

**ASUTUSESISESEKS  
KASUTAMISEKS**

Kehtib kuni dokumendi  
heakskiitmiseni asekanstleri poolt  
Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

JUSTIITSMINISTEERIUM



**Euroopa Liidu  
struktuuritoetus**



**Eesti tuleviku heaks**

**PLANEERIMIS- JA EHTUSSEADUSE EELNÕU JA SELETUSKIRJA  
ETTEVALMISTAV TEGEVUS. TÄIENDAV ANALÜÜS**

Töögrupp:  
Ago Pelisaar  
Holger Nõmm  
Külli Heinla  
Margus Sarmet  
Merje Muiso  
Sandra Mikli

Tallinn 2010

## SISUKORD

SISUKORD.....	2
SISSEJUHATUS .....	10
I PLANEERIMISÕIGUS.....	12
1.1 PLANEERIMISSEADUSE KOHALDAMISALA JA EESMÄRK.....	12
1.1.1 Võrdlusriikide õigus .....	12
Saksamaa.....	12
Itaalia.....	12
Sloveenia .....	13
Iirimaa .....	14
Soome.....	14
Taani.....	16
1.1.2 Analüüs.....	16
1.1.3 Normiettepanek .....	18
1.2 PLANEERIMISE PÕHIMÕTTED .....	19
1.2.1 Võrdlusriigid .....	19
Saksamaa.....	19
Itaalia.....	20
Sloveenia .....	21
Iirimaa .....	21
Soome.....	22
Taani.....	22
1.2.2 Analüüs.....	22
1.2.3 Normiettepanek .....	25
1.3 PLANEERIMISALASE TEGEVUSE KORRALDAMINE.....	26
1.3.1 Võrdlusriikide õigus .....	26
Saksamaa.....	26
Itaalia.....	26
Sloveenia .....	26
Iirimaa .....	27
Soome.....	27
Taani.....	28
1.3.2 Analüüs.....	29
1.3.3 Normiettepanek .....	29
1.4 MÕISTED .....	30
1.4.1 Võrdlusriigid .....	30
Saksamaa.....	30

Itaalia.....	30
Sloveenia.....	30
Iirimaa.....	31
Soome.....	31
Taani.....	31
1.4.2 Analüüs.....	31
1.4.3 Normiettepanek.....	32
1.5 STRATEEGILISED PLANEERINGUD.....	33
1.5.1 Kogu riigi territooriumi hõlmav planeering.....	33
1.5.1.1 Võrdlusriigid.....	33
Saksamaa.....	33
Itaalia.....	36
Sloveenia.....	36
Iirimaa.....	39
Soome.....	40
Taani.....	41
1.5.1.2 Analüüs.....	42
1.5.1.3 Normiettepanek.....	44
1.5.2 Osaliselt riigi territooriumi hõlmav planeering (maakonnaplaneering).....	45
1.5.2.1 Võrdlusriigid.....	45
Saksamaa.....	45
Itaalia.....	45
Sloveenia.....	47
Iirimaa.....	47
Soome.....	48
Taani.....	50
1.5.2.2 Analüüs.....	51
1.5.2.3 Normiettepanek.....	55
1.6 KOHALIKU TASANDI PLANEERINGUD.....	57
1.6.1 Kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi hõlmav planeering (üldplaneering).....	57
1.6.1.1 Võrdlusriigid.....	57
Saksamaa.....	57
Itaalia.....	59
Sloveenia.....	60
Iirimaa.....	61
Soome.....	62
Taani.....	65

1.6.1.2 Analüüs.....	70
1.6.1.3 Normiettepanek .....	76
1.6.2 Osa kohaliku omavalitsuse territooriumi hõlmav planeering (detailplaneering) ....	79
1.6.2.1 Võrdlusriigid .....	79
Saksamaa .....	79
Itaalia .....	82
Sloveenia .....	83
Iirimaa .....	83
Soome.....	84
Taani.....	89
1.6.2.2 Analüüs.....	93
1.6.2.3 Normiettepanek .....	104
1.7 ERIMENETLUSED .....	108
1.7.1 Võrdlusriigid .....	108
Saksamaa .....	108
Itaalia.....	109
Sloveenia .....	109
Iirimaa .....	109
Soome.....	111
Taani.....	113
1.7.2 Analüüs.....	114
1.7.3 Normiettepanek .....	115
1.8 JÄRELEVALVE.....	116
1.8.1 Võrdlusriigid .....	116
Saksamaa .....	116
Itaalia.....	116
Sloveenia .....	116
Iirimaa .....	117
Soome.....	117
Taani.....	118
1.8.2 Analüüs.....	118
1.8.3 Normiettepanek .....	118
1.9 KOOSTÖÖ JA KAASAMINE .....	119
1.9.1 Võrdlusriigid .....	119
Saksamaa.....	119
Itaalia.....	119
Sloveenia .....	119

Iirimaa .....	120
Soome.....	120
Taani.....	122
1.9.2 Analüüs.....	122
1.9.3 Normiettepanek .....	123
1.10 PLANEERIMISE JA PLANEERINGU KOOSTAMISE JA RAKENDAMISEGA SEOTUD TEGEVUSED .....	123
1.10.1 Planeeringu koostamisega seotud tegevused.....	123
1.10.1.1 Võrdlusriigid .....	123
Saksamaa.....	123
Itaalia.....	124
Sloveenia .....	124
Iirimaa .....	124
Soome.....	124
Taani.....	126
1.10.1.2 Analüüs.....	127
1.10.1.3 Normiettepanek .....	127
1.10.2 Planeerimisseaduse rakendusaktid .....	128
1.10.2.1 Võrdlusriigid .....	128
Saksamaa.....	128
Itaalia.....	128
Sloveenia .....	128
Iirimaa .....	128
Soome.....	129
Taani.....	129
1.10.2.2 Analüüs.....	129
1.10.2.3 Normiettepanek .....	130
1.11 PROJEKTEERIMISTINGIMUSED.....	130
1.11.1 Võrdlusriigid .....	130
Saksamaa.....	130
Itaalia.....	130
Sloveenia .....	130
Iirimaa .....	130
Uus-Meremaa .....	130
Soome.....	131
Taani.....	131
1.11.2 Analüüs.....	131

1.11.3 Normiettepanek .....	132
1.12 PLANEERIMISMENETLUSE JA STRATEEGILISE KESKKONNAMÕJU HINDAMISE MENETLUSTE INTEGREERIMINE .....	133
2. EHITUSÕIGUS.....	135
2.1 EHITUSÕIGUSE EESMÄRK JA KOHALDAMISALA .....	135
2.1.1 Võrdlusriigid .....	135
Saksamaa.....	135
Itaalia.....	136
Sloveenia .....	136
Iirimaa .....	136
Uus-Meremaa .....	138
Soome.....	139
Taani.....	140
2.1.2 Analüüs.....	140
2.1.3 Normiettepanek .....	142
2.2 EHITUSÕIGUSE PÕHIMÕTTED .....	143
2.2.1 Võrdlusriigid .....	143
Saksamaa.....	143
Itaalia.....	144
Sloveenia .....	144
Iirimaa .....	144
Uus-Meremaa .....	145
Soome.....	146
Taani.....	146
2.2.2 Analüüs.....	146
2.2.3 Normiettepanek .....	148
2.3 EHITUSALASE TEGEVUSE KORRALDAMINE.....	149
2.3.1 Võrdlusriigid .....	149
Saksamaa.....	149
Itaalia.....	149
Sloveenia .....	149
Iirimaa .....	150
Uus-Meremaa .....	150
Soome.....	150
Taani.....	151
2.3.2 Analüüs.....	151
2.3.3 Normiettepanek .....	152

2.4 MÕISTED .....	152
2.4.1 Võrdlusriigid .....	152
Saksamaa .....	152
Itaalia .....	154
Sloveenia .....	155
Iirimaa .....	155
Uus-Meremaa .....	156
Soome .....	157
Taani .....	158
2.4.2 Analüüs .....	158
2.4.3 Normiettepanek .....	163
2.5 NÕUDED EHITISELE .....	163
2.5.1 Võrdlusriigid .....	163
Saksamaa .....	163
Itaalia .....	165
Sloveenia .....	165
Iirimaa .....	166
Uus-Meremaa .....	166
Soome .....	167
Taani .....	168
2.5.2 Analüüs .....	169
2.5.3 Normiettepanek .....	174
2.6 NÕUDED EHITAMISELE .....	175
2.6.1 Võrdlusriigid .....	175
Saksamaa .....	175
Itaalia .....	177
Sloveenia .....	177
Iirimaa .....	177
Uus-Meremaa .....	178
Soome .....	178
Taani .....	180
2.6.2 Analüüs .....	182
2.6.3 Normiettepanek .....	183
2.7 EHITAMISEGA SEONDUVAD LOAMENETLUSED .....	184
2.7.1 Loamenetlusi ettevalmistavad tegevused .....	184
2.7.1. Võrdlusriigid .....	184
Saksamaa .....	184

Itaalia.....	184
Sloveenia.....	184
Iirimaa.....	184
Uus-Meremaa.....	184
Soome.....	185
Taani.....	185
2.7.2 Analüüs.....	185
2.7.3 Normiettepanek.....	193
2.7.2 Loamenetlused.....	194
2.7.2.1 Võrdlusriigid.....	194
Saksamaa.....	194
Itaalia.....	195
Sloveenia.....	197
Iirimaa.....	199
Uus-Meremaa.....	201
Soome.....	203
Taani.....	205
2.7.2.2 Analüüs.....	205
2.7.2.3 Normiettepanek.....	216
2.8 EHITAMISEGA SEONDUVAD ISIKUD JA NENDELE ESITATAVAD NÕUDED.....	218
2.8.1 Võrdlusriigid.....	218
Saksamaa.....	218
Itaalia.....	220
Sloveenia.....	220
Iirimaa.....	221
Uus-Meremaa.....	222
Soome.....	223
Taani.....	223
2.8.2 Analüüs.....	223
2.8.3 Normiettepanek.....	228
2.9 EHITAMISEGA SEONDUV JÄRELEVALVE.....	228
2.9.1 Võrdlusriigid.....	228
Saksamaa.....	228
Itaalia.....	229
Sloveenia.....	231
Iirimaa.....	232
Uus-Meremaa.....	233



Soome.....	235
Taani.....	236
2.9.2 Analüüs.....	238
2.9.3 Normiettepanek .....	246
2.10 ERILIIGILISED EHITISED .....	247
2.10.1 Võrdlusriigid .....	247
Saksamaa.....	247
Itaalia.....	248
Sloveenia .....	248
Iirimaa .....	248
Soome.....	248
Taani.....	248
2.10.2 Analüüs.....	248
2.10.3 Normiettepanek .....	248
2.11 EHITUSSEADUSE RAKENDAMISEGA SEONDUVAD TEGEVUSED .....	249
2.11.1 Ehitisregister.....	249
2.11.1.1 Võrdlusriigid .....	249
Saksamaa.....	249
Itaalia.....	249
Sloveenia .....	249
Iirimaa .....	249
Uus-Meremaa .....	249
Soome.....	249
Taani.....	250
2.11.1.2 Analüüs.....	250
2.11.1.3 Normiettepanek .....	250
2.11.2 Ehitusseaduse rakendusaktid.....	250
2.11.2.1 Võrdlusriigid .....	250
Saksamaa.....	250
Itaalia.....	251
Sloveenia .....	251
Iirimaa .....	251
Soome.....	251
Taani.....	251
2.11.2.2 Analüüs.....	251
2.11.2.3 Normiettepanek .....	255
KASUTATUD KIRJANDUS.....	256

## SISSEJUHATUS

Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava Inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna (5) „Suurem haldusvõimekus“ programmis „Parema õigusloome arendamine” on ette nähtud planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimine. Alates märtsist 2008. a kuni septembrini 2009. a analüüsis töögrupp ehitus- ja planeerimisõiguse rakendamises tõusetunud probleeme. Selle töö tulemusel valmis planeerimis- ja ehitusõiguse rakendusanalüüs, mis kajastab lisaks mõlema valdkonna üldosale ka nendega külgnevaid õigusvaldkondi. Rakendusanalüüs sisaldab kehtiva planeerimis- ja ehitusõiguse kirjeldust, sealhulgas osundab rakendusanalüüs praktikas kerkinud kitsaskohtadele ning pakub välja alternatiivsed võimalused nende lahendamiseks või juhib tähelepanu täiendava analüüsi vajadusele.

Käesolev analüüs koostati, et valmistada ette planeerimisseaduse eelnõu ja seletuskirja kirjutamise etappi. Projekti eelnevas perioodis käsitleti valdkonna rakenduspraktikat ning sellega seonduvaid probleeme. Selleks, et valmistada ette uue seaduse kirjutamist, oli täiendavalt vajalik analüüsida võrdlusriike ning arutada tehtud järeldused läbi huvigruppidega, et ühest küljest leida püstitatud probleemidele lahendusi, teisest küljest aga vaadelda kogu temaatikat uudse pilguga.

Rakendusanalüüsis tehtud ettepanekud arutati samaaegset täiendava analüüsi tegemisega läbi ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Siseministeeriumi ning Justiitsministeeriumi määratletud huvigruppidega. Huvigruppide seisukohad on kajastatud ka alljärgnevas analüüsis. Vastavad huvigrupid olid Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Linnade Liit, Eesti Ehitusettevõtjate Liit, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liit, Eesti Arhitektide Liit, Eesti Projektbüroode Liit, Eesti Ehitusinseneride Liit, Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liit, Eesti Kinnisvarafirmade Liit, Eesti Omanike Keskliit, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Planeerijate Ühing, Eesti Maastikuarhitektide Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Tehnilise Järelevalve Amet, Maanteeamet, Eesti Elektritööde Ettevõtjate Liit, Eesti Gaasiliit, Eesti Kütte- ja Ventilatsiooniinseneride Ühendus, Eesti Tööandjate Keskliit, Päästeamet, Eesti Geodeetide Ühing, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Tehnikakõrgkool, Eesti Maaülikool ja Eesti Veevarustuse ja Kanalisatsiooniinseneride Selts.

Töögrupp koostas analüüsi, võttes aluseks peamised valdkonna õigusinstituudid, võrreldes võrdlusriike, analüüsides tehtud ettepanekuid ning huvigruppidele saadud sisendit. Huvigruppideettepanekud ja arvamused on kindlasti aluseks eelnõu koostamisel, kuid kuna on ette näha erinevate huvide vastandumist, on töögrupi ülesanne võrdlusriikide õigust käsitledes ka põhjendada, miks üks või teine lahendus lõpuks välja valitakse. Ilmselt ei saa ka tähelepanuta jätta planeerimisõiguse üld- ning eriosa suhet võrdlusriikides, mida tuleb arvestada eelnõu kirjutamisel.

Tänaseks on valminud planeerimisõigust ja ehitusõigust puudutava analüüs. Töögrupil tuli planeerimisõiguses piiritleda, mis on tulevase seaduse eemärk ja kohaldamisala. Samuti, kas planeerimisseadus peaks integreerima teisi sarnaseid menetlusi – keskkonnamõtjude hindamise menetlus, aga ka näiteks riskianalüüsid jne. Ehitusõiguses oli töögrupi ülesanne võrdlusriikidega kõrvutades leida mõistlik ning tasakaalustatud süsteem ehitustegevuse reguleerimiseks, ühtlustades mõisteid planeerimisõigusega ning andes suuniseid eriosadeks.

Analüüsi kirjutamisel on kasutatud peamiselt teiste riikide õigusakte vastavalt 12.02.2010. a protokollilisele otsusele võrdlusriikide jagamise kohta töögrupi liikmete vahel. Käesolevas töös on kajastatud Itaalia, Saksamaa, Sloveenia, Soome, Iirimaa, Uus-Meremaa ja Taani

õigust. Võrdlusriikide valikul lähtuti kriteeriumist, et kajastatud oleks kehtiva seaduse aluseks olnud võrdlusriigid (Taani ja Soome), lisaks et kajastatud oleks suuremad ja pikaajalise kogemusega võrdlusriigid (Itaalia ja Saksmaa), veel et esindatud oleksid erinevad õigussüsteemiga riigid (Iirimaa) ja et analüüsitud oleks Eesti kui uue Euroopa Liidu liikmesriigiga sarnases olukorras olevat õigussüsteemi (Sloveenia). Uus-Meremaa õigust on võrdlevana kasutatud ehitusõiguse osas, sest Iirimaa õiguse napolisõnalisuse tõttu oli mõistlik vaadelda lisaks mõnda teist angloameerikalikku süsteemi kuuluvat riiki. Võrdlusriikide õigust on kõrvutatud huvigruppide ettepanekutega. Kuna kodifitseerimise üldine ülesanne on vähendada halduskoormust ning muuta protsesside toimimine efektiivsemaks, siis lähtuti normiettepanekute tegemisel ja alternatiivsete lahenduste vahel valimisel nimetatud eesmärgist.

Analüüsi struktuur järgib tavapärasest õigusakti loogikat – suundumine üldiselt üksikule. Kajastatakse õigusakti eesmärki, kohaldamisala, põhimõtteid, mõisteid ning menetlust. Analüüsi lõpp osas on toodud võrdlusriikide õiguses ilmnunud alternatiivseid teemasid, mis võiksid seadusandjale huvi pakkuda või anda mõtlemisainet.

Analüüsi tulemusel peaks valmima tulevase üldosa seadus(t)e põhistruktuur, mida saab vastavalt eriosadele hilisemalt täiendada. Kirjutatud analüüs ning tehtavad ettepanekud peaksid aitama kirjutada eelnõu ja seletuskirja, kuid mitte liigselt piirama õigusnormides tehtavaid valikuid. Oluline on, et analüüsides, huvigruppide arvamust ära kuulates ning võrdlusriike vaadeldes tekiks töögrupil veendumus Eesti jaoks parimate lahenduste väljapakkumisel.

# I PLANEERIMISÕIGUS

## 1.1 PLANEERIMISSEADUSE KOHALDAMISALA JA EESMÄRK

### 1.1.1 Võrdlusriikide õigus

#### *Saksamaa*

Planeerimis- ja ehitusõigus on Saksamaa Liitvabariigis kui föderalse ülesehitusega riigis liidumaade ja liidu konkureerivas kompetentsis<sup>1</sup> (*Grundgesetz* art 74 lg 1 p 18), mis tähendab, et liidul on antud valdkonnas seaduste andmise eesõigus (art 72 lg 1); seda on seni ka kasutatud. Ühtlasi on meie mõistes planeerimisõigus Saksamaal jagatud kahe tasandi vahel – kohalik ja regionaalne –<sup>2</sup> ning planeerimisalaseid norme leidub ruumilise planeerimise seaduses (*Raumordnungsgesetz*, edaspidi *ROG*), liidumaade planeerimisseadustes (*Landesplanungsgesetze*<sup>3</sup>) ning ehitusseadustikus (*Baugesetzbuch*, edaspidi *BauGB*).

*ROG*'is, mis reguleerib kõrgema tasandi planeeringuid, võib ruumilise korraldamise ülesannet näha § 1 lg's 1: „Saksamaa Liitvabariigi tervikruumi ning selle ruumi osasid tuleb arendada, korraldada ja kaitsta läbi kokkuvõtivate, kohaüleste ning ülevaatlike ruumiliste plaanide, läbi ruumilise korralduse alase koostöö ning läbi ruumiliselt tähtsate planeeringute ja meetmete omavahelise kooskõlastamise.

Sealjuures tuleb

1. omavahel kooskõlastada erinevad nõudmised ruumile ning lahendada vastaval planeerimistasandile tekkivad vastuolud;
2. kanda ennetavalt hoolt ruumi üksikute kasutamiskiiside ja funktsioonide eest.“

*BauGB*'s, mis reguleerib madalama tasandi planeeringuid, on (kohaliku tasandi) planeeringute ülesanne reguleeritud samuti § 1 lg's 1: „kohaliku tasandi planeeringu ülesanne on kohaliku omavalitsuse territooriumil olevate kruntide ehitusliku või teistlaadse kasutuse ettevalmistamine ja juhtimine käesolevas seaduses sätestatu järgi“.

#### *Itaalia*

Itaalias reguleeritakse planeerimisõigust riiklikult ning regionaalsel tasemel. Üleriigiline planeerimisseadus - *Legge urbanistica* n. 1150/1942<sup>4</sup> (edaspidi LU n 1150/1942) - annab üldised suunised planeeringute tegemiseks. LU n 1150/1942 artikkel 1 lg 1 sätestab, et käesolev seadus sätestab asustatud aladele ehitamise korra ning üldise riikliku urbanistilise arengu põhimõtted. Vastava seaduse artikkel 4 täpsustab, et urbanistilist tegevust teostatakse territoriaalplaneerimise kaudu (regionaaltasand), kommunaalplaanide kaudu (linna tasand) ning ehitustegevust reguleerivatele normidele vastavalt. Riiklike normide ning

<sup>1</sup> Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüsis toodud Saksamaad puudutav osa lähtub föderaalreformieelsest ajast, vt lk 24 jj.

<sup>2</sup> Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. – *Juridica* 2006, VII, 443 jj., lk 444

<sup>3</sup> mitte sassi ajada liidumaade ehituskordadega (*Landesbauordnungen*), mis on osa ehituskorraldusõigusest (*Bauordnungsrecht*).

<sup>4</sup> Itaalia planeerimisseadus. *Legge urbanistica* n. 1150/1942. Internetis: <http://www.softwareparadiso.it/studio/lex-1150urbanistica.htm>

regionaaltasandi ja kohalike omavalitsuste omavahelisi suhteid reguleerib Legge 142/1990, mis muuhulgas sätestab kohaliku võimu ulatusliku autonoomia.

Analüüsi huvides on mõistlikum vaadelda regioonitasandi koodeksit, sest seal on täpsemalt reguleeritud planeerimistegevust puudutav protsess. Itaalia Liguuria regiooni urbanistikakoodeksi<sup>5</sup> artikkel 1 sätestab, et seadus reguleerib territoriaalplaneerimist regionaalsel, provintsiaalsel ja kommuuni tasemel ning planeeringute omavahelist suhestumist. Seadus ei erista kohaldamisala ning seaduse eesmärki.

### *Sloveenia*

Sloveenia planeerimisseadus<sup>6</sup> reguleerib planeerimise osana füüsilist planeerimist, nii et selles sätestatakse maa-alade uumilise planeerimise dokumendid, nende sisu ja omavahelised suhted ja menetlused ning nende koostamine ja vastuvõtmine.

Sloveenia planeerimisseaduse artikkel 1 kehtestab, et käesolev seadus reguleerib ka kommunaalteenuseid pakkuvate trasside (tehnorajatised) ja ehitusplatside loomist ja toimimist ning nõudeid ruumiametite süsteemile.

Artikkel 3 lg 1 nimetab ruumilise planeerimise eesmärgid, kus ruumilise planeerimise eesmärk on võimaldada ühtset ruumilist arengut arvestades ja ühtlustades eri arengu vajadusi ja avalikke huvi ning kasu järgmistes valdkondades:

keskkonnakaitse,  
looduse ja kultuuri ning kultuuripärandi kaitse  
loodusvarade kaitse  
kaitse loodus-ja muude katastroofide eest .

r

Lõike 2 kohaselt peavad sekkumised ruum ja ruumilised kokkulepped olema kavandatud nii, et need võimaldavad:

1. säästvat ruumi arengut ning tõhusat ja ökonoomset maakasutust,
2. kvaliteetseid elutingimusi
3. ruumiliselt kooskõlastatust ja üksteist täiendavaid funktsioone
4. olemasoleva infrastruktuuri kasutamist ja uuendamist, eelistades seda uue infrastruktuuri rajamisele.
5. ruumi eripära säilitamist
6. tööstusalade rehabilitatsiooni
7. keskkonnakaitse, loodusvarade ja looduskaitse teostamist
8. üldist kaitset kultuuripärandile, sealhulgas linnade kultuuripärandile
9. elanikkonna tervisekaitse,
- 10 vaba juurdepääsu hoonetele ja hoonete kasutatavust puuetega inimeste poolt
11. riigikaitse ja kaitse loodus-ja muude katastroofide eest

---

<sup>5</sup> Itaalia Liguuria regiooni urbanistika koodeks. La legge urbanistica regionale (lr n.36 del 4 settembre 1997 e successive modifiché).

Internetis:

[http://www.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?Parametri=4\\_10\\_173\\_233\\$4\\_10\\_173\\_2331\\_-\\$Urbanistica\\$4\\_10\\_173\\_2331\\_-0\\$intro.htm\\$](http://www.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?Parametri=4_10_173_233$4_10_173_2331_-$Urbanistica$4_10_173_2331_-0$intro.htm$)

<sup>6</sup> Sloveenia planeerimisseadus. Spatial Planning Act.

Internetis:

[http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/prostor/nacrtovanje/prostorsko\\_nacrtovanje\\_en.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/prostor/nacrtovanje/prostorsko_nacrtovanje_en.pdf)

Lõige 3 kehtestab, et **ruumiline planeerimine on üldsuse huvides**.

### *Iirimaa*

Iiri planeeringuõiguse aluseks on 2000 a. planeerimise ja arengu seadus<sup>7</sup> (Planning and Development Act 2000, edaspidi *PDA*). Detailsem regulatsioon on sätestatud määruste tasemel<sup>8</sup>.

Iiri planeerimisõigus lähtub suurel määral UK õigusest, esimene planeerimisseadus ('30ndad) baseerus UK 1934 Linna ja Maa planeerimise seadusel (Town and country planning act). Alles 1963 aastal vastuvõetud kohaliku omavalitsuse (planeerimise ja arengu) seadust võib pidada Iirimaa moodsa planeerimisõiguse alguseks. 2000. aastal vastuvõetud planeeringu ja arengu seadus konsolideeris varasema seadusandluse ühte akti. Strateegilise infrastruktuuri planeerimine on reguleeritud eraldi (2006 Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act).

PDA alusel ja selle täpsustamiseks planeerimise ja arengu määrused (planning and development regulations). Nendes kirjeldatakse detailsemalt erinevaid menetlusi, näiteks kuidas esitada appellatsiooni An Bord Plenala (kohtueelne vaidluste lahendamise instants – Planning Appeals Board), lõivud jmt.

Iiri planeerimissüsteemi omapäraks on sõltumatu vaidlustusinstantsi olemasolu – „An Bord Plenala“ ehk „Planning Appeals Board“.

Seaduse eesmärk on sätestatud PDA preambulas:

„... tagada üldistes huvides korrektne planeerimine ja jätkusuutlik areng...“

(To provide, in the interests of the common good, for proper planning and sustainable development including the provision of housing; to provide for the licensing of events and control of funfairs.)

Eraldi on sätestatud planeeringute eesmärgid ja asjaolud, mida nimetatud planeeringute koostamisel arvesse tuleb võtta.

### *Soome*

Soomes reguleerivad planeerimist ja ehitamist Maankäyttö- ja rakennuslaki (Maakasutus- ja ehitusseadus) ja Maankäyttö- ja rakennusasetus (Maakasutus- ja ehitusmäärus). Lisaks on kehtestatud ehituseeskirjade kogumik, mis on täitmiseks kohustuslik. Eraldi on välja toodud, et eeskirjade kogumikus toodud nõuded on kohustuslikud uusehitistele; renoveerimise ja remondi puhul tuleb nõudeid kohaldada vastavalt sellele, kuidas olukord nõuab. Riiklikud maakasutuseesmärkide koostamine peab toimuma läbi avaliku debati vastastikkuse mõjutuse (interaktsiooni). Riiklike maakasutuse eesmärkide keskkonna- ja muud mõju on vajalik uurida ja hinnata nii nagu kehtivad õigusaktid ette näevad.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (Maakasutus- ja ehitusseadus)

---

<sup>7</sup> Iiri planeerimise ja arengu seadus. Planning and Development Act. Internetis kättesaadav: <http://www.irishstatutebook.ie/>

<sup>8</sup> Planning and development regulations 2001-2009.

Seaduse üldine eesmärk

Seaduse eesmärgiks on korraldada alade kasutamist ja ehitamist nii, et loodaks eeldused heale elukeskkonnale ning edendada ökoloogilist, majanduslikku, sotsiaalset ja kultuuriliselt jätkusuutlikku arengut.

Eesmärgiks on ka tagada igäühe osalemisvõimalus otsuste ettevalmistamises, planeerimise kvaliteet ja vastasmõju, asjatundlikkuse mitmekülgsus ning avalik teavitamine teoksil olevatest asjadest.

Seaduse kohaldamisala

Alade kavandamisel, ehitamisel ja kasutamisel peab järgima käesoleva seaduse nõudeid, kui ei ole teisiti sätestatud.

Täpsemad nõuded võidakse sätestada määrusega, ministri otsusega ja KOV ehituskorraldusega nii, nagu järgnevalt sätestatud.

Eeltoodud kolm lõiget sätestavad, et selle seadusega ja alusel võetakse üle Euroopa Nõukogu Direktiivides 89/106/ETY (nn ehitustoodete direktiiv) ja 2002/91/EY (nn energiatõhususe direktiiv) toodud nõuded.

Mõju muudele kavadele ja otsustele

Käesoleva seaduse kohaseid eesmärke ja põhimõtteid tuleb arvestada muude õigusaktide kaudu keskkonna kasutamise korraldamisel ja otsuste langetamisel.

Riiklike maakasutuseesmärkide koostamisel on vajalik küsida arvamust:

- 1) ministeeriumitelt, elatus-, liiklus ja miljöökeskustelt, maakonna liitudelt ja muudelt asjasse puutuvatelt ametiasutustelt;
- 2) neilt valdadelt, keda asi eriti puudutab;
- 3) kesketelt riiklikelt organisatsioonidelt

Nimetatud seaduse § 23 sätestab eesmärkide koostamise. Riiklike maakasutuseesmärkide koostamise eest vastutab keskkonnaministeerium koostöös teiste ministeeriumitega, maakonna liitude ja muude asjasse puutuvate ametiasutuste ja pooltega (isikutega?). Eesmärkide koostamine peab toimuma läbi erinevate poolte vastastikuse mõjutamise. Eesmärkide koostamine reguleeritakse täpsemalt valitsuse poolt. Lisaks kehtestab § 24 eesmärkide täitmise ja arvesse võtmise. Riigiasutustel tuleb oma tegevuses arvestada riiklike maakasutuseesmärkidega, tagada nende täitmine ja arvestada nende mõju ehitamisel (kohalikul tasandil) ja maa kasutamisel. Maakonna kavandamisel ja muude alade kavandamisel tuleb arvestada riiklike maakasutuseesmärkidega nii, et oleks tagatud nende täitmine.

Seaduse eesmärgiks on korraldada alade kasutamist ja ehitamist nii, et loodaks eeldused heale elukeskkonnale ning edendatakse ökoloogilist, majanduslikku, sotsiaalset ja kultuuriliselt jätkusuutlikku arengut.

Eesmärgiks on ka tagada igäühe osalemisvõimalus otsuste ettevalmistamises, planeerimise kvaliteet ja vastasmõju, asjatundlikkuse mitmekülgsus ning avalik teavitamine teoksil olevatest asjadest.

## Taani

Taanis kehtib planeerimisseadus. Seaduse eesmärk on antud Taani planeerimisseaduse § 1 lõikes 1: Käesolev seadus tagab maakasutusega seotud ühiskondlike huvide kooskõlastamise planeerimistegevuses ning aitab kaitsta riigi loodust ja keskkonda, et tagada inimeste elutingimuste ning loomade ja taimede säilimine ning ühiskonna jätkusuutlik areng.

Lisaks näeb sama paragrahvi lõige 2 ette täpsustuse: Seadus näeb eeskätt ette järgmist:

- 1) kogu riigi, kõigi tema piirkondade ja kommuunide sihipärane arendamine, lähtudes ühiskonna majandusarengu plaanipärasest ja terviklikust hindamisest;
- 2) väärtuslike hoonete, linnakeskkondade ja maastike säilitamine ja loomine;
- 3) avatud rannalade säilitamine olulise loodus- ja maastikuressursina ka tulevikus;
- 4) õhu, vee ja mulla saastumise ning mürasaaste ennetamine ja
- 5) avalikkuse võimalikult ulatuslik osalemine planeerimistegevuses.

Seega ei too Taani planeerimisseadus seaduse reguleerimisala üheselt välja, kuid § 1 lõige 2 määratleb ära, mille jaoks seadus on välja antud.

### 1.1.2 Analüüs

Töögrupp leidis, et kehtiva seaduse eesmärk ja kohaldamisala regulatsioon on ebapiisav. Reguleerimisala ja seaduse eesmärk tuleb süsteemsuse huvides esitada eraldi paragrahvides. Kehtivas seaduses on seaduse reguleerimisala sätestatud liiga kitsalt. Lisaks suhetele peab seaduse reguleerimisala hõlmama ka mitmeid teisi küsimusi. Kuna kontseptsiooni ettepanekutes ei seletatud, milliseid instituute peetakse silmas, siis otsustasid huvigrupid, et vastavat ettepanekut täpsustatakse. Töögrupi aruteludes on välja tulnud, et problemaatiline on PIS säte, mis kehtestab, et PIS reguleerib riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid. Kuna planeerimisseaduses reguleeritakse lisaks suhetele ka muid aspekte, näiteks planeeringute koostamisele esitatavad nõuded ning planeeringutest tulenevad kitsendused, siis tuleks seaduse kohaldamisala täpsustada.

Kontseptsioonis on esitatud ettepanek, et kohaldamisala määratlemisel võib lähtuda Norras ja Soomes kehtivast regulatsioonist, kus see on määratletud läbi riigi territooriumi, mis hõlmab nii maa- kui ka veealasi (sh mereala). Huvigruppide komisjoni liikmed tõdesid, et planeerimisseaduse muudatus, mis käsitleb ka merre ehitamist on jõustunud ja ka täna reguleerib seadus vette esitamist. Ka KOV-le oleks vaja anda pädevus veealade planeerimiseks. Normikirjutaja peab vastava ettepanekuga arvestamisel tähele panema halduskorraldusest tulenevaid piiranguid. Lisaks peaks vastav ettepanek hõlmama kõiki planeeringutasandeid.

Rakendusanalüüsis on juhitud tähelepanu, et sätestada tuleks planeerimisel (olenevalt planeeringu liigist) kehtivatest riiklikest ja kohalike omavalitsuste poolt koostatud arengukavadest, riskianalüüsides jms tulenevate nõuete järgimise kohustuslikkus, kusjuures eraldi tuleb välja tuua seos erinevat liiki planeeringutega. Näiteks riigi ja omavalitsuse riskianalüüsid on kohustuslikud alusdokumendid planeeringute koostamisel, omavalitsuse arengukava koostamisel tuleb aga lähtuda maakonnaplaneeringust jne. Huvigrupid tõdesid, et planeeringust hiljem valminud riskianalüüsides on probleem, kuna sageli ei vasta riskianalüüsid planeeringule. Lisaks leiti, et riskianalüüsides koostamisega ei tohiks kaasneda



üldplaneeringu muutmise kohustust. Samas tuleks riskianalüüs võtta arvesse ÜP koostamisel. Aruteludel huvigruppidega jõuti ühisele seisukohale, et planeeringute puhul peaks üheks eesmärgiks olema ka erinevate ruumilist arengut mõjutavate dokumentide omavaheline integreerimine.

See ettepanek on kooskõlas põhimõttega, et isikul peab olema võimalik riigiga suheldes saada informatsiooni ühest allikast. Hea halduse põhimõtte kohaselt peab avalik võim andma haldusvälistele isikutele infot või suunama neid avaldatud infoni võimalikult väikese ajakulu ning pingutusteta.

Täpsemalt tuleb määratleda **seaduse eesmärk ja kohaldamisala**. Seaduse eesmärgi sätestamise ülesanne on esitada õigusakti juhtmõte, millest on tingitud õigusakti loomise vajadus. Samuti võib seaduse eesmärgist selguda, mis on need põhiõigused või väärtused, mida õigusakti loomisel tagada või kaitsta soovitakse. Kohaldamisala sätte ülesanne on aga anda raamid õigusakti rakendamiseks. Kohaldamisala peab määratlema, millised küsimused on õigusaktis reguleeritud ning millised küsimused on jäetud reguleerimata ehk seaduse kohaldamisalast välja. Samuti võib kohaldamisala sätestada, et teatud probleemidele tuleb vastust otsida mõnest teisest õigusaktist (kollisiooninormid). Seaduse eesmärk tuleks kehtestada sellisel viisil, et hilisemalt on õigusakti rakendajatel võimalik see võtta kaalutluse aluseks, lahendamaks olukordi, kus õigusakt ei anna otseselt vastust probleemi lahendamiseks. See tähendab, et eesmärgi sätte peab andma üldise suunise õigusakti kohaldamiseks ning sellega seonduvate valikute tegemiseks. Kohaldamisala normi võib koostada nii positiivse või negatiivse loeteluna või nende kombinatsioonis.

Eesmärgi ning kohaldamisala sätte eristamise ettepanekut toetavad uuritud võrdlusriikide õigusest Saksamaa, Sloveenia ning Iirimaa õigusaktid. **Ühisosana** võib **seaduse eesmärgina** välja tuua **jätkusuutliku arengu kindlustamise vajaduse**. Vastavat kriteeriumit on üritatud võrdlusriikide õigusaktides erinevalt täpsustada. Saksamaal on öeldud, et ruumi sotsiaalsed ja majanduslikud nõudmised tuleb viia kooskõlla selle ökoloogiliste funktsioonidega ning luua püsiv tasakaalustatud kord tervikruumis ning samaväärsed elusuhted regioonides. Sloveenias tuuakse esile ühtse ruumilise arengu võimaldamine. Lisaks veel keskkonnakaitse, looduse ja kultuuri ning kultuuripärandi kaitse, loodusvarade kaitse, kaitse loodus- ja muude katastroofide eest. Sloveenia ja Iirimaa märgivad eraldi ära **avalikke huvidega** arvestamise vajaduse.

Soomes on märgitud, et planeerimisseaduses sätestatud eesmäärke ja põhimõtteid tuleb arvesse võtta maakasutuse kavandamisel, kui tehakse ka muid tegevusi, mis väljuvad planeerimist reguleeriva seaduse (maakasutus- ja ehitusseaduse) kohaldamisalast. Samuti on rõhutatud ökoloogilise, majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise jätkusuutliku arengu edendamise olulisus.

Huvigrupid olid seisukohal, et seaduse kohaldamisala ja eesmärgi eristamine on tehniline küsimus ning nad toetasid esitatud ettepanekut.

Seaduse kohaldamisala annab seaduse rakendajale juhised, milliseid küsimusi seadus lahendab, lisaks sätestatakse teemad, millele seadust ei kohaldata. Kehtiv PLS reguleerib riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid planeeringute koostamisel.

PLS kujundab olulist avaliku õiguse haru, mis reguleerib ruumilist arengut, maakasutus- ja ehitustingimusi ning sellega seonduvat avaliku võimu pädevust ja kohustusi.

Planeerimisseaduses peab sisalduma õigusakti eesmärk ning sellest tulenevad põhimõtted, mida rakendatakse kohaldamisala piires. Kohaldamisala peab samuti näitama ära, millises raamistikus planeerimisseadust rakendatakse (haldusmenetluse seadus). Lisaks tuleb kohaldamisalas eristada juhtusid, millal planeerimisseadust ei kohaldata või millistel juhtudel on olemas teistest seadustest tulenev eriplaneerimismenetlus.

Kohaldamisalas tuleb samuti määratleda, et seadus annab nii materiaali- kui ka menetlusõiguslikud reeglid. Sellest tulenevalt saab eristada põhimõtteid – milline peab olema planeering ja mida ta hõlmab (materiaalõiguslik määratlus) ja milline on planeerimisõiguslik menetlus (menetlusõiguslik määratlus) ning nende omavahelised erisused. Planeerimisseadus peab tulevikus sobituma olemasolevasse avalik-õiguslikku süsteemi ning opereerima olemasolevate riigi- ja haldusõiguslike mõistetega. Töögrupp jõudis seisukohale, et planeeringu koostamise kohustus peaks laienema nii maa peal, all kui ka kohal toimuvale ruumilist mõju omavale tegevusele.

Võrdlusriikides regulatsioonid viitavad eelkõige planeerimismenetlust sätestavatele normidele, planeerimist puudutavate põhimõtete sätestamisele (Itaalia ja Sloveenia). Samuti käsitleti võrdlusriike, kus kohaldamisala normi sätestamist ei ole nähtavasti peetud vajalikuks.

Töögrupp leidis, et ideaalolukorras oleks eelnevalt nimetatud riiklike ja kohalike omavalitsuste poolt koostatud dokumentide (arengukavad, riskianalüüsid, jms) integreerimine mõistlik, kuid kui sellega kaasneb igakordse planeeringu muutmise vajadus, millega omakorda kaasneb planeerimismenetluse täiemahuline läbitegemine, siis võib vastava ettepaneku rakendamine osutuda väga ressursimahukaks. Selle probleemi leevendamiseks on võimalik sätestada planeeringu teiste arengukavadega kooskõlla viimise (liht)menetlus või nõue, et planeeringu koostamisel tuleb eelnevalt olemasolevad arengukavad ja analüüsid planeeringusse integreerida. Viimane ei lahendaks aga hiljem välja töötatud arengukavade planeeringutesse integreerimise küsimust.

### 1.1.3 Normiettepanek

Seaduse eesmärk:

Seaduse eesmärk on ruumilise planeerimise kaudu luua eeldused jätkusuutlikuks arenguks.

Kui mõistete peatükki eraldi ei tule, siis tuleks siinkohal määratleda ka ruumilise planeerimise sisu.

Seaduse kohaldamisala:

Käesolevat seadust kohaldatakse maa- ja veealade ruumilisele planeerimisele. Veealade planeerimisel kohaldatakse käesolevat seadust kuni territoriaalmere välispiirini.

Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seadustiku erisusi.

## 1.2 PLANEERIMISE PÕHIMÕTTED

### 1.2.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

Saksamaa planeerimisõiguses eristatakse planeerimise juhtmõtet<sup>9</sup>, põhimõtteid ning eesmärke, seejuures on eesmärkide järgimine kohustuslik ning põhimõtteid tuleb arvesse võtta kaalutlusotsuste tegemisel (*ROG* § 4 lg 1).

Planeerimise juhtmõte on toodud *ROG* § 1 lg's 2. Viimane sätestab, et planeerimisülesande täitmise juhtmõte on **jätkusuutlik areng**, mis toob ruumile esitatud sotsiaalsed ja majanduslikud nõudmised kooskõlla selle ökoloogiliste funktsioonidega ning loob püsiva tasakaalustatud korra tervikruumis ning samaväärsed elusuhted regioonides. Sama paragrahvi kolmandas lõikes on toodud **vastuvoolupõhimõte** (*Gegenstromprinzip*), mille kohaselt peab regioonide areng, korraldus ja kaitse sobituma tervikruumi olude ja vajadustega ning tervikruumi areng, korraldus ning kaitse peab arvestama regioonide olude ja vajadustega.

Planeerimise põhimõtted on toodud *ROG* §-s 2 ning eriti selles teises lõikes 8-punktilise kataloogina. Need põhimõtted moodustavad ruumilise planeerimise õiguse tegeliku tuuma.<sup>10</sup> Nimekiri on üpris detailne ning ülevaatlikkuse huvides ei tooda seda siinkohal ära. Kataloogis sisalduv leiab omakorda täpsustuse *BauGB*'s.

Ruumilise planeerimise eesmärgid on defineeritud *ROG* § 3 p's 2: tegemist on siduvate nõuetega, mis on esitatud ruumilise planeerimise kompetentsi kandja poolt lõplikult läbi kaalutud ja ruumiliselt ning materiaalselt määratletud või määratletavas teksti või joonise vormis ning mõeldud ruumi arendamiseks, korraldamiseks ja kaitsmiseks.

*BauGB* reguleerib madalaima, kohaliku taseme planeeringut (*Bautleitplanung*), mis on omakorda jagatav kaheks astmeks – *Flächennutzungsplan* ja *Bebauungsplan* (*BauGB* § 1 lg 1); viimased vastavad eesti planeerimisõiguse süsteemis väga laias laastus üldplaneeringule ning detailplaneeringule<sup>11</sup>. *BauGB*'s toodud kohaliku tasandi planeeringud ning *ROG*'is poolt reguleeritud abstraktse tasandi ruumilise planeerimise seob omavahel *BauGB* § 1 lg 4, mille järgi peavad kohaliku tasandi planeeringud olema kooskõlas ruumilise planeerimise eesmärkidega (**kohandumiskohustus**).

*BauGB* põhimõteteks ja seega madalaima taseme planeeringute koostamisele kehtivad juhised on järgmised (§ 1 lg 5):

1. linnaehitusliku arengu **jätkusuutlikkus** –seejuures on jätkusuutlikkuse all peetud silmas sotsiaalsete, majanduslike ning keskkonnakaitsealaste nõudmiste omavahelist kooskõlla viimist ning mitte pelgalt keskkonnakaitsealast aspekti<sup>12</sup> – ;
2. sotsiaalselt õiglane maakasutus;
3. inimväärse keskkonna säilitamine;
4. looduskaitse;

<sup>9</sup> rakendusanalüüsis toodu on siinkohal vananenud ning räägib „juhtmõtetest“, vt lk 32.

<sup>10</sup> Peine, F.-J. Öffentliches Baurecht: Grundzüge des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts. 4. Auflage. Mohr Siebeck Verlag. Tübingen, 2003., S 49.

<sup>11</sup> tõlgitud ka vastavalt „maakasutusplaaniks“ ning „hoonestusplaaniks“ – vt: W. Ewer, lk 444.

<sup>12</sup> Ronellenfitch, M. Umwelt und Verkehr unter dem Einfluss des Nachhaltigkeitsprinzips. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2006, 385 ff., S 387.

5. senist **ehituskultuuri järgiva linnaehitusliku üldpildi, koha- ja maastikupildi** säilitamine ning edasiarendamine.

Võib märkida, et sotsiaalne maakasutus, inimväärse keskkonna ning looduskaitse põhimõte on mõeldud jätkusuutlikkuse printsiibi edasiseks konkretiseerimiseks.<sup>13</sup>

Toodud juhiseid on järgnevas lõikes (§ 1 lg 6) täpsustatud ning näitlikustatud<sup>14</sup> põhjaliku kataloogiga (12 punkti ning alapunktid). Loetelu punktist 4 ning § 1a lõikest 2 võib tuletada **ratsionaalse maakasutuse** põhimõtte. Eriti väärib esiletõstmist § 1a lg 2 oma sõnastuses: „Maaga tuleb käia ringi säästlikult ning hoolivalt; seejuures tuleb uute alade ehituslikul eesmärgil hõlvamise vähendamiseks kasutada omavalitsuse arenguks [muid]võimalusi, eriti alade taaskasutuselevõttu, hoonestuse tihendamist ja muid omavalitsuse sisemise arengu võimalusi [...]. Põllumajanduslikult kasutatavate alade, metsade või elurajoonide kasutamise muutmine muuks otstarbeks võib toimuda ainult hädavajalikus ulatuses. [...]“<sup>15</sup>. Viimane toodud lause võiks sisalduda ka Eesti planeerimisõiguses.

Põhimõtetest võib veel välja tuua **avalikkuse** (*BauGB* § 3) ning **ametkondade kaasamise** põhimõtte (*BauGB* § 4). Veel väärib märkimist *BauGB* § 1 lg'st 1 tuletatud põhimõte (Planmäßigkeitprinzip), mille kohaselt on igasuguse maakasutuse läbiviimise ning selle ettevalmistamise aluseks **ainuvõimalikuna kohaliku tasandi planeering**<sup>16</sup> (*Bauleitplanung* s.o detailplaneering + üldplaneering). Viimasest sättest on koostoimes *BauGB* § 1 lg'ga 3 tuletav ka kohalike omavalitsuste **planeerimissunni** põhimõtte.<sup>17</sup> Sarnaselt Eesti planeerimisseaduse § 8 lg'ga 1 tuleb viimase põhimõtte all mõista kohalike omavalitsuste kohustust koostada kogu oma territooriumi kohta üldplaneering (*Flächennutzungsplan*), selline kohustus puudub samas detailplaneeringute osas (*Bebauungsplan*) (vrdl *BauGB* § 5 lg 1, § 8).

### *Itaalia*

Liguuria urbanistikakoodeksi artikkel 2 sätestab planeerimisega seotud põhimõtted. Territoriaalplaneerimine põhineb **selgel ja motiveeritud** väljendusel oma eesmärkide kohta, kus välja pakutud lahendused on välja töötatud **teadlikult, süstemaatiliselt analüüsides** territooriumi füüsilisi, morfoloogilisi ja keskkonda puudutavaid omadusi, hetkel olemasolevat maakasutust, kehtivat planeeringut ning demograafilisi ja migratsiooni trende arvestades, samuti majanduslike ja sotsiaalsete dünaamikatega arvestades ning **mis on piiritletud väärtuste ning vastandlike huvide kaalumise**ga, mis põhineb eelkõige tasakaalustatud säästva arengu põhimõtet silmas pidades.

Territoriaalplaneerimine järgib eelkõige mõjusid keskkonnale ning Liguuria territooriumile, pidades eelkõige silmas:

a) üldisi arenguid seoses uuesti keskkonna komponeerimise (planeerimisega) ja ümberkujundamisega ning selle mõjudega ajaloolis-kultuurilise maastiku päästmisele ning säilitamisele;

<sup>13</sup> Krautzberger in Battis, U., Krautzberger, M., Löhr, R.-P. Baugesetzbuch. 11. Auflage. C.H. Beck Verlag. München, 2010., § 1, Rn 45, 46.

<sup>14</sup> Krautzberger in Battis/Krautzberger/Löhr, § 1, Rn 44.

<sup>15</sup> vabatõlge

<sup>16</sup> Krautzberger in Battis/Krautzberger/Löhr, § 1, Rn 14, 15.

<sup>17</sup> Krautzberger in Battis/Krautzberger/Löhr, § 1, Rn 17.

- b) regiooni tootmisektorite korraldust, innovatsiooni ja arengut, eelkõige turismi, infrastruktuuri arengut, selleks et üldiselt areneksid urbanistilise struktuuri ja kogu regiooni olemasolev süsteem;
- c) olemasolevat asustust, eesmärgiga tõsta elatustaset, eelkõige kõrvaldades arhitektuurilisi takistusi.

Territoriaalplaneerimine on eelkõige mõjutatud järgnevatest põhimõtetest:

- a) **minimaalne** olemasolevate territoriaalsete, maastiku-keskkonna ressurside kasutamine;
- b) haldusorgani aktide **kontsentreerimine**, see tähendab erinevate tasemete, territoriaalplaneerimise pädevuse samamoodi kui andes kõige lähemal seisvale haldusorganile suurema otsustusõiguse, mis põhineb vastastikusel interaktsioonil ja koostööl oma ülesannete täitmiseks;
- c) haldusorgani suutlikkuse tugevdamine selleks, et lihtsustada ja muuta läbipaistvamaks menetlust, juurdepääsu, koostööd teiste kohalike haldusorganitega ja eraisikutega.

### *Sloveenia*

Peamised põhimõtted on sätestatud ja lahti defineeritud peatükis 2. Esitan siinjuures vaid põhimõtete loetelu ilma pikema lahtiseletuseta.

Art 4. Säätva ruumilise arengu põhimõte

Art 5. Planeeringu koostamisel kaasamise ja avalikkuse põhimõte

Art 6. Asulate ruumilise arengu suunamise põhimõte (ka mahajäetud alade taaselustamine ja elamisväärne keskkond)

Art 7. Üldiste ja avalike huvidega arvestamise põhimõte

Art 8. Ruumi eripära säilitamise põhimõte (kultuur, muinsuskaitse, loodus jms)

Art 9. Arhitektuurse eripära säilitamise ja arvestamise põhimõte

Art. 10 Kutseoskuste kasutamise põhimõte. Ehk ruumilise planeerimise otsuseis tuleb teha arvestades ekspertide soovitusi ja uuringute tulemusi.

### *Iirimaa*

Põhimõtteid kui selliseid otseselt sõnastatud ei ole. Regulaatsioonist võib põhimõtteid üksnes tuletada ja järeldada – näiteks avaliku menetluse põhimõte, kaasamise ja konsulteerimise põhimõte, hierarhilisuse põhimõte jne. Isegi õiguspärase ootuse põhimõtet on käsitletud: keegi ei saa eeldada, et kehtivas arenguplaanis sätestatu jääks kehtima ka järgmises arenguplaanis (PDA p 10.8).

Samuti on sätestatud nõue, et planeeringut (arenguplaani) kehtestav instants peab hea seisma avalike huvide kaitsmise eest. PDA p 15 kohaselt tuleb arenguplaani koostamisel arvestada üldisi huve ja tagada nende tasakaalustatud kajastus arenguplaanis.

Regulaatsioonist kumab läbi ka selge juhendumine hierarhilisuse põhimõttest. Lisaks kohustusele tagada planeeringudokumendi kooskõla kõrgemate tasandite planeerimisdokumentidega on sätestatud ka kõrgemate tasandite planeerimisorganitel ja järelevalveorganite sekkumisvõimalused tagamaks hierarhilisuse põhimõtte realiseerimist. Näiteks PDA p 21 sätestab regionaalse tasandi volituse kehtestada piirkondlike planeerimise juhiseid ... vastavalt ministri suunisele või omaalgatuslikult koostöös piirkonna KOVidega.

Samuti sätestab PDA p 28 Ministriile volituse igal ajal anda välja direktiive ja määrusi planeerimistegevuse suunamiseks. Seejuures on ministri volitused piiratud üksnes üldaktide andmisega, PDA p 30 kohaselt ei või sekkuda üksikjuhtumi põhiselt, välja arvatud arenguplaani PDAs sätestatuga kooskõla tagamiseks.

### *Soome*

Eraldi põhimõtteid Maakasutus- ja ehitusseaduses välja toodud ei ole, küll aga on sätestatud alade kasutamise kavandamise eesmärgid, mis on sisuliselt käsitletavad ka põhimõtetena, mida maade kasutamise kavandamise, sh planeerimise, juures peab arvestama. Eelnimetatud eesmärkide kohaselt peab alade kasutamise kavandamise alade kasutamise kavandamine aitama kaasa turvalise, tervisliku, mugava ja sotsiaalselt toimiva ning erinevate elanikerühmade (laste, vanurite ja vigaste) vajadusi rahuldava elu- ja tegevuskeskkonna loomisele, piisava elamuehituse tagamisele, ehitatud keskkonna kauniduse ja kultuuriväärtuste kaitsele, looduse mitmekesisuse ja muude loodusväärtuste säilitamisele, keskkonnakaitsele ja keskkonnaõnnetuste ennetamisele, loodusvarade säästlikule kasutamisele, ühiskonna toimimisele ja heale ehitamisele; ühiskondlike hoonete ehitamise majanduslikkusele, liiklusteede eesmärgipärasele korraldamisele ja kergliiklusteede toimimisele. Väljatoomist väärrib teenuste kättesaadavuse tagamise rõhutamine ühe alade kasutamise kavandamise eesmärgina, mida Eestis kehtiv planeerimisseadus ette ei näe.

### *Taani*

Taani seadus planeerimise põhimõtteid eraldi välja ei too, küll aga on põhimõtted tuletatavad läbi seaduse eesmärkide §-s 1:

- 1) kogu riigi, kõigi tema piirkondade ja kommuunide sihipärane arendamine, lähtudes ühiskonna majandusarengu plaanipärasest ja terviklikust hindamisest;
- 2) väärtuslike hoonete, linnakeskkondade ja maastike säilitamine ja loomine;
- 3) avatud rannaalade säilitamine olulise loodus- ja maastikuressursina ka tulevikus;
- 4) õhu, vee ja mulla saastumise ning mürasaaste ennetamine ja
- 5) avalikkuse võimalikult ulatuslik osalemine planeerimistegevuses.

### 1.2.2 Analüüs

Kontseptsioonis tehti ettepanek planeerimisseaduses sätestada alljärgnevad põhimõtted:

- a. Kaalutlusõigus
- b. Uurimis põhimõte
- c. Avalikkuse põhimõte
- d. Erinevate huvide tasakaalustamine
- e. Võrdse kohtlemise põhimõte
- f. Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõte
- g. Koostöö ja kaasamine
- h. Planeeringusüsteemi hierarhilisus

lisaks on esitatud:

- i. Planeerimine on avalikes huvides

Põhimõtete sätestamisel tuleb eelkõige aluseks võtta Torremolinose harta. Koostöös huvigruppidega leiti, et haldusmenetluslike põhimõtteid ei ole vajalik planeerimisseadusesse ümber kirjutada. Menetluslike printsiipide sätestamine planeerimisseaduses on vajalik kui need erinevad tavapärasest käsitlusest. Seaduse rakendajale peavad menetluslikud põhimõtted olema selged..

Kehtiv PIS esitab ühe põhimõttena erinevate huvide tasakaalustamise vajaduse. Erinevate huvide tasakaalustamise põhimõtte täitmine saab toimuda eelkõige kaalutusõigust kasutades. Haldusorgan peab lõppotsuses olema suuteline näitama, milliseid on põhjendused teatud valikute tegemisel. Erinevate huvide tasakaalustamise sisustamisel on olulised tulevase PIS teised põhimõtted, mis annavad haldusorgani kaalutlustele sisu.

Erinevate huvide kaalumise põhimõtte seondub võrdse kohtlemise põhimõttega. Võrdse kohtlemise põhimõtet PISis eraldi sätestama ei pea, kuid seda tuleb arvestada diskretsiooniotsuse tegemisel.

Lisaks tõdeti, et avalikustamise põhimõtet tuleb rakendada läbivalt kogu menetluse jooksul. Vastav järeldus kehtib ka riigi poolt koostatavate planeeringutele. See tähendab omakorda, et isikutel on alati võimalus suhelda haldusorganiga koostatava planeeringu teemadel. Sellega seondub küsimus, kas planeeringumenetluses osaleda sooviv isik saab esitada arvamuse koostatava planeeringu kohta igas planeeringu koostamise etapis. Samuti, kas isik peab oma arvamuse esitama uuesti avaliku väljapaneku käigus.

Kontseptsioonis on veel välja toodud õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte. Tegu on põhiseaduslike väärtustega ning nende põhimõtete rakendamine sõltub igakordselt konkreetsetest asjaoludest. Tulevases PISis ei ole korrektne sätestada, millal planeeringumenetluses osalejal ei teki õiguspärast ootust. Küll aga on vastava põhimõtte realiseerumist võimalik suunata haldusmenetluslikult ehk kehtestades haldusorganile teatud otsuste vastuvõtmise kohustuse haldusaktiga, mida isikul oleks võimalik vaidlustada. Mida konkreetsemad on haldusorganile esitatud nõuded, seda selgem on ka üksikisikule, mis on tehtavate toimingute õiguslik tähendus ning millal on tal võimalik apelleerida kohustuste rikkumisele.

Veel on olulisena nimetatud koostöö põhimõtet. Arutelul huvigruppidega ning töögrupis ilmnes, et koostöö põhimõtte iseeneses on kõigile aktsepteeritav ning seda on vaja. Edaspidi on vajalik võtta seisukoht, millises vormis nimetatud koostöö toimub – kas arvamuse või kooskõlastuse vormis. Olgu öeldud, et haldusmenetluslikult on tegu, kas siduva seisukoha või aramusavaldusega. Huvigrupid leidsid, et siduvate seisukohtade arv tuleb viia minimaalseks. Siduva seisukoha võtmise alus peab tulenema õigusaktist ja selle ese saab seonduda vaid sellise väärtuse või nõudega, millega ei ole lubatud vastuollu minna (nt tuleohutus) Lisaks märgiti, et kaasatakse isikute pinnal, koostööd tehakse asutustega. Sooviti, et kooskõlastamise nõuded viidaks minimaalseks.

Koostööd ehk kaasamist on võrdlusriikidest põhimõttena nimetanud Sloveenia ja Iirimaa. Sloveenias on kaasamist käsitletud koos avalikustamisega, kus igaühel on õigus osaleda ning oma arvamustega planeerimisprotsessis ning samuti õigus olla teadlik planeerimisprotsessist. Lisatud on veel, et haldusorganid peavad kooskõlas avaliku teabe seadusega tagama juurdepääsu planeerimisdokumentidele. Iirimaal on kaudselt märgitud vastava põhimõtte olulisus: kaasamine (konsulterimine) on planeerimismenetluse osa.

Eelneva põhimõttega on seotud avalikkuse põhimõte, mida võrdlusriikidest on välja toonud Saksamaa ja Sloveenia. Sloveenia on käsitletud avalikkuse printsiipi koos kaasamisega. Nii koostöö kui ka avalikkuse põhimõtte olulisus planeerimismenetluses tuleneb ka Soomes kehtivast regulatsioonist.

Järgnevalt arutati planeeringusüsteemi hierarhilisuse põhimõtet. Vastava põhimõtte sisu on, et kõrgemal seisev planeering käib üle alamastme planeeringust. Ettepanekul on nii negatiivseid kui ka positiivseid külgi. Positiivne on, et alamastme planeeringute muutmine on keerulisem, mis omakord tagab maakasutuse stabiilsuse ning üldsuse huvidega arvestamise. Suhtes riik-kohalik omavalitsus on sellistel juhtudel riigil võimalik selgelt väljendada oma huvisid, mida kohalikel omavalitsustel tuleb järgida. Viimasel juhul on vajalik nende riiklike huvide täpne määratlemine. Suhtes kohalik omavalitsus-üksikisik on hierarhilisuse põhimõtet järgides kohalikul omavalitsusel võimalik näidata avalikke huvisid, millega peab üksikisik arvestama.

Negatiivsena on välja toodud, et hierarhilisuse põhimõte muudab planeerimissüsteemi jäigaks ning et see võib pidurdada arengut, kuna muutmisprotsessid on rakendatud. Sellega seoses on soovitud rõhutada planeeringusüsteemi interaktiivsust.

Hierarhilisuse põhimõtet toetavad võrdlusriikidest Saksamaa ja Iirimaa. Saksamaal on vastav nõue kaudne ning seal sätestatakse, et regioonide areng, korraldus ja kaitse sobituma tervikruumi olude ja vajadustega ning tervikruumi areng, korraldus ning kaitse peab arvestama regioonide olude ja vajadustega. Iirimaa planeerimisõiguses hierarhilisuse printsiip üsna selgelt ja tugevalt erinevatesse planeerimismenetlustesse sisse kirjutatud. Samas Iirimaa on ka võrdlusriikidest ainus, kus planeerimine on pigem tsentraliseeritud, loodud on suisa iseseisev vaidlustusorgan, mis teatud juhtudel omab ka iseseisvat planeerimispädevust. Soomes kehtib nn täpseima planeeringu kehtimise põhimõte - detailseim planeering kehtib ja muudab vähem detailsed mittekohalduvaks, välja arvatud nimetatud planeeringute koostamisel või muutmisel.

Hierarhilisuse põhimõtte sätestamisel on seega vajalik otsustada, kas põhimõte on jäigalt kohustuslik ning millised ülesanded on alamastme planeeringu osas vaieldamatult siduvad. Võimalik on ka sätestada, et planeeringusüsteemi hierarhilisus on standardolukord, millest on seaduses ette nähtud alustel ja juhtudel võimalik teha erandit.

Huvigrupid leidsid, et planeerimist tuleks käsitleda kui eeskätt avalikest huvidest lähtuvat tegevust. Vastav järeldus on kooskõlas ka eelnevalt esitatud ettepanekuga, et planeerimine on avalikes huvides. Põhimõte on sätestatud ka Sloveenia planeerimisseaduses, kus on kehtestatud, et planeerimine on avalikes huvides. Kehtiv planeerimisseadus kohustab tasakaalustatult arvestama avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvidega. Kui sätestada, et planeerimine on avalikes huvides, siis annab see seaduse rakendajale signaali, et avalikud huvid on erahuvidest olulisemad.

Töögrupp leidis, et erinevate huvide kaalumine on planeerimisseaduse põhimõttena oluline ka edaspidi, kuid lõppkaalutluse peab tegema avalik võim ning kaalutlus peab lähtuma avalike huvide tagamise vajadusest. Huvigrupid tõid välja, et avalike huvide esiletõstmine ei pruugi samas käia kõikide planeeringuliikide kohta.

Samuti tõdeti, et avalikustamise põhimõtet tuleb rakendada kogu menetluse jooksul, planeering peaks olema avalikustatud kogu menetluse jooksul. See kehtib ka riigi poolt koostatavate planeeringutele.



Võrdlusriikide õigusest võib välja tuua veel kontseptsioonis käsitlemata põhimõtteid, mida võib kaaluda tulevase seaduse kirjutamisel. Need on planeerimissund (Saksamaa), teenuste kättesaadavus ja planeeringu majanduslik põhjendatus (Soome) ning haldusaktide kontsentratsiooni põhimõte (Itaalia).

Kokkuvõtvalt võib öelda, et analüüsid võrdlusriike ning kuulates ära huvigruppide arvamuse, võib jõuda järeldusele, et selgete põhimõtete sätestamine seaduse tasandil on vajalik, sest need annavad seaduse kohaldamisele raamistiku. Põhimõtetele tuginedes saab haldusorgan kujundada kaalutusotsuseid ja lahendada muid küsimusi mille kohta täpsem regulatsioon puudub. Ka võib põhimõtete sätestamine aidata kaasa sellele, et isikud on oma õigustest paremini informeeritud.

### 1.2.3 Normiettepanek

Süsteemse käsitluse huvides eristasime (õigusaktis eristada ei ole vajalik):

#### Menetluslikud põhimõtted

Avalikkuse põhimõte – see koosneb avalikkusest ja avalikustamisest ning see on seotud avatud menetlusega. Menetluse liiki ei ole eraldi vajalik nimetada. Ühest küljest teeb haldusorgan pingutusi, et kaasata menetlusesse võimalikult suur osa ühiskonnast, teisest küljest on tal kohustus kaasata menetlusesse puudutatud isikud. Siia lisandub ka õigus olla informeeritud. Kaasamine peab toimuma kõikides planeerimismenetluse etappides. Iga planeeringuliigi puhul tagab informeerimise ja kaasamise planeeringu koostaja.

Põhjendamiskohustus – kõrgendatud põhjendamiskohustus. Haldusorgan on kohustatud põhjendama ka taotluse rahuldamise korral tehtud valikuid. Selleks, et teha põhjendatud otsus on ta eelnevalt pidanud rakendama uurimispõhimõtet, et selgitada välja asjas olulised ja tähtsust omavad asjaolud. Menetluse käigus tuleb haldusorganil erinevaid valikuid ja võimalusi piisavalt kaalutleda ning tehtud valikuid ka põhjendada. Seejuures väärib rõhutamist asjaolu, et haldusorgan ei ole planeeringumenetluses seotud taotluse esemega.

Hierarhilisus – detailsem planeering peab olema kooskõlas üldisema planeeringuga ning madalama astme planeering peab olema kooskõlas ülemise astme planeeringuga.

Erinevate huvide tasakaalustamine – haldusorgan peab planeerimismenetluses arvesse võtma erinevaid huvisid. Samas peab planeerimine toimuma avalikes huvides.

#### Sisulised põhimõtted

Kõikehaaravuse põhimõte/Integratsioonipõhimõte – planeeringus peab arvesse võtma olemasolevaid arengukavasid ning muud ruumilist planeerimist puudutavat teavet (näiteks uuringud – müra, geodeesia, saaste, tervis jne, avalik-õiguslikud piirangud, riskianalüüsid, statistika).

Ratsionaalne/funktsionaalne maakasutus – ühest küljest seisneb see olemasoleva ehitatud keskkonna säilitamises ning teisest küljest kasutuses olnud maade taaskasutusse võtmises. Planeerimine peab olema orienteeritud analüüsile.

Looduskeskkonna ja -ressursside säästliku kasutamise põhimõte - loodusliku eripära ja mitmekesisuse säilitamine. Vastutustundlik loodusressursside majandamise ja keskkonna kaitse.

Elukvaliteet – planeerimine peab soodustama elukeskkonna kvaliteedi paranemist ja igapäevaelu parendamist.

### 1.3 PLANEERIMISALASE TEGEVUSE KORRALDAMINE

#### 1.3.1 Võrdlusriikide õigus

##### *Saksamaa*

Planeerimis- ja ehitusõigus on Saksamaa Liitvabariigis kui föderaalse ülesehitusega riigis liidumaade ja liidu konkureerivas kompetentsis<sup>18</sup> (*Grundgesetz* art 74 lg 1 p 18), mis tähendab, et liidul on antud valdkonnas seaduste andmise eesõigus (art 72 lg 1); seda on seni ka kasutatud. Ühtlasi on meie mõistes planeerimisõigus Saksamaal jagatud kahe tasandi vahel – kohalik ja regionaalne –<sup>19</sup> ning planeerimisalaseid norme leidub ruumilise planeerimise seaduses (*Raumordnungsgesetz*, edaspidi *ROG*), liidumaade planeerimisseadustes (*Landesplanungsgesetze*<sup>20</sup>) ning ehitusseadustikus (*Baugesetzbuch*, edaspidi *BauGB*).

##### *Itaalia*

Itaalias reguleeritakse planeerimisõigust riiklikult ning regionaalsel tasemel. Üleriigiline planeerimisseadus - LU n 1150/1942 - annab üldised suunised planeeringute tegemiseks. LU n 1150/1942 artikkel 1 lg 1 sätestab, et käesolev seadus sätestab asustatud aladele ehitamise korra ning üldise riikliku urbanistilise arengu põhimõtted. Vastava seaduse artikkel 4 täpsustab, et urbanistilist tegevust teostatakse territoriaalplaneerimise kaudu (regionaaltasand), kommunaalplaanide kaudu (linna tasand) ning ehitustegevust reguleerivatele normidele vastavalt. Riiklike normide ning regionaaltasandi ja kohalike omavalitsuste omavahelisi suhteid reguleerib Legge 142/1990, mis muuhulgas sätestab kohaliku võimu ulatusliku autonoomia. Peale regionaaltasandi eristatakse provintse ja kommuune, millel on kummalgi eraldi planeering ning vastav kord.

##### *Sloveenia*

Art 11. Riigi ja kohaliku omavalitsuse pädevus.

Riigi pädevuses on

Riiklike ruumilise arengu eesmärkide seadmine

Määrata kindlaks suunised ja juhised ruumiliseks planeerimiseks kõikidel tasanditel planeerimise kord

---

<sup>18</sup> Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüsis toodud Saksamaad puudutav osa lähtub föderaalreformieelsest ajast, vt lk 24 jj.

<sup>19</sup> W. Ewer. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. *Juridica* 2006, VII, 443-450, lk 444

<sup>20</sup> mitte sassi ajada liidumaade ehituskordadega (*Landesbauordnungen*), mis on osa ehituskorraldusõigusest (*Bauordnungsrecht*).

seaduslikkuse järelevalve ruumilise planeerimise korraldamise üle kohalikul tasandil.

(2) kohaliku omavalitsuse pädevuses on:

1. 1. determining references and guidelines for the spatial development of the municipality, viited ja suuniseid kohalikuks ruumiliseks arenguks
2. 2. determining the use of space and conditions for placing interventions in space, and ruumi kasutamise tingimused ja sekkumine ruumi
3. kohaliku tähtsusega ruumilise planeerimise kord

Art 12 jaotab planeeringud hierarhiliselt ning kirjeldab erinevate tasemete sisu.

Planeeringud jagunevad:

riikliku tähtsusega

regionaalse tähtsusega (üks või mitu omavalitsust )

kohaliku tähtsusega (määrab konkreetsed maakasutustingimused)

Vabariigi Valitsusel on õigus täpsustada riikliku tähtsusega planeeringu tegemise korda.

ART 13 sätestab asendustäitmise, et kui KOV ei suuda alamaid planeeringuid kehtestada ja see on äärmiselt vajalik, siis võib seda KOVi eest teha vastav ministerium ja nõuda KOVilt kulud sisse.

### *Irimaa*

Irimaal on kahetasandiline kohalik omavalitsus: kohalik omavalitsus ja nende esindajatest valitud regionaalne omavalitsus (regional authority).

1) Planeerimine on kohalike omavalitsuste planeerimisorganite ülesanne (Planning Authority): maakonnad (county councils), KOV (county borough corporations, borough corporations, Town councils). Sellel tasandil koostatakse meie mõistes üld- ja detailplaneeringuid (development plan & local area plan) ja antakse välja arendustöö lube (development permission).

2) Regionaalne omavalitsustasand vastutab piirkonna planeerimise suhtes juhtnõõride väljatöötamise ja rakendamise eest (Regional Planning Guidelines). Sellel tasemel planeerimist kui sellist ei toimu.

Valitsuse tasandil vastutab planeerimisalase seadusandluse ja poliitika ning juhiste väljatöötamise eest – Keskkonna- ja kohaliku omavalitsuseminister. Riigi tasandil koostatakse riigi ruumilise arengu strateegia.

Iiri planeerimissüsteemi omapäraks on sõltumatu vaidlustusinstantsi olemasolu – Planning Appeals Board. Viimasel on teatud juhtudel ka iseseisev planeerimispädevus (strateegilised infrastruktuuri rajatised).

### *Soome*

Asjaomase ministri (keskkonnaminister) pädevusse kuulub alade kasutamise kavandamine ja ehitustegevuse üldine arendamine ja juhtimine. Asjaomane minister edendab, juhib ja kontrollib maakonnaplaneerimist.

Asjaomasele ministrile kuulub ka ehitustoodete direktiivi nõuete täitmise kontrollimine. Asjaomase ministrina mõistetakse keskkonnaministrit, kui määruses ei ole sätestatud teisiti.

Kaubandus-, liiklus- ja keskkonnakeskused, mis on töö- ja kaubandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad valitsusasutused (Soomes kokku 15), edendab ja juhib valla alade kasutamise kavandamist ja ehitustegevuse korraldamist.

Kaubandus-, liiklus- ja keskkonnakeskus peab valvama, et planeerimisel, ehitamisel ja alade muul moel kasutamisel järgitaks riiklike alade kasutamise eesmärk, muid alade kasutamist ja ehitamist puudutavaid põhimõtteid ning seda, et planeerimisasjade ja ehitamise korraldamisel järgitaks maakasutust- ja ehitustegevust reguleerivaid õigusakte.

Maakonnaliit kavandab maakonna tegevust.

KOV peab hoolitsema alade kasutamise kavandamise ja ehitamise juhtimise ning järelevalve eest. KOV-l peab olema piisavalt ressursi ja pädevust ülesannete täitmiseks.

KOV-s, kus elab üle 6000 elaniku, peab olema planeerija. Planeerija võib olla ka mitme valla peale üks, samuti võib KOV anda lepingu alusel enda planeerija teise KOV-i või KOV liidu teenistusse.

Asjaomane minister võib erilistel põhjustel vabastada KOV-i teatud ajaks eelmises lõikes toodud nõuete täitmisest.

Järelevalve alade kasutamise üle

Keskkonnaministeerium peab korraldama järelevalvet maa-alade kasutamise ja ehitatud keskkonna üle ning pidama vastavat andmebaasi.

Majandus-, liiklus- ja keskkonnakeskus edendab ja ohjab järelevalvet maa-alade kasutamise ja ehitatudkeskkonna suundumuste üle oma haldusalas ja osaliselt peab hoolt vajaliku kontrollisüsteemi loomise eest.

Maakondade liit peab hoolt kandma ja teostama järelevalvet maakonnaplaneeringutega hõlmatud maa-alade kasutamise, üldvajalike ja ühiskasutuses olevate ehitiste, ehitatud keskkonna ning kultuuri- ja looduskeskkonna olukorra ja arengusuundade üle.

KOV peab hoolt kandma ja teostama järelevalvet oma territooriumil toimuva planeerimis- ja ehitustegevuse, maa-alade kasutamise, tehis-, loodus- ja kultuurikeskkonna arengute üle.

### *Taani*

Taani planeerimisseadus näeb § 2 lõikes 1 ette, et keskkonnaminister vastutab kogu üleriigilise planeerimistegevuse läbiviimise ning selleks vajalike uuringute teostamise eest. Samuti näeb seadus ette §-s 10a, et igal piirkonnal peab olema oma piirkonna arengukava, millele peavad olema lisatud kaardid ja mille koostab piirkonnanõukogu.

Kõige olulisem planeeringuliik Taanis on kohaliku omavalitsuse poolt koostatud kommuuniplaneering. Seadus sätestab §-s 11, et igal valla/linnakommunil peab olema oma

planeering. Kommuniplaneeringus on kommuuni arengu koondhindamise alusel kindlaks määratud: 1) kommuuni arengu ja maakasutuse peamisi eesmärke väljendav põhistruktuur; 2) suunised maakasutuse jms kohta ja 3) raamsätted kommuunide üksikosasid hõlmavate kohalike planeeringute sisu kohta. §-s 13 sätestab, et kohalik omavalitsus võib koostada kohalikke planeeringuid, nende koostamine on kohustuslik enne suuremat kruntideks jagamist või enne suurte ehitiste või rajatise alustamist, kaasa arvatud hoonete lammutamine, ja üldiselt kõikidel juhtudel, kui see on vajalik kommuuniplaneeringu elluviimise tagamiseks.

Taani planeerimisseadus ei sätesta planeeringut koostavale isikule ehk planeerijale esitatavaid nõudeid.

### 1.3.2 Analüüs

Hetkel kehtiva PLSi planeerimisalase tegevuse korraldamine sisaldab lisaks institutsionaalsele pädevusele ka järelevalvepädevuse sätteid. Idee vastavaid pädevusi sätestada ei ole vale, kuid järelevalvesätteid peaksid õigusaktis asuma ühes kohas ning olema normiadressaadile arusaadavad. Seega tuleb tulevikus kirjutatavas planeerimisseaduses eristada kompetentsisätteid – kes milliseid ülesandeid täidab - ning järelevalvesätteid – kes kelle üle järelevalvet teostab ning mis on järelevalve sisu.

Kehtivas seaduses olev planeerimisalase tegevuse korraldamise säte ei ole tulevikus sellisel kujul vajalik. Oluline on, et planeerimisalased pädevused tuleksid selgelt õigusaktist välja.

Töögrupp jõudis koostöös huvigruppidega seisukohale, et olemuslikud muudatused planeerimisalase tegevuse korraldamisel ei ole vajalikud. Tulevikus oleks vajalik selgemalt sätestada ülesannete jaotus eri haldusorganite vahel. Kõige otstarbekam on seda teha iga planeeringuliigi juures eraldi.

Puudub vaidlus, et detailsemate planeeringute koostamine peab olema kohaliku omavalitsuse ülesanne ning kohaliku omavalitsuste planeeringute otsustuspädevust ei saa ära anda. Vastav järeldus on kooskõlas ka Torremolinose hartaga.

Samuti leiti, et peab olema tagatud võimalus, et erandina oleks teatud objektide osas riigil, lähtudes riiklikust huvist, eriplaneerimisõigus.

### 1.3.3 Normiettepanek

Üleriigiline planeering – vastutab ja koostamist korraldab vastava valdkonna eest vastutav ministerium.

Maakonnaplaneering – vastutab ja koostamist korraldab maavanem.

Üldplaneering – vastutab ja koostamist korraldab kohalik omavalitsus.

Detailplaneering – vastutab ja koostamist korraldab kohalik omavalitsus.

Täpsem pädevus, kohustused ja ülesanded tuleb sätestada iga planeeringuliigi juures eraldi.

## 1.4 MÕISTED

### 1.4.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

**Planeerimise või planeeringu** mõistet pole positiivselt määratletud ei *ROG*'is ega *BauGB*'s; viimases on seda tehtud funktsionaalselt, kohaliku tasandi planeeringute ülesannete kaudu (§ 1 lg 1). *ROG* §-s 3 on toodud ruumilise planeerimise nõuete, eesmärkide, põhimõtete ja muude nõuete definitsioonid ning lisaks valitsusasutuste, ruumiga seotud planeeringute ja meetmete ning ruumilise planeeringute kavade mõistete seletused.

**Planeerija** mõistet reguleerivad Saksamaal arvukad liidumaade ehituskorrad (*Landesbauordnungen*, edaspidi *LBO*). Kuna tegemist on ehituskorraldusõigusega (*Bauordnungsrecht*), siis on planeerijana sellistes seadustes mõeldud isikut, kes koostab ehitusprojekte jms mitte ei tegele planeerimistegevusega laiemas tähenduses (nt üldplaneeringute koostamisega).

Mitte kuigi üllatuslikult nõutakse planeerijalt oskusteabe valdamist ning kogemuste olemasolu, mis on piisavad vastava ehitusprojekti koostamiseks – nt Mecklenburg-Vorpommerni ja Schleswig-Holsteini *LBO* sellega piirdubki (vt vastavalt § 54 ning § 55). Muudes liidumaades on nõutud lisaks arhitekti või inseneri kutsumust või vastavates kutsekodades planeerijate nimekirjas olemist (vt nt Baden-Württembergi *LBO* § 43, Niedersachseni *LBO* § 58).

Planeerija vastutab koostatavate dokumentide avalik-õiguslikele nõuetele vastavuse eest.

#### *Itaalia*

Seadus mõisteid eraldi ei sätesta.

#### *Sloveenia*

Artikkel 2 (1) on defineeritud 25 mõistet ja (2) ütleb, et kui seaduses kasutatakse mõistet, mis ei ole defineeritud tuleb seda tõlgendada ehitusseaduse tähenduses

põhjalik uuendamine

mahajäetud ala

ruumilise planeerimise piirkond

avalikku infrastruktuuri kuuluvad hooned ja võrgud

riigivara

maastik

hoone piir

arvamus (kooskõlastus)

kasutuskõlblikud dokumendid?????)

planeerimisega seotud institutsioonid

lahendatavad pinnad

sekkumine keskkonda

ruumiline staatus

ruumilise planeerimise dokumendid

ruum

ruumiline korraldus

ruumilise rakendamise tingimused  
ruumilise arengu tasakaal  
ruumiline planeerimine  
hajutatud ehitus  
hajaasustus  
arengu piirkond  
suunised  
hoone maa (building land - krunt ilmselt)  
haljasala

### *Iirimaa*

Mõisteid on defineeritud, kuid ilmselgelt ei ole need käsitletavad eeskujuna Eesti vastava regulatsiooni väljatöötamisel. Näiteks keskne mõiste on arendus – igasugune maa kasutusotstarbe muutmine; lisaks on mõistetena välja toodud põllumajandus, linnudirektiivi jne.

### *Soome*

Planeerimise osas mõisteid eraldi defineeritud ei ole, küll aga kasutab Soome maakasutus- ja ehitusseadus planeerimise osas termineid (n krundi jaotuskava, kaasamis- ja hindamiskava jm) mille sisu tuleneb seaduse üldisest kontekstist, samas ei ole need, arvestades Soomes planeerimist reguleeriva õigusliku raamistiku üldiseid erinevusi, kasutatavad eeskujuna Eestis.

### *Taani*

Taani planeerimisseadus ei näe ette eraldi mõisteid ja nende selgitusi.

## 1.4.2 Analüüs

Töögrupp leidis, et vajalikuks võib osutuda **planeerija** kutse ja nõuete seaduses sätestamine. Peaks kaaluma nõuete kehtestamist detailplaneeringu koostamise jaoks. Planeerija on oma olemuselt projektijuht, kes paneb kokku meeskonna, sõltuvalt sellest, mida planeerima hakatakse. Samuti jõuti seisukohale, et planeerija mõistet on mõistlikum käsitleda koos teiste erinõuetega isikute juures, et leida õigusloomeliselt ühesugune lahendus.

Samuti jõudis töögrupp seisukohale, et kooskõlastuse ning arvamuse mõisted võiksid järgida HMS üldosas ette antud mõistekasutust. Seega mõiste siduv kooskõlastus ja kooskõlastus eristamine ei ole mõistlik, sest kooskõlastus on juba oma olemuselt siduv. Haldusorgan (planeeringu koostamise korraldaja) peab suutma järgida seadusest tulenevate nõuete täitmist (näiteks tuleohutus), kuid peab samamoodi olema võimeline tegema arvamuste pinnalt põhjendatud kaalutusotsuse.

Huvigruppide arutelul tehti erinevaid ettepanekuid. Üks ettepanekutest oli, et kui midagi üldse täpsemalt lahti kirjutada, siis võiks see olla ehk „**planeeringu lähteseisukohad**“. Ühegi riigi seaduses ei kasutata sellist instrumenti nagu „**kooskõlastus**“, ka Eesti seadus ei peaks seda defineerima asuma, eriti kui on hästi hakkama saanud ka seda mõistet defineerimata.

Ettepanek /vastuväited – kehtiva seaduse puhul oli mõte neid eristada menetluse ökonoomsuse huvides.

Lisaks toodi välja, et õiguskantsler on väljendanud seisukohta, et olulised mõisted seaduses peaksid täpsemalt lahti kirjutatud olema. Mõistete sisustamine on praktikas probleemiks olnud. Seaduses ei pea esitama ulatuslikku ja kõikehõlmavat mõisteaparatuuri, kuid kui mõisteid praktikas kasutatakse, siis järelikult on nende järgi vajadus ja järelikult tuleks need ära märkida. Veel lisati, et mõned asjad võib küll mõistlik olla lahti kirjutada, samas tuleks piirduda üksnes nende mõistete määratlemisega, mida seaduse regulatsioonis kasutatakse.

Kooskõlastamine – see tuleks selgelt piiritleda üksnes riigiasutuste vahel toimuva suhtlusega, kooskõlastamise käigus vaatavad riigiasutused seadusest tulenevate nõuete täitmist üksnes oma pädevuse piires. Ülejäänud isikute-asutustega on koostöö ja need formuleerivad oma seisukohad arvamusega (seisukohaga), mitte kooskõlastusega. Mõisteid „ettepanek“ ja „vastuväide“ ei ole vaja seaduses eristada – laekunud ettepanekuid-vastuväiteid klassifitseerivad ettepanekuks või vastuväiteks haldusorganid. Sisuliselt on mõlema puhul tegu arvamustega.

Samuti toodi välja, et probleemid ei seisne niivõrd mõistete puudumises, kuivõrd selles, et menetlus on kohati ebaselge, seega on küsimusi, millal haldusorgan peab teatud toiminguid tegema (kooskõlastama).

Lisaks leiti, et kooskõlastuse õiguslik kaal on ebaselge. Kui tegemist on näiteks Päästeameti kooskõlastusega, mis tugineb selgesõnaliselt seadusest tulenevatele asjaoludele siis on asi selge. Kui on aga tegemist näiteks mõne ministeeriumi kooskõlastusega, mis puudutab näiteks ministeeriumi valitsemisala, mis võib mõningatel juhtudel kattuda ka mõne teise ametkonna valitsemisalaga, siis alati ei ole selge. Mõiste „Lähteseisukoht“ on vajalik ning selle all on mõistetud planeeringu ettepanekut. Samuti on praktikas kasutusel mõiste „planeeringu põhilahendus“ – planeering, mis pole veel läinud vastuvõtmisele, enne planeeringu põhilahendust on üksnes „planeeringu eskiis“.

Planeering on planeeringumenetluses saavutatud kokkulepe, mis on väljendatud graafiliselt ja kirjalikult ning kehtestatud selleks pädevust omava haldusorgani poolt. Kui jääda planeeringu mõiste juurde, siis võiks kasutada kehtiva seaduse § 2 lõiget 1.

#### 1.4.3 Normiettepanek

Analüüsis ilmnas ja huvigruppide ettepanekutest tuli välja, et eelkõige vajavad määratlemist järgnevad mõisted: .

Planeering

Krunt

Sihtotstarve

Miljöövärtuslik ala ja miljöövärtuslik hoonestusala – tuleks kokku leppida KuMiga sobiva mõiste kasutamise osas.

Juhtotstarve

Roheline võrgustik – leppida kokku keskkonnaõiguse töögrupiga.

Virgestusala

Kompaktse asustusega ala – võiks olla üldplaneeringu määratleda ja kovide otsustada.



Tiheasustusala

Kuja – lubatud minimaalne vahekaugus. Tegu ei ole planeerimisõigusliku mõistega, võib välja jätta.

Krundi kasutamise sihtotstarve – vajalik defineerida ja seostada juhtotstarbega.

## 1.5 STRATEEGILISED PLANEERINGUD

### 1.5.1 Kogu riigi territooriumi hõlmav planeering

#### 1.5.1.1 Võrdlusriigid

##### *Saksamaa*

Saksamaa Liitvabariiki liidu tasandil puudutav ruumiline planeerimine on reguleeritud *ROG*'is; liidumaade tasandi planeeringud (*landesweite Raumordnungspläne*) on reguleeritud osaliselt *ROG*'is, osaliselt liidumaade poolt välja antud planeerimisseadustes (*Landesplanungsgesetze*, edaspidi *LPG*); regionaaltasandi planeeringud (*Regionalpläne*) on reguleeritud peaaegu täielikult planeerimisseadustes.<sup>21</sup> Kohaliku tasandi planeeringust (*Bauleitplanung*) erinevad nimetatud planeeringud eelkõige seetõttu, et ei sisalda sätteid mitte üksnes maakasutuse, vaid ka muude valdkondade kohta, näiteks majandusareng, transpordi infrastruktuur, elektrienergiaga varustamine jne<sup>22</sup>.

**Liidu** tasandi planeeringute eest on vastutav liiklus-, ehitus- ning linnaarendusministeerium (*Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*) (*ROG* § 17 lg 1). Tuleb tähele panna, et sellistel planeeringutel puudub õiguslik siduvus (*ROG* § 17 lg 2 ls 2), nad võetakse vastu soovituslike programmide või kontseptsioonidena ning mitte seadustena<sup>23</sup>.

Strateegiliste planeeringute raskuskese lasub Saksamaal seega **liidumaade tasandil**. Liidumaad koostavad liidumaa planeeringu (*ROG* § 8 lg 1 p 1) ning regionaalplaneeringud (p 2).

**Liidumaa planeeringus** peab olema kindlaks määratud ruumi struktuur, eriti mis puudutab:

1. asustusstruktuuri, mille poole püüeldakse;
2. vabaks jäetava ala struktuuri (*Freiraumstruktur*) ja
3. infrastruktuuri jaoks kindlustatud trasse ja paikasid (*ROG* § 8 lg 5).

Kindlasti peab liidumaa planeering sisaldama eesmärke (tegemist on seejuures õigusnormidega materiaalses mõttes<sup>24</sup>) ning põhimõtteid, mis on kohased planeeringusse kaasamiseks ning mis on vajalikud ruumile esitatud nõudmiste omavaheliseks koordineerimiseks (*ROG* § 8 lg 6). Teatavasti on planeeringu eesmärgid Saksamaal kohalikule omavalitsusele siduvad (*ROG* § 4 lg 1 ls 1 ning *BauGB* § 1 lg 4)<sup>25</sup> ning nendest kõrvalekaldumise tulemuseks on kohaliku omavalitsuse poolt väljastatava planeeringu (üld-

---

<sup>21</sup> Peine, S 10.

<sup>22</sup> Ewer, lk 444.

<sup>23</sup> Peine, S 18

<sup>24</sup> Krautzberger in Battis/Krautzberger/Löhr, § 1, Rn 38.

<sup>25</sup> vt vastavalt *Beachtenspflicht*'i ning *Anpassungspflicht*'i vahekorra kohta ka: Krautzberger, § 1, Rn 33.

või detailplaneeringu) tühisus<sup>26</sup>. Põhimõtteid on kohalik omavalitsus kohustatud aga arvestama ainult kaalumise raames ning seega võivad nad põhimõtted ka järgimata jätta.<sup>27</sup>

**Menetlust** reguleerib *ROG* võrdlemisi üldiselt, igal liidumaal on olnud võimalus menetlust oma *LPG*'ga täpsustada. Näiteks sätestab Baden-Württembergi *LPG*, et liidumaa planeeringu menetluse algatab ning viib läbi kõrgeim ruumilise planeerimise ning maa planeerimise amet (*oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde*) (§ 9 lg 1), kelleks on majandusministeerium (§ 30 lg 1); regionaalplaneeringu puhul on tegevaks regiooninõukogu (*Regionalverband*) (§ 12 lg 1), kelleks on ringkonnapresiidiumid (*Regierungspräsidium*, § 30 lg 2).

Nii liidumaa planeeringu kui regionaalplaneeringu koostamist reguleerivad *ROG*'is § 9 – § 11, mis teenivad suures osas direktiivi 2001/42/EÜ transponeerimise ning seega strateegilise keskkonnamõju hindamise sisseviimise eesmärki.<sup>28</sup> Liidumaade *LPG*'des on menetluse kohta täpsemad sätted.

*ROG* § 9 lg 1 järgi viib planeeringu eest vastutav amet läbi keskkonnamõju hindamise (*Umweltprüfung*), mille käigus selgitatakse välja ning kirjeldatakse ja hinnatakse varakult keskkonnamõju hindamise siseseviimise eesmärki.<sup>28</sup> Liidumaade *LPG*'des on menetluse kohta täpsemad sätted.

*ROG* § 9 lg 1 järgi viib planeeringu eest vastutav amet läbi keskkonnamõju hindamise (*Umweltprüfung*), mille käigus selgitatakse välja ning kirjeldatakse ja hinnatakse varakult keskkonnamõju hindamise siseseviimise eesmärki.<sup>28</sup> Liidumaade *LPG*'des on menetluse kohta täpsemad sätted.

1. inimestele, s.h inimtervisele, loomadele, taimedele ning bioloogilisele mitmekülsusele;
2. pinnale, veele, õhule, kliimale ning maastikule;
3. kultuuriväärtustele ning muudele asjalistele väärtustele (*Sachgüter*), kui ka
4. eelnimetatute omavahelistele vastastikustele mõjudele.

Protsessis peavad olema kaasatud haldusorganid, kelle keskkonda ja tervist puudutavat ülesannete ala võib plaan puudutada (*ROG* § 9 lg 1 ls 2). Teatud juhtudel võib planeeringu muutmise korral keskkonnamõjude strateegilisest hindamisest loobuda (*ROG* § 9 lg 2).

NB! Liidumaade planeeringute ning regionaalplaneeringute koostamisel keskkonnamõjude hindamise läbiviimise kohustuse sätestab ka keskkonnasobivushindamise seadus (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*, edaspidi *UVPG*, lisa 3<sup>29</sup> p 1.5.). Kuigi keskkonnamõju hindamist, s.h strateegilist keskkonnamõjuhindamist reguleerib Saksamaal *UVPG*, on planeeringute käigus tehtav keskkonnamõju strateegiline hindamine integreeritud planeeringuid reguleerivatesse seadustikesse – *ROG*'i (ja sellega seotud liidumaade *LPG*'d) ja *BauGB*'sse ning seega siin *UVPG* ei kohaldu (*UVPG* § 16 lg 4 strateegiliste planeeringute kohta ning § 17 lg 2 kohaliku tasandi planeeringutesse puutuvalt).

**Avalikkuse kaasamist** strateegiliste planeeringute koostamisse reguleerib *ROG* § 10, mille lg 1 esimese lause järgi tuleb planeeringu koostamisest teavitada nii avalikkust kui ka haldusorganeid, kelle huvid võivad olla puudutatud; neile tuleb anda võimalus esitada seisukoht planeeringu visandi ning selle põhjenduse kohta. Kui planeeringu koostamise korral tehakse keskkonnamõjude hindamine, peab lisaks visandile ning selle põhjendusele olema vähemalt üheks kuuks tutvumiseks välja pandud ka keskkonnamõjude raport ning muud

<sup>26</sup> vt Krautzberger in Battis/Krautzberger/Löhr, § 1, Rn 42.

<sup>27</sup> Ewer, lk 444.

<sup>28</sup> Hendler, R., Koch, H.-J. Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 5. Auflage. Richard Boorberg Verlag. Stuttgart, 2009, S 61

<sup>29</sup> „Strateegilise keskkonnamõjuhindamise kohustusega plaanid ja programmid“

materjalid (*ROG* § 10 lg 1 ls 2). Paragrahv reguleerib veel tutvumiseks väljapaneku kohast ning kestusest teavitamist ning muud eeltoodud seisukohtade esitamisega seonduvat.

Baden-Württembergi *LPG* täpsustab, et liidumaa planeeringu visand tuleb koos põhjenduse ning keskkonnaraportiga saata liidupäevale (liidumaa parlament) seisukohavõtuks (§ 9 lg 2). Liidumaa planeeringu koostamise tuleb kaasata puutumuse piirides kohalikud omavalitsused ning ülejäänud kohaliku tasandi planeeringute kandjad ja maakonnad, regiooninõukogud, muud avalikud ametid ning eraisikud ning tunnustatud looduskaitseelsid (§ 9 lg 3). Avalikkuse kaasamist reguleerib sama paragrahvi lõige 4, mis sätestab m.h, et plaani visand tuleb koos põhjenduse ning keskkonnaraportiga kuuks ajaks välja panna; samaaegselt tuleb nimetatud materjalid panna välja ka Internetti. Koht, aeg ning veebiadress tuleb teatada vähemalt üks nädal ette. Igaüks võib plaani visandile, selle põhjendusele või keskkonnaraportile esitada kirjalikult, protokollitult või elektrooniliselt seisukohavõtu.

*ROG* § 11 lg 1 sätestab, et kui strateegiline planeering ei võeta vastu seaduse või määrusena tuleb planeering välja kuulutada ning sellega muutub ta ka kehtivaks. Planeering tuleb koos keskkonna hindamise aruandega ning selle järelevõetavate meetmetega esitada avalikuks tutvumiseks või anda teada, kus selline tutvumine aset saab leida (lg 2). Baden-Württembergi *LPG* ei tee siinkohal olulisi täiendusi.

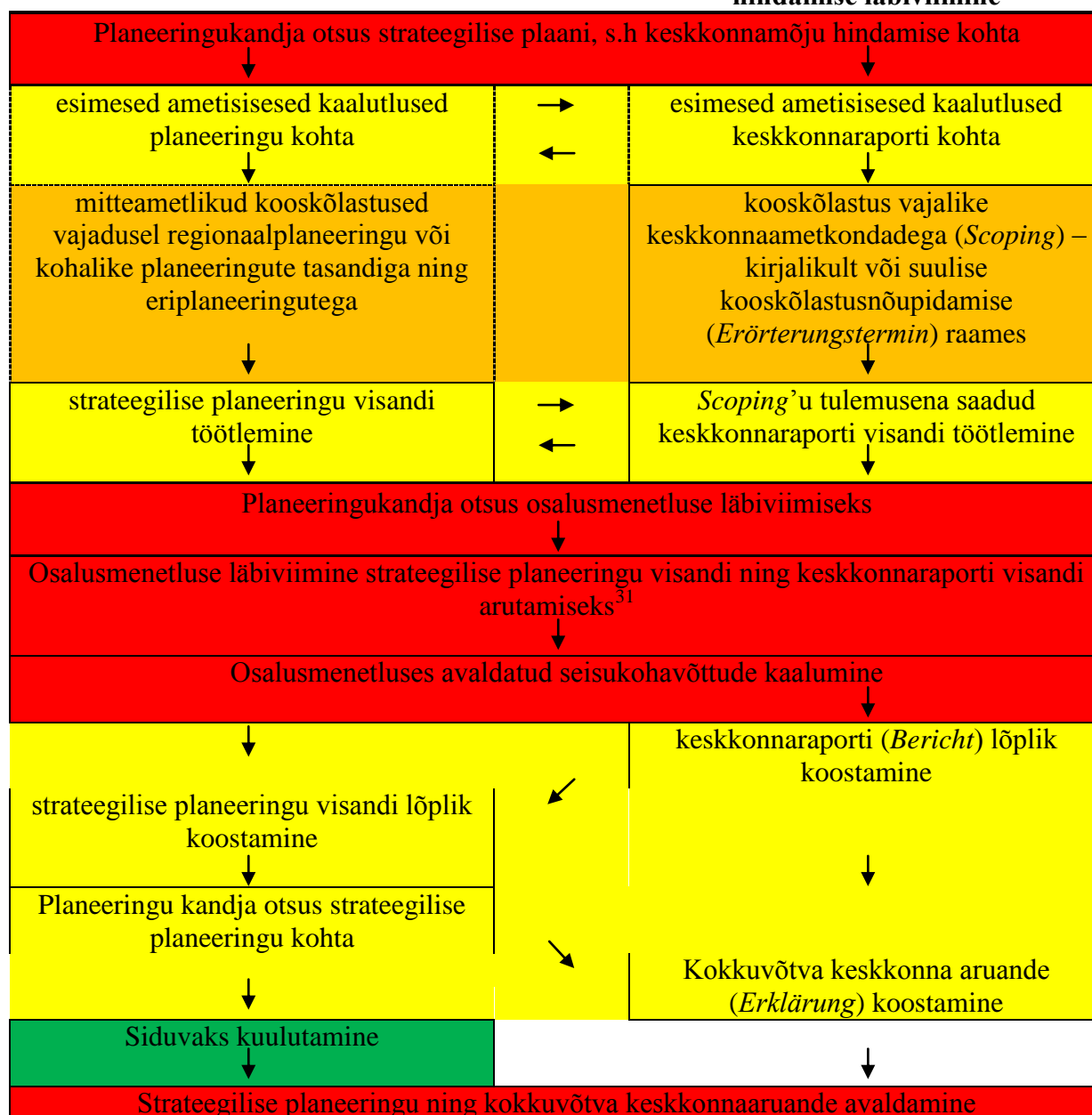
*ROG* § 12 määrab sellised menetlus- ja vorminõuete rikkumised, mida loetakse arvestatavateks ja mis võivad seega mõjutada planeeringu õiguslikku kehtivust. Põhimõtteliselt on menetlus- ning vorminõuete rikkumine ruumilise planeeringu õigusliku kehtivuse jaoks oluline ainult erandlikel loetletud juhtudel: kui rikutud on avalikkuse kaasamise sätteid, planeeringu põhjendusse ja visandisse puutuvaid sätteid või kui väljakuulutamise eesmärki ei saavutatud avalikkuse informeerimise eesmärki (§ 12 lg 1). Üldiselt näeb strateegiliste planeeringute ja sellega kaasneva keskkonnamõju strateegilise mõju hindamise **menetlus** välja järgnevalt.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Schmidt, P. Warum ist die Umweltprüfung für Pläne und Programme der Raumordnung raumordnungsrechtlich zu regeln? – Workshop „Umweltprüfung in der Regionalplanung“ am 29.01.2007 in der Universität Mannheim. Im Internet. Aufrufbar: [http://www.arl-net.de/pdf/veranst/workshop\\_umweltpruefung/Schmidt.pdf](http://www.arl-net.de/pdf/veranst/workshop_umweltpruefung/Schmidt.pdf) (24. Februar 2010)

## Strateegilise planeeringu koostamine

## Keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimine



### Itaalia

Itaalias kogu riigi territooriumi hõlmav planeering puudub.

### Sloveenia

Sloveenias on üleriigilise planeering üks esmaseid dokumente riiklik strateegiline planeering, mida mingil määral võib samastada Eesti keskkonnamõtjude strateegilise hindamisega. Protseduur ja dokument on integreeritud üleriigilise planeeringu koostamisega, kuid selliselt,

<sup>31</sup> põhimõtteliselt on tegemist avaliku aruteluga, vt *ROG* § 10

et üleriigiline planeering annab strateegilisele planeeringule nii sisendit, kui kasutab selle väljundit.

Art 22 eesmärk ja ulatus

(1) With the purpose of providing coordinated and efficient spatial development, with the wise (1) strateegilise planeeringu eesmärk on anda kooskõlastatud ja tõhusa ruumilise arenguga, tark ja kasutatav use of natural, spatial, and other development potentials, the national strategic spatia füüsiline, ruumiline ja muud arengu potentsiaali arvestav lahendus võttes arvesse üldsuse kasu, the field of environmental protection, nature conservation, the sustainable use of nakes kkonakaitset, looduskaitset, loodusvarade säästvat kasutamist, goods, the protection of cultural heritage, and preservation of human health (hereinafter kultuuripärandi kaitset ja inimese tervise säilimist (edaspidi referred to as: protection requirements) determines the objectives and references of spat: kaitse nõuded).

Strateegiline planeering määrab kindlaks eesmärgid ja viited ruumilisele arengule ja määrab kindlaks suunised ja riiklikud prioriteedid kõnealuste valdkondade ruumiliseks kavandamiseks.

(2) On the basis of objectives, references and guidelines from the previous paragraph, the eesmärgid, viited ja suunised eelmise lõigus esitatu valguses. national strategic spatial plan determines the layout of spatial arrangements of national Riiklik strateegiline planeering määrab ruumilise paigutuse riiklikult olulise importance so that development needs arising from the national development documents arenguvajaduste korral, mis tulenevad riiklikust arengukava dokumentidest ja kooskõlastatakse kaitse nõuetega.

Art 23. Riiklikku strateegilise planeeringu algatamise otsustab vabariigi valitsus arvestades erinevate ministeeriumite strateegiaid ja vajadusi (energeetika-, transpordi-, elektroonilise side, inimasustus, põllumajanduses ja metsanduses, kultuuri ja kultuuripärandit, keskkonnakaitse, looduskaitse, vesi, majandus, kaitse, kaitse loodus-ja muude katastroofide eest).

Art 24. Riiklikku strateegilise planeeringu koostamise käigus hinnatakse erinevaid mõjuaspekte.

Art 25. Riiklikku strateegilise planeeringu ajal küsitakse sisendit ja planeering kooskõlastatakse KOVide ja ministeeriumitega.

Art 26. Ministeeriumi ettepanekul kinnitab riiklikku strateegilise planeeringu Vabariigi Valitsus ja suunab selle vastuvõtmiseks parlamenti.

Peale strateegilise planeeringu vastuvõtmist otsustab selle rakendamise ajakava üle valitsus.

Art 27. Üleriigiline planeering koostatakse kooskõlas (ja arvestades) üleriigilise strateegilise planeeringuga.

Koostab vastutav ministeerium.

Strateegilise planeeringu koostamise sisendina kasutatakse riiklikke poliitika ja arengukavu (energeetika-, transpordi-, elektroonilise side, inimasustuse, põllumajanduse ja metsanduse, kultuuri ja kultuuripärandit, keskkonnakaitse, looduskaitse, vee majandamise ja kaitse, looduskaitse ja kaitse katastroofide eest)

Vastutav ministeerium koostab ka planeeringu elluviimise mõjude analüüsi.

(1) The ministry sends the draft national strategic spatial plan and the report from paragraph 4 of Article 23 to ministries and municipalities and requests them to send to the ministry their remarks and proposals concerning the draft national strategic spatial plan within 30 days. The ministry sends the draft national strategic spatial plan and the report from paragraph 4 of Article 23 to ministries and municipalities and requests them to send to the ministry their remarks and proposals concerning the draft national strategic spatial plan within 30 days.

Ministeerium analüüsib laekunud märkusi ja ettepanekuid ja võtab nende suhtes seisukohad. Seisukohad saadetakse ministeeriumitele ja omavalitsustele ning avaldatakse internetis.

Ministeerium koostab raporti näidates ära laekunud ettepanekud ja märkused ja nende alusel tehtud muudatused ning esitab strateegilise planeeringu kinnitamiseks valitsusele.

Valitsus esitab strateegilise planeeringu (koos ettepanekute ja paranduste aruandega) Sloveenia Vabariigis Rahvussambaleele vastuvõtmiseks.

Pärast strateegilise planeeringu vastuvõtmist otsustab valitsus planeeringu rakendamise ajakava riiklike planeeringute valdkondade üle (mis on tavaliselt piirkondlikud arenguprioriteedid)

Menetlus

Üleriigilise planeeringu algatab ja teeb selle koostamise ministeeriumi ülesandeks valitsus.

Algamise otsuses sisaldub:

täpsemalt piiritletud ala, mille suhtes üleriigilist planeeringut koostatakse rahastamise kohustus

tähtajad (sh. üksikute etappide tähtajad)

viide institutsioonidele, kelle käest küsida sisendit ja suuniseid

viidet eksperthinnangute vajadusele

Ministeerium küsib institutsioonidelt sisendit ja suuniseid üleriigilise planeeringu koostamiseks, kui sisendit 30 päeva jooksul ei saada, eeldab, ministeerium, et osapooltel huvisid ei ole.

Keskkonna kaitse eest vastutav ministeerium otsustab kui suurt eeldatavat mõju avaldab üleriigilise planeeringu elluviimine ja sellest lähtuvalt otsustatakse kui põhjalik keskkonnamõjude hindamine tuleb läbi viia. Keskkonnamõjude hindamise läbiviimise korraldab keskkonnakaitse eest vastutav ministeerium.

Vajadusel koostatakse variantlahendused, milles analüüsitakse erinevate lahenduste mõjusid. Variantlahendusi võib koostada ka avalikud ideekonkursi (?) korras, mis järel hinnatakse nende majanduslikke, funktsionaalseid ja muid seoseid ja valitakse sobivaim.

Minister kehtestab meetodika erinevate variantlahenduste võrdlemiseks ja hindamiseks.

Avaliku sektori ülesanded:

ministeerium peab avalikkust teavitama planeeringu koostamisest ja menetlemisest planeeringu avalik väljapanek kestab 30 päeva  
avalikul arutelul tutvustatakse erinevaid variantlahendusi ja kõigil on võimalus esitada omapoolseid ettepanekuid  
ministeerium teavitab avalikkust avalikust väljapanekust internetist ja päevalehtedes vähemalt 7 päeva enne väljapaneku algust näidates ära avaliku väljapaneku koha internetis ja füüsiliselt ning viisi ja tähtaja märkuste ja ettepanekute tegemiseks.  
ministeerium analüüsib laekunud märkusi 30 päeva jooksul ja esitab analüüs tulemused internetis  
kui üleriigilisel planeeringul on vajalik igakülgset hinnata keskkonnamõju tervitatakse üldust sellest eelpoolnäidatud viisidel.  
Need planeeringu osad, mis võivad kanda konfidentsiaalset infot tuleb salastada vastavalt kehtivale korrale.

Vastuvõtmine:

Kui vastutav ministeerium on analüüsinud ja vajadusel arvestanud erinevaid ettepanekuid saadab ta planeeringu koos keskkonnamõtjude hindamisega valitsusse.  
Valitsus võtab üleriigilise planeeringu vastu dekreediga.

Seadus sätestab ka lühendatud korras üleriigilise planeeringu menetlemise. Sealjuures on erinevad tähtajad lühendatud kolmekümnelt päevalt viieteistkümnenele ja ei koostata variantlahendusi.

### *Iirimaa*

Riiklik üldplaneering kui selline puudub, seda asendab riiklik ruumiline strateegia. Hetkel kehtib 2002 National Spatial Strategy (NSS)<sup>32</sup>, määrab ära üleriiklikult järgmise 20 aasta suunad. Maakonna (linna) arenguplaanid (development plan) peavad NSSis sätestatuga kooskõlas olema.

Seaduse tasemel ei ole NSSi sisu ega protseduuri kohta midagi sätestatud. Seaduses on üksnes mainitud, et regionaalsete planeerimisjuhiste ja kohalike planeeringute koostamisel tuleb arvestada riiklike poliitikate ja strateegiatega (PDA p 23.4a).

NSSI eesmärk on saavutada parem tasakaal piirkondade sotsiaalsete, majanduslike ning (elu)keskkonna arengu ja rahvastiku kasvu vahel.

NSSis kirjeldatakse tasakaalustatud arengu saavutamiseks järgmisi postulaate:

1) Pealinna regioon (Greater Dublin) on Iirimaa majanduse keskus, suur osa Iiri majandusedust tuleneb just selle piirkonna arengust. Tasakaalustatud arengu jaoks on aga oluline, et areneksid ka muud piirkonnad, selleks on vaja leida teisi sarnaseid tõmbekeskusi ning soodustada nende arengut.

2) Elukvaliteet. Tasakaalustamata areng halvendab elukvaliteeti. Näiteks mõne piirkonna märkimisväärselt edukam majanduslik edukus ja teise nõrkus toob kaasa pika vahemaa tagant töölkäimise. Elamupiirkondade arendamine töökohtadest kaugel ei ole pikemas perspektiivis

---

<sup>32</sup> Kättesaadav internetist: <http://www.irishspatialstrategy.ie/>

jätksuutlik. Lahenduseks on rohkem tasakaalustatud piirkondlik areng, seda peab ka kohalik maakasutuse planeerimine toetama.

3) Asustus. Iiri rahva arv kasvab, seda rahvastikku on võimalik majutada olemasolevatesse asulatesse, uusi asulaid ei ole vaja.

4) Planeerimine. On vaja uuendada, konsolideerida ja arendada olemasolevaid linnu ja külasid. Eesmärgiks peaks olema hoida neid võimalikult kompaksetena, vältida valglinnastumist. See hoiab neid linnu ka ühistranspordi sõbralikena. Linnaruumi tuleb kasutada säästlikult, tõhusalt ja hoolikalt, vältida hoonete mahajätmist ja alakasutust.

Rakendusmehhanismid:

1) Teised riigi poliitikad peavad olema kooskõlas NSSiga ja neis poliitikadokumentides tuleb tõestada kooskõla olemasolu;

2) Valitsuskomisjon jälgib NSSi rakendamist;

3) Valitsuseasutused integreerivad NSSi enda poliitikatesse;

4) Keskkonna ja kohaliku omavalitsuse minister juhib NSSi rakendamist, andes soovitusi, juhtnõure, monitoorib ja teeb midaiganes vaja ja võimalik on NSSi paremaks rakendamiseks;

5) NSSile tuleb anda õigusjõud, 2000 PDA juba sisaldab sätet, mille alusel saab väita, et planeeringutes tuleb kindlasti arvestada NSSiga. Keskkonnaminister võib anda määruseid, millega integreeritakse NSSi eesmärgid ja põhimõtted ka täiendavalt ka regioonitasandi planeerimise juhtnõoidesse ja mida tuleb kohaliku tasandi planeeringutes arvestada.

Rakendusmehhanismi osaks võib pidada ka vihjet NSSi seose koha avaliku sektori investeeringute prioriteetsuse hindamisega.

Kuna riigi tasandil Eesti mõistes nn maakonnaplaneeringuid Irimaal ei koostata, siis võib strateegiliste planeeringutena käsitleda ka muid riigi poolt menetletavaid planeeringuid – strateegilise infrastruktuuri planeeringud. Nimetatud planeerimismenetluse aluseks on 2006 a planeerimise ja arengu (strateegiline infrastruktuur) seadus (2006 Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act).

*Soome*

Maakasutus- ja ehitusseaduse § 22 sätestab, et riiklikud maakasutuseesmärgid kehtestab valitsus.

Riiklikud maakasutuseesmärgid võivad käsitleda:

1) ehitamist, alade kasutamist kui neil on liiklus- või energiavõrgustiku seisukohalt rahvusvaheline või maakonnaülene tähendus;

2) teemasid, millel on oluline mõju rahvuslikule kultuuri või looduspärandile;

3) teemasid, millel on riiklikult oluline mõju ökoloogilisele järjepidevusele, ehitamise majandusliku või mis keskkonnakahjustuste vältimisele.

Maakasutuseesmäärke andes on oluline arvestada seaduse üleseid eesmäärke ja alade kasutamise üldiseid eesmäärke.



Maakasutus- ja ehitusseaduse § 23 sätestab riiklike maakasutuseesmärkide koostamise. Riiklike maakasutuseesmärkide koostamise eest vastutab keskkonnaministeerium koostöös teiste ministeeriumitega, maakonna liitude ja muude asjasse puutuvate ametiasutuste ja pooltega. Eesmärkide koostamine peab toimuma läbi erinevate poolte vastastikuse mõjutamise. Eesmärkide koostamine reguleeritakse täpsemalt valitsuse poolt.

Seaduse § 24 kohaselt tuleb riigiasutustel oma tegevuses arvestada riiklike maakasutuseesmärkidega, tagada nende täitmine ja arvestada nende mõju ehitamisel ja maa kasutamisel. Maakonna kavandamisel ja muude alade kavandamisel tuleb arvestada riiklike maakasutuseesmärkidega nii, et oleks tagatud nende täitmine.

Maakasutus- ja ehitumäärus sätestab nõuded riiklike maakasutuseesmärkide koostamisel. Riiklikud maakasutuseesmärkide koostamine peab toimuma läbi avaliku debati ja vastastikkuse mõjutuse (interaktsiooni).

Riiklike maakasutuse eesmärkide keskkonna- ja muud mõju on vajalik uurida ja hinnata nii nagu kehtivad õigusaktid ette näevad.

Riiklike maakasutuseesmärkide koostamisel on vajalik küsida arvamust:

- 1) ministeeriumitelt, majandus-, liiklus- ja keskkonnakeskustelt, maakonnaliitudelt ja muudelt asjasse puutuvatelt ametiasutustelt;
- 2) neilt KOV –lt, keda asi eriti puudutab;
- 3) kesketelt riiklikelt organisatsioonidelt

### *Taani*

Taanis kehtiv planeerimisseadus ei näe ette üleriigilise planeeringu koostamise kohustust, kuid planeerimisseaduses on üleriigilist planeerimistegevust käsitlev peatükk (ptk 2), mille § 2 sätestab, et kogu üleriigilise planeerimistegevuse läbiviimise ning selleks vajalike uuringute teostamise eest vastutab keskkonnaminister.

Pärast parlamendivalimisi esitab keskkonnaminister üleriigilise planeerimistegevuse kohta selgituse, mida kasutavad oma planeerimistegevuses piirkonnad ja kohalikud omavalitsused (piirkonna- ja kommuuniplaneeringud). Samuti võib minister esitada selgituse teatavate teemadega seotud riiklike huvide kohta, ka seda selgitust kasutavad piirkonnad ja kommuunid oma planeerimistegevuses. Üleriigilist planeerimistegevust käsitlev selgitus peab hõlmama ka pealinnapiirkonna planeerimisega seotud eriasjaolusid.

Koostöös asjaomaste riiklike keskkonna-, ettevõtlus-, tööturu- ja tarbijaorganisatsioonidega koostab keskkonnaminister vähemalt igal neljandal aastal ühe aruande või mitu aruannet Taani keskkonnaseisundi ning looduse- ja keskkonnapoliitika kohta. Seadus täpsustab §-s 2a, et igal neljandal aastal avaldab Keskkonnaminister ülevaate riiklike huvide kajastamisest kommuuniplaneeringutes.

Üleriigilise planeerimistegevusega seotud huvide kaitsmise eesmärgil, mis hõlmab ka planeerimise kvaliteedi tagamist, võib keskkonnaminister kehtestada reeglid, mis käsitlevad seadusega ettenähtud õiguste kasutamist ja planeeringu seadusekohast sisu. Keskkonnaministrile on §-s 3 antud pädevus kehtestada kommuuniplaneeringute kohta täiendavad reeglid. Lisaks võib minister erijuhtudel otsustada, et ehitiste ja rajatiste ehitamist võib alustada ka ilma kommuuniplaneeringuta või ilma kohaliku planeeringu ja vastava loata. Keskkonnaminister võib erijuhtudel kohustada piirkonnanõukogusid ja kohalikke

omavalitsusi seaduse sätteid kohaldama, näiteks koostama täpsemalt määratletud sisuga planeeringut. Samuti võib keskkonnaminister erijuhtudel otsustada üle võtta piirkonnanõukogude ja kohalike omavalitsuste seadusjärgsed volitused asjade puhul, mis käsitlevad teistele ametkondadele seadusega ettenähtud ülesandeid või on suurema tähtsusega. Keskkonnaministrile on antud õigus kehtestada väga erinevaid reegleid, § 4 sätestab, et keskkonnaminister võib seaduses ettenähtud eesmärkide saavutamiseks tehtavate algatuste toetamiseks anda majanduslikku abi ja vabastada piirkonnanõukogud ja kohalikud omavalitsused seaduse kohaselt kehtestatud reeglite järgimise kohustusest. Kui sellised algatused, seoses millega on saadud ka vabastus seadusesätete järgmise kohustusest, on heaks kiidetud, tehakse need teatavaks Riigi Teatajas (Lovtidende). Teavitatakse ka sellest, kus kodanikud saavad tutvuda nimetatud algatustele antud lubadega.

Sama peatüki alapeatükid (peatükid 2a, 2c ja 2c, milles sisalduvad §-d 5a kuni 5t) reguleerivad vastavalt rannaalade, pealinnapiirkonna ja jaekaubanduse planeerimist ja kasutamist, mille osas on samuti peamine otsustuspädevus keskkonnaministril.

Taani seaduses on planeeringute menetlusnõuded sätestatud peatükis 6. Selle peatüki § 22a näeb üleriigilise planeerimistegevuse kohta ette, et enne seda, kui keskkonnaminister esitab selgituse riikliku planeerimistegevuse või riikliku planeeringu teatavate teemadega seotud huvide kohta ja enne seda, kui keskkonnaminister kehtestab siduvad reeglid või suunised, tuleb sellekohane ettepanek avaldada ja saata asjaga seotud piirkonnanõukogudele ja kohalikele omavalitsustele. Piirkonnanõukogud ja kohalikud omavalitsused võivad ka omal algatusel esitada keskkonnaministrile üleriigilise planeeringuga seotud ettepanekuid. Keskkonnaminister määrab vähemalt 8-nädalase ajavahemiku ettepaneku kohta märkuste esitamiseks. Keskkonnaministri nõudel kooskõlastavad piirkonnanõukogud riikliku planeerimistegevuse pärast kohalike omavalitsuste poolt panuse andmist.

### 1.5.1.2 Analüüs

Töögrupi analüüsist ilmnes, et enamasti ei ole üleriigilist planeeringut klassikalise planeeringuna, pigem on sätestatud põhimõttelised strateegilised suunised ja eesmärgid. Planeerimisseadus ei sisalda planeerimise eesmäärke, vaid üksnes ülesandeid. Tulevikus oleks oluline sätestada eelkõige ruumilise arengu eesmärgid ja suunised madalama astme planeeringutele. Eesmäärke ja ülesandeid kasutatakse sünonüümina, kuid selline lahendus ei ole hea. Seaduse sõnastus peaks lähtuma ikka eesmärkidest, nendest eesmärkidest tulenevad ülesanded, sealjuures nii eesmärkide saavutamisel kui ülesannete täitmisel tuleb järgida põhimõtteid.

Arutelus jõuti järeldusele, et üleriigilise planeeringu funktsioon on riigiasutustele suuniste andmine ning kuna üleriigiline planeering on suunatud teistele riigiasutustele, siis peab üleriigilise planeeringu kehtestaja olema Vabariigi Valitsus.

Samuti leiti, et ÜRP võiks edaspidi olla strateegia tasemel, mis annab üldised planeerimiseesmärgid. Sealjuures kaaluti ka planeeringu mõiste kasutamisest loobumist, sest ÜRP üldistustase on liiga kõrge, et olla sisuliselt planeering. Samas leiti aga, et süsteemse käsitlemise huvides on siiski vajalik nimetada kõiki maakasutust suunavaid instrumente ühte moodi, seega võiks tulevikus ÜRP nimi arusaadavuse huvides jääda samaks. Töögrupp asus seisukohale, et hetkel kehtivas seaduses olev loetelu ÜRP ülesannetest sobib täpsustatuna ka uues seaduse suuniseid märkivaks loeteluks.

Kuna eelnevalt otsustati, et iga planeeringuliigi juures sätestatakse planeerimisalase tegevuse korraldamine eraldi, siis tuleb siinkohal käsitleda ÜRP sisu/mõistet, ülesanded ning menetlust eraldi.

Üleriigilise planeeringu definitsioon peaks sarnaselt tänase olukorraga lähtuma maa-alast, mille kohta planeering koostatakse. Üleriigiline planeering koostatakse kogu riigi territooriumi kohta. ÜRP roll on suunata maakasutus- ja ehitustingimusi, hõlmates kogu Eesti territooriumi.

ÜRP seab ülesanded maakonnaplaneeringule, mis tuleb lahendada. Maakonnaplaneering on omakorda riiklike huvide väljendus ja täpsustus. Töögrupp leidis, et ÜRP ülesanne on sätestada üldised maakasutuseesmärgid, mida maakonnaplaneeringud peavad täpsemalt väljendama. Sellega seoses peab normiettepanekus nägema ette suuniste/eesmärkide alused, mida üleriigiline planeering lahendab.

Seoses menetlusega leiti, et tegu on pigem riigile endale suunatud dokumendiga, kui üksikisikule suunatud dokumendiga. Töögrupp ei soovi uue seaduse tegemisel tekitada segadust, seega oleks otstarbekas lähtuda menetluse korraldamisel nii palju kui võimalik hetkel kehtivast normistikust. Vajalikud on muudatused, et viia menetlus kooskõlla sarnaste dokumentide üldise menetluskäikuga (näiteks õigusaktide eelnõude menetlemine).

Sellega seoses oli diskussioon ÜRP õiguslikust olemusest. Ühest küljest soovitakse kehtestamiseelse planeeringu kohta öelda planeeringu eelnõu. Teisest küljest võiks öelda planeeringu ettepanek, lähteseisukohad või eskiis – mõisted, mis on valdavalt praktikas kasutusel. Juriidiliselt oleks sobivam kasutada eelnõu mõistet (õigusakti eelnõu), et oleks selge, mis on vastava akti õiguslik staatus.

Töögrupp leidis, et ÜRP algataja peaks olema Vabariigi Valitsus, kes teeb selle koostamise korraldamise ülesandeks vastavale ministrile. ÜRP koostamisel tuleb teha koostööd nii riiklike, piirkondlike kui ka kohalike huvitsid esindavate isikutega. Kui koostamise etapp on lõppenud võiks planeeringu projekt (eelnõu) minna kooskõlastusringile ning arvamuse avaldamiseks avalikule väljapanekule/ olla avaldatud. Kooskõlastusperioodi lõpuks võetakse esitatud ettepanekud arvesse või jäetakse arvestama ning eelnõu kiidetakse heaks.

Huvigruppide arutelul leiti, et on küsimuse all, kas nimetada üleriigilist planeeringut planeeringuks või üleriiklikuks ruumiliseks strateegiaks. Planeeringu mõiste kasutamine on desorienteeriv, sest tegemist ei ole tavapärase planeeringuga. ÜRP ei määratle kunagi ühegi objekti asukohta, kus mingi asi asuma saab sõltub juba teistest planeeringutest. Lisaks arvati, et põhimõtteliselt peaksid kõik riiklikud dokumendid olema omavahel kooskõlas. ÜRP iseloom on midagi muud, sest see sätestab eelkõige eesmärgid ja arengusuunad, mitte aga lahendused.

Samuti nenditi, et ÜRP võiks siiski sisaldada illustratiivseid kaardimaterjale, millest on nähtav territooriumi haldusjaotus. Näiteks Peterburi-Riia raudteetrassi võimalikke alasid on lihtsam selgitada kaardimaterjaliga kui verbaalselt.

Püstitati ka küsimus sellest, et kuna üleriigiline planeering ei sisalda ühtegi kohustust maakonnaplaneeringu tegemiseks, siis ei ole põhjust seda üleriigilist dokumenti planeeringuks nimetada. Sellega seonduvalt ka küsimus, kas ÜRPi on vajalik avatud menetluse kaudu menetleda.

Nenditi ka, et planeeringumenetluse puhul tuleb arvestada, kes on planeeringu peamised partnerid: kohalikul tasemel on selleks erasikud, maakonna tasemel KOVid, riigi tasemel maakonnad. Partneritega tuleb koostööd teha.

ÜRP menetluse kohta toodi välja:

Küsimuse all oli, kas kirjutada ÜRP menetlus selgemalt välja. Ühest küljest arvati, et tegemist on maitseküsimusega, kehtivas seaduses ei ole selle teemaga palju vaeva nähtud, keskendutud on pigem sisule, sest just sisu on oluline. Planeeringute reeglid kattuvad väga suures osas, dubleerivalt ei ole mõtet asju lahti kirjutada. Teisest küljest toetati pigem menetlustoimingute lahtikirjutamist.

Samuti puudutati koostöö küsimust. Küsiti, milline on ÜRP puhul koostöövorm kohalike omavalitsustega. Riigi planeeringut maakonnapiires peaks kureerima maavanem, kes võtab kõikide oma maakonna KOVidelt seisukohad. See võiks seaduses kirjas olla. Oluline on, et vallad võiks siiski oma ettepanekud kirjalikult läbi maavalitsuse esitada ning ei peaks seda tingimata läbi omavalitsusliitude tegema, sest vastasel juhul tõusetub küsimus, et kui kohalik omavalitsus ei kuulu kohalike omavalitsuste liitu, siis kuidas ta saaks ÜRP menetluses osaleda.

### 1.5.1.3 Normiettepanek

ÜRP koostatakse kogu riigi territooriumi kohta.

ÜRP seab üldised suunised maakasutus ja ehitustingimuste sätestamiseks madalamate planeeringu astmetel.

ÜRP annab suunised nii riigile kui ka kohalikele omavalitsusele järgnevatel valdkondades:

- 1) säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete määratlemine;
- 2) riigi arengu kujundamise ruumiliste aluste loomine;
- 3) asustuse arengu suunamine ja sotsiaalne areng;
- 4) üleriigilise transpordivõrgustiku kujundamise ning tehniliste infrastruktuuride arengu suunamine;
- 5) eri tüüpi ökosüsteemide ja maastike säilimist tagava ning asustuse ja majandustegevuse mõjusid tasakaalustava looduslikest ja poollooduslikest kooslustest koosneva süsteemi (edaspidi *roheline võrgustik*) aluste kujundamine;
- 6) riigikaitseks vajalike alade määramiseks aluste kujundamine.

ÜRP annab MP-le lahendamiseks ülesanded. Need ülesanded saavad olla seotud riigi huvidega.

ÜRP peab arvesse võtma mõju omavate riikide ruumilist arengut puudutavat teavet. Lisaks peab arvesse võtma riigisisest ruumilist arengut puudutavat teavet.

Menetlus

ÜRPi algatab VV ja annab ülesanded planeeringu koostamiseks vastutavale ministeeriumile.

KSH tegemine peab olema integreeritud, seega VV peab algatama ka KSH tegemise või tegema selle ülesandeks vastutavale ministeeriumile. Algamise otsus avalikustatakse Riigi Teatajas.

ÜRP koostamise eest vastutav ministeerium kaasab valitsusasutused (riiklikud, maakondlikud ja kohalikud), KOVide esindajad ja vajadusel muud asjasse puutuvad või huvitatud isikud. Koostamise käigus tuleb teha koostööd. Koostöö faas lõpeb eelnõu esitamisega.

Planeeringu eelnõud (koostatud planeering) tutvustatakse avalikkusele ning esitatakse arvamuse avaldamiseks või kooskõlastamiseks (piiratud juhud). Avalikkusele tutvustamisel on informatiivne väärtus ja see toimub koostöö vormis.

ÜRPi kehtestab ÜRP algataja. Kehtestamisotsusest teavitatakse Riigi Teatajas.

Populaarkaebuse õigust ei ole.

Ülevaatamiskohustus – kui tekib põhjendatud vajadus muutmiseks, võiks saada ÜRPi kehtetuks tunnistada või osaliselt kehtetuks tunnistada enne kehtestamisotsuses nimetatud tähtaega (kui ÜRP sisaldab kehtimistähtaega). Samuti tuleb kaaluda ÜRPi korralise ülevaatamise kohustuse sätestamist. ÜRPi stabiilsuse tagamiseks ei ole mõistlik ÜRPi korralist ülevaatamiskohustust siduda Riigikogu valimistsükliga. Seetõttu teeb töögrupp ettepaneku korraliseks ülevaatamise perioodiks sätestada vähemalt 5 aastat.

ÜRP muutmisevajaduse tuvastamisel algatatakse uus ÜRP menetlus ja uus ÜRP asendab varasema ÜRPi.

## 1.5.2 Osaliselt riigi territooriumi hõlmav planeering (maakonnaplaneering)

### 1.5.2.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

**Regionaalplaneeringud** sarnanevad Eesti õiguses maakonnaplaneeringutega. Regionaalplaneeringud peavad olema väljaarendatud liidumaa planeeringust (*ROG* § 8 lg 2 ls 1).

Regionaalplaneeringute **menetluses** kohalduvad samad sätted, mis liidumaa planeeringu korral. Ka *LPG*'des sisalduv menetluslik regulatsioon on mõlema planeeringu korral sarnane: vt nt Baden-Württembergi *LPG* regionaalplaneeringut puudutav osa (vrld § 12 lg 2 ja lg 3). Erinevalt liidumaa planeeringust ei küsita regionaalplaneeringute korral seisukohta liidupäevalt.

#### *Itaalia*

Liguuria regionaalplaneerimise seadus seletab art 3 lahti regionaalplaneeringu mõiste. Kokku eristatakse kolme planeerimistasandit, samas maa-ala võrreldes Eestiga on regioonidel umbes võrdne Eesti koguterritooriumiga. Regionaalplaneeringu (PTR) ülesanne on üldine territooriumi arengu korraldamine maastiku, keskkonna, uuenduste ning infrastruktuuri ning

nende komponentide omavaheliste suhete reguleerimiseks, kooskõlas regiooni majanduslik-sotsiaalse arenguga.

Eraldi on sätestatud, et regioonid ja provintsid on kohustatud koosolekute pidamiseks selleks, et teha uus planeering, seda täpsustada, kaasajastada, üle vaadata ning arutada planeeringutevahelisi erinevusi. Muu hulgas on regioon art 7 kohustatud tagama erinevate sisendite (tulevad nii regioonist kui kohalikust omavalitsusest) ühtsuse ning lõpptulemuse sobivuse.

PTR peab arvesse võtma kogu regiooni territooriumi, vaadeldes samuti külgnevaid regioone. PTR peab sisaldama üldisi juhtnööre, mida järgida, pidades silmas PTRi toimimistasemeid ning ülesandeid, sobitades neid üksikute funktsioonidega.

PTR koosneb kirjeldavast osast, planeeringu eesmärke kirjeldavast dokumendist ning struktuurist. PTR tuleb koostada kartograafilistel alustel. Järgnevalt seletab seadus lahti, mida iga eelmainitud osa (kirjeldav, eesmärgid ja struktuur) endas sisaldab. Üldiselt peab **kirjeldav osa** andma juhised struktuuri tegemiseks ning andma edasi, milliseid protsesse on võetud aluseks, et töötada välja struktuur. PTR peab juhinduma veel maastikuplaneeringust (PTCP), selleks et kajastada maastikuga seotud küsimusi regionaaltasandil. Veel peab kirjelduses olema selgitatud planeeringu eesmärgid, tegevused ning PTR edasiarendamine.

**Eesmäärke kirjeldav osa** näitab ära PTR sisalduvad eesmärgid, mida tuleb järgida, viidates planeeringu erinevatele osadele ning näidates ära prioriteetsed eesmärgid, mille elluviimine on esmatähtis. **Struktuuri osas** on seaduses antud pikk loetelu kohustuslikest komponentidest. Oluline on mainida, et kajastatakse planeeringu elluviimisega seonduvaid strateegiaid ning tegevusplaanid. Lisaks näidatakse ära sobivad asustuse paiknemise kohad, kuidas arendatakse PTCPd selleks, et tagada maastiku kaitse ja areng. Samuti on kajastatud infrastruktuuride asukohad – elektriga varustamine, prügilad, ökoloogilised seadmed, kaablid, peamised kaubandus(turismi)teed, ülikoolid, haiglad, spordirajatised. Näidata tuleb ka kaalutud alternatiive, kuidas sobib valitud lahendus keskkonda ning asustatud piirkondade mõju ning selle mõju vähendamise võimalusi.

PTR peab andma suunised ja eesmärgid provintsidele ja kommuunidele nende planeeringute tegemiseks. Tagama, et PTRis kasutatud tehnilised väljendid oleksid ühtsed (kasutatud graafika ja normatiivid). PTRi alusel võib välja anda teatud sektorite täpsustatud kavasid (keskkond). PTR võib kohustada provintse teatud sektori eelisarendamiseks.

## Menetlus

Art 14 sätestab, et regiooni valitsus kiidab heaks PTR eelprojekti, mis on koostatud eelmainitud kohustuslikul planeerimiskoosolekul. Kui regiooni volikogu kiidab eelprojekti heaks, saadab ta teate kõikide provintside esindajatele, selleks, et viimased osaleksid. Esimesele koosolekule kutsutakse veel mitmete ametkondade esindajaid (linna- ja provintsi valitsuse nõunik, regiooni valitsuse osakonnajuhatajad, tehnilised eksperdid, keskkonna ekspert). Koosolek töötab planeeringu eelprojekti järgi, tehes sinna 90 päeva jooksul muudatused. 180 päeva jooksul tuleb regiooni volikogul näidatud eelprojekt vastu võtta, millest tuleb anda teada regiooni teatajas.

Vastuvõtmisele järgneb heakskiitmise menetlus, kus vastu võetud planeering saadetakse provintsidele, kommuunidele, mägikommuunidele, huvitatud haldusorganitele ning

külgnevatele regioonidele, kellel on õigus avaldada arvamust (60 päeva). Esitatud arvamusi koondab ning analüüsib spetsiaalne komitee, kes annab nende kohta arvamuse.

Eraldi on ette nähtud (art 16) PTR täpsustamise, kaasajastamise, ülevaatamise ning muudatuste tegemise menetlus. Täpsustamisel tuleb järgida eelnevalt kirjeldatud menetlust. Kui täpsustatakse kindlat sektorit, võib kaasata ainult huvitatud kohalikud omavalitsused. Isikutel, kes soovivad teha täpsustusi, on õigus seda teha kaebemenetluse korras (art 57).

PTR kaasajastamisel tuleb järgida planeeringu peamisi eesmärke. Läbida ei tule pikka kohustuslikku koosoleku menetlust. **PTRil on läbivaatamiskohustus, mida regioon peab rakendama 10 aastat pärast PTR kehtima hakkamist.** Muudatuste tegemine võib toimuda art 15 ette nähtud menetluse kaudu.

### *Sloveenia*

Planeeringu algatamise otsustavad linnapead, otsus avaldatakse, avalikes väljaannetes ja saadetakse ministeeriumile.

Algamisotsuses tuuakse ära piirkond, eesmärgid, ekspertlahenduste vajalikkus, tähtajad ja vahetähtajad, rahastamisega seotud kohustused.

Piirkondliku planeeringu koostamisel lähtutakse strateegilisest planeeringust ja erinevatest arengukavadest ning üldplaneeringutest.

Piirkondlikku planeeringu kinnitab osalevate omavalitsuste volikogud, misjärel avaldatakse otsus ametlikes väljaannetes ja internetis.

### *Iirimaa*

Regionaalsel tasandil planeeringute koostamisega ei tegeleta. Küll aga võidakse regionaalsel tasemel vastu võtta regionaalseid planeerimisjuhiseid, millega tuleb arvestada kui nende arvestamise kohustust on nõudnud Minister või kui nende kehtestamisest või viimasest ülevaatamisest või muutmisest on möödunud vähem kui 6 aastat. Minister võib anda suuniseid regionaalsete planeerimisjuhiste sisu kohta. Regionaalsete planeerimisjuhiste sisu ja eesmärgid on sätestatud PDA p 23, milleks on sätestada pikaajalisem strateegiline raamistik piirkonna arendamiseks (ajahorisont on mitte vähem kui 12 aastat ja mitte rohkem kui 20 aastat).

Osaliselt riigi territooriumi kohta käivateks planeeringuteks saab pidada strateegilise infrastruktuuri planeeringuid. Erimenetluse alla võivad minna: transpordi infrastruktuur (sadamad, raudteed, raudteeterminalid, lennujaamad jmt); keskkonna infrastruktuur (prügilad, jäätmehoiulad); energia infrastruktuur (gaasitrassid, hüdroelektrijaamad, tuulepargid, üle 300 MW elektri ja elektri ning soojuse koostootejaamad jne). Samas, tegemist ei ole siiski Eesti mõistes traditsioonilise maakonnaplaneeringuga, vaid teatud riikliku tähtsa objekti rajamiseks tehtava planeeringuga. Seetõttu seda planeeringu erimenetlust siinkohal täpsemalt ei kirjeldata.

## *Soome*

Maakonnaplaneerimise osadeks on maakonnakavand, maakonnaplaneering ja maakonna arengukava, mis sätestatakse eraldi.

Maakonna kavandamisel võetakse arvesse riiklikud eesmärgid ja harmoniseeritakse need maakonna ja kohalike omavalitsuste eesmärkidega.

Maakonnakavandis määratakse maakonna kavandatav areng.

Maakonnaplaneeringus näidatakse alade kasutamine ja ehitamise põhimõtted ja määratakse maakonna arendamiseks vajalikud alad. Alad broneeritakse vaid selles osas ja eesmärgil, mis on vajalik riiklike ja maakondlike arengute või rohkem kui ühe kohaliku omavalitsuse alade kasutamise harmoniseerimiseks.

Maakonnaplaneeringu koostamise ja muu maakonna arengu kavandamise eest vastutab maakonna liit.

Maakonna liit vastutab maakonnaplaneeringu koostamise, kaasajastamise ja arendamise eest. Maakonnaplaneering võidakse koostada alade kaupa. Alade kaupa koostamisel peab planeeringu koostamise juhtimisse olema kaasatud vastavate KOV-de esindajad.

Maakonnaplaneeringu koostamisel tuleb lähtuda riiklikest maakasutuseesmärkidest. Maakonnaplaneeringu koostamisel tuleb arvestada maakonna eripärasid. Maakonnaplaneeringu peab võimalusel harmoniseerima piirnevate maakondade maakonnaplaneeringutega.

Maakonnaplaneeringu koostamisel tuleb lähtuda looduskaitseaduse § 7 ja 77 toodud looduskaitse kavadest ja otsustest ning § 32 toodud maastikualasid käsitlevad põhimõtted on juhenditeks planeeringu koostamisel.

Planeeringu koostamisel tuleb pöörata erilist tähelepanu:  
maakonna eesmärkidele vastava piirkonna- ja kogukonnaehitamisele;  
ökoloogilisele säästvusele;  
keskkonna ja majanduse seisukohalt säästlikule liikluse ja tehnilisele korraldusele.  
vee- ja maavarude säästlikule kasutamisele;  
maakonnas kaubanduse toimimise tingimustele;  
maismaa, loodusväärtuste ja kultuuripärandi edendamisele;  
virgestusalade piisavusele.

Planeeringu koostamisel tuleb pidada silmas alade kasutamise majanduslikkust ja seda, et maaomanikele ja teistele õiguste omanikele ei kaasneks ülemäärast kahju. Planeeringu koostamisel tuleb selgitada, kellel lasub kohustus planeeringu ja sellest lähtuvate tingimuste elluviimiseks.

Eespool nimetatut tuleb selgitada ja võtta arvesse niivõrd, kui võrd maakonnaplaneeringuga esitatus üldjoontes on eeldatud.

Maakonnaplaneering esitatakse kaardil. Planeeringusse kuuluva ka leppemärgid ja määrused.



Maakonnaplaneeringule on lisatud selgitus, kus esitatakse planeeringu eesmärgid, alternatiivid ja nende mõju ning lahenduste aluseks olevad kriteeriumid vastavalt määrusega sätestatule.

Maakonnaplaneeringus võidakse näha ette juhiseid (määrused), milledes toodud planeeringu eesmärgid ja selle sisule esitatavaid nõudeid tuleb arvesse võtta maakonnaplaneeringut koostades ja kavandades.

Kui mingid alasid on tulenevalt nende maastiku, loodusväärtuse, ehitatud keskkonna, kultuuriväärtuste vm keskkonnaväärtuste tõttu vajalik kaitsta, võidakse maakonnaplaneeringus anda selleks vajalikud määrused (kaitsemäärused). Juhiste ja määruste kehtestamine maakonnaplaneeringuga erineb sisuliselt Eestis kehtivast regulatsioonist ning puudub otsene vajadus ka sarnase regulatsiooni kehtestamiseks.

Maakonnaplaneeringu kiidab heaks maakonnaliidu juhatus. Heaks kiidetud planeering saadetakse asjaomasele ministrile kinnitamiseks.

Asjaomane minister peab küsima nende ministrite seisukohta, keda planeering puudutab. Asjaomane minister jätab planeeringu täielikult või osaliselt heaks kiitmata, kui planeering ei vasta § 28 esitatud sisunõuetele või ei ole vastavuses seadustega. Vastasel juhul tuleb planeering kinnitada.

Kui ministrite seisukohad olulistes küsimustes on erinevad, saadab asjaomane minister planeeringu valitsuse istungile otsustamiseks.

Kui heakskiidetud planeeringut ei ole kinnitatud aasta jooksul, kaotab planeeringu heakskiit kehtivuse.

Maakonnaplaneeringus võidakse teha õiguslikke parandusi ja maakonna liidu nõusolekul väikeseid parandusi. Muudatustest teavitatakse neid, kelle õigusi ja huve muudatus vahetult puudutab.

Maakasutus- ja ehitusseaduse § 32 kohaselt on maakonnaplaneering juhiseks üldplaneeringute ja detailplaneeringute koostamisel ja aluseks muudel tegevustel alade kavandamisel. Ametiasutused peavad alade kasutamist puudutavate tegevuste otsustamisel lähtuma maakonnaplaneeringust, aitama kaasa maakonnaplaneeringu elluviimisele ja jälgima, et rakendatavad meetmed ei oleks takistuseks planeeringu elluviimisele.

Maakonnaplaneeringul ei ole õigusjõudu üldplaneeringu ega detailplaneeringu ees, välja arvatud nimetatud planeeringute koostamisel või muutmisel. (Soomes kehtib nn täpseima planeeringu kehtimise põhimõte - detailsem planeering kehtib ja muudab vähem detailsed mittekohalduvad. Seega näiteks: kui on olemas kehtiv ÜP, siis MP ei kehti, va juhtudel, kui ÜP-d soovitakse muuta).

Maakonnaplaneeringus võidakse virgestus- või kaitse eesmärgil, samuti tehniliste võrkude ehitamiseks näha ette ehituspiirangutega alad (keelualad). Ehituspiirangu ala võidakse planeeringus spetsiaalse juhisega (määrusega) laiendada või vähendada.

Aladel, kus on määratud ehituskeeld, ei saa anda ehitusluba ehitamiseks põhjusel, et on raskendatud planeeringu elluviimine.

Loa võib siiski anda, kui maakonnaplaneeringust johtuv loast keeldumine tekitaks taotlejale märkimisväärset kahju, kui KOV, millel asuv maa-ala on reserveeritud muuks

üldkasutatavaks otstarbeks, ei osta (lunasta) seda maa-ala või ei anna sobivat hüvitust (tingimuslik ehituspiirang). Kahju hindamisel ei võeta arvesse maakonnaplaneeringu heakskiitmise järgselt omandisuhetes toimunud muutusi, välja arvatud juhtudel, kui need on toimunud maakonnaplaneeringu elluviimise huvides. Kui maakonnaplaneeringus toodud maa-alade reserveerimine põhiliselt on vastavuses ehitusseaduse (370/1958) kohasele piirkonnaplaneeringule, siis vastavalt ei võeta arvesse ka piirkonnaplaneeringu heakskiitmise järgselt omandisuhetes toimunud muutusi.

Maakondade liit võib – kui see maakasutuse korraldamise tagamiseks on vajalik – keelata nende maa-alade kasutamise, millede kohta planeeringuettepanekus või heakskiidetud planeeringus on ehituspiirang, et ennetada planeeringuettepanekuga või planeeringuga vastuolus olev ehitamine (ehituspiirang). Piirang ei puuduta olemasolevasse asulasse kuuluvat majandusotstarbelist ehitist, samuti maa- ja metsamajanduse praktiseerimiseks vajalikku ehitamist. Piirang on jõus, kuni maakonnaplaneering on kinnitatud, kuid maksimaalselt kaks aastat. Asjakohane ministerium võib eri põhjenduse olemasolul pikendada piirangu kehtimise aega veel kuni 2 aastaks.

### *Taani*

Taanis võib Eesti maakonnaplaneeringuga vastavaks pidada Taani planeerimisseaduse 3. peatükis reguleeritud piirkonna arengukava, mille koostab piirkonnanõukogu (Taani on jaotatud 5 administratiivseks piirkonnaks). Planeerimisseaduse § 10a sätestab ülesanded ja reeglid piirkonna arengukava koostamiseks: Piirkonna arengukava peab põhinema asjaolude igakülgsel hindamisel ning see peab kirjeldama piirkonna linnade, maapiirkondade ja äärealade soovitatavat arengut tulevikus, aga samuti ka

- 1) loodust ja keskkonda, sealhulgas nende virgestuseesmärkidel kasutamist;
- 2) tööstust, sealhulgas turismi;
- 3) tööhõivet;
- 4) haridust ja
- 5) kultuuri.

Piirkonna arengukavas tuleb selgitada:

- 1) seost edasise arengu ning üldriiklike ja kohalike omavalitsuste infrastruktuuriplaneeringute vahel;
- 2) piirkonna võimalikku koostööd riigi muude temaga piirnevate osade ametivõimudega planeerimis- ja arendustegevuses ja
- 3) meetmeid, mida piirkonnanõukogu kavatses arengukava rakendamise järelevalveks kasutada.

Piirkonna arengukavale peavad olema lisatud kaardid, mis illustreerivad üldiselt (üksikasjadeni mitteulatuvas täpsusastmes) arengukavas kirjeldatud. Piirkonnanõukogud võivad edendada piirkonna arengukavasid kohalikele omavalitsustele ja üksikisikutele konkreetsete projektide raames antavate toetustega ning nad võivad teha oma piirkonna kohalikele omavalitsustele kommuuniplaneeringute ja kohalike planeeringutega seotud ettepanekuid.

Taani seadus käsitleb planeeringute koostamise menetlust peatükis 6. Vastavalt §-le 22b koostatakse piirkonna arengukavad selle peatüki reeglite kohaselt.

Taanis koostatakse ja uuendatakse planeeringuid regulaarselt. § 22c sätestab, et piirkonnanõukogu avaldab enne kohalike omavalitsuste valimistele järgneva tööperioodi

esimese poole lõppemist piirkonna arengukava käsitleva ettepaneku, kuid üldjuhul avaldab piirkonnanõukogu piirkonna arengukava ettepaneku vaid siis, kui ta peab seda otstarbekaks.

Seadus sätestab, et kui piirkonnanõukogu on planeeringuettepaneku vastu võtnud, tuleb see avaldada. Kohalik omavalitsus peab samaaegselt avaldama ka planeeringu juurde kuuluva selgituse. Piirkonnanõukogu määrab kindlaks vähemalt 8-nädalase ajavahemiku planeeringuettepanekule vastuväidete jms esitamiseks. Samaaegselt avaldamisega saadetakse planeeringuettepanek keskkonnaministrile ja muudele riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele, kui see puudutab nende huvisid, samuti ka rahvusparkide seaduse kohaselt asutatud ja asjaga seotud rahvuspargifondile. Piirkonna arengukava ettepanek tuleb samaaegselt avaldamisega saata muudele piirkonnanõukogudele ning piirkondlikele kasvufoorumitele, kui see puudutab nende huvisid.

Paragrahv 27 sätestab, et pärast avaldamist võib piirkonnanõukogu võtta ettepaneku lõplikult vastu. Seoses planeeringu lõpliku vastuvõtmisega võib avaldatud planeeringuettepanekus teha muudatusi. Kui muudatused mõjutavad oluliselt muid ametiasutusi või kodanikke, kui need, kes oma vastuväites on nõudnud muudatuste tegemist, ei saa planeeringut lõplikult vastu võtta enne, kui kõnesolevad isikud või ametiasutused on saanud võimaluse oma arvamuse väljendamiseks. Kui piirkonna arengukavas tehakse olulisi muudatusi, peab ka keskkonnaministril olema võimalus esitada oma arvamus. Selleks määrab piirkonnanõukogu tähtaja. Kui muudatused on nii ulatuslikud, et tegelikult on juba tegemist uue planeeringuettepanekuga, tuleb see avaldada uuesti.

Planeeringuettepanekut ei saa lõplikult vastu võtta, kui ametiasutus on sellele vastuseisu avaldanud ja sellest ka piirkonnanõukogule kirjalikult teatanud. Ettepaneku võib vastu võtta alles siis, kui osapooled on jõudnud vajalike muudatuste osas üksmeelele. Esitatud vastuväited peavad olema põhjendatud. Kui küsimustes ei suudeta kokku leppida, võivad osapooled esitada need keskkonnaministrile.

Keskkonnaminister võib esitada § 29 kohaselt vastuväite piirkonna arengukava ettepanekule, kui nimetatud dokument ei ole kooskõlas kõrgema tasandi huvidega. Seda ei ole vaja teha, kui on tegemist vähemtähtsate asjaoludega. Asjaga seotud rahvuspargifond võib esitada vastuväite planeeringuettepanekule, mis on olulise tähtsusega rahvuspargi arengu jaoks.

Vastavalt §-le 30 teeb piirkonnanõukogu planeeringu lõpliku vastuvõtmise ametlikult teatavaks ning saadab sellekohase teate ametiasutustele, kelle huvisid see puudutab. Planeering peab olema avalikkusele kättesaadav.

### 1.5.2.2 Analüüs

Töögrupp leidis, et maakonnaplaneeringu menetlust ning olemust on vajalik tulevikus planeerimisseaduses täpsustada. Peab olema selge, et maakonnaplaneering lahendab riiklike ülesandeid. Maakonnaplaneering on seejuures aluseks ka KOV planeeringute koostamisel, kuid selles saab vaid erandlikel juhtudel sätestada ülesanded kohalikele omavalitsustele (need saavad siiski olla seotud ainult riiklike huvide väljendamisega).

Eraldi tuleb kaaluda, kellel on maakonnaplaneeringu algatamise ettepaneku tegemise õigus ning sellega seonduvalt vaidlustamise õigus (populaarkaebuse esitamise võimalikkus). Kui jääda seisukohale, et tegu on ainult riiklike huvide väljendava dokumendiga, siis ei peaks algatamise ettepaneku tegemine olema igapäevane õigus. Uuritud võrdlusriikide õigusest ei ilmne

samuti igaüheõigust vastava taotluse esitamiseks. Mõistlik on jätta see maavanema pädevusse, kuigi arutluse all oli ka vastava ülesande andmine Vabariigi Valitsusele (leiti, et see oleks kokkuvõttes koormuse tõus). Oluline on, et maakonnaplaneering ei oleks teatud juhtudel piiratud ühe maakonna territoriaalsete piiridega. Vajadusel peab Vabariigi Valitsusel olema võimalik algatada mitme maakonna planeering, määratledes ühe maavanema selle eest vastutama. Antud idee eesmärk on hoida kokku ressursi ning kulusid, et ei algataks samaaegselt mitut menetlust. Küsitav on, kuidas saab menetlust juhtiv maavanem anda teistele maavanematele ülesandeid seoses planeeringumenetlusega. Võimalik, et sellega seoses on vajalik täiendada maavanema pädevust määratlevaid sätteid (VVS).

Eelnevalt käsitletud algatamisega peaks olema integreeritud keskkonnamõtjude hindamise algatamine.

Selgelt tuleb määratleda, kellega maakonnaplaneeringu projekt (eelnõu) kooskõlastatakse ja kellele esitatakse arvamuse avaldamiseks. Sarnaselt ÜRPiga leiti, et planeerimismenetluses võiks teha võrreldes kehtiva olukorraga menetlusliku muudatuse ning sätestada, et planeeringu koostaja teeb enne planeeringu eelnõu väljasaatmist koostööd erinevate institutsioonidega, kuid küsib kooskõlastust või arvamust üldise avalikustamise faasis. Kooskõlastajad ja arvamuse avaldajad peaksid kindlasti olema sarnaselt ÜRPiga nii riiklikke, piirkondlikke kui ka kohalikke huviseid esindavad isikud ja asutused.

Samuti leiti, et maakonnaplaneering ei tohiks üldjuhul olla nii detailne, et see sekkuks üksikisiku subjektiivsetesse huvidesse. See võib paratamatult toimuda näiteks riiklikult olulise objekti asukoha määratlemisel. Sellisel juhul tuleb puudutatud isik igal juhul kaasata.

Sellega seondub vaidlustamisõigus. Töögrupp jõudis seisukohale, et kuna tegu on riiklike huvide väljendusega, siis ei peaks maakonnaplaneeringute puhul olema populaarset õigust. Kehtima peaks üldise kaebuse põhimõte ehk subjektiivsete avalike õiguste riive.

Analüüsi ka maakonnaplaneeringu ülevaatomiskohustust. Täna on see seotud valimistega. Võrdlusriikidest võib tuua näiteid ülevaatomiskohustuse seotusest teatud aastate arvuga. Töögrupp toetas ideed, et ülevaatomiskohustus ei oleks seotud valimistsükliga. Selle ettepaneku negatiivne külg on, et valimistjärgne ülevaatomiskohustus tagas uue võimu teavitamise eesmärgi.

Aruteludes huvigruppidega ilmneseid järgmised asjaolud:

Kontseptsioonis käsitleti läbivalt osaliselt riigi territooriumi hõlmavat planeeringut, et siduda maakonnaplaneeringu mõiste lahti territoriaaljaotusest ning anda mõiste, et see on riigi osaplaneering. Huvigrupid aga leidsid, et tuleks kasutada seda terminit, mis on kasutusel ja arusaadav.

Huvigrupid tõid välja, et planeeringut võib küll ruumilises mõttes olla otstarbekas teha haldusterritooriumide üleselt, menetluslikult tuleb aga asju teha ikka lähtuvalt haldusterritoriaalsest jaotusest. Kui on vaja planeerida midagi üle ühe maavalitsuse piire, tuleb lihtsalt teise maavalitsuse pädevate organitega koostööd teha.

Seoses menetlusega toodi ühest küljest välja, et see võiks jääda samaks ning et Vabariigi Valitsust ei ole mõttekas koormata.

Nõustuti, et planeeringut võiks saada koostada ka veealadele. Lisaks peab säilima võimalus koostada MP maakonna või selle osa või mitme maakonna või nende osade kaupa. Piirkonna kohta käiva uue MP kehtestamisega muutub kehtetuks samale piirkonnale varem kehtestatud MP. Samuti peab säilima võimalus koostada MP teemaplaneeringuna konkreetse valdkonna kohta.

Veel käsitleti ülevaatamiskohustust. Huvigrupid olid nõus kontseptsioonis esitatud ideega, et peab säilima teatud aja jooksul ülevaatamise kohustus. Korralise ülevaatamisega tehakse kindlaks MP muutmise või täiendamise vajadus mingi valdkonna või piirkonna kohta.

Seoses kitsenduste seadmisega leiti, et maakonnaplaneering võib olla teatud juhtudel kitsenduste seadmise aluseks (huvigrupid seda täielikult ei toetanud). Töögrupp on varasemalt leidnud, et see saab olla erandlik olukord, kui tegu on riiklike huvidega.

Kontseptsioonis tehti ettepanek näha ette menetlus, et juba kehtivatesse üld- ja detailplaneeringutesse saaks teha muudatusi seoses riiklike huvidega. Huvigrupid leidsid, et on kaheldav, kas maakonnaplaneering saaks muuta kohaliku omavalitsuse planeeringut. Igatahes peaksid need erijuhud olema seadusest selgelt tulenevad.

Veel leiti, et maakonnaplaneeringu roll peaks olema suurem kui ta praegu on. Hetkel on MP „ujuv“ ja sellest ei ole KOVil peale olukorra kirjelduse midagi võtta. Maakonnaplaneeringud peavad olema oluliselt sisulisemad.

Nõustuti, et maakonnaplaneering on vahend, millega riik saab täpsustada üleriigilises planeeringus toodud põhimõtteid ning kujundada ja suunata ruumilist arengut riigi territooriumil seades omakorda põhimõtteid KOV-dele üld- ja detailplaneeringute koostamiseks. Lisaks on maakonnaplaneering riigi huvide väljendamiseks ning kohalike ja riiklike huvide koordineerimiseks.

Eraldi tuleb käsitleda neid ülesandeid ja valdkondi, mida saab määratleda vaid MP-ga. Huvigrupid tõid välja, et täpsustada tuleks hoopis maareformi seadust, kuna tiheasustus-hajaasustusala määramisest sõltub maksurežiim. Tiheasustus-hajaasustuse määramine ei ole ka maakonnaplaneeringu teemaks, see peaks olema KOVi üldplaneeringu teema.. Maareformiseaduses tuleks loobuda tiheasustusala määratlemisel planeeringule viitamisest.. Looduskaitseaduses on vaja see mõiste sõnastada selliselt, et see ei läheks vastuollu planeerimisseadusega.

Veel toodi välja, et MP üks ülesanne on asustuse suunamine, seaduses tuleks see mõte lahti kirjutada. MP peaks suunama valglinnastumist või selle ärahoidmist. Tegelikult asustuse suunamine peaks algama juba RP-st – näiteks põllumajandus-metsandusmaade kasutusest väljavõtmise keelamine (roheline võrgustiku planeerimine on võimalik, kuid reaalsuses see hetkel ei toimi).

Üldiselt toetati ettepanekut täpsustada MP sisu.

Nõustuti, et MP koostamisel tuleb pidada silmas üldisi planeerimise põhimõtteid. Konkreetsed ülesanded võiks sarnaselt kehtivale regulatsioonile lugeda üles seaduses, kuid täpsemad vormistamise ja graafilise kujutamise nõuded võivad sisalduda ka riigi planeerimisega tegeleva ministri määruses.

Huvigrupid nõustuvad, et vajalik oleks käsitleda MP reguleerimise valdkondi, ülesandeid ja menetlusnorme koos. Ka lihtsustaks sisuliste ja menetluslike normide kooskõpsustamine regulatsioonist arusaamist. Planeerimismenetlus võiks olla lahti kirjutatud etappide kaupa, mis teeks seaduse lugemise oluliselt lihtsamaks. Hetkel on planeerimismenetluse etapid tuletatavad (PlanS §§ 10-29), kuid normiadressaadil peaks tekkima selge ülevaade MP menetluse erinevatest etappidest, aga ka nendes osalejatest ja neis tehtavatest toimingutest.

Nõustuti, et MP algatamisest teatamisel tuleb anda informatsiooni planeeritava maa-ala ja selle suuruse kohta ning tutvustada algatatud planeeringu konkreetseid eesmärke. Kuna planeerimine on kohakeskne tegevus, siis seatud eesmärgid peavad olema just konkreetse asukohaga seostatavad. MP koostamine peab toimuma tihedas koostöös avalikkusega, samuti planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega, planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega ja ministriumidega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi planeering käsitleb. Sekkumise ja ettepanekute esitamise võimalus peab olema nii interneti vahendusel kui ka kohapeal planeeringu koostamist korraldavas asutuses – just seetõttu on vajalik, et MP koostatakse kohapealse riigi esindaja poolt.

Leiti, et tuleb üle vaadata alused, milliste tingimuste puhul planeeringut kooskõlastatuks ei loeta (nt vastuolu õiguskaitse või kehtestatud planeeringuga), sest need pole piisavad ja vajavad kindlasti täiendamist: planeering peab tagama ka tingimused ökosüsteemi toimimiseks (sh kajastama ohutust), mitte ainult õiguspärase lahenduse. Huvigrupid tõid välja, et kooskõlastus saab olla siduv vaid siis kui kooskõlastus tugineb seaduses sätestatud alustele.

Planeeringu koostamise etapile järgneb planeeringu avalikustamine ja võimaluse andmine kõigil esitada oma ettepanekud ja vastuväited. Vastuvõtmise otsustamine on menetlustoiming ning regionaalse tasandi planeeringu menetluses ebavajalik. Menetleja annab omapoolse seisukoha planeeringulahenduse kooskõlastuste kohta siis, kui otsustab planeeringu avalikustada. Huvigrupid tõid välja, et oluliselt tuleb tõsta eelhindamiste rolli.

Avaliku väljapaneku tingimused – väljapaneku ajaline pikkus ja asukoht (asukohad) s.h ka veebikeskkond, samuti väljapanekule esitatavad dokumendid – peavad olema arusaadavad ja selged. Tuleb sätestada üheselt, millises valmimise staadiumis planeering avalikustatakse. Planeeringust peavad olema välja loetavad nii kavandatavad muudatused võrreldes olemasoleva olukorraga, kaalutletud põhjendused, elluviimise tingimused jms, mis aitab aru saada planeeringulahendusest. MP puhul on eriti oluline saada aru, milliseid tingimusi seatakse KOV poolt koostatavatele planeeringutele.

Planeerimisotsustuse väga lai diskretsioon tingib piiramatult laia isikute ringi, kes võivad avalikustamisel ettepanekuid ja vastuväiteid esitada. Sisuliselt on tegemist avaliku huvi (nii üksikisikute huvide summa kui ka eraldiseisva avaliku huvi) õiguspärasuse ja vajalikkuse kontrollimisega. Pärast avalikustamise toimingute lõppemist on oluline, et otsustaja fikseeriks sellise planeeringulahenduse nagu pärast avalikkusega suhtlemist kokku lepiti ning tutvustaks seda avalikult arutelul. Seega tuleks planeeringulahendust tutvustav arutelu korraldada enne avalikku väljapanekut, kuid pärast avalikku väljapanekut toimuval avalikult arutelul tutvustataks lõplikku planeeringu lahendust ning vastatakse kohapeal isikute küsimustele. Isikutele peab olema pärast kõiki avalikustamisega seotud menetlusetappe selge, milline on lõplik planeeringu lahendus. Leiti, et tõhustada tuleks interneti kaudu teavitamist, et vähendada tähtsate kirjade saatmist. Samas tuleb arvestada, et kõikidel isikutel ei ole interneti juurdepääsu, seega päris ära ei saa kaotada ka tähtsate kirjade saatmise nõuet.

Eraldi tuleb reguleerida MP kehtestamiseelne lepitusmenetlus erinevaid huviseid esindavate osapoolte vahel, kelleks võivad olla nii eraisikud kui riigi või kohaliku omavalitsuse asutused. Järelevalve nimetust ei saa kehtivas seaduses pidada õnnestunuks, sest riiklikul tasandil koostatava planeeringu järelevalve saab olla teenistuslik ning toimuda kogu planeerimismenetluse vältel alluvussuhete korras, mistõttu selle eraldi sätestamine võib jätta mulje, et ka MP –de puhul on tegemist mingi muu, kui teenistusliku järelevalvega. Samas on planeerimisotsus niivõrd erinev muudest haldusõiguse raames tehtavatest otsustest, et küsitavaks muutub vaid teenistusliku järelevalve piisavus. Planeeringute lepitusmenetluse kvaliteedi parandamiseks tuleks lepitajale näha ette täpsed lepitusmenetluse protseduurireeglid ja kriteeriumid.. Samuti peab lepituse tulemuse siduvuse üheselt kindlaks määrama. Lepitaja võib olla kas teenistusliku järelevalve teostaja või ka planeeringute üle kontrolli teostaja.

Hilisemates aruteludes jõuti järeldusele, et maakonnaplaneeringu kehtestamiseelne lepitusmenetlus võib toimuda näiteks vastava valdkonna ministri juures. Valikute tegemine sõltub vaidlevatest institutsioonidest. Kui on tegu nn organitüluga, kus lahkarvamused on riigiasutused, siis tuleks vastav vaidlus lahendada vabariigi valitsuse seaduses sätestatud korras. Kui tegu on aga üksikisiku või kohaliku omavalitsusega, siis võib sobida esmalt pakutud lahendus.

Eesti õiguskultuuri arvestades tuleks uue regulatsiooni väljatöötamisel kaaluda ka konkreetset akti määramist, millega planeeringud kehtestatakse. Sõltuvalt soovitud tagajärgedest peaksid ka MP kehtestamise otsused olema kohtus laialtlevitatavalt vaidlustatavad, seega ei saaks nad olla üldaktid, kuigi sisust lähtuvalt liigitub maakonnaplaneering pigem üldaktiks või isegi toiminguks.

Kui maakonnaplaneering väljendab ainult riiklike huviseid, siis ei ole vaja sätestada võimalust MP kehtestamise otsuse vaidlustamiseks nn populaarkaebusega.

Kehtestamisest teavitamine peab olema reguleeritud nii, et puudutatud isikud ja asjaomased asutused saavad kehtestamisest teada neile otse saadetava teate kaudu. Planeeringud peavad olema igapäevase kättesaadavad. Huvigrupid leidsid, et elektroonilisel teel kättesaadavust tuleb propageerida.

Samuti tuleks seaduse tasandil määratleda ka MV poolt KOV planeeringute üle tehtava riikliku kontrolli elemendid. Samuti tuleb otsustada, kas kontroll on valdav ehk igakordne või mitte ning kas see toimub enne või pärast planeeringu kehtestamise otsuse tegemist ning kas see hõlmab vaid lepitusmenetlust või ka teisi teemasid.

### 1.5.2.3 Normiettepanek

MP koostatakse kogu maakonna territooriumi või mitme maakonna või nende osade kohta.

MP koostatakse väljendamaks riiklike huviseid.

MP-ga lahendatakse ÜRPis ette antud ülesandeid, lähtudes ÜRP suunistest. MP peab käsitlema:

- 1) maakonna ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määramine;
- 2) riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamine;

- 3) säästva ja tasakaalustatud arengu aluste kujundamine ja sidumine ruumilise arenguga ning majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise ja looduskeskkonna arengu vajaduste tasakaalustatud arvestamine planeeringu koostamisel, kavandatava ruumilise arenguga kaasneda võivate majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste mõjude ning looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamist;
- 4) asustuse arengu suunamine – tuleks täpsustada, et MP rõhuasetus oleks maakondlik;
- 5) kaitsealade ja nende kasutamistingimuste arvestamine planeeringus, vajaduse korral ettepanekute tegemine kasutamistingimuste täpsustamiseks, uute kaitsealade loomiseks või kaitsereežiimi lõpetamiseks;
- 6) loodusvarade, väärtuslike põllumaade, maastike ja looduskoosluste säilimist ning roheline võrgustiku määratlemine ja toimimist tagavate meetmete kavandamine;
- 7) maa- ja veealade üldiste kasutamistingimuste määratlemine;
- 8) maardlate ja maavaravaru kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määratlemine;
- 9) riiklikult olulise infrastruktuuri ja muude oluliste objektide paiknemine (teede, raudteede, veeteede ja tehnovõrkude koridoride, lennuväljade, sadamate ja jäätmete ladestamise kohtade ning muude tehnorajatiste paigutuse määramine);
- 10) puhkealade määramine ja nende kasutamistingimuste määratlemine;
- 11) üleriigilise tähtsusega riigikaitse otstarbega maa-alade määramine.

## Menetlus

MP algatab maavanem, kui planeeringuala jääb maakonna piiridesse.

Kui MP koostatakse mitme maakonna kohta, teeb VV MP algatamise ja planeeringu menetluse (koostamise korraldamine ja kehtestamine) ülesandeks ühele maavanemale. Sellisel juhul peaks koostamise korraldamist juhtiv maavanem saama anda korraldusi ka teiste maakondade kohta. Kui algatatakse MP, siis samaaegselt alustatakse ka KSH.

MP algatamise otsus avalikustatakse RT-s.

MP koostab MP algatanud maavanem või see, kellele see on VV poolt ülesandeks tehtud (juhtudel, kui planeering koostatakse mitme maakonna territooriumi kohta). Koostamisse kaasatakse riiklikke, maakondlike ning kohalikke huviseid esindavad isikud. Kaasatud peavad olema ka huvitatud või puudutatud isikud. Koostamise käigus tuleb teha koostööd, sealhulgas tuleb koostööd teha ka kõigi isikutega, kes on sellekohast soovi avaldanud.. Kui MP puudutab konkreetsete isikute õiguseid, siis peab nad kindlasti planeeringu koostamisse kaasama. Teatud juhtudel (avalike veekogude planeeringud) võib saada planeeringu koostamise korraldamise üle anda.

MP eelnõud tutvustatakse avalikkusele ning esitatakse arvamuse avaldamiseks või kooskõlastamiseks. Kui avalikkuse kaasamise käigus jäävad üles arvamused, siis esmalt üritatakse lahendus planeeringut koostavas haldusorganisis. Kui siiski jäävad üles vaidlused, siis VV teeb selle ülesandeks teatud ministri lahendada. Kui vaidlused on valitsusasutuste vahel, siis vaieldakse VV-s. Kui vaidlevad MV ja kohalik omavalitsus, siis tehakse vaidluse lahendamine ülesandeks ministriks.

MP kehtestab maavanem. MP avalikustatakse peale kehtestamist.



Kaabeõigus – töögrupp teeb ettepaneku, et MP-d saaks üksikisik vaidlustada ainult subjektiivsete avalike õiguste riive korral, st populaarkaebus ei säili.

Ülevaatamiskohustus – sama, mis ÜRP-l. Võib olla ka seotud ÜRP ülevaatamise ajaga. Samuti tuleks sätestada nõue MP teemaplaneeringute ülevaatamiseks.

## 1.6 KOHALIKU TASANDI PLANEERINGUD

### 1.6.1 Kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi hõlmav planeering (üldplaneering)

#### 1.6.1.1 Võrdlusriigid

##### *Saksamaa*

Maakasutusplaani **sisu** on reguleeritud *BauGB* §'s 5 ning see on võrreldav üldplaneeringu regulatsiooniga planeerimisseaduses. Maakasutusplaan peab põhijoontes esitama kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi jaoks maakasutusviisi, mis tuleneb kavandatavast linnaehituslikust arengust ning lähtub valla eeldatavatest vajadustest (§ 5 lg 1 ls 1). Sätte sisus avaldub programmeerimisfunktsioon tingib 10-15 aastast planeerimis- ja programmeerimishorisonti;<sup>33</sup> ühtlasi siseneb sätte kaudu säästva arengu põhimõtte (*BauGB* § 1 lg 5 ls 1) maakasutusplaani koostamisse<sup>34</sup>.

Erandlikult võib maakasutusplaanist jätta välja maa-alasid või muid objekte, kui see ei lähe vastuollu plaani põhijoontega ning kohalik omavalitsus hiljem need vajakajäämised kõrvaldab (§ 5 lg 1 ls 2). Sätte mõte on vähendada viivitusi plaani vastuvõtmisel, kui mingite teatud maa-alade kohta on märgistuse pärast vaja teha veel edasisi uuringuid, nt võimaliku pinnasesaaste korral.<sup>35</sup>

Põhimõtteliselt on *BauGB* § 5 lg'ga 1 sätestatud kogu maakasutusplaani mõte ning ülesanded; puudub ülesannete kataloog nagu Eesti planeerimisseaduses. Lõikes 2 on välja toodud ning rõhutatud lihtsalt asjaolusid, mis maakasutusplaanis eriti (*insbesondere*) – loetelu on seega lahtine<sup>36</sup> – peavad sisalduma:

- hoonestuse jaoks ettenähtud alad nende üldise ehitusliku kasutuse (*Bauflächen*, ehitusmaa), eriotstarbelise ehitusliku kasutuse (*Baugebiete*, ehituspiirkond) ja ehitusliku kasutuse üldmahu järgi (p 1);
- avaliku ja erasektori kaupade ja teenustega varustamiseks vajalikud rajatised ning avalikud hooned ja rajatised (p 2);
- regionaalse transpordi ja kohaliku tasandi põhitranspordi alad (p 3);
- alad jäätmekäitluse ning kanalisatsioonirajatisteks (p 4);
- erinevad haljasalad (p 5);

<sup>33</sup> Löhr in Battis/Krautzberger/Löhr, § 5, Rn 1.

<sup>34</sup> Löhr in Battis/Krautzberger/Löhr, § 5, Rn 1a.

<sup>35</sup> Löhr in Battis/Krautzberger/Löhr, § 5, Rn 2.

<sup>36</sup> Söfker in Bielenberg, W. *et al.* Baugesetzbuch. 92. Ergänzungslieferung. C.H. Beck Verlag. München, 2009., § 5, Rn 20.

- keskkonnahuvide tõttu kasutuspiirangutega ning ettevaatusabinõudega alad (p 6);
- sadamate ning veemajandusega seonduvad ning veekaitsealad (p 7);
- kaevandustegevuseks ettenähtud alad (p 8);
- põllumajandus- ning metsaalad (p 9);
- pinna-, loodus- ning maastikukaitsealad (p 10).
- 

*BauGB* teemaplaneeringu instituuti põhimõtteliselt<sup>37</sup> ei tunne, vähemalt Eesti planeerimisseaduse mõttes. Midagi sarnast sisaldub küll § 5 lg's 2b, kuid tegemist on pigem osalise maakasutusplaaniga ning selle sätte mõte näib olevat kiirendada teatud juhtudel, kui esineb avalike huvide riive oht, maakasutusplaani muutmise või uue vastuvõtmise menetlust.<sup>38</sup> Saksa õigusdogmaatika näib kasutavat täiesti adekvaatset loogikat, mille järgi ei ole teemaplaneeringu järele iseenesest vajadust, sest tegemist on igal juhul maakasutusplaani (üldplaneeringu) ühe osaga.

**Mitme kohaliku omavalitsuse territooriumi hõlmava maakasutusplaani** koostamine on reguleeritud *BauGB* §'s 204, millega on valdadele teatud juhtudel pandud kohustus selline plaan koostada. Ilmselt on valdade kokkuleppel võimalik ühine maakasutusplaan koostada ka muudel juhtudel (ning miks ei peakski – tegemist on ju vabatahtliku kokkuleppega).

**Menetlus.**<sup>39</sup> Maakasutusplaanide menetlus on reguleeritud *BauGB* üldosas ning on seega sama ka hoonestusplaanide (detailplaneeringute) korral.

Kuigi § 1 lg'e 3 on kohalikel omavalitsustel planeerimiskohustus, ei vasta sellele isiku subjektiivset nõudeõigust, isegi kui planeeringu koostamine objektiiv-õiguslikult mingil juhul kohustuslik on.<sup>40</sup>

Menetlus algab otsusega madalama tasandi planeeringu koostamise kohta, mis tuleb kohalikul teatavaks teha (§ 2 lg 1 ls 1). Naabervaldade planeeringud tuleb omavahel kooskõlastada (§ 2 lg 2 ls 1) ning läbi tuleb viia keskkonnahindamine (*Umweltprüfung*, *BauGB* § 2 lg 4), kuhu on integreeritud keskkonnamõjude strateegiline hindamine (*UVPG* § 17 lg 2, lisa 3 p 1.8.). Planeeringu visandile lisatakse põhjendus (*Begründung*) planeeringu eesmärkide, mõtte ning mõjudega ning keskkonraport (*BauGB* § 2a). Visand pannakse koos eelnimetatud materjalidega vähemalt kuuks ajaks avalikult välja ning avalikkusele antakse võimalus avaldada planeeringu kohta arvamust (§ 3). Ka asjassepuutuvad ametkonnad kaasatakse (§ 4).

Menetluses järgneb kõrgema haldusasutuse (*höhere Verwaltungsbehörde*) kinnitus (§ 6 lg 1). Kinnitusest võib loobuda ainult juhul, kui plaani koostamisel on rikutud menetlusnorme või

<sup>37</sup> Söfker in Bielenberg, § 5, Rn 62a

<sup>38</sup> Löhr in Battis/Krautzberger/Löhr, § 5, Rn 35e-35i.

<sup>39</sup> NB! rakendusanalüüsis lk 122-123 on hoonestusplaani menetlust lahates ekslikult lähtunud VwVfG §-s 72 jj sätestatud planeeringu kinnitamise menetlusest, mis tegelikult ei kohaldu tervikplaneeringutele (liidumaa, regiooni ning kohaliku tasandi kaks planeeringut), sest nende menetlus on ammendavalt reguleeritud vastavalt *ROG*'is ning *LPG*'des ja *BauGB*'s. Planeeringu kinnitamise menetlus on oluline teatud suuremate eriplaneeringute korral; vt ka eriplaneeringute kohta toodu.

<sup>40</sup> Krautzberger in Battis/Krautzberger/Löhr, § 1, Rn 31.

kui plaan on vastuolus *BauGB*'ga, selle põhjal antud või muude õigusnormidega (§ 6 lg 2). Kinnituse üle on aega otsustada kolm kuud, tähtsatest põhjustest tulenevalt on võimalik seda aega pikendada veel kolme kuu võrra (§ 6 lg 4).

Kinnituse andmisest tuleb kohalikul teatada ning sellega muutub maakasutusplaan kehtivaks. § 7 järgi muutub maakasutusplaan siduvaks seejuures paljudele teistele „avalikele planeeringukandjatele“ (*öffentliche Planungsträger*), kes peavad enda planeeringud maakasutusplaaniga kooskõlla viima selles osas, milles nad ei teinud maakasutusplaanile menetluse ajal vastuväiteid (ning ainult selles osas). Planeeringukandjate all on siin esmajoonel silmas peetud eriplaneeringute teostamiseks pädevaid ameteid,<sup>41</sup> seega on maakasutusplaanil tegelikult kohaliku omavalitsuse ülene siduvus ning selles mõttes saab seda võrrelda kõrgema tasandi planeeringute eesmärkidega, mis on samuti siduvad avaliku halduse teistele esindajatele<sup>42</sup>. Loomulikult ei ole maakasutusplaanil sellist mõju endast ülalpool positsioneeruvatele ruumilistele plaanidele (*BauGB* § 1 lg 4).

Lisaks maakasutusplaanile tuleb pärast kinnituse väljakuulutamist välja panna veel planeeringu põhjendus (*Begründung*) ning kokkuvõtlik selgitus (*Erklärung*), milles näidatakse, mis viisil ning kuidas keskkonnahuviseid ning avalikkuse ning ametkondade kaasamise tulemusi maakasutusplaanis järgiti (*BauGB* § 6 lg 5).

Funktsiooni järgi ei ole maakasutusplaan ei õigusnorm (määrus) ega haldusakt, vaid riigivõimu eriliiki tahteavaldus (haldusesisene eeskiri, *Verwaltungsinternum*). See on haldusorganitele mõeldud, planeeringuid siduv programm, mis sarnaneb kaalutusõigust piiravate halduseeskirjadega.<sup>43</sup>

## *Itaalia*

Eristatakse provintsi planeeringut (PTC) ning konnaalplaneeringut (PUC). Provintsiplaneering hõlmab kogu provintsi territooriumi ning on konnaalplaneerimise aluseks, samuti aluseks konnaalplaneerimise tegevuskavade tegemiseks. Seadus annab ka PTC mõõtkava ning planeeringu kohustuslikud osad. Kehtivad kõik maakonnaalplaneeringute juures nimetatud põhimõtted, mida peab provintsiplaneeringus arvesse võtma (naaberprovintside planeeringud, teised tegevuskavad ja strateegiad jne). oluline on, et PTC peab koordineerima neid valdkondi, mis jäävad n.ö, kahe konnauni vahele või on konnauniülelised. Nii PTC kui ka PUC koosnevad maakonnaalplaneeringule sarnaselt kirjeldavast osast, eesmärke kajastavatest dokumentidest, planeeringu struktuurist ning **PUC osas veel vastavusnormidest ning konkurentsinnormidest.**

PTC on suures osas keskendunud maa sihipärase kasutamisele, avalike huvide määratlemisele (konnauniülelised), kaubandusele, asustatud alad jne.

PTC juriidiline jõud:

- eesmärke kehtestavatel sätetel on ettepanekute tegemise jõus, mis näitavad ära konkreetsete lahendamist vajavate probleemide olemuse ning lahendusvariandid, mille vahel peavad valima PUC koostajad. PUC koostajad võivad põhjenduste esitamisel vastavaid ettepanekuid täpsustada.

<sup>41</sup> Löhr in Battis/Krautzberger/Löhr, § 7, Rn 1.

<sup>42</sup> Ewer, lk 448.

<sup>43</sup> Ewer, lk 448.

- sätted, mis sisaldavad konkreetseid suuniseid, on PUC koostamisel otsese mõjuga (kohustuslikud).
- sätted, kus pannakse kommuunidele konkreetse tähtajaga ülesandeid, on täitmiseks kohustuslikud.

PTC-ga saab avalikes huvides (avalik-õiguslike tööde tegemiseks) PUC koostajatele peale panna kitsendusi, millest viimased üle astuda ei tohi. Need kitsendused asendavad PUCis vastavat valdkonda. PUCi ei ole lubatud enne kehtestada, kui see on viidud vastavusse PTCga.

#### Menetlus

Menetlus algab sarnaselt maakonnaplaneeringuga planeerimiskonverentsi kokkukutsumisega (art 6 järgi). Planeeringu projekti võtab vastu provintsivolikogu, kes saadab selle arvamuse avaldamiseks tehnilisele komiteele. Projekt saadetakse ka regioonile, teistele kommuunidele, pargiasutustele, mägede valitsusele ja teistele puudutatud asutustele. Kusjuures regioon annab arvamuse, mitte kooskõlastuse (180 päeva jooksul). Pärast mida peab provints 90 päeva jooksul planeeringu kehtestama. Kui esitatud arvamused jäävad vastanduvateks, siis eelistatakse sellist lahendust, mis arvestab enam avalike huvidega. Planeering avalikustatakse nn. ametlikes teadaannetes (BURL).

Planeeringut on võimlaik erimenetlusega kaasajastada, parandada, muudatusi teha. Täpsustada ja muudatusi saab teha, jäädes varasemat kehtestatud planeeringu raamidesse. Vastavate muudatuste eelnõu vaatab üle provintsi nõukogu ja tehniline komisjon. Järgida tuleb avalikustamise nõuet. Planeeringul on ülevaatomiskohustus 10 aasta tagant.

PUC on meie mõistes üldplaneering. PUCiga peab hõlmama kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi. Seadus annab planeeringu tegemise mõõtkava vahemiku. PUCi reguleeritakse eesmärkide kaudu. Iga eesmärgi täitmiseks (näiteks maa taaskasutusele võtmine) on erisätted.

PUCis on eraldi osa maa säilitamiseks ning taaskasutuseks, sh vastava maa täisehitusprotsendi. Sealjuures on PUCis kohustuslik määratleda minimaalne ja maksimaalne maakasutuse tihedus (arvutatakse avalikkust puudutavaid ehitisi arvesse võtmata). Veel lubatakse PUCis määratleda urbanistilised parameetrid (meie arhitektuurilised tingimused?).

PUC vastavusnormid võivad anda ehituslikke ja urbanistilisi kitsendusi, kirjeldades sekkumise eesmärki ning parameetreid. Kusjuures planeeringus ette nähtud vastavusnormid prevaleerivad ehitusõiguse üle, kui nende vahel on vastuolu.

PUC konkurentsinnormid annavad aluse PUO (operatiivplaneering) tegemisele.

#### *Sloveenia*

Üldplaneeringu algatamise otsustab linnapea või vallavanem

Üldplaneeringu algatamisest informeeritakse internetis ja päevalehtedes, täiendavalt informeeritakse ministereid.

Planeeringu algatamise otsuses näidatakse ära planeeringu ala, eesmärk, tähtajad ja vahetähtajad, viited suuniseid andvatele organitele.

KOV edastab planeeringu algatamise teate ja sisendi küsimise 7 päeva jooksul ministriumile, kes edastab selle 7 päeva jooksul huvitatud osapooltele, kes peavad 30 päeva jooksul andma omapoolsed lähtetingimused oma pädevuse piires. Kui määratud tähtaja jooksul lähtetingimusi ei esitata, siis loetakse, et seisukohad puuduvad.

Vastutav ministerium otsustab keskkonnamõtjude hindamise vajaduse ja viisi (põhjalikkuse) üle.

Koostatakse variantlahendused, mida võrreldakse omavahel funktsionaalsuse ja majanduslikkuse seisukohast

Kui keskkonnamõtjude hindamine tuleb teha, siis, saadetakse keskkonnamõtjude hindamise aruanne keskkonnamõtjude hindamise eest vastutavale ministriumile ülevaatamiseks, kes kontrollib aruande vastavust sisu ja vorminõuetele 15 päeva jooksul. Kui esitatud aruanne ei vasta nõuetele lükatakse see tagasi.

Kui erinevate suuniseid andvate organite või KOVi enda huvid on vastastikkused, siis teatab KOV sellest ministriumile, kes lahendab vastuolu 15 päeva jooksul.

KOV peab teavitama planeeringu avalikust väljapanekust, mis kestab 30 päeva. Väljapaneku teade avaldatakse internetis ja päevalehtedes koos infoga väljapaneku koha ja avaliku arutelu kohta. Avalikustamisel on kõigil õigus teha ettepanekuid ja märkusi, mida KOV peab analüüsima.

KOV saadab valminud planeeringu ministriumile hindamiseks, kes seitsme päeva jooksul saadab selle edasi vajalikele institutsioonidele ja kellel on 21 päeva aega seda hinnata ja anda vajadusel suuniseid. Kui märkusi ei esitata loetakse kooskõlastatuks.

Ministerium kontrollib planeeringu vastavaust vormi ja sisunõuetele.

Kui on vajalik teha keskkonnamõtjude hindamine, siis saadetakse selle aruanne vestvale ministriumile hindamiseks.

Kui ministerium leiab, et nõude või suunised ei ole arvestatud saadab ministerium planeeringu parandamiseks tagasi.

Üldplaneering võetakse vastu volikogu otsusega, kus näidatakse ära ka ministriumi heakskiitva otsuse number.

Planeeringu muutmine:

Kui soovitakse muuta ainult planeeringu ruumilise rakendamise tingimusi, siis võidakse lühendada avalikke väljapanekuid 30 päevalt 15 päevani.

### *Iirimaa*

Maakonna (linna) tasemel koostatakse arenguplaan (development plan), selle kehtivusaeg on 6 aastat, kusjuures 4. aastal selle kehtestamisest arvates tuleb alustada üle vaatamise menetlusega.

Arenguplaanis määratakse kindlaks maa sihtotstarve (tsoonid) või põhimõtted nende määramiseks. Arenguplaan peab, niivõrd kui võrd see on mõistlik ja praktiline, olema

kooskõlas riiklike plaanidega (NSS), poliitikate ja strateegiatega mis on Ministri poolt ette nähtud tagamaks sobivat planeeringut ja jätkusuutlikku arengut. Territooriumiga külgnevad omavalitsused võivad kokkuleppel või Ministri suunisil koostada ühise arenguplaani, kaasates sellesse kõiki asjasse puutuvaid isikuid ja institutsioone.

Arenguplaani koostamisel tuleb arvestada seaduses sätestatud asjaolusid (PDA p 10), seejuures ei ole see asjaolude loetelu ammendav kuna minister võib alati anda suuniseid täiendavate asjaolude arvestamiseks.

### *Soome*

Maakasutus- ja ehitusseaduse § 35 kohaselt on ÜP eesmärgiks KOV või selle osa ühiskonnakoosluse ja maakasutuse juhtimõtet ja tegevuste harmoniseerimine. ÜP võib koostada ka maakasutuse ja ehitamise juhtimiseks määratud maaalal. ÜP-s esitatakse kavandatavad arengu põhimõtted ja määratakse DP kohustusega alad ja muud põhisuunad ning ehitamise ja maakasutuse aluseks olevad põhimõtted. ÜP võidakse koostada järk-järgult või osa alade kohta.

Kui ÜP koostamine või muutmine on algatatud, võib KOV määrata alale ehituskeelu ja § s 128 nimetatud tegevuskeelu.

Ehitus- ja tegevuskeeld kehtivad kuni viis aastat. Planeerimisel ilmnevate vastuolude tõttu võib KOV pikendada seda aega kuni viis aastat ja peale seda majandus- liiklus ja keskkonnakeskus valla taotlusel veel viieks aastaks.

Kui KOV on määranud 1 lõikes nimetatud ehitus- või tegevuskeelu on see kehtiv ka alal, kus on heaks kiidetud ÜP või ÜP muudatus, kuni heakskiit on saanud seadusejõu.

ÜP –d koostades on vajalik arvestada:

- funktsionaalsust, majanduslikku ja ökoloogilist järjepidevust;
- olemasoleva kogukonna heaolu;
- eluasemete vajadust ja teenuste kättesaadavust;
- liikluse, eriti ühistranspordi ja kergliikluse, samuti energia, vee ja jäätmekäitluse korraldamist viisil, mis tagaks keskkonna, looduse ja majanduse jätkusuutlikkuse;
- võimalusi turvaliseks, tervislikuks elukeskkonnaks, mis tasakaalustatult arvestaks erinevate elanikerühmade vajadusi;
- valla majanduslikke võimalusi;
- keskkonnakahju vähendamist;
- ehitatud keskkonna, maastiku ja loodusväärtuste kaitsmist;
- virgestusalade piisavust.

ÜP ei saa põhjustada maaomanikele ja muude õiguste omanikele põhjendamatut kahju.

ÜP esitatakse kaartidel. Planeeringu hulka kuuluvad ka leppemärgid ja eeskirjad.

ÜP–ga kaasneb selgitus, kus esitatakse planeeringu eesmärgid, alternatiivsed lahendused ja nende mõju ning lahenduse hindamiseks vajalik teave nii nagu määrusega täpsemalt kehtestatud.

ÜP –s võidakse näha ette määrused, mida planeeringu eesmärki ja selle sisunõudeid arvesse võttes on vajalik ÜP maaala kavandades või ehitades arvestada.

Kui mingit maaala või ehitist on maastiku, loodusväärtuste, ehitatud keskkonna- või kultuuriajalooliste väärtuste ning muude keskkonnväärtuste huvides vajalik kaitsta, ÜP –s võidakse anda selleks vajalikke määruseid (kaitsemääruseid).

ÜP on juhendiks DP koostamisel ja muutmisel ning maakasutuse korraldamiseks ning muude meetmete rakendamisel.

Ametiasutused peavad maaalade kasutamist puudutavate tegevuste kavandamisel ja elluviimisel jälgima, et tegevuste elluviimine ei raskendaks ÜP elluviimist.

ÜP asendab samale alale varem kehtestatud ÜP, kui planeeringus pole teisiti määratud. ÜP ei kehti DP alal, va kui DP-d muudetakse.

Ehitusluba ei saa anda kui ehitamine raskendab üldplaneeringu elluviimist. Loa võib siiski anda, kui loa andmata jätmise põhjustab taotlejale märkimisväärset kahju või kui vald, kus asub muuks üldkasutatavaks tarbeks reserveeritud maa-ala ostetakse välja või tehakse kohased kahjukorvamistoimingud (tingimuslik ehitamispiirang). Kahju määratlemisel ei võeta arvesse ÜP heakskiitmisele järgseid omandisuhete muudatusi, kui need ei ole tehtud ÜP elluviimiseks.

ÜP -s võidakse määrata, et maastikku muutvaid tegevusi ei saa sooritada ilma § 128 sätestatud loata (tegevuspiirang ).

ÜP –s võidakse määrusega keeleta ehitamiseks mõeldud maaalal ehitamine kuni viieks aastaks, va põllumajanduse ja muude sarnaste tegevustega seotus vajaduste tarbeks (tähtajaline ehitamispiirang).

Selles sättes toodud keeldudest tulenevad lunastus ja hüvitamisnõuded kehtestatakse §-s 101 ja 104

Ehitusluba kuni kahe elamu ehitamiseks võidakse anda §-s 137 esimest lõiget arvestamata, kui kehtivas ÜP-s on eraldi määratletud planeeringu või selle osa kehtivus ehitusloa andmise alusena. Määrus võib kehtida vaid külaalal, kui see ei kutsu esile märkimisväärset ehitamiskoormust. Eelduseks on veel, et ÜP reguleerib piisavalt ehitamist ja muud maakasutamist vastaval alal. ÜP määrus selle rakendamiseks ehitusloa väljastamise alusena kriteeriumina kehtib kuni 10 a korraga.

ÜP võidakse koostada ja heaks kiita ka siis, kui kogu ÜP alal või selle osal ei ole käesoleva seaduses ettenähtud õigusjõudu. Sellise ÜP suhtes kehtivad siiski § 99 kolmanda lõike sätted väljaostmise (lunastamise) kohta.

KOV –d võivad anda ÜP koostamise ja kehtestamise maakonna liidule või muudele sobivatele KOV liitudele või muudele institutsioonidele olenemata maakonnaseaduse § 76 sätestatust.

MP kohta sätestatud on vastavalt aluseks ka KOV –de ühise ÜP koostamisel ja muutmisel.

KOV-d võivad teha ühise ÜP oma tegevuste ja maa-kasutuse harmoniseerimise eesmärgil. See kehtestatakse samuti nagu maakonnaplaneering asjaomase ministri poolt. Ühine ÜP võib

mõjuval põhjusel maakonnaplaneeringust kõrvale kalduda, kuid üldises plaanis peab see siiski vastama maakonnaplaneeringu eesmärkidele.

Kohaliku ÜP nõudeid rakendatakse ka ühise ÜP puhul.

Täiendavad nõuded üldplaneeringule tulenevad maakasutus ja ehitusmäärusest.

#### §16 Üldplaneeringu esitusviis

Üldplaneering esitatakse kaardil või kaartidel sellises mõõtkavas, et sellelt selguvad maa-alade kasutamise ja ehitamise suundumused ja üldplaneeringu eesmärk, võttes arvesse maa-alade sihipärase kasutamise põhimõtted, vajalikke piirkondi ja planeeringu muu sisu.

Kui üldplaneering on koostatud maakasutus- ja ehitusseaduse §-s 45 toodud õigusmõjutu üldplaneeringuna, siis tuleb see asjaolu üldplaneeringus nimetada.

#### §17 Üldplaneeringu seletuskiri

Üldplaneeringu seletuskirjas esitatakse:

Selgitus maa-alade olukorrast, keskkonnaseisundist ja neis toimunud muutustest, samuti üldplaneeringu mõju selgitamiseks ja hindamiseks vajalik oluline teave;

kavandamise lähtekohad ja võimalikud alternatiivid;

kokkuvõtte planeeringu mõju hindamiseks koostatud selgitustest;

planeeringu mõju sotsiaalsele ja ehitatud keskkonnale, loodusele, maastikele, liiklusele – eriti ühistranspordile, teeninduse korraldamisele, majandusele, tervisele, sotsiaalsetele oludele ja kultuurile ning muud planeeringust tulenevad olulised mõjud;

selgitus planeeringu suhtes maa-alade riiklike kasutuseesmärkidega, maakonnaplaneeringuga, olemasoleva kehtiva üldplaneeringuga ja piirkonna muude kavadega;

osalemise ja vastastikmõju menetlemise arutlusetaapid ja kokkuvõtte planeeringu kohta selle eri etappidel esitatud arvamustest;

valitud planeeringulahenduste põhisisu ja valikute põhjendused, selgitus selle kohta, kuidas mõjumäärangute tulemused ja eriarvamused on arvesse võetud, samuti selgitus, kuidas vähendada planeeringu realiseerimise tagajärjel tekkida võivat kahjulikku keskkonnamõju;

planeeringu realiseerimise ajakava ja selle kontrolli;

vajadusel suunised planeeringu elluviimise kohta.

Eespool esimeses punktis nimetatud seigad tuleb seletuskirjas esitada sellisel moel ja sellises mahus, mis on asjakohane ja nii, et luuakse eeldused tagasisideks planeeringu realiseerimise käigus. Planeeringu seletuskirjale lisatakse kokkuvõtte seletuskirja olulisemast sisust.

#### § 18 Nõupidamine ametivõimudega

Maakasutus- ja ehitusseaduse § 66 lõikes 2 nimetatud nõupidamine ametivõimudega korraldatakse planeeringu koostamise käigus, enne kui KOV on korraldanud avaliku arutelu, aga vajadusel ka pärast seda, kui planeeringuettepanek on olnud avalikul väljapanekul ning arvamused ja ettepanekud on saadud.



Nõupidamisel tuuakse esile võimalikud riiklikud ja tähtsad piirkondlikud maa-alade kasutamise sihid ja muud olulised eesmärgid, riigipoolse teostamiskohustuse seisukohalt olulised küsimused ning ametivõimude käsitletud uuringute ja selgituste vajadusest. Ametivõimudel tuleb esitada oma käsitletud planeeringut puudutavate uuringute ja selgituste vajaduse kohta võimalikult kiiresti.

KOV peab kokku leppima majandus-, liiklus- ja keskkonnakeskusega nõupidamise korraldamise asjas ja esitama nõupidamise tarbeks vajaliku materjali. Nõupidamisele kutsutakse need ametnikud, kelle tegevusalasse asi kuulub. Keskkonnaministeerium kutsutakse nõupidamisele, kui arutluse all on suurte linnapiirkondade olulised küsimused.

Nõupidamise kohta koostatakse memo, milles on toodud nõupidamisel kõne all olnud olulised asjad ja seisukohavõttud.

#### §19 Planeeringuettepaneku avalik väljapanek

Planeeringuettepanek on KOV -s avalikul väljapanekul vähemalt 30 päeva. Vallaelanikel ja asjaosalistel on õigus esitada märkusi planeeringuettepaneku kohta. Ettepanekud ja märkused tuleb toimetada valda enne väljapanekuaja lõppemist.

Avalikust väljapanekust ja õigusest märkuste ja ettepanekute tegemiseks teavitatakse samal moel, kui KOV-l üldiselt tavaks, välja arvatud juhtudel, kui asja tähtsus nõuab laialdasemat teavitamist.

Kui üldplaneering koostatakse maakasutus- ja ehitusseaduse § 44 lõikes 2 või § 72 lõikes 1 ja 2 sätestatud viisil ehitustegevuse suunamiseks, tuleb teade üldplaneeringuettepaneku avaliku väljapaneku kohta saata kirjalikult üldplaneeringu ala maaomanikele ja KOV-le teada olevatele maahaldajatele, kes asuvad muus piirkonnas või kelle aadress on KOV-le teadaolevalt muutunud. Teade saadetakse tavalise kirjana. Teate saatmine pole vajalik siis, kui asjaomane on üldplaneeringuettepaneku heaks kiitnud. Teade loetakse teatavaks tehtuks, kui see on postitatud vähemalt nädal enne avalikku väljapanekut.

Nimetatud teates tuleb eraldi mainida, kas ja millises osas on tegemist maakasutus- ja ehitusseaduse § 45 nimetatud õigusmõjutu üldplaneeringuga.

#### § 20 Arvamused planeeringuettepaneku kohta

Üldplaneeringu ettepaneku kohta küsitakse arvamusi:

1. Maakondade liidult;
2. Vallalt, mille maa-alade kätlust planeering mõjutab;
3. Vajadusel majandus-, liiklus- ja keskkonnakeskusest või muudelt üldplaneeringu seisukohalt olulistelt ametivõimudelt ja ühendustelt.

#### *Taani*

Taanis kehtiva planeerimisseaduse 4 ptk-s sätestatust lähtuvalt võib Eesti planeerimisseaduses üldplaneeringule vastavaks pidada kommuuniplaneeringut, mis vastavalt §-le 11 peab olema igal valla/linnakommuunil. Kommuuniplaneering peab hõlmama 12 aasta pikkust perioodi.

Taani planeerimisseadus § 11 lg 2 kohaselt on kommuuniplaneeringus koondhindamise alusel määratud kindlaks:

- 1) kommuuni arengu ja maakasutuse peamisi eesmärke väljendav põhistruktuur;
- 2) suunised maakasutuse jms kohta;
- 3) raamsätted kommuunide üksikosasid hõlmavate kohalike planeeringute sisu kohta.

Kommuuniplaneeringusuunistest ja raamsätetest tulenevate piirangutega alad peavad olema näidatud kaardil. Kommuuniplaneering ei tohi olla vastuolus keskkonnaministri poolt kindlaks määratud üleriigilise planeerimistegevuse reeglite ja otsustega, veekasutuskavaga, Natura 2000 kavaga, nende kavade rakenduskavadega, metsakavaga ega toorainekavaga.

Paragrahvi 11a kohaselt peab kommuuniplaneering sisaldama suuniseid:

- 1) alade planeerimine linnatsoonide ja suvilapiirkondade jaoks;
- 2) erinevateks linnaarenduslikeks eesmärkideks, näiteks elamuehituseks, ettevõtluseks, erinevateks linna eluga seotud funktsioonideks, avalike institutsioonide jaoks, teeninduspiirkondadeks, ümberehitamiseks jms ettenähtud alade asukohad;
- 3) kommuuni jaemüügistruktuur, sealhulgas kesklinnaalade, linnaosade keskuste, kohalike keskuste, palju ruumi nõudvatele kaupadele eraldatavate alade või võimalike koormusvähendusalaade piiritlemine ning üksikpiirkondade jaemüügi jaoks ettenähtud maksimaalse brutopinna ja üksikpiirkondade konkreetsete kaupluste, sealhulgas eraldiasetsevate kaupluste, maksimaalse brutopinna kindlaksmääramine;
- 4) liiklusrajatiste paiknemine;
- 5) tehniliste rajatiste paiknemine;
- 6) alad ettevõtete jm paigutamiseks, mille asukohale võidakse saastumise vältimise eesmärgil kehtestada erinõuded;
- 7) oluliselt keskkonda mõjutava rajatise asukoht;
- 8) selgitus selle kohta, kuidas on tagatud, et müratundlike alade kasutamisel nende mürakoormus ei suurene, kui neid alasid ei ole võimalik edaspidi müra eest tõhusalt kaitsta;
- 9) vaba aja tegevusteks ettenähtud alad, sealhulgas aiamaad ja muud virgestusalad;
- 10) põllumajanduslike huvide arvesse võtmine, sealhulgas eriti väärtuslike põllumajandustootmisalade väljaselgitamine ja nende jätkuva kasutuse tagamine;
- 11) metsaistutusala ja alad, kus metsa istutamine ei ole soovitatav;
- 12) madalad alad, mida võib muuta märgaladeks;
- 13) looduskaitsehuvidega (sealhulgas looduslikud alad, kus kehtivad looduskaitse erireeglid), ökoloogiaalaste kaalutlustega ning potentsiaalsete looduskaitsehuvidega ja potentsiaalsete ökoloogiaalaste kaalutlustega arvestamine;
- 14) kultuuriajalooliste väärtuste säilimise tagamine, sealhulgas väärtuslike kultuurikeskkondade ja muude oluliste kultuurimälestiste säilimise tagamine;
- 15) väärtuslike maastike säilimise tagamine, kuhu kuuluvad maastikuväärtusega alad, sealhulgas ka suuremad kokkukuuluvad maastikud;
- 16) geoloogiliste väärtuste säilimise tagamine, sealhulgas erilise geoloogilise väärtusega alad;
- 17) vooluveekogude, järvede ja rannikulähedase vee kasutamine;
- 18) rannatsooni maakasutus ja
- 19) üleriigilise planeerimistegevuse reeglite või otsuste rakendamine.

§ 11 b sätestab, et kohalike planeeringute sisu käsitlevad raamsätted kehtestatakse iga kommuuniosa jaoks eraldi, võttes arvesse järgmist:

- 1) hoonete liigitus ja kasutusotstarve;
- 2) segafunktsioonidega alad;
- 3) hoonestustingimused, sealhulgas ehitiste või linnakeskkondade säilitamise üldtingimused;
- 4) uuendused olemasolevas linnakogukonnas;

- 5) ümberehitatavad linnaalad, kus olevad hooned ja hoonestamata alad, mis on olnud ettenähtud ettevõtluse, sadamate jms tegevuste jaoks, ehitatakse elamuteks, kontoriteks, keskusteks, puhkealadeks või elamupiirkondadega ühitatavateks tööstusaladeks, kusjuures see ümberehitatav linnaala tuleb piiritleda selliselt, et selle territooriumi põhiosal oleks keskkonda koormav tööstustegevus või muu samalaadne tegevus lõpetatud või lõpetamisel;
- 6) varustamine avalike ja erateenustega;
- 7) jaemüügi alad, sealhulgas uusehitiste ja olemasolevate ehitiste kauplusteks ümberehitamiseks ettenähtud maksimaalne brutopind, samuti üksikkaupluste maksimaalne brutopind ja kestvuskaupade kaupluste arv ja paigutus;
- 8) ametiasutused ja tehnilised rajatised, sealhulgas soojusvarustus;
- 9) vaba aja tegevusteks ettenähtud alad, sealhulgas aiamaad;
- 10) liiklusteenindus;
- 11) alade linnatsooni või suvilapiirkondadesse üleviimine;
- 12) punktis 4 nimetatud ümberehitatavate linna-alade ja suvilapiirkondade linnaehituslikul otstarbel kasutamise ja ehitamise järjekord;
- 13) veekogude kasutamine ja linnade ümberehitusalade veekogudele rajatiste kujundamine sadamat hõlmavate tööde käigus või nendega seoses.

Kommuuniplaneering võib hõlmata ka muid asjaolusid, mis on olulised maakasutuse ja hoonestuse seisukohalt, sealhulgas põllumajandustootmishoonete ja -rajatiste asukoha valik eriti väärtuslikuks hinnatud põllumajandustootmisaladel.

§-s 11e on toodud, et kommuuniplaneeringule peab olema lisatud planeeringu eeldusi käsitlev selgitus, mis hõlmab järgmist:

- 1) planeeringu üksikpunktide rakendamise järjekord;
- 2) kirjeldus selle kohta, kuidas kommuuniplaneering on seotud piirkonna arengukavaga ning heakskiidetud arengustrateegiaga;
- 3) muude seaduste kohaselt kaitstavate alade ja võimalikud alade broneeringud üksikuid tegevusalasid käsitlevate seaduste või projekteerimis- ja ehitusseaduse kohaselt;
- 4) veekasutuskavas ja Natura 2000 kavas ning Natura 2000 metsakavas sisalduvad sätted, mis on olulised maakasutuse planeerimiseks kommuuniplaneeringuga hõlmatud geograafilises piirkonnas;
- 5) kohaliku omavalitsuse tegevuskava veekasutuskava ja Natura 2000 kava elluviimiseks;
- 6) toorainekavades sisalduvad sätted, mis on olulised maakasutuse planeerimisel kommuuni geograafilises piirkonnas;
- 7) rannatsooni ja piirnevate veealade edaspidine arendamine;
- 8) kommuuniplaneeringu seostatus naaberkommuunide planeeringutega ja
- 9) kommuuniplaneeringu seostatus riikliku transpordikavaga ja transpordiettevõtete avalikku transpordi käsitlevate kavadega.

Selgitusele lisatud kaart peab kirjeldama rannatsooni seisundit kõnesoleval ajahetkel ja kavandatud muudatusi, sealhulgas peab olema näidatud, milliseid alasid lubatakse hoonestada. Selgitus kommuuniplaneeringu selle osa kohta, mis sisaldab suuniseid keskkonda oluliselt mõjutavate rajatiste kohta, peab sisaldama ka keskkonnamõjude hindamist.

Kommuuniplaneeringu selgitus peab sisaldama ka raamsätteid kaupluste planeerimise kohta. Eraldi on nõutud selgitust kestvuskaupade kaupluste asutamise kohta, mille brutopind on suurem kui 2 000 m<sup>2</sup>, ning jaekaubanduse kesklinna paigutamise tagajärgi, juurdepääsetavust erinevate transpordiliikidega ja parkimisvõimalusi.

Erilist tähelepanu tuleb kommuuniplaneeringutes ja nende läbivaatamistel pöörata suurte omavahel seotud suvilapiirkondade arendamise võimalustele turismi ja väljas toimuvate vaba aja tegevuste seisukohalt.

Kohalik omavalitsus peab kaaluma linnatsoonide rannaalade tulevase hoonestustingimusi, sealhulgas ehitiste kõrgusi, võttes arvesse, et:

- 1) uusehitised sobiksid rannamaastike tervikpilti;
- 2) oleks arvesse võetud linnastruktuuride kaitsmisväärtuslikke tervikuid ja ümbritsevate alade loodusega seotud huvisid;
- 3) oleks arvesse võetud vajalikke infrastruktuurirajatisi, sealhulgas sadamaid, ja
- 4) oleks tagatud avalikkuse juurdepääs rannale.

Taani planeerimisseaduse §-d 11g, 11h, 11i ja 12 käsitlevad keskkonnamõtjude hindamisega seonduvat. Kui võib arvata, et rajatis mõjutab oluliselt keskkonda, ei tohi selle ehitamist alustada enne, kui kommuuniplaneeringus on rajatise asukohta ja kujunduse kohta koostatud suunised koos kaasneva selgitusega, seega kehtib keskkonnamõtjude hindamise kohustus. Keskkonnaminister võib kehtestada täpsemad reeglid selle kohta, millised rajatised need on. Samuti võib keskkonnaminister kehtestada reeglid selle kohta, et teatavate rajatise liikide puhul võtab ta kohaliku omavalitsuse ülesanded ja volitused üle. Enne sellise rajatise eeldatavate oluliste keskkonnamõtjude selgitamist peab avaldama kavandatava rajatise põhijoonte lühikirjelduse ning esitama üleskutse ideede ja ettepanekute saamiseks. Kui soovitud rajatis vastab üldiselt kommuuniplaneeringusuunistele, on eeskätt kohaliku omavalitsuse ülesanne koostada ettepanek kommuuniplaneeringu lisa kohta ja seejärel asja edasi menetleda.

Menetlusnõuded kommuuniplaneeringute koostamiseks on toodud 6. peatükis. Kommuuniplaneeringuid tuleb regulaarselt üle vaadata ja uuendada. § 23a sätestab, et kohalik omavalitsus avaldab enne kohaliku omavalitsuse valimistele järgneva tööperioodi esimese poole lõppemist kommuuniplaneeringu koostamise strateegia. Üldjuhul avaldab kohalik omavalitsus selle strateegia siis, kui ta peab seda vajalikuks või otstarbekaks. Samaaegselt avaldamisega saadetakse vastuvõetud strateegia keskkonnaministrile ja muudele riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele, kui see puudutab nende huvisid, samuti ka kohalikele kultuurikeskkonnanõukogule. Strateegia peab sisaldama andmeid pärast kommuuniplaneeringu viimast läbivaatamist toimunud planeerimistegevuse kohta, kohaliku omavalitsuse hinnangut arengule ja arengustrateegiat ning otsust selle kohta, kas kommuuniplaneering tuleb tervikuna läbi vaadata või tuleb läbi vaadata kommuuniplaneeringu sätted teatavate teemade või alade kohta ning millised kommuuniplaneeringu osad jäävad kehtima järgmiseks 4-aastaseks perioodiks.

Kohalik omavalitsus määrab vähemalt 8 nädalase ajavahemiku, mille jooksul saab strateegiaga seoses esitada ideid, ettepanekuid jms. Kohalik omavalitsus peab kommuuniplaneeringu läbivaatamise ettepaneku tegemisel korraldama asjast teavitamise selliselt, et tekiks avalik arutelu planeeringu läbivaatamise eesmärgiseade ja täpsema sisu üle. Seejärel töötab kohalik omavalitsus välja oma seisukoha esitatud märkuste suhtes. Kohalik omavalitsus võib seoses esitatud märkustega teha muudatusi avaldatud strateegias. Ta võib teha ka muudatusi, mis tulenevad otseselt õigusaktidest tehtud muudatustest, kui need muudatused on kommuuniplaneeringute jaoks siduvad ega jäta neile tegutsemisvabadust. Kohalik omavalitsus teeb ametlikult teatavaks strateegias tehtud muudatused ja saadab avaldatud teadaande ühe eksemplari kõikidele ametiasutustele, kelle huvisid see puudutab.

§ 23b lubab pärast seda, kui ametlik teatavakstegemine on toimunud, kohalikul omavalitsusel välja töötada need kommuuniplaneeringu ettepanekud või nende muudatused, mille kohta strateegias on tehtud otsus. Kuid kohalik omavalitsus võib ka teha ettepanekuid selliste kommuuniplaneeringu muudatuste kohta, mille kohta ei ole tehtud otsust strateegias. Enne selliste ettepanekute väljatöötamist peab kohalik omavalitsus esitama üleskutse planeerimistegevusega seotud ideede ja ettepanekute jms esitamise kohta. Kui on tegemist kommuuniplaneeringu raamosa väiksemate muudatustega, mis ei ole vastuolus planeeringu peamiste põhimõtetega, või kui tehakse ebaolulisi muudatusi planeeringu põhistruktuuris, võib kohalik omavalitsus ideede ja ettepanekute jms esitamise üleskutsest loobuda. Ideede ja ettepanekute esitamise üleskutse peab sisaldama kõnealuse planeeringu põhiküsimuste lühikirjeldust. Üleskutse esitatakse ametliku teatavakstegemise vormis. Kohalik omavalitsus määrab ideede, ettepanekute jms esitamiseks tähtaja. Kohalik omavalitsus peab tagama, et pärast suuremate muudatuste tegemist kommuuniplaneeringusse koostatakse ülevaade planeeringu sisust ja kokkuvõtte kehtivatest sätetest, mis peavad olema avalikkusele kättesaadavad.

Kui kohalik omavalitsus on planeeringuettepaneku vastu võtnud, tuleb see avaldada. Kohalik omavalitsus peab samaaegselt avaldama ka planeeringu juurde kuuluva selgituse. Samaaegselt avaldamisega saadetakse planeeringuettepanek keskkonnaministrile ja muudele riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele, kui see puudutab nende huvisid, samuti ka rahvusparkide seaduse kohaselt asutatud ja asjaga seotud rahvuspargifondile. Ettepanekud kommuuniplaneeringute kohta, kui need puudutavad kultuurikeskkonnaga seotud huvisid, tuleb samaaegselt avaldamisega saata kohalikule kultuurikeskkonnanõukogule. Vastuväited peavad olema põhjendatud.

Pärast avaldamist võib kohalik omavalitsus võtta ettepaneku lõplikult vastu. Seoses planeeringu lõpliku vastuvõtmisega võib avaldatud planeeringuettepanekus teha muudatusi. Kui muudatused mõjutavad oluliselt muid ametiasutusi või kodanikke, kui need, kes oma vastuväites on nõudnud muudatuste tegemist, ei saa planeeringut vastu võtta enne, kui kõnesolevad isikud või ametiasutused on saanud võimaluse oma arvamuse väljendamiseks. Kui kommuuniplaneeringus tehakse olulisi muudatusi, peab ka keskkonnaministril olema võimalus esitada oma arvamus. Selleks määrab kohalik omavalitsus tähtaja. Kui muudatused on nii ulatuslikud, et tegelikult on juba tegemist uue planeeringuettepanekuga, tuleb see uuesti avaldada.

Planeeringuettepanekut ei saa lõplikult vastu võtta, kui ametiasutus on sellele vastuseisu avaldanud ja sellest ka kohalikele omavalitsusele kirjalikult teatanud. Ettepaneku võib vastu võtta alles siis, kui osapooled on jõudnud vajalike muudatuste osas üksmeelele. Kui üksmeelele ei suudeta jõuda, võivad osapooled esitada need keskkonnaministrile.

Paragrahv 29 kohaselt võib Keskkonnaminister esitada vastuväite kommuuniplaneeringu ettepanekule või kommuuniplaneeringu muudatusele, kui nimetatud dokument ei ole kooskõlas kõrgema tasandi huvidega. Seda ei ole vaja teha, kui on tegemist vähemtähtsate asjaoludega. Riigiasutus võib esitada kohaliku omavalitsuse planeeringule vastuväite, mis on seotud valdkonnaga, mille eest kõnesolev ametiasutus vastutab.

Lisaks võib ka piirkonnanõukogu esitada vastuväite kommuuniplaneeringu ettepanekule või kommuuniplaneeringu muutmisele, kui planeeringuettepanek on vastuolus piirkonna arengukavaga. Sellistest vastuväidetest peab piirkonnanõukogu teavitama ka

keskkonnaministrit. Kui piirkonnanõukogu lükkab vastuväite tagasi, tuleb ka sellest keskkonnaministrit teavitada.

Ka kohalik omavalitsus võib esitada vastuväite naaberkommuni planeeringuettepanekule, kui sellel on oluline mõju kõnesoleva kommuni arengule. Kui osutatud küsimustes ei suudeta kokku leppida, võivad osapooled esitada need otsuse saamiseks piirkonnanõukogule. Kui kommunid kuuluvad erinevatesse piirkondadesse, langetab otsuse keskkonnaminister.

Paragrahv 30 kohaselt teeb kohalik omavalitsus planeeringu lõpliku vastuvõtmise ametlikult teatavaks ning saadab sellekohase teate riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele, kui see puudutab nende huvisid, samuti ka asjaga seotud rahvuspargifondile. Planeering peab olema avalikkusele kättesaadav. Kommuniplaneeringute ja nende muutmise ametliku teatavastegemise järel ei tohi ei õiguslikult ega tegelikult luua tingimusi, mis oleksid vastuolud planeeringu sätetega.

Taani planeerimisseaduses on sõnaselgelt sätestatud kommuniplaneeringu elluviimise kohustus. Kohalik omavalitsus peab kaasa aitama kommuniplaneeringu elluviimisele, kasutades selleks talle õigusaktidega antud volitusi. Linnatsoonides võib kohalik omavalitsus seista vastu kruntide moodustamisele ja hoonestamisele, kui see on vastuolus kommuniplaneeringu järjekorrasätetega. Linnatsoonides ja suvilapiirkondades võib kohalik omavalitsus seista vastu hoonestamisele või hoonete või hoonestamata alade kasutuseesmärgi muutmisele, kui ehitised või nende kasutamine on vastuolus kommuniplaneeringu raamsätetega.

#### 1.6.1.2 Analüüs

Töögrupp leidis, et üldjoontes võib üldplaneeringu regulatsioon jääda samaks, kuid täpsustada tuleb üldplaneeringu olemust ning menetlust. Võrdlusriikidest võib välja tuua, et kõikides on üldplaneeringuga sarnane instituut olemas.

Üldplaneering peab näiteks Saksamaal esitama põhijoontes kogu valla territooriumi näiteks maakasutusviisi, mis tuleneb kavandatavast linnaehituslikust arengust ning lähtub valla eeldatavatest vajadustest. Samas Itaalias peavad PUC koostajad võtma arvesse provintspaneeringut ning võivad põhjenduste esitamisel vastavaid ettepanekuid täpsustada. Sealjuures saab kõrgemal astmel seisvast planeeringust tulenevaid suuniseid eristada:

- sätted, mis sisaldavad konkreetseid **suuniseid**, on PUC koostamisel otsese mõjuga (kohustuslikud).
- sätted, kus pannakse kommunidele konkreetse tähtajaga **ülesandeid**, on täitmiseks kohustuslikud.

Iiri õigusest võib välja tuua, et arenguplaanis määratakse kindlaks maa sihtotstarve (tsoonid) või põhimõtted nende määramiseks. Arenguplaan peab, niivõrd kui võrd see on mõistlik ja praktiline, olema kooskõlas riiklike plaanidega (NSS), poliitikate ja strateegiatega mis on Ministri poolt ette nähtud tagamaks sobivat planeeringut ja jätkusuutlikku arengut.

Teised võrdlusriigid ei täpsusta, milleks üldplaneeringut koostatakse, vaid sätestavad kas üldplaneeringu menetluse või nimetavad koheselt ülesanded, mida üldplaneeringuga lahendada peab. Võrdlusriikide õigusest võib teha järelduse, et planeerimisseaduses üldplaneeringu instituudi sätestamisel on valida, kas viidata normiadressaadile, milleks üldplaneeringut koostatakse (eesmärgid) või näidata ära formaalsed kriteeriumid.

Võib asuda seisukohale, et seaduse eesmärk, kohaldamisala ja põhimõtted käivad kõikide planeeringuliikide kohta, sh ka üldplaneeringu kohta, seega ei ole vajalik põhimõttelaadset üldplaneeringu eesmärki välja tuua, sest tegu on sarnaselt kõrgema astme planeeringutele ruumilise planeerimise kaudu jätkusuutliku arengu tagamise või edendamise instrumendiga, mis on oma olemuselt kõrgemaastme planeeringutest detailsem ning keskendub eelkõige lokaalsetele huvidele.

Seaduses peab ette nägema, millised ülesanded üldplaneering lahendama peab. Töögrupp võttis analüüsides aluseks täna kehtiva ülesannete loetelu ning tegi sinna oma parandused. Leiti, et näiteks viide – maareformi seaduse tähenduses tiheasustusalade määratlemine - on tegelikkuses ringviide, sest maareformiseadus viitab tagasi planeerimisseadusele. Sellega seoses leiti, et planeerimisseaduses võib edaspidi määratleda tiheasustusalade mõiste. Ära seda kaotada ei saa, sest sellest sõltuvad maareformi seaduses nimetatud õigused (maale).

Lisaks leiti, et roheline võrgustiku asukoha määrab maakonnaplaneering, seega ei ole seda vaja üldplaneeringus uuesti sätestada. Oluline on, et järgitaks üldpõhimõtteid.

Veel leiti, et näiteks raudteed, sadamad ja lennuväljad võiks nimetada koondnimetusega „transpordi infrastruktuur“.

Lisaks täpsustati, et planeeringus tuleb ette näha ruumilise arengu mõju kuritegevusriskidele. Planeeringus ei saa teha ettepanekuid riskide vähendamiseks, sest see ei ole planeerimismenetluse ülesanne.

Üldplaneeringuga seondub veel juhtotstarbe mõiste ning selle määratlemine. Planeerimisega tegelenud töögrupi liikmed leidsid, et juhtotstarvet ei ole võimalik ära defineerida. Samas peaks üksikisikule selge olema, mida juhtotstarbe all mõeldakse ning mis võib olla kohaliku omavalitsuse otsuse sisu. Lisaks tuleb ära näidata erinevate otstarvete omavaheline sidusus.

Lisaks tõi töögrupp välja, et mõistlikum oleks mõiste „miljöövääruslik hoonestusala“ asemel kasutada „miljööväärusliku ala“ mõistet, sest miljööväärus ei pea seisnema ainult hoonetes. Samuti leiti, et ettepanekute tegemist puudutavad punktid ei ole vajalikud, sest ettepanekuid saab teha olenemata sellest, kas selline õigus on seaduses eraldi välja toodud.

Huvigrupid jõudsid arutelus järelduseni, et planeeringu koostamise ja menetluse korraldaja peab olema kohalik omavalitsus. KOKS-st lähtudes võtab planeerimisega seotud otsuseid vastu kohaliku omavalitsuse volikogu, teatud juhtudel võib volikogu delegeerida otsustamise ka valla- või linnavalitsusele. See eeldab, et igas kohalikus omavalitsuses on vähemalt üks pädev ametnik, kelle tööülesannete hulka kuulub ruumilise planeerimise alaste otsuste ettevalmistamine.

Huvigrupid tõid siinkohal veel välja, et osad neist pooldavad planeeringute tugevat hierarhilisust ning seeläbi võimalust riigil realiseerida oma vajadusi. Osapooled tegid ettepaneku moodustada kinnine loetelu, mis kuulub KOVi pädevusse ja mis maavalitsuse pädevusse.

Huvigrupid olid nõus järeldustega, et ÜP planeerimistasand peab määratlema ära kogu omavalitsuse territooriumi ruumilise arengu põhimõtted, et nendest põhimõtetest lähtudes saaks korraldada maakasutust ja ehitustegevust, kusjuures ÜP üldistuse astmest tulenevalt

peab olema võimalik konkreetsete maaüksuste paindlik maakasutus. ÜP-s määratletavad maakasutustingimused on aluseks konkreetse maaüksuse katastri sihtotstarbele ja ehitise kasutamise otstarbele, kui ÜP järgselt ei koostata detailplaneeringut. Lisaks leiti, et ÜP peab koostama kogu omavalitsuse territooriumi kohta, kuid seda võib koostada vajadusel ka vaid territooriumi mõne osa kohta. Suure territooriumiga omavalitsuste puhul on otstarbeks ÜP tasandi planeering koostada linnaosade või vallaosade kaupa. Samuti on võimalik, et mingi piirkonna ÜP peab koostama sõltumata omavalitsuse piiridest, mistõttu peab säilima võimalus koostada ÜP ka mitme omavalitsuse kokkuleppel. Uue ÜP kehtestamisega muutub kehtetuks samale maa-alale varem kehtestatud ÜP.

Esitati erinevaid arvamusi seoses teemaplaneeringu ning selle võimalusega muuta kehtivat ÜP-d. Küsimus on eelkõige terminite „muutmine“ ja „täpsustamine“ eristamises ja sisustamises. Huvigrupid tõid välja, et planeeringu muutmine on äärmisel ajamahukas tegevus, mistõttu täpsustamine on ökonoomsem. Leiti, et planeerimismenetlus võiks teatud juhtudel olla kiirem. Lisati veel, et kui teemaplaneeringuga ei saa ÜP-sse täpsustusi teha, ei ole teemaplaneeringul mõtet.

Üldplaneeringu, detailplaneeringu ning ehitusõiguse seoste osas väljendati kahte vastandlikku arvamust: 1) Üldplaneering peaks olema täpsem ja põhjalikum. Kui üldplaneering on sellise täpsuse ja detailsuse astmega, võiks loobuda detailplaneeringu koostamise kohustusest ning võimaldada ehitusluba välja anda ka üldplaneeringu alusel; 2) Üldplaneering peaks olema üldisem. Üldplaneeringus ei tohiks seada üleliigseid piiranguid detailplaneeringutele. Üldplaneering võiks olla palju üldisem kui täna, et mitte seada üleliigseid piiranguid detailplaneeringutele. Rõhutati, et detailplaneeringu ärajätmine on oluline kogu kehtiva korra muutmine mille mõjusid tuleb eelnevalt põhjalikult analüüsida.

Nõustuti, et vajalik on anda ÜP ülesanded seaduses piisava loeteluna. Vajadusel tuleb anda viited täpsustavate nõuete olemasolu kohta teistes seadustes. Näiteks on vajalik sätestada viide hädaolukorraks valmisoleku seadusele, mille kohaselt peavad kriisikomisjonid läbi riskianalüüsi tegema ettepaneku üld- ja detailplaneeringu täpsustamiseks. Vajalik on eristada kohustuslikud ülesanded, mis peavad olema lahendatud kõigis ÜP-des ning lisaks tuleb määratleda need ülesanded, mida tuleb vaid vajaduse korral lahendada. Toodi välja veel probleem riskianalüüsides ja planeeringute seotuse kohta.

Täpsustada tuleb ka seda, kuidas toimub KOV poolt ÜP-s määratletu järgimine juhtudel, kui puudub kohustus detailplaneeringu koostamiseks (nt projekteerimistingimuste väljaandmine). Leiti, et vastav probleem on kaalutusotsuse küsimus, millele tuleb seada piirid. Lisati, et planeerimisseaduses peab siiski olema nimekiri, millal on DP koostamine kohustuslik.

### Planeeringu koostamine

Planeerimismenetlus tuleb uues regulatsioonis sätestada iga planeeringuliigi kohta eraldi, sest erinevad planeeringuliigid erinevad menetluslikult päris palju. Vajalik on käsitleda ÜP ülesandeid ja menetlusnorme terviklikus seoses, sest see lihtsustaks sisulistest ja menetluslikest normidest arusaamist. Arutelus tekkisid erinevad seisukohad, kas teatud juhtudel võiks riik kohalikule omavalitsusele appi tulla ning tema eest planeeringu koostada. Toodi välja, et kohalikke asju peaks siiski otsustama KOV, kellel peaks olema kohustus temale seadusega pandud ülesannete täitmiseks. See on ka planeerimise korraldamise üks olulisemaid põhimõtteid.



Üldjuhul koostatakse ÜP valla või linna enda vajadustest lähtuvalt, kuid on mõistlik, et säilib ka igäühe võimalus teha ÜP algatamiseks ettepanek, mida käsitletakse taotlusena menetluse algatamiseks. KOV otsustab, kas taotlus rahuldatakse või tehakse algatamisest keeldumise otsus. Vajalik on sätestada nõuded, mida ÜP algatamise ettepanek peab sisaldama, et nendest nõuetest lähtuvalt oleks võimalik välistada põhjendamatud ettepanekud. Kindlasti peab olema KOV-l teada huvitatud isiku soov, miks ta algatamist taotleb. Erinevalt tavalisest haldusmenetluse taotlusest ei ole KOV seotud planeeringu algatamise taotluses fikseeritud soovi ega algatamisel märgitud eesmärgiga – planeerimise käigus võib jõuda ka teistsuguse lahenduseni kui algselt kavandati.

KOV-l peab olema algatamiseks piisavalt informatsiooni, mille saamiseks on mõistlik sätestada erinevad taotluse vormid või nõuded, millise info põhjal KOV ÜP saab algatada. Osapooled on tugevalt vastu sellele, et eraisik saaks finantseerida ÜP koostamist ja muutmist, vältimaks olukorda, „kes maksab, see tellib ka muusika“. Osapooled teevad ettepaneku moodustada fond või sätestada KOV –le võimalus riigilõivuvõtmiseks, mille eest saab ÜPd koostada. Vältida tuleks otse planeeringu koostajale maksmist (vältida olukorda, nagu tänane DPde eest maksmine)

Vajalik on, et säiliks kehtivas seaduses toodud nõue KOV-le, kes peab informeerima avalikkust kavatsetavatest planeeringutest vähemalt üks kord aastas. Regulatsioonis peab määratlema nii avalikustamise aja kui ka koha. Kavatsetavatest planeeringutest informeerimine võiks olla seotud KOV eelarvest ja/või tegevuskavast teavitamisega. Osapooled ei pea sellist korralist tervitamist mõistlikuks, teavitatakse nagunii siis, kui planeeringuga tegema hakatakse.

Kehtivas seaduses ei ole ette nähtud, millise informatsiooni põhjal teeb KOV algatamise otsuse, kuid algatamisel tuleb avalikkust teavitada planeeritava maa-ala suuruselt, asukohast ja tutvustada algatatud ÜP eesmäärke. Sama informatsiooni peab KOV edastama ka järelevalve teostajale. Tuleb sätestada sellise informatsiooni (planeeritava maa-ala suurus, asukoht, planeeringu eesmärgid ja muud lähtetingimused) esitamise kohustus ÜP algatamise otsuses, mille kaudu saaks kogu teada olevat infot jagada nii avalikkusele kui järelevalvele. Kui algatamise ettepaneku on teinud huvitatud isik, tuleb üldsust teavitada sellest, kas huvitatud isiku soov ja KOV planeeringu koostamise eesmärk langevad kokku.

Kaasamine ja koostöö on ÜP puhul oluline osa planeeringulahenduse koostamisest. PlanS 1. juulil 2009 kehtima hakanud muudatustega on eristatud üldine avalikkus ja planeerimisest puudutatud isikud. Sarnaselt sellisele jaotusele peab uus regulatsioon eristama ka ÜP puhul avalikkust, keda peab teavitama ja puudutatud isikuid, keda peab lisaks teavitamisele menetlusse kaasama.

Huvigrupid tegid ettepaneku, et mõningad konkreetsed näitajad nagu näiteks eramajade korruselisus, ehitusalune pind jne ei loetaks kitsendusteks, millest peaks intensiivistatult omanikku teavitama. Pakuti välja koostada loetelu piirangutest, mille puhul tuleb omanikku tugevadatult teavitada, (teed, tehnovõrgud, sihtotstarbed, juhtotstarbed jms.). Muude asjade puhul on teavitamise kohustus vedi pehmem (a`la ajaleht)  
Oleks vaja IT lahendust, et kõik huvitatud isikuid teavitataks nt. e-posti teel spetsiaalse süsteemi kaudu. Planeeringutest tulenevad kitsendused peaksid olema avalikult kättesaadavad kaardimaterjali baasil.

ÜP koostatakse koostöös planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate kohalike omavalitsustega ja maavanemaga, samuti planeeritava maa-ala elanike ja teiste planeeringulahendusest huvitatud isikutega, s.h tehnovõrkude valdajate, teomanike ja teistega. Keda nende hulka arvata, on KOV diskretsiooniotsus, mille teostamisel tuleb lähtuda muuhulgas eesmärgist tagada planeerimismenetluses võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestav lahendus.

Kaasatavate isikute ringi sätestamine seaduses piiraks menetluses osalevate isikute ringi, samas kui kaasamisel saadud suunised on abiks kvaliteetsema otsuse langetamisele KOV poolt. Võimalikult paljude huvitatud isikute kaasamine vähendab tõenäoliselt hilisemates menetlusetappides esitatavate vastuväidete ja kaebuste arvu, mistõttu peaks konstruktiivse ja igakülgse koostöö tegemine olema ka KOV enda huvides. Säilima peab arvamuste ja ettepanekute esitamise võimalus kogu planeeringu menetlusaja jooksul nii kirjalikult (sh elektroonselt) kui ka arutelude käigus. Koostöö tegemisel ja võimalikult suure hulga isikute menetlusse kaasamisel on oluline roll ka planeeringu kehtestamise otsuse õiguspärasuse hindamisel. Sellega seondvalt tehti ettepanek, et esitatud arvamusele vastamine peaks olema täpsemalt reguleeritud, et seisukohti ei peaks terve menetluse n.-ö. kaasa vedama.

Uues regulatsioonis peab säilima kohalik omavalitsuse kohustus korraldada planeerimise koostamise käigus väljapanekuid ja avalikke arutelusid ÜP lähteseisukohtade, eskiislahenduste ja planeeringu elluviimisega kaasnedavate mõjude tutvustamiseks. Väljapanekutest ja aruteludest tuleb teatada ka KOV-i veebilehel.

Pärast planeeringu aktiivse koostamise lõppu tuleb ÜP kooskõlastada erinevate ametkondadega. Kooskõlastuste eesmärgiks on tagada, et KOV paneb avalikule väljapanekule asjaomaste asutuste poolt kontrollitud planeeringulahenduse. Tagamaks riigi huvidega arvestamise planeeringus, peab üle vaatama kooskõlastajate nimekirja (PlanS § 17), seda vajadusel täiendades ja täpsustades. Reeglina ei ole kooskõlastus siduv, ÜP-ga puutumust omav asutus kontrollib planeeringulahenduse vastavust seadustele ja üldisematele planeeringutele.

Teatud juhtudel on aga vaja kehtestada kooskõlastuste siduvus, andes riigiasutustele nn vetoõigus (nt kaitseala valitseja looduskaitse objekt puudutavas planeeringus). Sellistel juhtudel tuleb aga väga täpselt määratleda, millistel tingimustel võib kooskõlastav organ oma vetoõigust kasutada. Negatiivne kooskõlastus ei tähenda, et planeerimismenetlus alati lõpetatakse, vaid reeglina hoopis seda, et tuleb leida teistsugune planeeringulahendus. Vajalik on nimetusena eristada mittesiduvad ja siduvad kooskõlastused ja viia need vastavusse haldusmenetluse seaduse mõistekasutusega. Selleks, et juba eelnevalt välja selgitada kooskõlastatavate ametkondade seisukoht, tuleb neid kaasata planeeringu koostamisse. Vaatamata sellele, et menetluses osaleb ka teine haldusorgan, jääb lõppvastutus KOV-le.

Sellega seoses leiti, et koostöö ei tohiks olla tasuline. Ei ole aktsepteeritav, et mõni amet või osapool (nt. tervisekaitse) võtab raha selle eest, et ta täidab oma ülesandeid. Kõigil osapooltele, kellel on siduva kooskõlastuse õigus (ka Tervisekaitse) peaks olema konkreetne nimekiri asjaoludest, mida nad peavad vaatama ja mille alusel andma oma seisukohti. Suvast lähtuvaid seisukohti ei peaks aktsepteerima siduvana.

Analoogselt planeeringu koostamisel tehtavat koostööd ja selle käigus tutvustatavaid dokumente määratlevale regulatsioonile, tuleks täpsemalt ära määratleda ka kooskõlastamisele saadetavad dokumendid. Kindlaks tuleb määrata alused planeeringu kooskõlastamata jätmiseks (vastuolu õigusakti või kehtestatud planeeringuga), sest planeering

peaks tagama mitte ainult õiguspärase, vaid ka ohutu lahenduse. Küsimus oli, kas kooskõlastamiseks esitatavad dokumendid peaks/võiks saama esitada paberil või digitaalselt. Aktsepteerida saaks konkreetset saadetud faili, üle veebi saadetud link ei ole sobilik, kuna kooskõlastajale ei jää jälge. Kui on saadetud digitaalselt kooskõlastamiseks ja kooskõlastaja peab vajalikuks vaadata tööd paberil, siis on kooskõlastaja ülesanne see välja printida ja kanda ka vastava trükkimise kulu.

Uue regulatsiooni välja töötamisel **pole vajalik vastuvõtmise toimingu sätestamine**. Vastuvõtmine on vaid KOV toiming, mida on vaja selleks, et suunata planeering avalikustamisele. Lisaks tekitab segadust vastuvõtmise nimetus, sest juriidilises mõttes võetakse vastu nii vastuvõtmise otsus kui ka kõik muud otsused. Regulatsioon võiks näha ette, et avalikustamise alguses tehakse tutvustav arutelu ja seejärel toimub avalik väljapanek. Pärast avalikku väljapanekut selle tulemuste arutelul peab tutvustama, millised ettepanekud ja millised muudatused nende põhjal planeeringulahenduses tehti. Sisulises osas vt avalikustamise kohta MP regulatsiooni ettepanekut. Huvigrupid leidsid, et vajalik on termin, mis iseloomustaks hetkeseisu, et KOV-siseselt on kokkulepped saavutatud.

On vajalik sätestada sarnaselt MP menetlusele planeerimisotsustuse piiramatult lai ettepanekute ja vastuväidete esitamise võimalus ehk nn populaarmenetlus ka kohaliku omavalitsuste planeerimismenetlustele. Ettepanekute ja vastuväidete esitamise osas vt MP regulatsiooni.

#### Kehtestamise otsus

Kehtestamine on planeerimismenetluse lõppotsus, mis ainsana planeerimisotsustest omab õiguslikku tagajärge. Planeeringu olemus on erinevate huvide kompromiss ja edasise arengutee valiku kokkulepe. Kokkulepe vormistatakse planeeringu lahendusena. Planeeringud saavad täitmiseks kohustuslikeks läbi kehtestamisotsuse, mis on kaalutusõiguse tulemusel välja antav haldusõiguse üksikakt. Ainult kehtestatud planeeringud on järgimiseks kohustuslikud. Kehtestamisel tehakse lõplik otsus, eelnevalt saab vastu võtta vaheotsuseid. Enne kehtestamist ei saa olla kindel, kas planeeringulahendus kehtestatakse või milline lahendusvariant lõplikult valitakse.

Kuigi planeeringus reeglina sisalduvad kõik lahenduse kaalutlused ja valiku põhjendused, peab kehtestamise otsuses siiski kõige olulisema välja tooma. KOV poolt vastu võetud kehtestamisotsus peab vastama õigusakti nõuetele ning olema piisavalt põhjendatud. Kuna ÜP lahendus omab väga laia kaalutusruumi, on kehtestamisotsused kõrgendatud põhjenduskohustusega. Mida raskem on faktiliste asjaolude väljaselgitamine ja mida kaalukamad erinevad huvid otsuse tegemisel põrkuvad, seda enam peavad kehtestamisotsuse motiivid olema lahti kirjutatud, eriti kui planeeringulahendusele on esitatud vastuväiteid.

Kohalikul omavalitsusel ei ole kohustust eelnevad menetlusetapid läbinud planeeringut kehtestada. Planeeringud on kohaspetsiifilised ning seega sõltub iga planeeringu kehtestamise otsustamine konkreetsetest asjaoludest.

Juba kehtestatud ÜP on järgimiseks kohustuslik, kuid selle elluviimine on võimalus, mitte kohustus. Aladel, kuhu ei ole vaja koostada detailplaneeringuid, toimub edasine maakasutus ja ehitustegevus lähtudes projekteerimistingimustest ja vastavuses ÜP-ga. Aladel, kuhu tuleb ehituse ja maakasutuse aluseks koostada ka detailplaneeringud, näitab ÜP ära arengusuuna, sest reeglina koostatakse detailplaneering ÜP-s kavandatu elluviimiseks.

Huvigrupid leidsid, et ajalist kava planeeringusse panna ei ole mõistlik.

Kehtestamise otsusest tuleb väga laiale isikute ringile teada anda. Kehtestamisest teavitamine omab määravat tähtsust juhtudel, kus ÜP järgi toimub sundvõõrandamine või sundvalduse seadmine. Kehtestamisest teavitamine peab olema reguleeritud nii, et puudutatud isikud ja asutused saavad kehtestamisest teada otse neile saadetava teate (või ka planeeringu) kaudu, kuid üldsuse teavitamiseks piisab massiteabevahenditest. Planeeringu kehtestamisest teatamise ja planeeringute kirja teel/paber kandjal esitamise kõrvale peab ette nägema ka elektroonse saatmise võimaluse, mis hoiaks kokku kulusid. Huvigrupid tõid välja, et teavitamisel peaks olema miinimumnõuded (algatamine, vastuvõtmine ja kehtestamine).

Planeeringud peavad olema igapäevale kättesaadavad, oluline on, et kättesaadav oleks nn planeeringute „terviktekst“, kus kajastuvad ka kõik antud ajahetkel kehtestatud muudatused. Sellise tulemuse saavutamisele aitab kaasa, kui näha ette iga muudatust sisaldava planeeringu koosseisus ka eraldi tekst ja graafiline osa kavandatavast muudatusest. Tuleb sätestada, mis vormis peab planeering kättesaadav olema (digitaalne, paber kandjal jne) ehk siis see, mis vormis üldse planeeringuid koostama hakatakse.

ÜP-d peab teatud tähtsajal möödudes üle vaatama ja vajadusel tuleb otsustada selle muutmine või täiendamine. Ülevaatamise ülesanne on teha kokkuvõtte planeeringu elluviimisest (sh elluviimist takistavatest asjaoludest). ÜP muutmiseks tuleb algatada uus vajalikku piirkonda hõlmav ÜP ning täiendamiseks tuleb algatada täiendamist vajavat valdkonda hõlmav teemaplaneering. Tehti ettepanek, et kui ülevaatamise käigus leitakse, et ÜP-d peaks muutma, saaks muudatusi kehtestada lihtsustatud korras.

ÜP vaidlustamiseks peab jääma võimalus esitada nn populaarkaebus, sest ÜP on detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel aluseks maakasutus- ja ehitustingimuste ning kitsenduste seadmisele. Kuid õigusteoreetiliselt peaks sellise võimaluse – ÜP kehtestamise otsuse vaidlustamiseks – sätestama kohtumenetlust reguleerivates seadustes. Leiti, et populaarkaebuse võimalus peab säilima.

### 1.6.1.3 Normiettepanek

Üldplaneering koostatakse kohaliku omavalitsuse territooriumi või selle osa kohta.

Üldplaneering on kohalike huvide väljendus. Üldplaneering annab suunised maakasutus- ja ehitustingimuste kehtestamiseks ning peab käsitlema:

- 1) valla või linna ruumilise arengu põhimõtteid ja suundumusi;
- 2) kavandatava ruumilise arenguga kaasneva võivate majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste mõjude ning looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamist ning selle alusel säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu tingimuste seadmist;
- 3) maa- ja veealadele üldiste kasutamise- ja ehitustingimuste, sealhulgas maakasutuse juhtotstarbe ning vajaduse korral hoonestuse kõrguspiirangu määramine;
- 4) detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine väljaspool linnu ja aleveid;
- 5) tiheasustusega alasid;
- 6) miljööväärtuslikke alasid, väärtuslikke põllumaid, maastikke, maastiku üksikelementide ja looduskoosluste määramist ning nende kaitse- ja kasutamistingimuste seadmist;
- 7) roheline võrgustiku asukohta ja toimimist tagavate tingimuste täpsustamist;

- 8) teede ja tänavate, transpordinfrastruktuuri objektide asukoha ning liikluskorralduse üldiste põhimõtete määramine;
  - 9) vajaduse korral eraõigusliku isiku maal asuva tee avalikult kasutatavaks teeks määramine teeseaduses sätestatud korras;
  - 10) põhiliste tehnovõrkude ja -rajatiste ning olemasolevate maaparandussüsteemide toimimist tagavate meetmete määramine;
  - 11) puhke- ja virgestusalade määramine;
  - 12) ranna ja kalda piiranguvööndi ning ehituskeeluvööndi täpsustamine looduskaitseaduses sätestatud korras – tuleb arutada keskkonnaõiguse kodifitseerimiskomisjoniga.
  - 13) üldiste riigikaitseliste vajaduste arvestamine ja vajaduse korral riigikaitse otstarbega maa-alade määramine ning maakonnaplaneeringus määratud riigikaitse otstarbega maa-alade piiride täpsustamine;
  - 14) kuritegevusriskidega arvestamine.
- Eraldi lõikena sätestada muudest seadustest ja teistest õigusaktidest tulenevate maakasutus- ja ehitustingimuste arvestamine planeeringus.

Kohalikul omavalitsusel peab üldplaneeringu alusel olema õigus saada realiseerida seal püstitatud ülesandeid. Sellega seoses tuleb sätestada kitsenduste õiguslikud alused ja vajadusel tähtsajad. Avalikes huvides tuleb teatud funktsioonide tagamiseks sätestada täiendav regulatsioon (leping, haldusakt).

Kehtestatud üldplaneering on aluseks detailplaneeringute koostamisele detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel ning maakorraldusele ja projekteerimistingimuste väljaandmisele väljaspool detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid.

Üldplaneeringuga määratakse detailplaneeringute koostamise vajadus ja järjestus ning näidatakse majanduslikud võimalused üldplaneeringu elluviimiseks.

Üldplaneeringu koostamisel võetakse arvesse keskkonnamõju strateegilise hindamise ning hädaolukorra riskianalüüsi tulemusi.

Küsimus on, kas üldplaneeringuga saad muuta kehtivaid detailplaneeringuid. Sisuliselt peab selleks planeerimisest tulenema alus ja arvestama peab õiguskindluse põhimõttega ning HMS üldsätetega. Muutuse vajadus peab olema põhjendatud ülekaalukate avalike huvidega ning kaasnevad kahjud tuleb hüvitada. Kaalumise all oli ka võimalus, et kui kõrgema planeeringuga muudetakse madalamat ning kui sellega kaasneb õiguste oluline kitsendamine, siis on tegu sisuliselt sundvõõrandamise olukorraga ning kinnistu tuleks sundvõõrandada.

Lisaks on küsimus, kas toimud saab vastupidine – kas detailplaneeringuga saab muuta üldplaneeringut.

Menetlus

Üldplaneeringu algatab kohalik omavalitsus ja ettepaneku algatamiseks võib teha igaüks.

Üldplaneeringu koostamise korraldamine on kohaliku omavalitsuse ülesanne.

Küsimus on, kas sätestada õigus anda üldplaneeringu koostamise korraldamine üle teisele isikule. Töögrupp leidis, et üldplaneeringute koostamise korraldamist ei saa üle anda.

Algatamisest tuleb teavitada.

Üldplaneeringu koostamisel peab esmalt lähtuma olemasolevast informatsioonist – mis on ette antud ja millest tuleb lähtuda (lähteseisukohad).

Vastava analüüsi põhjal tekivad lahendusvariandid. Jõuda tuleb lahendusvariantidele, mida avalikkusele tutvustada. Esialgseid variante ja lähteseisukohti tuleb tutvustada. Isikute ärakuulamisel tekivad kaalutlusalused. Kaalutlusi tuleb täpsustada ning esitletakse parimat lahendust.

Koostamise käigus tuleb teha koostööd ja kaasata, vastavad instituudid tuleb aga selgemalt sätestada. Koostööst ja kaasamisest tuleb teavitada. Koostööd ja kaasamist tuleb teha riiklike, piirkondlike ja kohalike institutsioonidega. Kaasata tuleb ka isikud, kelle subjektiivseid avalikke õigusi koostatav planeering võib riivata.

Koostöö käigus kogutakse kokku asjassepuutuv informatsioon planeeringulahenduse väljatöötamiseks. Koostöö ja kaasamine peab olema tasuta (probleemid tervisekaitse, võrguettevõtjatega jne). Riigil ei saa olla õigust võtta tasu talle ülesandeks pandud ülesannete täitmise eest. Lisaks on küsimus erioigusega ettevõtjates – on vajalik võtta seisukoht, kas tasu võtmine erioigusega ettevõtjate poolt on põhjendatud ja vajalik. Kaasamine ja koostöö saab töögrupi nägemusel toimuda eelkõige juhtudel, kui menetlusosalistel on juurdepääs arvestamist vajavale informatsioonile (digitaalselt).

Teeme ettepaneku võtta planeering vastu peale koostamise ja koostöö ning kaasamise etappi – see oleks kohaliku omavalitsuse toiming kinnitamaks, et planeering vastab KOV ruumilise arengu eesmärkidele ning kehtivatele õigusaktidele.

Koostamise etapile järgneb avalikustamise etapp, kus planeeringu eelnõu (projekti) esitletakse korraga nii avalikkusele kui ka esitatakse kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks.

Peale avaliku väljapaneku ja arvamuste esitamist kaalutleb kohalik omavalitsus neid ning märgib ära, millistega ta arvestab ja millistega mitte. Mitteamestamist tuleb põhjendada. Kooskõlastused on siduvad ja lähtuvad peamiselt riiklikest huvidest. Sealjuures on maavanem üks kooskõlastajatest.

Kui tekivad vaidlused märkuste arvestamisel, tuleks korraldada lepitusmenetlus. Lähtusime eeldusest, et esmalt üritab vaidluse lahendada kohalik omavalitsus. Lepitajaks võiks olla maavanem (riigi esindaja). Seda juhtudel, kui vaidlevad üksikisikud kohaliku omavalitsusega. Kui vaidlevad kohalikud omavalitsused omavahel, siis on lepitaja samuti maavanem. Kui vaidlevad ametiasutused, siis peaks lepitaja olema minister (lähtub riiklikest huvidest). Lepitaja saab anda seisukoha lepitusmenetluse õnnestumisest või põhjendada, miks lepitusmenetlus ei õnnestunud. Vastavat ettepanekut tuleb normikirjutajal täpsemalt lahti mõtestada ette antud indikatsioonide alusel.

Lepitusmenetluse tulemustest ning kehtestamisele minevast planeeringust tuleb menetluses osalejaid ja avalikkust teavitada. Küsimus on, mida teha juhtudel, kui planeering muutub kooskõlastamise ja arvamuse andmise tulemusel oluliselt. Leiti, et siis tuleb minna tagasi avaliku väljapaneku etappi ja avalikustada ning kooskõlastada planeering uuesti.

Lepitusmenetluse lõppemisel teeb kohalik omavalitsus kaalutletud otsuse ning kehtestab planeeringu. Planeering avalikustatakse.

Kaabeõigus – populaarkaebus.

Ülevaatamiskohustus – tuleb kaaluda valimistega seotuse kaotamist. ÜRP ja MP menetluse juures tegi töögrupp ettepaneku seada sisse ajaline kriteerium – 5 aastat. Taani näitel võib tuua ka lahenduse, et valmisutejärgsele ülevaatamisele järgneb strateegia koostamine, mis lähtub ka näiteks vahepeal muutunud õigusaktidest.

## 1.6.2 Osa kohaliku omavalitsuse territooriumi hõlmav planeering (detailplaneering)

### 1.6.2.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

Hoonestusplaani eesmärk või mõte on sätestatud *BauGB* §'s 8. Hoonestusplaani sisaldab õiguslikult siduvaid sätteid linnaehituslikuks korraks (§ 8 lg 1 ls 1). Hoonestusplaani määratakse õiguslikult siduvalt kindlaks kinnistute ja kinnistusosade ehituseks kasutamine, samuti muu lubatav kasutamine,<sup>44</sup> vajadusel ka ainult ühe kinnistu jaoks<sup>45</sup>. Hoonestusplaani moodustab lähtealuse seadustiku täitmiseks vajalikele edasistele meetmetele (§ 8 lg 1 ls 2).

Hoonestusplaani tuleb välja arendada maakasutusplaani (§ 8 lg 2 ls 1), ilmselt seetõttu tähistatakse maakasutusplaani seadustiku tekstis ka „ettevalmistava kohaliku tasandi planeeringuna“ (*vorbereitender Bauleitplan*). Kui hoonestusplaani piisab, et korraldada linnaehituslikku arengut, siis pole maakasutusplaani vajalik (ls 2).

Hoonestusplaani vastuvõtmise **menetlus** on peaaegu sama, mis maakasutusplaani korral. Hoonestusplaani vajab kõrgema haldusasutuse kinnitust ainult juhtudel, kui teda erandkorras ei arendatud välja juba kinnitatud maakasutusplaani (§ 10 lg 2). Kui kinnitus oli vajalik, muutub hoonestusplaani kehtivaks viimase väljakuulutamise reeglina aga lihtsalt kohaliku omavalitsuse otsuse (plaani vastuvõtmise kohta) väljakuulutamise. See on ka loogiline, sest erinevalt maakasutusplaani on hoonestusplaani korral tegemist määrusega (§ 10 lg 1) ning seega õiguse üldaktiga.

Ka hoonestusplaani tuleb lisada põhjendus ning selgitus<sup>46</sup> (*BauGB* § 9 lg 8 ning § 10 lg 4). *BauGB* § 8 lg 3 sätestab võimaluse nn **paralleelmenetluseks**: hoonestusplaani koostamise, muutmise, täiendamise või kehtetuks tunnistamisega võib paralleelselt koostada, muuta või täiendada ka maakasutusplaani. Sama paragrahvi lõikes 4 on sätestatud **enneaegse hoonestusplaani** instituut (*vorzeitiger Bebauungsplan*): hoonestusplaani võib koostada, muuta, täiendada või kehtetuks tunnistada enne maakasutusplaani koostamist, kui tungivad põhjused seda nõuavad ja kui hoonestusplaani kohaliku omavalitsuse territooriumi kavatsatud linnaehitusliku arenguga vastuolu ei lähe.

Hoonestusplaani **sisu** ja seega plaanile esitatavad nõuded on sätestatud *BauGB* §'s 9, mida täiendavad ehitusliku maakasutuse määruses (*Baunutzungsverordnung*) toodud nõuded. Paragrahvi lõige 1 sisaldab pikka kataloogi (26 punkti) asjaoludest, mis hoonestusplaani „kindlaksmääratud võivad saada“, m.h ehitusliku kasutuse viis ja maht (p 1). Kataloog on

<sup>44</sup> Ewer, lk 448.

<sup>45</sup> BverwG 6.11.1968, 4 B 47/68 – NJW 1969, 1076

<sup>46</sup> sisu kohta vt maakasutusplaani all

võrreldav Eesti planeerimisseaduse § 9 lg's 2 sätestatud detailplaneeringu ülesannetega, kuid on üksikasjalikum. Kataloogi ning ka sama paragrahvi teistes lõigetes ning ka mujal<sup>47</sup> toodud võimalike nõuete näol on tegemist põhimõtteliselt<sup>48</sup> ammendava loeteluga ning seega ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seda täiendada ega luua uusi nõudeid.<sup>49</sup> Planeerimisõiguse kui maaõiguse loomuse tõttu võib omavalitsus kehtestada ainult maakasutusega seotud nõudeid. Seeõttu oleksid nõuded, mis normeeriksid kasutajate muud käitumist (nt spordiväljaku lahtiolekuaegade kindlaksmääramine või bensiinimootoriga töötavate muruniidukite kasutamise keelamine kinnistul) kehtetud juba kas või seetõttu, et puudub sellekohane õigusloomepädevus.<sup>50</sup>

Tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et maakasutusplaani korral ei ole planeeringus sisalduva loetelu ammendav (§ 5 lg 2 – „*insbesondere*“), kuid ka siin piirab kohaliku omavalitsuse tegevusvabadust asjaolu, et maakasutusplaan saab põhimõtteliselt sisaldada ainult selliseid määranguid ja kirjeldusi, mida hoonestusplaani väljaarendamisel maakasutusplaanist (§ 8 lg 2 ls 1) saab hoonestusplaani „ümber panna“ või seal samamoodi kindlaks määrata.<sup>51</sup> Muudel määratlustel pole seega praktilises mõttes mingit väärtust.

*BauGB* § 9 tegeleb ainult detailplaneeringu võimaliku sisu piiritlemisega s.o kõigega, mis detailplaneeringus „kindlaksmääratud tohib saada“. Seda, mida detaiplaneering peab vähemalt sisaldama, määrab kaudselt § 30. Viimane reguleerib tingimusi ehitusprojekti (taotluse) lubatavusele ning seab selle sõltuvusse detailplaneeringust või täpsemalt selles sisalduvatest kolmest võimalikust määrangust. Vastavalt võib eristada **kvalifitseeritud hoonestusplaani** (§ 30 lg 1) ning **lihtsat hoonestusplaani** (§ 30 lg 3). Kvalifitseeritud hoonestusplaanis on kindlaks määratud:

1. ehitusliku kasutuse viis ja maht (§ 9 lg 1 p 1);
2. hoonestatavad alad (§ 9 lg 1 p 2) ja
3. kohalikud tiheliiklusalad (§ 9 lg 1 p 11).

Kui hoonestusplaan neid määratlusi ei sisalda, on tegemist lihtsa hoonestusplaani. Hoonestusplaani erivormiks on **(ehitus)projektiga seotud hoonestusplaan** (§ 12). Sellist hoonestusplaani on põhjust välja anda juhul, kui projekti eest vastutaja tahab oma projekti teostada maa-alal, mille jaoks ei anta luba ilma hoonestusplaani koostamise, muutmise või kehtetuks tunnistamiseta. Kõigepealt kooskõlastavad projekti eest vastutaja ja omavalitsus projekti ja arenduskava, mis sisaldab sätteid projekti ja arendusmeetmete teostamise kohta. See kooskõlastatud kava on edaspidi osaks projektiga seotud hoonestusplaanist vastavalt ehitusseadustiku § 12 lg 3 esimesele lausele. Järgmisena on projekti teostamiseks vajalik, et projekti eest vastutaja kohustuks sõlmitavas teostamiselepingus teostama / laskma teostada projekti ning võtma / laskma võtta vajalikud arendusmeetmed kindla tähtaja jooksul ja omal kulul ning et ta tõendaks enda võimelisust need kohustused täita.<sup>52</sup>

### **Avalike ja erahuvide tasakaalustamine**

Sakslased tuletavad oma põhiseaduse (*GG*) art-st 14 nn ehitusvabaduse (*Baufreiheit*). Ehitusvabadus tugineb mitte avalikõiguslikule loale või volitusele (nt läbi planeeringu), vaid

<sup>47</sup> Söfker in Bielenberg, § 9 Rn 12.

<sup>48</sup> erandlikult on see piiratud ulatustes võimalik *BauGB* § 9 lg 4, § 12 lg 3 ls 2, § 22 lg 1 ja § 172 lg 1 alusel – vt: Löhr in Battis/Krautzberger/Löhr, § 9 Rn 5

<sup>49</sup> BverwG 11.02.1993, 4 C 18/91 – DVBl 1993, 654

<sup>50</sup> Ewer, lk 449.

<sup>51</sup> Söfker in Bielenberg, § 9 Rn 12.

<sup>52</sup> Ewer, lk 448-449.



on üks osa omandipõhiõigusest.<sup>53</sup> GG art 14 lg 1 lause 2 järgi on omandipõhiõiguse sisu määratletav ning piirata seadusega. Seega piirab ning kujundab omandipõhiõigust maakasutuse osas (eelkõige) kohaliku tasandi planeering. Seejuures peab omandipõhiõiguse piiramisel ja sisustamisel jälgima, et säiliks viimase olemus. Kui siduva plaani (seega hoonestusplaani) omandiõigust mõjutavad määrangud ületavad omandi sotsiaalselt kohustava mõju (*Sozialpflichtigkeit des Eigentums*, GG art 14 lg 2)<sup>54</sup> poolt seatud piire, on hoonestusplaani lubamatu (sund)võõrandav mõju.<sup>55</sup> Erahuvide s.h omandiõigusest tulenevate huvide arvessevõtu käsku kaalutlemisprotsessis sisaldab *BauGB* § 1 lg 7.

**Kahju hüvitamine** on reguleeritud *BauGB* 1. peatüki 3. osa 2. alaosas. Põhimõtteliselt tuleb hüvitada igasugune usalduskahju, mis omanikul või kasutusõiguse omajal on tekkinud hoonestusplaani muutmise, täiendamise või kehtetuks tunnistamisega (§ 39, tegemist on üldklausliga). § 40 lg's 1 on toodud loetelu maa sihtotstarvetest, mille määramisel tekib hüvitamise kohustus. Sama paragrahvi teine lõige sätestab, et toodud juhtudel võib omanik nõuda **ülevõttu** (*Übernahme*), kui:

- ei saa enam majanduslikult eeldada, et omanik jätab endale krundi või kasutab seda endasi senisel viisil (Nr 1) või
- kui teatud projekte ei saa enam ellu viia ning seeläbi rajatise senine kasutus tühistatakse või seda oluliselt muudetakse (Nr 2).

Omanik võib ülevõtu asemel nõuda ka kaasomandi sisseseadmist.

Edasised sätted reguleerivad kahju hüvitamise erijuhte (§ 41, § 42), menetlust (§ 43) ning muid menetlusõiguslikke aspekte (§ 44). Tegemist on seega instituudiga, kus omanikul või kasutusõiguse omajal on võimalus (seega valikuvõimalus) nõuda planeerimise läbi tekkinud omandiõiguse riive hüvitamist.

**Kinnisasja sundvõõrandamine** on reguleeritud 1. peatüki 5. osas 2. alaosas (§§ 93-103). Tegemist on administratiivse sundvõõrandamisega (*Administrativenteignung*<sup>56</sup>), mis viiakse läbi haldusakti alusel, mis põhineb §§ 85-92 ning mille menetlusele kohalduvad §§ 104-122. Administratiivne sundvõõrandamine viiakse peamiselt läbi plaanile akseessoorselt ning linnakorraldusliku meetmena, seega ei puuduta ta otseselt planeerimisega kordasaadetavaid maakasutusriiveid.<sup>57</sup>

### **Planeeringu õiguslikud järelmid**

Kohalik planeering on õiguspärane ainult juhul, kui see planeering on piisavalt põhjendatud. Kuna kohalik planeering toob endaga kaasa omandi sisu ja piiride määratlemise põhiseaduse art 14 lg-e 1 mõistes, on ta lubamatu, kui tal puudub vajalik põhjendus.<sup>58</sup>

Kohalike omavalitsuste kohustus kohaliku tasandi planeeringuid koostada on seatud sõltuvusse vajadusest selle järele (*BauGB* § 1 lg 3 ls 1). Seejuures pole planeeringu vajalikkuse küsimuses oluline puudutatud kolmandate isikute või halduskohtute seisukoht, vaid ainult kohaliku omavalitsuse arvamus. Kohalikud planeeringud on vajalikud siis, kui omavalitsuse planeerimiskontseptsioonis on võimalik neid vajalikena käsitleda. Selline vajalikkus võib puududa, kui planeeritakse ainult mõne teatava kinnistu omaniku erahuvides,

<sup>53</sup> Krautzberger in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 1 Rn 7.

<sup>54</sup> „Omand kohustab. Tema kasutus peab samal ajal teenima üldsuse heaolu.“ – autori tõlge.

<sup>55</sup> Krautzberger in Battis/Krautzberger/Löhr, § 1, Rn 7-8.

<sup>56</sup> sundvõõrandamine haldusakti alusel, seejuures peab haldusakt ise põhinema mingil seadusel, vt ka GG art 14 lg 3 ls 2

<sup>57</sup> Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, Vorbemerkung zu den §§ 39 bis 44, Rn 3.

<sup>58</sup> Ewer, lk 447.

mille eesmärgiks on talle majandusliku eelise võimaldamine. Sama kehtib siis, kui omavalitsused kasutavad sätestatud ettekäändena mitte küll üldiseks „ehitamissoovi läbikriipsutamiseks“, vaid selleks, et mitte käsitleda kohaliku planeeringuga esilekerkinud probleeme, mida tuleks tegelikult lahendada planeeringu kinnitamise menetluses (*Planfeststellungsverfahren*<sup>59</sup>). Näiteks puudutab see selliseid juhtumeid, kus omavalitsus nimetab piirkonna, kus asuvad ainult elumajad, sellepärast segapiirkonnaks, et vähendada selle piirkonna õigust saada kaitset müraemissiooni eest ning kehtestada külgnev piirkond tööstuspiirkonnana.<sup>60</sup>

Hoonestusplaani kui määruse õiguspärasust saab kontrollida nii abstraktse normikontrolli menetluses (*Verwaltungsgerichtstordnung* § 47 lg 1 p 1) kui ka üksikjuhtumi kontrollimise raames. Vahetu kohtulik kontrollimine toimub nt juhul, kui ehitustaotlus lükatakse tagasi põhjendusega, et on eksitud kehtiva hoonestusplaani vastu ning ehitise tellija esitab vastuväite, et vastav hoonestusplaan on kehtetu ning ilma selleta peaks ehituseks luba antama. Sellisel juhul peab halduskohus tegelema hoonestusplaani kehtivuse küsimusega.<sup>61</sup>

Kuigi üldiselt kehtib põhimõte, mille järgi muutuvad õigusaktid erinevalt haldusaktidest vormi- ning menetlusvigade esinemise korral tühiseks, on Saksamaal planeeringute õiguslik stabiilsus suurem – olulisteks loetakse ainult teatud vormivigu (*BauGB* § 214 lg 1) ning ainult teatud tingimustel lisaks ka kaalumise materiaalseid vigu (§ 214 lg 3).<sup>62</sup> Kaalumise vigadeks loetakse vigu, mida ei saa subsumeerida menetlus- ning vormivigade alla ning olulised on nad juhul, kui nad on ilmselged ning neil on olnud mõju kaalumise tulemusele (*BauGB* § 214 lg 3). Kõrgema haldusasutuse kinnituse (vajalik maakasutusplaanide korral, teatud juhtudel ka hoonestusplaanide korral) puudumine on seejuures alati oluline menetlusviga (*BauGB* § 214 lg 1 Nr 4).

Kuna hoonestusplaan on õiguslikult (väliselt) siduv ning ta piirab otseselt omandiõigust, on hoonestusplaani korral oluline määratuse põhimõttest kinnipidamine. Selgusetus plaani kehtivusala osas või küsimus, millistele kinnistu osadele kehtivad millised nõuded, on endaga kaasa toonud hoonestusplaani osalise või täieliku kehtetuks muutumise. Sama kehtib hoonestusplaani üksikute nõuete, eelkõige tekstis ja joonistes sisalduvate nõuete vahel esinevate vastuolude korral.<sup>63</sup>

### *Itaalia*

PUC konkurentsiniormid annavad aluse PUO (operatiivplaneering) tegemisele.

Oluline on, et PUO sätestab täpsed urbanistilised, ehituslikud, majanduslikud ja tegutsemisuuunid. Sealjuures määratakse ära puudutatud isikud. PUO peab ette nägema kitsenduste lõppemise tähtaja, siis kui PUOs ette nähtud tegevusi ei viida ellu, avalik-õiguslike kitsenduste lõppemise tähtaja, planeeringu elluviimise finantskava ning PUO täideviimise kontrollimehhanismid ning sanktsioonid planeeringu elluviimise mittetäitmise eest.

---

<sup>59</sup> vt eriplaneeringute menetluste kohta toodut

<sup>60</sup> Ewer, lk 447.

<sup>61</sup> Ewer, lk 449.

<sup>62</sup> Ewer, lk 450.

<sup>63</sup> Ewer, lk 449.

PUO algatamise ettepanek võib tuleneda eraisikult kui olla koostöös. Menetlus on lihtne, planeering saadetakse ainult provintsi arvamuse andmiseks, kus provints võib tõstatada ainult seaduslikkuse ning ilmselgete vastuolude küsimuse. Sellele järgneb 45-päevane avalikustamise periood, kus planeering n.-ö. deponeeritakse. Sealjuures saavad arvamust avaldada puudutatud isikud.

Erikord on looduskaitsealadel tegutsemiseks.

### *Sloveenia*

Eesti mõistes detailplaneeringu ülesandid kannavad detailne omavalitsuse planeering, mille funktsioonid on deklaratiivselt loetletud seaduses ning mille sisu täpsustus on ministri määruses (mida pole käepärast)

ja

Piirkondlik planeering, mis lisaks ülemiste astmete planeeringulahenduste täpsustamisele sisaldab ka planeeritud tegevuste, mida on vaja ühtlase regionaalse arengu planeerimiseks, elluviimise rahalisi, ajalisi ja kokkuleppelist mõõdet piirkondliku arenguprogrammi alusel.

Piirkondlik planeering on ka projektide ettevalmistamise ja ehitusloa väljastamise aluseks.

Algatab linnapea, teavitatakse ametlikes väljaannetes, internetis ja teatis saadetakse ministeeriumile.

KOV saadab algatamise teate asjassepuutuvatele institutsioonidele ja palub sisendit 30 päeva jooksul.

Keskkonnakaitse otsustab, kas on vaja teha keskkonnamõjude hindamine. Kui leitakse, et see on vajalik saadetakse vastav aruanne peale selle valmimist vastutavale ministeeriumile hindamiseks. Vastutaval ministeeriumil on 15 päeva aruande kontrollimiseks.

Koostatakse variantlahendused, kus analüüsitakse nende funktsionaalseid ja majanduslikke seoseid.

Asjassepuutuvatelt osapooltelt tuleb võtta planeeringule heakskiit.

Üksikasjalik omavalitsuse planeering võetakse vastu volikogu poolt koos dekreediga ja avalikustatakse ametlikes väljaannetes.

### *Iirimaa*

Konkreetses piirkonnas tarbeks koostatakse „local area plan“. Tegemist on üldist arenguplaani täpsustava plaaniga, mida võib planeerimisorgan algatada igal ajal. Planeerimisorgan võib kohaliku piirkonna plaani ettevalmistamiseks sõlmida lepinguid piisava ja sobiva kvalifikatsiooniga isikutega või isikute grupiga.

Kohaliku piirkonna plaani võib koostada ükskõik millise ala või piirkonna kohta, kohustus seda koostada on aga üksnes ala kohta mis on viimase rahvaloenduse andmete alusel määratletav linnana ja mille elanike arv ületab 2000 ja mille planeerimisorganiks on maakonnaavalitsus (county council).

Arendustegevuseks (krundi piires) on vajalik täiendav ja eraldi luba (development permission PDA osa III), mis oma sisult tundub olema detailplaneeringu ja ehitusloa vahepealset.

## *Soome*

### Detailplaneeringu eesmärk

Maakasutus- ja ehitusseaduse § 50 sätestab, et alade kasutamise täpsemaks kavandamiseks, ehitamiseks ja arendamiseks koostatakse detailplaneering, mille eesmärk on määrata alade kasutamise eesmärgid ja suunata ehitamist ja muud maakasutamist vastavalt kohalikele tingimustele, linna- ja maastikupildile, heale ehitamistavale, planeeringu muudele eesmärkidele ja olemasolevate ehitiste kasutamise edendamiseks.

### Detailplaneeringu koostamisvajadus

Detailplaneering on vajalik koostada ja ajakohasena hoida vastavalt sellele, kuidas KOV arenguvajadused, eriti vajadus elamute ehitamiseks või maakasutuse arendusvajadus seda nõuavad.

### Detailplaneeringu heakskiitmine

Detailplaneeringu kiidab heaks KOV volikogu. Volikogu võib anda väiksemat mõju omavate planeeringute heakskiitmise õiguse vallavalitsusele või appellatsioonikojale.

### Keelud detailplaneeringu koostamisel

Aladele, kus detailplaneeringute koostamine või muutmine on pooleli, võib KOV määrata ehituskeelu. Ehituskeelu alal maastikku muutmiseks tegevusteks on nõutav luba vastavalt § 128 (tegevuskeeld).

Ehituskeeld kehtib kuni viis kaks aastat. KOV võib planeerimise puudulikkuse tõttu pikendada ehituskeeldu kahe aasta kaupa. KOV-i määratud ehituskeeld planeeringuala laiendamiseks võib kehtida kokku kuni kaheksa aastat.

Ehituskeeld on kehtiv ka aladel, kus on heakskiidetud detailplaneering või selle muudatus, kuni heakskiit on saanud seadusejõu.

DP koostamisel on kohustuslik lähtuda maakonnaplaneeringust ja õigusjõuga üldplaneeringust, vastavalt eespool kehtestatud.

Detailplaneering tuleb koostada nii, et loodaks eeldused tervislikuks, turvaliseks ja meeldivaks elukeskkonnaks, teenuste kättesaadavuseks ja liikluse toimimiseks. Ehitatud keskkonnast ja looduskeskkonnast tuleb hoolida ning nendega seotud väärtusi ei tohi hävitada. Planeeritava alal ja selle lähiümbruses peab olema piisavalt parke ja virgestuseks mõeldud alasid.

Detailplaneeringuga ei saa põhjustada kellegi elukeskkonna olulist halvenemist, mis ei ole põhjustatud detailplaneeringu eesmärki arvesse võttes. Detailplaneeringuga ei saa seada maaomanikele ja muude õiguste omanikele selliseid ebaõiglaseid piiranguid või põhjustada sellist ebaõiglast kahju, mida planeeringu eesmärke ja nõudeid eiramata saab vältida.

Kui detailplaneering koostatakse alale, kus ei ole koostatud õigusjõulist üldplaneeringut, peab detailplaneeringu koostamisel arvestama sobivas osas ka üldplaneeringu sisule kehtestatud nõudeid.

### Detailplaneeringu esitusviis

DP esitatakse kaartidel, kus näidatakse:

DP ala piirid (DP ala);  
DP-s sisalduvate eri alade piirid;  
Maa- ja veealade era- või üldised kasutamise eesmärgid;  
Ehitamise maht;  
Ehitiste investeerimine ja vajadusel ehitamisviisi määravad põhimõtted.  
Detailplaneeringu koosseisu kuuluvad ka leppmärgid ja määrused.

Detailplaneeringu lisaks on seletus, kus esitatakse planeeringu eesmärkide, erinevate alternatiivide ja nende mõju, samuti lahenduste hindamiseks vajalik vastavalt määruses kehtestatud.

DP-s määratakse tänava ja muu üldkasutatava ala nimi, samuti KOV osa ja kvartali number. Tänav ja muu üldkasutatava ala numbreid ja muid eelnimetatud numbreid võidakse muuta KOV eriootsusega vastavalt vallaseaduses sätestatud. Sellise otsusega muudetud teabe kandmine planeeringusse sätestatakse täpsemalt valitsuse määrusega.

Maaaluste ruumide kajastamine detailplaneeringus

Kui maakasutuse üksikasjalik kavandamine on vajalik vaid maaaluste ruumide jaoks, võidakse detailplaneering koostada nii, et see käsitleb vaid maaalust ala. Sellisel alal kohaldatakse detailplaneerimata ala puudutavaid maapealseid maakasutamise nõudeid vastavalt selles ja muudes seadustes sätestatud.

Detailplaneeringu määrused

DP-s võidakse anda määruseid, mida planeeringu eesmärki ja selle sisunõudeid arvesse võttes tuleb planeeritud maaala kavandades või ehitades arvestada. DP määrused võivad käsitleda keskkonnakahjustuste ennetamist ja piiramist ning kaubanduse kvaliteeti (laadi) ja hulka, kui see kaubanduse teenuste kättesaadavuse seisukohalt on oluline.

Kui mingit ala või ehitist on maastiku, loodusväärtuste, ehitatud keskkonna, kultuuriväärtuste või muude keskkonnaväärtustena vajalik kaitsta, detailplaneeringus võidakse anda selleks vajalikud määrused (kaitsemäärused). Kaitsemäärused peavad olema maaomaniku suhtes mõistlikud.

DP-ga võidakse teises lõikes sätestatud arvestamata võtta ehitisekaitse seaduses nimetatud objekti kaitseks vajalikud määrused. Hüvitamisel lähtutakse ehitisekaitse määruse §-s 11 ja §-s 12 teises ja kolmandas lõikes sätestatud. Hüvitamiskohustus on KOV-I. KOV-le võidakse hüvitada kohustuse tasumine riigieelarvest. KOV hüvitamiskohustus ei laiene avalik-õiguslike asutuste omandis olevatele ehitistele.

Kaugküttevõrguga liitumiskohustus

DP-s võidakse anda määruseid ehitiste liitmiseks kaugküttevõrku, kui määrus on vajalik energia tõhusaks ja säästvaks kasutamiseks, ilma saavutatava kvaliteedi (laadi) või DP muude eesmärkide seisukohalt.

Määrust kohaldatakse ehitisele, mille ehitusloa taotlemisel kaugküttevõrk on paigaldatud nii, et sellega liitumine on võimalik ehituskoha vahetus läheduses.

Määrust ei kohaldata:

1) kui ehitise, mille arvestuslik energiakadu on kuni 60 % ehitisele ettenähtud võrdlusenergiakaost;

- 2) ehitisele, mille peamine küttesüsteem on taastuv energiaallikatel põhinev vähesaastav küttesüsteem;
- 3) olemasoleva ehitise remondi- ja rekonstrueerimistöödel ja laiendamisel;
- 4) olemasoleva elamu juurde kuuluvale majandushoonele.

#### DP õigusliku tagajärjed

Ehitist ei saa ehitada DP –ga vastuolus (ehituspiirang). Muude keskkonda muutvate meetmete kasutamisel tuleb detailplaneeringust lähtuda vastavalt edaspidi sätestatule.

Detailplaneeringu alale ei saa kavandada tegevusi, mis põhjustavad kõrvalmõjusid planeeringus märgitud teiste alade kasutamisele. Samuti ei saa detailplaneeringu alal kavandada tegevusi, millel on kõrvaltoimed või mis on keskkonnakahjustuste vältimist või piiramist puudutavate detailplaneeringu määrustega vastuolus.

Jaemüügi suurüksust ei saa kavandada maakonna- või üldplaneeringus asustuse keskusena määratud aladest väljapoole, kui ala ei ole dp-s eraldi määratud selleks otstarbeks. Jaemüügi suurüksused sätestatakse § -s 114 (suurüksusteks on üle 2000 ruutmeetrised jaemüügi üksused).

Eelmises lõikes sätestatu kehtib ka olemasolevate jaemüügi kaupluste laiendamisele ja muutmisele jaemüügi suurüksuseks, nende laiendamisele, samuti sellistele müügikeskustele, mis oma mõjult on võrreldavad jaemüügi suurüksustega. Ei kehti jaemüügikeskustele, jaemüügi suurüksustele, mis ei ole olulised.

DP –s võidakse kuni kolmeks aastaks keelata uue ehitise ehitamine, kui see on vajalik DP elluviimise ajastamiseks. Erilisel põhjusel saab KOV seda aega pikendada kolme aasta kaupa.

#### Detailplaneeringu koostamise kulud (hind)

Kui DP või DP muudatus koostatakse ennekõike erahuvides ja maaomaniku või valdaja algatusel, KOV võib nõuda isikult DP koostamise ja menetlemise kulud.

#### Detailplaneeringu ajakohasuse hindamine

KOV peab jälgima DP ajakohasust ja vajadusel DP –d uuendama.

Detailplaneeringu alal, mis on kehtinud üle 13 aasta ja mis suures osas on elluviimata, ei saa anda ehitisluba sellise uue ehitise ehitamiseks, millel on alade kasutamise ja keskkonnapildi seisukohalt oluline tähtsus enne, kui KOV on hinnanud DP ajakohasust. Hindamine ei ole vajalik, kui DP ajakohasust on hinnatud eelneva viie aasta jooksul. KOV otsust, millega DP on tunnistatud ajakohaseks, ei saa vaidlustada.

Eelnevalt sätestatud 13 aastat võidakse erilisel põhjusel DP-s lühendada või pikendada. See aeg ei saa olla aga lühem kui 5 ega pikem kui 20 aastat.

Teises lõikes nimetatud aja arvestamisel ei arvestata aega, kui alal on kehtinud § 53 lg-s 1 sätestatud ehituskeeld planeeringu muutmiseks või § 58 lg 5 kohane ehituskeeld.

#### Ajakohasuse hindamise mõjud

Kui DP hinnatakse vananenuks, ehitisluba ei või anda enne DP muutmist. Vananenuks tunnistamise otsusest hakkab alal kehtima ehituskeeld.

#### Maakasutus- ja ehitusmäärus

DP esitusviis

DP esitatakse põhikaardil mõõtkavas 1:2000, või kui vajalik, siis suuremas mõõtkavas.

Peamiselt puhkemajanduse korraldamiseks koostatava DP võib esitada väiksemas mõõtkavas kui 1:2000, v.a. kui DP esitusviisile kehtestatud nõuded ei osutu täidetuks.

DP-s kajastatakse ka piirkonnaosade numbrid ja võimalikud nimetused, samuti ehituskvartalite numbrid ja tänavate ning muude võimalike ühiskasutuses olevate alade nimed.

DP, milles käsitletakse ainult 3-s lõigus nimetatud teemasid võidakse, vaatamata 1-s lõigus toodule, esitada DP sisust tulenevas asjakohases mõõtkavas.

Seletuskiri

DP seletuskirjas esitatakse:

- 1) Selgitus piirkonna olukorrast, ehitusbaasist ja muudest keskkonnaomadustest ja neis toimunud muutustest, samuti planeeringust tuleneva mõju ja hindamise seisukohalt oluline teave planeeritavast alast ja selle lähiümbrusest.
- 2) planeeringu lähtekohad, eesmärk ja alternatiivid;
- 3) kokkuvõtte planeeringu mõju hindamiseks koostatud selgitustest;
- 4) planeeringu mõju sotsiaalsele, loodus- ja tehiskeskkonnale, maastikule, liikluse ja teeninduse korraldamisele, majandusele, tervisele ja turvalisusele, lähiümbruse elanike eri gruppide toimetulekuvõimalustele, sotsiaalsetele ja kultuurilistele oludele ja muud planeeringust tulenevad olulised mõjud;
- 5) selgitus DP suhtest üldplaneeringusse, kehtivasse DP-sse ja KOV muudesse kavadesse;
- 6) osalemis- ja vastastikuse mõju hindamise menetlused planeeringu eri etappidel ja kokkuvõtte nende käigus esitatud arvamustest;
- 7) valitud planeeringulahenduse oluline sisu ja lahenduste põhjendused, selgitus selle kohta, kuidas hindamistulemused ja eri arvamused on arvesse võetud, samuti selgitus selle kohta, kuidas planeeringu elluviimisest tulenevaid kahjulikke keskkonnamõjutusi kavatsetakse vältida;
- 8) planeeringu elluviimiskava ja selle kontrollimine (seire);
- 9) vajadusel suunised planeeringu teostamise kohta.

Esimeses lõigus käsitletud seigad tuleb seletuskirjas esitada sellisel viisil ja sellises detailsusastmes, mis loob eeldused vastastikmõju hindamiseks (tagasisideks) planeeringu koostamise käigus. Vajadusel lisatakse seletuskirjale kokkuvõtte selle sisu olulisemast osast.

Kui DP koostatakse ala kohta, kus kehtiv üldplaneering puudub, tuleb seletuskirjas esitada täiendavad selgitused DP suhtest maa-alade kasutuseesmärkidega ja maakonnaplaneeringuga.

Nõupidamine ametivõimudega

Maakasutus- ja ehitusseaduse § 66 lõigus 2 nimetatud nõupidamine ametivõimudega korraldatakse planeeringu koostamise käigus, enne kui KOV korraldab avalikustamise, kuid vajadusel ka pärast seda, kui planeering on olnud avalikul väljapanekul ja arvamused ning seisukohad on saadud

Nõupidamisel tuuakse esile võimalikud riiklikud ja piirkonna alade tähtsad kasutuseesmärgid ja muud olulised sihid, riigipoolse teostuskohustuse seisukohalt tähtsad küsimused, samuti ametivõimude seisukohad uuringute ja selgituste vajadusest.

Ametivõimudel tuleb eelnimetatud seisukohad esitada võimalikult kiiresti.

KOV peab majandus-, liiklus- ja keskkonnakeskusega kokku leppima nõupidamise korraldamise ja esitama selleks vajalikud materjalid

Nõupidamisele kutsutakse need asutused, kelle tegevusalasse asi kuulub. Keskkonnaministeerium kutsutakse nõupidamisele, kui käsitletakse suurte linnakogukondade keskseid küsimusi.

Nõupidamise kohta koostatakse memo, milles fikseeritakse kõne all olnud olulised asjad ja seisukohad.

Avalik väljapanek

DP on avalikul väljapanekul vähemalt 30 päeva. Väiksema mõjuga DP muudatus võib väljapanekul olla 14 päeva.

KOV elanikel ja asjaosalistel on õigus teha märkusi ja ettepanekuid, mis tuleb toimetada KOV-i enne väljapanekuaja lõppemist.

Teave väljapanekust ja ettepanekute tegemisest avalikustatakse nii, nagu KOV-s tavaliselt, välja arvatud siis, kui asja olulisus tingib laialdasemat teavitamist.

DP väljapaneku kohta saadetakse kirjalik teade naaber KOV-le, mis piirneb DP alaga, samuti DP ala maaomanikele ja KOV-le teada olevale maa valdajale, kelle elukoht on mujal. Teade saadetakse lihtkirjana. Teate saatmine pole vajalik, kui asjaomane on DP-ga nõus. Teade loetakse saadetuks, kui see on postitatud vähemalt nädal enne väljapaneku algust.

Seda, mis käsitletud 4-s lõigus, ei kohaldata, kui tegemist on vaid § 24 3-s lõigus nimetatuga (e juhul, kui tegemist DP-ga, mis koostatakse vaid vallaosade numbrite, nimede, samuti ehituskvartalite numbrite, tänavanimede jm üldkasutatavate alade nimede määramiseks).

DP kohta küsitakse seisukohta:

1. maakondade liidult, kui DP-s on tegemist maakonnaplaneeringus käsitletud või maakonna seisukohalt oluliste küsimustega;
2. majandus-, liiklus- ja keskkonnakeskusest, kui on tegemist maa-alade riikliku kasutamise eesmärkidega, loodus- või ehituskaitse seisukohalt olulise või maakonnaplaneeringus puhke- või kaitsealaks reserveeritud alaga;
3. KOV-lt, keda kava teostamine mõjutab.

Teave detailplaneeringutest ja nende ajakohasusest

KOV peab pidama kaarti, kaardistikku või teabeteenindust, millest ilmnevad kõik KOV-s jões olevad DP-d. Sellel kaardil või teabeteeninduse kaudu märgitakse kõik tänavate ja muude üldkasutatavate alade nimed, samuti KOV osade või kvartalite numbrid sellistena, nagu need on KOV-le määratud maakasutus- ja ehitusseaduse §55 lg 4 alusel tehtava eriootsusega.



Kui KOV annab väljavõtte või muu koopia kehtivast DP-st, siis sellel tuleb näidata KOV eriohtsusega muudetud ala tänav või ühiskasutuses oleva ala nimi või KOV osa või kvartali number.

KOV peab samuti pidama loetelu maakasutus- ja ehitusseaduse §-s 60 nimetatud DP ajakohastamiseks tehtud otsustest (e DP ajakohasuse hindamisotsustest). Lisaks DP koostamisele näeb maakasutus- ja ehitusseaduse ette kruntimise ja krundijaotuskava koostamise, mis võib olla õiguslikult siduv kui ka mittesiduv ja mis näidatakse ära DP kaartidel. Hetkel puuduvad mõjuvad põhjused nimetatud instrumendi Eesti õigusesse üle toomiseks.

### *Taani*

Taani planeerimisseadus sätestab 5. peatükis kohaliku planeeringu koostamise nõude, mida võib pidada vastavaks Eestis detailplaneeringuga. Kohalik omavalitsus võib koostada kohalikke planeeringuid, mis ei tohi olla vastuolus:

- 1) kommuuniplaneeringuga;
- 2) üldiste planeerimisreeglite ja põhimõtetega;
- 3) keskkonnaministri poolt kehtestatud reeglite või otsustega;
- 4) veekasutuskavaga, Natura 2000 kavaga;
- 5) Natura 2000 metsakavaga või
- 6) toorainekavaga.

Seaduse kohaselt tuleb kohalik planeering koostada enne suuremat kruntideks jagamist või enne suurte ehitiste või rajatise alustamist, kaasa arvatud hoonete lammutamine, ja üldiselt kõikidel juhtudel, kui see on vajalik kommuuniplaneeringu elluviimise tagamiseks. Kui kohalik planeering on kooskõlas kommuuniplaneeringuga, on kohaliku omavalitsuse ülesanne kohaliku planeeringu ettepanek välja töötada ja edendada seejärel asja parimal võimalikul viisil. Kohalik omavalitsus võib sellisel juhul nõuda, et kruntideks jaotaja või ehitusettevõtja annaks kommuunile toetust planeeringu koostamisel. Kui omanik soovib muuta teatava ala maastsoonist linnatsooniks, võib kohalik omavalitsus nõuda, et maaomanik esitaks kommuuni poolt heakskiidetud tagatise. See kindlustaks, et ka siis, kui töid ei teostata, tasutakse kommuunile kohaliku planeeringu ja kommuuniplaneeringu lisa koostamisega seotud kulud. Kohaliku planeeringuga seotud kulude tasumist võib nõuda ka siis, kui ehitamist ei ole alustatud 4 aasta jooksul pärast seda, kui ala muudeti linnatsooniks.

Eesti planeerimisseaduses sätestatud ehituskeelu seadmisega võib Taanis pidada vastavaks §-s 14 sätestatud õiguslike tingimuste loomise keeldu, mille võib kehtestada kõige rohkem 1 aastaks. Kohalik omavalitsus kannab kõnealust kinnistut puudutava keelu maaregistrisse.

Vastavalt §-le 15 peab kohalik planeering sisaldama andmeid planeeringu eesmärkide ja õigusliku toime kohta. Kohaliku planeeringu täpset sisu kehtestatud ei ole, küll aga on sätestatud, et kohaliku planeering võib sisaldada:

- 1) planeeringuga hõlmatud alade linnatsooni või suvilapiirkonda üleviimine;
- 2) piirkonna kasutamine, sealhulgas täpsustus selle kohta, kas täpsemalt määratletud alad jäävad avalikku kasutusse;
- 3) kinnistu suurus ja piirangud;

- 4) maanteed ja liikumisteed ning muud liiclusega seotud asjaolud, sealhulgas juurdepääsutingimused liiklusaladele ja transpordiliikide eristamine;
- 5) trasside ja liinide asukohad, sealhulgas elektrivarustus;
- 6) hoonete asukohad kruntidel, sealhulgas hoonete paigutus krundil, arvestades maapinna kõrgust;
- 7) hoonete maht ja kujundus, sealhulgas hoonestustiheduse reguleerimine;
- 8) üksikhoonete kasutusotstarve;
- 9) hoonestamata alade kujundamine, kasutamine ja hooldamine, sealhulgas maapinna kohandamine, piirred, taimkatte säilitamine ja üldised haljastustingimused, sealhulgas taimestiku lubatud kõrgus ning teede ja muude liiklusalade valgustus;
- 10) maastiku omapära säilitamine aladel, kus on tegemist linnaehituse või suvilate ehitamisega;
- 11) ühisrajatiste (vesi, kanalisatsioon, kaugküte) loomine või nendega ühinemine planeeringuga hõlmatud aladel või nendest väljaspool uute ehitiste kasutuselevõtu tingimuseks;
- 12) eristamine (näiteks roheliste vööndide rajamine, müratõkked, müürid jms) uute ehitiste kasutuselevõtu või täisehitamata ala sihtotstarbe muutmise tingimuseks;
- 13) krundiomanike ühistute asutamine uutel eramualadel, tööstusaladel, vaba aja veetmiseks kasutatavate ehitiste all olevatel aladel või ümberehitatavatel aladel, sealhulgas liikmeksoleku kohustuslikkus ja ühistu õigused ja kohustused ühiskasutusala ja ühisrajatiste rajamisel, käitamisel ja hooldamisel;
- 14) olemasolevate hoonete säilitamine, mis tähendab seda, et hoonet võib üksnes kohaliku omavalitsuse loal lammutada, ümber ehitada või mõnel muul moel muuta;
- 15) alale uute hoonete ehitamise keelamine, kui seal olevad ehitised võivad kokku variseda, üleujutuse alla jääda või muul viisil kahjustatud saada, mis võib kaasa tuua ohu kasutajate elule, tervisele ja kinnistule;
- 16) servituutide kehtetuks tunnistamine, kui nende säilitamine on vastuolus kohaliku planeeringu eesmärkidega;
- 17) olemasolevate elumajade korterite ühendamine;
- 18) olemasolevate elumajade müraeristus;
- 19) olemasolevates ehitistes suuremate ehitustööde keelamine, nii et selliseid töid oleks võimalik teha ainult kohaliku omavalitsuse loal või ametiasutuse nõudmisel, kui seda saab põhjendada mõne õigusakti sätetega;
- 20) uutel aiamaa-aladel aiamaaomanike ühistute asutamine, sealhulgas liikmeksoleku kohustuslikkus ja ühistute õigused ja kohustused seoses eeskirjade kehtestamisega kasutusõiguslepingute või õhemaast loobumise lepingute lõpetamise või tühistamise kohta, mille peavad heaks kiitma kohalikud omavalitsused.
- 21) olemasolevate elamualade või linna segafunktsioonidega alade uute elamute müraeristus;
- 22) uusehitiste energiasäästlikkust käsitlevad nõuded;
- 23) veekogude kasutamine linna ümberehitusalal, sadamat hõlmavate tööde käigus või nendega seoses;
- 24) linna ümberehitatava ala veekogudel rajatiste kujundamine, sadamat hõlmavate tööde käigus või nendega seoses, sealhulgas tammide rajamine ja täitmine, püsirajatiste ehitamine ning püsivalt paigaldatavate või ankurdatavate mehhanismide või esemete kohaletoomine või veesõidukite kohaletoometamine, mille kasutusotstarve ei ole navigeerimine, süvendamine või kaevamine jms.

Lisaks annab seaduse § 15 veel terve rea erinevaid täpsustusi, nt et keskkonnaminister võib kehtestada reeglid, mille kohaselt kohalikus planeeringus võib teha otsuseid ka muude kui eelnevalt toodud tingimuste kohta. Samuti näiteks, et linnas ümberehitatava ala ja

sadamapiirkonna kohta tehtud kohalik planeering peab sisaldama sätteid, mis tagavad avalikkuse juurdepääsu veele.

Seaduse § 15a käsitleb müraga seonduvaid erisusi, nt tohib mürakoormusega alasid kasutada müra suhtes tundlikel eesmärkidel üksnes siis, kui planeering suudab edaspidi tagada kaitse müra vastu. Lisaks täpsustatakse, et kohaliku planeeringu selgitus peab sisaldama teavet mürakoormuse kohta. Kui selgitus eeldab müra summutavate meetmete võtmist olemasolevate ettevõtete suhtes, tuleb lähemalt selgitada, milliste põhimõtete kohaselt on iga ettevõtet hinnatud ja esitatud andmed peavad olema saadud nii suures ulatuses kui võimalik ettevõtete peetud dialoogi tulemusel.

Seaduse § 16 näeb ette terve rea kohustuslikke selgitusi kohalikus planeeringus. Näiteks peab kohalikule planeeringule olema lisatud selgitus selle kohta, kuidas see on seotud kommuuniplaneeringuga ja muude antud piirkonda hõlmavate planeeringutega. Selgituses tuleb märkida, kas kohaliku planeeringu jõustumine oleneb peale kohaliku omavalitsuse ka muude ametiasutuste lubadest ja eranditest. Kohalikus planeeringus peab olema selgitav osa rannatsooni plaanitavate ehitiste ja rajatiste visuaalse mõju ümbrusele ja kui kõrgus ületab 8,5 m tuleb seda põhjendada. Lisaks tuleb selgituses käsitleda ka muid võimalikke asjaolusid, mis on olulised loodusega ja vaba aja veetmisega seotud huvidega arvestamise seisukohalt. Linnatsooni ranna-ala ehitisi ja rajatise käsitleva osa, mis võib ranna-ala visuaalselt mõjutada, tuleb seda mõju põhjalikumalt selgitada. Kui ehitiste kõrgus või maht erineb oluliselt muude selles piirkonnas olevate ehitiste kõrgusest või mahust, tuleb seda põhjendada. Kaupluste rajamise planeerimisel tuleb selgitada kõnesolevate ehitiste mõju ümbritsevale linnakeskkonnale, sealhulgas ka nende alade hoonestust, vabade alade olemasolu ja liiklustingimusi. Väljaehitamislepingu sõlmimisega seotud selgituses tuleb kirjeldada, kuidas kohaliku planeeringu ettepaneku sisu ja sätted on väljaehitamislepinguga seotud.

Planeeringu kehtestamise mõju osas sätestatakse §-s 18, et kui kohalik planeering on teatavaks tehtud, ei tohi ei õiguslikult ega tegelikult luua tingimusi, mis oleksid vastuolud planeeringu sätetega. Kohalik omavalitsus võib lubada erandeid kohaliku planeeringu sätetest, kui need ei ole vastuolus planeeringu põhimõtetega. Suuremaid kõrvalekaldumisi võib lubada üksnes uue kohaliku planeeringu koostamisel.

Erandeid võib lubada alles siis, kui kohalik omavalitsus on saatnud kirjaliku taotluse tutvustuse:

- 1) planeeringuga hõlmatud alal olevatele omanikele ja rentnikele;
- 2) kinnistu naabritele ja muudele isikutele, kes kohaliku omavalitsuse hinnangul võiksid asjast huvitatud olla, sealhulgas kohalikule kultuurikeskkonnanõukogule ja
- 3) kohalikele ühistutele jms ning vaidlustamiseks pädevatele üleriigilistele ühingutele ja organisatsioonidele, kes on esitanud kohaliku omavalitsusele kirjaliku taotluse, et neid taotluste esitamisest teavitataks.

Lisaks peab kohalik omavalitsus otsustest teavitama kõiki isikuid, kes on õigeaegselt saatnud oma märkused või esitanud teavitamistaotluse.

Kohalikud planeeringud koostatakse ja neid muudetakse Taani planeerimisseaduse 6. peatüki reeglite kohaselt. Seaduse § 25 näeb ette, et kui kohalik omavalitsus on planeeringuettepaneku vastu võtnud, tuleb see avaldada. Kohalik omavalitsus peab samaaegselt avaldama ka planeeringu juurde kuuluva selgituse. Kohalik omavalitsus määrab kindlaks vähemalt 8-nädalase ajavahemiku planeeringuettepanekule vastuväidete jms

esitamiseks. Samaaegselt avaldamisega saadetakse planeeringuettepanek keskkonnaministrile ja muudele riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele, kui see puudutab nende huviseid, samuti ka rahvusparkide seaduse kohaselt asutatud ja asjaga seotud rahvuspargifondile. Ettepanekud kohalike planeeringute kohta, kui need puudutavad kultuurikeskkonnaga seotud huviseid, tuleb samaaegselt avaldamisega saata kohalikele kultuurikeskkonnanõukogule.

Samaaegselt kohaliku planeeringu ettepaneku avaldamisega peab kohalik omavalitsus sellest kirjalikult teavitama:

- 1) ettepanekuga hõlmatud kinnistute omanikke, samuti nimetatud kinnistute üürnikke ja rentnikke;
- 2) ettepaneku mõjupiirkonnast väljaspool olevate kinnistute omanikke, rentnikke ja üürnikke, kelle jaoks ettepanek või kohaliku omavalitsuse hinnang on olulise tähtsusega ja
- 3) ühistuid ja muid kohalike organisatsioone ja vaidlustamiseks pädevaid üleriigilisi ühinguid ja organisatsioone, kes on esitanud kohalikele omavalitsusele kirjaliku taotluse, et neid taotluste esitamisest teavitataks.

Kui ettepanek sisaldab sätteid servituudi kaotamise kohta, peab kohalik omavalitsus võimaluste piires informeerima kõiki, kellel servituudidokumendi kohaselt on õigus seda vaidlustada.

Seaduse § 27 näeb ette, et pärast avaldamiseks ette nähtud tähtaja möödumist võib kohalik omavalitsus võtta ettepaneku lõplikult vastu. Kui kohalikele planeeringule on õigeaegselt esitatud vastuväiteid jms, võib kohaliku planeeringu vastuvõtmine toimuda mitte varem kui vähemalt 4 nädalat pärast vastuväidete esitamisele seatud tähtaja möödumist. Seoses planeeringu lõpliku vastuvõtmisega võib avaldatud planeeringuettepanekus teha muudatusi. Kui muudatused mõjutavad oluliselt muid ametiasutusi või kodanikke, kui need, kes oma vastuväites on nõudnud muudatuste tegemist, ei saa planeeringut vastu võtta enne, kui kõnesolevad isikud või ametiasutused on saanud võimaluse oma arvamuse väljendamiseks.

Riigiasutus võib esitada kohalikele planeeringule vastuväite, mis on seotud valdkonnaga, mille eest kõnesolev ametiasutus vastutab. Sellisel juhul ei saa planeeringuettepanekut lõplikult vastu võtta. Ettepaneku võib vastu võtta alles siis, kui osapooled on jõudnud vajalike muudatuste osas üksmeelele. Kui osutatud küsimustes ei suudeta kokku leppida, võivad osapooled esitada need keskkonnaministrile. Esitatud vastuväited peavad olema põhjendatud.

Taani planeerimisseaduse § 30 kohaselt teeb kohalik omavalitsus planeeringu lõpliku vastuvõtmise ametlikult teatavaks ning saadab sellekohase teate keskkonnaministrile ja riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele, kui see puudutab nende huviseid, samuti ka asjaga seotud rahvuspargifondile. Planeering peab olema avalikkusele kättesaadav.

Samaaegselt kohaliku planeeringu ametliku teatavastegemisega saadab kohalik omavalitsus avaldatud teatise ühe eksemplari:

- 1) planeeringuga hõlmatud kinnistute omanikele;
- 2) kõigile neile, kes on õigeaegselt esitanud planeeringule vastuväiteid jms ja
- 3) puudutatud ametiasutustele ja ühistutele ning muudele kohalikele organisatsioonidele, kes on esitanud kohalikele omavalitsusele kirjaliku taotluse, et neid teavitataks.

Kohalik omavalitsus laseb kohaliku planeeringuga hõlmatud kinnistud maaregistris registreerida. Taani planeerimisseadus näeb ette tähtaja, et kohaliku planeeringu ettepanek

tunnistatakse kehtetuks, kui see ei ole vastu võetud 3 aasta jooksul pärast avaldamist. Kohalik planeering tunnistatakse kehtetuks ka siis, kui see ei ole pärast lõplikku vastuvõtmist 8 nädala jooksul ametlikult teatavaks tehtud.

Seaduse § 33 näeb ette kohaliku omavalitsuse võimaluse tühistada kohalikud planeeringud, kui neid ei peeta enam vajalikuks. Vastava otsuse saab teha alles pärast seda, kui kõnealuste maade omanikel on olnud võimalus oma arvamust avaldada. Kohalik omavalitsus annab selleks aega vähemalt 8 nädalat. Kohalik omavalitsus teatab tühistamise otsusest keskkonnaministrile ja omanikele.

### 1.6.2.2 Analüüs

Töögrupp leidis, et kõikides analüüsis kajastatud võrdlusriikides on olemas Eesti detailplaneeringuga sarnane planeerimistasand. Detailplaneeringu eesmärk on leida konkreetsele maa-alale parim kasutusviis, olles planeerimissüsteemi hierarhias kõige madalamal astmel seisev planeering. Detailplaneering koostatakse üldplaneeringu elluviimiseks. Teatud erandjuhtudel võib koostada detailplaneeringut, mis muudab üldplaneeringut.

Itaalia õigusest võib tuua näite, et detailplaneeringu nimi on operatiivplaan. Operatiivsuse ehk kiirelt tegutsemine peaks iseloomustama ka tulevase planeerimisseaduse detailplaneeringu olemust. Detailplaneeringu regulatsioon peab ühest küljest olema piisaval paindlik, teisest küljest täpne ja selge. Vastavad omadused on vajalikud, et planeeringumenetluse korraldajal oleks teada mida ja millises ulatuses tuleks detailplaneeringus kajastada. Lisaks peab planeeringust selguma, kuidas planeering riivab planeeritava maa-alaga seonduvaid õigusi, sealhulgas omaniku(e) omandiõigust.

Menetluse osas leiti, et planeeringu algatamise õigus võiks jääda igapäevaseks. Kohalik omavalitsus peab peale taotluse saamist kaaluma algatamise vajalikkust, võttes arvesse planeerimisseaduse põhimõtteid ja kohaldamisala. Planeeringu algatamisest saab kehtiva seaduse alusel keelduda ainult põhjendatud juhtudel. Põhjendatud juhtudel keeldumine on aga kaalutusotsuse piirina liiga lai ning võib vajada täpsustamist. Töögrupp ei jõudnud selle küsimuse osas konsensusele.

Huvigruppidega aruteludel leiti, et DP eesmärgiks on leida ühele konkreetsele maa-alale parim maakasutusviis, vajalik on ette valmistada ja suunata kinnisasja ehituslikku ja muud kasutust. DP-d käsitlev regulatsioon peab kehtestama nõuded, millal DP koostamine on vajalik, DP ülesanded ja rea sisuelemente, mida DP peab sisaldama. Reeglina koostatakse DP üldplaneeringu elluviimiseks.

Uues regulatsioonis on vajalik sätestada üldine DP koostamise põhjus, mis peab baseeruma kõikidele planeerimise põhimõtetele ning samuti olema suunatud elluviimise võimalikkusele. DP on vaid vahend selleks, et maad õiguspäraselt kasutada ja ehitisi püstitada. Kehtivas seaduses sätestatud hoonestuse aluseks olemisele lisaks on vajalik koostada DP ka teatud rajatiste ehitamiseks. Selliste rajatiste jaoks on vajalik sätestada avatud nimekiri ja/või üldised tingimused. Nimekirjas peaks sisalduma näiteks laululava kui avalikkuse ja rahva kogunemise seisukohalt oluline objekt sõltumata sellest, kas ehitisel on hoonele iseloomulikud tunnused või mitte.

Tekkis arutelu, kas DP peaks sisaldama või olema seotud ajalise plaaniga planeeringuga kavandatu elluviimiseks. Leiti, et enne planeeringu kehtestamist peab olema sõlmitud leping KOVi ja arendaja vahel koos tegevuste ajalise äranäitamisega. Selline mõte on ka varasemates seaduse versioonides välja pakutud, kuid kahjuks ei ole saanud seaduslikku jõudu. Toodi välja, et kohus otsustas, et planeeringu kehtestamise eeldus ei saa olla elluviimise lepingu sõlmimine.

Samuti käsitleti detailplaneeringu koostamise vajadust. Leiti, et seadus peaks reguleerima DP vajadust nii läbi lahtise loetelu kui mõju kirjelduse, et väärtõlgendusi vähem oleks. Mõningatel juhtudel (nt üksikute kruntidel eramu ehitamine) ei pruugi tõesti DPd vaja olla.

Huvigruppide aruteludel leiti, et DP eesmärgiks on leida ühele konkreetsele maa-alale parim maakasutusviis, vajalik on ette valmistada ja suunata kinnisasja ehituslikku ja muud kasutust. DP-d käsitlev regulatsioon peab kehtestama nõuded, millal DP koostamine on vajalik, DP ülesanded ja rea sisuelemente, mida DP peab sisaldama. Reeglina koostatakse DP üldplaneeringu elluviimiseks.

Seoses rajatistega väljendati seisukohta, et probleemne ei ole, et rajatiste ehitamiseks ei ole DP kohustuslik, kuna KOVil on alati kaalutusõiguse alusel võimalik DP algatada ka juhul, kui regulatsioon seda kindlalt ei nõua. Vastuargument sellele seisukohale oli, et paljudel rajatistel on tugev ruumiline mõju.

Detailplaneerimise eesmärgiks on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmine linnades ja alevites ning teistel DP kohustusega aladel ja juhtudel. Sarnaselt kehtivale seadusele on vajalik, et DP koostamise kohustuslikkus oleks antud nii alade kui ka juhtudena. Vajalik on määratleda üldised alad – linnad, alevikud ja muud asustusalad –, kuid lisaks nendele aladele tuleb DP koostamise kohustuslik nõue määrata ka juhtudel, kus asustusala laieneb teatud tingimustel. Normist arusaamist ja normi järgimist parandab DP kohustuslikkuse sätestamine vaid ühes seaduses vastupidiselt kehtivale regulatsioonile, kus DP kohustusega alad on määratletud nii PlanS-is, kui mõningatel juhtudel ka teistes seadustes nt looduskaitse seaduses (vt LKS § 38 lg 5, § 42 lg 4). See eeldab, et uues regulatsioonis on sätestatud loetelu aladest ja juhtudest, mille korral on DP koostamine kohustuslik ja võimalus sätestada alasid ja juhtusid lisaks ÜP-ga, mille puhul võib KOV nõuda DP koostamist.

Arutleti, et DP alusel määratud maa sihtotstarvet peaks saama muuta seni, kuni see jääb üldplaneeringu järgse maakasutuse juurde. Lisaks, kui hoone on valmis ja kohandatakse uuele otstarbele peaks olema maa sihtotstarvet muuta lihtsam. Nenditi, et maa sihtotstarbed võiksid olla palju laiemad, ei ole mõistlik väga täpseid määratlusi kehtestada.

Kehtivas seaduses on ette nähtud nii need juhud, millal DP koostamine on kohustuslik, kui ka need juhud, millal KOV võib loobuda DP koostamisest vaatamata sellele, et see on kohustuslik. Selline mitmeti tõlgendatavus ei ole mõistlik ja uues regulatsioonis tuleb sätestada DP koostamise kohustuslikkust reguleerivad normid ühes kohas selgelt ja arusaadavalt. Kui DP-d pole seadusest või ÜP-st tulenevalt vaja koostada, aga kui planeering ikka koostatakse, siis ainult lihtsustatud DP kohustusega.

DPd tuleb koostada ja menetleda konkreetsetel eesmärkidel, sujuvalt planeeritavate maa-alade muutmine ja eesmärkide ümbermängimine ei ole lubatav. Toodi välja, et planeeritavat maa-ala võiks saada muuta, kui kaalutusotsuses on see lahti seletatud ja põhjendatud. Kui maa-ala või planeeringu eesmärk oluliselt muutub, tuleb algatada uus planeering.

DP-d ei ole võimalik koostada teemaplaneeringuna, seetõttu on vajalik, et regulatsioonis oleks selgelt kirjas DP sisalduvad kohustuslikud osad ja sisule esitatavad nõuded. Olulise nõudena on vaja sätestada lahenduse põhjenduskohustus. Lisaks sellele tuleb kindlasti sätestada ka alternatiivide vahel valimise kohustus. Huvigrupid leidsid, et mitme variandi vahel valimise kohustus ei tohiks muutuda liiga koormavaks. Eesmärk on, et üldsus peab teadma, miks otsustati kehtestada üht või teist nõuet, et ei jääks mulje, et on otsustatud suva alusel.

Tekkis arutelu, et kui ÜP on tehtud põhjalik ja läbikaalutud ja ning planeeritav ehitis on väikese tähtsusega nagu näiteks üksikelamu, siis võiks DP saada teha lihtsustatud korras.

Kohustusliku sisuelemendina tuleb sarnaselt kehtivale seaduse sätestada, et DP lisana esitataks vähemalt üks planeeringulahenduse illustratsioon, et DP avalikustamisel ja otsustamisel tekiks ruumiline ettekujutus kavandatavast keskkonnast ja hoonestusest. Illustratsioon ei ole DP dokumentatsiooni hulka kuuluv joonis, vaid nt 3D pilt, aksonomeetiline joonis, arvutianimatsioon, makett vms. leiti, et seadus peab ütlema, et illustratsioon ei ole kehtestatava DP siduv osa, ehk edaspidi ei pea lisatud illustratsioonist hoone projekti juures lähtuma, vaid see annab näitlikku infot.

Sarnaselt teistele planeeringuliikidele ei määrata ka DP-le kehtivusaega. Leiti, et sellegi poolest peaks DP sõltuma elluviimise plaanist. Tuleb kaaluda DP elluviimise võimalusi. Kui arendaja ei ole suutnud kokkulepitud tähtajaga planeeringut ellu viia, tekib KOVil õigus DP kehtetuks muuta ilma hüvitise maksmise kohustuseta.

Sellega seonduvalt tekkisid küsimused kahjuhüvitistest planeeringu kehtetuks tunnistamise juhtudel. Osapooled otsustasid, et kindlasti oleks vajalik seaduses kajastada kas, millal, kellele ja kui palju peab kompenseerima, kui DP tühistatakse või muudetakse. Variant oleks ka, et teatud tähtaja möödumisel, kui DP ei ole ellu viidud ja kui siis DP tunnistatakse kehtetuks, ei ole enam kompenseerimise kohustus.

DP-de kehtivusele ei ole küll määratletud tähtaega, kuid vajalik on näha ette elluviimisest loobumise võimalus KOV või maaomaniku soovil siis, kui pole võimalik või ei taheta DP-d ellu viia. Kuna kehtestatud DP lahendus ei pruugi aja möödudes vastata muutunud majanduslikele, sotsiaalsetele, kultuurilistele ja keskkonnavajadustele ning ka avalikkuse hinnangule, peab kohalikul omavalitsusel olema selge võimalus teatud aja möödudes planeering üle vaadata ja vajadusel kehtetuks tunnistada. Lisaks tuleb tähelepanu pöörata ka sellele, et kui praktikas koostada piisavalt kaalutletud ja põhjendatud planeeringuid (ja kehtestamise otsuseid), siis puudub ka vajadus teatud aja möödumisel nende kehtetuks tunnistamiseks. Õiguskindluse loob teadmine, et kord kehtestatud DP kehtib kuni sellekohase uue (põhjendatud) otsuse tegemiseni, sest vastasel juhul puuduks tõsikindel teadmine, kuidas ühte või teist maa-ala kasutama hakatakse ja millist ehitist maa-ale ehitada kavatakse. Uue regulatsiooni sõnastamisel võiks pigem loobuda sisustamata õigusmõiste „lähiaastad“ kasutamisest, kuid täpsemalt tuleb käsitleda DP elluviimise regulatsiooni. Vajalik oleks reguleerida nn järelmonitooring, et teada, kuidas planeeringulahenduse elluviimine on kulgenud.

Sarnaselt teistele planeeringuliikidele peab ka DP-de puhul olema kindlaks määratud kohustuslikud ja vajadusel määratavad ülesanded, mida peab DP lahendus sisaldama. Vajalik on täpsustada nii vormistusele kui sisule esitatavad nõuded, et tagada DP-de ühtlane tase ja arusaadavus.

Ülesannete määratlemisel tuleb lähtuda ka asjaolust, et Euroopa Liidu tasandil on senisest enam hakatud tähelepanu pöörama tõhusamale energiatarbimisele, millele tuleks tähelepanu pöörata juba ehitiste planeerimise käigus. Mitmetele aspektidele nagu energiatõhusus ja ressurside säästlik kasutamine, tuleks pöörata tähelepanu juba planeerimise faasis. Eelkõige tuleks seda rõhutada eesmärgina.

DP kohustuslike sisuelementidena tuleb kindlasti määratleda maa-ala kruntideks jaotamine, krundi kasutusala määratlemine (krundi kasutamise sihtotstarve), hoonete ehitamise ala piiritlemine ja iga krundi kohta lubatud hoonestuse mahu määramine. Vajalik on anda krundi täpne definitsioon, et eristada DP-s määratavat piiritletud maa-ala kinnisasja mõistest ning planeerimise järgselt moodustatavatest katastriüksustest. See peab olema vaid DP-s kasutatav piiritletud maa-ala mõiste, mis tuleb siduda krundi ehitusõigusega, mitte hoonete ehitamisega. Oluline on, et katastriüksus moodustatakse DP alusel lähtudes krundi asukohast ja suuruselt. DP-ga ei moodustata veel katastriüksust, sest reaalne katastriüksuse mõõtmine ja asukoha fikseerimine looduses saab toimuda vaid pärast DP kehtestamist tegelikest oludest sõltuvalt.

Toodi välja, et praegune krundi<sup>64</sup> definitsioon on tavainimesele raskesti mõistetav ja pidevalt peab selgitama, mida krunt tähendab. Krunt on planeerimise etapil tekkinud maaüksus, mis ei ole veel katastrisse kantud. Lisaks, et edaspidi võiks krundi mõiste siduda lahti ehitusõigusest ja nimetada kõiki moodustatavaid maaüksuseid kruntideks. Huvigrupid jõudsid arusaamisele, et kõige asjakohasem on seaduses kõik kolm mõistet lahti defineerida (maaüksus, krunt ja katastriüksus)

Igal krundil, kuhu võib rajada hooneid, peab piiritlema hoonestusala. Hoonestusala määramisel peab defineerima, kuidas hoonestus hoonestusala sisse mahtuma peab, kas koos varikatuste, räästaste, rõdude jm sellisega või mitte. Samuti peab olema selgelt määratletud, kas väikesemahuliste hoonete, mis kuuluvad väikeehitiste alla, ehitamine peab toimuma hoonestusalas või võivad need paikneda väljaspool hoonestusala. Lisaks hoonestuse rajamise alale tuleb määratleda ka selliste rajatiste ehitamise ala, mille mõjud on analoogsed hoonetele. Ruumi kasutamise seisukohalt ei ole sisulist vahet, kas kavandatakse parkimismaja hoonena või rajatisena.

Toodi välja, et hoonestusala arvutamise eeskiri võiks olla õigusakt. Lisaks eristati, et ehitusaluse pinna sisse peaks kõik ära mahtuma, DP-st peab tulema välja. Ettepaneku realiseerimine ei tohiks minna absurdini, näiteks kõik ehitised, mida ei ole DP-s määratletud, võivad seal olla (hoonestusalast väljas). DP-s koerakuudi jaoks hoonestusala muutmine on absurd. Leiti, et hoonestusala reguleerimise sobivaim koht oleks DP.

Kehtiva seaduse kohaselt on ehitusõigus iga krundi kohta antud krundi kasutamise otstarve ja hoonestuse parameetrid. Vastavalt vajadusele võib hoonete ehitamise õigus puududa või olemas olla. Väga levinud on olukord, kus hoonete rajamise õigus puudub, seetõttu on „ehitusõiguse“ – teisiti öeldes õigus ehitada – sõnakasutus eksitav ja uues regulatsioonis on vajalik kasutusele võtta uus mõiste. Leiti, et ehitusõigus peaks olema seotud sõnaga ehitamine.

Sarnaselt kehtivale regulatsioonile on mõistlik, et ehitusõigus koosneb neljast komponendist: krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed, hoonete suurim lubatud arv või hoonete

---

<sup>64</sup> Vt mõistete osa. Järeldusena on toodud, et krundi mõiste vajab selgemat sisustamist.



puudumine krundil, hoonete suurim lubatud ehitusalune pindala ning hoonete suurim lubatud kõrgus maa peal ja sügavus maa all. Kuid DP koostamise kohustus tuleb erinevalt kehtivast seadusest siduda mitte ainult ehitusaluse pindalaga vaid kõigi hoonestuse mahtu määravate komponentidega ja teatud juhtudel ka olulist ruumilist mõju omavate rajatiste ehitamise võimalus.

Tõusetus küsimus arhitektuuriliste nõuete lisamisest DP-sse. Lisaks tekkis küsimus kujundusnõuete kohta (rajatised).

Huvigrupid tõid veel välja, et vajalik oleks brutopinna mõiste. Lisandus suletud brutopinna mõiste. Eesmärk on, et brutopinda ei tekiks lubamatult juurde. Siinkohal arutleti ka korruste ning kõrguse üle (teatud juhtudel korrused maa all). Kui maa-alune ehitise osa on suurem kui maapealne, siis tuleb DP-s ära märkida.

Krundi kohta tuleb anda maht (pikkus, laius, kõrgus, sügavus), millest rohkem ehitada ei või. Reeglina tuleb hoonestuse maht määratleda kokkulepitud mõõtühikutes (nt meetrites). See tähendab, et mitte ainult uue hoone ehitamine, vaid ka olemasoleva hoone laiendamine ja rekonstrueerimine peavad mahtuma krundi kohta ette antud mahu sisse. Samuti peab DP koostamise kohustuse siduma krundi kasutamise sihtotstarvete sellise muutmisega, millel on oluline mõju ümbruskonnale (nt kui hoonet ei soovita ümber ehitada, kuid krundi kasutamise sihtotstarve muudetakse elamumaast ärimaaks. Kõik ülejäänud hoonestust puudutavad tingimused tuleb määratleda hoone olulisemate arhitektuurinõuete all, kusjuures arhitektuurinõuete puhul tuleks kaaluda (näidis)loetelu kehtestamist. Arhitektuurinõuete määramine hoonestusele peab olema kohustuslik, samuti tuleb sätestada üheselt arusaadavalt, milliseid ehituslikke osasid need käsitlevad.

Rajatiste ehitamise võimalust hoonestuse maht ei määratle, nende ehitamiseks vajalikud ehitus- ja kujundusnõuded tuleb määrata lisaks. Eriti tuleb tähelepanu pöörata sellistele rajatistele, millel on ümbrusele oluline mõju (nt laululava, parkimismaja, ringrada jne). Nendele rajatistele on vajalik sarnaselt hoonestuse mahule sätestada kohustuslikud näitajad (pikkus, laius, kõrgus, sügavus vms).

Iga rajatise jaoks DP-d teha ei ole vaja. Kui on rajatis, siis rajatiste ehitusõigus (sama asi mis hoonetel).

Huvigrupid tõid välja, et leida tuleb sihtotstarvete omavaheline soes.

Leiti, et üldplaneeringukohase detailplaneeringu juures tuleks täpselt kirjeldada mida DP sisaldama peab, piisaks ka miinimumnõuete kirjeldamisest. Oluline on ka see milline on finantskulu, kas piisab hoone eskiisprojektist või on vaja midagi muud. Mida detailsemat DP-d nõuda, seda kallimaks menetlus läheb.

DP koostamise algatamine ja koostamise korraldamine on sarnaselt ÜP-ga kohaliku omavalitsuse ülesanne. Kohalik omavalitsus tagab DP-de koostamisega ÜP-ga ette nähtud maakasutus- ja ehitustingimusi. DP algatamise ettepaneku võib teha igaüks. Kui DP algatamise soov on huvitatud isikul, tuleb sätestada nõuded, mida DP algatamise ettepanek ehk taotlus peab sisaldama, et kaalutletult otsustada, kas algatamine on põhjendatud. Vajalik on, et huvitatud isik fikseeriks taotluses oma soovi. Reeglina otsustab KOV ise, millist informatsiooni ta vajab kaalutletud otsuse tegemiseks, sest linnade ja valdade vajadused ja võimalused on erinevad. Samas võib alternatiivina uue regulatsiooni raames töötada välja ka

piisaval hulgal taotluste vorme, mida erinevate taotluste puhul tuleb kasutada. Selline ühtne regulatsioon aitaks isikutel paremini mõista, millise info põhjal planeering algatatakse. Lisaks võib sätestada nõude, et koos taotlusega tuleb tasuda ka riigilõiv. Kuid riigilõivu suurust ei tohi siduda planeeritava ala suurusega, sest see seaks ohtu võimaluse käsitleda planeeritava alana piisavalt suurt ala, mis vastaks vajadustele. Leiti, et Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus vajaks muutmist, selles oleks vaja sõnaselgelt sätestada et KOVil on kohustus suunata ja korraldada oma haldusterritooriumil ruumilist arengut.

Kui DP vastab ÜP-le, siis peaks saama DP algatamise ettepanekut teha ilma mahuka ja põhjaliku taotluste esitamisetä. Kui on vaja täiendavat infot, siis KOV võib alati põhjendatult nõuda taotlejalt täiendavaid dokumente/nõudeid lähtuvalt kohakesksusest. Toodi välja, et võib-olla peaks sätestama mida peab algatamise otsus minimaalselt sisaldama. Algatamise otsus võiks sisaldada ka lähteseisukohti? Mingeid täiendavaid lähteseisukohti ei ole ega saagi olla. Kui KOV peab vajalikuks mingeid täiendavaid tingimusi seada, siis teeb ta seda algatamise otsuses. Lähteseisukohtade sätestamise (DP algatamise otsuses) küsimus ei ole kindlasti halduse sisene asi, see on tööülesanne planeerijale. See mis on juba algatamisel teada, tuleks algatamise otsuses ära märkida, see mis ei ole veel teada, see selgub DP menetluse käigus. Umbes 10 % juhtudest me nõuame eskiisi, kui see on linnaehituslikult oluline. See eskiis on väga esialgne.

Lisati, et Lähteseisukohtade loetelu (viited DP-s arvesse võetavatele teistele planeeringutele, seaduse nõuetele jne) ei oma õiguslikku tähendust. Kui mõni dokument jääb loetelust välja, siis tuleb sellega ikka arvestada niikuinii. Selline loetelu ei oleks lähteseisukoht, pigem on see meeldetuletus. Lähteseisukoht on midagi muud. Algatamise mõte on eelkõige anda teada DP koostamise alustamisest ja selle eesmärkidest. Alles menetluse käigus selgub milliseks DP kujuneb. Algatamise otsuses võib KOV ära loetleda, nii enda jaoks kui ka taotlejale, mida on vaja DP koostamisel arvesse võtta (lähteseisukohad). Asjaolud, mis on juba algatamisel teada, tuleks algatamise otsuses ära märkida, see mis ei ole veel teada selgub DP menetluse käigus. Algatamisel ei tohiks põhjalikku eskiislahendust nõuda.

Taotluse esitamisega algab menetlus. KOV otsustab, kas taotluse alusel algatatakse planeering või ta loobub planeerimisest – teeb algatamata jätmise otsuse. Algatamine on haldustoiming, mis fikseerib planeerimise menetlusaja alguse koos kõigi menetluseks vajalike ülesannete jaotamisega (nt kes tellib koostamise või kuidas töö finantseeritakse). Planeeringu algatamisest keeldumine on haldusorgani diskretsiooniotsus – haldusakt – ja kuna keeldumine kujutab endast huvitatud isiku õiguste riivet, peab see olema motiveeritud. Tõenäoliselt sõltub põhjendus huvitatud isiku puutumusest ning planeeringu koostamise korraldamisega seotud tingimustest. On oluline vahe, kas isik esitab taotluse algatada suvalises haldusüksuses suvaline DP või taotleb isik DP algatamist temale kuuluvale kinnisasjale ehitiste rajamiseks.

Algatamine tähendab kohaliku omavalitsuse otsust selle kohta, et planeeringu koostamisele tuleb asuda. Algatamise otsustamisel tuleb KOV-l sõnastada planeeringu lähteseisukohad ja koostamise eesmärk lähtuvalt huvitatud isiku soovist ja kohaliku omavalitsuse vajadustest (s.h arvestades avalikke huvisid ja väärtusi). KOV planeeringu koostamise eesmärk ei pea olema sama, mida soovis huvitatud isik, kuid sellisel juhul peab teistsuguse eesmärgiga algatamine olema põhjendatud. Peab olema üheselt selge, mida tahetakse saavutada. Algatamine on huvitatud isiku ja KOV vahelise suhtlemise verstapost, see on huvitatud isikule indikatsiooniks, et taotlus on menetlusse võetud. DP algatamise otsus on KOV-i poolne nõusolek kasutada planeeritavat maa-ala vastavalt DP algatamise otsuses toodud eesmärgile.

Planeerimismenetlus ei ole seotud taotluses esitatud sooviga ega ka algatamisel fikseeritud eesmärgiga. DP algatamise otsus ei ole siduv, sest planeerimisprotsessi käigus selguvad erinevad huvid ja teostatakse uuringud, millele tuginedes koostatakse planeeringu lahendus. Alles planeeringu koostamisel selgub, mida planeeritavale maa-alale ehitada võib ja kuidas planeeritavat maa-ala kasutada tohib.

Arutleti teemal „DP eesmärgi muutus menetluse käigus“.

DP algatamise otsus on oma eesmärgi osas siduv. On põhimõtteliselt 2 erinevat lahendust:

- 1) Kui algatatud DP puhul muutub DP planeeringu ala, siis põhjendatakse miks muutub jne ning teavitatakse muudatustest kõiki, menetlus läheb edasi.
- 2) Kui muutub planeeringu eesmärk, siis tuleb algatada uus planeering. Vana planeeringu algatamise otsus tunnistatakse kehtetuks.

KOV peab DP algatamisel otsustama ka seda, kas planeeritava ala või selle osa kohta on vajalik seada ajutine ehituskeeld. DP koostamise protsess võib teatud juhtudel olla väga pikaajaline ning selleks, et saavutada planeeringuga kavandatu elluviimine, võib olla vajalik teatud perioodiks peatada omanike õigused oma maa-alal ehitamiseks, s.o laiendamiseks ja uute ehitiste püstitamiseks (rekonstrueerimine ja tehnosüsteemide ehitamine on võimalik). Selgemalt tuleb sõnastada ka see, et ehituskeeld tähendab nii ehitusloa välja andmisest kui ka projekteerimistingimuste väljastamisest keeldumist. See peab olema väga hästi põhjendatud ja kaalutletud erand, milles kindlasti peavad ehituskeelu alla jäävad isikud saama enda huvisid kaitsta. Seega ei piisa vaid puudutatud isikute teavitamisest, vaid neile peab andma võimaluse arvamus avaldamiseks.

Tõstatati küsimus, kas ehituskeeld peab olema absoluutne ning kas ehituskeeld toob kaasa ka kahju hüvitamise nõude? Üks selline kaasus on menetluses. Peaks olema nii et lubatud on rekonstrueerimine. Uue ehitise ehitamine ja olemasoleva laiendamine ei ole lubatud.

Ajutise ehituskeelu tähtaega peaks saama ehk ka korra veel pikendada (2+2a).

Uues regulatsioonis peab täpselt sõnastama ehituskeelu mõiste ja eesmärgi. Vajalik on, et ehituskeeld ei rakenduks nendel juhtudel, kui ehitamine on vältimatult vajalik (nt avariiline renoveerimine, rekonstrueerimine) ning keeldu võiks rakendada ka DP kehtetuks tunnistamise ja/või ÜP koostamise üldises regulatsioonis. Alternatiivina võiks näha ette ka võimaluse, et ajutine ehituskeeld rakendub teatud juhtudel ka tagasiulatuvalt (kui ehitusloa on juba enne ehituskeelu kehtestamist väljastatud, aga ehitamist pole alustatud, ning tulenevalt avalike huvide kaitsest oleks keelu rakendamine nt pahatahtlikkuse vältimiseks vajalik).

DP koostamine ning maa-ala detailplaneeringukohane väljaehitamine mõjutab inimeste elutingimusi ning muudab ümbritsevat keskkonda. Seetõttu peab nii avalikkust algatamisest teavitama kui puudutatud isikuid DP koostamise protsessi kaasama.

Just DP puhul on oluline selgelt eristada puudutatud isikud, keda kaasatakse koostamisse, ja üldine avalikkus, keda teavitatakse veebilehe ja meedia vahendusel. Regulatsioon peab määratlema puudutatud isiku, kelle kohalik omavalitsus kaasab DP koostamisse ja teatab tema kaasamisest talle esimesel võimalusel. Puudutatud isikuks on DP maa-ala kinnisasja omanik, planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik ning planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu. Lisaks kaasatakse teatud juhtudel planeeritava maa-ala kinnisasja või naaberkinnisasja koormava piiratud asjaõiguse omanik ning hetkeolukorras ka need, kellel

võib tulevikus olla kinnisasju DP alal – tagastamise õigustatud subjekt ja erastamise nõude omanik. Seega määratleb definitsioon kolm võimalikku isikute ringi, keda planeerimise tulemus võib oluliselt mõjutada. Lisaks võib kaaluda ka planeeritava maa-ala elanike (nt rahvastiku registri andmetel) kaasamist puudutatud isikutena.

Esiteks kuuluvad puudutatud isikute hulka kõik need, kes omavad maad DP koostamise ajal või saavad väga suure tõenäosusega pärast DP koostamise lõppu maa omanikeks planeeringualal, samuti need, kelle omandis on mingid õigused maa-alal. Need isikud on otseselt seotud planeeringu elluviimisega kavade, nende kinnisasjade ehitusõigus ja maakasutus sõltuvad otseselt DP lahendusest. Eriti tuleb tähelepanu pöörata nende isikute protsessi kaasamisele, kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt (k.a sundvõõrandamine ja sundvaldus). Isikute huvid ja soovid võivad olla väga vastandlikud – nt sundvõõrandatava maa omanik ei soovi sellist DP lahendust, kus tema maale nähakse ette avalik kasutus ja sellega seoses võõrandamine. Oluline on, et ta saab kaasa rääkida ja et tema seisukohti kaalutakse ning et lõplik otsus on tehtud piisavalt motiveeritult.

Teise puudutatud isikute ringi moodustavad planeeringuala naabrid. Nende kinnisaja kasutamine võib väga suurel määral sõltuda sellest, mida naabrusesse on kavandatud. Näiteks võib eeldada elamumaa väärtuse langust kui naabrusesse kavandatakse tootmispark. Seega tuleb need isikud kaasata, et nad saaksid esitada omapoolseid ettepanekuid oma maa väärtuse tagamiseks. Kuigi avalike s.h naabrite huvid kaitse on eelkõige KOV ülesanne, tähendab selline naabrite kaasamine avalike huvid kontrollmehhanismi. KOV ülesanne on tasakaalustatult arvestada kõiki selliseid huve. Huvigrupid tõid välja, et kaaluda puudutatud isikuks nimetada ka isikud kes on puudutatud seonduvalt naabusõigustest.

Lisaks eelpool toodutele peavad puudutatud isikute hulka kuuluma ka kõik need, kes pole küll DP maa-ala ega selle naaberkinnisasjade omanikud, kuid keda planeeringulahendus ikkagi mõjutab. Näiteks need, kelle maa-alast kavandatakse läbi juurdepääsuteid või vajalikke tehnovõrke, samuti neid keda läbiv liiklus võib oluliselt mõjutada. Nende isikute huvidest lähtuvalt on varem püütud täpsemalt reguleerida tehnovõrkude planeerimist (PlanS § 22<sup>1</sup> redaktsioon, mis kehtis kuni 30.06.2009), kuid pigem tuleks need isikud kaasata kehtiva seaduse mõistes puudutatud isikutena menetlusse, kui näha ette planeerimise erisused. Probleeme võib tekitada seegi, et reeglina ei ole DP menetluses veel mõistlik määrata väga detailne tehnovõrgu lahendus, kuid arvatavasti peab detailsusastme määramine jääma igal konkreetsel juhul KOV otsustada (nt võib olla võimalik alles pärast DP koostamist määrata kummal pool teed tehnovõrk paiknema hakkab, kuid sellest sõltub, millise kinnisasja omanikud menetlusse kaasatakse).

Puudutatud isikute kaasamine võib olla mõnede DP-de puhul väga ulatuslik, seetõttu **peab kaasamisele kulutatud ressursid olema kindlasti mõistlik**. Kokkuhoiu mõttes peaks leidma muid odavamaid viise kuidas kirju saata. Tähtis kirja saatmine on väga kulukas.

Üldise avalikkuse teavitamine, samuti koostöö vajalike ametkondade ja huvigruppidega ei erine ÜP regulatsiooni ettepanekust (vt ÜP menetluse regulatsiooni ettepanekut).

Uues regulatsioonis peab säilima kohalik omavalitsuse kohustus korraldada planeerimise koostamise käigus väljapanekuid ja avalikke arutelusid oluliste DP lähteseisukohtade, eskiislahenduste ja planeeringu elluviimisega kaasneva võivate mõjude tutvustamiseks. Reeglina otsustab DP-d tutvustavate väljapanekute ja avalike arutelude vajaduse kohalik

omavalitsus. Väljapanekutest ja aruteludest tuleb teatada ka veebilehel. Lisaks peab säilima ka võimalus esitada ettepanekuid ja vastuväiteid kogu planeeringu menetlusaja jooksul. Planeerimise protsess võib olla väga pikk ja oleks koormav lasta ettepanekuid ja vastuväiteid esitada soovijal kogu selle perioodi vältel jälgida meediat, millal jõuab kätte avaliku väljapaneku aeg. Pigem on planeerimise põhimõtteid süvendav nõue, et KOV peab kogu planeerimise aja jooksul esitatud ettepanekud ja vastuväited planeeringu kohase kirj vahetusena arvesse võtma.

Pärast planeeringu aktiivse koostamise lõppu ehk enne planeeringu avalikkusele tutvustamist tuleb DP kooskõlastada asjaomaste ametkondadega. Selle kohta vt ÜP menetluse peatükki. ÜP alusel koostatud DP-le määrab kooskõlastamise vajaduse KOV ise.

Pärast planeeringu aktiivse koostamise lõppu ehk enne planeeringu avalikkusele tutvustamist tuleb DP kooskõlastada asjaomaste ametkondadega. Selle kohta vt ÜP menetluse peatükki. ÜP alusel koostatud DP-le määrab kooskõlastamise vajaduse KOV ise.

Väga oluline on DP avalikustamisest teavitamine, mida tuleb üldise avalikkuse puhul teha meedia ja veebilehe vahendusel ning puudutatud isikute puhul tähtkirjaga. Arvestades teavitamisega seotud kulude suurust, tuleb kaaluda ka muid võimalusi puudutatud isikute teavitamiseks. Avalikustamisest teada saamine on ülimalt oluline, sest DP elluviimisel ei saa enam seatud maakasutus- ja ehitustingimusi piiramatult vaidlustada. Lisaks puudutatud isikutele tuleb teavitada ka neid, kes esitasid planeeringuprotsessi käigus ettepanekud ja vastuväited ning neid ei arvestatud. Avaliku väljapaneku järgselt tehakse avalik arutelu vaid kui avalikul väljapanekul esitati ettepanekuid ja vastuväiteid (vt ÜP menetluse regulatsiooni ettepanekut).

Huvigrupid tõid välja, kas DP puhul peaks olema lisa koosolek, mille käigus tutvustatakse DP lahendust? ÜP võib olla niivõrd abstraktne, et see ei pruugi anda piisavalt infot avalikkusele võimalikku arenduse osas. Kui ÜP kohase DP ei tutvustata, tekib kohe küsimus et miks teiste DP puhul tutvustatakse. Miks ei peaks neid menetlusi kohaldama sarnaselt. Enamus inimesi ei saa aru väljapandud DP materjalidest, mingi elementaarne tutvustus võiks olla.

Avalik väljapanek ei ole see koht, kus suudetakse DP adekvaatselt selgeks teha. Täiendav koosolek kindlasti suurendab halduskoormust ja bürokraatiat, samas kasutegur võib olla olematu. Avalik väljapanek ei ole vaidluste ja erimeelsuste lahendamiseks sobiv. Miski ei välista samas ka KOVi õigust korraldada mingi tutvustav üritus.

Eriarvamused töögruppide sees, mitte huvigruppide vahel. Kokkuvõttes – lahendusena võiks kasutada sõnastust, mis kohustaks üksnes vajadusel sellist tutvustust tegema.

Võib-olla oleks mõistlik täiendada seadust eraldi peatükiga, mis käsitleks maavanema lepitusmenetlust. Avaliku arutelu küsimus võiks olla reguleeritud selle menetluse raames.

Tartu: huvitav ettepanek, samas maakonnad koosnevad erineval arvul omavalitsustest, kas maavalitsustel on piisavalt haldusvõimekust sellist ülesannet täita.

Kehtiv seadus näeb ette võimaluse teatud juhtudel loobuda planeeringu vastuvõtmisest ja avalikustamisest. Uus regulatsioon võiks samuti näha ette teatud juhtudel koostada DP vaid puudutatud isikuid kaasates ehk lihtsustatud korras. Kõikide DP-de puhul ei ole mõistlik korraldada täiemahulist avalikkuse teavitamist. Piisab kui avalikkust teavitataks üldkorras DP algatamisest ja kehtestamisest. Haldusmenetluse põhimõtetele tuginedes on vajalik, et

lihtsustatud korra menetluses osaleksid kõik puudutatud isikud. Kuid loobuda võib avalikustamise nõude täitmisest seades tingimuseks arvestada puudutatud isikute kirjalike nõusolekutega. Kui seaduses sätestatakse DP lihtsustatud menetluskord, siis on oluline et seaduses oleks sätestatud täpsed alused ja tingimused, millal ning kuidas võib DP-d lihtsustatud korras menetleda. Eelkõige võiks lihtsustatud korda kasutada nn ühekrundi planeerimisel või ka nn augutäite planeerimisel. DP lihtsustatud korra kasutamise kasuks võib otsustada nii DP algatamisel kui ka hiljem menetluse käigus. DP lihtsustatud menetlusest tuleb kohe taganeda, kui langevad ära lihtsustatud korras koostamise aluseks olevad tingimused: kui DP vastu tekib avalik huvi või puudutatud isikud protestivad põhjendatult DP lahenduse vastu.

Tavamenetlusest jääb välja avalikkust käsitlevad menetlusetapid. Menetlusse tuleb kaasata üksnes puudutatud isikud. Valikuks on ka loobuda lihtsustatud planeeringust ja laiendada neid aluseid, mille puhul DP ei ole kohustuslik ja ehitusloa väljaandmise aluseks.

Projekteerimistingimusi on võimalik välja anda krundi kaupa, kuid võib sätestada nõude, et projekteerimistingimused tuleb vastu võtta läbi avatud menetluse. Kui projekteerimistingimused kehtestatakse läbi avatud menetluse, siis ei pea KOV DP koostama, kuid võib.

Planeeringuid tehakse ikka sellepärast, et tagada avalike huvide kaitstus. Miljöövärtuslike alade puhul on avalik huvi alati olemas. Samas on olemas kindlasti ka planeeringuid, mille puhul avalik huvi puudub ja peaks seega saama lihtsamalt menetleda või üldse planeeringu nõudest loobuda. Ei saa teha tingimusi, mis rahuldavad kõiki. Üldplaneeringus saab panna paika üksnes üldised kriteeriumid.

ÜP peab olema oluliselt tähtsam dokument, kui ta seni on. ÜP peab olema selge. Mis kasu on ÜP-st kui niikuinii tuleb teha DP ning millega on võimalik ka ÜP-t muuta. Toodi välja, et laiendada loetelu, kus DP ei ole vaja, on hea. Tehakse palju DP, mis on üsna mõttetu. Sisulist mõtet ei ole DP-l kui mõningatel juhtudel saab puudutatud isikute huve tagada ka nõudega et projekt ja projekteerimistingimused tuleb kooskõlastada naabritega.

DP kehtestamine lõpetab planeerimismenetluse. Kehtestatud DP-d on järgimiseks kohustuslikud. Seega tohib maa-ala maakasutust ja ehitusõigust muuta vaid selliselt nagu näeb ette kehtestatud DP lahendus. Peab aga ka arvestama, et DP on vaid võimalus, mitte kohustus, s.t et elluviimine ei ole tähtajaliselt paika pandud ning sõltub suuresti maaomaniku tahtest. Kui planeeringut soovib ellu viia keegi teine, siis peab ta maa maaomanikult võõrandama või kui maa on vajalik võtta avalikku kasutusse, siis peab maa sundvõõrandama. Kui maaomanik ei soovi enam DP-d ellu viia või ei ole seda enam võimalik teha KOV hinnangul, tuleb alustada DP kehtetuks tunnistamise menetlust või koostada uus DP. Kehtetuks tunnistamise menetlus vajab täpsemat regulatsiooni kui see on kehtivas seaduses.

DP-de puhul on väga oluline, et nii KOV-le endale kui kõigile huvitatud isikutele oleks arusaadav, millised planeeringud ja millistele maa-aladele on kehtestatud. Ehitamise regulatsioon sõltub väga palju sellest, kas ehitamise aluseks on DP või seda pole. Ehitusõiguse maht on seotud DP lahendusega, DP-d peavad olema omavahel võrreldavad. Seetõttu on vajalik tagada kehtestatud DP-de adekvaatne ülevaade, mida on kõige mõistlikum teha veebikeskkonnas. Ülevaatamise kohustust DP-del pole, sest nende maht võib olla väga suur. DP-d peab üle vaatama kui selleks on vajadus (nt kehtetuks tunnistamise vajadus). Ülevaatamise toiming peab eelnema kehtetuks tunnistamisele.

KOV ei peaks kehtestama planeeringut, mida ellu ei viida. On oluline, seega sanktsioonid, mis tagavad DP rakendumise on samuti olulised, kuid need sätted ei tohiks kujuneda tühjak bürokraatiaks. Näiteks leping, milles sanktsiooniks on sätestatud 3 % avalike teede väljaehitamise maksumusest, on selgelt ebamõistlik. Selline sanktsioon ei ole motiveeriv.

Üheks sanktsiooniks võiks olla ka DP kehtetuks tunnistamine, ilma KOVi poolse hüvitamiskohustuse kaasnemiseta. Võimalik ka ette näha olukorda, kus KOV võõrandab krundi tühja krundi hinnaga ning realiseerib ise DP. Asendustäitmine.

Põhimõtteliselt on DP piiramatu kehtivusega, kui avalik huvi muutub, siis tuleks algatada varasema DP muutmise läbi uue DP algatamise.

MM: võib sätestada, ka teatud perioodi järgse ülevaatamise kohustuse.

Vaidlus teemal milline planeering kehtib ning millised on planeeringute omavahelised seosed. Kui tehakse uus planeering, siis seda sama küsimust reguleeriv planeering peaks kehtetuks muutuma. Kui aga uue menetluse puhul tahetakse saavutada olukord, et varasem planeering (näiteks teemaplaneering) jääks kehtima. Kas see peaks olema uude planeeringusse ümber kirjutatud või võib jätta varasema planeeringu kehtima. Uues planeeringus võib sätestada, et teatud varasemad planeeringud jäävad kehtima. Samuti võib asuda seisukohale, et kui uus planeering ei käsitle teatud küsimusi mida käsitleb varasem eriplaneering, siis uus planeering ei mõjuta varasema eriplaneeringu kehtivust. Võimalus oleks tõlgendusel lähtuda õigusaktide analoogiast (*lex specialis derogat legi generalis, lex posteriori derogat legi priori*). Samas kodaniku seisukohalt on kindlasti parem ja korrektsem kui kehtiv planeering annab ammendava ülevaate kehtivast planeeringust – seega tuleb kas planeeringus üles lugeda mis kehtima jääb või ümber kirjutada. Eesmärgiks peaks olema, et ühele maa-ala suhtes kehtib vaid üks sama tasandi planeering.

Detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine saab toimuda siis kui planeeringuga määratud eesmärgid ei ole enam aktuaalsed, ehk ei ole enam avalikku huvi. Tingimata ei tuleks ka uut DP-t algatada. See menetlus peaks olema lahti kirjutatud,

Kehtetuks tunnistamine ei peaks sõltuma sellest, et omanik ei soovi sellist DP-d enam ellu viia. Kehtetuks tunnistamine muutunud olude alusel saab kõne alla tulla ikka siis kui avalik huvi seda tingib. Kui DP rakendamiseks on juba kulutusi tehtud, siis võib nende osas kaasneda ka kompenseerimine. Kehtetuks tunnistamine peaks alluma samale menetluskorrale kui kehtestamine (avatud menetlus).

Osaline kehtetuks tunnistamine peaks olema lubamatu. Osaline kehtetuks tunnistamine käib läbi uue DP algatamise. Uus DP võib tähendada ka 0 ehitusõiguse kehtestamist.

Kohaliku omavalitsuse leping huvitatud isikuga

Planeeringu koostamise korraldamine on *a priori* avaliku võimu ülesanne. KOV peab tagama ehitamise ja maakasutuse aluseks olevate planeeringute olemasolu. Samas on konkreetse ehitamise soovi realiseerimiseks vajaliku DP koostamine kantud tihti huvitatud isiku soovist. Kogu valla või linna territooriumi ruumilise arengu põhisuundade ja tingimuste määramine toimub ÜP-ga. Seega kui üldised arengutingimused on kokku lepitud, peaks DP koostamine ÜP elluviimiseks ja täpsustamiseks olema lihtsam.

Huvigrupid leidsid, et tähtis on see, et oleks selge, kuidas saab huvitatud isik maksta kinni planeeringu koostamise. Sealt tulenebki küsimus, kas on ka mõni teine viis seda teha, kui läbi lepingu.

Osapooled pakuvad välja võimalused, et huvitatud isik võiks kanda teatavad summad üle KOVi eelarvesse või tekitada mingi riigilõivu versioon.

Osapooled: arutletakse kui mõistlik on osta planeerimistegevust läbi riigihanke.

Kui huvitatud isik teeb DP algatamise ettepaneku, võib KOV otsustada planeeringu koostamise korraldamise osalise üleandmise. Oluline siinjuures on see, et isik teeks DP koostamise ettepaneku, s.t avaldaks kindlalt soovi planeeringut vajadusel ka finantseerida. Seda võiks käsitleda kui *offerti* võlaõiguses. Kindlasti on oluline määratleda taotluses planeeringu koostamise soov ja võimalik lahenduskäik, sealhulgas nii planeeringu koostamise kui edaspidise elluviimise võimalused. Sellise informatsiooni põhjal saab haldusorgan teha kaalutletud otsuse, kas ja mil moel alustada DP koostamist.

Kavandatud DP koostamiseks tuleb KOV-l ja huvitatud isikul sõlmida leping. Sarnaselt kehtivale seadusele tuleb regulatsioonis sätestada, et tegemist on halduslepinguga.

Lepinguga ei saa üle anda neid KOV ülesandeid, mis tagavad avalike huvide ja väärtuste säilimist ning selliseid ülesandeid, mis on tuletatavad planeerimise põhimõtetest. Avalike huvide kaitse on KOV ülesanne, huvitatud isik soovib eelkõige enda erahuvi realiseerimist.

Eelnevast lähtudes võiks lepinguga olla võimalik üle anda vaid DP finantseerimiskohustus, kuid koostamine tuleb jätta KOV olemuslikuks ülesandeks. Alternatiivina võib üle anda sarnaselt käesolevas seadusandluses sätestatud planeeringu koostamine või selle tellimine teatud juhtudel. Kui lepinguga võib üle anda planeeringu koostamist või selle tellimist, peab sätestama KOV poolse sekkumise võimaluse. Ka vastava lepingu lõppemise alused või lõpetamise kohustused peab uue regulatsiooniga kindlaks määrama. Lisaks peab leping vastama nii HMS kui ka halduskoostöö seaduse nõuetele.

Leping KOV ja huvitatud isiku vahel tuleb sõlmida enne planeeringu algatamist.

Uus regulatsioon peab ette nägema lepingu sõlmimise võimaluse, kuid mitte kohustuse.

KOV ja huvitatud isiku lepinguline suhe on tingitud asjaolust, et huvitatud isik soovib oma ideid pärast planeeringu kehtestamist ka ellu viia mitte üksnes koostada DP-d. Seega tuleb juba DP koostamise üleandmise lepingus fikseerida tingimused, mida huvitatud isik DP elluviimisel võib ja peab tegema. Elluviimise tingimused saavad olla vaid üldised, sest algatamisel puudub veel informatsioon selle kohta, milline planeeringulahendus kehtestatakse.

### 1.6.2.3 Normiettepanek

Detailplaneering on kohalike huvide väljendus.

(Töögrupp leidis, et erahuvid on siinkohal väga tugevad, kuid planeeringuid tehakse eelkõige avaliku ruumi kujundamiseks, seega ka lähtumine kohalikest (kohapealsetest) huvidest.



Detailplaneering koostatakse detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude kohta.

Detailplaneeringu **koostamise kohustus** on järgnevatel aladel ja juhtudel (kumulatiivsed tingimused):

- 1) linnad ja alevid ja kompaktse asustusega alevikud ja külad (sealjuures tuleb defineerida, mis on kompaktse asustusega ala) ja kui
- 2) kohalik omavalitsus on ette näinud detailplaneeringu kohustuse – see on seotud ehitusseaduse temaatikaga ning tuleb lahendada ehitusseaduse arutelu käigus. Juhtumid peavad olema selgemalt väljendatud ning neid peaks olema vähem, kui kehtivas seaduses on ette nähtud.

Detailplaneeringu koostamise kohustus on alati, kui see on seaduses sätestatud (erinõuded, mis tulenevad näiteks ohutusest eelkõige hoonetele, aga teatud juhtudel ka rajatistele).

Kohalikul omavalitsusel on põhjendatud juhtudel õigus alati algatada detailplaneering ka siis, kui ei ole detailplaneeringu koostamise ala ega juhtum.

Detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel on detailplaneering aluseks (lahenduses määratud krunt) katastriüksuse moodustamisele.

Detailplaneering on ehitusprojekti koostamise aluseks selles osas, mis ta annab alustingimused. Peamine on detailplaneeringus fikseeritud ideede ja mõtete põhjendused ning muud ehitise rajamise tingimused, millele hilisem projekt peab vastama.

Ehituskeelu sätestamine tuleb kokku leppida ehitusõiguse normiettepanekute kirjutamise ajal.

Mõisteid detailplaneeringu instituudi juures eraldi sätestada ei ole vaja.

Detailplaneeringu ülesanded (peab sisaldama)

- 1) planeeritava maa-ala kruntideks jaotamine (krundid on aluseks katastriüksuse moodustamisele);
- 2) krundi ehitusõiguse määramine; Krundi ehitusõigusega on määratletud krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed ja hoonete suurim lubatud arv või hoonete puudumine krundil ja hoonete suurim lubatud ehitusalune pindala ja hoonete suurim lubatud kõrgus. Krundi hoonetusala, see tähendab krundi osa, kuhu võib rajada krundi ehitusõigusega lubatud hooneid, piiritlemine; kujade ehk ehitiste minimaalsete vahekauguste määramine on ka ehitusõiguse osa;
- 3) olulise avaliku huviga rajatiste määramine;
- 4) tänavate maa-alade ja liikluskorralduse määramine ning vajaduse korral eraõigusliku isiku maal asuva, olemasoleva või kavandatava tänava avalikult kasutatavaks teeks määramine; / kaaluda sõnatuse leidmist, panna tähele avalikuks teeks määramise korda
- 5) haljastuse ja heakorrastuse põhimõtete määramine ning vajaduse korral eraõigusliku isiku maal asuva, olemasoleva või kavandatava puhkeala avalikult kasutatavaks määramine;/ seotud haldamise ja hooldamisega
- 6) tehnovõrkude ja -rajatiste põhimõttelise asukoha määramine ning vajadusel sundvalduse seadmise määramine;
- 7) keskkonnatingimuste seadmine planeeringuga kavandatu elluviimiseks ja vajaduse korral ehitiste määramine, mille ehitusprojekti koostamisel on vaja läbi viia keskkonnamõju hindamine;

- 8) vajaduse korral ettepanekute tegemine kaitse alla võetud maa-alade ja üksikobjektide (s.h mälestiste) kaitsereežiimi täpsustamiseks, muutmiseks või lõpetamiseks, samuti vajaduse korral ettepanekute tegemine maa-alade või üksikobjektide (s.h mälestiste) kaitse alla võtmiseks ja kaitsevööndite määramiseks;
- 9) vajadusel elule, tervisele ja varale ohtu vähendavate tingimuste seadmine;
- 10) vajaduse korral miljööväärtusega alade määramine ning nende kaitse- ja kasutamistingimuste seadmine;
- 11) hoone olulisemate arhitektuurinõuete seadmine;
- 12) vajaduse korral rajatise ehitus- ja kujundusnõuete seadmine;
- 13) servituutide vajaduse määramine;
- 14) vajaduse korral riigikaitse otstarbega ehitiste ja maa-alade määramine;
- 15) kuritegevuse riske vähendavate, samuti müra-, vibratsiooni- ja saasteriske ning insolatsioonitingimusi tagavate nõuete ja tingimuste seadmine;
- 16) muude õigusaktidest tulenevate kinnisomandi kitsenduste ulatuse määramine planeeritaval maa-alal.

Kohalikul omavalitsusel peab üldplaneeringu alusel olema õigus saada realiseerida seal püstitatud ülesandeid. Sellega seoses tuleb sätestada kitsenduste õiguslikud alused ja vajadusel tähtjad. Avalikes huvides tuleb teatud funktsioonide tagamiseks täiendav regulatsioon (leping, haldusakt).

#### Menetlus

Detailplaneeringu algatab kohalik omavalitsus. Algamise ettepaneku saab teha igäiks. Vajadusel tuleb koos planeerimismenetlusega läbi viia keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus. Detailplaneeringu algatamisest tuleb teavitada avalikkust ja koostamisest või eesmärgist huvitatud puudutatud isikuid/asutusi.

Detailplaneeringu koostamise võib eraisikule üle anda, sätestada tuleb erandid, millal koostamise korraldamist ei saa üle anda. Jõuti järeldusele, et väga erandlikus olukorras saab detailplaneeringuga muuta üldplaneeringut. Seega on eristatavad planeeringu koostamise ja finantseerimise üleandmine ning omakorda planeeringud, kus antakse üle ainult finantseerimine. Planeeringu koostamise üleandmise sisu on tegelikkuses tehniliste ülesannete täitmine. Kaaluda võiks varianti, kus üle saab anda ainult finantseerimise (mis vastab kohaliku omavalitsuse kulutustele) ja kohalik omavalitsus korraldab ise planeeringu menetluse.

Töögrupp leidis, et kehtiva seaduse planeeringu koostamise üleandmise keelud sobivad ka tuleviku planeerimisseadusesse. Eelnõu koostajatel tuleb kaaluda, kas seda nimekirja on vajalik täpsustada.

Algamisele järgneb planeeringu koostamise, isikute kaasamise ja ametitega koostöö tegemise etapp. Kaasamise ja koostöö osa on sarnane üldplaneeringu menetlusega, erinevus on täpsustamises. Puudutatud isikute ring võib olla laiem kui üldplaneeringus.

Koostamise, kaasamise ja koostöö tegemise etapile järgneb kohaliku omavalitsuse poolt planeeringu vastuvõtmine (planeeringulahendust heakskiitev toiming). Sellele järgneb avalikustamise, kooskõlastamise ja arvamuste avaldamise etapp. Maavanem saab selles etapis vaadata maakonnaplaneeringule vastavust (riiklike huvide kontroll). Detailplaneeringu vastavust üldplaneeringule peab juba koostamise käigus kontrollima kohalik omavalitsus.

Kui detailplaneering muudab üldplaneeringut, siis muutub automaatselt üldplaneering. Eelnõu koostajatel tuleb läbi mõelda, kuidas see toimub. Sellisel juhul peab olema kaasatud laiem puudutatud isikute ring ning menetlus tuleb korraldada sarnaselt üldplaneeringu menetlusele. Muudatused tuleks integreerida üldplaneeringusse. Muudatused peavad olema avalikkusele näha soovitatavalt ühest dokumendist.

Kui menetluses jääb üles eriarvamusi avalikustamise, kooskõlastamise või arvamuste avaldamise etapis, siis eelkõige peab kohalik omavalitsus ise vastavad erimeelsused lahendama.

Kui erimeelsusi ei õnnestu lahendada, siis võib kasutada lepitusmenetlust. Vt üldplaneeringu menetluse juures. Kui kooskõlastamise, avalikustamise ja arvamuste avaldamise tulemusel muutub planeeringulahendus (eelnõu) oluliselt, siis tuleb planeering uuesti avalikustada ning tutvustada muudatusi avalikkusele, kooskõlastajale ning arvamuse avaldajatele. Olulised muudatused on kohaliku omavalitsuse hinnata.

Pärast kooskõlastamise, avalikustamise ja arvamuste avaldamise etappi ja vajadusel lepitusmenetlust teeb kohalik omavalitsus põhjendatud ja kaalutletud otsuse ning kehtestab planeeringu üksikotsusega. Planeeringu kehtestamisest tuleb avalikkust ja koostamisest või planeeringu eesmärgist huvitatud puudutatud isikuid/asutusi teavitada.

Kaabeõigus – populaarkaebus kõigis detailplaneeringut puutuvates asjades (k.a kehtestamata jätmise, kehtetuks tunnistamine jne).

Ülevaatamiskohustus – täna kehtestatud ei ole. Ülevaatamiskohustus rakendub kehtiva seaduse kohaselt ainult kehtetuks tunnistamise korral.

Detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine

Kehtetuks tunnistamine on võimalik vaid siis, kui soovitakse planeeringu elluviimisest loobuda ning ei ole huvi koostada uut detailplaneeringut. Reeglina tuleks koostada uus detailplaneering, kuid teatud erandjuhtudel võib tunnistada detailplaneeringu kehtetuks. Kehtetuks tunnistada on võimalik nii planeering tervikuna kui ka mõne üksiku maa-ala (krundi) osas. Kehtetuks tunnistada ei ole võimalik üksikuid kokkuleppeid ja/või tingimusi.

Üldplaneeringukohase detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine peaks järgima haldusakti kehtetuks tunnistamise üldregulatsiooni (HMS) – õigustatud huvi, isikule ebasoodus või soodustav jne. Säilib üldplaneeringujärgne olukord (üldisemad maakasutus- ja ehitustingimused). Vajalik on sätestada avalikkust ja puudutatud isikuid mõistlikul viisil kaasav menetlus.

Üldplaneeringut muutva detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine saab olla võimalik ainult detailplaneeringut puudutavas osas. Muudetud üldplaneering jääb kehtima. Kui soovitakse ka üldplaneeringut muuta, siis tuleb läbi viia uus üldplaneeringu menetlus või uus üldplaneeringut muutev detailplaneeringu menetlus. Oluline on ka, et osaline kehtetuks tunnistamine saab toimuda ainult territooriumi puudutavas küsimuses – maa-ala puudutavas osas – ei saa puudutada teisi detailplaneeringu elemente.

## 1.7 ERIMENETLUSED

### 1.7.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

Saksamaal on eriplaneeringute osas pilt üpris kirju: eriplaneeringute koostamine võib olla valla, regiooni, liidumaa, liidu või mingis konkretiseerituse etapis kõigi nende pädevuses. Erinevaid planeeringuid võib kokku loendada kümneid, mille regulatsioon on laiali eriseadustes. Viimased võivad olla välja antud nii liidu (nt *Bundesberggesetz*) kui liidumaa poolt (nt *Denkmalschutzgesetz Brandenburg*) kui ka olla reguleeritud mõlemal tasandil.

Eriplaneeringutes rakendatakse reeglina **planeeringu kinnitamise menetlust** (*Planfeststellungsverfahren*) eriseadustest tulenevate erisustega, kui planeeringud hõlmavad laiemat ala (maanteed, raudteed, energijahteteed, kaevandused), sest nimetatud menetlus võimaldab eraldi lubade ja kooskõlastuste hankimist ühte menetlusse koondada. Võib öelda, et planeeringu kinnitamise menetlus on ühend loa andmise menetlusest (*Genehmigung*) ning planeerimismenetlusest (*Planverfahren*).<sup>65</sup>

Planeeringu kinnitamise menetlus on reguleeritud Saksamaa haldusmenetluse seadustikus (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, edaspidi *VwVfG*) erimenetlusena. Erinevalt tavalisest planeerimismenetlusest on siin aktiivsem pool planeeringu taotleja (*Vorhabensträger*), kes koostab planeeringu omal kulul ning esitab selle siis vastavale halduse kandjale (§ 73 lg 1 ls 1). Edasises menetluses kogub ametiasutus teistelt puudutatud haldusorganitelt ning kohalikelt omavalitsustelt seisukohavõttud ning korraldab plaani avaliku väljapaneku (lg-d 2-3a). Kõigil, kelle huvisid planeering puudutab on õigus ametiasutusele või kohaliku omavalitsusele esitada vastuväiteid (lg 4). Järgneb avalik arutelu (lg'd 5-9). Menetluse lõpus kinnitab ametiasutus plaani haldusaktiga (§ 74).

Eesti **olulise ruumilise mõjuga objektiga** sarnast regulatsiooni sisaldab ruumilise korralduse määrus (*Raumordnungsverordnung*, edaspidi *RoV*). Tegemist on kolmest sättest koosneva määrusega, millest sisuline on ainult üks (*RoV* § 1). Viimane määrab loeteluna planeeringud ning meetmed, mille korral tuleb läbi viia **ruumilise korralduse menetlus** (*Raumordnungsverfahren*)<sup>66</sup>, viimane on reguleeritud omakorda *ROG* §'s 15 ning *LPG*'des), kui nad „on üksikjuhul ruumiliselt olulised ning omavad kohaülest tähtsust“. Loetelus on m.h tuumatehnoloogia rajatised, radioaktiivsete jäätmete hoidmiseks ja lõppladustamiseks mõeldud rajatised, jääkveetöötlemisrajatised, suuremad sadamad, riiklikud maanteed, raudteed, katsepolügoonid, lennujaamad, kõrgepingeliinid ning gaasitorustikud, suured puhkerajatised, kaevandusega seotud rajatised, suured kaubanduskeskused.

Ruumilise korralduse menetlus kujutab endast põhimõtteliselt hinnangu koostamist ning tegemist ei ole õiguslikult siduva dokumendiga. Menetluse käigus hindab ruumilise planeerimise eest liidumaas vastutav amet plaani või meetme ruumilist mõju kohaülesest (*überörtlich*) vaatepunktist lähtuvalt. Erilist tähelepanu pööratakse kavandatava kooskõlale ruumilise korralduse poolt esitatud nõudmistega ja teiste ruumiliste planeeringute ning meetmetega. Hinnata tuleb ka võimalikke alternatiive kohale või trassile (*ROG* § 15 lg 1).

<sup>65</sup> Krappweis, S. Fachplanung in Raumordnung und Bauleitplanung. Im Internet. Aufrufbar: <http://planung-tu-berlin.de/Profil/Fachplanungen.htm> (24. Februar 2010)

<sup>66</sup> mitte sassi ajada tavapärase planeerimismenetlusega (*Planverfahren*), mis on reguleeritud *ROG*'is ja *LPG*'des

ROG'i regulatsiooni täiendavad LPG'd. Nt sätestab Baden-Württembergi LPG § 19 lg 3 milliseid andmeid peab planeeringu taotleja planeerimise eest vastutavale ametile esitama, et viimane saaks hinnangu koostada. Lisaks on reguleeritud avalikkuse osalemine menetluses (lg'd 4 ja 5). § 18 lg's 5 on selgitatud, et menetluse tulemina valmivat dokumenti s.h keskkonnamõju hindamise aruannet tuleb küll „arvesse võtta“ (*berücksichtigen*), kuid otsesest õiguslikku mõju ei ole tal ei planeeringu taotleja ega üksikisiku suhtes.

### *Itaalia*

Seadus ei sätesta erimenetlusi.

### *Sloveenia*

Seaduses on planeeringute eesmärkide ja ülesannete kirjeldamise järel antud konkreetse planeeringukliigi menetlemise üksusajalikud kirjeldused koos osapoolte õiguste ja kohustuste ning reageerimisaegade äranäitamisega.

Planeeringud on üldiselt üksikule rangelt hierarhilised. Vaid üksikutel loetletud erandjuhtudel on lubatud madalama astme planeeringuga ülemist astet vedi täpsustada. Meie mõistes erimenetlusi nagu teemaplaneeringud või teisi lihtsustatud korras menetletavaid planeeringuid seadus ei kajasta.

### *Iirimaa*

Kui strateegiliseks planeerimiseks pidada riigi poolt tehtavat planeeringut, ehk Eesti mõistes üleriiklik planeering, siis Iirimaa selliseid planeeringuid ei ole. Kogu riiki hõlmaval tasemel võetakse vastu ruumiline strateegia (National Spatial Strategy).

Kui strateegiliseks planeerimiseks pidada riigile oluliste objektide (strateegiline infrastruktuur) planeerimist, siis nimetatud küsimus Iirimaa reguleeritud eraldi seadusega: Iirimaa – 2006 Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act. Tegemist on 2000 planeerimise ja arengu seaduse muutmise seadusega. Menetlusküsimused on seaduses väga põhjalikult reguleeritud, lisaks võib minister määrusega menetlusküsimusi täiendavalt täpsustada.

## II Strateegilise infrastruktuuri kohta käiv erimenetlus

Erimenetluse sätteid kohaldatakse kui arenduse lubamise otsustamisel kui see arendus:

- a) oleks riigi või regiooni jaoks strateegilise majandusliku või sotsiaalse tähtsusega või
- b) aitaks oluliselt kaasa NSSis toodud või regionaalsetes planeerimisjuhistes sätestatud eesmärkide saavutamisele või
- c) omaks olulist mõju enam kui ühe planeerimisorgani territooriumile.

Erimenetluse alla võivad minna: transpordi infrastruktuur (sadamad, raudteed, raudteeterminalid, lennujaamad jmt); keskkonna infrastruktuur (prügilad, jäätmeoidlad); energia infrastruktuur (gaasitrassid, hüdroelektrijaamad, tuulepargid, üle 300 MW elektri ja elektri ning soojuste koostootejaamad jne).

Samas on välistatud 2006 planeerimise ja arenduse seaduse kohaldamine tuumajaamade arendamisele.

## Erimenetlus üldiselt

Enne arendustöö algatamist tuleb küsida Appeal Boardi eelotsust kas kavandatav arendus läheb erimenetluse alla või mitte. Appeal Board saadab koopia oma arvamusest ka puudutatud planeerimisorganitele. Enne kui Appeal Board ei ole oma hinnangut andnud, ei saa ka arendustöö algatamise taotlust paralleelselt esitada konkreetsele planeerimisorganile (eeldusel, kui planeeritav arendus ei läheks erimenetluse alla). Kui Appeal Board on seisukohal, et planeeritav arendus läheks erimenetluse alla, siis tuleb algatamise taotlus esitada Appeal Boardile ning taotluse lahendab Appeal Board (mitte KOVi planeerimisorgan).

Taotluse esitamisel tuleb lisada ka keskkonnamõtjude hinnang (PDA p 37e). Appeal Board võib keelduda taotlust menetlusse võtmast kui: taotlus või keskkonnamõtjude hinnang on puudulik, võttes seejuures arvesse ka kõiki asjakohaseid ministri määruseid (keskkonnamõtjude hindamise kohta) ja Appeal Boardi ning taotleja vahel peetud konsultatsioone.

Enne taotluse esitamist peab taotleja:

1. avaldama ühes või enamas piirkondliku levikuga ajalehes teate kavandatavast arendusest. Teatega tuleb:

1.1. informeerida avalikkust kavatsusest esitada arenduseks taotlus Appeal Boardi (development permission), sealhulgas koostatud keskkonnamõtjude hinnangust ja kui oluline, siis ka asjaolust, et planeeritaval arendusel on EL- liikmesriigile olulised keskkonnamõtjud.

1.2. määrata ajad ja kohad ning periood, millal ja kus saab taotluse koopiaga ning keskkonnamõtjude hinnanguga tutvuda;

1.3. kutsuda üles esitama märkuseid ja ettepanekuid Appeal Boardile;

2. saatma koopia materjalidest kõigile asjasse puutuvatele planeerimisorganitele;

3. saatma koopia keskkonnamõtjude hinnangust ettenähtud ametiasutustele, märkides ühtlasi et märkused keskkonnamõtjude hinnangule tuleb esitada Appeal Boardile.

Planeerimisorgan, kelle piirkonda kavandatav arendus jääb, esitab hiljemalt 10 nädala jooksul Appeal Boardile seisukohad. Seisukohad peavad käsitlema hinnangut kavandatava arenduse mõjude osas keskkonnale, korrektsele planeerimisele ja jätkusuutlikule arengule jmt.

Appeal Board võib enne loa andmist nõuda täiendavat infot, sealhulgas keskkonnamõtjude hinnangu korrigeerimist. Appeal Board võib ühtlasi nõuda täiendava info, sh keskkonnamõtjude hinnangu avalikustamist. Kui arendus eeldaks valmides ka mõne keskkonnala olemasolu, küsib Appeal Board hinnangut ka vastavate keskkonnala lubade väljastajatelt (kes siis vähem kui 3 nädala jooksul peaksid selle hinnangu ka esitama).

Appeal Board tagab, et konsultatsioonid ja otsused tehakse nii kiirelt kui võimalik arvestades korrektse planeerimise ja jätkusuutliku arengu põhimõtteid. Üldiselt tuleks arendusele anda otsus hiljemalt 18 nädala pärast arvates päevast mil oli viimaste ettepanekute esitamise tähtaeg. Minister võib sätestada muu menetlustähtaja, arvestades kavandatava arenduse olemust võib ka Appeal Board määrata pikema tähtaja.

## Erijuhud

Eraldi on reguleeritud elektri ülekandeliinide ja gaasitrasside arendus (PDA p 182A-182E). Üldiselt on see menetlus äravahetamiseni sarnane üldise erimenetlusega. Erisused seisnevad Appeal Boardi õiguses lubada teatud juhtudel mitte koostada keskkonnamõtjude hinnangut. See erandi tegemine ei tähenda siiski keskkonnamõtjude hindamise tegemata jätmist, keskkonnamõtjusid võib ja tuleb siis lihtsalt muul viisil hinnata ning see hinnang tuleb samuti

avalikustada. Seaduses ei ole seejuures täpsustatud, milles seisneb see muu ja lihtsam keskkonnamõtjude hindamine.

### III Strateegilised arengupiirkonnad (strategic development zones) PDA p 165-171

Kui teatud piirkond on riigi seisukohalt olulise majandusliku või sotsiaalse tähtsusega, võib valitsus nimetada selle piirkonna strateegiliseks arengupiirkonnaks. Piirkonna määramine strateegiliseks arengupiirkonnaks võimaldab selles piirkonnas arendustöid teha üldisest planeerimisõigusest kõrvale minnes (ilmselt siis kiiremini ja väiksemate administratiivkuludega). Tegemist on menetlusega, mis tekkis alles 2000 aastal. Sisuliselt on tegemist KOVi arenguplaani (development plan) täpsustava planeeringuga, mida suunatakse tsentraalselt, ja mille olemasolul KOVi arenguplaan peab vastuolude korral taanduma.

Kui Valitsus määrab eristaatuse teatud piirkonnale, siis määrab minister selle piirkonna jaoks pädeva asutuse (development agency) ja kirjeldab selles piirkonnas võimalikke arenduste tüüpe; esitab põhjendused arenduste täpsemaks kirjeldamiseks ja koha valikuks. Pädevaks asutuseks võib olla nii planeerimisorgan kui muu riigistruktuur – näiteks Industrial Planning Agency.

Kui piirkonnale on eristaatus omistatud, koostab pädev asutus hiljemalt 2 aasta jooksul selle piirkonna planeeringu (planning scheme).

Strateegilise piirkonna planeeringus:

- 1) määratletakse lubatud arenduste liigid, lähtuvalt Valitsuse etteantud suunistest;
- 2) määratletakse lubatud arenduste ulatus;
- 3) antakse arhitektuurilisi suuniseid (hoonete kõrgus, fassaadid jne);
- 4) antakse soovitusi transpordi infrastruktuuri osas;
- 5) antakse soovitusi piirkonna teenuste osas (kanalisatsioon jmt)
- 6) antakse soovitusi negatiivsete keskkonnamõtjude vähendamise osas;
- 7) kui piirkonnas on lubatud ka elamupiirkonna ehitus, antakse soovitusi ka mugavuste rajamiseks (amenities).

Strateegilise piirkonna planeering peab sisaldama infot planeeringu elluviimisega kaasneva võivate keskkonnamõtjude kohta, niivõrd kui võrd planeeringu detailsus seda võimaldab. Pädeva asutuse koostatud strateegilise piirkonna planeeringu eelnõu menetleb piirkonna planeerimisorgan (kui piirkond katab mitme planeerimisorgani territooriumi, siis menetletakse ühiselt või kõigi planeerimisorganite nõusolekul vaid üks planeerimisorgan).

#### *Soome*

Soome Maakasutus- ja ehitusseadus sisaldab eraldi regulatsiooni (§ 171-176) erandite tegemiseks.

Erandite tegemise õigus

KOV võib lubada erandeid käesolevas seaduses sätestatud ja selle alusel antud õigusaktidest.

KOV ei või lubada erandeid, kui küsimus on:

- 1) Uusehitise ehitamisest rannaalale, kui ei kehti § 72 lg 1 toodud planeeringut (rannaala DP)
- 2) Keskmisest suuremal kõrvalekaldumisel DP-ga määratud krundi- või ehitusõigusest, e ehitusõiguse mahu suurendamisel;
- 3) Erandi tegemist ehitise kaitset puudutavast planeeringumäärusest;
- 4) Erandi tegemist § 53 lg 3 sätestatud DP vastuvõtmise otsusest tulenevast ehituskeelust.

Teises lõikes toodud erandeid võib lubada kaubandus-, liiklus ja keskkonnakeskus. Kui ehitamine või muu tegevus eeldab lisaks kaubandus- liiklus- ja keskkonnakeskuse erandi tegemisele ka esimese lõikes toodud KOV erandi tegemise õigust, kaubandus-, liiklus- ja keskkonnakeskus võib ise asja kogu ulatuses ise lahendada, kui lahendus on KOV seisukohaga kooskõlas.

KOV tehtav erand võib olla laiem kui ühte ehituspaika käsitlev, kui küsimus on DP alal olemas oleva elamuehitise ruumide muutmises kui see ei põhjusta suuri häiringuid. Linna ÜP alal erandite lubamine kuulub 2 ja 3 lõikes toodut arvestades KOV-le.

Erandeid ei või lubada maastikutöö luba nõudvatest sätetest ega § 137 sätestatud ehitusloa eritingimustest.

#### Erandi tegemise tingimused

Erandiga ei saa:

- 1) Tekitada kahju planeeringule, selle elluviimisele ja ala muu kasutamise korraldamisele;
- 2) Raskendada looduskaitsete eesmärkide saavutamist;
- 3) Raskendada ehitatud keskkonna kaitset puudutavate eesmärkide saavutamist.

Erandit ei saa lubada, kui see käsitleb olulise mõjuga ehitamist või põhjustab märkimisväärset kahjulikku keskkonna- või muud mõju.

§ 174 lg 4 toodud erandi tegemise eelduseks on ka see, et soodustatakse olemas olevate ehitiste kasutamist, arendamist ja hooldamist

#### Erandi tegemise menetlemine

Enne § 171 toodud erandi tegemist peab naabritel ja teistel, kelle elamist, töötamist või muid tingimusi erand võib oluliselt mõjutada, olema võimalus esitada kirjalikult enda seisukoht.

Enne erandi tegemise otsustamist peab küsima kaubandus- liiklus ja keskkonnakeskuse, muu valitsusasutuse või maakonnaliidu seisukohta, kui erand tegemine mõjutab oluliselt nende tegevusala. Kui erand mõjutab ka naaber KOV-i, peab küsima ka naaber KOV-i arvamust.

Kaubandus-, liiklus ja keskkonnakeskuse arvamust peab alati küsima kui erand puudutab:

- 1) Ala, millel on erilised riiklikud kasutuseesmärgid;
- 2) Looduskaitse seisukohalt olulist ala;
- 3) Ehitiskaitse seisukohalt olulist objekti või ala;
- 4) Maakonnaplaneeringus virgestus või kaitsealana märgitud ala.

Teises lõikes nimetatud ametiasutused peavad andma oma arvamuse kahe kuu jooksul.



Kaubandus- liiklus ja keskkonnakeskus peab enne § 171 lg 3 nimetatud erani tegemise otsustamist küsima asjaomase KOV-i arvamust. Asjaosaliste kuulamise ja muude arvamuste esitamise kohta kehtib 1 ja 2 lõikes sätestatu.

Mõningased erisused kehtivad ka riiklike linnaparkide asutamise, rannaaladel puhkusetegevuse kavandamisel, samuti tänavate ja muude üldkasutatavate alade puhul.

### *Taani*

Taani planeerimisseadus ei näe ette erimenetlusi. Arvestades Taanis planeerimistegevuse eest vastutava keskkonnaministri laiaulatuslikku pädevust, mis annab võimaluse riiklikest huvidest lähtuvalt sekkuda kohaliku omavalitsuse planeerimistegevusse ning veto õigust kohalikul tasandil vastuvõetud planeerimislaste otsuste puhul, võib eeldada, et vajadus vastavasisulise regulatsiooni järgi puudub. Taani planeerimisseaduse §-s 3 sisaldub säte, mis näeb ette, et Keskkonnaminister võib erijuhtudel otsustada üle võtta piirkonnanõukogude ja kohalike omavalitsuste seadusjärgsed volitused asjade puhul, mis käsitlevad teiste ametkondade seadusega ettenähtud ülesandeid või on suurema tähtsusega. Teede ehitamise ja planeerimise regulatsioon on sätestatud avalike teede seaduses.

Taani planeerimisseadus näeb ette eraldi sätted ranna-alade planeerimise, pealinna piirkonna planeerimise ning jaekaubanduse planeerimise kohta. Neid planeeringuid käsitlevad sätted on seaduses toodud tähelepanu juhtimistena teatud eesmärkidele ja põhimõtetele, teistest planeeringuliikidest erinevat menetlust pole ette nähtud.

Ranna-alasid käsitlevad paragrahvid näevad ette, et riigi ranna-alad tuleb hoida vabad sellistest ehitistest ja rajatistest, mis ei pea tingimata asuma ranna läheduses. Lisaks kehtivad ranna-alade planeerimise kohta järgmised nõuded:

- 1) linnatsooni võib uusi alasid juurde võtta ja maatsoonis võib planeerida rajatise üksnes siis, kui nimetatud objektide paigutamine ranna lähedusse on planeerimisalaseltselt või funktsionaalselt põhjendatud;
- 2) lisaks reisisadamatele ja muudele olulistele infrastruktuurirajatistele võib üksnes erijuhtudel planeerida elamuid ja rajatise maale, mis eeldab mereterritooriumi- või rannakaitsealade kaasamist;
- 3) uusi suvilapiirkondi ei tohi kavandada ja olemasolevad suvilapiirkonnad tuleb säilitada puhkuse veetmise kohana; uute suvilapiirkondade asukoha kindlaksmääramise nõuetest võib kõrvale kalduda väikesaartel, kui seda pärast looduskaitsehuvide, maastikukaitsehuvide ja oodatava majandusliku mõju koondhindamist peetakse põhjendatuks;
- 4) puhke- ja vabaajarahatistest tuleb paigutada kohtadesse, mis sobivad kokku turismipoliitika kaalutlustega ja on seotud olemasolevate linnakogukondadega või suuremate puhke- ja vaba aja veetmise kompleksidega;
- 5) avalikkuse juurdepääs rannale peab olema tagatud ja korraldatud.

Pealinna piirkond hõlmab pealinnaregiooni kommuune ning Bramsnæsi, Greve, Gundsø, Hvalsø, Køge, Lejre, Ramsø, Roskilde, Skovbo, Solrød, Stevns ja Vallø kommuune. Pealinna piirkonna kohaliku omavalitsuse tasandi planeerimistegevus peab põhinema piirkonna kui terviku arengu hindamisel ja tagama, et ehitamist jätkatakse üldise sõrmiklinnapõhimõtte kohaselt. Piirkondliku tasandi linnaarendus toimub kooskõlas pealinna piirkonna üldise infrastruktuuri väljaehitamisega, võttes eriti arvesse ühistransporti.

Jaekaubanduse planeerimise põhimõtted on toodud Taani planeerimisseaduse peatükis 2d. Esiteks peab see edendama mitmekülgset kaupluste valikut väiksemates ja keskmise

suurusega linnades ja suuremate linnade üksikosades. Teiseks peab see tagama jaekaubanduse jaoks eraldatud alade hea juurdepääsetavuse erinevatele liiklusvahenditele, eriti jalakäijatele, jalgratturitele ja ühistranspordi kasutajatele ning kolmandaks edendama ühiskonna jaoks jätkusuutlikku jaemüügistruktuuri, mille puhul sisseostude tegemiseks ei tuleks läbida liiga pikki vahemaid.

Jaekaubandusele tuleb planeerida alad linna keskosas (kesklinn). Linnades, kus on 20 000 ja rohkem elanikku, võib jaekaubandusalasid planeerida linnaosade keskosades (linnaosakeskustes). Uusi koormusvähendusalasid võib planeerida üksnes pealinnapiirkonnas ja Århusis. Lisaks kesklinnaaladele ja linnaosakeskustele võib planeerida jaekaubandusalasid kohalikes keskustes, mis teenindavad üksnes linna või linnaosa piiratud osa, alevikku, suvilapiirkonda jms, paigutada üksikkauplusi, mis tegelevad üksnes lähiümbruse igapäevase varustamisega, planeerida alasid kaupluste jaoks, kus kaubeldakse üksnes autode, jahtide, haagissuvilate, taimede, aiatarvikute, puittoodete, ehitusmaterjali, kruusa, kivide ja betoonikaupadega, samuti mööbliga (palju ruumi nõudvad kaubad ja planeerida alasid väiksemate kaupluste jaoks, kus tootmisettevõtte tootmisruumide juures müüakse ettevõtte enda tooteid. Puittoodete ja ehitusmaterjaliga kauplevates kauplustes võib rajada eriosakondi sellistele kaupadele, mis ei nõua eriti palju ruumi, kuid mida kasutatakse koos puittoodete ja ehitusmaterjalidega.

Lisaks on Taani seaduses ette nähtud maksimaalsed kaupluste brutopinnad lähtudes asukohast ja koormusvähenduskavadest. Näiteks linnades, kus on 20 000 kuni 40 000 elanikku, ei tohi linnaosakeskuse jaekaubanduse jaoks ettenähtud brutopind olla suurem kui 5 000 m<sup>2</sup> ning kohalikus keskuses ei tohi jaekaubanduse jaoks ettenähtud brutopind olla suurem kui 3 000 m<sup>2</sup>.

### 1.7.2 Analüüs

Kehtivas seaduses käsitletakse erimenetlusena kohaliku omavalitsuse erimenetlusi ja riigi tasandi erimenetlusi. Erimenetlustena võib mõista menetlusi, mis erinevad tavapärasest planeerimismenetlusest. Eristada võib menetluse formaalset ja materiaalselt külge. Käesolev peatükk käsitleb mõlemat. Formaalne külge käsitleb menetluslike aspekte ja materiaalne külge tähendab, millele menetlus kohaldub.

#### Riigi tasandi erimenetlused

Töögrupp jõudis maakonnaplaneeringu analüüsi juures seisukohale, et oluliste objektide juures saaks algatamise ettepaneku igaüks. Käesolevas analüüsis jõuti üldiselt seisukohale, et maakonnaplaneeringut igaüks algatada ei saa. Antud erisus on vajalik, kuna objekti puhul või tegu olla väikese maa-alaga, mis piirneb kinnistuga. Täpsusaste iseloomustab detailplaneeringut. Objekt tuleks kanda üldplaneeringusse ning koostatud planeeringust tulenevad kitsendused.

Riigi erimenetlused on olulise ruumilise mõjuga objekt, joonobjekt ja riiklikult tähtsa ehitise. Olulise ruumilise mõjuga objektid nimetab Vabariigi Valitsuse määrus. Riiklikult tähtsa ehitise regulatsioon ei ole rakendunud ja sisuliselt saab vastavaid ehitisi käsitleda olulise ruumilise mõjuga objektina. Joonobjektide erimenetlusele võib tulevikus kohaldada maakonnaplaneeringut – näiteks mitut maakonda hõlmava planeeringuga.

Eriplaneeringu menetluse algatamise taotluse saab teha igäüks (kehtiv õigus). Sõltub eriobjektide nimekirjast, kas igäüheõigus planeeringu algatamiseks võiks jääda või mitte. Nimekiri peab kajastama eelkõige riigi jaoks olulisi objekte või objekte, mis on seotud riiklike huvidega.

Olulise ruumilise mõjuga objekte iseloomustavad mitmesugused mõjud, mis ulatuvad laiemale kui KSH menetlus. Ilmselt võib jõuda seisukohale, et nimekirjas olevad olulise ruumilise mõjuga objektide menetlusele tuleb paralleelselt teha KSH. Vastavale seisukohale ei saa jõuda, aga vastupidist olukorda analüüsid, kus kõikidele KSH objektidele ei pea tegema planeeringut.

Enne planeeringu algatamist tuleb teha põhjalikumalt tööd, et teha eelvalik/otsus planeeringumenetluse valimiseks. Maa-ala eriplaneeringu tegemiseks tuleb valida enne planeeringu algatamist ja kooskõlastatult regionaalministriga.

Näiteks Iirimaal kohaldatakse erimenetluse sätteid kohaldatakse kui arenduse lubamise otsustamisel kui see arendus:

- a) oleks riigi või regiooni jaoks strateegilise majandusliku või sotsiaalse tähtsusega või
- b) aitaks oluliselt kaasa NSSis toodud või regionaalsetes planeerimisjuhistes sätestatud eesmärkide saavutamisele või
- c) omaks olulist mõju enam kui ühe planeerimisorgani territooriumile.

Erimenetluse alla võivad minna: transpordi infrastruktuur (sadamad, raudteed, raudteeterminalid, lennujaamad jmt); keskkonna infrastruktuur (prügilad, jäätmehoiud); energia infrastruktuur (gaasitrassid, hüdroelektrijaamad, tuulepargid, üle 300 MW elektri ja elektri ning soojuste koostootejaamad jne).

Töögrupp leidis, et eriplaneeringu menetlus peaks muus osas sarnanema maakonnaplaneeringu menetlusega.

Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekirja ülevaatamine saab toimuda koostöös teiste asutuste ja isikutega.

#### Kohaliku omavalitsuse erimenetlused

Erimenetlusena saab käsitleda lihtsustatud korras detailplaneeringu ning üldplaneeringut muutva detailplaneeringu tegemist. ÜP-d muutva DP menetlust on käsitletud DP menetlust käsitleva peatüki all.

Saksamaalt võib välja tuua, et detailplaneeringud eristatakse tavalistena ja kvalifitseeritud detailplaneeringuna. Kvalifitseeritud detailplaneering on planeering koos ehitusloaga.

#### 1.7.3 Normiettepanek

Vajalik on sätestada erimenetlus teatud objektide planeerimiseks. Kaaluda maakonnaplaneeringu erimenetlust riiklike huvide realiseerimiseks. Teatud juhtudel võiks olla võimalik ehitusõiguse andmine maakonnaplaneeringu alusel (planeering on detailsem kui tavapärase maakonnaplaneering).

## 1.8 JÄRELEVALVE

### 1.8.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

Saksamaal puuduvad järelvalvet puudutavad sätted strateegiliste planeeringute osas (reguleeritud *ROG*'si). Kohaliku tasandi planeeringutesse puutuvalt esineb Saksamaal maakasutusplaanide (üldplaneeringute) preventiivne järelvalve, mis seisneb riikliku järelvalveorgani kinnituse vajalikkuses maakasutusplaani kehtivuseks (*BauGB* § 6). Teatud juhtudel kui hoonestusplaan (detailplaneering) pole välja arendatud juba kinnitatud maakasutusplaanist on selline kinnitus vajalik ka hoonestusplaanide puhul (*BauGB* § 10 koostoimes § 6 ja § 8). Järelvalveorganiks on kõrgem haldusasutus (*höhere Verwaltungsbehörde*, *BauGB* § 6 lg 1), kelleks enamikes liidumaades on ringkonna<sup>67</sup> esimees (*Regierungspräsident*) või ringkonnavalitsus (*Bezirksregierung*).<sup>68</sup>

Järelvalveorgan kontrollib kohaliku tasandi planeeringu kooskõla *BauGB* ja muudes õigusaktides sisalduvate õigusnormidega. Lubatud ei ole otstarbekuse kontroll (*BauGB* § 6 lg 2).<sup>69</sup> Kinnituse andmise üle tuleb otsustada reeglina 3 kuu jooksul ning võimalik on kinnitada ainult osa planeeringust (§ 6 lg 4).

Pärast kohaliku tasandi planeeringu kehtestamist on kontrolli teostamine võimalik kohtulikult abstraktse normikontrolli (*Verwaltungsgerichtsordnung*, edaspidi *VwGO* § 47) käigus. Reeglina ei ole menetlus maakasutusplaanile rakendatav, sest tegemist pole ei haldusakti ega õigusnormiga.<sup>70</sup> See-eest on võimalik hoonestusplaanile kui kohaliku omavalitsuse määruse kontroll. Kaebeõigus on nii füüsilisel kui juriidilisel isikul puutumuse korral (*VwGO* § 47 lg 2) ning kuigi reguleeritud pole ametiasutuste kaebeõigust, on jaatud vaidlusaluse hoonestusplaanile kinnitanud kõrgema haldusasutuse kaebeõigust<sup>71</sup>.

#### *Itaalia*

Järelvalve sätteid klassikalisel kujul ei ole.

#### *Sloveenia*

Ülemise astme planeeringute üle järelvalve teostamist seadus ei käsitle. Madalama astme planeeringute koostamise üle teostab järelvalvet „ministeerium“ kellele on seatud üsna kitsad ajalised piirangud planeeringu kohta arvamuse esitamiseks ja kelle poole pööratakse võimalike vaidluste lahendamiseks.

KOVi planeeringu üle teeb järelvalvet ministeerium, kelle kohustus on kaasata vajalikud teised osapooled (ilmselt mõeldakse siin erinevaid ameteid). Ministeerium teeb järelvalvet nii planeeringu vormi kui ka sisu ja ettepanekute kaalumise üle. Järelvalve toetajale on ette

<sup>67</sup> võrreldav teatud piirides Eesti maakonnaga

<sup>68</sup> Löhr in Battis/Krautzberger/Löhr, § 6, Rn 6

<sup>69</sup> Bönker in Bönker, C., Grotefels, S., Hoppe, W. Öffentliches Baurecht. 4. Auflage. C.H. Beck Verlag. München, 2010, S 133

<sup>70</sup> Bönker in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 489

<sup>71</sup> Bönker in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 494

antud kindlas ajalised piirid, mille ületamisel loetakse kooskõlastus antuks. Ministeerium menetleb ka erinevate osapoolte võimalike huvide konflikte.

### *Irimaa*

Sisuliselt teostab järelevalvet minister. Seadus annab Ministrile laialdased volitused anda välja direktiive ja määrusi planeerimistegevuse suunamiseks. Seejuures on ministri volitused piiratud küll üksnes üldaktide andmisega, samuti ei või minister sekkuda üksikjuhtumi põhiselt, välja arvatud arenguplaani PDAs sätestatuga kooskõla tagamiseks.

Arenguplaani algatamisest tuleb informeerida ministrit, samuti tuleb ministrile saata arenguplaani eelnõu. Kui minister leiab, et arenguplaani eelnõu või kehtiv arenguplaan ei ole kooskõlas seadusega, ei lähtu korrekse planeerimise ja jätkusuutliku arengu põhimõtetest, võib minister nõuda planeerimisorganilt arenguplaani või selle eelnõu seadusega kooskõlla viimist. Minister võib sellel eesmärgil anda täpseid põhjendatud korraldusi. Planeerimisorgan peab täitma ministri korraldusi. Kõik ministri selle teemalised korraldused saadetakse ka parlamenti ning planeerimisorgan peab need ka ise avalikustama.

### *Soome*

Maakasutus- ja ehitusseadus sisaldab paragrahve (§ 177-186) sunnimeetmete ja sanktsioonide rakendamiseks nii planeerimisel kui ehitamisel. Käesolevas osas on välja toodud eeskätt planeerimist puudutavad sunnimeetmed ja sanktsioonid.

Kui vald on jätnud tegemata ÜP või DP või selle kaasajastamata ja on ilmne, et see raskendab seaduses alade kasutamise kavandamisele või ehitamisele esitatud nõuete täitmist, võib keskkonnaminister anda korralduse ja määrata aja vajaliku otsuse tegemiseks.

Enne sellise korralduse andmist peab pidama KOV –ga läbirääkimisi ja vald peab saama esitada oma seisukoha. Ku eelnimetatud korraldust ei täideta, võib keskkonnaminister määrata KOV-le trahvi.

Eeltoodu käib ka maakonnaliitude kohta, kui on tegemata maakonnaplaneering või see on kaasajastamata.

Kui keskkonnaminister on teinud esimeses lõikes nimetatud korralduse on nimetatud alal kehtiv ehituskeeld ja § 128 nimetatud tegevuskeeld.

Riiklike aladekasutuse eesmärkide elluviimiseks antav korraldus

Kui mingi ala kasutamine on vajalik lähtudes avalikest huvidest ning maakonnaplaneeringus ega üld- või detailplaneeringus ei ole loodud vajalikke lahendusi, asjaomane minister võib anda maakonnaliidule või KOV-le vajalikke korraldusi.

Enne eelmises lõikes toodud korralduste andmist peab asja arutama maakonnaliiduga, KOV-ga ja teiste isikutega, keda asi puudutab. Neile peab olema tagatud võimalus oma seisukoha esitamiseks.

Kui keegi rikub või jätab täitmata maakasutus- ja ehitusseaduses või selle alusel antud õigusaktides toodud nõudeid, kohaliku omavalitsuse ehitusjärelevalve või keskkonnaminister turujärelevalveasutusena võib oma otsusega kohustada isikut määratud tähtaja jooksul tehtut või hooletusest põhjustatut parandama.

Ametiasutuse poolt välja antud keeldu või määruse puhul võidakse rakendada trahvi või tellida tegemata jäetu seaduserikkuja arvelt.

Trahvi ja sundtäitmist puudutavates asjades kohaldatakse muus osas trahviseaduses (1113/1990) sätestatud.

Kui ilmneb maakasutus- ja ehitusseaduses või selle alusel kehtestatud õigusaktides nõutud loata ja teatamata jätmiseta on alustatud ehitamist või muud tegevust või pole täidetud keskkonnahoidu puudutavaid nõudeid tuleb määrata trahv. Maakasutus- ja ehitusseaduse või selle alusel antud õigusaktide rikkumise või planeeringu- või loamääruste nõuete rikkumise tagajärjel keskkonna rikkumise eest määratav karistus sätestatakse karistusseaduse 48 peatüki 1-4 punktis ja § -s 6. (trahv või kuni 2 aastane vangistus).

### *Taani*

Taani planeerimisseaduses ei ole järelevalve teemat sarnaselt Eesti õigusega sätestatud. Siiski sisalduvad seaduses mõningad sätted, mis on sarnased Eestis kehtiva järelevalvega.

Taani planeerimisseaduse § 28 näeb ette, et planeeringuettepanekut ei saa lõplikult vastu võtta, kui riiklik, piirkondlik või kohalik ametiasutus, samuti asjaga seotud rahvuspargifond on reeglite kohaselt planeeringule vastuseisu avaldanud valdkonnas, mille eest kõnesolev ametiasutus vastutab. Ametiasutus peab olema sellest vastuseisust kirjalikult teatanud ka piirkonnanõukogule või kohalikule omavalitsusele. Kui erimeelsustes ei suudeta kokku leppida, võivad osapooled esitada need keskkonnaministrile. Samuti sätestab Taani planeerimisseaduse § 29b, et kohalik omavalitsus võib esitada vastuväite naaberkommuuni planeeringuettepanekule, kui sellel on oluline mõju kõnesoleva kommuuni arengule. Kui küsimustes ei suudeta kokku leppida, võivad osapooled esitada need otsuse saamiseks piirkonnanõukogule. Kui kommuunid kuuluvad erinevatesse piirkondadesse, langetab otsuse keskkonnaminister.

Sarnaselt Eesti õiguses sätestatud kõrgemate tasandite planeeringutele vastavuse kontrolliga on ka Taani seadustes keskkonnaministril võimalus esitada vastuväide piirkonna arengukava ettepanekule või kommuuniplaneeringu ettepanekule või kommuuniplaneeringu muudatusele, kui nimetatud dokument ei ole kooskõlas kõrgema tasandi huvidega.

Lisaks eelnevale on Taani planeerimisseaduse 12. peatükk pealkirjastatud kui „järelevalve“. Selles sisalduv § 51 sätestab, et kohalik omavalitsus vastutab planeerimisseaduse ja selle alusel kehtestatud planeeringute ja reeglite järgimise eest ning Keskkonnaminister vastutab nende reeglite järgimise eest, mille lahendamise pädevus on antud ministrile.

### 1.8.2 Analüüs

Lühidalt võib kokku võtta, et maavanema järelevalve tänasel kujul ei ole mõistlik ning juriidiliselt korrektne. Maavanem võiks edaspidi olla üks kooskõlastajatest teiste riigiasutuste kõrval. (teema põhjalikult analüüsitud rakendusanalüüsi, seega ei ole vajalik siin seda uuesti üle korrata).

### 1.8.3 Normiettepanek

Kaotada maavanema järelevalve täna eksisteerival kujul. Maavanem muuta seaduses sätestatud pädevusega kooskõlastajaks teiste kooskõlastavate institutsioonide kõrval.

Lisaks tuleb kehtestada maavanema vabatahtlik lepitusmenetlus. Lepitusmenetluse eesmärk on kooskõlastamise ja avaliku väljapaneku käigus üles jäänud vastuoluliste arvamuste osas ühtse seisukoha leidmine.

## 1.9 KOOSTÖÖ JA KAASAMINE

### 1.9.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

Kohaliku tasandi planeeringute koostamisel tuleb kaasata ametkonnad ning muud avaliku huvi kandjad, kelle ülesannete valdkond (esemelise ja ruumilise pädevuse osas<sup>72</sup>) võib läbi planeeringu puudutatud saada (*BauGB* § 4 lg 1). § 4 lg 1 ja 2 reguleerimisala on võrdlemisi lai, siia alla kuuluvad nii naabruses asuvad kohalikud omavalitsused, teede ehitamise ja hooldamise kohustusega ametid, tööstus- ja kaubanduskojad, kirikud.<sup>73</sup>

Kohaliku tasandi planeeringute koostamisel tuleb kooskõlastada üksteise naabruses olevate kohalike omavalitsuste planeeringud (*BauGB* § 2 lg 2). Seejuures ei pea tegemist olema vahetute naabritega – pigem sõltub mõiste piiride sisustamine kavandatava planeeringu võimaliku mõju ulatusest. Nt võib kinode või ostukeskuste kavandamise korral olla vajalik kooskõlastus kohalike omavalitsustega, kes asuvad kaugemal objekti asukoha kohalikust omavalitsusest.<sup>74</sup> Ühtlasi on naabritel nõudeõigus osalemise võimaldamiseks ning kui *BauGB* § 2 lg 2 ei järgita, eksitakse automaatselt interkommunaalse kaalutlemiskohustuse vastu (§ 1 lg 7).<sup>75</sup> Kooskõlastusmenetlus toimub samamoodi *BauGB* § 4 ning § 4a järgi.<sup>76</sup>

#### *Itaalia*

Koostöö ja kaasamine käib planeerimiskonverentsi kaudu. Koostööd ja kaasamist kasutatakse uue planeeringu tegemisel, täpsustamisel, kaasajastamisel ja muutmisel. Vastavale konverentsile kutsutakse osalema huvitatud haldusorganid. Konverentsile esitatakse esialgne idee planeeringust. Koosoleku tulemusel seda täiendatakse. Konverentsile kaasatakse ka teised haldusorganid, maanteeamet ning haldusorganid, kes esindavad antud asjas üldisi huvisid. Planeerimiskonverentsil võib esitada tähelepanekuid, ettepanekuid, hinnanguid nii suuliselt kui ka kirjalikult. Lisaks sätestatakse planeeringut menetleva haldusorgani kohustused seoses huvitatud isikute teavitamisega ning teabe kaasajastamise kohustusega. (art 6)

#### *Sloveenia*

Koostöö ja kaasamise kohta eraldi sätteid ei ole.

---

<sup>72</sup> Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 4, Rn 31

<sup>73</sup> Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, § 4, Rn 3

<sup>74</sup> Bönker in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 110

<sup>75</sup> Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, § 2 Rn 22

<sup>76</sup> Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, § 2 Rn 22

## *Irimaa*

Sätetatakse põhimõttena, et võetakse ette mis iganes meetmed, et kaasata – isikud, ettevõtjad, mis iganes huvidega isikud.

## *Soome*

Planeeringumenetlus ja vastasmõju (koostöö)

Planeerimismenetlus ja koostöö

Koostöö planeeringu koostamisel

Planeerimismenetluses tuleb planeeringu eesmärkidest ja võimalikest alternatiividest teavitada nii, et maaomanikel ja neil, kelle elu- või töötingimusi võib planeering märkimisväärselt mõjutada, samuti ametiasutustel ja ühendustel, kelle tegevusala kavandatu käsitleb (osaline) on võimalik osaleda planeeringu koostamisel, hinnata planeeringu mõjusid ja anda kirjalikke ja suulisi arvamusi.

Koostöö planeeringu koostamisel sätestatakse täpsemalt valitsuse määrusega.

Osalemis- ja hindamiskava

Planeeringu koostamisel tuleb piisavalt varases etapis koostada planeeringu eesmärgist ja tähtsusest lähtudes kava osalemise ja koostöö korraldamiseks ja planeeringu mõjude hindamiseks.

Planeeringu algatamisest tuleb teavitada viisil, et osalejatel on võimalus saada teavet planeeringu lähtekohtadest, kavandatud ajakavast ja osalemis- ning hindamismenetlusest. Teavitamine tuleb korraldada planeeringu eesmärgist ja olulisusest lähtudes sobival viisil. Teavitamine võib toimuda planeeringu ülevaatamisest teavitamisega koos. Algatamisest teavitamine sätestatakse täpsemalt valitsuse määruses.

Läbirääkimised osalemis- ja hindamiskavast

KOV võib konsulteerida kaubandus-, liiklus ja keskkonnakeskusega osalemis- ja hindamiskava piisavusest ja elluviimisest.

Osalejale on enne planeeringu avalikule väljapanekule panemist võimalus esitada kaubandus- liiklus ja keskkonnakeskusele ettepaneku osalemis- ja hindamiskava piisavuse tagamiseks. Kui kava on ilmselgelt puudulik, peab kaubandus- liiklus ja keskkonnakeskus viivitamatult korraldama KOV-ga nõupidamise kavade täiendamiseks.

Läbirääkimistele peab kutsuma ettepaneku teinud isiku ja vajadusel need ametiasutused ja ühingud, kelle tegevusala asi puudutab.

Planeeringuettepaneku panemine avalikule väljapanekule



Planeeringuettepanek tuleb panna avalikule väljapanekule. Sellest tuleb teavitada planeeringu eesmärgist aja olulisusest lähtudes sobival viisil. KOV liikmetel ja osalejatel peab olema tagatud võimalus arvamuse andmiseks.

Arvamuse esitanutele, kes on avaldanud oma aadressi, tuleb teatada valla põhjendatud seisukoht esitatud arvamuste kohta.

Mis selles paragrahvis sätestatud valla kohta, kehtib ka maakonnaliitude kohta.

Planeeringuettepaneku avaliku väljapaneku nõuded sätestatakse täpsemalt määruses.

Läbirääkimine (koostöö) ametiasutustega

Maakonnaplaneeringu koostamisel peab tegema koostööd asjaomase ministri ja kaubandus-, liiklus ja keskkonnakeskusega. Eelnimetatute ja maakonna liidu vahel on vajalik korraldada nõupidamine planeeringu koostamisega liituvate riiklike eesmärkide ja muude kesksete eesmärkide selgitamiseks.

Muude planeeringute valmistamisel, mis käsitlevad riiklike või olulisi regionaalseid alade kasutamise eesmärgi või mõnel muul viisil on ühiskonna korralduse, loodusväärtuslikult või kultuuriliselt või valitsusasutuse toimimise kohalt oluline, peab võtma ühendust kaubandus-, liiklus ja keskkonnakeskusega. Eelnimetatu ja KOV vahel peab korraldama nõupidamise selliste planeeringu koostamisega liituvate riiklike, regionaalsete ja muude kesksete eesmärkide selgitamiseks.

Kohtumisele kutsutakse ka need ametiasutused, kelle tegevust asi puudutab.

Koostöö ametiasutustega sätestatakse täpsemalt valitsuse määrusega.

Planeeringu vastuvõtmisest teatamine

Planeeringu heakskiitmise otsusest peab viivitamatult teatama neile KOV liikmetele ja neile, kes planeeringu väljapaneku jooksul on seda kirjalikult palunud ning teatanud oma aadressi. Kui kirjas on mitmeid allakirjutanuid, võidakse teade planeeringu heakskiitmisest saata vaid esimesele allakirjutanule, kes vastutab teate edastamise eest teistele allakirjutanutele.

Maakasutus- ja ehitusmäärus

Nõupidamine (koostöö) ametiasutustega

Maakasutus- ja ehitusseaduse § 66 lõikes 2 nimetatud nõupidamine ametiasutustega korraldatakse planeeringu koostamise käigus, enne kui KOV on korraldanud asjaosalistele ürituse arvamuse avaldamiseks (avaliku väljapaneku), aga vajadusel ka pärast seda, kui planeeringuettepanek on olnud avalikul väljapanekul ning arvamused ja ettepanekud on saadud.

Nõupidamisel tuuakse esile võimalikud riiklikud ja tähtsad piirkondlikud maa-alade kasutamise sihid ja muud olulised eesmärgid, riigipoolse teostamiskohustuse seisukohalt olulised küsimused ning ametivõimude käsitletud uuringute ja selgituste vajadusest.

Ametivõiasutustel tuleb esitada oma käsitledud planeeringut puudutavate uuringute ja selgituste vajaduse kohta võimalikult kiiresti.

KOV peab kokku leppima majandus-, liiklus- ja keskkonnakeskusega nõupidamise korraldamise ja esitama nõupidamise tarbeks vajaliku materjali.

Nõupidamisele kutsutakse need ametiasutused, kelle tegevusalasse asi kuulub.

Keskkonnaministerium kutsutakse nõupidamisele, kui arutluse all on suurte linnapiirkondade olulised küsimused.

Nõupidamise kohta koostatakse memo, milles on toodud nõupidamisel kõne all olnud olulised küsimused ja seisukohavõtted.

### *Taani*

Taani planeerimisseaduses on §-s 61 viide avalikkuse planeerimistegevusse kaasamise põhimõtte olemasolule. Seadus seda põhimõtet otsesõnu ei sätesta. Planeerimisseadus viitab Euroopa nõukogu ja Parlamendi direktiivile nr 2003/35/EÜ, mis käsitleb kaasamise kohustust keskkonnaasjades.

Seaduse §-d 23c ja 23d näevad ette avalikkuse ehk isikute kaasamise kohustuse kommuuniplaneeringute koostamisse: enne kommuuniplaneeringu ettepaneku väljatöötamist peab kohalik omavalitsus esitama üleskutse planeerimistegevusega seotud ideede ja ettepanekute jms esitamise kohta. Ainult siis, kui on tegemist väiksemate muudatustega, mis ei ole vastuolus planeeringu peamiste põhimõtetega, või kui tehakse ebaolulisi muudatusi planeeringu põhistruktuuris, võib kohalik omavalitsus ideede ja ettepanekute jms esitamise üleskutses loobuda. Kohalik omavalitsus peab korraldama asjast teavitamise selliselt, et tekiks avalik arutelu planeeringu eesmärgiseade ja täpsema sisu üle.

Seaduses on kõikide planeeringuliikide juures nõutud planeeringuettepanku avaldamist ja ajavahemiku seadmist märkuste esitamiseks enne lõplikku vastuvõtmise otsustamist. Üldjuhul määratakse vähemalt kaheksanädalane ajavahemik planeeringuettepanekule vastuväidete jms esitamiseks. Lisaks sätestatakse, et planeering peab olema avalikkusele kättesaadav ka pärast lõplikku vastuvõtmist.

Kooskõlastajad

### 1.9.2 Analüüs

Töögrupp leidis, et kaasamise ja koostöö regulatsiooni tuleb täpsustada. Tuleb eristada kaasamise ning koostöö sisulist erinevust. Koostööd ja kaasamist tehakse planeeringu eelnõu ettevalmistamise staadiumis, enne kui planeeringu menetleja planeeringu eelnõu heaks kiidab. Koostöö toimub reeglina haldusorganitega. Kaasamine on ülejäänud isikute menetlusest teavitamine. Koostöö seisneb pigem sisulises arutelus, kaasamine seisneb teavitamises – õiguses olla kursis. Koostöö puhul saab eristada kooskõlastajaid ning arvamuse esitajaid, kes töötavad koos ühise eesmärgi nimel. Kaasamine on soovi korral tegevuses osalemine.

### **Koostöö**

Koostöö – koostööd tuleb teha isikutega, kellel on planeeringu ala eesmärgist tulenev puutumus. Puutumus seisneb eelkõige looduskaitstes, julgeolekuga seotud tegevustes jne. Kooskõlastajaid peab olema minimaalselt vajalikul hulgal, st kõik olulised valdkonnad peavad olema kajastatud. Kooskõlastajate ring tuleb välja selgitada peale planeeringu algatamist (kui KSHga ühildada, siis programmis). Koostöö staadiumis - enne planeeringu vastuvõtmist – siduvaid kooskõlastusi ei ole. Kooskõlastamine toimub peale planeeringu vastuvõtmist.

### **Kaasamine**

Oma olemuselt ei eelda peale planeeringu vastuvõtmist kooskõlastuse saamist. Kaasamine erineb koostööst just selle poolest, et koostöö tulemus peab olema ühise eesmärgi saavutamine. Kaasamise korral eeldatakse arvamuse andmist, kuid ei peeta vajalikuks pidevat protsessis osalemist.

**Teavitamine** – puudutab üldsust, soovi korral saab teavitatud isik olla kaasatud. Teavitamine toimub üldiste sidevahendite kaudu.

### 1.9.3 Normiettepanek

Sätetada koostöö ja kaasamise põhimõtted üldsätetena. Kui leitakse, et iga planeeringu liigi juures on vajalik kehtestada erisätteid, siis saab seda teha menetluse sätete juures.

Koostööd tuleb teha isikutega, kelle pädevusvaldkond saab puudutatud tehtava planeeringuga. Koostöö tulemus on peale vastuvõtmist kooskõlastamine.

Kaasata tuleb isikud, kes võivad olla puudutatud tulevases planeeringulahendusest, kuid nende puutumus planeeringuga ei pruugi riivata subjektiivseid avalikke õigusi. Kaasatud isikute hulka käivad ka puudutatud isikud HMS ja PlanS mõttes. Nende arvamus ei ole lõppotsustajale siduv, kuid otsustaja peal lähtuma planeeringu elluviimise põhimõttest.

## **1.10 PLANEERIMISE JA PLANEERINGU KOOSTAMISE JA RAKENDAMISEGA SEOTUD TEGEVUSED**

### 1.10.1 Planeeringu koostamisega seotud tegevused

#### 1.10.1.1 Võrdlusriigid

##### *Saksamaa*

Üldsättena reguleerib kohalike omavalitsuste ja eraõiguslike subjektide vahelisi linnaehituslikke lepinguid *BauGB* § 11. Säte on suuresti deklaratiivne, sest kohalikul omavalitsusel oleks ka ilma sellise volitusnormita õigus sõlmida linnaehituslikke lepinguid.<sup>77</sup> Nimetatud säte toob näitliku (*insbesondere*) loetelu linnaehitusliku lepingu võimalikest objektidest, millest olulisem on linnaehituslike planeeringute koostamine (§ 11 lg 1 p 1). Planeeringute koostamist saab aga sellegipoolest üle anda ainult planeeringu füüsilise koostamise osas – kohalik omavalitsus ei saa mitte mingil juhul edasi delegerida formaalselt tema poolt vastuvõetavate otsuste tegemist.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Bönker in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 356.

<sup>78</sup> Bönker in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 356, 357.

### *Itaalia*

Planeeringumenetluse või sellega seonduvate toimingute üleandmist ette ei ole nähtud.

### *Sloveenia*

Planeeringumenetlusega või sellega seonduvalt toimingute üleandmist ette ei ole nähtud.

### *Iirimaa*

Seaduses on sätestatud, et planeerimisorgan võib sõlmida lepinguid arendusplaani elluviimiseks, sealjuures võib leping sisaldada igasuguseid tingimusi, mida peetakse vajalikuks eesmärgi saavutamiseks (ka finantstingimusi).

Eraldi on reguleeritud planeeringuga seonduva avalikes huvides tehtava arendustöö finantseerimine (development contributions). Planeerimisorgan võib nõuda arendustööloa andmisel loa saajalt arendust toetava avaliku infrastruktuuri väljaehitamise kulude kandmist (PDA p 48-49). See on loa väljastamise eeltingimus.

### *Soome*

Soome- Kulude hüvitamine KOV-le

KOV-le ühiskasutuses olevate ehitiste kulude korvamine

Maaomaniku kohustus osaleda ühiskasutuses olevate ehitiste kulude katmises

DP alal on maaomanikul, kes saab DP realiseerimisest märkimisväärset tulu, kohustus osaleda KOV ühiskasutuses olevate ehitiste kulude katmises vastavalt allpool sätestatule. Kulutuste katmises osalemises tuleb püüda maaomanikuga kokkuleppele jõuda.

Eelnimetatud 1 lõigus nimetatud kohustuse täitmisel tuleb maaomanikke võrdselt kohelda.

Maakasutuslepingud(MKL)

KOV võib teha planeerimise ja planeeringute elluviimisega seotud kokkuleppeid (MKL). MKL –s ei või leppida kokku planeeringu sisus

MKL võidakse sõlmida alles peale seda kui planeering on olnud avalikul väljapanekul. See ei kohaldu planeeringu elluviimist käsitlevatele kokkulepetele.

MKL-is võib leppida kokku laiemalt, kui seadus ette näeb.

MKL –st teavitatakse planeeringu koostamise käigus. MKL kavatsusest peab teavitama avalikul arutelul. Kui MKL kavatsus ilmneb alles peale seda, peab teavitama selleks sobival viisil.

Arendamishüvitis

Kui maaomanikuga ei saada kokkuleppele tema osalemises ühiskondlikest ehitistest põhjustatud kulutuste katmisel, KOV võib nõuda DP-le vastava krundi ehitusõiguse omale (võtta tagasi). Määratlemise alus: krundi väärtuse tõus, tulenevalt kasutusotstarbe muutmisest või kui suurendati ehitusõigust. Võetakse proportsionaalselt ühiskondlikest ehitistest põhjustatud kulutustega.

Krundi väärtuse lisa määratakse viidatud seaduses toodud põhimõtete kohaselt.

Arendamishüvitise nõuet vähendatakse vastavalt §§ 104 ja 105 (tänavaalad)

Arendamishüvitise maksmise kohustust ei määrata maaomanikule, kelle maale ehitatakse vaid elamuid, millede kogupind (korruste summaarne pind) jääb alla 500m<sup>2</sup>. Teistele maaomanikele arendamishüvitise maksmise kohustus määratakse, kui DP-st tuleneb talle §-s 91 märgitud märkimisväärne kasu. KOV võib otsustada rakendada ka arendamishüvitise kõrgendatud määra.

KOV ühiskondlikest ehitistest tulenevad kulutused

Eespool nimetatud DP-ala teenindava infrastruktuuri jm alaste kulutuste hulka võidakse arvata ka DP alal või sellest väljaspool asetsevate, DP-ala olulisel määral teenindavate tänavate, parkide ja muude üldkasutatavate alade hanke-, projekteerimis- ja ehitamiskulutused, samuti maa-alade, millel asuvad või kavandatavad ehitised jm olulisel määral teenindavad DP-ala, soetamisega seonduvad kulutused niivõrd, kui võrd see on seotud DP-ala teenindamisega. Lisaks võidakse võtta arvesse kulutused DP-ala korrastamise ja vältimatust müratõrjest, samuti need projekteerimiskulutused, mis ei tulene §-st 59.

Esimeses lõigus nimetatud kulutuste määramisel võetakse arvesse ka heakskiidetud DP teostamisega seotud eeldatavad kulutused, samuti ka eeltoimingutest KOV-le tekkinud kulutused. Need, sõltuvalt maa-ala olemusest ja olukorrast, peavad olema mõõdukad (ehk siis õiglased).

Arendamishüvitise (suuruse) määramisel KOV peab püüdma silmas pidada neid viimase 10 aasta jooksul tehtud kulutusi selle perioodi osas, mil arendamishüvitise määramist käsitlev otsus sai seadusjõu.

Arendushüvitis KOV varasemalt rakendatud alal

Kui DP või selle muudatus koostatakse maa-ala kohta, mille puhul §-s 91 nimetatud tegevused on suures osas juba toimunud ja DP-st tulenev kasu on eriti märkimisväärne, siis võidakse arendamishüvitise määramisel võtta arvesse DP-ala olulisel määral teenindavatest, §-s 91 nimetatud infra-jm ehitistest DP heakskiitmise hetkel johtuvad kulutused.

Maaomanikule arendamishüvitise vähendamise määramisel võetakse arvesse § -de 91c jne põhjal varasema DP alusel saadud hüvitised, mis liidetakse §-s 91 nimetatutega.

Arendushüvitise ülemmäär

Arendushüvitist võidakse küsida kuni 60% DP -st tulenevast DP kohasest krundi hinnatõusust.

Arendushüvitise määramine ja arendamishüvitisele rakendatav intress

Arendamishüvitise määramise otsustab KOV. Otsuses tuleb näidata hüvitise määramise alused.

Arendamishüvitis määratakse siis, kui asjaomane krunt on DP-s näidatud. Arendamishüvitis määratakse iga krundi kohta eraldi. Kui on tegemist üheotstarbelise, ühele omanikule kuuluva kvartaalialaga, pole DP-s kruntide väljatoomine vajalik. Siis arendamishüvitis võidakse määrata kvartali kohta üldiselt.

Arendamishüvitisele rakendatakse viivist 2% aastas alates kahe aasta möödumisest hetkest, mil DP kehtestati ja otsus arendamishüvitise määramise kohta hakkas kehtima. Maksu ei võeta selle aja piires, kui krundi kohta kehtis ehituskeeld.

Seisukoha avaldamine ja maaomanike ärakuulamine

Enne arendamishüvitise määramist on otsuse ettepaneku kohta vaja saada maamõõdubüroo hinnang ja vallaseaduse § 95 kohaselt teavitatakse neid maaomanikke, keda otsuse ettepanek puudutab. Maaomanikul on õigus avaldada oma seisukoht otsuse kohta, mis edastatakse KOV-le 30 päeva jooksul otsusest teadasaamisest alates.

1-s lõigus nimetatud tegevused peavad toimuma enne DP kehtestamist.

Arendamishüvitise määramisel kinnistu väärtuse lisandumise asjas võib maamõõdubüroo arvamusest kõrvale kalduda vaid erandjuhtudel.

### *Taani*

Taani planeerimisseaduse peatükk 5a käsitleb infrastruktuuri väljaehitamise lepinguid. Krundiomaniku nõudmisel võib kohalik omavalitsus sõlmida krundiomanikuga kommuuniplaneeringu kohaselt linnatsooni kuuluvate alade kohta väljaehitamislepingu. Lepinguga saab sõlmida selleks, et

- 1) saavutada piirkonna planeeritud infrastruktuuri paremat kvaliteeti või kõrgemat taset,
- 2) edendada sellisel alal kohaliku planeeringu koostamist, kus kommuuniplaneeringu raamsätted näevad ette hoonestuse rajamiseks kohalikku planeeringut, sealhulgas ümberehitamist, kuid kus nimetatud kohalik planeering oleks vastuolus kommuuniplaneeringu tähtsujärjekorda käsitlevate sätetega või
- 3) muuta või laiendada kommuuniplaneeringu raamsätetest või kõnesoleva ala kohalikust planeeringust tulenevaid ehitusvõimalusi, kusjuures tingimuseks on see, et krundiomanik üksnes toetab infrastruktuurirajatise rahastamist, mille rajamine ei kuulu kommuuni kohustuste hulka.

Väljaehitamisleping võib sisaldada sätteid üksnes selle kohta, et krundiomanik täielikult või osaliselt ehitab ise või rahastab füüsilist infrastruktuurirajatist, mis ehitatakse kõnesoleva ala piiridesse või sellest väljapoole, kuna see on vajalik planeeringu jõustumiseks. Lepingus võidakse ka sätestada, et krundiomanik kannab kommuuniplaneeringu lisa või kohaliku planeeringu väljatöötamise kulud.

Tegu on meie mõistes halduslepinguga, sest kohalik omavalitsus peab kinnitama väljaehitamislepingu sõlmimise samaaegselt kohaliku planeeringu lõpliku vastuvõtmisega ning teave kõnesoleva lepingu sõlmimise kohta tuleb ametlikult teatavaks teha. Teave väljaehitamislepingu kohta peab olema avalikkusele kättesaadav.

#### 1.10.1.2 Analüüs

Planeeringu realiseerimisega seonduvaid tegevusi võib jaotada järgnevalt:

- planeeringu koostamise teatud etapi üleandmine haldusorganilt halduslepinguga kolmandale isikule

- planeeringu rakenduskava

Töögrupp jõudis seisukohale, et tulevikus võiks olla võimalik detailplaneeringu koostamise üleandmine sarnaselt kehtivale korrale (vaata detailplaneeringu alapeatükki). ÜP-ga vastuolus oleva DP koostamise üleandmine on kaheldav, kuid otsustamise korral on võimalik vastavad sätted luua.

Koos huvigruppidega leiti, et teatud juhtudel võiks olla võimalik maakonnaplaneeringu koostamise või finantseerimise üleandmine (vajab otsustamist), näiteks tuuleparkide rajamiseks.

#### 1.10.1.3 Normiettepanek

- avaliku võimu ülesannete delegeerimine planeeringu koostamise etapis:

a) planeeringu koostamiseks, see jaguneb omakorda kaheks:

1. finantseerimise üleandmine

2. tellimise üleandmine –DP-d, mis on toodud kehtiva seaduse §-s 10 lõikes 6<sup>1</sup>

Tegu on halduslepingutega. Halduslepingu sõlmimiseks on vajalik seaduslik alus, kui seda tehakse reguleerimata arvu juhtude osas. Muul juhul (üksikjuhtumiks) sõlmimine seadusliku aluse olemasolu ei eelda.

Delegeerida saab:

a) üldplaneeringu kohase detailplaneeringu koostamise ja rahastamine

b) kaaluda Soome eeskujul erahuvides koostatava planeeringu koostamise finantseerimise võimaluse andmist.

Üle ei saa anda kohaliku omavalitsuse olemuslikke ülesandeid.

- avaliku võimu ülesannete delegeerimine peale planeeringu kehtestamist:

a) infrastruktuuri ehitamiseks (täna on regulatsioonid eri kohtades)

b) teiste elluviimiskavas nimetatud tegevuste realiseerimiseks.

Planeeringu kehtestamisega koos peab olema elluviimiskavas ette nähud, mida kohaliku omavalitsuse kohustustest üle anda soovitakse. Elluviimiskava (haldusakt) peab olema sisuliselt valmis enne planeeringu kehtestamist.

## 1.10.2 Planeerimisseaduse rakendusaktid

### 1.10.2.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

*ROG*'is ja seega kõrgema tasandi planeeringuisse puutuvalt on oluline rakendusakt ruumilise korralduse määrus (*RoV*),<sup>79</sup> mis loetleb olulise ruumilise mõjuga objektid.

*BauGB* § 9a volitab Liidu liiklus-, ehitus- ning linnaarendusministeeriumi võtma vastu määrust madalama tasandi planeeringutele esitatavatele nõuetele, m.h planeeringus kasutatavate kujutiste ning määratluste kohta (ehitusliku kasutuse viis, maht ning selle arvutamine, ehitusviis ning hoonestatavad ning mitttehoonestatavad krundialad) (lg 1); ehitusalas lubatavate ehituslike ning muude rajatiste kohta (lg 2) ja planeeringute väljatöötamise ning selle juurde kuulutatavate dokumentide ning planeeringu sisu kujutamise kohta (lg 4). Volitusnormi alusel on vastu võetud ehitusliku maakasutuse määrus (*Baunutzungsverordnung*).

#### *Itaalia*

Planeerimisega seonduvad erivaldkondi käsitlevad aktid – näiteks kultuuriväärtuseid, maastikuplaneerimist jne valdkondi käsitlevad aktid, millega peab planeeringu koostamisel arvestama. Käesolevas analüüsis ei ole neid mõttekas eraldi välja tuua, sest on ebatõenäoline, et eesti seadusandja peaks vajalikuks hakata erivaldkondade regulatsiooni põhjalikult muutma.

#### *Sloveenia*

Seadus käsitleb erinevaid määrusi kaasa, mis käsitlevad näiteks ehitiste kommunaalteenustega varustamist ja planeeringute elluviimise arengukavasid, kuid meie mõistes ehitismäärust, mis sätestaks teatud piiranguid või kehtestaks menetlusi seaduses ei mainita.

Planeerimisseaduse struktuuri vaadates võib nn ehitismäärus olla käsitletud ka ehitusseaduses.

#### *Iirimaa*

Planeerimise ja arengu seaduse regulatsiooni täpsustav regulatsioon on sätestatud määruste tasemel (planning and development regulations 2001-2009). Määrustes kirjeldatakse detailsemalt erinevaid menetlusi, näiteks kuidas esitada appellatsiooni An Bord Plenala (kohtueelne vaidluste lahendamise instants – Planning Appeals Board), millised on erinevate toimingute eest nõutavad lõivud, kuidas tuleb regionaalseid planeerimisjuhiseid koostada jmt.

---

<sup>79</sup> vt ka eespool erimenetlused



## *Soome*

Soomes on maakasutus- ja ehitusseaduse alusel antud peamiseks rakendusaktiks maakasutus- ja ehitusmäärus. Samuti kehtib Soomes nimetatud seaduse alusel asjaomase ministri e keskkonnaministri poolt antud ehituseeskirjade kogumik. KOV –d kehtestavad sarnaselt Eestis kehtivale regulatsioonile ehitusmääruseid. Märkimist väärib, et seaduses on välja toodud, et KOV ehitusmääruses sätestatud ei kohaldata, kui kehtivas ÜP-s või DP-s või keskkonnaministri poolt antud ehituseeskirjade kogumikus on määratud teisiti.

## *Taani*

Taani planeerimisseadus näeb ette, et Keskkonnaminister võib üleriigilise planeerimistegevusega seotud huvide kaitsmise eesmärgil, mis hõlmab ka planeerimise kvaliteedi tagamist, kehtestada reeglid, mis käsitlevad seadusega ettenähtud õiguste kasutamist ja planeeringu seadusekohast sisu. Samuti võib Keskkonnaminister kehtestada kommuuniplaneeringute kohta täiendavaid reegleid. Lisaks võib minister erijuhtudel otsustada, et nimetatud reeglina hõlmatud ehitiste ja rajatiste ehitamist võib alustada ka ilma kommuuniplaneeringuta või ilma kohaliku planeeringuta. Lisaks saab Keskkonnaminister kehtestada veel igasuguseid erinevaid reegleid reguleerimaks erinevaid üksikjuhtumeid. Muu hulgas on Keskkonnaministril õigus kehtestada täpsemad reeglid selle kohta, millised rajatised on keskkonnamõju hindamise objektiks.

Taani planeerimisseadus näeb ette, et Keskkonnaminister koostab üleriigilise digitaalse registri, mis sisaldab andmeid nende planeeringute kohta, mis on koostatud planeerimisseaduse kohaselt. Keskkonnaminister kehtestab selleks reeglid ning täpsemad üksikasjad. Registri käigushoidmine, kujundamine ja asukoht määratakse kindlaks kohaliku omavalitsuse tasandi partneritega peetavate läbirääkimiste abil. Keskkonnaminister kehtestab reeglid, mille kohaselt hakkavad kohalikud omavalitsused sisestama registrisse digitaalselt andmeid kohalike planeeringute ettepanekute ja lõplikult vastuvõetud kohalike planeeringute ning kommuuniplaneeringute ettepanekute ja lõplikult vastuvõetud kommuuniplaneeringute raamsätete kohta, mis käsitlevad kohalike planeeringute sisu. Keskkonnaminister võib kehtestada reeglid selle kohta, et kohalik omavalitsus peab digitaalselt sisestama registrisse ka muud kommuuniplaneeringute andmed. Register on avalikult juurdepääsetav ja selle kasutamine on tasuta. Lisaks peab Keskkonnaminister kehtestama reeglid, mis peavad tagama kõnesoleva registri ja maaregistri omavahelise seostatavuse maaregistrisse kantavat kinnistuga seotud muudatuste puhul, mis on hõlmatud kohaliku planeeringuga, sealhulgas eeskirjad tehniliste nõuete kohta jms.

Samuti puudutab planeerimine väga paljusid neid valdkondi, mida võib Elamu- ja linnaminister reguleerida ehitusseaduse alusel välja antud ehitusmäärustega.

### 1.10.2.2 Analüüs

Rakendusaktide olemasolu vajalikkus ei ole eraldi vaja analüüsida. Kui neid on vaja, siis tuleb ette näha volitusnormid planeerimisseaduses. Käimas on paralleelsed analüüsid – olulise ruumilise mõjuga objektide kohta, keskkonnaõiguse kodifitseerimine – mille tulemuste kaudu saab samuti hinnata rakendusaktide vajalikkust, näiteks ORM objektide ja RTE nimekirja osas.

Juba kehtiva seaduse raames on vajalik tegeleda planeeringutele esitatavate vorminõuetega, mida tuleb toetada ka käesolevas analüüsis.

### 1.10.2.3 Normiettepanek

Vajadusel sätestada volitusnormid rakendusaktide kehtestamiseks.

## **1.11 PROJEKTEERIMISTINGIMUSED**

### 1.11.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

Seaduse tasemel reguleeritud ei ole.

#### *Itaalia*

Seadustes reguleeritud ei ole.

#### *Sloveenia*

Ei ole reguleeritud.

#### *Iirimaa*

Ei ole reguleeritud.

#### *Uus-Meremaa*

**Projekteerimistingimused** (project information memorandum). Enne ehitusloa väljastamist tuleb ehitusloa andjal taotleda piirkonna võimurilt (territorial authority) projekteerimistingimuste väljastamist, kui omanik ei ole seda juba ise teinud. Projekteerimistingimuste taotluse nõuded on sätestatud p-s 33, projekteerimistingimused väljastatakse 20 tööpäeva jooksul. Projekteerimistingimustes koondatakse kõik selle ehitusobjekti suhtes kohalduvad avalik-õiguslikud nõuded (p 34), sh andmed objekti kultuuriväärtuse, maa eriliste omaduste, andmed ülejutuste ja sadevete kohta mis seonduvad kavandatava tööga või naabruses olevate kinnistutega. Maa eriliste omaduste all mõeldakse potentsiaalset looduslikku riski või tõenäolist saasteallikat millel võib olla tähtsust kavandatava töö või ehitise ohutuse osas ja mis on ametiasutusele teada ja mida ei nähtu piirkonna plaanilt.

**Koos projekteerimistingimustega võidakse määrata ka arendustööde panuse maksmise kohustus (development contribution).** Sellisel juhul on projekteerimistingimuste andmine tingimuslik, sõltuvuses panuse tasumisest.

Kui projekteerimistingimuste menetluses tuvastatakse et planeering puudub ja et planeering võib muuta või muudaks kavandatavat ehitustööd oluliselt, siis keelatakse ehitustöö kuniks planeering kehtestatakse või lubatakse vaid teatud ehitustöid (p 37).

*Soome*

Ei ole reguleeritud.

*Taani*

Ei ole reguleeritud.

### 1.11.2 Analüüs

Töögrupp leidis koostöös huvigruppidega, et olukorras, kus on tegu vananenud või liialt üldise detailplaneeringuga või olukorras kus detailplaneeringut koostada ei ole kohustuslik, võib ehitusloa menetlejale näha ette võimaluse anda välja projekteerimistingimusi. Vananenud detailplaneeringuga on tegemist siis, kui detailplaneering ei sisalda endas kehtivale õiguslikule regulatsioonile vastavaid sisuelemente. Tegemist on rakendussättega, mis kehtib planeeringute puhul, mis on koostatud lähtudes varem kehtinud õiguslikust regulatsioonist ning ei vasta detailplaneeringule esitatavatele nõuetele. Samuti leiti, et projekteerimistingimused sobivad oma olemusel paremini planeerimisseadusesse, olles on see lüli, mis viimasena ühendab planeerimist ja ehitust. Nende paigutamine kas ehitusseadusesse või planeerimisseadusesse on maitseküsimus, kuid oma loomult on tegu planeeringut asendava või täpsustava või asendava instrumendiga, mis peaks olema seotud teiste planeerimise institutidega.

Järelikult saab eristada projekteerimistingimusi vananenud planeeringute täpsustamiseks planeerimislünkade täitmiseks ning hetkel kehtiva seaduse mõistes projekteerimistingimusi planeeringu asendamiseks.

Esmalt käsitletakse projekteerimistingimusi, mis on olemas ka hetkel kehtiva õiguse kohaselt. Projekteerimistingimused, mis antakse välja siis, kui detailplaneeringu koostamise kohustust ei ole ja mis täpsustavad olemasolevat üldisemat (kõrgema astme planeeringut). Töögrupp leidis, et üldjoontes võiks jääda vastav regulatsioon samaks. Projekteerimistingimuste andjale tuleb anda senisest selgemad volitused projekteerimistingimuste andmiseks.

Järgnevalt käsitletakse projekteerimistingimusi vananenud planeeringute planeeringulünga ületamiseks või selle täpsustamiseks. Ilmselgelt ei saa projekteerimistingimused hakata tulevikus asenda asendama planeeringut, kuid ökonoomsusest tulenevalt oleks mõistlik leida instituut, millega saaks väiksemate ebakõlade või seadusemuudatustest tingitud regulatsiooni erisuste lünkade korral jõuda hõlpsamini ehitusloani. Selliste projekteerimistingimuste andmiseks peab olema täpsustatav teema planeeringus juba varasemalt märgitud. Projekteerimistingimusi võiks küsida, kuid planeeringus ettenähtu jääb selgusetuks või ei ole lõpuni läbi mõeldud ning selle tulemusel ei ole võimalik liikuda ruumilise arenguga edasi. Näitena toodi veel juhud, kus planeeringus ette antud maht on täis ehitatud, kuid energiatõhususele vastavate nõuete täitmiseks on vajalik mahtu suurendada. Sellisel juhul on

normiadressaadile ääretult koormav alustada esmalt detailplaneeringu menetlusega (sisuliselt on tegu seadusest tulenevate nõuete täitmisega, milleks isik peab tegema ebamõistlikke kulutusi).

Ülalmainitud juhtudel peab aga projekteerimistingimustel peab olema avatud menetlus HMS mõttes. See on vajalik, et avalikkust teavitatakse, et täpsustama hakatakse planeeringut, milles avalikkusega on varasemalt olid kokku lepitud. Tavapärasemast suurema intensiivsusega kaasamine on vajalik, et projekteerimistingimusi ei hakataks kasutama planeeringu muutmiseks n.-ö. avalikkuse tagaselja, millel võivad olla olulised mõjud ruumilise arengu suhtes.

Huvigrupid tõid välja, et võimalusel võiks selliste projekteerimistingimuste taotlemisel tuleb esitada eskiisprojekt. Vastav ettepanek vajab kaalumist, sest teatud juhtudel võib see olla taotlejale liialt koormav.

### 1.11.3 Normiettepanek

Sätetada projekteerimistingimused planeerimisseaduses.

Projekteerimistingimused antakse üldplaneeringu alusel ehitamiseks detailplaneeringu kohustuseta alal.

Erandjuhtudel võib ette näha, et projekteerimistingimusi võib kasutada planeerimislünkade ületamiseks (näiteks ebatäpsete detailplaneeringute korral, teatud ehitamise liikide korral, kus detailplaneeringu koostamine võib osutada liialt koormavaks). mis on koostatud varem kehtinud õigusliku regulatsiooni alusel ja mis ei vasta kehtivale õiguslikule regulatsioonile. Sellisel juhul on vajalik sätetada, et projekteerimistingimuste andmisele kohaldatakse avatud mentlust (HMS). Vaidlustamine toimub subjektiivsete õiguste riive korral.

## 1.12 PLANEERIMISMENETLUSE JA STRATEEGILISE KESKKONNAMÕJU HINDAMISE MENETLUSTE INTEGRERIMINE

Menetluste ühtlustamise skeem sobib kõige tõenäolisemalt üldplaneeringu ja KSH ühildamiseks. Kui nõustutakse käesoleva süsteemiga, on võimalik seda detailsemalt edasi töötada, et jõuda teiste planeeringuliikidele sobivatele järeldustele.

0 \_\_\_\_\_ 1 \_\_\_\_\_ 2 \_\_\_\_\_ 3 \_\_\_\_\_ 5

### Selgitused

0 – Planeeringu algatamine = KSH algatamine

1 – Alternatiivsete eskiiside (vähemalt kolm) tutvustamine avaliku väljapaneku ja arutelu näol  
Arvamuste esitamine  
Tagasiside avalikkuselt, sh alternatiivsete lahenduste väljapakumine

KOV-i poolt edasiselt läbitöötatavate alternatiivide valimine ja KSH programmi kinnitamine

2 - KSH aruande ja KOV-i poolt valitud lahenduse tutvustamine avaliku väljapaneku ja arutelu näol (valikuline?)  
Arvamuste esitamine  
Tagasiside avalikkuselt

KOV-i poolt nn lõpliku lahenduse valik ja KSH aruande kinnitamine

3 – Vastuvõetud planeeringu tutvustamine (kov esitab enda nägemuse edaspidi kehtestamisele minevast planeeringust) avaliku väljapaneku ja arutelu näol  
Kooskõlastamine  
Tagasiside avalikkuselt

4 – Lepitusmenetlus (vajalik siis, kui jäävad üles probleemsed vastuväited)

5 – Kehtestamine

### Üldiselt

Planeerimisõiguse täiendava analüüsi käigus jõudsime koos huvigruppidega järeldusele, et planeerimismenetlus võiks olla sarnane teiste sarnaste õigusaktide menetlusega. See tähendab, et haldusorganil on idee või talle esitatakse taotlus väljastpoolt menetluse alustamiseks, misjärel menetlus algatatakse või keeldutakse selle algatamisest. Sellele etapile järgneb informatsiooni kogumise ja intensiivse kaasamise ja koostöö faas. Haldusorgan peab välja selgitama asjas olulise informatsiooni ning selle pinnalt kujundama oma arvamuse. See tähendab, et kaasatakse nii teised haldusorganid kui ka üksikisikud (skeemil iseloomustab punkte 0-3).

Seejärel esitleb haldusorgan oma töö tulemusel sündinud valikut nii avalikkusele kui ka saadab selle n.-ö. kooskõlastusringile. Avalikustamise käigus annavad kooskõlastuse ning arvamuse teised haldusorganid (sh Maavanem). Avalikul väljapanekul avaldavad arvamust üksikisikud.

Probleemideta lahendus kehtestatakse. Muudel juhtudel toimub vahepeal lepitusmenetlus.

## 2. EHITUSÕIGUS

### 2.1 EHITUSÕIGUSE EESMÄRK JA KOHALDAMISALA

#### 2.1.1 Võrdlusriigid

##### *Saksamaa*

Saksamaal reguleerivad ehitusõigust liidumaade ehituskorrad<sup>80</sup> - *LBO*'d ning õigusliku ennast tuntakse ehituskorraldusõigusena (*Bauordnungsrecht*). Et ühtlustada liidumaade vastava ala õigusloomet võeti ehitusministrite konverentsil (*ARGEBAU*) 2002. aastal vastu mudelühituskord (*Musterbauordnung*, edaspidi *MBO*<sup>81</sup>), mille viimane muudatus on oktoobrist 2008. Kuigi mudelühituskorda on kritiseeritud<sup>82</sup> on enamuse liidumaid selle sätteid suuremal määral üle võtnud ning need erinevad teineteisest vaid detailides. Seetõttu on järgneva analüüsi aluseks *MBO* ning selle eeskujul kujundatud sätteid sisaldavate *LBO*'de (eeskätt Alam-Saksimaa *NdsBO*, Baierimaa *BayBO* ning Hesseni *HBO*) kommentaarid.

*MBO* § 1 sätestab mudelseaduse **kohaldamisala**. Analoogne on *BayBO* § 1. *MBO* § 1 lg 1 ls 1 sätestab, et seadust kohaldatakse ehituslikele rajatistele (*bauliche Anlagen*) ning ehitustoodetele (*Bauprodukte*). Teise lause järgi kehtib seadus ka kruntidele (*Grundstücke*) nagu ka teistele rajatistele (*Anlagen*) ning seadetele (*Einrichtungen*), mille kohta on esitatud nõudeid selles seaduses või selle seaduse põhjal vastuvõetud õigusaktides. *MBO* § 1 lg 2 ning analoogselt *NdsBO* § 3 ja *BayBO* § 1 lg 2 sätestavad loetelu, millele seadust ei kohaldata, selleks on:

1. avaliku transpordi rajatised, s.h sinna juurde kuuluvad tarvikud, kõrvalrajatised ning -kätised (*Nebenbetriebe*) v.a hooned (*Gebäude*);
2. rajatised, mis käivad kaevandusjärelvalve (*Bergaufsicht*) alla, v.a hooned;
3. juhteteed, mis teenivad vee, gaasi, elektri, soojuse, avaliku kanalisatsiooni või telekommunikatsiooniga avaliku varustamise eesmärki;
4. torujuhtmed ainete kaugtranspordiks;
5. kraanad ning kraanarajatised.

Ehituskordades ei ole seaduse **eesmärgi** sõnastatud ning ka *MBO*'s puudub säte selle kohta. Õigusdogmaatikas on välja toodud, et vastupidiselt ehitusplaneerimiseõigusele (*Bauplanungsrecht*)<sup>83</sup> on ehituskordade eesmärgiks hoolitseda selle eest, et läbi asjakohatu ehituse või puuduliku ehitamise korraldamise ei ohustataks inimelu, tervist või kehalisi esemeid, samuti et ei tekiks sotsiaalseid ebakohti (*Missstände*) ega moonutataks inimese keskkonda.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> nimetusest hoolimata on tegemist seadusega ka formaalses mõttes.

<sup>81</sup> Im Internet, aufrufbar: <http://is-ergebaut.de> (16. März 2010)

<sup>82</sup> vt nt Wiechert in Große-Suchsdorf, U. et al. Niedersächsische Bauordnung. 8. Auflage. C.H. Beck Verlag. München, 2006., Vorbemerkungen, Rn 31 ff.

<sup>83</sup> mõeldud on *BauGB*'s reguleeritud *Bauleitplanung*'iga seonduvat

<sup>84</sup> Wiechert, Vorbemerkungen, Rn 17

## *Itaalia*

Itaalia ehitusseaduse<sup>85</sup> artikkel 1 sätestab seaduse kohaldamisala. Ehitusseadus sisaldab ehitustegevuse aluseid ja vastavat tegevust reguleerivaid sätteid. Ehitusseadust kohaldatakse osaliselt kultuuri- ning maastikuväärtuste õigusele, niivõrd kui antud valdkonna seadus ei sätesta erijuhtusid.

Lisaks kehtestatakse riigi, regioonide ning kohalike omavalitsuste pädevused rakendusaktide andmiseks.

Ehitusseaduse kohaldamisala sätteks saab veel lugeda loakohustuseta ehitustegevuse sätet (artikkel 6). Vaba ehitustegevuse all mõistetakse tegevust, mis nähakse ette regioonide tasemel ning planeeringutes, järgides teisi erinorme (vastuolu ei tohi tekkida).

Vaba ehitustegevus võib seisneda:

- tavapärasel ehitustööl. Tavapärase ehitustöö on sekkumine, mis seisneb parandamises, uuendamises või asendustööl või tööl, mis on vajalikud ehitise säilitamiseks või tehniliste lahenduste efektiivsuseks kasutamiseks;
- ehitustööl, mis seisneb arhitektooniliste barjääride eemaldamises, kui see ei too kaasa süvendite või välisliftide teket või mõnel muul viisil muudavad ehitise välisilmet;
- ajutised tööd, mis seisnevad pinnaseuuringutes, millel on geoloogiline iseloom või mis viiakse läbi väljaspool ehitusalasid.

Ehitusseadus sisaldab erinorme avaliku võimu poolt ehitatavatele ehitistele. Ehitusseadust ei kohaldata juhtudel, kui ehitatakse kohaliku omavalitsuse huvides koostöös teiste haldusorganitega või kui ehitatakse riigimaale (*demanio statale*) riiklikes huvides. Vastavate erijuhtude kohta on antud seadusandlikud dekreedid (omavad seadusjõudu).

## *Sloveenia*

Reguleerimisala: seadus reguleerib igat tüüpi ehitustöid, sätestatakse olulisimad nõuded ja tunnused ehitustööde läbiviimiseks, esitab tingimused ehitusalal professionaalseks tegutsemiseks, reguleerib kontrolli ja järelevalvet, sätestab karistused rikkumiste eest ja reguleerib muid aspekte, mis on ehitamisega seotud.

Nb: Sloveenia ehitusseaduse tähenduses on ehitamine ehitise kavandamine, ehitamine ja hooldamine

Rõhutatud, et Sloveenia ehitusseadus ei reguleeri avarii, pääste, katastroofi ja sõjaseisukorras tehtavaid töid.

Seadus ei reguleeri kaevandamisega ja kaevandamiskäikudega seonduvat.

## *Iirimaa*

---

<sup>85</sup> Itaalia ehitusseadus. Testo Unico in Materia Edilizia (D.P.R. 380/2001). Internetis: <http://www.altalex.com/index.php?idstr=25&idnot=3600>.



Iiri ehitusõiguse baasiks on 1990 aasta Building Control Act (edaspidi *BCA*). *BCA* on oma olemuselt raamseadus mis annab märkimisväärses osas Keskkonnaministrile volitusi kehtestada ehitusõigust käsitlevaid määruseid.

Iiri õiguse stiil näikse olema ministri määruse volitusnormide ülimalt täpne konkretiseerimine, mille tulemusel on juba volitusnormi sõnastusest enesest aru saada, milline on selle volitusnormi alusel kehtestatav menetlus, tehniliste nõuete osas sätestab volitusnorm siiski pelgalt üldise eesmärgi mida minister määrust kehtestades silmas peab pidama.

Kokkuvõttes *BCA* annab volitused:

1. ministrile kehtestada ehitusmääruseid, millega sätestatakse tehnilised nõuded ehitisele ja ehitamisele (*BCA* 3);
2. ministrile kehtestada haldusmenetlust käsitlevaid määruseid, st ehitamise alustamise kohta teatiste esitamine, tuleohutussertifikaatide menetlus jmt (*BCA* 6);
3. järelevalvele ja riikliku sunni rakendamisele.

*BCA*-d on hiljuti ulatuslikult muudetud (Building Control Act 2007 edaspidi *BCA 2007*), mis täpsustab *BCA*-st tulenevaid menetlusi. Olulisemad *BCA 2007* ettenähtud muudatused:

1. tuleohutussertifikaadiga seonduvaid protseduure muudetakse;
2. lisatakse puuetega inimeste juurdepääsu sertifikaadi instrument (Disability Access Certificate), mis on nõutav teatud liiki uute (non-domestic building and appartments) hoonete puhul;
3. laiendatakse ehitusjärelevalveasutuste õigusi pöörduda kohtu poole ehitamistegevuse peatamise taotlusega.
4. käsitletakse ka teatud elukutsetega seonduvat, lähtuvalt direktiivist 2005/36/EL (meil välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus).

Otseselt seaduse eesmärgi ei ole sätestatud. Kuid *BCA* p 3.2, milles on sätestatud millistel eesmärkidel võib minister määruseid kehtestada, võib põhimõtteliselt lugeda ka kui ehitusõiguse eesmärgiks. Samas võib mõningaid neid pidada ka ülesandeks.

Ministri määruseid võib kehtestada ühe või kõigi järgmiste **eesmärkide** saavutamiseks:

- 1) nõuded tagamaks ehitises olevate või ehitisega mõjutatud inimeste elu, tervist ja heaolu, sealhulgas erivajadustega inimeste vajadusi;
- 2) nõuded ehitiste energiasäästlikkuse tagamiseks; (direktiiv 2002/91 hoonete energiatõhususe kohta).
- 3) ressursside tõhusaks kasutamiseks;
- 4) ehitamise heade tavade juurutamiseks ;

BR 1997 sätestab tehnilised nõuded ehitisele ja ehitamisele. Seda määrust on hiljem korduvalt muudetud. Muuhulgas reguleeritakse ehitusmäärusega ka ehitiste energiatõhusust.

Tähelepanuväärne on et tegemist ei ole absoluutse kehtivusega õigusaktiga. Ehitusjärelevalveasutus võib lubada ehitusmäärusest tulenevaid tehnilisi nõudeid eirata (*BCA* 4). Ehitusmääruses võib sätestada, et teatud nõudeid ei ole õigust eirata.

BR 1997 annab Keskkonna ja kohaliku omavalitsuse ministrile volituse kehtestada tehnilisi juhiseid (technical guidance documents). Tehnilised juhised ei ole õigusaktid, tegemist on pigem standardilaadsete dokumentidega. Nende järgimine toob kaasa vastavuse eelduse.

Tehnilistes juhistes sätestatu ei tähenda keeldu lähtuda muudest nõuetest. BR 1997 sisaldab hästi sõnastatud üldisi ohutusnõudeid (second Schedule).

*Uus-Meremaa*

### **Põhilised õigusallikad<sup>86</sup>**

- **2004 a ehitusseadus.** Ehitusseadus kohaldub eelkõige ehitustegevuse füüsilistele aspektidele, ehitistele võib kohalduda ka mõni muu õigusakt (ehitise kasutamise, tarbijakaitse, töökeskkonna kaitse aspektidest lähtuvalt). Ehitusseadus kohaldub uute ehitiste püstitamisele, olemasolevate muutmisele ja lammutamisele. Käimas on ka ehitusseaduse ülevaatamise protsess.

**1992 a ehitusmäärused<sup>87</sup>.** Sellest on hetkel kehtiv vaid selle lisaks olev ehituskoodeks. Ülejäänud sisu on asendatud uute määrustega<sup>88</sup>.

**Ehituskoodeks.** Tegemist on ehitusmääruse lisaks oleva dokumendiga, mis sätestab ehitisele esitatavaid nõudeid. Nõuded on koondatud 35 tehnilisse klauslisse, iga klausel sätestab ühe olulise ohutuseesmärgi.

**vastavusdokument (compliance documents<sup>89</sup>).** Tegemist on standardilaadsete dokumentidega, sageli tuginevadki need standarditele. Neid vastavusdokumente avaldab ehituse- ja elamu valdkonna eest vastutav valitsusorganisatsioon (ministeerium = Dep. Of Building and Housing). Vastavusdokumentidel on samalaadne õiguslik tähendus kui standarditel – need kirjeldavad lahendusi õigusaktides sätestatud nõuetele. Vastavusdokumendis / standardis kirjeldatud lahendusele võib olla ka alternatiivne lahendus. Alternatiivset lahendust peab järelevalveasutus eraldi hindama.

### **Eesmärk**

Seaduse eesmärk on läbi ehitustegevuse reguleerimise, ettevõtjate litsentsseerimise ja ehitisele nõuete kehtestamise tagada et:

- 1) ehitist kasutavad inimesed saaksid seda teha ohutult ja oma tervist kahjustamata;
- 2) ehitistel on omadused, mis aitavad sobival kaasa neid kasutavate inimeste tervisele, sõltumatusel ja heaolule;
- 3) ehitises olevad inimesed saaksid ehitisest tulekahju korral põgeneda;
- 4) ehitis on kavandatud, ehitatud ja et seda saaks kasutada viisil, mis toetaks jätkusuutlikku arengut.

---

<sup>86</sup> <http://www.dbh.govt.nz/building-law-and-compliance>

<sup>87</sup> <http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/1992/0150/latest/DLM162570.html>

<sup>88</sup> 2004/385: Building (Forms) Regulations 2004

2005/032: Building (Specified Systems, Change the Use, and Earthquake-prone Buildings) Regulations 2005

2005/033: Building Levy Order 2005

2005/055: Building (Fee for Determinations) Regulations 2005

2007/403: Building (Infringement Offences, Fees, and Forms) Regulations 2007

2008/208: Building (Dam Safety) regulations 2008

2008/360: Building (Product Certification) Regulations 2008

2009/408: Building (Minor Variations) Regulations 2009

2009/409: Building (National Multiple-use Approval) Regulations 2009

<sup>89</sup> <http://www.dbh.govt.nz/blc-compliance-documents>

## Soome

Soomes reguleerivad planeerimist ja ehitamist Maankäyttö- ja rakennuslaki (Maakasutus- ja ehitusseadus) ja Maankäyttö- ja rakennusasetus (Maakasutus- ja ehitusmäärus). Lisaks on kehtestatud ehituseeskirjade kogumik, mis on täitmiseks kohustuslik. Eraldi on välja toodud, et eeskirjade kogumikus toodud nõuded on kohustuslikud uusehitistele; renoveerimise ja remondi puhul tuleb nõudeid kohaldada vastavalt sellele, kuidas olukord nõuab. Riiklikud maakasutuseesmärkide koostamine peab toimuma läbi avaliku debati vastastikkuse mõjutuse (interaktsiooni). Riiklike maakasutuse eesmärkide keskkonna- ja muud mõju on vajalik uurida ja hinnata nii nagu kehtivad õigusaktid ette näevad.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (Maakasutus- ja ehitusseadus)

Seaduse üldine eesmärk

Seaduse eesmärgiks on korraldada alade kasutamist ja ehitamist nii, et loodaks eeldused heale elukeskkonnale ning edendada ökoloogilist, majanduslikku, sotsiaalset ja kultuuriliselt jätkusuutlikku arengut.

Eesmärgiks on ka tagada igäihe osalemisvõimalus otsuste ettevalmistamises, planeerimise kvaliteet ja vastasmõju, asjatundlikkuse mitmekülgsus ning avalik teavitamine teoksil olevatest asjadest.

Seaduse kohaldamisala

Alade kavandamisel, ehitamisel ja kasutamisel peab järgima käesoleva seaduse nõudeid, kui ei ole teisiti sätestatud.

Täpsemad nõuded võidakse sätestada määrusega, ministri otsusega ja KOV ehituskorraldusega nii, nagu järgnevalt sätestatud.

Eeltoodud kolm lõiget sätestavad, et selle seadusega ja alusel võetakse üle Euroopa Nõukogu Direktiivides 89/106/ETY (nn ehitustoodete direktiiv) ja 2002/91/EY (nn energiatõhususe direktiiv) toodud nõuded.

Mõju muudele kavadele ja otsustele

Käesoleva seaduse kohaseid eesmärke ja põhimõtteid tuleb arvestada muude õigusaktide kaudu keskkonna kasutamise korraldamisel ja otsuste langetamisel.

Riiklike maakasutuseesmärkide koostamisel on vajalik küsida arvamust:

- 1) ministeeriumitelt, elatus-, liiklus ja miljöökeskustelt, maakonna liitudelt ja muudelt asjasse puutuvatelt ametiasutustelt;
- 2) neilt valdadelt, keda asi eriti puudutab;
- 3) kesketelt riiklikelt organisatsioonidelt

Nimetatud seaduse § 23 sätestab eesmärkide koostamise. Riiklike maakasutuseesmärkide koostamise eest vastutab keskkonnaministeerium koostöös teiste ministeeriumitega, maakonna liitude ja muude asjasse puutuvate ametiasutuste ja pooltega (isikutega?). Eesmärkide koostamine peab toimuma läbi erinevate poolte vastastikuse mõjutamise. Eesmärkide koostamine reguleeritakse täpsemalt valitsuse poolt. Lisaks kehtestab § 24

eesmärkide täitmise ja arvesse võtmise. Riigiasutustel tuleb oma tegevuses arvestada riiklike maakasutuseesmärkidega, tagada nende täitmine ja arvestada nende mõju ehitamisel (kohalikul tasandil) ja maa kasutamisel. Maakonna kavandamisel ja muude alade kavandamisel tuleb arvestada riiklike maakasutuseesmärkidega nii, et oleks tagatud nende täitmine.

Seaduse eesmärgiks on korraldada alade kasutamist ja ehitamist nii, et loodaks eeldused heale elukeskkonnale ning edendatakse ökoloogilist, majanduslikku, sotsiaalset ja kultuuriliselt jätkusuutlikku arengut.

Eesmärgiks on ka tagada igäühe osalemisvõimalus otsuste ettevalmistamises, planeerimise kvaliteet ja vastasmõju, asjatundlikkuse mitmekülgsus ning avalik teavitamine teoksil olevatest asjadest.

### *Taani*

Taani ehitusseaduse § 1 sätestab ehitusseaduse eesmärgid. Need on järgmised:

- tagada ehitiste püstitamisel ja sisustamisel nende rahuldav tuleohutus-, ohutus- ja tervisekaitsealane turvalisus;
- tagada ettenähtud kasutusotstarvet silmas pidades ehitise ja kinnistu täisehitamata alade rahuldav kvaliteet ja nõuetekohane hooldamine;
- edendada ehitustegevuse tootlikkust suurendavaid meetmeid;
- edendada meetmeid, mis aitavad vältida tarbetut ressurside kulutamist ehitistele;
- edendada meetmeid, mis aitavad vältida tarbetut toorainete kasutamist ehitistele.

Taanis kohaldatakse seadust, kui:

- püstitatakse uusehitist või ehitisele tehakse juurdeehitis;
- teostatakse ehitise ümberehitamist või ehitises tehakse olulisi muudatusi (kui see on oluline seaduse või kooskõlas seadusega kehtestatud eeskirjade ja määruste seisukohalt);
- muudetakse ehitise kasutusotstarvet (kui see on oluline seaduse või kooskõlas seadusega kehtestatud eeskirjade ja määruste seisukohalt);
- ehitis lammutatakse.

Ehitiste all mõeldakse hooneid ja piirdeid, aga samuti ka muid püsikonstruktsioone ja rajatise juhul, kui seaduse kohaldamine nimetatud konstruktsioonide jms suhtes toimub põhjustel, mida seadus kohustab arvesse võtma. Seadust kohaldatakse ehituslikuks kasutamiseks ettenähtud teisaldatavate konstruktsioonide suhtes, kui nende kasutamine ei ole puhtalt ajutine. See ei kehti aga nende teisaldatavate konstruktsioonide suhtes, mida on lubatud paigaldada suvilaid ja telkimist jms käsitleva seaduse kohaselt. Seadust kohaldatakse olemasoleva ehitise suhtes olenemata ehitise püstitamise ajast, kui üksikute sätete kohaldamine annab selleks sõnaselge õigusliku aluse.

### 2.1.2 Analüüs

#### **Eesmärk**

Kõige üldisemalt saab ehitusseaduse eemärgi all mõelda ehitise ja ehitamise arengut, mis rahuldab praeguse põlvkonna vajadused ja püüdlused, seadmata ohtu tulevaste põlvkondade

samasuguseid huve. Ehitusõiguse eesmärk on eelkõige ohutuse tagamine ning isiku elu, tervise, vara ja heaolu kaitse.

Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb ehitustegevust avalik-õiguslike nõuetega reguleerida. Kui planeerimisõiguse eesmärk on ruumilise planeerimise kaudu luua eeldused jätkusuutlikuks arenguks, siis ehitusõigus peab jätkama sealt, kus lõpeb eelduslikult planeerimisõiguse kohaldamisala ja kus on täidetud planeerimisõiguse eesmärk. Kui jätkusuutlikuks arenguks on loodud piisav alus, mis on vastavalt planeerimisõigusele omasele menetlusele kaalutletud ning erinevaid huvisid arvestav ja põhjendatud, on ehitusõiguse ülesanne ette antud raamistikus realiseerida planeeringus olevad ehitise ja ehitamisega seonduvad huvid kõige paremal võimalikul viisil, võttes seejuures arvesse kaitstavaid õigushüvesid. Kuna planeerimis- ja ehitusseadus on olemuslikult omavahel seotud, siis peavad ka nende kahe seaduse eesmärgid olema ideeliselt seotud ja täitma lõpptulemusena ühtse sihi saavutamist.

Võrdlusriikide näidetele tuginedes võib välja järeldada, et sageli märgitakse ehitusõiguse eesmärgiks ohutust ja tervisekaitset ning heaolu. Samuti on rõhutatud nõuetekohast hooldamist, tootlikkust suurendavad meetmeid, hoidumist tarbetust ressursside ja tooraine raiskamisest. (Taani)

Lisaks on sedastatud, et ehitamisega peab edendama head, kasutajasõbralikku ja sotsiaalselt toimivat keskkonda ning et see peab põhinema jätkusuutlikul arengul. Eelistada tuleb kultuuriväärtusi hoidvaid lahendusi. (Soome).

Kui nimetada jätkusuutlikkuse põhimõtet ehitise ja ehitamise juures, siis see viitab ehitusõiguse kontekstis keskkonnasäästlikkusele, ehitise kasutamine peab vastama ühiskonna vajadustele, projekteerimisel ja ehitamisel tuleb otsida optimumpunkti ehitise ehitamise ja kasutuskulude (nii rahaline kui energeetiline) vahel, ehitisi tuleb ehitada nii, et neid on võimalik hilisemalt kasutada teistel otstarvetel, vajadusel ümber ehitada, mõistliku ressursikuluga lammutada ning lammutusjäätmeid taaskasutada.

Projekteerimine, ehitamine ja ehitised ei saa olla eesmärgiks omaette, vaid oluliseks tuleb pidada eelkõige ehitiste kasutamist ja sellest saadavat lisandväärtust.

### **Ehitusseaduse kohaldamisala**

Töögrupp leidis, et ehitusseaduse kohaldamisala ja eesmärgi eristamine on vajalik. Ehitusseaduse eesmärgist peab selguma, millised on need väärtused ja õigushüved, mille kaitset seadus korraldab. Kohaldamisalast peab selguma, mis on normeerimise objekt (ehitised nii hooned kui ka rajatised). Sarnaselt planeerimisõiguse on vajalik seaduse kohaldamisala määratleda negatiivse või positiivse loeteluna.

Probleemne on, kas igasugune tegevus on ehitamine ning kuhu tõmmata piir ehitise mõiste ulatuse osas. Antud mõisteid käsitletakse küll edaspidi, kuid nende sisustamine on ehitusõiguse kohaldamisala osas määrava tähtsusega. Sellest selgub ehitusseaduse rakendamise ulatus. Sloveenia õiguse pinnalt võib tuua näite, et seadust ei kohaldata avarii, pääste ja katastroofi olukorras tehtavatele ehitustöödele. Töögrupp leidis, et nimetatud tööde osas peaksid kohalduma üldnõuded, vastavad tööd peaksid olema välistatud loakohustuse alt, kuid teatud juhtudel võib sätestada tagantjäreli seadustamise kohustuse.

Kui kalduda kohaldamisala sisustamisel selles suunas, et igasugune tegevus on ehitamine või igasugune asi on ehitis - mis tähendab kehtiva ehitusseaduse kohaldamisala laiendamist -, siis tuleb tähele panna, et ehitamisele ja ehitisele esitatavad nõuded on oma iseloomult absoluutsed ja kohalduvad olenemata loakohustuse jm nõuete puudumisest. See tähendab teisisõnu ja lihtsustatult seda, et mis iganes asi peab olema ohutu ja selle ohutuse eest vastutab selle tegemise ajal tegija ja hiljem kui asjaga seonduvad riskid on üle antud omanikule, siis omanik.

Lisaks toodi negatiivse loetelu jaoks valdkonnana välja kaevandamine, mis võib definitsioonide kohaselt olla käsitletav samuti ehitamisena. Eelkõige võib ehitusõiguse kohaldamine päevakorrade tulla maa-alla ehitamisel ehk maa-alusel kaevandamisel. See tegevus on reguleeritud maapõueseaduse ja kaevandamiseseadusega. Ehitusõiguse ja mäeõiguse vahelise piiri selgitamisel saab lähtuda tegevuse eesmärgist. Kui maa-alune ehitis on sisuliselt tegevuse kõrvaltulemus, esmane tegevus oli maa-ainese või maa-vara väljamine maapõuest, siis on tegemist kaevandamisega. Kui maa-alune ehitis on aga valminud eesmärgina omaette, siis võib-olla tegemist ehitusseaduse temaatikaga. Seejuures olgu märgitud ka asjaolu, et kui tegemist on küll kaevandamise kõrvaltulemusel tekkinud maa-aluse ehitisega, kuid mida hiljem on hakatud kasutama muul otstarbel kui kaevandamine, siis on tegemist kaeveõhne teisese kasutamisega kaevandamiseseaduse tähenduses.

Veel tuleb kohaldamisalas mainida, kas ehitusseadus kohaldub ehitustoodetele. Seoses 2010. a 20. mail vastu võetud toote nõuetele vastavuse seadusega on võimalik suurem osa ehitustoodete regulatsioonist kehtestada nimetatud seaduse alusel. Toote nõuetele vastavuse seadus on koostatudki eesmärgiga võimaldada selle alla koondada kõik toodetele tehnilisi nõudeid kehtestavad õigusnormid. Ehitustoodete nõuded tulenevad ehitustoodete direktiivist, mis on aga võrreldes tavapäraste uue lähenemisviisi direktiividega väga palju erisusi sisaldav, seetõttu tuleks vastava valdkonna esindajatega konsulteerida, kas ehitustoodete ja nende vastavushindamise regulatsiooni ei oleks võimalik ja mõistlik edaspidi kehtestada pigem toote nõuetele vastavuse seaduse alusel. Kui seaduse tasemel on vaja sätestada mõningaid erinorme võrreldes toote nõuetele vastavuse seaduses sätestatuga, siis tuleks need kehtestada ehitusseaduses. Samuti tuleks ehitustoodetele nõuete kehtestamisel arvestada hetkel Euroopa nõukogu ja Parlamendi menetluses olevat ehitustoodete määrust, mis vastuvõtmise korral tähendaks vajadust muuta siseriikliku õigust. Viimast asjaolu arvestades, ja mõeldes õigusloome töömahukusele, olekski mõistlikum ehitustoodete regulatsioon kehtestada selliselt, et nimetatud EL-i määruse jõustumise korral oleks vajadus muuta siseriikliku õigust minimaalne.

Arutleti, kas ehitusseaduse kohaldamisalasse läheb ka ehitise kasutamise instituut. (nt Itaalia, Taani, Sloveenia). Kuivõrd ehitamise ja ehitiste eesmärgiks tuleb pidada eelkõige ehitiste kasutamist võib seaduses ka kasutamise põhimõtteid kajastada. Samas ei saa pidada mõistlikuks esitada ehitiste kasutamisele omandi kasutamise põhivabadusi liialt piiravaid nõudeid (nt. kvalifikatsiooni nõue ehitise haldjale või hooldajale).

### 2.1.3 Normiettepanek

**Ehitusseaduse eesmärk** on tagada ehitise ja sellega seonduvatele tegevustele ohutus.  
*Jätkusuutliku keskkonna kujundamine ehitamisega seotud tegevuste kaudu.*

## **Ehitusseaduse kohaldamisala**

Käesolevat seadust kohaldatakse ehitistele ja sellega seonduvatele tegevustele. Veealadele kohaldatakse käesolevat seadust kuni territoriaalmere välispiirini.

Käesolevat seadust ei kohaldata maapõueseaduses sätestatu osas.

Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seadustiku erisusi.

## **2.2 EHTUSÕIGUSE PÕHIMÕTTED**

### 2.2.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

*MBO*'s ning ehituskordades puudub ka säte põhimõtete jaoks. Mingil määral asendab seda *MBO* § 3, *BayBO* § 3 ning *NdsBO* § 1, mis näevad ette „üldised nõuded“ või „põhimõttelised nõuded“ (*NdsBO*).

*MBO* § 3 järgi on sisulisteks üldisteks nõueteks järgmised:

1. rajatised tuleb nii paigutada, püstitada, muuta ning niimoodi korras hoida, et avalik julgeolek ja kord, eriti elu, tervis ning looduslikud ressursid, ei saaks ohustatud (lg 1);
2. ehitustooteid ning ehitusviise tohib kasutada üksnes siis, kui nende kasutamisel täidavad ehituslikud rajatised nõuetekohasel korrahoidmisel rajatise eesmärgile vastava aja jooksul selle seaduse nõudeid ning on kasutuskõlbulikud (lg 2);
3. kõrgeima ehitusjärelevalveasutuse poolt avalikult teada antud tehnilisi reegleid tuleb järgida, nendest võib kõrvale kalduda, kui teistsuguse lahendusega täidetakse lõikes 1 sätestatud üldisi nõudeid samal määral (lg 3).

Samasugused nõuded kehtivad ka rajatiste lammutamisele ning nende kasutuse muutmisele (*MBO* § 3 lg 4).

Liidumaade ehituskorrad lisavad eelpoolnimetatule veel esteetilisi kaalutlusi: nii ei tohi ehituslikud rajatised Alam-Saksimaal mõjuda deformeerununa ega ka deformeerida oma ümbruse üldpilti (*NdsBO* § 1 lg 3); Baierimaal tuleb *MBO* § 3 lg's 1 loetletud tegevuste sooritamisel arvestada ehituskultuuri ning eriti ehituskunsti tunnustatud reeglitega (*BayBO* § 3 lg 1).

Põhimõttelise nõudena ja seega mitte niivõrd seaduse põhimõttena on käsitletav *MBO* § 59 lg's 1 sätestatu, mille kohaselt vajab rajatiste ehitamine, muutmine ning kasutuse muutmine ehitusluba, kui järgnevates paragrahvides pole sätestatud teisiti.

Küll aga sisaldab ehitusõiguserelevantseid sätteid saksa põhiseadus (*GG*): eelnimetatud üldised nõuded kitsendavad põhiõigusi nagu üldine tegevusvabadus (*GG* art 2 lg 1), kunst- ning sõnavabadus (art 5 lg 3), informatsioonivabadus (art 5 lg 1) ning eelkõige

omandipõhiõigust (art 14) koos sellest tuleneva ehitusvabadusega<sup>90</sup>. Samas on ehituse korraldamise eesmärgil väljaantud õigusaktid põhimõtteliselt lubatavad omandi sisu ning piiride määratlejad GG art 14 lg 1 ls'e 2<sup>91</sup> järgi ning seega määravad nad kindlaks ka ehitusvabaduse põhimõtte sisu ja piirid. Ehitusõiguse normid võivad põhiseaduse printsiipe nii tugevalt piirata, kui see on vajalik ehituse mõistlikuks reguleerimiseks; ühtlasi võib neid norme vastu võtta, et omandit kõrgemalseisvate või samaväärsete väärtuste kasuks piirata.<sup>92</sup>

### *Itaalia*

Ehitusseadusest ei ole võimalik välja tuua põhimõtteid. Kommuunide tasemel on võimalik eristada parima praktika (tavaõiguse) väljatoomist, kuid ei saa väita, et üleriigiliselt oleks olemas nn hea ehitustava.

### *Sloveenia*

Läbivana käsitletakse professionaalsuse põhimõtet igal seadusega reguleeritud tegevusel ja tasandil (planeerimine, projekteerimine, järelevalve, ehitamine jms).

### *Iirimaa*

BCA põhimõtteid kui selliseid ei sätesta, mis mõistagi ei tähendaks et Iiri ehitusõigus täiesti põhimõttelase oleks. Põhimõteteks võib pidada ka ehitusõiguse põhimõttelisi nõudeid (ohutus, keskkonnasäästlikus, energiatõhusus jmt). Üldiselt on põhimõtted laialipillutatud asjakohaste sätete juurde. Näiteks põranda pinnast või ehitise kõrgusest rääkides on samas sätestatud ka põhimõtted kuidas põranda pinda või ehitise kõrgust mõõta ja määrata tuleb.

Põhimõteteks võib pidada järgmisi:

**1. Lubade vaikimisi jõustumine.** Loamenetlustesse on sisse kirjutatud loa vaikimisi jõustumise mehhanism. Kui 2 kuu jooksul taotluse esitamisest ei ole ehitusjärelevalveasutus taotlusele reageerinud, loetakse taotlus rahuldatuks ja luba antuks. Tegemist on haldusmenetlusliku põhimõttega.

**2. Nõuete kohaldamine olemasolevatele hoonetele.** BCA 3.4 sätestab, et ehitusmäärused võivad kohalduda ka olemasolevatele hoonetele, mida ehitatakse oluliselt ümber või mida muudetakse sisuliselt (materiaalne muutmine), samuti olemasolevatele hoonetele seadmete lisamisele. Ehitusmääruses sätestatud uued nõuded kohalduvad sellisele ehitustegevusele, mis on alustatud enne nõude kehtima hakkamise päeva, üksnes kui ehitustegevus tähendaks olemasoleva hoone olulist muutmist. Kõigil ülejäänud juhtudel kohaldatakse ehitusmääruses sätestatud nõudeid tegevustele, mida alustati hiljem kui nõue kehtima hakkas.

**3. Nõuete järgimise põhimõte.** Tegemist on iseenesest mõistetava põhimõttega. Äramärkimist väärrib see aga üksnes seetõttu, et BCA sisaldab regulatsiooni sellest põhimõttetest erandi tegemise suhtes. BCA 4 kohaselt on ehitusjärelevalve organile antud volitus lubada mitte järgida õigusaktis sätestatud nõudeid. Nõudeid ei pea järgima kui

<sup>90</sup> Lechner in Busse, J., Simon, A. Bayerische Bauordnung. 97. Ergänzungslieferung. C.H. Beck Verlag. München, 2009., Art 3, Rn 26.

<sup>91</sup> „[Omandi] sisu ning piirid määratakse kindlaks seadustega.“ – autori tõlge.

<sup>92</sup> Lechner in Simon/Busse, Art 3, Rn 28.



ehitustegevus toimub ehitusjärelevalve organi enda poolt või kui nõuete mittejärgimise kohta on esitatud vastav taotlus, mida ehitusjärelevalve organ ka rahuldanud on.

**4. Nõuetele vastavuse eeldamise põhimõte.** BR 1997 annab Keskkonna ja kohaliku omavalitsuse ministriile volituse kehtestada tehnilisi juhiseid (technical guidance documents). Tehnilised juhised ei ole õigusaktid, tegemist on standardilaadsete dokumentidega. Nende järgimine toob kaasa vastavuse eelduse. Tehnilistes juhistes sätestatu ei tähenda keeldu lähtuda muudest nõuetest, muudest tehnilistest spetsifikatsioonidest lähtumise korral on tõendamiskoormis suurem.

#### *Uus-Meremaa*

Ehitusseaduse p 4 sätestatakse ehitusõiguse rakendamise seonduvate ametkondade funktsioonide rakendamise põhimõtted, need on olulised eelkõige kaalutusotsuste tegemise seisukohast, st milliseid aspekte ja nõudeid tuleb erinevate otsuste tegemisel arvesse võtta. Näiteks on sätestatud järgmised põhimõtted või põhimõttelised nõuded:

- Elamutel on inimeste elus tähtis roll, seega tuleb neid ehitisi erilise tähelepanu all hoida, tähtis on et need vastaksid ehituskoodeksi nõuetele ja et nende ehitiste hooldusnõuded oleksid mõistlikud ning et ehitiste omanikud oleksid neist nõuetest teadlikud.
- Tuleb tagada, et kasutatud ehitusmeetodid, tooted ja projekt oleks selline, et inimese tervisele negatiivsed mõjud oleksid vähendatud või leevendatud.
- Ehitised peaksid olema vastupidavad.
- Tuleb respektierida ehitiste kasutamise traditsioone ja kultuurilisi aspekte.
- Standardid on tähtsad ehitise nõuetele vastavuse saavutamisel.
- Tuleb arvestada ehitise elutsükli kulusid.
- Innovatsioon on tähtis (eriti ehitusmeetodite, toodete, projekti aspektis).
- Ehitistel päästetöid tegevad isikud peavad saama eeldada mõistlikul määral kaitstust ehitisest lähtuvatest ohtudest.
- Ehitisel tulekahju korral peab tule levik ja leviku ulatus olema selliselt kontrollitud, et välditud või minimeeritud oleks tule levik kõrval ehitistele.
- Kõrval olevad ehitised peaksid olema kaitstud negatiivsete mõjude eest, mis kaasneksid ehitise püstitamisega, kasutamisega ja ehitise lammutamisega.
- Puuetega inimesed peaksid saama ehitisse siseneda ja seal oma tegemisi teha.
- Olulise kultuurilise ja ajaloolise väärtusega ehitisi tuleb nende väärtuse tõttu kaitsta.
- Hooned peaksid olema energiatõhusad.
- Ehitised peaksid kasutama taastuvaid energiaallikaid.
- Ehitamisega seonduvate jäätmete teke peaks olema viidud miinimumini.

## *Soome*

Ehitusõiguse põhimõtteid Soomes kehtiv õiguslik regulatsioon üheselt ei sätesta, küll aga võib põhimõtetele samastada Maakasutusseaduse § 12 toodud ehitamise korraldamise eesmärgid, milleks on:

- 1) hea ja kasutajasõbraliku, tervisliku, turvalise ja mugava ning sotsiaalselt toimiva ja esteetiliselt tasakaalustatud elukeskkonna loomine;
- 2) ehitamine, mis põhineb elukaareomadustel kestva ja majanduslikult, sotsiaalselt ja ökoloogiliselt toimiva ja kultuuriväärtuseid loovatel ja säilitavatel lahendustel;
- 3) ehitatudkeskkonna ja hoonestuse eesmärgipärane ja pidev hooldamine ja korrashoid.

## *Taani*

Eraldi põhimõtteid Taani planeerimisseadus ei sätesta. Samas on teatud põhimõtted välja loetavad menetlust reguleerivatest sätetest. Näiteks vastavalt ehitusseaduse §-le 16 ei tohi alustada ehitustöid kohaliku omavalitsuse poolt väljastatud ehitusloata ja ei tohi ehitisi kasutusele võtta ilma kohaliku omavalitsuse loata.

### 2.2.2 Analüüs

Töögrupp jõudis järeldusele, et sarnaselt planeerimisõigusega saab eristada nii menetluslike kui ka materiaalseid põhimõtteid. Ehitusõigus on menetluslikult haldusmenetluse eriosa, mistõttu ei ole suures osas vajalik menetluslike põhimõtete ehitusseadusesse ümberkirjutamine.

Huvigrupid on hilisemalt tunnustanud naabrusõiguste täiendava regulatsiooni vajalikkust. Naabrusõiguste normeerimisel, tuleks ehitusseaduses põhimõtete tasemel vastavale muudatusele viidata, sest senisest suurem kaal õigusakti tasemel antakse isikute kaasamisele.

Olulisem on materiaalsete ehk sisuliste põhimõtete täpsustamine selleks, et näidata ära ehitusseaduse reguleerimisala ning väärtustesüsteem, millest haldusorgan otsuste tegemisel lähtuma peab. Sisuliselt võib välja tuua järgnevad printsiibid:

- ohutus
- turvalisus
- keskkonناسäästlikkus
- kultuuriväärtuste kaitse ja loomine

Töögrupp leidis veel, et sisuliselt tuleb eristada põhimõtteid ja ehitisele ning ehitamisele esitatavaid nõudeid. Põhimõtted on tuletatavad õigusest enesest, need kajastavad seaduse eesmärkide taga olevaid väärtusi. Põhimõtetes peab kajastuma seaduse eesmärgile vastava tegevuse viis. Põhimõtted annavad seaduse kohaldamisele suuna ning on olulised ka seaduse nõuete täpsustamisel seaduse alusel kehtestatud õigusaktides. Põhimõtted ei ole otseselt siduvad. Siduvad on ehitisele ja ehitamisele esitatavad nõuded. Nõuded on märksa detailsemad ja on sisuliselt põhimõtete väljenduseks.

Hea projekteerimis- ja ehitustava põhimõttena peab säilima, selle sisustamine sõltub valdkonna üldisest teadmiste arengutasemest ning on igakordselt eraldi hinnatav ja sisustatav.

Võrdlusriigid on põhimõttena käsitletud ohutust, kasutuskõlblikkust (Saksamaa), professionaalsust (Sloveenia), menetluse ökonoomsuse ja efektiivsusega seonduv (Iirimaa).

Esteetilisi kaalutlusi on mainitud Saksamaal (ehitised ei tohi mõjuda deformeerunutenä) ja Soomes.

Välja võib tuua Soome ehitusõiguse eesmärgid, milleks on

- 1) hea ja kasutajasõbraliku, tervisliku, turvalise ja mugava ning sotsiaalselt toimiva ja esteetiliselt tasakaalustatud elukeskkonna loomine;
- 2) ehitamine, mis põhineb elukaareomadustelt kestva ja majanduslikult, sotsiaalselt ja ökoloogiliselt toimiva ja kultuuriväärtuseid loovatel ja säilitavatel lahendustel;
- 3) ehitatudkeskkonna ja hoonestuse eesmärgipärane ja pidev hooldamine ja korrashoid.

Vastavad eesmärgid on suunatud sellele, et ehitusseadus ei reguleeri ainult ehitamisega seonduvat.

Lisaks kaaluti, kas peaks lisama proportsionaalsuse ning huvide tasakaalustamise põhimõtte, järgides nõrgemata isikute, nt puuetega isikute või laste kaitset.

Samuti leiti, et järgida tuleks funktsionaalsuse ja ratsionaalsuse põhimõtet.

Üks põhimõtteid on ka, et ehitise seonduvate tööde tegemiseks on vajalik ehitusluba, kui see on nõutav.

Sloveenias on kehtestatud professionaalsuse nõue, millele viitamist tuleks kaaluda ka uue ehitusseaduse tegemisel, kuna sisuliselt erinevate pädevusnõuetega isikud ja nendele sätestatud nõuded kannavad endas professionaalsuse põhimõtet.

Huvigruppidega arutelul käsitleti järgnevaid põhimõtteid:

- omandipõhiõigus – eelkõige arutati siinkohal, millised piirangud ja millisel tasemel võib ehitusseadusega kehtestada vastavale põhiõigusele. Näiteks seonduv vastav põhimõtte planeerimisõigusest tuleneva ehitusõigusega ning selle sisustamisega käesolevas seaduses. Ehitustegevuse reguleerimisel tuleb lähtuda kehtestatud piirangute proportsionaalsusest ja seaduslikkusest ning arvestada sellega, et igasugused ehitusplaneerimisõiguslikud muudatused, mis konkreetset kinnisasja puudutavad, alluvad õiguspärase ootuse ning õiguskindluse kontrollile.

Nõustuti, et ehitusseaduses sätestatud normid piiravad omandi vaba kasutamist, tuleks ehitusseaduse reguleerimisalas välja tuua piirangute kehtestamise peamine eesmärk, milleks on inimese elu, tervise ja vara kaitse ning keskkonnaohutus. Piirangute kehtestamisel tuleb arvestada kogu ehitise elukaarega alates ehitise projekteerimisest ja ehitamisest ning kasutamise käigus tehtavatest hooldustöödest ja lõpetades selle ohutu ja keskkonnasäästliku lammutamisega ning lammutusjäätme võimaliku taaskasutamisega.

ohutus, energiatõhusus ja keskkonnasäästlikkus – huvigrupid nõustusid kontseptsioonis väljatooduga, et säästva arengu ehk keskkonnasäästlikkuse põhimõtte on

ohutuse ja ettevõtlusvabaduse kõrval oluliseks lähtekaalutluseks ehitusvaldkonna reguleerimisel. Euroopa Komisjoni andmetel läheb põhiliselt ehitistest koosneva elamu- ja teenindussektori käigushoidmise arvele (kütmine, jahutamine, valgustamine jms) üle 40% energia lõpptarbimisest, mistõttu tuleb ehitiste energiatõhusus sätestada ehitusseaduse selgesõnalise eesmärgina.

- ettevõtlusvabadus ja piirangute proportsionaalsus – huvigrupid nõustuvad kontseptsioonis välja toodud mõtetega, et ehitusseaduse reguleerimisala ulatust määravaks põhimõtteks peaks olema ettevõtlusvabaduse printsiip. Vastavalt põhiseaduse §-le 31 on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja –liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Seadus ei pea kõiki piiranguid detailselt kirjeldama, küll aga peab seadus määrama raamid, mille piires võib täitevvõim seaduse sätteid täpsustada. Eelkõige väljendasid huvigrupid vajadust rõhutada ehitamisega seondvate tegevuste juures professionaalsuse põhimõtet ja luua sellele tõhus kontrollsüsteem.

- seaduslikkus, võrdne kohtlemine ja ühetaolisus – nõustuti, et võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõtte tagamiseks peab omandiõiguse piirangute seadmisel arvestama kogu riigi territooriumil ühtsete kriteeriumitega. Kohalike omavalitsuste territooriumil ehitustegevust reguleerivad ehitusmäärused tuleb viia nimetatud põhimõtetega vastavusse. Kuna ehitusmäärustes sisalduv regulatsioon seab piiranguid omandi kasutamisele, mistõttu tuleb selliste määruste kehtestamine allutada seaduses sisalduva täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses olevale volitusnormile.

Samas leiti, et kuna ehitusmäärused kordavad enamasti seaduses sätestatud või sisaldavad kogunisti regulatsioone, mis peaks olema pigem planeerimismenetluse teemaks, siis tuleks ehitusmäärused kui sellised sootuks kaotada. Kui kohalikul omavalitsusel on vaja sätestada menetluslikke küsimusi näiteks milline kohaliku omavalitsuse struktuuriüksus mingi küsimusega tegeleb, siis seda on võimalik sätestada omavalitsuse põhimääruses.

Huvigrupid tõid veel välja, et vajalik oleks sätestada tervikliku ja funktsioneeriva elukeskkonna põhimõtte. Selle ettepaneku osas toodi teisest küljest välja, et kui planeering on olemas peab ehitusluba vastama planeeringule, see põhimõtte säilib.

Lisaks leiti, et avaliku ruumi kvaliteet peaks samuti sisalduma väärtuste nimekirjas. Vastava mõtte osas leiti jällegi teisest küljest, et kui see esitatakse planeerimise osas, siis ei ole seda vajalik ehitusseaduses välja tuua. Leiti, et lahendada tuleb küsimus, kui ehitatakse planeeringuta ning projekti osas tuleb kontrollida ehitatava ehitise sobivust ruumi. Keskkonna kujundamine tuleb lahendada eelkõige planeerimises, arhitektuuritingimuste, projekteerimistingimuste ja professionaalsuse põhimõtte kaudu.

### 2.2.3 Normiettepanek

Kindlasti tuleks sätestada järgnevad põhimõtted:

Ohutus – tervisele, varale ja keskkonnale;

Keskkonnasäästlikkus;

Kuluefektiivsus – materjalide ja energia kasutamine, taaskasutamine;

Professionaalsus – ehitisega seonduvaid tegevusi tuleb teha selleks pädevate isikute poolt.

Huvigruppide ettepanekuid esteetiliste kaalutluste kohta saab arvestada eelkõige planeerimisõiguse juures.

## 2.3 EHTUSALASE TEGEVUSE KORRALDAMINE

### 2.3.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

Saksamaal on ehituskorraldusõiguse liidumaade pädevuses. *MBO* ning liidumaade *LBO*'d võimaldavad kohalikel omavalitsustel vastu võtta määrusi, mis määravad kindlaks nõuded ehituslike rajatiste välisilmele (*MBO* § 86 lg 1 p 1) ning laste mänguväljakutesse (p 3), parkimisplatsidesse (p 4), rajatiste „rohelisustamisse“ (p 7) jms puutuvast osas. Lisaks on kõrgeimale ehitusjärelevalve asutusele (vastutav liidumaa ministeerium<sup>93</sup>) jäetud väga ulatuslik määrusandlusõigus praktiliselt kõikide ehitamisse, ehitisse ja menetlusse puutuvate nõuete täpsustamiseks (*MBO* § 85).

Ehitusjärelevalve ametid on ka ehituskorraldusõiguse kesksed organid. Järelevalve on liidumaade ülesanne ning selle organisatsioon on kolmeastmeline:

1. esimese astme järelevalveasutus täidab sisulisi täideviivaid ülesandeid nagu ehitusloa andmine ning väga tihti on liidumaa siin oma pädevuse edasi delegeerinud kommunaalsele tasandile (organiks on nt linnavalitsus);
2. teise ning kolmanda taseme järelevalveorganid teostavad järelevalvet madalama taseme organi(te) tegevuse õiguslikkuse ning otstarbekuse üle (*Fachaufsicht*).<sup>94</sup>

#### *Itaalia*

Ehitusseadus Itaalias on riiklik seadus. Ehitusseaduse art 3 sätestab, et regioonidel on õigus anda enda seadus ehitusvaldkonna reguleerimiseks, järgides riiklikus ehitusseaduses toodud põhimõtteid. Autonoomsetel regioonidel on ehitusvaldkonnas veel eraldi pädevused.

Vastavalt art 4, on kohalikel omavalitsustel õigus võtta vastu ehitusmäärusi, milles nad võivad täpsustada tehnilisi või esteetilisi norme, hügieeni- või sanitaarnõuetega seonduvat, lisaks turvalisuse ning elamiskõlblikkusea seonduvat.

Kohalikel omavalitsustel on ehitusamet/osakond (art5 R)<sup>95</sup>, kes tegeleb kõikide avaliku võimu ning eraisikute suhtlemisse puutuvaga, teiste haldusorganitega. Kohalik omavalitsus on ka peamine loaandja ning järelevalvet teostav asutus.

#### *Sloveenia*

Sloveenia ehitusseadus määrab ehituslubade ja kasutuslubade väljaandjaks KOVi ja ehituslubade põhiliseks aluseks planeeringud ja naabritega arvestamise. Riikliku järelevalve

<sup>93</sup> Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 448

<sup>94</sup> Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 448

<sup>95</sup> *Lo sportello unico per l'edilizia* – sisuliselt ühtne kontaktpunkt haldusorganiga suhtlemiseks.

teostajana nimetatakse ministeeriumi allastust (nagu Eestis on TJA). Kohapeal toimub ehitusjärelvalve funktsioon, välja arvatud loamenetlused, on antud Eesti mõistes omanikujärelvalve teostajale, kelle kohutsused on täpselt määratletud ning rikkumiste eest määratud väga kõrged trahvimäärad.

Sloveenias rõhutatakse läbivalt ehitamise juures professionaaluse põhimõtet. Ehitusseadus kirjeldab üksikasjalikult lahti pädevuste määramise eeldused ja protseduurid, ning pädevuste ulatused.

### *Iirimaa*

Ehitusõigus on reguleeritud riiklikul tasandil. Märkimisväärne regulatiivne pädevus on antud keskkonnaministrile ja teatud osas ka kohalike omavalitsuste ministrile. Ehituskontrolli ja järelvalve funktsioonid on antud kohalikule omavalitsusele.

### *Uus-Meremaa*

Ehitusõiguse rakendamisel on peamine roll kohalikul omavalitsusel. Kahetasandilise omavalitsuse puhul tähendab see et regionaalsel tasandil (regional authority) on teatud funktsioonid ja kohalikul ehk piirkondlikul tasandil (territorial authority) on teatud teised funktsioonid, mis osaliselt kattuvad. Nende funktsioonide erinevusse käesoleva töö raames ei ole siiski põhjalikult süvenetud ja seetõttu on ülevaates vastavatele ametivõimudele viidatud üldiselt – kas ehitusjärelvalve asutus, ehituskontrolli asutus, loa meneteleja vmt. Põhiline raskuskese lasub kõige madalamal kohaliku omavalitsuse tasandil, regionaalse tasandi omavalitsus toimib ehituskontrolli ja ehitusjärelvalve asutusena üksnes teatud objektidel (tammid).

Tähelepanuväärne on aga asjaolu, et kuigi kohalik omavalitsus on eksistentsialistlikult ehitusjärelvalve asutus ja ehituskontrolli asutus, siis kohaliku omavalitsuse pädevus täita neid funktsioone sõltub riigipoolsest volitusest (akrediteeringust). Akrediteeringu eeltingimuseks on kohaliku omavalitsuse võimekus täita ehitusjärelvalve ja ehituskontrolli asutuse ülesandeid pädevalt ja kvaliteetselt. See tähendab ühtlasi seda, et mitte iga kohalik omavalitsus ei ole ehituskontrolli-järelvalve asutus ning et mõni omavalitsus täidab ehituskontrolli ja järelvalve funktsioone ka mõne teise kohaliku omavalitsuse territooriumil.

### *Soome*

§ 20 kohaselt on valla ülesandeks ehitamise suunamine ja järelvalve.

§ 21 kohaselt peab vallal olema ehitusjärelvalve ametnik. Kui see on otstarbekas võib valdadel olla mitme peale üks ehitusjärelvalveametnik. Vald võib lepinguga anda ehitusjärelvalve läbiviimise teise valla ehitusjärelvalve ametnikule teostamiseks. § 124 kohaselt valla ehitusjärelvalve ametniku ülesandeks on kontrollida, et ühishuvi tagamiseks peetaks ehitamisel kinni seadustest ja määrustest

§ 119 kohaselt tuleb ehitusprojekteerimisel määrata projekteerimise terviklikkuse ja kvaliteedi eest vastutav peaprojekteerija, kes vastutab, et ehitusprojekt ja eriprojektid moodustavad terviku, mis vastab sellele esitatud nõuetele. Kui eriprojekte on koostanud mitmed erinevad

projekteerijad, siis üks neist peab olema vastutav, et eriosade projekteerimine vastaks sellele esitatavatele nõuetele.

§ 122 Luba või muud ametlikku heakskiitu eeldava ehitustöö puhul peab olema töö teostamise ja kvaliteedi eest vastutaja, kes vastutab ka ehitamist puudutavate seaduste ja määruste ja hea ehitustava järgimise eest ehitamise, e vastutav töödejuht. Vajadusel peab olema ka eritööde juht. Valla ehitusjärelevalve ametnik kiidab heaks vastutava töödejuhi ja eritööde juhi, enne mida ei tohi ehitamist alustada. Heakskiit tuleb tagasi võtta, kui tekib kahtlus tööde hooletusse jätmisest või on põhjust kahelda mõnel muul põhjusel.

§ 123 kohaselt peab projekteerijal ja vastutaval tööjuhil ja eritööde juhil olema vastav koolitus ja kogemus.

### *Taani*

Taani ehitusseaduse § 5 sätestab, et elamu- ja linnaminister annab välja ehitusmääruse, mis reguleerib lisaks ehitusseadusele kogu ehitusalast tegevust väga üksikasjalikult. Kuna ehitusmäärusega võib ette näha, et seadust ja kooskõlas seadusega kehtestatud sätteid ei kohaldata üldse või kohaldatakse ainult osaliselt (ehitusseaduse § 3), tähendab see, et elamu- ja linnaministril on suur otsustusõigus ehitusõiguse rakendamisel.

Samas sätestab seadus üheselt, et ehitustöid ei tohi alustada kohaliku omavalitsuse poolt väljastatud ehitusloata. Samuti ei tohi hooneid kasutusele võtta ilma kohaliku omavalitsuse loata. Seega võib väita, et Taanis korraldab ehitusalast tegevust kohalik omavalitsus vastavalt ehitusseadusele ning elamu- ja linnaministri poolt välja antud ehitusmäärusele.

### 2.3.2 Analüüs

Ehitusalase tegevuse korraldamise võrdlev analüüs oli eelkõige vajalik selleks, et saada ülevaade võimalustest ehitustegevuse korraldamiseks. Ehitustegevust korraldavate tegevustena saab välja tuua nii eelkontrolli kui ka järelkontrolli. Haldusorganil on õigus nii eelnevalt kui ka hiljem kontrollida reguleeritud tegevusi. Haldusorgani poolt rakendatava kontrolli eesmärk saab olla ennetada sotsiaalselt ebasoovitavaid tegevusi ning suunata isikuid õiguskäitumisele. Vastava kontrolli käigus peab haldusorgan endale esitama teatud küsimusi – kes on luba taotlejaks isik, milleks luba ette näha ning millised on loataotleja eesmärgid ja kavatsused.<sup>96</sup> Seega võib teha järelduse, et ehitusalase tegevuse avalik-õiguslik korraldamine seisneb eelkõige järelevalvetegevuses.

Ehitustegevuse korraldamisel saab eristada riiklikke ja kohalikke huvisid. Kui vaadelda kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6, siis ehitustegevuse korraldamist ei ole otsesõnu nimetatud kohaliku omavalitsuse ülesandena. Üldistatult võib väita, et ühest küljest on tegemist kohaliku omavalitsuse ruumilise arengu realiseerimisega – planeeringute elluviimisega -, teistel juhtudel võib ehitustegevuse kontrollimine lähtuda riiklikest huvidest. Selgelt kohaliku omavalitsuse ülesandena võiks ehitustegevuse korraldamist käsitleda siis, kui ehitusõigusega realiseeritaks kohalikele omavalitsusele eriomaseid või spetsiifilisi ülesandeid. Kuna kohalik omavalitsus määratleb oma ruumilise arenguga seonduvad huvid

---

<sup>96</sup> D. Foulkes. Administrative Law. Butterworth & Co Ltd. London, 1990, lk. 100-101.

planeeringutes, mida omakorda realiseeritakse sageli läbi ehitustegevuse, siis ei ole ehitusluba andval institutsioonil olemuslikku valikuõigust. See tähendab, et ehitustegevuse korraldamine ehitusjärelvalve kaudu võiks olla ka puhtalt riiklik ülesanne.

Vastava korraldusõiguse kohalikule omavalitsusele andmine on ilmselt tingitud ökonoomsuse põhimõttest, mille kaudu tagatakse üksikisikule võimalikult kiire ja lihtne haldusmenetlus (hea halduse põhimõte). Samuti saab sellise elukorralduse toeks abi kasvõi EL-i õigusest ühest kesksest põhimõttest – subsidiaarsuse põhimõte. Viimase kohaselt tuleks otsuseid teha sellel tasandil, mille puhul on see kõige tõhusam. Põhiliseks probleemiks ehituskontrolli funktsioonide täielikul kohalikule omavalitsusele usaldamisel on eelkõige haldussuutlikus ning kohaliku omavalitsuse huvide suunitlus pigem muudele prioriteetidele kui seda on ehitusjärelvalve. Samas, peaks kulupõhiste riigilõivude kaudu olema tagatud ka kohaliku omavalitsuse finantseerimine ja seega ei oleks ilmselt otstarbekas kehtivat süsteemi radikaalselt muuta. Seejuures tuleb muidugi arvestada asjaoluga, et kuigi toimingud on idee poolest kulupõhised, siis ei pruugi see siiski tagada et iga omavalitsus suudaks ehituskontrolli ja -järelvalve funktsioone täita rahuldava kvaliteediga. Kulupõhisuse range järgimine viiks olukorrani, kus nendes omavalitsustes, kus lõivustatud toiminguid tehakse tulenevalt omavalitsuse väiksusest ka vähesel arvul, oleksid vastavad lõivud ebamõistlikult suured.

Võrdlusriikide analüüsist võib teha järelduse, et valdavalt korraldavad ehitustegevust kohalikud omavalitsused. (Itaalia, Sloveenia, Uus-Meremaa, Soome ja Taani). Valdavalt on ehitamisega seonduvate lubade andmine kohalike omavalitsuste pädevuses, samas kui järelkontroll jaguneb kohaliku omavalitsuse ja riiklike institutsioonide vahel.

### 2.3.3 Normiettepanek

Ehitusalase tegevuse korraldamine on eelkõige kohaliku omavalitsuse ülesanne. Ehitusseaduses saab näha ette erandeid, kus ehitustegevust korraldab riik.

Ehitised, mida ehitatakse riiklikes huvides on erandlikult riigi huvide realiseerimine.

Ehitusalase tegevuse korraldamise kohta eraldi sätet vaja ei ole.

## **2.4 MÕISTED**

### 2.4.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

Mõisted on avatud põhjalikult eraldi paragrahvis nii *MBO's*, *NdsBO's*, *BayBO's* kui ka *HBO's*. *MBO's* on defineeritud ehitusliku rajatise, hoone, eriehitise, ajutise ruumi, korruse, parkimisala, garaaži, kütteseadete, ehitustoote ning ehitusviisi mõisted.

**Ehituslike rajatiste** ülddefinitsioon on toodud *MOB* § 3 lg 1 ls's 1: ehituslikud rajatised on maapinnaga ühendatud, ehitustoodetest toodetud rajatised; ühendus pinnasega esineb ka siis, kui rajatis oma raskuse tõttu pinnasel seisab või on fikseeritud siinidel piiratult liikumisvõimeline või kui rajatis on oma kasutuseesmärgi järgi paikseks kasutamiseks määratud. Järgmises lauses on toodud loetelusse üksikasjadest, mida loetakse veel



ehituslikeks rajatisteks. Definiitsioonist nähtub, et tegemist on ehitiseaga eesti ehitusseaduse mõttes ning sõnast „rajatis“ ei tohi lasta end segadusse ajada. Ilmselt on Saksamaal üldterminiks „rajatis“, mille erielemendiks on „hoone“.

**Hoone** (*Gebäude*) on iseseisvalt kasutatav, kaetud (*überdeckte*)<sup>97</sup> ehituslik rajatis, millesse on inimestel võimalik siseneda ning mis on selleks kohane või mõeldud, et kaitsta inimesi, loomi või asju (*MBO* § 3 lg 2). Sakslased jagavad ehitisi viide klassi (*MBO* § 3 lg 3).

Ehitustoodeteks on ehitusmaterjalid, ehituselemendid ning seaded, mis on toodetud ehituslikku rajatisse püsivaks paigaldamiseks;

ehitusmaterjalidest ning ehituselementidest eelvalmistatud seaded, mis on toodetud maapinnaga ühendamiseks nagu valmismajad, valmisgaraažid ning silod (*MBO* § 3 lg 9).

*MOB*'is ei ole eraldi avatud **ehitamise** mõistet, küll on aga defineeritud **ehitusviis**: ehitusviis on ehitustoodete kokkupanemine ehituslikuks rajatiseks või selle osadeks (*MOB* § 3 lg 10).

Ehitusseaduse § 18 sisalduva ehitusprojekti instituudi analoog Saksa õiguses puudub.

Saksa planeerimisõiguses on defineeritud (ehituslik) **eelprojekt** või arendusalgatus (*Vorhaben*): *BauGB* § 29 lg 1 järgi on sellega tegemist siis, kui eelprojekti sisuks on ehituslike rajatiste ehitamine, muutmine või nende kasutuse muutmine või pinnase kuhjamine, kaevandamine ning laoplatside rajamine. Sätte sõnastusest on ilmne, et eeskätt lähtutakse krundi ehituslikust kasutusest; muud kasutusviisid kvalifitseeruvad eelprojektina ainult siis, kui tegemist on pinnase kuhjamisega, kaevandamisega või laoplati rajamisega.<sup>98</sup> Eelprojekti definitsioon on toodud piiritlemaks ettevõtmisi, mille korral on vaja lähtuda *BauGB* § 30 - § 37 toodud tingimustest eelprojekti lubatavusele. Nimetatud tingimused on sõltuvad eelprojekti täideviimise kohas kehtivast hoonestusplaanist:

1. nn kvalifitseeritud hoonestusplaani (*BauGB* § 30 lg 1) korral piisab sellest, et järgitakse hoonestusplaani poolt seatud nõudeid (mis on seetõttu ka põhjalikumad, kui lihtsa hoonestusplaani omad) ning tagatakse ühendatus infrastruktuuriga (*Erschließung*);
2. eelprojektiga seotud hoonestusplaani (*BauGB* § 12) korral ei tohi eelprojekt olla vastuolus hoonestusplaanis tooduga ning tagatud peab olema ühendatus infrastruktuuriga (*BauGB* § 30 lg 2);
3. lihtsa hoonestusplaani (*BauGB* § 30 lg 3) korral sõltuvad tingimused omakorda sellest, kas eelprojekti tahetakse ellu viia nn sisealas (*Innenbereich*, *BauGB* § 34) või välisalas (*Außenbereich*, *BauGB* § 35), kuid põhimõtteliselt võetakse mõlemal juhul hoonestusplaanis sätestamata jäänu kindlaksmääramiseks võrdluseks ümbritsev keskkond ning igal juhul peab olema tagatud ühendatus infrastruktuuriga.

Eesti ehitusseaduses sisalduva projekti määratlusega (=„dokumentide kogum“, § 18 lg 1) on sarnasem saksa ehituskorraldusõiguses toodud „**ehitisvisandi**“ (*Bauvorlage*) mõiste, mille all peetakse silmas kõiki materjale, mis tuleb esitada koos ehitusloataotlusega ning mis on

<sup>97</sup> mõeldud on ilmselt katuse olemasolu.

<sup>98</sup> Krautzberger in Bielenberg, § 29, Rn 50

vajalikud viimase läbivaatamiseks ning hinnangu andmiseks eelprojektile (*MBO* § 68 lg 2). Peale allkirjastamiskohustuse (*MBO* § 65 lg 1, § 68 lg 4) pole ehitisvisandile seaduse tasandil eraldi nõudeid toodud, selleks on aga jäetud võimalus kõrgemaile ehitusjärelvalve organile (asjakohane ministeerium) anda välja määrusi täpsustavate nõuetega (*MBO* § 85 lg 3 ls 1 p 1; *HBO* § 80 lg 3 ls 1 p 1).

Silmas tuleb pidada, et liidu reguleerimispädevusse kuuluv ja planeerimisõiguslik eelprojekt ei ole otseselt seotud liidumaade pädevuses oleva ning ehitusõigusliku ehitisvisandiga ning ehitusloataotlusele esitatavate nõuetega.<sup>99</sup>

**Projekteerimistingimuste** instituuti saksa ehituskorraldusõigus vähemalt seaduse tasandil ei reguleeri.

### *Itaalia*

Ehitusseadus kirjeldab, mida võib mõista ehitusliku sekkumise (art 3) all. Erinevatele ehituslikele sekkumistele on õigusaktid ette nähtud erinevad nõuded – näiteks osa on vabastatud ehitusloa taotlemise kohustusest.

Ehituslikud sekkumised on –

1. sekkumine, mis seisneb tavapärasel ehitustööl. Tavapärase ehitustöö on sekkumine, mis seisneb parandamises, uuendamises või asendustöodes või töodes, mis on vajalikud ehitise säilitamiseks või tehniliste lahenduste efektiivseks kasutamiseks.
2. sekkumine, mis seisneb tavapärast ehitustööd. Tavapärase ehitustöö on sekkumine, mis seisneb renoveerimises, struktuursete osade asendamises, hügieeni- ja sanitaarnõuete täitmiseks vajalike tehnoloogiate paigaldamises, sealjuures ei tohi muutuda ehitise maht ja pindala ega muudeta kasutusotstarvet.
3. sekkumine, mis seisneb restaureerimises ja säilitamiseks ümberkujundamises. Tegu on sekkumisega, mis on suunatud ehitise säilitamisele ja tema toimimise kindlustamiseks süstemaatiliste tööde kaudu, mis oma olemuselt, formaalselt ja struktuurilt on seotud ehitisega, sealjuures muutmata ehitise kasutusotstarvet ega eemaldamatabehitise välisilmet puudutavaid osasid.
4. sekkumine, mis seisneb ehitise restruktureerimises. Süstemaatiline töö, millega muudetakse ehitise olemust. Vastava tööga võivad kaasned ehitise olemuslike osade rekonstrueerimine, asendamine, äravõtmine, muutmise või uute osade või seadmete lisamine. Rekonstrueerimiseks loetakse ka lammutamist ja uuesti ehitamist, kui tehakse ehitise samade mõõtmete ja välisilmega, välja arvatud juhtudel kui lisatakse antiseismilised osad.
5. sekkumine, mis seisneb uue ehitise ehitamises. Need on sellised ehituslikud ja urbanistilised muudatused, mida ei ole käsitletud ülaltoodud punktides. Neid võib eristada:
  - a) tehase ehitamine maa alla
  - b) ehitised, mida ei ehitata kommuun
  - c) infrastruktuuride rajamine, mis toob endaga kaasa ehitamatu maa<sup>100</sup> muudatused
  - d) tornide ja kõrgepingemastide ehitamine

<sup>99</sup> Krautzberger in Bielenberg, Vorbemerkungen zu den §§ 29–38, Rn 13

<sup>100</sup> *Il suolo in edificato* – tegu on meie mõistest maaga, mille sihtotstarve ei luba sellel ehitada. Itaalia kohtud on jõudnud seisukohale, et kui tahata ehitada või ehitamata kasutusotstarvet muuta, tuleb seda teha ehitusloaga. Vt näiteks - Penale Cass. Sez. 3, Sentenza n. 6930 del 19/02/2004 (Ud. 27/01/2004 n.00085 ) Rv. 227566.

e) valmisdetailidest maja kokkupanek ning selle osade ehitamine, autokaravani või treileri, matkaauto või laeva kasutamine elamiseks, töökohaks või laoks, kui nende paigaldamisega ei rahuldata ajutisi vajadusi.

f) kui ehitatakse (laiendatakse) üle 20% algse ehitise mahust

g) materjalide või kaupade ladustamise kohad, millega kaasneb ehitamatu maa püsiv muutus

h) kui muudetakse olemasolevate ehitiste või teede asukohta<sup>101</sup>.

### *Sloveenia*

Mõisted: seaduse artiklis 2 Definition of terms on esitatud ligi 90 mõiste definitsiooni, seega on mõisted väga täpselt sisustatud. Tekstiliselt on ära defineeritud ka erinevad igapäevased mõisted seinast sein, seal hulgas ka igapäevaselt tavakeeles kasutatavad mõisted nagu keldrikorrus vms.

Leian, et mõistete täpse defineerimisega kaasneb oht mõistet liialt kitsendada, mis omakorda võib tekitada probleeme seaduse rakendamisel. Teen ettepaneku seaduses mõisteid mitte defineerida, vaid vajadusel teha seda konkreetses määruuses mis antud kitsama valdkonnaga tegeleb. Ka hetkel laual olevates määrustes oleme võtnud sellise seisukoha, et vajadusel defineerime mõiste. Määruse tasandil on ka mõiste definitsiooni kohendamine lihtsam. Ilmselt me siiski ei pääse põhimõistetest nagu: ehitis, hoone, rajatis, ehitamine, erinevad osapooled, seal hulgas tellija jne).

### *Iirimaa*

**Ehitis** - mõistet ei avata. Ehitis on ehitise osa ja iga struktuur, mis kuulub klassi mida minister on käesoleva seaduse kohaldamiseks määratlenud ehitisena.

**Ehitamine** (construction) – igasugune ehitistel tehtav töö, sealhulgas iga töö mis seondub ja on vajalik ehitise ehitamisega, laiendamisega, muutmisega, parandamisega või renoveerimisega.

**Oluline muutus** (material change, BCA 3.3).

See mõiste on vajalik seonduvalt seaduse kohaldamisalaga. Vastavalt BCA 3.1 võib minister kehtestada ehitismääruseid mis reguleeriks: ehitiste projekteerimist ja ehitamist; ehitiste olulist muutmist, sealhulgas laiendamist; ükskõik millise muu olulise muutuse suhtes, st ehitise kasutusotstarbe muutus. Oluline muutus on aset leidnud kui näiteks ehitist mida ei ole ehitatud elamuna või mis küll elamuna on ehitatud, kuid omandatud teistel eesmärkidel kasutamiseks, hakatakse kasutama elamuna; ühepereelamut hakatakse kasutama mitmepereelamuna jne.

Väga palju mõisteid määratletakse ehitismääruses (building regulations 1997 edaspidi BR 1997). Eesti ehitusõiguse mõistes ei ole enamik mõisteid olulise tähendusega (mis on kaubanduskeskus, ühekorruseline hoone, päevakeskus jne).

---

<sup>101</sup> *Il tessuto urbanistico-edilizio* – ehituslike sekkumiste jada, mis süsteemselt muudab olemas olevate ehitiste asukohta või/ja teede asukohta. Otsetõlkes urbanistiline-ehituslik kangas ehk olemasolev ehituslike elementide võrgustik.

## *Uus-Meremaa*

### **Põhilised mõisted**

Mõistetele on pühendatud p 7, mis loetleb 11 leheküljel olulisi mõisteid. Enamasti on mõisted defineeritud läbi vastavale regulatsioonile viitamise. Nendest on võrdlusmaterjalina ja Uus Meremaa ehitusõiguse sisust arusaamise tarbeks olulisemad:

**ehitis (p 8-9)** mõiste on avatud läbi positiivse ja negatiivse loetelu:

+ ehitis on ajutine või püsiv, liigutatav või püsivalt maapinnaga ühendatud struktuur ja mis hõlmab ka:

- mehhaanilisi, elektrilisi või muid süsteeme;
- piirdeaeda;
- mootorsõidukit, mis on liikumatu (immovable) kuid mida inimesed kasutavad püsivalt või pikaajaliselt;
- mastid, telekommunikatsiooni antennid jmt;
- köistee;
- 2 või enam ehitist, mida valmimisel hakatakse kasutama koos ja millel on sama omanik.

- ehitis ei ole:

- võrguettevõtja valduses ja kontrolli all olev tehnosüsteem, mis on ehitise väline ning mida ühendatakse või mis on ettenähtud ühendamiseks ehitisega viimase funktsioneerimise tagamiseks. Võrguettevõtja valduses ja kontrolli all olevaks süsteemiks ei peeta sidemaste ja antenni mis on ehitisel või on ehitise osaks;
- Ehitustellinguid
- Kraanad, suusaliftid, õhusõiduvahendid jmt

**Ohtlik ehitis** – ehitis on ohtlik, kui tavapärase asjaolude esinemise korral (va maavärinad) võib ehitis põhjustada inimese surma või vigastuse või varakahju (p 121). Ehitis on ohtlik ka siis, kui selle kasutamisest või selle tuleohtlikkuse tõttu saab selles ehitises või kõrval olevas ehitises inimene surma või saab tervisekahjustuse või saab kahjustatud vara või tekib tulekahju.

**Ebasanitaarne ehitis** – ehitis on ebasanitaarne kui see on haisev (offensive) või tõenäoliselt terviseohtlik tulenevalt sellest kus see asub või kuidas ta ehitatud või on lagunenud või hooldamata. Ebasanitaarseks ehitiseks on ka ehitis, millel puuduvad vajalikud ehitise kasutusviisile vastavad sanitaarsüsteemid (sade- ja reovee süsteemid, WC jne).

**Ehitusluba** (building consent) – definitsiooni ei ole antud, viidatud on sisule. See on luba, millega lubatakse ehitustöid teostada. Luba antakse, kui võib mõistlikult eeldada, et kavandatava ehitustöö puhul on tagatud ehituskoodeksi nõuete täitmine kui neid ehitustöid teostatakse kooskõlas loa taotlusega esitatud projektile.

### **Ehitustöö (building work)**

- ehitisel või ehitisega seonduv töö, sh ehitise püstitamine, muutmine, lammutamine või eemaldamine;
- **töö krundil, mis mõjutab seda kuidas krundil olev ehitis vastab ehituskoodeksi nõuetele;**
- **ehitusplatsi ettevalmistustööd (sitework), sh pinnasetööd;**
- ehitise kavandamine.

**Reguleeritud ehitustöö** (restricted building work) on ehitustöö, mis:

- On kriitilise tähtsusega ehitise püsivuse seisukohalt;
- on selline töö, mida võib teha vaid selleks tööks litsentseeritud isik;
- hõlmab projekteerimist;
- ei ole töö milleks ei ole ehitusluba vaja.

**Energiatööd** – elektri- ja gaasitööd.

**Vastuvõtusertifikaat** (certificate of acceptance) – p 95 dokument, mida kasutatakse kui ehituskoodeksi vastavuse sertifikaati ei saa väljastada, kuid põhimõtteliselt võib ehitisega rahule jääda. Seadustamise instrument.

**Vastavussertifikaat** (code compliance certificate) p 95 – ehitusjärelvale asutus kinnitab sellega ehitise vastavust ehituskoodeksile. (kasutusluba)

**Ehitamise inspekteerimise töö** (building inspection work) tähendab:

- projekti hindamine ja heakskiitmine (building design documents);
- ehitustööde inspekteerimine (ülevaatus);
- ehitusnõusolekute väljastamine (building consents);
- ehitusnõusolekute järgimise kontrollimine;
- vastavuskavas (compliance schedule) sätestatud ülevaatus, aruandlust ja hooldust.

*Soome*

Soomes kehtiv Maakasutus- ja ehitusseadus sisaldab eraldi osa (§ -d 113-115), mis kannab nimetust „Eitamist käsitlevad mõisted“, milles on väljatoodud alljärgnevad mõisted.

### **Ehitis**

Ehitis on elamiseks, töötamiseks, ladustamiseks ja muuks tarbeks mõeldud kohtkindel või kohtkindlaks peetav ehitis, mille omaduste tagamine eeldab ametkonnapoolset järelevalvet ohutuse, tervislikkuse, loodussõbralikkuse, õdususe, keskkonnasõbralikkuse ja muude käesoleva seaduse kohaste eesmärkide saavutamiseks. Ehitiseks ei loeta väikesemahulist ja kergkonstruktsioonis ehitist või väikest seadet, kui neil pole erilisi maakasutust või keskkonda mõjutavaid omadusi.

### **Jaekaubandusettevõte**

Käesoleva seaduse kohaselt suur jaekaubandusettevõte on see, milles on üle 2000 m<sup>2</sup> korruste pinda.

### **Korruste pind**

Krundi või ehitusplatsi korruste pinnaks loetakse sellele püstitada lubatavate ehitiste korruste pindalade summat. Ehitise korrus on kas täielikult või olulises osas maapinnast kõrgemal, keldrikorrus kas täielikult või olulises osas allpool maapinda ja võimalik pööning põhiliselt fassaadi ja katuse vahel ülakorrusest kõrgemal. DP-s võib olla lubatud rohkem kui ühe keldrikorruse ehitamine või ehitise põhitegevuseks vajalike pindade paigutamine maapinnast allapoole või pööningutasandile. Ehitise korrusepinnaks loetakse korruste pinnad alates välisseinte välisküljest ja see keldrikorruse või pööningu pind, mida sõltuvalt asukohast, kompleksusest, suurusest, valgustatusest ja muudest omadustest saab lugeda ehitise põhitegevuseks vajalike pindade hulka. Kui välisseina paksus on üle 250mm, võib selle alla jäävat pinda lugeda ehitamise summaarse korruste pinna lubatud ületamiseks.

## *Taani*

Taani ehitusseadus ei sätesta eraldi mõisteid. Mõned mõisted on tuletatavad ehitamist reguleerivatest sätetest. Näiteks on seaduse § 2 lõikes 2 sätestatud, et ehitiste all mõeldakse hooneid ja piirdeid, aga samuti ka muid püsikonstruktsioone ja rajatisi, millele seadus kohaldub.

### 2.4.2 Analüüs

Töögrupp leidis, et käsitleda tuleb seaduse rakendamise seisukohast olulisi mõisteid. Võrdlusriikide õiguse pinnalt võib teha järelduse, et ehitusõiguses defineeritakse, kas ehitist või ehitamist (ehitustöö), mõningatel juhtudel siiski ka mõlemat (Uus Meremaa). Ka Eesti kehtivas õiguses on reguleeritud mõlemat, sest leitakse, et iga tegevuse tulemus ei ole ehitis ja iga ehitis ei too endaga kaasa ehitamist.

Ehitusseaduse mõisted peavad olema piisavalt laiad, et tagada kõikehõlmavus seaduse kohaldamisel. See ei tähenda, et kõikide mõistete alla minevate objektide või tegevuste suhtes peab rakenduma loakohustus. Loakohustus võib vastavalt objektile või tegevusele olla erinev või sootuks puududa.

Ehitusõiguses sätestatavad mõisted peaksid olema niivõrd laiad, et suudaksid hõlmata ka eriosades nimetatud mõisteid, mille sisu kattub ehitusõiguse üldosa mõistetega (näiteks remont).

Analüüsides ehitusseaduse eesmärki, leiti, et ehitusõiguses saab eristada järgnevaid tegevusi, mis võivad vajada avalik-õigusliku kontrolli olemasolu. Eristada saab järgnevaid ehitisega seonduvaid olulisemaid tegevusi:

1. projekteerimine
2. ehitamine
3. kasutamine
4. lammutamine

Ülalmainitud tegevustega seonduvad neid abistavad või nendega muul viisil seonduvad tegevused, näiteks ekspertiis või energiaaudit, ehitusplatsi ettevalmistustegevused jne. Vastavaid tegevusi eraldi ehitusseaduses defineerida ei ole vajalik, kuid ära tuleb näidata nende sooritamise kohustus (kui see on olemas) ja mõningal juhul alamastme õigusaktis ka nende tegevuste täpsemad sisud ja väljundid. See ei välista nende tegevuste suhtes professionaalsuse põhimõttest lähtuvalt pädevusnõuete kehtestamist.

### **Projekteerimine**

Projekteerimine kui tegevus ei vaja seaduse tasemel eraldi definitsiooni. Projekteerimise tulemus on ehitusprojekt. Kui soovitakse antud mõistet ning selle tulemust selgemalt lahti kirjutada, siis saab seda teha alamastme õigusaktiga (määrus).

Projekteerimist kui ehitise kavandamist mainib võrdlusriikidest näiteks Uus-Meremaa.

### **Ehitamine**

Ehitamine on mistahes töö, mis on vajalik ehitise rajamiseks (maa peale ja maa alla), muutmiseks, taastamiseks või lammutamiseks. Töögrupp töö alljärgnevalt välja, millised on ehitistega seonduvad tegevused. Mõiste sisustamine peab andma edasi, et igasugune ehitistega seonduv tegevus on ehitamine, kuid mitte igasugusele tegevusele ei kohaldu loamenetlus.

Nimetatud tegevused on esitatud näidisloeteluna. See tähendab, et vastavate ehitustööde tegemisel tuleb järgida üldisi nõudeid ehitisele ja ehitamisele, kuid iga tegevuse puhul ei ole alati vajalik avaliku võimu sekkumine.

Ehitamine seisneb: (+ - märgib, et töögrupi hinnangul on avalik-õiguslik kontroll vajalik)

- Püstitamine/rajamine/ valmisdetailidest kokkupanemine (monteerimine) +
- Laiendamine +
- Muutmine (kui on tegemist oluliste ehituskonstruksioonidega muutmiseга +)
- Rekonstrueerimine/ Ümberehitamine +
- ~~Renoveerimine~~
- Remont - parendamine
- Tehnosüsteemi asendamine – asendamine samaväärseга
- Restaureerimine – mahud ei muutu, uuendatakse. Oluliste ehituslike tööde kaasnemise puhul +
- Ehitise taastamine – asendamine+
- Avariitööd – / + (teatud juhtudel vajalik hilisem seadustamine)
- Konserveerimine -
- Valmisdetailidest kokkupanemine

Nimetatud tegevuste näol on tegu näidisloeteluga, mida võib vastavalt eriosade analüüsile täiendada. Oluline on, et igasugusele ehitustegevusele ei kohaldu loamenetlus. Küll aga kohalduvad ehitusseaduse põhimõtted ja ehitisele esitatavad nõuded. Töögrupp teeb ühtlasi ettepaneku renoveerimise mõiste seadusest välja jätta, sest see kordab üldjoontes üle rekonstrueerimist ning praktikas ei ole see kasutust leidnud.

Võrdlusriikidest on ehitamist kui tegevust maininud Itaalia, Iirimaa ja Uus-Meremaa. Loetletud tegevuste juures on näiteks Itaalias nimetatud vaba ehitustegevus, mis ei ole kaetud loakohustuseга. Nimetatud riikide ehitamise mõiste sisustamine on võrreldes Eesti kehtiva õiguseга suhteliselt detailne. Itaalia ja Iirimaa toovad mõlemad välja, et ehitamine hõlmab ka asjade (väiteks autokarvan vms) püsivat paigutamist või jätmist seal elamiseks, töötamiseks või ladustamiseks.

Uus-Meremaal on sätestatud sarnane loetelu, kus öeldakse, et ehitustöö (building work) on:

- ehitisel või ehitisega seonduv töö, sh ehitise püstitamine, muutmine, lammutamine või eemaldamine;
- töö krundil, mis mõjutab seda kuidas krundil olev ehitis vastab ehituskoodeksi nõuetele;
- ehitusplatsi ettevalmistustööd (sitework), sh pinnasetööd;
- ehitise kavandamine.

Irimaal tuuakse välja olulise muutuse mõiste, mis aitab täpsemalt sisustada ehitamise mõistet. Vastava mõiste kehtestamist ehitusseaduses võiks kaaluda, et eristada loakohustuseга ehitamist ning ehitustöid, mis ei allu loakohustusele, kuid mis peaksid siiski ehitusseaduse põhimõtteid järgima.

Olulise muutuse sätestamine hõlbustab mõistlikkuse põhimõtte juurutamist, kus avaliku võimu ning ehitustöid tegeva isiku vahel on usaldussuhe. Avaliku võimu poole pööratakse siis, kui tegu on täiendavat kontrolli vajava tegevusega, muudel juhtudel on isikutel vastavalt oma soovile õigus ehitada, kui seda teha õiguspärasel viisil.

## **Kasutamine**

Ehitise kasutamine seisneb eelkõige ehitise korrashoius ja hooldamises. Ehitise kasutamist ei ole vajalik eraldi defineerida. Õigusakti tasemel on vajalik näha ette üldised nõuded kasutamisele, et anda viide, et vastavat valdkonda peetakse oluliseks.

## **Lammutamine**

Kehtiva õiguse kohaselt on lammutamine ehitamine. Lammutamise juures tuleks eristada, kas tegu on osalise või täieliku lammutamisega. Lammutamise eraldi väljatoomine toetab ehitise eluea kontseptsiooni ning aitab samuti kaasa järelevalvefunktsioonide selgemale sõnastamisele.

Eelnevalt analüüsiti ehitusõiguses normeeritavaid tegevusi. Järgnevalt käsitletakse ehitusseaduse objekte.

Eristada saab:

1. ehitis
2. ehitusprojekt
3. kasutus- ja hooldusjuhend
4. lammutusprojekt

## **Ehitis**

Ehitis on asi, mille eesmärk hõlmab alltoodud omadusi:

1. Kohtkindlust
2. Püsivust – ajaperiood võib olla piiritletud/kokku lepitud
3. Inimtegevuse tulemust
4. Eesmärk hõlmab endas tahtlust tulemuse saavutamiseks (ehitis).

Ehitis koosneb reaalsest tulemusest. Kaardid, plaanid ning muud dokumendid kuuluvad ehitise juurde päraldistena (TsÜS § 57, § 58).

Ehitised jagunevad hooneteks ja rajatisteks. Hooneid ja rajatiseid eristavad nende kasutusotstarbed, funktsioonid ja eesmärgid. Üldiselt võib väita, et hoonetele on sätestatud täpsemad ehituslikud nõuded. Ka planeeringu koostamise nõue laieneb eelkõige hoonetele.

Kehtivas õiguses eristatakse hooneid ja sisekliima tagamisega hooneid. Töögrupp leidis, et hoone definitsioonis vastavat erisust vajalik teha ei ole. Hoone ja sisekliima tagamisega hoone eristamine on vajalik vaid nõuete kehtestamiseks: st et on hooned (soovitav sätestada loetelu või vastavuskriteeriumid), mille puhul tuleb järgida energiatõhususe nõudeid ning on hooned, mille puhul neid nõudeid ei ole vaja järgida.



Kehtiva seaduse hoone definitsioon on puudulik, sest hoonesarnased ehitised (nt alajaamad), mis teenindavad rajatise, ei peaks olema hoone definitsiooni all, sest tema olemuslik ülesanne on eelkõige rajatise teenindamine, mitte iseseisva hoonena funktsioneerimine.

Võrdlusriikidest on ehitist defineerinud Saksamaa, Uus-Meremaa ja Soome. Saksamaa eristab ehituslikke rajatise ja nende eriliigina hooneid. Ehituslike rajatiste tunnused on maapinnaga ühendatus, toodetud ehitustoodetest; ühendus pinnasega esineb ka siis, kui rajatis oma raskuse tõttu pinnasel seisab või on fikseeritud siinidel piiratult liikumisvõimeline või kui rajatis on oma kasutuseesmärgi järgi paikseks kasutamiseks määratud. Sealjuures hoone on iseseisvalt kasutatav, kaetud ehituslik rajatis, millesse on inimestel võimalik siseneda ning mis on selleks kohane või mõeldud, et kaitsta inimesi, loomi või asju.

Uus-Meremaal on ehitise ajutine või püsiv, liigutatav või püsivalt maapinnaga ühendatud struktuur. Soomes antakse ehitise mõiste tema kasutusotstarbe järgi. Ehitise on elamiseks, töötamiseks, ladustamiseks ja muuks tarbeks mõeldud kohtkindel või kohtkindlaks peetav ehitise, mille omaduste tagamine eeldab ametkonnapoolset järelevalvet ohutuse, tervislikkuse, loodussõbralikkuse, õdususe, keskkonnasõbralikkuse ja muude käesoleva seaduse kohaste eesmärkide saavutamiseks.

Ühisosana võib välja tuua, et ehitise tunnused on –

- püsivus
- maapinnaga ühendatus
- eesmärk ehitises elada, töötada vms.

Oluline on veel välja tuua, et rajatise ja hooneid eristatakse ainult Saksamaal. Normikirjutajal tuleks kaaluda, kas rajatise ja hoone eristamiseks on vajalik anda definitsioonid või piisab eriehitistele esitatavatest nõuetest, mille kaudu on abstraktselt võimalik eristada erinevaid ehitiseid ning nende esitatavaid nõudeid.

### **Ehitusprojekt**

Töögrupp leidis, et ehitusprojekti mõistet eraldi sätestada ei ole vajalik, sest piisab ehitusprojektile esitatavatest nõuetest ja millele saab täpsustavaid nõuded esitada ehitusseaduse alamaktis. Täpsemalt käsitleme vastava instituudiga seonduvat loamenetlusi ettevalmistavate tegevuste juures.

### **Kasutus- ja hooldusjuhend**

Kasutus- ja hooldusjuhendiga seoses ei ole vajalik eraldi mõiste sisustamine. Kui seadusandja peab vajalikuks, siis võib esitada (miinimum) nõuded kasutus- ja hooldusjuhendi sisule ehitusseaduse alamaktis..

### **Lammutusprojekt**

Lammutusprojekti mõiste ei vaja eraldi sisustamist. Kui seadusandja peab vajalikuks, siis on võimalik ehitusseaduse rakendusaktis anda lammutusprojektile konkreetsed nõuded ja sisu.

Huvigruppidega arutelul leiti seoses ehitusõiguses sisalduvate mõistetega järgmist:

Mõisted remont ja rekonstrueerimine on segased ja neid tuleks selgemalt reguleerida. Lisaks nenditi, et paikse kasutamise mõiste defineerimine on oluline ja et seda peaks ehitamise mõiste andmisel arvestama.

Leiti, et piir tuleb leida loakohustuse osas. Küsimus on, millal on avalikul võimul huvi ehitiste ja ehitustegevuse osas. Osad huvigrupid tõid välja, et ehitamise ja ehitise mõiste on kohtupraktikas hästi toiminud ja neid ei oleks vaja muuta.

Küsimus oli veel ka püsiva ühendamise kohta. Püsiva kriteeriumi tuleks selgemalt sisustada või anda tõlgendus, sest püsiv võib tähendada konstruktsioonina (staatikalist) püsivat, kui ka ajaliselt püsivat.

Lisaks arutleti, mis on ehitise osa (taimed) ning kas ehitusloa omajal on kohustus kõik ehitise osad kasutusloa saamiseks välja ehitada. Kokkuvõtvalt nenditi, et ehitusloa ja ka kasutusloa tuleb anda terviklikku keskkonda silmas pidades. See tähendab, et kui esmapilgul ehitisena mitte käsitletavat objektid, näiteks taimed on olulised hoone püsimise vms osas (eelkõige ehituseaduse põhimõtete täitmise osas), tuleb ka taimed enne kasutusloa taotlust vastavalt projektile paigutada.

**Hoonete ja rajatiste** osas leiti, et probleemid on hoone ja sisekliima tagamisega hoone eristamise juures.

Lisaks nenditi, et kuigi üldjoontes rajatiste osas täna planeerimiskohustust ei ole, oleks siiski vajalik, et see kohustus oleks ka teatud rajatiste osas. Toodi välja, et see võiks olla eelkõige avaliku huvi puudutava kriteeriumi kaudu. Alternatiiv oleks lasta planeeringu menetlejal ise otsustada.

Toodi välja ehitise kasutamise ja elukaare mõiste olulisust. Töögrupp on selles osas varem leidnud, et eelkõige saab see olla oluline ehitusõiguse põhimõtete tagamisel. Kasutamise reguleerimisel esitati näitena auto tehnoulevaastust, kuid osapooled nentisid, et pidev kontroll võib ehitise omanikule olla liialt koormav, seega ei pruugi olla majanduslikke mõjusid arvestades, selle sätestamine mõistlik.

Sooviti lisada, et oht võib seisneda ka ohus pärandile (muinsuskaitse).

**Rekonstrueerimist** kui ehitamise alaliiki tuleb täpsustada tingimusega, et rekonstrueerimisel peab säilima ehitise kubatuur (või kui palju see võib muutuda). Erandina peab sätestama juhtumi, kus ehitise kubatuuri suurenemine on tingitud ehitisele esitatavate nõuete täitmisest (nt energiatõhususe miinimumnõuete täitmiseks vajalik täiendav soojustus). Ehitamise juures tuleb tähelepanu pöörata ka energiatõhususe miinimumnõuete rakendumisele ehitise olulisel rekonstrueerimisel. Olulise rekonstrueerimisena käsitletakse sellist rekonstrueerimist, mis on suurem kui 1/3 ehitise taastamismaksumuses. Selline määratlus ei ole täpselt kooskõlas hoonete energiatõhususe direktiiviga, kus oluliseks rekonstrueerimiseks loetakse rekonstrueerimistõid, mille maksumus ületab veerandi ehitise väärtusest. Kuna rekonstrueerimisel peab säilima ehitise kubatuur (v.a eelnevalt nimetatud erandid), siis igasugust ehitise kubatuuri muudatust loetakse laiendamiseks.

Huvigrupid tõid välja, et kubatuur ja kasutusotstarve peaks jääma samaks.

Muinsuskaitsete objektide rekonstrueerimise korral peab välisilme samaks jääma.

Lisati, et alati ei ole vajalik rekonstrueerimisel nõude kehtivate ehitisele ja ehitamisele esitatud nõuete järgimist (Tallinna raekoda). Sooviti, et lisataks asendamise mõiste ehitamise mõiste alla.

Oluline rekonstrueerimise kohta toodi välja, et ehitusloa menetluses on ehitusmaksumuse väljaselgitamine väga raske.

Veel leiti, et olulise rekonstrueerimise ja energiatõhususe nõuete järgimine tuleks energiatõhususe direktiivi osas üle vaadata.

Tehnosüsteemi mõiste on ehitusseaduses defineeritud alates 1. maist 2009, mistõttu tuleb jälgida selle täpsust ja asjakohasust. Toodi välja, et tõenäoliselt ei ole vastav definitsioon vajalik.

### 2.4.3 Normiettepanek

Defineerida on vajalik:

**Ehitamine** on mistahes töö, mis seisneb eelkõige ehitise püstitamises, rajamises, laiendamises, muutmises, rekonstrueerimises, ümberehitamises, remondis, parendamises, asendamises, restaureerimises, taastamises, avariitöodes, konserveerimises ja valmisdetailidest kokkupanemises.

Kaaluda ehitamise mõiste alla vallasasjade püsiva kasutamise mõiste lisamist, kui seda tehakse elamiseks, töötamiseks või ladustamiseks.

Sätetada **vaba ehitustegevuse** säte, mille osas on vajalik järgida ehitusseaduse põhimõtteid, kuid mis tegevused ei allu mistahes loakohustusele.

**Ehitis** – jätta ehitise definitsioon kehtiva õigusega võrreldes samaks ning lisada eesmärki väljendav osa, mis peab täpsustama, et ehitist on ehitatud, et seda ehitisena kasutada.

Ehitised on hooned ja rajatised.

Alternatiivina kaaluda ning küsida suunist, kas piisab ehitise definitsioonist. Sellisel juhul tekiks liigitus automaatselt esitatavate nõuete kaudu.

**Ehitustoodete** osas teeb töögrupp ettepaneku analüüsida seda koos eriosadega ning muuta regulatsioon toote nõuetele vastavuse seaduse osaks. Sellega seonduvalt tuleb ka ehitustoodete direktiiv korrektselt uuesti üle võtta.

## **2.5 NÕUDED EHITISELE**

### 2.5.1 Võrdlusriigid

*Saksamaa*

**Ehitise garantiid** *BauGB* ega *MBO* ja *LBO*'d ei reguleeri.

**Ohutusse puutuvalt** sisaldab *MBO* üldisi nõudeid ehitusplatsile (§ 11), ehituslike rajatiste stabiilsusele (§ 12), kaitsesele kahjulike mõjutuste vastu (§ 13), tuleohutusele (§ 14), soojus-, heli- ning vibratsiooniisolatsioonile (§ 15) ning ehitusliku rajatise ning krundi liigeldavusele (§ 16). Teiseks on *MBO*'s reguleeritud erinõuded seinte, lagede ja katuste tuleohutusele (§ 26 - § 32); pääseteedele, avaustele, turvapiiretele (§ 33- § 38); hoone tehnosüsteemidele (§ 39 - § 46) ning kasutusele (§ 47 - § 51).

**Keskkonnasäästlikkusealaseid** norme sisaldab *MBO* üllatuslikult vähe – energiatõhusus on tuletatav vaid § 15 lg'st 1: „hooned peavad oma kasutusele ning kliimaoludele vastavat soojusisolatsiooni omama“. Põhimõtteliselt võib ka §'st 13 tuletada nõude vältida kahjulikke mõjutusi keskkonnale, kuigi sätte sõnastusest jääb segaseks kas eesmärgiks on vältida kahjulikke mõjutusi ehituslikule rajatisele endale või ka ehituslikust rajatisest lähtuvaid mõjutusi ümbrusele: „ehituslikud rajatised peavad olema paigutatud, varustatud ja kasutusele kõlbulikumad nii, et läbi vee, niiskuse, taimsete ning loomsete kahjurite või teiste keemiliste, füüsikaliste või bioloogiliste mõjurite ei tekiks vastuvõetamatuid ohte. Krundid peavad ehituslikele rajatistele sobilikud olema.“

**Ehitise välisilmet** on mainitud nii *MBO*'s kui ka *LBO*'des. Näiteks sätestab *MBO* § 9 ls 1, et ehituslikud rajatised peavad vormi, mõõdu, ehitusruumala ning ehitusosade suhte ning ehitusosade omavahelise suhte, materjalide ning värvi järgi niimoodi loodud olema, et nad ei mõju deformeerununa. Sama paragrahvi teise lause järgi ei tohi ka tänava-, koha- või maastikupilti deformeerida. Analoogne säte sisaldub *NdsBO* § 1 lg's 3, *BayBO* §'s 8 ning *HBO* §'s 9.

„Deformatsioon“ on määratlemata õigusmõiste, mida tuleb tõlgendada kitsendavalt ehitusvabaduse kasuks. Sätte eesmärgiks ei ole mingite konkreetsete esteetiliste väärtushinnangute pealesurumine – selleks on pädevus kohalikul omavalitsusel hoonestusplaani (detailplaneeringu) raames ning mitte ehitusjärelvalveametil – , vaid mitteaktsepteeritavate ehitiste ning olukordade ehituskorraldusõiguslike meetmetega vältimine. Ameti „maitse diktaadile“ tulevad piirangud eriti omandigarantiist (*GG* art 14 lg 1). Saksa kohtud on leidnud, et deformatsiooni all tuleb mõista koletut olukorda, kus „vaatleja ilutunnetust mitte ainult ei riivata, vaid lausa vigastatakse“.<sup>102</sup>

Liidumaade õigusega võib kohalikele omavalitsustele anda õiguse vastu võtta hoonestusplaani (detailplaneeringu) sätetest (*BauGB* § 9 lg 1) väljuvalt nn kujundusmäärusi (*Gestaltungssatzung*, sarnane Eesti ehitusmäärusele), eeldusel et need ei puuduta otseselt maakasutust.<sup>103</sup> Selline võimalus on sätestatud nii *MBO* §'s 86 kui ka *LBO*'des (nt *HBO* § 81 lg 1 p 1). *MBO* § 86 lg 1 p 1 ning *HBO* § 81 lg 1 p 1 näevad ette, et sellistes määrustes võib sätestada erinõudmisi ka ehitusliku rajatise välisele kujule. Välise kuju all tuleb mõista „väljast nähtavat kuju vormi, mõõdu, värvi, materjali ja ehitusmahu ning ehitusosade omavahelise suhte järgi“<sup>104</sup>. Näiteks on selleks nõuded ehitise paiknemisele, mõõtmetele, materjalile, välisseinale värvile; ustele, akendele, luukidele, eenditele, rõdudele, varjudele, välistreppidele; katusele (kuju, kalle, materjal) jms.<sup>105</sup>

<sup>102</sup> Hornmann, G. Hessische Bauordnung. C.H. Beck Verlag. München, 2004., § 9, Rn 12-14

<sup>103</sup> BverwG 10.07.1997, 4 NB 15/97 – DÖV 1998, 77

<sup>104</sup> Hornmann, § 81, Rn 39

<sup>105</sup> Hornmann, § 81, Rn 44-46

## Ehitustoodetele esitatavad nõuded

Ehitustoodetele esitatavate nõuete keskne ning normitehniliselt halvasti välja kukkunud mudelsäte<sup>106</sup> on *MBO* § 17 (ning selle üle võtnud liidumaade *LBO*'de vastavad sätted, nt *NdsBO* § 24), mis koostoimes direktiivi 89/106/EMÜ nõuete täitmiseks vastu võetud ehitustooteseadusega (*Bauproduktengesetz*, edaspidi *BauPG*) jagab ehitustooted nelja gruppi<sup>107</sup>:

1. nn reguleeritud ehitustooted – tegemist on ehitustoodetega, mis ei erine üldse või erinevad vähesel määral Saksa Ehitustehnikainstituudi (*Deutsches Institut für Bautechnik*) poolt välja antud ehitusreeglite A nimekirjas toodust ning ning kannavad nn Ü-märki (*Übereinstimmungszeichen*) (*MBO* § 17 lg 1 ls 1 p 1 ja lg 2, § 22);
2. nn mittereguleeritud ehitustooted – tegemist on ehitustoodetega, mis küll ei mahu ehitusreeglite A nimekirja alla, kuid mida tohib sellegipoolest kasutada, kui on läbitud lõikes 3 sätestatud kontrollimenetlus (*MBO* § 17 lg 1 ls 1 p 1 ja lg 3, § 18, § 19, § 20);
3. ehitustooted, mida tohib tuua käibesse vastavalt *BauPG*'le või muudele direktiivi ümberpaneku eesmärgi teenivatele ettekirjutustele (*MBO* § 17 lg 1 ls 1 p 2, lg 7, *BauPG*);
4. nn muud ehitustooted – tegemist on ehitustoodetega, mille kohta on küll erinevaid tehnilisi norme (nt DIN normid), kuid neid nõudeid pole võetud A nimekirja (siia kuuluvad nt looduslikud kivid ning ka valmismajad<sup>108</sup>), ning seega ei ole nad allutatud ei eelnevale kontrollile nagu see on mittereguleeritud ehitustoodete korral ega ka *BauPG* reeglitele (*MBO* § 17 lg 1 ls 2 ja ls 3).

### *Itaalia*

Ehitisele esitatavaid nõudeid ei ole sätestatud.

### *Sloveenia*

Ehitisele esitatavad nõuded on:

- mehhaaniline vastupidavus ja stabiilsus
- tuleohutus
- hügieen, tervisekaitse ja keskkonnakaitse
- kasutamise ohutus
- mürakaitse
- energiatõhusus ja soojapidavus

Ehitistes võib kasutada ainult ehitustooteid, mis on vastavalt ehitustoodete direktiivile turule lubatud.

Konkreetseid nõudeid esitavad määrused võivad viidata standarditele või tehnilistele suunistele mis on seotud konkreetset tüüpi töödega ja võib ette näha nende kohustuslikku

<sup>106</sup> Wiechert in Große-Suchsdorf, § 24, Rn 15 ff

<sup>107</sup> Wiechert in Große-Suchsdorf, § 24, Rn 18

<sup>108</sup> Wiechert in Große-Suchsdorf, § 24, Rn 41

kohaldamist või võib sätestada, et kui neid on täidetud loetakse nõuded täidetuks (viimases on analoogia Eesti käsitlesega).

Kui eelmises lõigus viidatud tehnilisi kirjeldusi või standardeid ei täideta tuleb tõendada, et projektis kasutatud lahendused on sobilikud või paremad ja tagavad vähemalt samaväärse ohutuse standardites ja tehnilistes suunistes etteantuga

### *Iirimaa*

Ehitisele esitatavad nõuded on sätestatud BR1997 lisades. Need nõuded käsitlevad:

- A struktuuri
- B tuleohutust
- C ehitusplatsi ettevalmistust ja niiskustõrjet
- D materjalid ja töö meisterlikkus
- E müra
- F ventilatsioon
- G hügieen
- H veekõrvaldus (drenaaž) ja jäätmete käitlus
- J kütteseadmed
- K trepid, redelid, kaldteed jmt
- L kütuse ja energia säästmine
- M puuetega inimeste juurdepääs (need nõuded ei kehti eramutele)

Need nõuded on sõnastatud üldiselt ja eesmärki sätestavalt. Nende nõuete täitmiseks võib kasutada tehnilisi juhenddokumente, mis on koostatud Ministri poolt loodud komisjoni poolt. Nende kasutamise korral kaasneb vastavuse eeldus. See põhimõte on väga sarnane EL-i õiguses uue lähenemisviisi direktiivide tuumaks oleva vastavuse eelduse põhimõttega.

### *Uus-Meremaa*

Kõik ehitustööd peavad vastama **ehituskoodeksi** nõuetele. Tegemist on ehitusmääruse lisaks oleva dokumendiga, mis sätestab ehitisele esitatavaid nõudeid. Nõuded on koondatud 35 tehnilisse klauslisse, iga klausel sätestab ühe olulise ohutuseesmärgi.

Ehituskoodeksis sätestatakse funktsionaalsed nõuded ja toimivuse kriteeriumid milledele ehitis peab vastama kogu oma kavandatud kasutusea jooksul. Ehituskoodeksi nõuded on miinimumnõuded, see tähendab et keegi ei ole kohustatud täitma nõudeid või saavutama toimivuse kriteeriume mis ei tulene ehituskoodeksist või mis on ehituskoodeksis sätestatule lisanduvad või piiravamad.

Ehituskoodeksi nõuete täitmise tõendina käsitletakse järgmisi võimalusi:

- määrustes sätestatud nõuete järgimist;
- juhenddokumentides sätestatud nõuete järgimine (compliance document);
- kooskõla vaideotsusega (determination);
- kooskõla tüüpheakskiiduga (multiple-use approval) kaetud nõuetega;
- toote sertifikaat;
- kooskõla eriseaduses sätestatud eriprotseduuriga tuvastatud nõuetele (Elektriseadus ja Gaasiseadus sisaldavad iseseisvat kontrollimehhanismi).

Määrustes võidakse sätestada, et on vaid üks võimalik viis kuidas ehituskoodeksi nõudeid täita. See tähendab, et määruses võidakse sätestada kohustus kasutada vaid teatud tehnilist lahendust, teatud meetodit või toodet või nõuetele vastavuse tõendamise viisi.

**Vastavusdokument (compliance documents<sup>109</sup>).** Tegemist on standardilaadsete dokumentidega, sageli tuginevadki need standarditele. Neid vastavusdokumente avaldab ehituse- ja elamu valdkonna eest vastutav valitsusorganisatsioon (ministeerium = Dep. Of Building and Housing). Vastavusdokumentidel on samalaadne õiguslik tähendus kui standarditel – need kirjeldavad lahendusi õigusaktides sätestatud nõuetele. Vastavusdokumendis / standardis kirjeldatud lahendusele võib olla ka alternatiivne lahendus. Alternatiivset lahendust peab järelevalveasutus eraldi hindama.

Vastavusdokumendid avaldatakse ametlikus teatajas ja ministeeriumi kodulehel. Seega, tegemist on tasuta kättesaadavate dokumentidega.

**Hooldusjuhhis (compliance Schedule)** (p 100-107) selles kirjeldatakse ehitisega seonduvaid süsteeme ning nende hooldust. Nende süsteemide eesmärk on tagada, et ehitis oleks ohutu ja tervislik inimestele, kes selles ehitises elavad, sinna satuvad või seal töötavad. Hooldusjuhhis kirjeldatakse ka nende süsteemide toimimise nõudeid, kuidas neid süsteeme hooldada ja üle-vaadata jne.

Hooldusjuhhis peab olema hoonel, mida ei kasutata tervikuna ühepereelamuna ning milles on vähemalt üks selline süsteem, mis tingib hooldusjuhise vajaduse. Ühepereelamu suhtes on hooldusjuhhis vajalik vaid siis, kui selle majaga on ühendatud köistee (sellisel juhul käiks hooldusjuhhis üksnes selle köistee kohta).

Hooldusjuhise väljastajaks / kinnitajaks on asutus, kes väljastab ka ehituskoodeksi nõuetele vastavuse sertifikaate (vastavussertifikaat – code compliance certificate). Kui võimalik, väljastatakse see koos nimetatud sertifikaadiga.

Hooldusjuhhis on kohustuslik, kohustus on ehitise omanikul. Samuti on kohustuslik hooldusjuhise järgimine. Omanik peab iga-aastaselt saatma järelevalveasutusele aruande, milles kirjeldab kuidas ta on hooldusjuhise nõudeid täitnud (p 108), koopia sellest tuleb panna ka ehitises nähtavale kohale.

Hooldusjuhise aruande juurde tuleb lisada litsentseeritud isiku allkirjastatud aruanne hooldusjuhises sätestatud inspekteerimise ja hooldustööde tegemise kohta.

### *Soome*

Soomes kehtib Maakasutus- ja ehitusseadus sätestab nõuded nii ehitisele kui ka ehitusplatsile, samuti on välja toodud ehitusprojektile esitatavad nõuded.

DP alal ehitusplatsi sobivus määratakse DP-ga. Väljaspool DP-ala olev ehitusplats peab olema sobiv ehitamiseks, piisavalt suur, kuid vähemalt 2000m<sup>2</sup>. Ehitusplatsi sobivust ja kõlblikkust

---

<sup>109</sup> <http://www.dbh.govt.nz/blc-compliance-documents>

hinnates tuleb arvesse võtta, et ehitusplatsil poleks üleujutuse, varingu ega maalihke ohtu. Lisaks ehitised tuleb püstitada piisavale kaugusele krundi piirist, üldkasutatavatest teedest ja naabri maast.

Väljaspool DP ala ehitise vahekaugus teisele omanikule kuuluvast või hallatavast maast ja neil asetsevatest ehitistest kehtestatakse määrusega.

Ehitis peab sobima tehiskeskkonna ja maastikuga ja vastama esteetilisuse ja harmoonilisuse nõuetele. Vastavalt ehitise kasutusotstarbele peab ehitis vastama kvaliteedi ja püsivuse, tuleohutuse, hügieeni, tervislikkuse, kasutusohutuse, mürapidavuse ning energiasäästlikkuse ja soojapidavuse põhinõuetele (olulised tehnilised nõuded). Ehitis peab olema vastav kasutusotstarbele, remonditav, hooldatav ja muudetav, kui see on vajalik ehitise kasutamiseks, samuti olema sobiv kasutamiseks liikumispuuetega isikutele. Remondi ja rekonstrueerimise puhul tuleb võtta arvesse ehitise omadused ja erisused, samuti ehitise sobivus kavandatud tarbeks. Muudatustest tulenevalt ei tohi halveneda ehitise kasutusohutus ja tervislikkus. Ehitamisel tuleb järgida head ehitustava.

Projekt peab olema vastavuses seadustele, määrustele ning heale ehitustavale. Ehitise projekteerimisel peab olema projekteerimise terviku ja laadi eest vastutav pädev isik, kes hoolitseb selle eest, et ehitusprojekt ja eriprojektid moodustavad terviku, mis vastab sellele esitatud nõuetele. (e. *peab olema isik – peaprojekteerija, kes vastutab projekti kompleksuse ja eriosade sobitavuse eest*). Kui eriprojekte on koostanud mitmed projekteerijad, neist üks peab olema vastutav eriosade terviklikkuse eest, e vastutav projekteerija.

Maakasutus- ja ehitusseaduses toodud nõudeid täiendab Maakasutus- ja ehitusmäärus toob välja ehitise tehnilised nõuded. Tehniliste nõuete all on rõhutatud järgmisi mõisteid - tugevus ja stabiilsus, tulekindlus, hügieen, tervislikkus ja keskkond, kasutamise turvalisus, mürakindlus, energiasäästlikus ja soojapidavus.

Ehitise katus võib tänava ja õue poole olla maksimaalselt 45-kraadilise kaldega arvates fassaaditasandi ülaservast. Sellest nõudest võidakse teha erandeid, kui see põhjendatud juhtudel on vajalik linnapildi või hoone väljanägemise huvides. Hoone kõrgus on fassaaditasandi ja katuse lõikejoone kõrgus maapinnast.

Samas on sätestatud, et DP-s määratud ehitus ja katusekõrgusele võib lubada ehitada ehitise kasutamiseks vajalikke väikeseid väliselemente ning torne, kui need sobivad ehitisega ja ümbrusega ning ei põhjusta naabritele märkimisväärset kahju.

Kui DP-s ei ole sätestatud teisiti, võivad ehitise rõdud, erkkerid ja muud väljaulatavad osad ulatuda üle krundi piiri tänavaalale või muule ühisalale sel määral, kui valla ehitusmääruses sätestatud. Sellisel juhul ei tohi kahjustada alade kasutamist.

### *Taani*

Taani ehitusseadus sätestab 2. peatükis „ehitiste püstitamisele, sisustamisele ja hooldamisele ning kinnistu täisehitamata aladele esitatavad nõuded“. Eelkõige on selles peatükis on toodud nõuded, mida peab järgima ehitamisel ja ehitiste kasutamisel. Siiski on Taani ehitusseaduses erilist tähelepanu pööratud ja eraldi välja toodud nõuded elamiseks mõeldud hoonetele (nii aastaringseks kui ka hooajaliseks elamiseks).



Taani seadust läbib põhimõte, et vajadusel võib kohaliku planeeringuga ette näha seadusest erinevaid nõudeid ning seadust täpsustavaid, täiendavaid ja seadusest erandeid tegevad nõuded kehtestab elamu- ja linnaminister ehitusmäärusega.

Taani seaduses võib ehitisele esitatavate nõuete hulgas esile tõsta nõuded ehitise korruselisusele ja kõrgusele paragrahvis 6C: Ehitisel ei tohi olla rohkem kui 2 korrust ning ükski ehitise välisseina või katuse osa ei tohi ulatuda kõrgemale kui 8,5 m ümbritsevast maapinnast, suvilapiirkondade ehitiste jaoks võib elamu- ja linnaminister ette näha teistsugused kõrguspiirangud. Paragrahv 6D näeb ette, et ehitise väliskujundus koos ümbrusega peab moodustama kokkusobiva terviku. Samuti ei tohi sildid, valgustid jms tekitada ebamugavust ja peavad ümbrusega kokku sobima.

Elamu- ja linnaminister võib ehitusmäärusega kehtestada eeskirjad kinnistu hoonestamata alade suuruse, kujundamise ja rajatiste suhtes, et tagada rahuldavate puhkealade olemasolu laste ja täiskasvanute jaoks, juurdepääs ja juurdesõit, päästetööde tegemise võimalused hädaolukordades ning parkimine. Hoonestamata alasid tohib kasutada üksnes sel otstarbel, milleks need on mõeldud. Kui enne seaduse jõustumist püstitatud ehitise juures on vaba maad, mis on jäetud eelnevalt osutatud eesmärkide täitmiseks, võib kohalik omavalitsus keelata selle hoonestamise või kasutamise viisil, mis on vastuolus nimetatud eesmärkidega.

Lisaks võib ehitusmäärusega kehtestada eeskirjad ehitise kõrguse ja teest, naaberkrundist või mõnest muust samal krundil olevast ehitisest kauguse kohta, et tagada hoonete rahuldavad vahekaugused ja valgustustingimused ning eeskirjad, mis käsitlevad ehitise esileulatuvaid osi ning silte, vaateaknaid jms, mis ulatuvad üle tee- ja ehitusjoone. Ka võib kehtestada eeskirjad garaažide ning üles- või allasõiduteede paigutuse kohta tee- või ehitusjoone suhtes. Kui ehitist püstitatakse teerajatise kaitseks ettenähtud ehitusjoone taha, ei tohi naaberkrundil asetsev ehitist ilma kohaliku omavalitsuse loata kasutada sellist tagasitõmmatust oma uste, akende, siltide, reklaami paigutamiseks ega ka mingil muul moel.

Hooned ja suuremad ruumid, mis on ette nähtud kaupluste, kontorite, tööstuse, töökodade ja ladude jaoks ning kirikud, teatrid, hotellid, haiglad, vanglad ja kasarmud; haridus-, näituse- ja lõbustuseesmärgil rajatud hooned ning üldiselt kõik rahvakogunemiseks mõeldud hooned ja suuremad ruumid tuleb ulatuses, milles ehitusmääruses nende kohta sätted puuduvad, püstitada kooskõlas nõuetega, mis kohalik omavalitsus igal üksikjuhul esitab

Iga nõude juures on toodud ka võimalus, et kohaliku planeeringu või elamu- ja linnaminister ehitusmäärusega saab ette nähtud sätetest seada erinevaid nõudeid.

Seaduse § 31 näeb ette, et elamu- ja linnaminister võib kehtestada eeskirju seoses Euroopa Ühenduse direktiivide nõuete täitmise, millega nähakse liikmesriikidele ette ehitustooteid ja ehitiste energiaalaseid nõudeid ning muid samalaadseid ehitusalaseid küsimusi käsitlevate siseriiklike õigusaktide ühtlustamine. Elamu- ja linnaminister võib kehtestada eeskirjad seoses Euroopa Ühenduse direktiivide nõuete täitmise, millega nähakse ette elektri-, gaasi-, vee- ja soojustarbimise mõõturi paigaldamine.

### 2.5.2 Analüüs

Ehitisele esitatavad nõuded täpsustavad põhimõtteid. Kui põhimõtetena saab vaadelda abstraktset raamistikku, mida soovitakse saavutada seaduse eesmärgi poole püüeldes, siis nõuded on juba konkreetne alus normiadressaadile käitumisviisi valimiseks.

Töögrupp leidis, et üldisemalt võib välja tuua järgnevad nõuded:

Ohutus – tervisele, varale ja keskkonnale. Ohutuse all mõistetakse vähemalt järgmist:

- a) tuleohutus
- b) terviseohutus – (seal hulgas müra, kiirus, vibratsioon jms)
- c) keskkonnaohutus
- d) tööohutus
- e) kasutusohutus

Keskkonnasäästlikkus, see hõlmab:

- a) energiatõhusus - uued ehitised
- b) kaitse kahjulike mõjurite eest
- c) koostoimimisvõime – (seal hulgas insolatsioon, ehitiste vajumid, ehitiste kasutamisest tingitud segavad mõjurid jms).

Kuluefektiivsus – materjalide ja energia kasutamine, taaskasutamine. Seda põhimõtet võib täpsemalt avada järgmiste elementidega:

- a) ehitise ehitamiseks kuluvate materjalide ressursivajadus
- b) ehitise kasutamisel jooksvalt kuluv ressurss
- c) ehitiste ümberehitamisel (kohandamisel) kuluv ressurss
- d) ehitiste ehitamisel võimalik materjalide taaskasutus
- e) tooraine kulu efektiivne kasutamine
- f) utiliseerimise ja taaskasutamise võimalused ja efektiivsus

Professionaalsus – ehitamist ja ehitisega seonduvaid tegevusi tuleb teha pädevate isikute poolt. Kuna nõuded on esitatud pigem teostajale, siis käsitletakse neid põhjalikumalt ehitamisele esitatavate nõuete juures. Üldistatult tähendab professionaalsuse põhimõte, et isikul on:

- a) piisav pädevus vastavalt kitsamale tegevusele
- b) asjatundlikkus tegevusalal

Kehtiva ehitusseaduse § 3 sätestatud ehitisele esitatavad nõuded tulenevad suuresti ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise direktiivist<sup>110</sup> (ehitustoodete direktiiv). Ehitustoodete direktiivi lisas 1 toodud nõuded on lühidalt järgnevad:

1. Mehhaaniline vastupidavus ja stabiilsus
2. Tuleohutus
3. Hügieen, tervis ja keskkond
4. Ohutus kasutamisel
5. Kaitse müra eest
6. Energiasäästlikkus ja soojapidavus

---

<sup>110</sup> Nõukogu direktiiv, 21. detsember 1988, ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (89/106/EMÜ).

On tekitanud vaidlusi, kas ehitustoodete direktiivis nimetatud nõuded tuleb maksimaalselt harmoniseerida Eesti siseriikliku õigusega. Lisaks, kas ehitustoodetele esitatavad nõuded peavad olema üheselt kattuvad ehitisele esitatavate nõuetega. Võib nõustuda, et ülaltoodud loetelu ehitustoodete direktiivi lisas on mõistlik ning katab ära ehitisele esitatavad peamised nõuded.

Kui vaadelda ehitustoodete direktiivi eestikeelset tõlget ning originaalteksti, siis võib sealt leida märgatavaid erisusi. Näiteks on direktiivi eesmärgina eesti keeles nimetatud, et liikmesriigid peavad tagama, et nende territooriumil asuvad **hooned ja rajatised** projekteeritakse ja ehitatakse viisil, mis ei ohusta inimesi, koduloomi ega vara, ja pidades ühtlasi kinni muudest olulistest nõuetest üldise heaolu huvides. Samas kui inglisekeelses versioonis ehitise liigitamist ei tehta ning räägitakse ehitus- ja projekteerimistöödest. (*Whereas Member States are responsible for ensuring that **building and civil engineering works** on their territory are designed and executed in a way that does not endanger the safety of persons, domestic animals and property, while respecting other essential requirements in the interests of general well-being*).

Lisaks on ehitustoodete direktiivis artikkel 1 nimetatud ehitustoote mõistet - ehitustoode tähendab käesoleva direktiivi tähenduses toodet, mis on toodetud püsivaks paigaldamiseks ehitisse, sealhulgas nii hoonetesse kui rajatistesse. Ehitustooteid nimetatakse edaspidi toodeteks; hooned ja rajatisi nimetatakse edaspidi ehitisteks. Jällegi kui võrrelda inglisekeelset teksti, siis - *for the purposes of this Directive, 'construction product' means any product which is produced for incorporation in a permanent manner in **construction works, including both buildings and civil engineering works**. 'Construction Products' are hereinafter referred to as 'products'; construction works including both buildings and civil engineering works are hereinafter referred to as '**works**'*. On võimalik jõuda järeldusele, et jällegi räägitakse tegevusest (ehitustöödest) ja mitte ehitise liikidest.

Viimaseks, et ehitustoodete direktiivi lisa 1 ei sätesta nõudeid ehitisele, vaid ehitustööle. - *the products must be suitable for **construction works** which (as a whole and in their separate parts) are fit for their intended use*.

Ehitustoodete direktiivi artiklist 3 võib järeldada, et järgida tuleb lisas 1 toodud olemuslikke nõudeid. Nõuded võivad rakenduda ühekaupa, mõnekaupa või kõik koos. *the essential requirements applicable to works which may influence the technical characteristics of a product are set out in terms of objectives in Annex I. One, some or all of these requirements may apply; they shall be satisfied during an economically reasonable working life*.

Siit võib teha mitmeid järeldusi. Esmalt ei sätesta direktiiv otsesõnu nõudeid ehitisele kui asjale, vaid räägib tegevusest. Kui tegevuses kasutatakse ehitustooteid, siis rakenduvad ehitustoodete direktiivi nõuded. Lisaks, ei anna direktiiv ette ehitise liigitamisega seonduvat – originaaltekstis ei tunta mõisteid rajatis ja hoone.

Samuti, et Lisas 1 toodud nõudeid ei tule rakendada samaaegselt, vaid tulenevalt ehitustööst (ja ka mõistlikkusest), saab hinnata nõuetele vastamise vajadust.

Ehitisele esitatavad nõuded erinevad eelkõige ehitise liigist tulenevalt.

Küsimus on millal võib nõuda ehitisele esitatavate nõuete järgimist. Esmalt, kas tegu on ainult ehitamise faasis esitatavate nõuetega või saab nõuda, et ehitis vastaks nõuetele ka

kasutusperioodi jooksul. Näiteks Irimaal on eraldi nõudena välja toodud, et ehitise peab vastama ehitisele esitatud nõuetele kogu oma eluea. Ilmselt tuleb eristada selliseid ehitisele esitatavaid nõudeid, mille järgimine on ilmingimata vajalik ning nõudeid, mida tuleb järgida olukorras, kus läbitakse avalik-õiguslikku kontrolli. Näiteks on ilmselt ohutuse nõue niivõrd oluline, et selle järgimine ehitise igas eluetapis peaks olema prioriteetne. Samas energiatõhususe nõuet on olemasolevate ehitiste omanikel pea võimatu järgida nõuete pideva ajas muutumise tõttu.

Teisalt on küsimus, millistele nõuetele peab vastama ehitise avalik-õiguslikke kontrollid läbides. Täpsemalt, kas haldusorgan saab nõuda ehitajalt ehitise pidevat kaasajastamist, seal hulgas ka raskematele nõuetele vastavust. Eriti teravalt tõusetub see probleem ehitise- ja kasutusloa saamisel. Pikale veninud ehitusprotsessi tulemusel võivad ehitisele esitatavad nõuded olla muutunud ja kasutusloa saamiseks tuleks teha täiendavaid kulutusi. Majanduslikke mõjusid arvestades oleks mõistlik, kui kasutusloa saamine tomuks samade nõuete alusel, mis kehtisid ehitusloa saamise hetkel. Teatud juhtudel võiks sellest põhimõttest teha erandi, näiteks keskkonnakaalutlustel, ja nõuda ehitise vastamist kehtivatele nõuetele.

Rakendusanalüüsis on veel välja toodud ehitise garantii ja naabrusõigused. Vastavaid institute ei saa otseselt nimetada ehitisele esitatavateks nõueteks. Ehitise garantii näol on tegemist ehitajale esitatava kohustusega tagada ehitises ilmnenud vigade parandamine teatud aja jooksul. Naabrusõigused on aga eelkõige olulised loamenetluslikust aspektist.

Võrdlusriikide õigusest võib tuua välja, et ehitistele esitatavad nõuded on sätestanud Saksamaa, Sloveenia, Iirimaa, Uus-Meremaa, Soome ja Taani. Ühisosana võib tuua välja, et ehitisele esitatava nõudena on kehtestatud ohutuse nõue. Võrdlusriikides on täpsustatud, mida ohutuse all silmas on peetud.

Järgnevalt võib ühisosana välja tuua keskkonnasäästlikkuse nõude. Keskkonnasäästlikkust on võrdlusriikides eelkõige väljendatud energiatõhususe ja –säästlikkuse kaudu.

Naabrusõiguste osas on Saksa õigus kõige reguleeritum, kuid viiteid naabrusõiguste kaitsele võib leida ka teistest riikidest. Viidatakse mürapidavusele, korruselisusele, hügieenile, tervise kaitsele jne. Kuna naabrusõigused on pigem seotud ehitamise kui tegevusega, siis käsitletakse neid pikemalt ehitamise juures.

Välisilmele on pööratud tähelepanu keskkonda sobivuse kaudu, esteetilisuse, kvaliteedi ja väliskujunduse nõuete kaudu (Soome ja Taani).

Ehitise garantiid on mainitud Uus-Meremaal ehitamisele esitatavate nõude all. Ehitise garantii osas on leitud, et vastav instituit võiks seadusesse jääda. Samas ei ole kohane seda käsitleda ehitisele esitatavate nõuete all. Vajab otsustamist garantii sisu täpsustamine (vt huvigruppide arvamus allpool) – millele avalik-õiguslik garantii kohaldub.

Huvigruppidega arutelul leiti ehitisele esitatavate nõuete osas järgmist:

### Ohutus

Ehitisele esitatavad ohutusnõuded on nii Eesti kui ka võrdlusriikide ehitust reguleerivates õigusaktides suhteliselt sarnased, taandudes ehitustoodete direktiivi lisas 1 toodud peamiste

ohutusnõuete loetlemisele. Mõistagi ei ole Uus Meremaal nõuete sõnastamisel lähtunud ELi ehitustoodete direktiivist. Samas on väga erinev detailsusaste nende nõuete sisustamisel.

Huvigruppidega arutelul jõuti järeldusele, et küsimus on, kas ja kui detailselt norme ja kus lahti kirjutada. Uutes Euroopa Liidu maades on norme ja põhimõtteid kajastatud, vanades Euroopa Liidu maades ei ole. Välja pakutud sõnastus on konarlik: nt ehitise ohtlikkus keskkonnale.

Arutati veel, et ehitisele esitatavad nõuded peavad olema suhteliselt abstraktsed. Nõuete üldisus aitab kaasa erilahenduste võimalikkusele ja on tänu abstraktsele iseloomule paindlikud ja soosivad innovatsiooni. Nõuded ehitistele ei tohi hakata segama arengut. Püstitati ka küsimus, millistele nõuetele peab ehitist vastama kasutusloa saamise hetkel. Välja võib tuua arvamuse, et teatud ehitiste puhul peab ehitist vastama hetkel kehtivatele nõuetele, samas mõnede ehitiste puhul on see nõue liialt koormav ja ehitist peaks vastama ehitusloa saamise hetkel kehtivatele nõuetele. Nenditi, et ehitist peab igal juhul vastama ehitusseaduse põhimõttelistele nõuetele. Huvigrupid lisasid, et kehtivatele nõuetele vastavus võiks olla kohustuslik teatud ehitamise liikide juures (oluline rekonstrueerimine).

Veel toodi välja, et ohutus on ehitusseaduse põhimõtteline nõue ning seda tuleks sisustada täpsemate normidega, mis tagavad ohutusnõuete täitmise.

Veel leiti, et standardites sisalduvad kohustused tuleb õigusaktis üldsõnaliselt kajastada, siis on need teada ja kättesaadavad kõigile.

Lisati ka, et ehitusõigus toimib suuresti ka heal taval, seega tuleks vastavat põhimõtet kindlasti seaduses kajastada. Samas tuleneb hea tava järgimine eelkõige otseselt professionaalsuse põhimõttest, samamoodi nagu saab ka hea tava järgimist hinnata eelkõige tunnetuslikust aspektist igakordse sisustamise kaudu

### Energiatõhusus

Arutati, et kuna energiatõhususe nõuded on veel nii uued, siis ei ole kujunenud välja rakenduspraktikat, mille järgi saaks teha muudatusettepanekuid. Leiti, et direktiivi nõuded tuleks üle vaadata ja regulatsioon selgemini harmoneerida.

Tõstatati veel keskkonda sobivuse küsimus. Mõned huvigrupid leidsid, n.-ö. heakorda puudutavad küsimused peaksid samuti olema reguleeritud ehitusseaduses. Küsimus on, kas seadusandja peab keskkonda sobivuse teemat nii oluliseks, et tõstatab selle ohutuse kõrval ühe ehitisele esitatava nõudena.

Eelmises lõigus toodud loetelule tuleks lisada ka nõue, et hoone kasutamise käigus tehtavad parendustööd ei tohiks seada ohtu inimeste tervist – energiasäästu ei tohiks saavutada hoone sisekliima halvenemise arvelt. Eelnevast tulenevalt võib kaaluda ka suuniste andmist korterelamute hooldamiseks ja haldamiseks miinimumnõuete kehtestamise näol – millised tegevused on vaja teostada, et tagada ehitise säästlik kasutamine ja optimaalne elukaar.

### **Ehitise garantii**

Varasemalt on rakendusanalüüsis leitud, et ehitise garantii kui täiendav avalik-õiguslik garantii ehitise omanikule tuleb säilitada. Regulatsiooni eesmärgiks on täiendada garantii

andmine ehitise omanikule nõuete esitamiseks ehitaja kui isiku vastu, kes tööd teostas. Töögrupp teeb ettepaneku laiendada ehitise garantii sätteid ka ehitusjuhtimisega seotud isikule.

Toodi välja, et garantii juures on oluline kasutusse võtmise hetk. See on pandud paika dokumentatsioonis, seega peab dokumentatsioon olema kättesaadav ka hilisematele omanikele. Omaniku kohustus on ehitisega seonduvat dokumentatsiooni säilitada kogu ehitise eluea jooksul.

Leiti, et täpsustamist vajab, millele garantii laieneb.

Veel toodi välja, et garantii ajaks võiks olla kohustus deponeerida summa, mille alusel hilisemalt garantiitöid teostatakse. Lisaks teatud summa deponeerimisele on olemas ka muid finantsgarantiisid: näiteks kindlustus või panga garantii. Mõistagi tuleb selle ettepaneku analüüsimisel arvestada majanduslike mõjudega.

### **Ehitise välisilme**

Kui tegemist on krundiga, mis asub detailplaneeringu kohustusega alal, kuid planeering puudub ja soovitakse alustada kas hoone ehitamist, sealhulgas laiendamist, siis projekteerimistingimuste väljastamise korral ehituslikke ja arhitektuurseid tingimusi ei täpsustata. See tähendab, et kui nimetatud tingimused ei ole määratletud kohaliku omavalitsuse planeeringus, siis ei ole neid võimalik enam täiendavalt seada.

Lisaks kordame üle juba eespool sõnastatud ettepaneku, mille kohaselt tuleb seaduse tasandil anda täpsem määratlus nii projekteerimistingimuste kui ehitise arhitektuursete ja ehituslike lisatingimuste kohta.

Kindlasti tuleb aga hoiduda ehitusloa taotlust menetlevale asutusele kavandatava ehitise esteetilise ümbruskonda sobivuse hindamise õiguse andmisest, sest see annab aluse põhiseadusliku õigusriiklikku põhimõttega vastuolus olevaks halduse suvaõiguse tekkeks.

Arutati sobivuse kriteeriumite sätestamise üle ning leiti, et see ei tohiks olla meelevaldne. Tehti ettepanek, et otsustav organ ei saa olla ainuisikuline, otsustaja saab ära kuulata ekspertide arvamuse. Linnaarhitekt saab ka olla ekspert, kes esitleb oma arvamust ja linn/vald siis otsustab. Nt kui ühes piirkonnas on kõik viilkatusega majad ja üks tahab teha funk maja, siis eksperdist arhitekt saab öelda, et teistsugune rikub miljöö ära.

Toodi välja, et probleemi aitab ületada, kui KOV-le antakse selge ülesanne, et nt DP-s pöörata sellele rohkem tähelepanu. Piirid tuleb selgemalt ette anda. Ka nt ekspertiisid võiksid olla need mehhanismid. Üldiselt seaduses võiks olla ka mitmete eskiiside või arhitektuurikonkursside tegemise kohustus. See on KOV-le antud kaalutusõiguse koht. Nende objektide puhul, kus avalikust huvist tulenev väljanägemine on oluline, tuleks korraldada avalik konkurs. Kusjuures üldplaneeringus tuleks määratleda alad ja juhud, millal tuleb konkurs korraldada.

### 2.5.3 Normiettepanek

Ehitisele esitatavad nõuded peaksid ehitusseaduses sisustama eelkõige alltoodud nõudeid. Nõuded ei pea a priori kehtima kõikide ehitiste suhtes. Nõuete lahtikirjutamisel saab eristada, millist liiki (millistele tingimustele vastavale) ehitisele konkreetne nõue kohaldub.

Hea ehitustava järgimise kohustus peab olema mainitud.

Ohutus – tervisele, varale ja keskkonnale.

- f) tuleohutus
- g) terviseohutus – müra, kiirgus, vibratsioon jms.
- h) keskkonnaohutus
- i) tööohutus
- j) kasutusohutus

Keskkonnasäästlikkus –

- d) energiatõhusus - uued ehitised
- e) kaitse kahjulike mõjurite eest
- f) koostoimimisvõime – insulatsioon jms.

Kuluefektiivsus – materjalide ja energia kasutamine, taaskasutamine

- g) materjalide taaskasutus
- h) tooraine kulu efektiivne kasutamine
- i) utiliseerimise ja taaskasutamise efektiivsus.

Töögrupp teeb ettepaneku säilitada **ehitise garantii** regulatsioon praegusel kujul, s.t töövõtugarantii (VÕS § 650 lg 1) alaliigina, mis tekib seaduse alusel. Ehitise garantii on ehitusettevõtja kohustus tagada ehitise lepingutingimustele vastavus ehitise igakordse omaniku suhtes. Ehitise garantii sisuks on garandi (ehitusettevõtja) poolne ehitustöö lepingutingimustele vastavuse tagamine ning tõendamiskoormise osaline ümberpööramine. Ehitusettevõtja peab soodustatud isiku (ehitise omaniku) nõude täitma ja ehitusvead omal kulul kõrvaldama, kui viimane tõendab ehitusveale viitava puuduse olemasolu; ehitusettevõtja ei pea kohustust täitma, kui tõendab, et puudused tulevad ehitise mittesihipärasest kasutamisest või hooldamisest. Ehitise garantii kestus on seaduse alusel vähemalt 2 aastat ning see hakkab kulgema ehitisele kasutusloa andmisest või mõnest muust poolte poolt kokkulepitud tähtajast. Pooltel on võimalik seaduses sätestatust kõrvale kalduda, kui see annab ehitise omanikule soodsama positsiooni.

Seejuures aktsepteerib töögrupp ka huvigruppidega arutatud ideed täpsustada ehitise garantiiga seonduvat regulatsiooni. Eelkõige pidades seejuures silmas garantiikohustuse täitmise tagamise mehhanisme (finantstagatised).

## 2.6 NÕUDED EHITAMISELE

### 2.6.1 Võrdlusriigid

*Saksamaa*

*MBO*'s ning *LBO*'des ei ole toodud nõudeid ehitamisele, üldklauslina kehtib eelpool viidatud *MBO* § 3 lg 1 ning selle analoogsätted *LBO*'des. Nõuded ehitamisele on reguleeritud

tehnilistes määratlustes (*Technische Baubestimmungen*), millest olulisemad on DIN normid<sup>111</sup>. Tehniliste määratluste „kohustuslikuks järgimiseks“ kuulutamise õigus on liidumaa kõrgeimal ehitusjärelvalveametil (*MBO* § 3 lg 3) ning tegemist ei ole õigusnormidega<sup>112</sup>.

**Naabusõigustesse** puutuvat reguleerib Saksamaal suures osas eraehitusõigus (*privates Baurecht*), mis sisaldub tsiviilseadustikus (*Bürgerliches Gesetzbuch*). Tsiviilseadustiku asjaõiguse raamatus on sätestatud ka enamus naabusõigusi puudutavat (§ 906 - § 924). Regulatsioon on mitte kuigi üllatuslikult väga sarnane Eesti asjaõigusseaduse § 143 - § 151 („Naabusõigused“) sätestatuga.

Sellegipoolest on naabusõigustes olemas ka avalik element – avalik naabusõigus (*öffentliches Nachbarrecht*), mis sisaldub *BauGB* sätetes § 31 - § 35, aga ka liidumaade *LBO*'des (nt kujade regulatsioon, vt *MBO* § 6) ning eelkõige liidumaade naabusõigusseadustes (*Nachbarrechtsgesetze*, edaspidi *NRG*).

Eraõiguslike ning avalikõiguslike naabusõiguste vahe seisneb sellest, et eraõiguslike puhul on naabri nõue suunatud otse ehituse tellija vastu, samas kui avalikõiguslike naabusõiguste korral eksisteerib nõ tripolaarne õigussuhe naabri ja ehitusjärelvalveameti ning ehituse tellija ning ehitusjärelvalveameti vahel, kuid mitte naabri ja ehituse tellija vahel.<sup>113</sup>

*MBO*'s ning liidumaade *LBO*'des sisalduva regulatsiooni korral tuleb Saksamaa kohtupraktika järgi iga normi tõlgendada leidmaks, kas normi eesmärgiks on kolmandate isikute (naabri) kaitse (kaitsenormiteooria)<sup>114</sup> või mitte. Kindlasti omavad sellist mõju kuja reguleerivad sätted ning emissioonikaitsetsätted; tuleohutussätetel on naabrit kaitsev iseloom, kui nende eesmärgiks on vältida tule levikut; ehitise välisilmet reguleerivad sätted reeglina ei teeni naabri kaitset.<sup>115</sup>

*NRG*'d sätestavad muu hulgas ettekirjutused ehitusliku kui vegetatsioonialase naabusõiguse kohta, eelkõige piiritähiste kuid ka juhteteede ning „haamrilöögi- ja redeliõiguse“<sup>116</sup> kohta.

Näiteks sisaldab Alam-Saksimaa *NRG* järgmisi sätteid:

- kahe kinnistu piirile või selle vahetusse lähedusse seina ehitamine (§ 3 - § 22);
- kinnistu piiri lähedal ning naaberkinnistu poole avanevate akende ning uste ehitamine (§ 23 - § 25);
- pinnase tõstmine (§ 26);
- tarastamine (§ 27 - § 37);
- pinnasevee ja põhjavee taseme mõjutamine (§ 38 - § 44);
- katuseräästad (§ 45, § 46);
- „haamrilöögi- ja redeliõiguse“ (§ 47, § 48);
- korstna kõrgemaks ehitamine (§ 49);
- kujad vegetatsiooni korral (§ 50 - § 60);
- kujad asustuse äärealadel (§ 61, § 62).

<sup>111</sup> Saksa normeerimisinstituudi (*Deutsches Institut für Normung*) poolt välja töötatud standardid.

<sup>112</sup> Lechner in Simon/Busse, § 3 Rn 243

<sup>113</sup> Bönker in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 510

<sup>114</sup> Bönker in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 513

<sup>115</sup> Bönker in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 518-520

<sup>116</sup> *Hammerschlags- und Leiterrecht* - õigus astuda naabri kinnistul ning kasutada seda materjalide või ehitustööriistade hoidmiseks, kui see on vältimatult vajalik ehitustöödeks oma kinnistul, sarnane Eesti asjaõigusseaduse § 147 sätestatuga



„Naaber“ on Alam-Saksimaa *NRG*'s defineeritud kui kinnistu omanik või hoonestusõiguse korral hoonestusõiguse omanik (§ 1).

Avalikõiguslike naabrusõiguste realiseerimine käib reeglina välja antud ehitusloa kui haldusakti kehtetuks tunnistamise kaebuse kaudu (*VwGO* § 42 lg 1), kus kaebaja peab tõendama, et on toimunud tema subektiivse avaliku õiguse (s.o naabrusõiguse) riive ning välja antud luba on seega õigusvastane.<sup>117</sup>

Avalikõiguslike naabrusõiguste menetluslik aspekt avaldub otseste naabrite kaasamise kohustuses ehitusloamenetluse (*MBO* § 70).<sup>118</sup> Kaasamise nõude rikkumine ei põhjusta samas reeglina ehitusloa andmise õigusvastaseks muutumist.<sup>119</sup>

### *Itaalia*

Itaalia õiguses ehitamisele esitatavaid nõudeid ei reguleerita.

### *Sloveenia*

Ehitustööde ohutuse eest suures plaanis vastutus on antud investorile (tellijale). Investori ülesandeks on koostada tööohutusplaan, ehitusplats piirata, sead üles infotahvel, teavitada tööde alustamisest KOVi (15 päeva ette) jms. Töövõtjale on antud konkreetsed kohustused tagada ehitustööliste ohutus, tööde dokumenteerimine, ehitustoodete nõuetele vastavuse kontroll ja tagamine, dokumentide kättesaadavus järelevalvel, kultuuripärandi kaitse jms.

Järelevalvele on pandud kohustus kontrollida eelpoolesitatud nõuete täitmist.

a) Garantii vm finantsskeem

Seadus ei käsitle

b) Naabrusõigused

Läbivalt viidatakse naabrite ja avaliku huviga arvestamise vajadusele, kuid pigem deklaratiivses stiilis.

c) Deklaratiivses võtmes on esitatud ehitamise dokumenteerimise nõuded ehitise nõuetele vastavuse tagamiseks. Tõenäoliselt täpsustatakse seda korda alamaktiga.

### *Iirimaa*

Ehitamisele kui tegevusele nõudeid ei ole kehtestatud. Küll on sätestatud millistele nõuetele ehitise vastama peab.

---

<sup>117</sup> Bönker in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 522

<sup>118</sup> vt ka allpool ehitusloa andmise menetlus

<sup>119</sup> Bönker in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 521

## *Uus-Meremaa*

Piiratud ehitustöid võib teha nendeks töödeks litsentseeritud isik või viimase järelevalve all (p 84). Selle nõude rikkumine on karistatav, karistatav on ka see, kui palgatakse töid tegema isik, kellel ei ole vastavate tööde tegemiseks litsentsi ning palkaja teadis seda või pidi teadma.

Enne kui ehitustöid alustatakse, tuleb ehitise omanikult teavitada ehitusjärelevalveasutust (KOV-i) isikutest kes asuvad objektile ehitama või ehitamise üle järelevalvet tegema, kui seda infot ei esitatud juba ehitusloa taotluse menetluses. Samuti peab ehitise omanik teavitama ehitusjärelevalveasutust kui isikud muutuvad.

Ehitustööde lõpetamisel peab ehitanud isik koostama tööde kohta memorandumid. See tuleb esitada omanikule ja vajadusel ka KOV-ile. Memorandumis kirjeldatakse töid mida tehti ning kui nõutav, siis deklareeritakse, et ehitustööde tulemus vastab ehitusloa tingimustele. Samas on sätestatud et see memorandum ei ole iseenesest aluseks kahjunõuetele, ent ometigi ei välista see kohustust teha ehitustöid selliselt, et see vastaks õigusaktide nõuetele (ehituskodeks).

Litsentseeritud isikul on kohustus teavitada järelevalveorganeid, kui ehitustöö ei vasta õigusaktide nõuetele.

**Ehitise garantii**, garantii hakkab kulgema kasutusloa väljastamise hetkest (selliselt on ehitaja ise huvitatud kasutusloa saamisest).

Seaduses on sätestatud imperatiivsed ehituslepingu tingimused. Lisaks on vastu võetud ka ehituslepingute seadus (construction contract act), mis on oma olemuselt eraõiguslikke suhteid nõrgema poole (tarbija) kaitseks reguleeriv seadus.

Elamut ei või kasutusele võtta ega ka kasutuselevõetavana müüa enne kui kasutusluba ei ole. Vastutus selle nõude täitmise eest lasub ehitajal.

## *Soome*

### § 116 Ehitusplatsi puuduvad nõuded

DP alal ehitusplatsi sobivus määratakse DP-ga.

Väljaspool DP-ala olev ehitusplats peab olema sobiv ehitamiseks, piisavalt suur, kuid vähemalt 2000m<sup>2</sup>. Ehitusplatsi sobivust ja kõlblikkust hinnates tuleb arvesse võtta, et ehitusplatsil poleks üleujutuse, varingu ega maalihke ohtu. Lisaks ehitised tuleb püstitada piisavale kaugusele krundi piirist, üldkasutatavatest teedest ja naabri maast.

Väljaspool DP ala ehitise vahekaugus teisele omanikule kuuluvast või hallatavast maast ja neil asetsevatest ehitistest kehtestatakse määrusega.

### § 118 Ehituskunsti ja linnapildi kaitsmine

Ehitamisel, ehitise remontimis- ja muutmistöodel, samuti muudel tegevuste läbiviimisel nagu ehitise või selle osa lammutamisel peab hoolitsema, et ajalooliselt ja ehituskunstiliselt väärtuslikud ehitised ja linnapilt säiliks.

#### § 119 Hooldamiskohustus ehitamisel

Ehituspakkumise korraldaja peab hoolt kandma, et ehitise kavandamisel ja ehitamisel peetaks kinni seadustest ja määrustest ja ehitataks vastavalt ehitusloale. Tal peavad olema piisavad eeldused pakkumise elluviimiseks ja selleks pädev personal.

#### § 120 Ehitusprojekteerimine

Projekt peab olema vastavuses seadustele, määrustele ning heale ehitustavale. Ehitise projekteerimisel peab olema projekteerimise terviku ja laadi eest vastutav pädev isik, kes hoolitseb selle eest, et ehitusprojekt ja eriprojektid moodustavad terviku, mis vastab sellele esitatud nõuetele. (e. *peab olema isik – peaprojekteeerija, kes vastutab projekti kompleksuse ja eriosade sobitavuse eest*). Kui eriprojekte on koostanud mitmed projekteerijad, neist üks peab olema vastutav eriosade terviklikkuse eest, e vastutav projekteerija

#### § 121 Ehitamise alustuskoosolek

Sellel koosolekul täpsustatakse ehitusloas jm dokumentides toodut, pannakse paika kvaliteeditagamise meetmed jms.

#### § 122 Ehitamise juhtimine

Luba või muud ametlikku heakskiitu eeldava ehitustöö puhul peab olema töö teostamise ja kvaliteedi eest vastutaja, kes vastutab ka ehitamist puudutavate seaduste ja määruste ja hea ehitustava järgimise eest ehitamisel (e vastutav töödejuht) Vajadusel peab olema ka eritööde juht. Valla ehitusjärelvalve ametnik kiidab heaks vastutava töödejuhi ja eritööde juhi, enne mida ei tohi ehitamist alustada. Heakskiit tuleb tagasi võtta, kui tekib kahtlus tööde hooletusse jätmisest või on põhjust kahelda mõnel muul põhjusel.

#### Maankäyttö- ja rakennusasetus (Maakasutus ja ehitusmäärus)

#### § 50 Ehitise tehnilised nõudmised

Tehniliste nõuete all on rõhutatud järgmisi mõisteid - tugevus ja stabiilsus, tulekindlus, hügieen, tervislikkus ja keskkond, kasutamise turvalisus, mürakindlus, energiasäästlikus ja soojapidavus.

#### § 51 Elamuehitus

Elamuehituse kavandamisel peab võtma arvesse keskkonnategureid ja loodustingimusi. Elamus peab olema piisavalt loomulikku valgust.

#### § 52 Tööpaigad

Tööpaigad tuleb ehitada eesmärgipärased ja turvalised. Tuleb sobivas osas arvestada elamuehitamisele sätestatud nõudeid. Valgustus võidakse kas osaliselt või täielikult olla tehisvalgustus kui see töö eripära arvestades on põhjendatud. DP-s võidakse lubada tööpaiga kavandamist maapinnast allapoole. Sellisel juhul peab erilist tähelepanu pöörata ventilatsiooni piisavusele, väljapääsu turvalisusele ja valgustusele, vajalike varuseadmete otstarbekust ning tööpaiga mugavust.

Tähelepanu tuleb pöörata liikumisteede olemasolule ja nende kasutatavusele eesmärgiga võimaldada mugavalt liikuda ka neil isikutel, kelle liikumisvõime on piiratud.

§ 53 Teede ehitamisel tuleb arvestada, et ka erivajadustega inimestel oleks võimalik vabalt liikuda. Eriti tuleb seda arvestada haldusasutuste ja suurte rahvahulkade kogunemiskohtade ehitamisel. Töökohti sisaldavate ehitiste ehitamisel tuleb silmas pidada, et ka töökohtades oleks loodud võrdsed võimalused töötegemiseks ka erivajadustega inimestel.

§ 54 Suurte rahvahulkade kogunemiskohtade ehitamiseks antavas ehitusloas ja kasutusloas märgitakse seal sama ajal viibivate isikute piirmäär. Selline teade peab olema seal ka nähtaval. Kohaliku omavalitsuse ehitusjärelvalve võib esitada täiendavaid nõudeid, kui küsimus on tuleohutuse või muudes turvalisusnõuetes.

§ 55 Ökoloogilised aspektid ehitamisel

Ehitisele nõudeid kehtestades tuleb arvestada keskkonnamõjutusi nii, et ehitis oleks tema kasutamiseesmärki arvestades ökoloogilistelt omadustelt vastupidav. Ehitist projekteerides tuleb vajalikul määral selgitada ehitusmaterjali ja vahendite põhjustatavat keskkonnamõjutust kogu ehitise elukaare jooksul. Erilist tähelepanu tuleb pöörata ehitusosade ja tehniliste süsteemide parandamise ja väljavahetamise võimalikkusele. Ehitise või selle osa lammutamiseks loa taotlemisel või teavitamisel peab esitama ka selgituse ehitusjätmete hulga ja laadi kohta ja samuti sorteerimise kohta juhul, kui jäätmeid ei ole vähesel määral. Taotluses või teates tuleb teatada tervisele või keskkonnale ohtlike ehitusjätmetest ja nende käsitlemisest. Ehitise ja ehitise osa kavandatav kasutamisega võetakse arvesse ehitise tarbeks koostatavas kasutamise- ja hooldamisjuhises.

§ 57 Ehitiste kaugus

Kavandades ehituspakkumise ja ehitise asukohta peab hoolitsema, et ohtlikest ainetest põhjustatavate õnnetuste vältimiseks võetakse ette piisavad turvameetmed. Tuleohtlikku ehitist ei saa projekteerida lähemale kui 15 m teise omandis või kasutuses olevast maast ega lähemale kui 20 meetrit ehitisest, mis asub teise omandis või kasutuses olevast maast.

§ 58 Ehitise katus ja kõrgus

Ehitise katus võib tänava ja õue poole olla maksimaalselt 45-kraadilise kaldega arvates fassaaditasandi ülaservast. Sellest nõudest võidakse teha erandeid, kui see põhjendatud juhtudel on vajalik linnapildi või hoone väljanägemise huvides. Hoone kõrgus on fassaaditasandi ja katuse lõikejoone kõrgus maapinnast.

§ 59 kohaselt võib DP-s määratud ehitus ja katusekõrgusele lubada ehitada ehitise kasutamiseks vajalikke väikeseid väliselemente ning torne, kui need sobivad ehitisega ja ümbrusega ning ei põhjusta naabritele märkimisväärset kahju.

Kui DP-s ei ole sätestatud teisiti, võivad ehitise rõdud, erkkerid ja muud väljaulatavad osad ulatuda üle krundi piiri tänavaalale või muule ühisalale sel määral, kui valla ehitusmääruses sätestatud. Sellisel juhul ei tohi kahjustada alade kasutamist.

*Taani*

Taani ehitusseadus sätestab 2. peatükis „ehitiste püstitamisele, sisustamisele ja hooldamisele ning kinnistu täisehitamata aladele esitatavad nõuded“. Selles peatükis on toodud nõuded, mida peab järgima ehitamisel ja ehitiste kasutamisele võtmisel, seega on peatükk sõnastatud palju laiemalt kui vaid ehitamist reguleerivana. Taani seadus lähtub eelkõige ehitise

funktsioonikohasest ja ohutust kasutamisest milleni jõuab lähi ehitamise ja hooldamise. Reeglina on igas paragrahvis toodud ka võimalus, et vajadusel võib elamu- ja linnaminister sätestada ehitusmääruses seadust täpsustavaid, täiendavaid ja seadusest erandeid tegevaid nõudeid ning seadusest tulenevaid erisusi saab sätestada kohaliku planeeringuga.

Üldnõue selle kohta, millal võib ehitist kasutusele võtta, on toodud 2. peatüki esimese paragrahvis: Ehitise võib kasutusele võtta alles siis, kui on olemas väljapääs teele vastavalt teede kohta kehtivatele õigusaktidele; reovee, vihmavee, pinnavee ja põhjavee ärajuhtimise süsteem vastavalt keskkonnakaitsealastele õigusaktidele; joogiveega varustatus vastavalt veevarustuse- ja keskkonnakaitsealastele õigusaktidele ning nõuetekohased tuletõrjevõimalused kooskõlas hädaolukordade ohjamise seadusega. Seega väärtustab Taani seadus lõppeesmärgina ehitise kasutamist, kuhu nõuetele vastav ehitamine peab välja jõudma.

Ehitusseaduse §-s 6 on sätestatud, et elamu- ja linnaminister võib ehitusmäärusega kehtestada eeskirju, mis nõuavad ehitiste püstitamisel ja sisustamisel:

- ohutuse, tuleohutuse ja tervisekaitse aspektide arvesse võtmist;
- tehniliste paigaldustööde teostamist, sealhulgas sanitaar- ja tehniliste seadmete hilisema paigaldamise võimaluse tagamist;
- elumajade otstarbekohast planeeringut nende ettenähtud kasutust silmas pidades;
- hoonete sisustamist selliselt, et ehitist saaksid kasutada kehaliste või vaimsete puuetega inimesed;
- mõõtenormide kasutamist, mis võivad edendada standarditud hoone- ja paigaldiseosade ning inventari kasutamist;
- meetmete võtmist, mis aitavad vältida tarbetut energiakulu nii olemasolevates kui uutest ehitistest;
- hoonekõrguste ja -pindade arvutamist ning ehitise ja seda ümbritseva maapinna kõrgusjoonte kindlaksmääramist;
- meetmete võtmist tarbetu toorainekulu vältimiseks nii olemasolevates kui uuehitistest, sealhulgas teatavate materjalide või konstruktsioonide kasutamist ning materjalide korduvkasutuse sätestamist ja
- meetmete võtmist, mis aitavad hooneosi ja paigaldisi ratsionaalselt käitada, hooldada ja uuendada.

Taani seadus näeb §-s 6A ette, et tükeldamise, maaregistrisse kandmise või ühelt omanikult teisele üleandmise tulemusel ei tohi kinnistu pindala muutuda väiksemaks kui 700 m<sup>2</sup>, jättes arvesse võtmata tee all oleva maa või maa-ala, mis peab jääma täis ehitamata teerajatise ohutuse tagamiseks ette nähtud nurkade mahalõikamise või ehituskeelujoone tõttu. Maa tükeldamisel jms suvilapiirkondades ei tohi krunt muutuda väiksemaks kui 1200 m<sup>2</sup>. Maa tükeldamisel ehituskruuntideks peab kohalik omavalitsus heaks kiitma iga üksikkrundi esikülje pikkuse. Sätteid ei kohaldata, kui nii on ette nähtud kohaliku planeeringuga.

Järgnevad paragrahvid seavad väga erinevaid nõudeid. Näiteks on Taani seaduses nõuded kinnistu hoonestamisele, sealhulgas juurde- või ümberehituse tegemisele; krundi hoonestamata alade kasutusele; krundi piirile ehitamisele (Ehitist ei tohi püstitada teise krundi piirile või jalgteele lähemale kui 2,5 m, suvilapiirkondades 5 m; kaksikmajad, ridamajad, garaaži, abihoone või müüri abil ühendatud eramajade ketid ja kobarmajad võib siiski kahe naaberkrundi piiril kokku ehitada); rohkem kui ühe aastaringseks elamiseks mõeldud elamu ühele krundile ehitamisele, vundamendi valamisele, kaevetööde tegemisele, maapinna kõrguse muutmisele ja muudel juhtudel krundi pinna muutmisele jne. Iga nõude juures on

toodud ka võimalus, et kohaliku planeeringuga saab ette nähtud sätetest seada erinevaid nõudeid.

Seaduse § 14 sätestab põhimõttele sarnaneva üldnõude, et ehitised, kinnistu hoonestamata alad ning neil olevad paigaldised tuleb hoida nõuetekohases korras, et need ei ohustaks kinnistu elanikke või muid inimesi või et neil ei oleks muid olulisi puudusi. Lisaks tuleb kinnistut hoida sellises seisukorras, mis on sobiv tema asukohta arvesse võttes. Eelnimetatud sätted kehtivad olenemata ehitise püstitamise ajast. Need kehtivad ka hoonestatud piirkonna hoonestamata kruntide suhtes.

### 2.6.2 Analüüs

Sarnaselt ehitisele esitatavate nõuetega, annavad ka ehitamisele sätestatud nõuded konkreetse ja kohustusliku indikatsiooni normiadressaadile. Ehitamisele esitatavad nõuded peavad kajastama ehitamisele kui tegevusele spetsiifiliselt omaseid nõudeid.

Ehitusseadusele omaste tegevuste: projekteerimise, ehitamise, kasutamise ja lammutamise juures on kolmandate isikute õiguste seisukohalt mõistlik esitada nõudeid viimasele kolmele tegevusele. Samas tuleb mõõnda ka esimesena mainitud tegevuse olulisust ja määravat tähtsust kõigi järgnevate tegevuste jaoks.

Üldnõudena tuleb ehitise ja ehitamise juures järgida head ehitustava. Töögrupp jõudis seisukohale, et eristada saab materiaalseid ja menetluslikke nõudeid:

Materiaalsed nõuded on eelkõige:

- Ehitamine peab vastama planeeringutele või projekteerimistingimustele ja ehitusprojektile ning tagatud peab olema vastavus ka ehitisele esitatavatele nõuetele.
- Professionaalsus – ehitisega seonduvate tegevuste tegemine pädevate isikute poolt, mis tähendab et isikutel on piisav pädevus vastavalt tegevusele ja asjatundlikus. Teatud juhtudel tuleb professionaalsust tõendada läbi kutse omistamise süsteemi või mõnel muul viisil.
- Ehitamine peab olema ohutu ehitajale ja teda ümbritsevatele isikutele.
- Ehitamine kui protsess peab olema ökonoomne.

Ehitusseaduse normide kirjutamisel tuleks eristada, millistele tegevustele ülaltoodud nõuded ei rakendu või rakenduvad osaliselt. Näiteks ehitamine peaks igal juhul olema kooskõlas planeeringutega, samas on valiku küsimus, kas alati peab ehitamiseks olema projekt. Rõhutada tuleb ka et ehitisele kehtivad nõudeid tuleb alati täita.

Professionaalsuse nõuet tuleks kasutada ehitiste ja ehitamise osas alati. Erinev võib olla vaid nõutav professionaalsuse määr. See tähendab, et lihtsamate tööde tegemiseks on professionaalsuse määr madalam, keerukamate tööde puhul on vajalik professionaalsuse tase kõrgem. See võimaldab säilitada ka enda tarbeks ehitamise võimalikkuse. Samas – teatud tegevuste puhul, eelkõige sellised tegevused, mis eeldavad eripädevusi ning millega võib kaasneda kõrgendatud ohuolukord, on põhjendatud professionaalsuse nõuet sisustada töid tegevale isikule ka pädevusnõuete kehtestamine (pädevus = hariduse ja töökogemuse kombinatsioon).

Ökonoomsuse nõue sisaldab erinevaid aspekte. Selle all saab mõiste, et ehitamine kui tegevus peab olema ökonoomne ehk ressursse mitteraiskav. Samuti peavad ehitamisel kasutatavad

materjalid (sh ehitustooted) olema ökonoomsed. Samas on selle nõude läbiv kohustuslik kohaldamine küsitav, sest muid nõudeid täites on võimalik ehitada n.-ö. raiskaval viisil ning seda ei pruugi avalikul võimul olla otstarbekas keelata.

Menetluslikud nõuded (kui toimub haldusmenetlus):

- puudutatud isikute kaasamiskohustus;
- naabusõiguste järgmise kohustus;
- nõuete järgimise kohustuslikkus.

Naabusõiguste üksikasjalik regulatsioon on Saksamaal. On valiku küsimus, kas vastavad nõuded sätestada planeeringus või seadusandja tasemel. Naabusõiguste materiaalne sisustamine on valdavalt kohapõhine (sõltub asustusest, keskkonnast jne). Naabusõiguste sisuliseks määratlemiseks on võimalik kohalikele omavalitsustele anda pädevus õigusakti andmiseks.

Võrdlusriikidest võib välja tuua, et ehitamisele on kehtestanud nõuded Saksamaa, Sloveenia, Uus-Meremaa, Soome ja Taani. Saksamaa ja Sloveenia nimetavad naabusõigusi. Sloveenia ja Uus-Meremaa toovad välja professionaalsuse – Uus-Meremaal ehitamisega tegelevate isikute litsentseerimine ning Sloveenias kutsesüsteem. Uus-Meremaa õiguses mainitakse ka garantiid, mida on Eesti õiguse kontekstis täpsemalt käsitletud ehitisele esitatavate nõuete all.

Huvigruppide seisukohad seoses ehitamisele esitatavate nõuetega on käsitletud ehitisele esitatavate nõuete all.

Huvigrupid leidsid naabusõiguste kohta, et

Kõige sagedasemad vaidlused on piirdeaedadega ning piiriehitistega üldiselt. Küsimus on esiteks puudutatud isikute kaasamises, aga ka nende õiguses vaidlustada ehitatava ehitise. Lisaks on küsimus, kuidas naabusõigused tagada siis, kui loakohustust ei ole.

Täpsustada tuleb naabusõiguste sisu – nii menetluslikku kui ka materiaalselt – kui näha ette naabusõigust puudutavad normid, siis tuleb selgitada, kes on puudutatud isikud naabusõiguste kaitsel ning mida lugeda naabusõiguste rikkumiseks. Lisaks veel küsimused talumiskohustusest.

Huvigrupid tõid välja, et naabusõiguste selgem sõnastamine aitaks kohalikku omavalitsust. Probleemina toodi välja, et hetkeolukorras kaasatakse igaks juhuks, mis suurendab halduskoormust.

### 2.6.3 Normiettepanek

Sõnastada järgnevad nõuded ehitamisele, arvestades ehitise eriliike ning nõuete sätestamise vajalikkust:

- Ehitamine peab vastama planeeringutele või projekteerimistingimustele, ehitusloa aluseks olnud ehitusprojektile ja ehitamise aluseks olnud ehitusprojektile. Valminud ehitise peab vastama nõuetele.

- Professionaalsus. Ehitustöid peab tegema professionaalsel viisil, mille eelduseks on et isikul on nende tööde tegemiseks piisavad oskused ja teadmised, mis võimaldavad tal töid teha asjatundlikult.
- Ehitamine peab olema ohutu ehitajale ja teda ümbritsevatele isikutele.
- Ehitiste ehitamise ja kasutamise kulude vahel tuleb otsida optimaalset ökonoomseimat punkti
- Puudutatud isikute kaasamiskohustus
- Naabrusõiguste järgmise kohustus.

## **2.7 EHITAMISEGA SEONDUVAD LOAMENETLUSED**

### 2.7.1 Loamenetlusi ettevalmistavad tegevused

#### 2.7.1. Võrdlusriigid

##### *Saksamaa*

Loamenetluse ettevalmistamist reguleeritud pole. Loa saamiseks tuleb aga esitada vajalikud materjalid (*MBO* § 68 lg 2), s.h ka tehnilisi kinnitusi, et nõuetest stabiilsusele, tuleohutusele, heli-, soojus- ning vibratsiooniisolatsioonile on kinni peetud (§ 66 lg 1).

##### *Itaalia*

Loamenetlusi ettevalmistavaid tegevusi reguleeritud ei ole.

##### *Sloveenia*

Loamenetlusi ettevalmistavaid tegevusi reguleeritud ei ole.

##### *Iirimaa*

Loamenetlusi ettevalmistavaid tegevusi reguleeritud ei ole.

##### *Uus-Meremaa*

Enne ehitusloa väljastamist tuleb taotleda projekteerimistingimusi. Projekteerimistingimused NZ mõistes on ehitusloa väljastamise aluseks ja planeeringute realiseerimise täiendavaks vahendiks, mitte planeeringut asendavaks instrumendiks. Seega on tegemist veidi teiselaadse instrumendiga kui projekteerimistingimused Eesti ehitusseaduse tähenduses. NZ projekteerimistingimused on kokkuvõtlik dokument konkreetse ehitusobjekti suhtes kohalduvatest nõuetest ja tingimustest. Tegemist ei ole planeeringu augu täitmist võimaldava instrumendiga. Projekteerimistingimustega antakse teada piirangutest, mis kavandatava ehitustööga seonduvad. Projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetleja ei ole alati sama asutus (projekteerimistingimuste puhul piirkondlik tase) ehitusloa puhul kohalik tasand.



Projekteerimistingimuste taotluse nõuded on sätestatud p-s 33, projekteerimistingimused väljastatakse 20 tööpäeva jooksul. Projekteerimistingimustes koondatakse kõik selle ehitusobjekti suhtes kohalduvad avalik-õiguslikud nõuded (p 34), sh andmed objekti kultuuriväärtuse, maa eriliste omaduste, andmed üleujutuste ja sadevete kohta mis seonduvad kavandatava tööga või naabruses olevate kinnistutega. Maa eriliste omaduste all mõeldakse potentsiaalset looduslikku riski või tõenäolist saasteallikat millel võib olla tähtsust kavandatava töö või ehitise ohutuse osas ja mis on ametiasutusele teada ja mida ei nähtu piirkonna plaanilt.

Tähelepanuväärne on et koos projekteerimistingimustega võidakse määrata ka planeerimisõigusest tuntud arendustööde panuse maksmise kohustus (development contribution). Sellisel juhul on projekteerimistingimuste andmine tingimuslik, sõltuvalt panuse tasumisest.

Kui projekteerimistingimuste menetluses tuvastatakse et planeering puudub ja et planeering võib muuta või muudaks kavandatavat ehitustööd oluliselt, siis keelatakse ehitustöö kuniks planeering kehtestatakse või lubatakse vaid teatud ehitustöid (p 37).

### *Soome*

Loamenetlusi ettevalmistavaid tegevusi reguleeritud ei ole.

### *Taani*

Taani ehitusseaduses puuduvad nõuded ehitusprojektile, projekteerimisele, aluseks olevatele uuringutele jms. Kuid seaduse § 16 näeb ette, et kui taotletakse ehitusluba, siis kohalik omavalitsus võib taotlejalt nõuda andmete esitamist, mis on vajalikud taotluse hindamiseks. Neid vajalikke andmeid võib käsitleda kui ehitusprojekti või ehitusuuringuid.

Kuna Taani seaduste järgi on elamu- ja linnaministril väga ulatuslik õigus sätestada täpsemaid nõudeid ehitusmäärusega, on tõenäoline, et ehitust ettevalmistavad tegevused on reguleeritud nende eeskirjadega.

## 2.7.2 Analüüs

Loamenetlusi ettevalmistavate tegevuste käsitlemine on vajalik, et selgitada välja antud tegevuste normeerimise ulatuse vajalikkus. Ettevalmistavaid tegevusi vaadeldakse ehitusõiguse kontekstis. Kuigi ettevalmistava tegevusena saab käsitleda ka planeerimist, siis planeerimisõigust puudutav osa on käesoleva töö esimeses peatükis. Loamenetlusi ettevalmistavad tegevused vastavalt lubadele:

### **1. Ehitusluba (ka kirjalik nõusolek)**

- Planeeringu või projekteerimistingimuste olemasolu
- Ideekavandi või eskiisi tegemine
- vajalike uuringute tegemine

- võrguvaldajate tehniliste tingimuste hankimine ja tehniliste lahenduste kooskõlastamine
- ehitusprojekti koostamine
- ehitusprojekti ekspertiis (vajadusel, erandlikult kohustuslik)

Eelnevatest tegevustest on seadusandja valida, millele nõudeid kehtestada. Töögrupp jõudis järeldusele, et planeerimismenetluse osas on vajalik õiguslik raamistik. Ideekavandi või eskiisi osas hetkel nõudeid ette ei nähta. Leiti, et erinevad uuringud (maapõue, tuulte, valguse, müra jne uuringute) vajaduse otsustab projekteerija projekti koostamise faasis. Uuringute valikul peab projekteerija otsustama, millised uuringud on ehitusprojekti koostamiseks vajalikud, et täita ehitusseaduse põhimõtteid ning ehitisele ja ehitamisele esitatavaid nõudeid.

Uuringutest on vajalik õigusakti tasemel reguleerida geoloogiliste ja geodeetiliste uuringute tegemist ja nende uuringute tegijatele esitatavaid pädevusnõudeid..

Kui ehitusloa andja (kohalik omavalitsus või riik), teostavad hilisemalt loa andmisel preventiivset ehitusjärelvalvet, on neil õigus viidata, et projekteerija tehtud uuringud ei vasta nõuetele ja seetõttu ehitusprojekt ei vasta nõuetele. Näiteks võivad uuringute sobimatuse põhjused olla vananenud, asjakohasus või vajaliku uuringu puudumine. Kui ehitusloa andja ja projekteerija vahel tekib vaidlus uuringute vajalikkuse üle, saab ehitusloa andja talle vajalikuna näivaid uuringuid projekteerijalt nõuda. Kui nõue on põhjendamatu, on ehitusloa andjal haldusorganina põhjendamiskohustus. Uuringute juurde tellimine on haldusmenetluslikult käsitletav puudusena taotluses (ehitusloa taotlus), mille kõrvaldamata jätmisel on loa andjal võimalik keelduda ehitusloa andmisest.

Uuringute nõudmist (toiming) või loa andmisest keeldumist (haldusakt) on taotlejal võimalik vaidlustada vastavalt haldusmenetluse seadusele, kui ehitusseadus ei näe ette erikorda.

Ehitusprojekti sisule peetakse vajalikuks nõuete esitamist. Selles osas on piisav ehitusseaduses volitusnormi andmine ehitusprojektile nõuete sätestamiseks.

#### Ehitusprojekti ja detailplaneeringu vastavus

Huvigruppidega arutelul leiti, et põhimõttena võib kirja panna, et detailplaneeringu ja ehitusprojekti omavahelise vastavuse tuvastamisel vaadeldakse nende olemuslikku kooskõla. Projekt ei tohi olla vastuolus planeeringu eesmärgiga.

Leiti, et ei ehitata ehitusprojektile vastavalt, kui ehitise välisilme muutub.

Toodi välja, et ruumilist sobivust peab hindama ehitusprojekti. DP peab võimaldama sisulist hindamist, meil kahjuks paljud planeeringud seda ei võimalda. Ühe krundi DP ei peaks üldse olema DP. Lisati, et DP ei tohi olla liiga täpne. Detailsete lahenduste väljatöötamine peaks toimuma ehitusprojekti koostamise staadiumis, nt veetoru asukoht.

DP annab seaduse järgi neli parameetrit, aga tegelikult annab DP palju rohkem. Kui parameetrid ei käi ehitusõiguse alla, siis on need põhimõttelised.

Välja tuleks selgitada kriteeriumid, mida rikkudes on rikutud DP põhimõtet. Toodi välja, et ehitusõiguse neli komponenti, millele võiks lisanduda brutopind.

DP-s sisalduvad teised (vabad parameetrid) võiksid olla põhjendatud juhtudel muudetavad.

Leiti, et põhimõtete juures peavad ka mõisted olema selged ja üheselt defineeritud ning ruumilist arengut toetavad. Seaduses peab olema antud KOV-le õigus hinnata ehitise keskkonda sobivust. Segadustekitavate mõistete osas toodi välja ehitisalune pind, ehitusalune pind ja hoonete alune pind.

Veel lisati, et DP-st peaks olema võimalik välja lugeda krundi kasutamise sihtotstarbed; see krundi osa, kus asuvad rajatised; hoonestus ning koormused, mis DP elluviimisest tekib linnaruumile. Võiks käsitleda korraga suuremat tükki, ühele krundile ei peaks DP-d tegema.

Huvigrupid ütlesid, et kui on vana planeering, siis võiks olla nii, et kui soovitakse ehitusprojektiga keskkonnale vähem koormavamalt ehitust, siis võiks olla kergem menetlus.

Järgnevalt arutleti, mis on DP olemuslikud ülesanded, etselle kaudu leida selle põhimõttelised osad. Toodi välja, et DP peab hindama mõju ümbritsevale. DP sihtotstarve peab olema paindlikum, seda mõtestatakse vastavalt planeeringu eesmärgile

Järgnevalt arutleti katastri sihtotstarvete ja planeeringute seoste üle. Siseministeriumis toimub planeeringuliste leppemärkide ajakohastamine. Töögrupp leidis, et ühtlustada tuleb ehitise otstarvete loetelu, katastrisihtotstarvete loetelu ja krundi kasutamise sihtotstarvete loetelu. Aga need on kõik erinevad, kaks esimest lähtuvad planeeringust, seega on planeering aluseks ehitiste ja katastriüksuste funktsioonide määramisele.

Sellega seonduvalt arutati, kas kruntideks jaotamine peab olema DP olemuslik ülesanne.

Leiti, et DP on objektide võrgustiku kogumik. DP-sse peab olema hõlmatud suurem maa-ala kui üks katastriüksus. Planeering ei peaks alati isegi mitte kaasama avalikkust. Probleem, et planeeringuid tehakse liiga detailselt, see tegeleb praegu ühe arendaja arendussooviga. Kui üks arendaja kaob, siis tuleb uus arendussoov, DP-ga pole paika pandud linnaruumi ja me hakkame tegema uut planeeringut. Planeering peab tegelema ruumiga.

Planeeringu tegema hakkamisel on meil soov seda maa-ala planeerida. Peame lahendama ära avalikud suhted, erasuhteid reguleerima ei peaks. Need lahendatakse eraviisiliselt väljaspool planeeringu menetlust. DP peab olema põhimõtteliselt realiseeritav.

#### Projekteerimistingimused ja ehitusprojekt:

Leiti, et projekteerimistingimused peavad lähtuma ÜP-st või DP-st. Projekteerimistingimustes peaks olema kajastatud ümbruse avalikud huvid, printsiibid. Nimeks ei tohiks olla projekteerimistingimused, pigem nimetage seda projekteerimise lähtesekohtadeks. Need peaksid olema mitte väga parameetrite kesksed, vaid paindlikud.

Meil on kohustuslik ÜP ja peaaegu kohustuslik DP. Seega siin võiks olla paindlikkus, nt kui loobun ÜP tegemisest, siis tuleb teha alati DP. Võiks olla, et kui olen nt ÜP teinud, siis projekteerimistingimustega läheb väga kiiresti. KOV peaks igakord hindama, kas projekteerimistingimused vastavad DP-s toodud põhimõtetele või mitte. Iga kord otsustab.

Projekteerimistingimusi võiks olla paralleelselt DP suuremal maa-ala või projekteerimistingimused ühe krundi kohta. DP jääb seotuks algatamise, vastuvõtmise, kehtestamisega. Tallinnas on nagooni praegune DP eskiis nagu projekteerimistingimused. Ametnik võiks ise otsustada. Maht, kasutusotstarve, kõrgus, asukoht peavad jääma alati. Küsimus on, kas projekteerimistingimustes ei või midagi öelda, mis ei tulene DP-st või ÜP-st.

Viimaseks on leitud, et õigusakti tasemel tuleb sätestada ka ehitusprojekti ekspertiisi tegemise võimalus. Ekspertiis peaks olema kohustuslik keerukamate ning suuremat ohtu põhjustada võivate ehitiste osas. Ekspertiis on ka võimalus loa andjale, et kontrollida vaidluse korral ehitusprojekti vastavust nõuetele või lahendada taotleja ja loa andja vahel tekkinud vaidlusi.

Kui taotleja vastab ehitusloa saamiseks esitatavatele nõuetele, siis järgnevalt on vajalik kasutusloa saamine.

## **2. Kasutusluba**

- Põhiprojekt
- Tööprojekt
- Ehitamine (ehitustööde teostamine)

Töögrupp leidis, et nõuded tuleb sätestada ehitamisele kui protsessile ning selle läbiviimise ohutusele.

## **3. Lammutusluba**

- Lammutusprojekt

Töögrupp leidis, et lammutusprojektile esitatavate nõuete osas tuleb anda volitusnorm nõuete kehtestamiseks alamastme õigusaktiga. Muus osas kehtib ehitusprojekti kohta kirjutatu.

Huvigruppidega arutelul leiti, et

Projekteerimise osas oli ehitus- ja planeerimisseaduses tehtud ettepanek sellest loobuda, sest projekteerimise tulemus on ehitusprojekt ja sellele on esitatud nõuded. Huvigrupid aga leidsid, et projekteerimise mõiste on siiski vajalik, sest see aitab luua tervikpilti.

Ehitise elukaare mõiste ongi ka planeerimisseaduse ja ehitusseaduse ühisosa ja see oleks ehk ka planeerimisseaduse ja ehitusseaduse kokku kirjutamise põhjenduseks.

Ehitus- ja planeerimisseaduse rakendusanalüüsis öeldi, et ehitusprojekt peab olema koostatud viisil, et projekti detailsusaste (staadium) vastaks menetluse või tegevuse staadiumile ja selle järgi ehitamisel oleksid täidetud kõik ehitisele esitatavad nõuded, milleks on:

- 1) ehitise ohutusega seotud nõuded, sealhulgas ohutus tervisele, keskkonnale ja varale (vt nõuded ehitisele)
- 2) ehitise kasutamise (sh kasutusotstarbest lähtuvad nõuded) ja hooldamise põhinõuded ning utiliseerimistingimused (vt nõuded ehitisele) arvestades säästliku elukaare põhimõtet
- 3) kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud avalikud ja ruumilised nõuded (sh ligipääsetavus) tulenevalt planeeringutest ja projekteerimistingimustest (vt ehitusprojekti koostamise alused)
- 4) esteetiline ja kõrgel arhitektuursel tasemel lahendus ning funktsionaalsus.

Sellele lisati, et kultuuripärandi säilimise küsimus peaks selles loetelus samuti kajastatud.

Ehitusprojekti staadiumide fikseerimine seadusandluse tasandil on võimalik, kuid eeldab asjakohaste ehitusprojekti mahtude ja detailsuse kokkuleppimist ka rajatiste osas. Huvigrupid tõid välja, et vastavat regulatsiooni on vaja. Ehituslube antakse ju tegelikult ikka projektile, mille alusel on ei ole võimalik ehitada. Ehitusprojekt peaks aga olema ikka selline, mis oleks juba aluseks ehitamisele. Täna hetkel ehitusloa instrument ei taga ohutust. Ehitusloaga vaadatakse üksnes sobivust linnaruumi. Võimalik asjale läheneda ka objektipõhiselt: suuremad ja keerulisemad objektid eeldaksid kindlasti põhjalikumat projekti ehitusloa väljastamise aluseks. Eramu ehitamise puhul ehitusloa väljastamise aluseks olev projekt ei peaks tingimata olema sellises mahus mille alusel saaks kohe ehitama asuda.

Nimetati ka kasutusprojekti võimalikku sätestamise vajadust.

Ehitusprojekti ekspertiisi tegemise sätestamist peeti samuti vajalikuks.

Arutelu teemal kas peaks olema näiteks hoopis „projekteerimisluba“, millele järgneb projekteerimine ja valmiva projekti alusel väljastatakse „ehitusluba“, mille alusel hakkab toimuma ehitamine ning see lõppeb „kasutusloa“ väljastamisega kui ehitis valminud on. See aga tähendaks halduskoormuse kasvu.

Ehitusloa taotlemisel esitatava ehitusprojekti mahu ja detailsuse osas tuleb lähtuda ehitise ohutuse tagamise kriteeriumidest ja vajadusest tagada ehitusprojekti ekspertiisi asjakohasus. Kui tänase regulatsiooni järgi tuleb ehitusprojekti ekspertiis tellida ehitusloa staadiumis olevale projektile, siis asjakohane oleks ekspertiisi kohustus ehitamise aluseks olevale ehitusprojektile.

Konsensus on, et ekspertiis tuleb teha suurte rahvahulkadega hoonete ehitusprojektile ja et ilmselt on ekspertiisi mõistlik teha ehitamise aluseks olevale ehitusprojektile, ehk hilisemas etapis kui seda tehakse praegu. Õigusaktides peab olema täpselt sätestatud millised andmed ja mil viisil tuleb ehitusloa saamiseks esitada. Eelkõige esitatakse KOVi nägemus ehitisest ja kogumik põhimõttelisi kirjapandud lubadusi. KOVi ülesanne peaks olema eelkõige kontrollida antud põhimõtete ja lubaduste sobilikkust, ilma sügavamalt esitatud projekti tehniliste lahendustega tutvumata.

Arutleti projekti seotuse üle energiatõhususega. Leiti, et energiatõhususe nõuded peaksid jääma samaks.

Ehitise ohutuse kontrollimise üle tekkisid erinevad arvamused: arutleti, millises ehitusprojekti staadiumis ohutust kontrollida on võimalik. Toodi välja, et ehitusloa aluseks peab olema ehitusprojekt, mille järgi saab ehitada. Samas on vastava projekti koostamine majanduslikult väga kulukas. Esitatavate nõuete osas tuleks leida tasakaal.

Järgnevalt arutleti, milline tähendus on eelhaldusaktile ehk eelehitusloal. See annaks loa tegeleda nende asjadega, mis on kokku lepitud. Vastutaks see, kes allkirjastas. Ja KOV kontrollib, kas projekteerija on pädev. Ta võib vaadata ka sisu ja kompleksust, kui soovib. Kohalike omavalitsuste esindaja tõi välja, et nad kindlasti ei vaata sisu, aga seda, kas on tehtud ja õigete isikute poolt, seda saame vaadata. Praegu probleem selles, et standard ja ehitusseadus ei lähe kokku, üks neist on vaja korda teha – kas nii või naa. Aga tuleb vaadata,

et ei tekiks lõhet ehitusloa ja kasutusloa vahel – ühes ei nõuta KOV-lt sisu vaatamist ja teises nõutakse.

Töögrupp on varasemalt jõudnud seisukohale, et ehitusprojekti koostamisel ja vajalike arvutuste tegemisel peaks projekteerija lähtuma võimalikult suures ulatuses kehtivatest rahvusvahelistest ja Euroopa tehnilistest kirjeldustest, mis on kehtestatud standarditena. Kuna standarditele õigusaktis kohustusliku viite tegemine ei ole hea praktika, siis peaks standardite järgimise jätkama projekteerija vabatahtlikuks otsuseks, aga julgustama standardite kasutamist läbi nõuetele vastavuse eelduse printsiibi kehtestamise, mis on Euroopa Liidus laialdaselt kasutusel tehniliste valdkondade õigusaktides. See tähendab, et ehitise kehtestatud asjakohased nõuded loetakse täidetuks kui projekteerija on ehitise projekteerimisel lähtunud asjakohastest Eesti standarditeks ülevõetud Euroopa standarditest seal ulgas eurokoodeksitest.

Huvigrupid nõustusid vastava ettepanekuga ning tõid välja, et ka Riigikohus on hiljaaegu otsustanud, et standardid võivad olla hea tava sisustamiseks kasutatavad.

### Ehitusprojekti koostamise alused

Ehitusliku projekteerimise lähtealuste seisukohalt on kõige olulisemateks lahendamist vajavateks probleemideks:

- planeerimisseaduse ja ehitusseaduse kooskõla tagamine,
- kohaliku omavalitsuse poolt (läbi detailplaneeringu või projekteerimistingimuste) ehitistele esitatavate nõuetele seadusliku aluse tagamine,
- kohaliku omavalitsuse ehitusmääruse regulatsiooni sisustamine
- ehituslike ja arhitektuursete nõuete lahtiseletamine.

Leiti, et kooskõla planeerimise ja ehitusseaduse vahel tuleb tagada. Eelkõige saab kooskõla tagamine toimuda mõistete ühtlustamises ning seadustevaheliste seoste läbimõttlemises

Täpsemalt tuleb reguleerida ehituslikke ja arhitektuurseid nõudeid. Võimalus on sätestada täpsemad nõuded planeeringus või anda selgem volitusnorm. Teatud juhtudel võib vastavate nõuete järgimiseks teha arhitektuurikonkursi.

### Ehitustegevus detailplaneeringu kohustusega aladel

Huvigrupid leidsid, et eristada tuleb need kohad, kus ehitada saab DP alusel ja need alad, kus DP teha pole vaja. See peaks hõlmama nii maa-alasid kui ka juhtumeid (arutati ka planeerimise töögrupis). Toodi välja, et on laiem küsimus, kas meil on üldine ehitusvabadus või üldine ehituskeeld. Me võime öelda, et igasugu asju pole võimalik teha väljaspool DP kohustusega ala, et võid põldu harida, loomakasvatuse vms hoonet teha, aga nt korterelamut teha ei võigi.

Huvigrupid nõustusid, et detailplaneeringu koostamise kohustuslikkuse alused määratletakse planeerimisseaduses. Selliseid alasid on plaanis hakata nimetama asustusaladeks. Detailplaneeringuga määratakse ära ehitatavad hooned ja olulise ruumilise mõjuga ehitised. Lühidalt peab detailplaneeringu põhijooniselt olema võimalik välja lugeda planeeringuga kaetud ala kasutusotstarve kruntide kaupa, iga krundi hoonestusala, hoonestuskeelu vööndid (vastavalt kehtivatele õigusaktidele), ehitatavate hoonete ruumiline maht ja maksimaalne alla 20m2 ehitise aluse pinnaga ehitatavate ehitiste arv krundile. Detailplaneeringu põhijoonisele kantavad andmed (näiteks kasutusotstarve ja sellest tulenevad maksimaalsed ruumilised

mahud) koos selgitustega kehtestatakse õigusaktiga. Detailplaneeringuga võidakse määrata ka ehitiste arhitektuurised ja ehituslikud lisatingimused (nagu näiteks katuse kalle, hoone maksimaalne korruselisus jne), kui need on teada (nt miljöövärtuslikes piirkondades).

Üldjuhul on olemasolevaid hooneid lubatud laiendada kuni detailplaneeringus ette nähtud mahu saavutamiseni. Töögrupp jõudis konsensussele selles osas, et isegi kui hoone on ehitatud 100%-lises detailplaneeringus ette antud mahus, võib siiski lubada erandjuhtudel (arhitektuursetest eripäradest tingituna) selle laiendamist kuni 10% võrra. Töögrupp ei jõudnud konsensussele meetodi osas, kas selliseks laiendamiseks tuleks taotleda projekteerimistingimusi ning esitab seetõttu kaks alternatiivi: huvigrupid tõid välja, et lubatud mahust rohkem suurendamine peab olema väga erandlik, sest sellest tekivad potentsiaalselt ebaseaduslikud ehitised. Pooldati projekteerimistingimuste avatud menetlust, et avalikkus oleks kaasatud (kui ehitatakse ette antud mahust suuremaks).

Leiti, et DP kohustusega alal DP-ta ehitamine peaks olema selgemalt reguleeritud. Toodi välja, et sellisel juhul võib samuti vajalik olla avatud menetluse läbiviimine. Tegu ei oleks siis planeeringu muutmise, vaid selle ajakohastamisega.

Olukordades, kus detailplaneering on küll olemas, kuid see on kehtestatud kas puudustega, näiteks ei sätesta vajalikus ulatuses ehitusõigust, mis võib reaalsuses aset leida vanemate planeeringute puhul, pakub töögrupp välja järgmise lahenduse- Selles ulatuses, mida kehtiv (puudustega) detailplaneering ei reguleeri (kuigi peaks), tuleb lugeda, et detailplaneeringut ei ole olemas. See tähendab, et kohalik omavalitsus peab tegutsema analoogiliselt olukorraga, mil detailplaneering puuduks, ehk andma asjakohases ulatuses välja projekteerimistingimused (rakendades avatud menetlust). Huvigrupid tõid välja, et sellisel juhul on vajalikud üleminekusätted ning lahendada tuleb ka küsimus, mis saab vanadest kehtivatest planeeringutest.

#### Ehitustegevus detailplaneeringu kohustuseta aladel

Detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel üldjuhul intensiivset ehitustegevust ei toimu. Sellele viitab ka sõnakasutus, mida tulevikus soovitakse kasutusele võtta: detailplaneeringu kohustusega ala = asustusala. Järelikult ülejäänud alade puhul ei ole tegemist asustuseks ette nähtud aladega. Toodi välja, et asustusala määramisega peaksid tegelema nii riik kui ka kohalik omavalitsus.

Huvigrupid nõustusid, et kuna tegemist on siiski planeerimisotsustega, tuleks ka detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel lähtuda planeerimisseaduse ideoloogiast ning tagada ehitustegevuse korral võimalikult suur kaasatus projekteerimistingimuste väljastamisele avatud menetluse rakendamise kaudu.

Leiti, et on mõistlik, et sätestada võiks projekteerimistingimuste kohustuslikkuse korral kõikidele ehitusloa taotlejatele kohustuse esitada projekteerimistingimuste saamiseks vähemalt eskiisprojekt, mille kohalik omavalitsus peaks avalikustama koos teatega projekteerimistingimuste väljastamise taotluse koha. Samas tõid huvigrupid välja, et nõuded ei tohi muutuda liialt koormavaks. See tähendab, et projekteerimistingimuste väljastamisele rakendatakse avatud menetlust haldusmenetluse seaduse tähenduses. Ühelt poolt annab see kohalikule kogukonnale võimaluse rääkida kaasa elukeskkonna kujundamisel ja teiselt poolt annab kohaliku omavalitsuse eelotsus projekteerimistingimuste väljastamise kohta ehitusloa taotlejale kindluse, et kui ta järgib projekteerimistingimustega ette nähtud piiranguid ja õigusakte, on ehitusloa taotlemise protsess talle sujuvam.

### Kohaliku omavalitsuse ehitusmäärus

Üldiselt leiti, et kohaliku omavalitsuse ehitusmäärus ei pruugi tulevikus olla vajalik. Ehitusmäärusega täna reguleeritud küsimused võib sätestada kohaliku omavalitsuse põhimääruses (korralduslikud küsimused) ning sisulised nõuded saab anda üldplaneeringus. Kohaliku omavalitsuse ehitusmäärus ja selle reguleerimisulatus peab tuginema seaduses sisalduvale volitusnormile. Kuna ehitusmääruse kehtestamisel ei rakendata avatud menetlust ja tegemist on kohaliku omavalitsuse tavalise haldusaktiga, võib selles eelkõige sätestada erinevaid menetluslikke protsesse, mis on suunatud omavalitsuse töö korraldamise reguleerimiseks planeerimis- ja ehitusvaldkonnas. Kehtivas regulatsioonis on eelkõige probleeme tekitanud ehituslike ja arhitektuursete lisatingimuste määramine ehitusmääruses ning miljööväärtuslike piirkondade määratlemine.

Lisaks, arvestades olukorda, kus kohalikel omavalitsustel puudub selgus arhitektuursete ja ehituslike lisatingimuste sisustamise osas (kohati väidetakse, et see on projekteerimistingimuste sünonüüm), anda seaduse tasandil täpsem määratlus nii projekteerimistingimuste kui ehitise arhitektuursete ja ehituslike lisatingimuste kohta.

### Uuringud

Projekteerimisele ja ehitamisele eelnevate ja nende tööde käigus tehtavate erinevate uuringute regulatsioon on kehtivas seaduses tekitanud segadust. Töögrupp teeb ettepaneku mitte nimetada vaid ehitusgeodeetilisi ja ehitusgeoloogilisi töid ehitusuuringuteks. Ehitusuuringute mõiste on tunduvalt laiem, hõlmates enda alla kõikvõimalikud ehitamisega ja ehitistega seotud uuringud nagu näiteks ka isolatsiooni, müra saaste, vibratsiooni, radooni jms uuringud. Projekteerimise ja ehitamisega seotud uuringud on sisendiks eelkõige projekteerijale. Seetõttu teeb töögrupp ettepaneku vähendada bürokraatiat ja halduskoormust jättes uuringute loetelu lahtiseks ning anda projekteerija pädevusse (ja vastutusse) otsustamine, milliste uuringute tegemine on käsitletava objekti projekteerimisel vajalik. Kohalikule omavalitsusele jääb õigus vaidlustada ehitusprojekti vastavus nõuetele (lähteandmete ebapiisavuse tõttu) ning nõuda täiendavate uuringuid arvestusega, et juhul, kui need osutusid ebavajalikuks, on omavalitsusel kohustus kompenseerida tehtud kulutused. Vaatamata sellele, et ehitusuuringute loetelu ei kehtestata, on jätkuvalt vajalik ehitusseaduse nimetada ehitusgeodeetilisi uuringuid ja ehitusgeoloogilisi (soovitav väljend edaspidiseks geotehnilised pinnaseuuringud) uuringuid tegevusõiguste andmise seisukohast ja seaduse alamaktiga tuleb jätkuvalt kehtestada vastavate uuringute läbiviimise kord, tagamaks uuringuandmete usaldusväärsus ja võrreldavust. Muudele võimalike uuringute teostajale (va ehitiste ja ehitusprojektide ekspertiis) tegevusõiguste reguleerimist vajalikuks ei peeta, juhul, kui see ei tulene mõnest teisest seadusest.

Huvigrupid tõid välja, et ajalooliselt on olnud probleeme, millised on ehitusgeodeetilised ja millised on geodeetilised tööd. Uuringute alla mahuvad kõik. Varem oli geodeesia Keskkonnaministeeriumi all, seal oli seda reguleeritud piisavalt. Siis tõsteti ehitusseadusesse ja ehitusgeodeesia valdkond on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi all. Töögrupp täpsustas, et tahame öelda, et see pole mitte ainus uuring, mida peab tellima. Me ei taha teid ära kaotada. Tahame öelda, et ehitusuuringuid on rohkem. Geodeedid ütlesid, et nad toetavad, et see loetelu on lahtine ja selle valib projekteerija. Kuid geodeesia puhul on raske otsustada, millal pole vajalik teha. Kui kohustust pole, siis võib eeldada, et jäetakse tegemata.



Leiti, et kohalikul omavalitsusel peab jääma võimalus nõuda uuringuid lisaks projekteerija poolt valitud uuringutele. Lahendatud peab olema, kuid käitatakse vaidluste korral. KOV määrab minimaalselt määratavad uuringud. Arutati, kas KOV-il võib midagi määramata jääda või võib midagi liiga palju määrata. Sama projekteerija puhul. Kas midagi peab olema ka kindlalt määratletud seaduses. Ohu arvessevõtt peab olema mõistlikkuse piirides.

Uuringute säilitamise tähtaegade määratlemisel teeb töögrupp ettepaneku läheneda erinevatele uuringutele individuaalselt. Geoloogilised tööd on põhjalikumad, kulukamad ja aeguvad suhteliselt pikema perioodi jooksul. Geodeetiliste mõõdistamiste tulemusena fikseeritakse samas olukord, mis inimtegevuse toimel aja jooksul kiiremini muutub. Vastavalt ehitusseaduse § 20 lõikele 2 on ehitusuuringuid tegev ettevõtja kohustatud ehitusuuringute tulemused esitama kohalikule omavalitsusele. Praktikas koguvad ehitusgeodeetilisi uuringuid kohalikud omavalitsused (vähemalt osad) ning ehitusgeoloogiat Maaameti juures asuv Ehitusgeoloogia fond. Eeltoodud informatsiooni saamine eeldab praktikas tihtipeale tasu maksmist. Arvestades, et ehitusuuringute tulemusena saadakse väärtuslikku informatsiooni, mida on võimalik kindlasti ka korduvalt kasutada, kui süsteem tagaks esitatud andmete kvaliteedi kontrolli ja nende andmete kogumise, säilitamise ja juurdepääsetavuse viisil, et asjast huvitatud osapooltel oleks võimalik neid andmeid kasutada ning ehitusuuringute andmed esitatakse uuringu tegija poolt tasuta on otstarbekas võtta nimetatud andmed ühiskasutusse. Eeltoodu alusel teeb töögrupp ettepaneku töötada välja ehitusuuringute andmete veebis avaldamise süsteem ja rakendus.

Töögrupp edastas huvigruppidele info, et ehitusregistri arendusega on hakatud tegelema. Sellega seoses vaadatakse üle geodeesia ja geoloogia säilitamine riigi tasemel. kus tihtipeale ei koguta uuringute andmeid süstemaatiliselt Seega leiti, et uuringuandmete kogumine tuleb lahendada komplekselt riigi tasandil.

Huvigrupid tõid välja probleemi, et geodeetiline plaan on autorikaitseõiguse objekt.

Leiti, et uuringuid säilitatakse nii nagu vajalik on. Pannakse paika registrite põhimäärusega.

### 2.7.3 Normiettepanek

Loamenetlusi ettevalmistavatest tegevustest on vajalik reguleerida:

1. Ehitusloaga seonduvalt
  - a) Anda volitusnorm ehitusprojektile nõuete sätestamiseks ehitusseaduse alusel. Näidata ära, millistele tingimustele vastav ehitusprojekt on ehitusloa saamise aluseks.
  - b) Reguleerida geoloogilisi ja geodeetilisi uuringuid. Alamastme aktiga (registri põhimäärus) reguleerida uuringute kättesaadavust ning säilitamist.
  - c) Näidata ära, milliste ehitiste ja ehitustööde osas on vajalik ehitusprojekti koostamine ning kes võib ehitusprojekti koostada.
  - d) Sätestada ehitusprojekti ekspertiisi tegemise võimalus ja teatud juhtudel kohustus.
2. Kasutusloaga seonduvalt
  - a) ehitustegevuse korraldamist

- b) ehitustegevuse eest vastutava isiku ning ehitise omaniku kohustusi, samaaegselt sidudes ehitamise eest vastutav isik ja omanikujärelevalve teostamise eest vastutav isik konkreetsemalt käsitletava ehitusobjektiga.

## 2.7.2 Loamenetlused

### 2.7.2.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

*MBO* kontekstis võib rääkida kahest menetlusest: ehitusloamenetlusest ning teatemenetlusest. Põhimõtteliselt vajab iga ehitusliku rajatise ehitamine, muutmine ning kasutuse muutmine **ehitusluba** (*MBO* § 59 lg 1). Kasutuse muutmine ei nõua ehitusluba, kui uuele kasutusele ei kohaldu teistsugused avalik-õiguslikud nõuded kui senisele või kui ehitusliku rajatise ehitamine või muutmine menetlusevaba oleks (*MBO* § 61 lg 2). Loanõue, mis iseenesest riivab omandipõhiõigust, ei tee ehitamistegevust põhimõtteliselt keelatuks, vaid kujutab endast „preventiivset keeldu loareservatsiooniga“<sup>120</sup>.

Ehitusloamenetlus algab taotlusega, mis esitatakse ehituse tellija ning projekterija poolt allkirjastatuna sõltuvalt liidumaast kas kohalikele omavalitsusele või ehitusjärelevalveametile. Ehitusjärelevalve ameti alumine aste, mis tegeleb ka ehitusloa väljastamisega, on tihti kohaliku omavalitsuse organid, nt linnavalitsused. Järgmised astmed nagu ka ehitusjärelevalve üldiselt on riiklikud (s.t liidumaade pädevuses).<sup>121</sup>

Vastavalt *MBO* §'le 64, kontrollib ehitusjärelevalveamet vastavust ehituslike rajatiste lubatavusele esitatud nõuetele (*BauGB* § 29 - § 38), vastavust ehituskorras toodud nõuetele ning teistele avalik-õiguslikele nõuetele. Vastavuse kontrollimisele kaasatakse kohalik omavalitsus (*BauGB* § 36 lg 1 ls 1) ning teatud juhtudel, kui liidumaa valitsus on oma määrusega niimoodi määranud, ka kõrgem haldusasutus (*BauGB* § 36 lg 1 ls 4). *MBO* § 69 täiendab kohaliku omavalitsuse kaasamise nõuet ning sätestab, et ära tuleb kuulata ka muud ametid, kelle kaasamine või ärakuulamine on õigusnormiga ette nähtud või ilma kelle seisukohata või nõusolekuta ei ole ehitusloataotlust võimalik hinnata. Lisaks näeb *MBO* § 70 ette (ainult<sup>122</sup>) piirnevate kruntide omanike (otseste naabrite) kaasamise.

Ehitusluba tuleb anda, kui ehitusprojektile ei seisa vastu ükski avalik-õiguslik nõue, mida loamenetluses kontrollida tuleb (*MBO* § 72 lg 1). Ehitustegevusega tohib alustada alles siis, kui ühelt poolt ehitusluba on jõudnud ehituse tellija kätte ning teisalt vajalikud ohutust tõestavad dokumendid ning ehitamisega alustamise teade on esitatud ehitusjärelevalveametile (lg 6).

Ehitusluba kaotab kehtivuse, kui ehitustegevusega pole alustatud kolme aasta jooksul alates ehitusloa väljastamisest või kui ehitustegevus on jäänud seisma kauemaks kui üks aasta (*MBO* § 73 lg 1). Tähtaega saab pikendada kirjaliku taotluse alusel kuni ühe aasta võrra (lg 2).

---

<sup>120</sup> Stüer, B. Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. 4. Auflage. C.H. Beck Verlag. München, 2009, Rn 2375

<sup>121</sup> Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 448

<sup>122</sup> Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 460

Teatud ehituslike rajatiste korral on võimalik ehitusloa menetlust läbi viia **lihtsustatud korras** (*MBO* § 63). Sellise menetluse tuum seisneb asjaolus, et seaduses ammendavalt loetletud ehitusprojektid allutatakse ainult tähtsamaid planeerimisõiguslikke ning ehituskorraldusõiguslikke lubatavusnõudeid kontrollivale menetlusele. See tuumikala, millele vastavust kontrollitakse, sisaldab vähemalt planeerimisõiguslikke nõudeid projekti lubatavusele (*BauGB* § 29 - § 38) ning nõudeid ehitusliku rajatise mõõtudele. Et tagada projekti vastavust ka nõuetele, mida ehitusjärelvalveamet otseselt ei kontrolli, peab projekteerija tooma tõendid vastavuse kohta. Seega võib öelda, et lihtsustatud menetlus võimaldab preventiivset järelvalvet teatud ulatuses erastada.<sup>123</sup>

**Teatemenetlus** (või ka mõneti eksitav „loast vabastuse menetlus“, *Genehmigungsfreistellungsverfahren*, *MBO* § 62) on võimaldatud teatud lihtsamate ehituslike rajatiste korral, kui

- nad asuvad kvalifitseitud hoonestusplaani (*BauGB* § 30 lg 1) või projektiga seotud hoonestusplaani (*BauGB* § 12 ja § 30 lg 2) kehtivusallas;
- ei ole hoonestusplaaniga vastuolus;
- tagatud on ühendatus infrastruktuuriga ning
- kohalik omavalitsus ei ole sellele vastu.

Sellisel juhul peab ehituse tellija esitama kohalikule omavalitsusele vajalikud dokumendid, kes edastab need viivitamatult edasi ehitusjärelvalveametile, juhul kui ta ise selleks pole. Ehitustegevusega tohib alustada pärast ühe kuu möödumist dokumentide esitamisest kohalikule omavalitsusele.

**Igasugusest menetlusest** (kuid loomulikult mitte ehituskorraldusõiguse materiaalsete nõuete täitmise kohustusest)<sup>124</sup> on **vabastatud** terve rida eraldi loetletud ehituslikke rajatise (*MBO* § 61 lg 1). Lisaks loetletud ehitistele, on ehitusliku rajatise kasutuse muutmine menetlusest vaba, kui uuele kasutusele ei kehti muud avalik-õiguslikud nõuded (§ 61 lg 1 p 2). Lammutamine on samuti lisaks loetletud ehituslikele rajatistele mõõndustega vaba ka hoonete korral, mis kuuluvad klassidesse 1-3<sup>125</sup>, ning teiste rajatiste korral, mis on kuni 10 m kõrged (§ 61 lg 3 p'd 1 ja 2). Neljandaks on menetlusest vabastatud igasugused hoone hooldus- ja remonditööd (*Instandhaltungsarbeiten*, § 61 lg 4). Hooldus- ja remonditööde mainimine siinkohal lubab oletada, et saksa ehitusõiguse jaoks kuuluvad viimased ehituslike rajatiste muutmise alla *MBO* § 59 lg 1 mõttes.

Saksamaal puudub **kasutusluba** Eesti ehitusseaduse mõistes. Võrreldav on sellegipoolest *MBO* § 82 lg's 2 sisalduv regulatsioon, mille järgi peab ehituse tellija menetlusest mittevabastatud ehituslike rajatiste kavatsetud kasutusest 2 nädalat varem ehitusjärelvalveametile teatama. Esitada tuleb ka ekspertiisid stabiilsuse ning tuleohutuse kohta.

### *Itaalia*

Ehitusseaduse art 10 L sätestab, et **ehitusloale** on allutatud tegevused, mis toovad endaga kaasa urbanistilised ja ehituslikud muudatused. need on eelkõige:

1. uute ehitiste ehitamine
2. uuesti ehitamine

<sup>123</sup> Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 453

<sup>124</sup> Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 452

<sup>125</sup> vt allpool eriliigilised ehitised

3. uuesti ehitamine, mis toob kaasa ehitise osa muutmise võrreldes varasemaga, lisaks kui see seisneb korterite arvu tõusu, mahu, pindala ja välimuse muudatused, lisaks kui muutub kasutusotstarve.

Regioonidel on õigus näha, ette millal võib vabastada ehitusloa kohustusest ning asendada selle ehitamise alustamise teatisega. Samuti on regioonidel vastupidine kompetents – nad võivad leida, et teatud tegevused peavad olema allutatud ehitusloa andmisele, tulenevalt urbanistilistest iseärasustest.

Ehitusluba antakse ehitise omanikule või isikule, kellel on õigus seda taotleda. Ehitusluba on üleantav ehitisega koos või pärijatele või õigusjärglastele. Ehitusluba ei tohi kaasa tuua kolmandate isikute õiguste kitsendamist.

Ehitusluba antakse kooskõlas urbanistiliste nõuetega, ehitusnormidega ning ohutusõigusega. Kui ehitusloa taotlus on vastuolus urbanistiliste nõuetega, siis peatatakse taotluse menetlemine, kuni on tagatud urbanistilistele nõuetele vastavus.

Ehitusloa annab kohaliku omavalitsuse vastav amet/osakond. Ehituslubasid menetletakse ajalisel järjestuses. Kohalik omavalitsus teeb otsuse 60 päeva jooksul. Menetluse eest vastutav isik kogub vajalikud arvamused teistest kohaliku omavalitsuse asutustest, vaatab projekti vastavust ohutusnormidele, koostab haldusakti eelnõu, kus näidatakse ära soovitu elluviimine. Menetluse läbiviijal on õigus teha muudatusi esialgsesse projekti, kui ta esitab motiveeritud põhjendused (vastav tegevus on vaidlustatav).

Ehitusloa andmisel võib teha erandid urbanistilistest nõuetest kinnipidamise osas, kui ehitatakse avalikke ehitisi või ehitisi avalikes huvides. Ette antud hügieeni-, sanitaar- ja ohutusnõuetest mitte kinnipidamine on lubatud tulenevalt ehitustihedusest, kõrgusest ning tööstushoonete vahelisest kaugusest.

Ehitusluba on tähtajaline. Tähtaeg näidatakse ehitusloas. Ehitustöödega tuleb alustada 1 aasta ehitusloast teatavaks tegemisest ja ehitustegevus tuleb lõpetada 3 aastat pärast tööde alustamist. Sellest võib teha erandeid, kui ehitusloa adressaat esitab põhjendatud taotluse temast mittesõltuvate asjaolude esinemise kohta.

**Ehitamise alustamise teatisele** ( art 22 L<sup>1</sup>) on allutatud tegevused, mis ei ole kaetud ehitusloaga (art 10) ja mis ei ole vaba ehitustegevus (art 6) ja mis on kooskõlas urbanistiliste nõuetega, ehitusnormidega ning ohutusõigusega.

Ehitamise alustamise teate esitab ehitise omanik või mõni muu isik, kellel on õigus see esitada. Teatis esitatakse vähemalt 30 päeva enne ehitustegevuse alustamist. Teatisega peab kaasas olema projekterija allkiri, mis tõendab urbanistilistele nõuetele ja ohutusõigusele vastavust. Teavitada tuleb ka eeldatavast tööde lõppemise ajast.

**Elamisloa** (kasutusloa) kinnitab ehitise ja seal olevate seadmete turva-, hügieeni-, tervise- ja energiatõhususe nõuetele vastavust.

Elamisloa annab kohalik omavalitsus:

1. uutele ehitistele
2. totaalsele või osalisele rekonstrueerimisele
3. tegevustele, mis võivad mõjutada uusi ehitisi.

Elamisluba antakse nii ehitusloa kui ka ehitise alustamise teatise korral. Kasutusluba võivad taotleda ehitusloa omajad või tema pärijad.

Elamisloa taotlus tuleb esitada 15 päeva pärast ehitustööde lõppu. Elamisloa taotleja esitab koos taotluse ja järgnevad dokumendid:

- a) ehitise katastrisse panemise taotluse;
- b) kinnituse, et ehitustööd vastavad projektile;
- c) ehitisse paigaldatud seadete vastavust nõuetele, mida peab kinnitama seadmete paigaldaja.

30 päeva jooksul peab kohalik omavalitsus vaatama läbi esitatud dokumendid ja kinnitama, et:

- a) ehitis on püsiv (annab vastavasertifikaadi);
- b) ehitisele on tehtud regiooni poolt tehniline kontroll;
- c) olemas on nõutavad dokumendid;
- d) ohutusnormidele vastavust.

Elamisluba antakse vaikimisi (tegevusetusega) 60 päeva jooksul.

Kui ehitustööd ei vasta ülaltoodud kriteeriumitele, siis antakse välja elamiskõlbmatuse deklaratsioon.

### *Sloveenia*

Mõistete osas esitatakse ehitusloa definitsioon: **ehitusluba** on haldusorgani otsus, millega asjakohane haldusorgan lubab teostada selliseid ehitustöid, nähakse ette eritingimused, mida tuleb tööde läbiviimisel järgida. Ehitusloa menetlemise käigus veendutakse, et kavandatav ehitis vastab planeeringule, täidab olulisi tehnilisi nõudeid ja ei mõjuta ülemääraselt kolmandaid isikuid ja ei kahjusta avalikku huvi.

Mõistete osas selgitatakse, et ehitusluba antakse välja ehitusprojekti alusel. Sama loaga pannakse tööde teostajale kohustus järgida tööohutuse ja töötervishoiu nõuded ja järelevalve teostajale antakse kohustus tagada ehitusloas näidatud tööde kvaliteet.

Teatud juhtudel teostatakse ehitusprojektile auditeid (ekspertiise), mille eesmärgiks on kontrollida, kas ehitusprojekt vastab ehitustööde läbiviimiseks olulistele nõuetele ja kas see on kooskõlas planeeringutega ja tehniliste normidega ning kas see on funktsionaalne, tõhus ja ohutu ja kuluefektiivne.

Ehitustööde käigus on omanikujärelevalve teostajal kohustus kontrollida, kas ehitatav ehitis vastab ehitusloa aluseks olnud projektile.

Seaduse artikkel 3 tingimused ehitamise alustamiseks sätestab, et ehitamist võib alustada ehitusloa alusel ja sellisel juhul peetakse ehitusluba lõplikuks õiguslikus mõttes.

Vaatamata ehitusloa instituudi olemasolule võib huvitatud isik alustada ehitamisega omal vastutusel ka ilma ehitusloata tingimusel, et järgitakse planeeringuid ja selle rakendusmäärust, naabrite huvisid ja seadusandlikke akte. Sellisel juhul kehtivad tavalised (tsiviilõiguslikud) õiguskaitsevahendid.

Samuti ei ole ehitusluba vajalik kui ehitatakse riiklikku infrastruktuuri ja teid, mis on lähedavalikuluks kasutamiseks (tõenäoliselt kuuluvad need mõne teise loamenetluse ja seaduse reguleerimise alla).

Eelpoolesitatud põhimõtted ehitusloale laiendavad ka ehitise kasutusotstarbe muutmise korral (ka planeeringu järgimise kohustus).

Ehitusloa taotlemine ja menetlus on kirjeldatud ehitusseaduses ja sarnaneb suuresti Eesti ehitusloa taotlemise-menetlemise praktikaga.

Suurimat tähelepanu pööratakse maa kasutamise õigusele (esitatakse täpsed nõuded dokumentidele, lepingutele ja volitustele) ning seejärel alles planeeringulisele vastavusele ja sihtotstarbele.

Huvitava erinevusena tooks välja nõude, et kui ehitusluba taotletakse olemasoleva ehitise rekonstrueerimiseks, siis peale 1967 aastal ehitatud ehitiste puhul tuleb ära näidata ka ehitise algese püstitamise ehitusloa andmed.

Ehitusloa väljastajal on õigus projekteerimistingimustes määrata, kellega tuleb projekt kooskõlastada ja kas tuleb läbi viia keskkonnamõjude hindamine.

Ehitusseadus sätestab oma tekstis täpsed nõuded ehitusloa taotlemiseks esitatavale ehitusprojektile.

Ehitusloa taotleja saab lihtsustatud juhtudel taotleda ka kiirendatud ehitusluba, kui on tegemist kuni kolme korruselise elamuga, mis vastab täpselt planeeringule, on piisavalt kaugel naabritest, kommunaalteenustega ühendused ei läbi naaber kinnistuid, hoone on piirist vähemalt poole kõrguse (mõõt räästani) kaugusel, ehitise ei paikne kaitsevööndis.

Ehitusloa väljastamisel kontrollitakse järgmisi tingimusi:

- Kas projekt on koostatud lähtuvalt planeeringust ja selle rakendusmäärusest
- kas projekti on koostanud ja allkirjastanud pädev isik
- kas kõik vajalikud kooskõlastused on olemas
- kas projekt vastab kõigile käesolevas seaduses sätestatud nõuetele ja kas see on läbinud ekspertiisi, kui ekspertiis on nõutav
- kas ehitusloa taotleja on tasunud kõik maksud, sissemaksud ja muud kohustused riigi ees
- kas taotlejal on õigus sellele maale ehitada.

Ehitusluba antakse välja kas kogu ehitise või selle osa kohta.

Seaduses on loetletud tingimused, mis tuleb täita ehitusloa taotlemisel, kui tingimused ei ol täidetud, siis eh luba ei väljastata.

Ehitusluba kaotab kehtivuse kui ei ole alustatud ehitamist:

- keeruka ehitise puhul kolme aasta jooksul
- lihtsa ehitise puhul kahe aasta jooksul
- ehitise sihtotstarbe muutmisel ühe aasta jooksul

Ehitusloa väljastaja võib ehitusluba pikendada kahel korral, kuid kokku rohkem mitte kui kaks aastat.

Ehitusloa kehtivusaja jooksul võib esitada taotluse ehitusloa muutmiseks.

Juhul kui kehtiv ehitusluba tühistatakse planeeringu või rakendusplaani muutis tulemusena, on ehitusloa omanikul õigus saada hüvitist.

**Kasutusluba** on mõistetes defineeritud kui haldusorgani luba ehitatud ehitise kasutamiseks, mis on välja antud tuginedes inspekterimisele.

Inspekterimisel kontrollitakse, kas ehitatud ehitis vastab ehitusloale ja kehtivatele tehnilistele nõuetele.

Ruumide kasutuselevõtmine on keelatud, enne kasutusloa väljastamist.

#### 1. Loamenetluse

- a) kes esitab taotluse – nii ehitusloa kui kasutusloa taotluse esitab investor, ehk meie mõistes tellija. Kui investor kasutusloa taotlust ei esita, võib selle esitada ka ehitaja.
- b) kes kaasatakse menetlusse – nii puudutatud isikud kui ka. kooskõlastajad/arvamuse andjad- ehitusloa puhul kaasatakse isikuid, kellesse asi võib puutuda. Kasutusloa puhul moodustab haldusorgan inspekterimise komisjoni. Juhul kui mõni komisjoni liige ei ilmu määratud ajal kohale loetakse, et tal vastuväiteid ei ole.
- c) kes on loa andja – haldusasutus (ilmselt siis KOV), mõningatel juhtudel ehitusluba ei anta (nt riikliku tähtsusega infrastruktuuri rajatised), ilmselt on sellisel juhul tegemist mingi teise loa ja loa väljastajaga.
- d) millal loa andmisest keeldutakse – loa andmisest keeldutakse eelkõige juhul kui projekteeritud ehitis ei vasta planeeringule või mõjutab liigselt naabreid.

Kasutusluba ei tohi välja anda, kui ehitise kohta esitatavate tõendusdokumentide usaldusväärsus on kaheldav

-Projekteerimistingimused antakse lihtsate ehitiste puhul 15 päeva jooksul ja keerukamate puhul 30 päeva jooksul

-Kasutusloa taotlus tuleb esitada 8 päeva jooksul peale seda, kui ehitustööd on lõpetatud.

- haldusakti vaidlustamine on võimalik 8 päeva jooksul peale selle kättetoimetamist

- vähemalt 8 päeva enne ehitamise alustamist tuleb sellest teavitada tähtitud kirjaga KOVi

- sätestatud juhtudel peab 15 päeva enne tööde algust koostama tööohutusplaani ja saatma selle tööinspektsiooni.

Loa sisu materiaalne kontroll –

- a) mille alusel luba antakse - eelkõige kontrollitakse planeeringule vastavust ja puutuvust naabritesse. Põhiline rõhutatud kontroll on asendiplaanilisel lahenduse kontrollil ja ehitise sisuliste küsimustega kontrolli ei rõhutada.
- b) ehitis peab vastama planeeringule ja seadusandlusega kehtestatud normidele.

*Irimaa*

Lubadena võib käsitleda järgmisi instrumente:

1. Tegevuse alustamise teatis (commencement notice) (BCR 1997 osa II)
2. 7 päeva teatis; (BCR 2009)
3. Tuleohutussertifikaat; (BCR 1997 osa III)
4. Liikumispuuetega inimeste ligipääsu sertifikaat (disability Access certificate); (BCR 2009)
5. Seadustamise sertifikaat (regularisation certificate). (BCR 2009)

Kõik eelnimetatud, välja arvatud seadustamise sertifikaat, on nõutavad enne tegevuse alustamist. Sisuliselt kontrollitakse BCA eelkontrolli raames üksnes teatud nõuete täidetust – tuleohutusnõuded ja liikumispuuetega inimeste ligipääsu käsitlevad nõuded.

Kui kavandatav tegevus on ühtlasi ka arendustöö planeerimisõiguse (PDA) tähenduses, peab kõigile ehituslubadele eelnema arendustöö luba (planning permission). Selle kohta vt planeerimisosa.

**1. Tegevuse alustamise teatis** on instrument, millega isik teavitab ehitusjärelevalve asutust kavatsusest teha selliseid ehitustöid, millele kohalduvad ehitustööde nõuded või muuta hoone kasutusotstarvet oluliselt. Teatis tuleb esitada mitte enam kui 28 ja mitte vähem kui 14 päeva enne kavandatava tegevuse alustamist. Teatisega koos tuleb tasuda ka lõiv.

Tegevuse alustamise teatis on nõutav: uute hoonete püstitamisel, olemasoleva hoone olulisel muutmisel või laiendamisel, olemasoleva hoone kasutusotstarbe olulisel muutmisel, samuti ärihoone olulise muutmisega seonduvate ehitustöödel (va väiksemad tööd).

Tegevuse alustamise teatist ei ole vaja esitada kui tegemist on objektiga, mis on välistatud planeerimisõiguse alusel kui luba nõudev arendustöö (KOV-i enda arendused) või millele ei ole vaja tuleohutussertifikaati.

Tegevuse alustamise teatist ei ole vaja esitada kui esitatakse 7 päeva teatis.

**2. 7 päeva teatis (7 day notice)** on sisult samasugune teatis nagu tegevuse alustamise teatis. Selle teatisega teavitab isik ehitusjärelevalve asutust oma kavatsusest alustada kavandatava tegevusega enne kui on väljastatud tuleohutussertifikaat. 7 päeva teatis tuleb esitada mitte vähem kui 7 päeva enne kavandatava tegevuse alustamist. Teatisele tuleb lisada tuleohutussertifikaadi taotlus ning 7 päeva teatise deklaratsioon ja tasuda tuleb ka lõiv.

**3. Tuleohutussertifikaat** on ehitusjärelevalve asutuse poolt väljastatav tõend selle kohta, et kavandatav ehitustegevus oleks ehitusjärelevalve asutusele esitatud andmete alusel vastavuses sellele ehitisele kohaldatavate tuleohutuse nõuetega.

Tuleohutussertifikaat on nõutav kõigi uute hoonete puhul (va põllumajanduslikud hooned) ja ka hoone olulise muutmise või kasutusotstarbe muutmisel või hoone laiendamise puhul.

Kui tuleohutussertifikaat väljastatakse enne arendustööks loa saamist (planeerimisõiguse alusel), tuleb vajadusel esitada taotlus tuleohutussertifikaadi ülevaatamiseks ja uuendamiseks (revised fire safety certificate). Niisamuti tuleb uuendada tuleohutussertifikaati kui ehitusprojekt muutub oluliselt võrreldes esialgse tuleohutussertifikaadi aluseks olnud projektile.

Tuleohutussertifikaadi taotlust võib ehitusjärelevalve asutus menetleda kuni 2 kuud, kusjuures see tähtaeg on pikendatav.



Tuleohutussertifikaadi taotlusele tuleb lisada: kavandatava ehitise või ehitustöö plaanid, arvutused ja muud asjakohased tehnilised kirjeldused; kavandatav kasutusotstarve ja kasutuskooormus. Taotluse eest tuleb tasuda lõiv, mis on seatud sõltuvusse taotlusega hõlmatud hoone põrandapinna suuruselt.

**4. Seadustamise sertifikaat** (regularisation certificate) on kohaldav olemasolevate hoonete puhul või tegevuste puhul, mida alustati ilma eelnevaid lube või teatise esitamata kuid mille puhul nimetatud load või teatiseid olid siiski nõutavad. Seadustamise sertifikaadi puhul tuleb esitada samad andmed mida oleks pidanud esitama tuleohutussertifikaadi taotlusel. Samuti tuleb tasuda lõiv.

**5. Liikumispuuetega inimeste ligipääsu sertifikaat (disability Access certificate)** on tuleohutussertifikaadile sarnane tõend. Tegemist on uue instrumendiga, see on nõutav avalike hoonete ja korterelamute puhul alates 2007 aastast. Sellega tõendatakse kavandatava hoone vastavust liikumispuuetega inimeste ligipääsu käsitlevatele nõuetele (BR osa M).

7 päeva teatiste ja sertifikaatide taotluse menetluse käigus ehitusjärelevalveasutus hindab taotluse nõuetele vastavust, märgib dokumendile selle vastuvõtu kuupäeva. Kui tuvastatakse esitatud dokumentide vastavus nõuetele, teatab ehitusjärelevalveasutus sellest dokumentide esitajale. Kui tuvastatakse puudusi, informeeritakse puudustest dokumentide esitajat ja nõutakse vajadusel täiendavat infot.

Seadustamise sertifikaadi puhul on menetlus BCR2009 veidi põhjalikumalt lahti kirjutatud. Selle menetluse puhul ei ole tegemist vaid dokumentide kontrolliga, kontrollitakse ka ehitist kusjuures ehitusjärelevalveasutus võib seda tegema volitada vastava pädevusega volitatud isikut (sisuliselt ehitise ekspertiisi). Järelevalve käigus kontrollitakse üksnes tuleohutuse nõuete täitmist.

Seaduses on volitusnormide sõnastuses mainitud ka: vastuvõtuserifikaati (certificate of approval) (BCA p 6.2 iii). Sisu sellele loale ei näikse olevat antud.

### *Uus-Meremaa*

Kõik ehitustööd vajavad luba. Loa kohustusest on siiski üsna palju välistusi.

Ehitusloaga seonduvad järgmised instrumendid: projekteerimistingimused, tüüpheakskiidud ja ehitusluba ise.

Kui ehitustööd on tehtud, on kasutusel järgmised instrumendid: ehituskoodeksile vastavuse sertifikaat (vastavussertifikaat - code compliance certificate) ja vastuvõtu sertifikaat (acceptance certificate).

Võrreldes Eesti ehitusõiguses kasutusel olevaid instrumente, saab NZ puhul vastavate lubade puhul jaotada need ehituslubade ja kasutuslubade kategooriatesse: vastavussertifikaadi ja vastuvõtuserifikaadi kontrolliesemes on põhimõtteliselt samad nõuded mida ka kasutusloa kontrollieseme raames peaks kontrollitama.

Projekteerimistingimused NZ mõistes on ehitusloa väljastamise aluseks ja planeeringute realiseerimise täiendavaks vahendiks, mitte planeeringut asendavaks instrumendiks. Projekteerimistingimusi on veidi põhjalikumalt käsitletud loamenetlust ettevalmistavate tegevuste all.

Ehitustöid võib teha ainult **ehitusloa** alusel. Selle nõude rikkumine on karistatav – 100 000 \$ ja kui rikkumist jätkatakse, siis 10 000 \$ iga päeva eest, mil rikkumine jätkub (p 40).

- 1) Teatud ehitustöid võib teha loata:
- 2) riigi ehitised ja ehitustööd nendel;
- 3) lisas 1 loetletud ehitustööd (mitmel leheküljel loetelu) nagu näiteks akende vahetus jne
- 4) ükskõik milline ehitustöö, mille puhul loa taotlemine ei oleks praktilistel kaalutlustel mõeldav, st avariitööd;
- 5) energiatööd (gaasi- ja elektritööd).

Ehitusloa regulatsioon sisaldab lisaks tavapärasele menetlussätetele ka muudatusi ehitusloas ja/või ehitusloa aluseks olnud projektis, sealhulgas on käsitlemist leidnud ka tuletõrje kaasamine. Eraldi on sätestatud, et ehitusluba ei välista teistest seadustest tulenevate nõuete järgimise kohustust.

Ehitusluba aegub kui selle väljastamisest on möödunud 12 kuud ning ehitustöid ei ole alustatud. Loa andja võib määrata ka pikema aegumistähtaja. Loa eest tuleb tasuda lõiv, mis on sõltuvuses kavandatava ehitustöö hinnangulisest keskmisest väärtusest. Lõivu tasumine /selle mittetasumise korral rakendatavad abinõud, ehitusloa väljastaja ja erinevate võimutasandite omavahelised suhted lõivu tasumise osas on põhjalikult reguleeritud.

### **Ehitusloa erijuhtumid:**

**1. Looduslikud tingimused.** Kui kavandatakse ehitist alale, mille puhul on teada looduslikud riskid või kui ehitustöö suurendaks, raskendaks looduslike riske sellel alal või naabruses oleval alal – tuleb keelduda ehitusloa andmisest. Ehitusloa võib siiski anda kui on tõendatud neid riske maandavate piisavate abinõude rakendamine.

**2. Olemasoleva hoone muutmise.** Ehitusluba ei või anda olemasoleva ehitise või selle osa muutmiseks, kui ehitusloa andja ei ole piisavalt veendunud et peale muutmist hoone:

- vastaks niivõrd kuivõrd seda on mõistlik eeldada ehituskoodeksi nõuetele mis käsitlevad: evakuatsiooni tulekahju korral, puuetega inimeste juurdepääsu;
- vastaks ehituskoodeksi nõuetele vähemalt samas ulatuses kui enne muutmist.

Ehitusloa võib siiski anda ka siis kui ehitise ei vastaks ehituskoodeksi nõuetele, kuid seda vaid järgmiste tingimuste puhul:

- kui loa andmata jätmise tähendaks et muudatused jääksid tegemata;
- Muutmise lubamine tooks kaasa ehitise teatud omaduste paranemise, eelkõige evakuatsioon tulekahju korral ja puuetega inimeste juurepääsu osas.
- Ehitise omaduste paranemisega kaasnev kaaluks üles ehituskoodeksis sätestatud muude nõuete mitte täitmise.

**3. Piiratud kasutusega ehitised (specified intended life).** Piiratud kasutusega ehitise on ehitise, mille kavandatav kasutusiga on alla 50 aasta. Sellise ehitise puhul võib ehitusloa selle püstitamiseks anda vaid kõrvaltingimustega. Tingimused on:

- ehitise muudetakse, lammutatakse, eemaldatakse enne kui möödunud on ettenähtud kasutusiga
- muud tingimused, mida loa andja peab vajalikuks.

- 4. Kasutusotstarbe muutmine, kasutusea pikendamine, ehitise jagamine.** Kasutusotstarvet ei või muuta ilma ehitusjärelvalve asutuse loata. Sama kohaldatakse ehitise kasutusea pikendamise puhul ja ehitise jagamise puhul.

**Vastavussertifikaat (code compliance certificate).** Tegemist on ametliku kinnitusega ehitustööde nõuetele vastavuse kohta. Sellega kinnitatakse, et tööd, mida on tehtud ehitusloa alusel, vastavad ehituskoodeksi nõuetele. Sertifikaati annab seesama asutus, kes andis ehitusloa. Ehitusloa ja vastavussertifikaadi kontrolliesemest nähtub, et ehitusjärelvalve (KOV) sisuks on ehitisele kohalduvate nõuete täitmise tagamine, mitte ainult ehitise sobivus linnaruumi.

Vastavussertifikaati tuleb taotleda pärast seda kui ehitusloa kohased ehitustööd on lõpetatud. Kui isik ei esita taotlust, loetakse teatud juhtudel **taotlus automaatselt esitatuks** ning ehitusjärelvalveasutus algatab vastavussertifikaadi menetluse. Taotlus loetakse automaatselt esitatuks, kui on möödunud 2 aastat ehitusloa väljastamisest või ehitusjärelvalve ja ehitise omaniku vahel kokkulepitud hilisem aeg. Seega on tagatud ka et kasutusloata ehitisi ei ole kasutuses.

Vastavussertifikaat antakse, kui on tuvastatud, et ehitustööd on ehitusloa kohased ja vajadusel on koostatud hooldusjuhised.

Vastavussertifikaadi erijuhtum on **vastuvõtu sertifikaat** (acceptance certificate) (p 96), mida rakendatakse põhimõtteliselt vaid seadustamiseks (näiteks kui ehitustöid oli vaja teha erakorraliselt ja planeerimatult ning seetõttu ei saanud eelnevalt taotleda ehitusloa). Vastuvõtu sertifikaati tuleb taotleda mõistlikul ajal pärast nende erakorraliste tööde lõpetamist. Selle tegemata jätmine on karistatav. Vastuvõtusertifikaat antakse kui ehitusjärelvalve asutus on piisavalt veendunud, et ehitise ja ehitustöö vastavad ehituskoodeksi nõuetele.

Alates 2005 aastast on lisatud eraldi sertifikaadi nõue ehitistele, mis on kavandatud avalikult kasutatavaks (**avaliku kasutamise sertifikaat** - certificate for public use). Seda sertifikaati võib anda enne kui on antud vastavussertifikaat, tingimusel et on tagatud ohutus.

**Elamut ei või kasutusele võtta ega ka kasutuselevõetavana müüa enne kui kasutusloa ei ole. Vastutus selle nõude täitmise eest lasub ehitajal. Seega on ka ehitaja huvitatud et ehitise saaks kasutusloa (vastavussertifikaadi).**

### *Soome*

§ 125 Ehitamiseks peab olema ehitusloa. Samuti siis, kui tehakse selliseis remondi- või muutmistööd, mis on võrreldavad ehitamisega, nagu ehitise laiendamine või korruste juurdeehitamine. Lisaks vaja ehitusloa siis, kui tegevusel võib olla mõju ehitise kasutajate turvalisusele ja tervisele.

Ehitusloa on nõutav ka ehitise või selle osa kasutuseesmärgi oluliseks muutmiseks. Loa andmise kaalumisel võetakse arvesse kasutuseesmärgi muutmise mõju planeeringu elluviimisele ja muule maakasutusele ja ehitise nõutavaid omadusi. Luba eeldavaks

kasutuseesmärgi muutmiseks on mu hulgas suvila ümber ehitamine alaliseks elamiskohaks. Ajutise ehitise püstitamisel võidakse ehitusluba asendada nõutava tähtajaga, kui kauaks ajaks ehitist püstitada võib.

Ehitusloa andmise eeldused DP alal:

- 1) ehitushange on kehiva DP kohane;
- 2) ehitamisele esitatavad nõuded on täidetud;
- 3) ehitise asukoht on sobiv;
- 4) ehitus platsile on korralik juurdepääs või selle saab rajada;
- 5) veevarustus ja kanalisatsioon on tagatud;
- 6) ehitus ei tohi häirida naabreid ega takistada naaberkinnistutele ehitamist.

Ehitusluba taotletakse kirjalikult. Lisatakse selgitus, et taotleja valdab ehituspaika, projekteerija allkirjaga varustatud põhilised projektijoonised. Vajadusel küsitakse taotlejalt lisadokumente. Kui ehitamise eelduseks on keskkonnaluba, võidakse asja otsustamine edasi lükata kuni selle loa saamiseni. Kui ehitusluba taotletakse looduskaitsealale või alale, mis on kavandatud virgestus- või kaitsealaks, tuleb küsida majandus- liiklus ja keskkonnakeskuse nõusolekut.

§ 126 (Eri)Tegevusluba. Ehitusloa asemel võidakse nõuda tegevusluba mastide, mahutite ja korstnate ehitamiseks. Lisaks nõutakse tegevusluba selliste objektide projekteerimiseks ja püstitamiseks, mida ei peeta ehitisteks, kuid mille toimimisel on mõju loodusele, ümbritsevate alade maakasutusele ning linna või maastikupildile. Samuti nõutakse tegevusluba ehitusluba mitte nõudva ehitise välisilmet muutva tegevuse teostamiseks ning elamu ehitamisel kortermajaks.

Maakasutus- ja ehitusmääruse §-s 62 täpsustatakse juhtumeid, millal vaja tegevusluba. Luba on vajalik, kui tehakse varjualust, kuuri, esinemislava või kui nt muudetakse või ehitatakse kinnistukanalisatsioonivõrku, spordi-või kogunemis-(koosoleku-)platsi, platsi autohaagistele, elamishaagistele, kohta laevelamule, masti, korstnat, silo, suusalifti, mälestusmärki, antenni, energiatuulikut, suuremat sorti kanalit, lainemurdjat, sammastikku, suuremat parkimisplatsi, hoone fassaadi muutmist, tugimüüri. § 70 kohaselt tuleb loataotluses kinnitada, et ehitamise vastutav tööjuht on pädev isik, kusjuures see isik peab andma kirjaliku nõusoleku, et ta on pädev ning on nõus ja võimeline kandma vajalikku vastutust.

§ 127 Lammutusluba. Ehitist ja selle osa ei saa lammutada DP alal ega ala, kus kehtib § 53 kohane ehitamiskeeld DP koostamiseks. Luba on samuti vaja, kui ÜP-s on nii määratud. Luba ei ole tarvis tänavakava, maantee- või raudteekava kohase ehitise lammutamiseks. Samuti ei ole luba vaja abihoone ja muu väikeehitise lammutamiseks eeldusel, et see ehitist ei ole ajaloolise või ehituskunstilise väärtusega. Juhul, kui luba ei ole vaja tuleb 30 päeva enne lammutama asumist teatada sellest vallale. Vald võib põhjendatud juhtudel nõuda ka sellistel juhtudel lammutusluba.

128 Maastikutöö luba. Maastikku muutvat pinnasetööd, puude raiet ja muid nendega võrreldavaid tegevusi ei tohi ilma loata teha (tegevuspiirang) DP alal, ÜP alal, kui selles on nii määratud ja alal, kus kehtib § 53 kohane ehituskeeld DP või ÜP koostamiseks.

Luba pole vaja ÜP-s ja DP-s ette nähtud tegevustele ja väheolulistele tähtsusega töödele. Luba pole vaja ka kehtiva maanteeprojekti järgi teostatavatele töödele.

§ 130 Kõikide lubade - ehitusloa, tegevusloa, lammutusloa ja maastikutööloa - väljastamise otsustab valla ehitusjärelevalve ametnik.

§145 Loa taotleja peab tasuma loamenetlus- ja järelevalvemaksu.

§151 Valla nõusolekul võib rakendada omanikujärelevalvet, kuid see ei piira ehitusjärelevalveametniku kontrollimisõigust.

### *Taani*

Taani ehitusseaduse 4. peatükk on pealkirjastatud kui „haldussätted“. Sellesse on koondatud põhimõtetele sarnased loamenetlust puudutavad paragrahvid, aga ka ehitise omaniku ja kohaliku omavalitsuse õigused ja kohustused.

Seaduse § 16 näeb ette, et uusehitise püstitamist, ehitisele juurdeehitise tegemist, ehitise ümberehitamist, ehitise kasutusotstarbe muutmist ning ehitise lammutamist ei tohi alustada kohaliku omavalitsuse poolt väljastatud ehitusloata. Ehitusloa võib jagada osalubadeks, kui kohaliku omavalitsuse arvamus kohaselt võib ehitamist alustada, ilma et kõik ehitusprojekti käsitlevad asjaolud oleksid lõplikult selgitatud. Luba kaotab kehtivuse, kui loaga hõlmatud tööd ei ole alustatud ühe aasta jooksul pärast loa väljastamise kuupäeva.

Samuti sätestab seadus, et ehitisi ei tohi kasutusele võtta ilma kohaliku omavalitsuse loata. Ehitusmäärusega võib sätestada ehitise ajutise kasutuselevõtu võimaluse enne selle täielikku lõpetamist.

Kui ehitatakse kaitse- või mõnel muul eesmärgil ja asjaomane minister nõuab ehitamises saladuses hoidmist, võib ehitustöid teha ja ehitist kasutusele võtta ilma kohaliku omavalitsuse loata, kuid seda tohib teha üksnes ulatuses, mis ei hõlma ühendamist teede ja tehnorajatistega.

Kohalik omavalitsus vastutab lubade menetlemisel seaduse ja seaduse alusel kehtestatud eeskirjade järgimise eest. Kohalik omavalitsus vastutab tehtud korralduste ning ka lubades või erandites sisalduvate tingimuste täitmise eest. Kui kohalik omavalitsus avastab seadusevastase asjaolu, peab ta püüdma selle seadustada, välja arvatud juhul, kui on tegemist vähetähtsa asjaoluga. Kohalik omavalitsus võib lasta seadusevastase asjaolu seadustamist nõudva korralduse omaniku kulul registrisse kanda (§ 16A).

Taani ehitusseadus lubab §-s 26 kohalikul omavalitsusel anda loa ajutiselt või täpsemalt määratletud ajavahemikuks juhul, kui ehitusprojekti eriline laad, teostusviis, asukoht või muud erilised asjaolud muudavad ajalise piirangu seadmise vajalikuks.

Täpsemad nõuded ehitusseadusega esitatud taotluste käsitlemise eest kohalikele omavalitsustele makstavate tasude kohta tuleb ette näha elamu- ja linnaministri poolt välja antud ehitusmääruses.

### 2.7.2.2 Analüüs

Varasemalt välja toodud ehitise eluea kontseptsioonile vastavalt saab eristada lähtuvalt tegevustest (projekteerimine, ehitamine, kasutamine ja lammutamine) ehitusluba, kasutusluba ja lammutusluba. Nendele lisandub ka teatis (ehituse alustamiseks ja ehitise lammutamiseks). Üldiselt peaks ka tuleviku regulatsioonis lähtuma põhimõttest, et teatud ehitiste ja ehitamise liikidele ei ole mõtet rakendada ehitusloa täismenetlust. Kehtivat praktikat arvestades, kus kirjaliku nõusoleku ja ehitusloa menetluse vahel suurt sisulist vahet ei ole, teeb töögrupp ettepaneku ühendada need load ühtse ehitusloa menetluse ja nimetuse alla. See tähendab, et oleks üks ehitusluba, aga nõuded menetlusajale ja esitatavatele dokumentidele tuleneksid sellest, millist ehitist ehitatakse.

Esmalt käsitles töögrupp ehitusluba. Tulenevalt rakendusanalüüsist on tehtud ettepanek kaotada kirjaliku nõusoleku instituut ning nimetada kõiki ühtselt ehitusloaks. Ehitusloaga tuvastatakse ehitise plaani kooskõla kehtiva õigusega (ehitusloa konstateeriv osa, mis on omalaadne kvaliteedimärk), millega antakse roheline tuli projekti elluviimisele (ehitusloa reguleeriv osa).<sup>126</sup> Ehitusluba on ehitusloa andja, kelleks võib olla nii riik kui ka kohalik omavalitsus, kinnitus, et ehitamist võib alustada.

Ehitusloa kohustuse sätestamisel tuleb hoolikalt kaaluda, millistel juhtudel on vajalik avalik-õigusliku kontrolli sekkumine. Ehitusloast tuleneb õigus ehitada ehitusloas ette nähtud piirides. Ehitusloa andmine ei anna õigust ehitada suvalisel viisil või kohas. I. Pilving on oma doktoritöös juhtinud tähelepanu: „Vaieldav on, kas ehitusloa kujundav mõju ammendub koos ehitise valmimisega“.<sup>127</sup> Antud seisukohale on doktoritöö kirjutaja asunud, lähtudes Riigikohtu lahendist, kus öeldakse: „Kui Esmar Ehitus AS on ehituslubade alusel trassid välja ehitanud, on ehitusloa kehtivus lõppenud ja ehitusloa tühistamine kohtu poolt ei ole enam võimalik“.<sup>128</sup> Ehitusloa kujundava mõju ammendatavuse käsitlemine on oluline ehitusloa kehtetuks tunnistamise aspektist. Kui ehitusluba ammendub seoses ehitusloast tuleneva õiguse ära kasutamisega, siis ei ole ehitusloa kehtetuks tunnistamisel soovitud õiguslikku tagajärge. Samas leiab I. Pilving, et ehitusloa näol väljendub ehitusloa väljastanud haldusorgani õiguslikult siduv seisukoht valmiva ehitise säilitamise ehk alalhoidmise õiguse suhtes.<sup>129</sup>

Võrdlusriikide õiguse kohaselt on ehitusloa instituut olemas kõikides riikides (Iirimaal kui tegevuse alustamise teatis). Erinevused võrdlusriikide vahel seisnevad selles, millise tegevuse jaoks ehitusluba antakse. Ühtse parameetrina võib välja tuua, et ehitusloa andmise eeldus on uue ehitise püstitamine või rajamine ning ehitise (oluline) muutmine. On riike, kes annavad ehitusloa ka kasutusotstarbe muutmisele ehk teisisõnu käsitlevad ehitamist kasutamisena (Saksamaa, Itaalia, Taani).

Võrdlusriikide õiguses on ehitusloa taotleja:

- tellija (investor) või projekteerija
- omanik

Võrdlusriikide õigusest võib välja tuua, et kontrollitakse:

- Lubatavust

---

<sup>126</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Juura AS. Tallinn, 2004, lk 140.

<sup>127</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2006, lk 185.

<sup>128</sup> RKHK 20.10.2005 3-3-1-33-05 - RTIII, 2005, 36, 355

<sup>129</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2006, lk 186.

- Nõuetele vastavust (ehitusnormid, ohutus, planeeringutele vastavus, naabritega arvestamist)
- Ehitusprojektile vastavus

Võrdlusriikide õiguse kohaselt annab ehitusluba õiguse ehitada sellel näidatud mahus ja kohal. Ehitusloa saamisega võivad alata ehitustööd. Ehitusluba on eelkõige vajalik, kui ehitustegevusega kaasneb mõju ümbritsevale. Ehitusloa andmise käigus tuleb lahendada naabrusõigustega seonduvad küsimused.

Ehitusloa andmise menetlusest nägid mõned võrdlusriigid ette lihtsustatud korra (Saksamaa, Itaalia, Sloveenia). Enamasti oli lihtsustatud korra eesmärk teavitamine. Teavitamisel kontrolliti peamiselt vastavust planeeringutele.

Tulevases ehitusseaduses saab ehitusloa taotlemise kohustust esmalt reguleerida ehitusseaduse kohaldamisala kaudu – ehitusseadust ei kohaldata näiteks riigikaitsele objektidele, kaevandustele jne). Teisalt on ehitusloa kohustust võimalik normeerida tegevuse kaudu, millele on kohustuslik ehitusluba taotleda. Mõistete juures sai mainitud, et võimalik, et ette tuleks näha vaba ehitustegevuse säte – kus ehitustegevus peab üldjoontes vastama ehitusseaduse põhimõtetele, kuid selle osas ei teostata avalik-õiguslikku kontrolli läbi loamenetluste.

Töögrupp jõudis järeldusele, et ehitusloa taotlemise kohustus on nende ehitiste osas, mis vajavad ehitusprojektijärgset ehitamist. Nende ehitiste väljaselgitamiseks on vajalik analüüsida kuute erinevat aspekti:

1. **mõju** endale või kolmandatele isikutele. Mõju tähendab võimaliku ohuolukorra või ohu tekkimise võimalust.
2. **ehitise ehitamise eesmärk**
3. **suurus** hoonete puhul – kõrgust, pindala kes asja kasutab
4. **olulisus** – seondub eesmärgiga. Olulisus võib seisneda rajatiste puhul mitme majapidamise teenindamises.
5. **asukoht**
6. **kasutuse eesmärk**

Tehnovõrkudega seonduvalt on vajalik eriregulatsioon ja seda tuleb analüüsida ehituse ja planeerimise kodifitseerimise eriosas. Põhimõttena võib välja tuua, et kui ehitamine teise ehitise teenindamise tarbeks sisaldub põhilise ehitise ehitusprojektis siis nendele eraldi ehitusluba vaja ei ole. Kui tehnorajatiste ehitamine teostatakse eraldi, siis tulebreeglina taotleda ka eraldiseisev ehitusluba.

Detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel võiks vaba ehitustegevus olla alla 20m<sup>2</sup> ehitusaluse pindalaga ja kuni 5 meetri kõrguse ehitiste puhul.

Detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel võiks vaba ehitustegevus olla alla 20m<sup>2</sup> ehitiste puhul.

Erandina võib sätestada, et detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel võib kohalik omavalitsus siiski ette näha, et DP on vajalik koostada. Järelikult on siis tegu DP koostamise kohustusega alaga, millele rakenduvad edaspidi kirjeldatud reeglid.

Kui vastavale alale ehitatakse, siis omanik peab tagama, et ehitamine ei too endaga kaasa ebamugavusi kolmandatele isikutele.

Detailplaneeringu kohustusega aladel peaks kehtima teavitamiskohustus alla 20m<sup>2</sup> hoonete puhul (ehitusala pindala). Erandina võib sätestada, et kuni 10m<sup>2</sup> ehitusaluse pindalaga hoonete puhul on tegu vaba ehitustegevusega (võimaldab ehitada loovabalt näiteks kasvuhooneid, väikeseid kuure, mängumaju jms)

### **Ehitusluba on vajalik järgnevate objektide puhul:**

- 1. Piiratud kasutusega ehitised** – elamud ja elamute abihooned. Ei ole püsivat juurdepääsu. Nende mõju teistele isikutele ja ehitistele ei ole suur. Nende eesmärk on kasutamise võimaldamine piiratud isikute ringile. Ehitusprojekt on vajalik. Ehitusprojekti peab kinnitama pädev isik. Ehitada võib tõendamata pädevusega isik, kuid ehitatakse endatarbeks
- 2. Tavaehitised** – suuremad elamud (korterimajad), lihtsamad kaubandushooned jne. neid iseloomustab püsiv juurdepääs piiramata ringile isikutele. Nendest tõusetuva ohu mõju võib olla suur. Ehitusprojekt on vajalik. Projekteerima peab tõendatud pädevusega isik. Ehitama peab tõendatud pädevusega isik.
- 3. Piiranguteta ehitised** – kõige keerukamad ehitised, millele on juurdepääs piiramatul arvul isikutele. Nende suurus võrreldes teiste hoonetega on väga suur või nende konstruktsioonid nõuavad tavapärasest keerukamat projekteerimis- ja/või ehitustööd. Ehitusprojekt on vajalik. Projekteerima peab tõendatud pädevusega isik. Ehitama peab tõendatud pädevusega isik. Kohustuslik teha ehitusprojekti ekspertiis.

### **Ehitusloa menetlus**

Töögrupp leidis, et ehitusloa menetlus peaks tulevikus toimuma elektrooniliselt. Ehitusloa taotleja esitab taotluse ehitusregistri (soovitavalt) kaudu.

Ehitusloa taotlemiseks vajaliku projektile esitatavad nõuded sätestatakse määruses. Ehitusprojekti koostab pädev isik ning allkirjastab selle.

Eelhaldusakt – keerukamate ehitusprojektide puhul võib teha koostööd ning küsida eelhaldusakte. Paralleeli võib tõmmata planeerimises koostöö ja kaasamise instituudiga.

#### Taotlus

- 1) ehitusloa taotleja esitab taotluse ehitusloa saamiseks
- 2) taotlusega koos esitatakse ehitusloa taotlemiseks vajalik ehitusprojekt
- 3) taotluse esitamisega algab menetlus
- 4) menetlust ei alustata, kui:
  - i. ehitamise aluseks olevat ehitusprojekti ei esitata
  - ii. riigilõiv on tasumata

#### Menetluse kulg



- 1) ehitusloa menetleja kontrollib esimeses järjekorras ehitusprojekti vastavust nõuetele. Siin etapis võib toimuda juba ehitusloa andmisest keeldumine, kui on rikutud nõudeid detailplaneeringu koostamise kohustuse vastu või projekteerimistingimuste võtmise suhtes.
- 2) ehitusloa menetleja teeb ehitisregistris märked isikute kohta, kellega ta peab ehitusprojekti kooskõlatmist vajalikuks ja saadab ehitusprojekti kooskõlatmiseks laiali.
- 3) mittekooskõlastuste osas näha ette eriregulatsioon, kooskõlastamisest keeldumine peab olema täpselt motiveeritud, ehitusloa menetleja võib mittekooskõlastust ignoreerida, kui see ei ole piisavalt põhjendatud.
- 4) kui jäävad vastuolulised seisukohad, siis kohalik omavalitsus peab otsustama lahenduse valiku osas
- 5) järgneb loa andmine
- 6) menetleda tuleb mõistliku aja jooksul. Kui otsustada tavapärase haldusmenetluse tähtaega pikendada (30 päeva), tuleb normikirjutajatel seda põhjendada.

### Menetleja

- 1) Ehitusloa annab seaduses sätestatud isik (ehitusloa menetleja).
- 2) Ehitusluba antakse ehitamiseks. (sõnastada, et luba antakse tegevusele, mitte isikule).
- 3) Ehitusluba antakse ühele või mitmele tegevusele, mis on seotud projektis sisalduva eesmärgi saavutamiseega.
- 4) Ehitusluba antakse ehitusloa taotlejale.
- 5) Ehitusloale kantavad andmed sätestab minister määrusega.

### Ehitusloa andja kohustused

- 1) ehitusloa andmisel kontrollib ehitusloa andja, et:
  - a) nõuetele vastava ehitusprojekti olemasolu – tuleb lahti seletada, et mõeldakse formaalset kontrolli.
  - b) ehitusprojekti koostanud isiku pädevust, kui vajalik
  - c) ehitusprojekt vastab planeeringule või projekteerimistingimustele, kui need on olemas.

Ehitusluba on tähtajaline. Huvigruppidega arutelul jõuti seisukohale, et kaaluda võiks 5+2 süsteemi, kus loa kehtivust pikendatakse, kui ehitisest on suurem osa valmis. Ajaline määratlus tuleneb energiatõhususe nõuete ajalisest kestvusest. Ehitusloa pikendamist tuleks eraldi taotleda, näidates sellega jätkuvat huvi ehitise ja ehitamise vastu.

### Ehitusloa andmisest keeldumine

Ehitusloa andmisest keeldutakse, kui:

- 2) Ei ole järgitud ehitisele esitatavaid nõudeid;
- 3) Detailplaneering või projekteerimistingimused olid nõutavad, kuid neid ei ole koostatud
- 4) Ehitusprojekt ei vasta ehitusprojektile esitatavatele nõuetele, seal hulgas ei vasta planeeringule või projekteerimistingimustele. Projekti ei ole allkirjastanud pädev isik, kui see oli nõutav, ehitusloa andmiseks ei ole tehtud vajalikke uuringuid
- 5) Tasutud ei ole riigilõiv (puuduseid ei kõrvaldata, kui ehitusloa menetleja on sellele viidanud).

Seoses ehitusloa andmisest keeldumisega keskkonnamõtjude hindamata jätmise korral, tuleb teha ettepanek keskkonnaõiguse töögrupile, et vastav säte integreerida keskkonnamõtjude hindamise menetlusse.

Alternatiivne võimalus on ehitusloast keeldumist mitte reguleerida ning panna vastavad nõuded ehitusloa taotluse juurde.

Ehitusloa andmisest keeldumine tähendab **menetluse lõppu**, st andmisest keeldumise alused saavad olla väga piiratud või üldse olematud, arvestades seda, et menetluse lõppedes kaotab ehitusloa taotleja tasutud riigilõivud.

### **Ehitusloa peatamine ja kehtetuks tunnistamine**

Ehitusloa peatamisel võib olla õiguslik tähendus sellest tulenevate meetmete kasutuselevõtuks. Ehitusloa peatamine tähendab sellest tulenevate õiguste – ehitamise õiguse – peatamist. Peatamine on väga levinud erinevate lubade puhul, kus loa adressaadi tegevuses mingite tunnuste ilmnemisel vastav luba peatatakse. Kuna sellise peatamise esialgne tagajärg on analoogiline haldusakti kehtetuks tunnistamisele – haldusaktiga antud õigust või kohustust ei ole võimalik realiseerida – siis tuleb haldusakti peatamisel arvestada haldusakti kehtetuks tunnistamise regulatsiooniga. Nagu haldusakti kehtetuks tunnistamine, nii ei tohi ka haldusakti peatamine toimuda kergekäeliselt.<sup>130</sup> Riigikohus on märkinud, et loa peatamise otsustamisel peab haldusorgan arvestama proportsionaalsuse põhimõttega: peatamine peab olema sobiv ja vajalik eesmärgi saavutamiseks ning kaaluma üles kõik võimalikud vastuargumendid. Loa peatamine saab olla vajalik vaid siis, kui ei leidu muid vahendeid loa peatamise eesmärgi saavutamiseks.<sup>131</sup>

Töögrupp teeb ettepaneku, et ehitusloa peatamise võib ette näha järgnevatel juhtudel:

- ehitatav ehitise on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale; - nõuetele mittevastavus
- ehitusloa taotlemisel on teadvalt esitatud valeandmeid
- ehitise omanik taotleb ehitusloa kehtetuks tunnistamist;

Ehitusloa peatamine saab olla tähtajaline, lähtudes proportsionaalsusest, misjärel tuleb võtta kasutusele teised meetmed (olenevalt peatamise alusest).

### **Kasutusluba**

Kasutusloa õiguslik staatus on avalik-õiguslik konstateering, et ehitise vastab nõuetele ja et seda võib hakata kasutama selleks ette nähtud eesmärgil. Kasutusloa teine funktsioon on kasutusotstarbe määramine. Kuna luba sisaldab kahte erinevat elementi – vastavuse tõendamist ning kasutusotstarbe määramist – tuleb sellest sõltuvalt sätestada vastavalt kasutusloa andmisest keeldumise alused ning kasutusloa peatamise ja kehtetuks tunnistamise alused.

Töögrupp jõudis järeldusele, et kasutusluba ei ole vajalik ehitiste osas, millel ei ole vajalik ehitusluba. Lisaks, et kasutusluba ei ole vajalik tehnovõrkudega puhul, nende puhul on aga siiski vajalik nii ehitusprojekt kui ka ehitusluba,

<sup>130</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2004, lk 375.

<sup>131</sup> RKHK 17.06..2002 3-3-1-32-02 - RTIII, 2002, 20, 232, p 17.

Võrdlusriikide õigusest võib välja tuua, et kasutusluba on Itaalias ja Taanis ning Uus Meremaal. Kasutusluba on vajalik taotleda uutele ehitistele, rekonstrueerimisele ja olulise mõjuga ehitistele.

Kasutusloa andmisel kontrollitakse projektile vastavust, seadmete vastavust projektile (ehitisse paigutatud seadmed) ning tehnilistele nõuetele vastavust. Uus Meremaal on ühemõtteliselt sätestatud et kasutusloa kontrolliesemesse kuulub vaid ehitisele esitatavate nõuete (ehituskoodeks) täitmise tuvastamine. Seejuures ei hinnata enam kas ehitist vastab ehitusloas, ehitusprojektis või planeeringus olevatele nõuetele. Nende nõuete täidetust eeldatakse juba eelnevate lubade väljastamise puhul ning kui neid nõudeid ei ole järgitud, siis selmet kasutusloa abil hakata objekti seadustama tuleb hoopiski vastavaid sanktsioone rakendada.

#### Kasutusluba taotletakse:

Ehitistele, millele on vajalik kasutusluba. Vajalikud on täiendavad kokkulepped, milliste ehitiste puhul on võimalik loobuda kasutusloa nõudest (vaata ehitist liigutust ehitusloa menetluse juures).

#### Kasutusloa taotlus:

1) kasutusloa võib taotleda ehitise omanik või ehitaja.

#### Kasutusloa menetleja

Kasutusloa menetleja on vastavalt ehitusloa menetleja (riik või kohalik omavalitsus).

#### Kasutusloa taotlusega tuleb esitada

- 1) ehitusprojekt, mille järgi ehitati
- 2) ehitustöödepäevikud
- 3) kaetud tööde aktid
- 4) koosolekute protokollid 5) ehitise paiknemise teostusjoonised

#### Kasutusloa menetlus

- 1) Kasutusloa annab seaduses sätestatud isik (Kasutusloa menetleja).
- 2) Kasutusloa antakse kasutamiseks (sõnastada, et luba antakse tegevusele, mitte isikule).
- 3) Kasutusluba antakse ühele või mitmele tegevusele, mis on seotud projektis sisalduva eesmärgi saavutamiselega.
- 4) Kasutusloale kantavad andmed sätestab minister määrusega.

#### Kasutusluba ei anta

- a. ehitist ei vasta ehitusloale
- b. ehitist soovitakse hakata kasutama teisel otstarbel, kui oli ehitusprojektis. Vastav alus on kasutusloa andja kaalutusotsus, sest teatud juhtudel ei pruugi kasutusotstarbe muudatus tuua kaasa olulisi ehituslikke muudatusi.

### **Lammutusluba**

Lammutusluba (kehtiva seaduse alusel ehitusloa üks eriliike). Töögrupp leidis, et eraldi oleks vajalik lammutusloa instituudi sätestamine ehitusseaduses. Lammutusluba erineb siiski ehitusloast oma omandiõiguse riive intensiivsusele ning sellega kaasnevate mõjude osas.

Lammutusloa eesmärk on anda juhised lammutamiseks. Lammutusluba on vajalik osaliseks või täielikuks lammutamiseks. Lammutusluba ei tule taotleda, kui ehitusluba ja ehitusprojekti ei ole vaja. Keskkonnanõuded tuleb täita. Töögrupp jõudis seisukohale, et osaline lammutamine võib olla integreeritud ehitusloasse (näiteks rekonstrueerimise korral). Integreerimine on vajalik tulenevalt ökonoomsuse põhimõttest – isik ei pea maksma kahekordset riigilõivu ning saab kiiremini vastuse taotlusele.

Võrdlusriikide õigusest võib välja tuua, et lammutusluba on Soomes, kus ehitist ja selle osa ei saa lammutada DP alal ega ala, kus kehtib § 53 kohane ehitamiskeeld DP koostamiseks. Luba on samuti vaja, kui ÜP-s on nii määratud. Luba ei ole tarvis tänavakava, maanteeakava või raudteekava kohase ehitise lammutamiseks. Samuti ei ole luba vaja abihoone ja muu väikeehitise lammutamiseks eeldusel, et see ehitise ei ole ajaloolise või ehituskunstilise väärtusega. Kui luba ei ole vaja tuleb 30 päeva enne lammutama asumist teatada sellest vallale. Vald võib põhjendatud juhtudel nõuda ka sellistel juhtudel lammutusluba.

## **Menetlus**

### Taotleja

Kui kehtivas ehitusseaduses saab lammutusluba taotleda vaid ehitise omanik, siis praktikas ei ole selline piirang ennast õigustanud ja on toonud endaga kaasa vaid täiendvat bürokraatiat. Seega võiks ka lammutusluba taotleda asjast huvitatud isik (nt prpjekteerija, lammutusettevõtja jms) tingimusel, et lammutama ei tohi asuda ehitise omaniku loata.

### Lammutusloa menetleja

Lammutusloa menetleja on vastavalt ehitusloa menetleja (riik või kohalik omavalitsus).

### Lammutusloa taotlusega tuleb esitada

1) lammutusprojekt

### Lammutusloa menetlus

1) lammutusloa menetleja kontrollib lammutusprojekti vastavust nõuetele, seal hulgas vastavust planeeringutele, kas allkirjastanud on pädev isik2) riigilõivu tasumist – Kuivõrd lammutulo menetlemine on reeglina oluliselt lihtsam kui ehitusloa menetlemine võik ka tulevikus kehtida tänasega sarnane regulatsioon, kus riigilõiv lammutusloa eest (täna 500kr) on oluliseltmadalam kui ehitusloa eest.

Huvigruppide koosolekul leiti, et

## **Ehitise teatis**

Huvigrupid nentisid, et ehitise teatis kaitseb ehitajat ning annab teisest küljest võimaluse hoida arengutel silm peal. Samas nenditi, et järelevalvemenetlus on suhteliselt nõrk. Samuti ei tohi ehitise teatis olla liigselt koormav.

## Ehitusluba

Töögrupp on varasemalt leidnud, et ehitusloa taotlemisega seotud suurimaks probleemiks on bürokraatia. Ehitusloa taotlejal ei ole mõistlikul viisil võimalik enne dokumentide esitamist tuvastada, kellega ehitusprojekt kooskõlastada tuleb. Kuna ehitamist reguleerivad erinevad õigusaktid, on ka kooskõlastavad institutsioonid väga erinevad. Töögrupp teeb ettepaneku vähendada oluliselt ehitusloa taotlemisega seotud bürokraatiat ja ebamäärasust. Loetelu võimalikest kooskõlastavatest asutustest ja kooskõlastamise vajadusest peab olema sätestatud ehitusseaduses ning isikul peab olema võimalus enne loamenetluse alustamist saada teada, kellega on ehitusprojekt vaja kooskõlastada. Samuti tuleb eraldi nõudena sätestada, et kohaliku omavalitsusüksuse sisene kooskõlastusring (erinevad linnaosad, ametid) peab olema korraldatud omavalitsuse poolt ehitusloa menetlusaja jooksul. .

Ehitusloa taotlemise õiguse reguleerimiseks pakub töögrupp kaks alternatiivi:

Ehitusloa ja kasutusloa taotlemine peab toimuma samadel alustel – see tähendab, et kui kasutusloa taotluse peavad esitama ehitise omanikud ühiselt, siis peab see üldregulatsioonina kehtima ka ehitusloa puhul. Korterehamute puhul tuleb kehtestada eriregulatsioon, mille alusel tehakse otsus loa taotlemise kohta üldkoosolekul lihthääle enamusega. Ühis- või kaasomandis oleva vara puhul võib kaaluda Soome analoogial tuginevat regulatsiooni, kus ehitusloa taotluse esitab üks omanikest ning kohalikul omavalitsusel on kohustus teavitada teisi kaasomanikke ehitusloa taotlemisest ning anda piisav aeg teavitusele reageerimiseks. Lisaks kaasomanikele peab kohalik omavalitsus ehitusloa taotlusest teavitama ka kinnistu vahetuid naabreid või neid naabreid, keda ehitise püstitamine mõjutab, kui seda ei ole teinud ehitusluba taotleval isikul. Selle alternatiivi plussiks on kaasomanike kaasatus ehitusloa tootlemise protsessi ning sellega hilisemate vaidluste vältimine. Teisalt võivad kaasomanike vahelised vaidlused ehitusloa taotlemise üle saada takistuseks ehitusprotsessile.

Ehitusluba võib taotleda igäüks (2002-2009 kehtinud regulatsioon). Sellise regulatsiooni eeliseks on lihtsus. Siiski on tekkinud olukordi korterehamutes, kus kaasomandis olevaid ehitise osi on teiste omanike teadmata rekonstrueeritud ning see on hiljem tekitanud vaidlusi kasutusloa saamisel.

Ehitusloa puhul tuleb selgesti sätestada, et tegemist on kohaliku omavalitsuse nõusolekuga ehitamise alustamiseks, mitte vastutuse võtmisega ehitise ja ehitamise nõuetele vastavuse eest. Seega tuleb kohaliku omavalitsuse kaalutusõigust piirata nende asjaolude hindamisega, milleks omavalitsusel on pädevus – projekteeritud ehitise vastavus kehtivatele planeeringutele või projekteerimistingimustele, dokumentide õigsuse kontroll, asjakohaste uuringute olemasolu, ehituseksperitiisi tegemine või tellimine pädevalt teostajalt jne.

Töögrupp teeb ettepaneku säilitada olukord, kus omavahel on seotud ehitise kasutamise otstarve katastriüksuse sihtotstarvetega ja detailplaneeringu kohustusega aladel detailplaneeringutes määratavate krundi kasutamise sihtotstarvetega ning ja maakasutuse juhtotstarvetega detailplaneeringu kohustuseta aladel (planeerimisseaduse regulatsioon, mis jõustub 1. juulil 2009).

Töögrupp teeb ettepaneku laiendada tegevuste ringi, mille jaoks ei ole ehitusloa taotlemine vajalik. Kehtiva ehitusseaduse kohaselt on ehitusluba (või kirjalik nõusolek) vajalik kõikide tegevuste teostamiseks, mis klassifitseerivad ehitamisena.

- hooneid, mille alune pind on kuni 20m<sup>2</sup> ja kõrgus kuni 5 m;
- rajatisi, mille ruumala on 20 m<sup>2</sup> x 5 m;
- teatud objektid loetelu alusel (näiteks ehitussoojakud, lipumastid vms);
- ehitise tehnosüsteemi osa asendamine samaväärsega
- Lisaks avalikkusele suunatud funktsiooniga, kuid väheohtrikud ehitised nagu:
- viidad ja sildid kõrgusega kuni 2,5m ja pindalaga kuni 1m<sup>2</sup> (vajalik nt maaomaniku kooskõlastus)
- väikesed puhkerajatised (a`la RMK lauda-toolid ja katusealused)

Huvigruppidega arutelul leiti, et taastada võiks kuni 2009. a kehtinud regulatsiooni, kus ehitusluba võis taotleda igaüks. Toodi välja et varasem regulatsioon polnud ka hea, sest kaasomanikud ei teadnud oma õigusi ja said liiga hilja teada, et nende varaga hakati midagi tegema. Ehitada soovija ei teavitanud kõiki omanikke. Tõusetus ka küsimus omaniku tahte vastaselt kehtestatud detailplaneeringute kohta – kui hilisemalt peaks omanik olema nõus ehitusloa andmisega, on varasemalt võimatu kehtestada omaniku soovidele mittevastavat planeeringut.

Leiti, et (kaas)omanik tuleb menetlusse kaasata nii või naa. Küsimus on, kelle ülesanne see on. Kas kaasamise eest peab hoolitsema kohalik omavalitsus või ehitada sooviv isik.

Järgnevalt arutleti kooskõlastamise üle. Sarnaselt planeeringutele saab eristada kooskõlastamist, kaasamist ja teavitamist. Kooskõlastamine on eelkõige avaliku võimu sisene suhtlus, mida peaks korraldama avalik võim ise. Veel toodi välja, et avaliku võimu koormus peab olema võimalikult väike.

Veel on küsimus, kes peab kooskõlastama võrguvaldajatega. Leiti, et pigem on tegu eraõigusliku küsimusega, millesse ei peaks sekkuma kohalik omavalitsus. Võimalik, et võrguvaldajatega kooskõlastamine võiks toimuda juba ehitusprojekti koostamise staadiumis. Pigem võiks vastav küsimus olla projekterija vastutada. Sama küsimus tõusetus planeeringute juures – planeering võis olla niivõrd üldine, et ei lahendaks ära konkreetseid kooskõlastuse küsimusi.

Ehitusloa andmise keeldumise aluste juures leiti, et HMS ei ole vajalik üle korrata. Samas töid mõned huvigrupid välja, et seadus oleks selgem, kui kõik alused on ühes kohas.

Lisaks arutati, kuidas saaks loamenetluse venimise korral menetluse lõpetada.

Eristada tuleks ehitusloa menetluse alustamisest keeldumist- taotluse tagasilükkamist ning menetluse lõpetamist, sest ei kõrvaldata puudusi või ilmnevad muud alused. Huvigrupid soovisid, et oleks rohkem selgem. Nt linnaruumi sobivus, see ongi kaalutlemine, ei saa ju ära lõpetada menetlust. Aga kui lähteandmed, projekterimistingimused on antud ja ta toob sisse täiesti nõuetele mittevastava projekti, siis ei peaks kätt hoidma ja menetlust venitama.

Kui ehitusloa taotlus lükatakse tagasi ja menetlust ei alustata, on isikul õigus taotleda riigilõivu tagastamist. Leiti, et projekti mitteesitamine või ilmselgelt vale projekti esitamine võib olla taotluse tagastamise alus.

Arutleti, millised võivad olla puudused ning milliseid puudusi võib kohalik omavalitsus lasta taotlejal kõrvaldada ning kui pikk on mõistlik aeg täiendavaks tähtajaks.

Käsitleti ka loamenetluse pikkust. Huvigrupid tõid välja, et see sõltub, kes on loa menetleja – kohalikus omavalitsuses, kas vallavalitsus või volikogu. Leiti, et kooskõlastustele läheb päris palju aega, seega pakuti menetluse pikkuseks 2 kuud.

Järgnevalt arutleti, kas ehitusluba peaks jääma tähtjatuks (tingimusel, et ehitamist on alustatud). Selle järelduse vastu räägib argument, et ehitisele esitatavad nõuded muutuvad vahepeal ning oleks mõistlik, et valmiv ehitis vastaks kehtivatele nõuetele. Leiti, et kui sätestada tähtaeg, siis võiks see olla 5 aastat, sest nii on tagatud näiteks energiatõhususe nõuetega sama aja intervall.

Lisaks tehti ettepanek, et kehtida võiks 5+2 süsteem, kus 5 aasta jooksul on alustatud ehitamist, kuid ehitis ei ole valmis saanud. Seejärel võiks lubada pikendamist 2 aastat, et taotleda kasutusluba.

Ehitusloa kohustusliku nõude juures jäädgi eriarvamusele ning leiti, et lõplikku nimekirja ei ole võimalik anda. Jääma peaks kohaliku omavalitsuse kaalutusõigus ehitiste osas, millele ei nõuta ehitusluba.

## **Kasutusluba**

Ehitusseaduse kasutusloa regulatsioon ei ole eramute puhul rakendunud, kuna järelevalve on olnud puudulik ning isikutel puudub motivatsioon ja kohati isegi teadlikkus kasutusloa taotlemise vajalikkusest. Korterelamute ja äripindade puhul nimetatud probleemi ei eksisteeri, kuna kasutusluba on erinevate majandustegevuste lubade eelduseks. Ka uuemate eramute puhul, mille ehitamist või soetamist finantseeritakse pangalaenuga, on kasutuslubade taotlemine intensiivsem, kuna kasutusloa nõudjaks on kas pank või kindlustusandja.

Töögrupp on seisukohal, et kasutusloa regulatsioon tuleb säilitada. Kasutusloa andmisel kontrollitakse reeglina ehitise vastavust sellistele ehitisele esitatavatele nõuetele, mis kehtisid ehitusloa andmise hetkel (tähtajalise ehitusloa puhul). Avalikel eesmärkidel kasutatavad ehitiste osas võib olla eriregulatsioon. Ehitusloata ehitatud ehitiste puhul on otstarbekas kaaluda kasutusloa taotlemise eriregulatsiooni teatud liiki ehitiste puhul.

Kuna ehitamise eesmärgiks on ehitise kasutamine, siis oleks ehitus- ja kasutusloa menetluste puhul õigusselguse huvides mõistlik need menetlused oma paratamatus järgnevuses ühtlustada.

Huvigruppidega arutelul leiti, et kasutusloa taotleja küsimus peaks olema lahendatud sarnaselt ehitusloa taotleja küsimusega. Toodi välja, et kasutusluba näitab, et ehitusloas nimetatud ehitis on saanud valmis.

Tekkis arutelu, millal on vajalik koostada ehitusprojekt, et saada uus kasutusluba (nt kasutusotstarbe muutmisel). Päästeamet rõhutas, et juhul kui muudetakse ehitise kasutusotstarvet kuid ehituslikke töid, mis nõuaksid ehitusluba ei teostata, siis võiks olla ehitise funktsiooni muuta lubava kasutusloa eelduseks ehitustehniline ekspertiis, mis kinnitaks ehitise sobivust ka uueks otstarbeks.

Tekkisid küsimused kasutusloa ja kasutusotstarbe siduvusest ning nende eristamise võimalikkusest. Veel arutleti, millised ehitised ei vaja kasutuslube, kas üksikelamu vajab kasutusluba, kuidas see on seotud ehituslubadega. Toodi välja, et kui kasutada üksikelamuna,

siis pole kasutusluba vaja. Kui laiendad 33%, siis pole planeeringut vaja. Aga kui teed korterelamu, siis vaja loamenetlus.

### 2.7.2.3 Normiettepanek

#### **Vaba ehitustegevus**

Sätetada vaba ehitustegevuse säte, mis näitab, milliste ehitamise liikide osas või ehitiste osas ei ole vajalik loamenetlus.

#### **Ehitusluba**

Ehitusloa taotlemise kohustus tuleb sõnastada lähtudes analüüsi välja toodud ehitise liikidest. Selguse huvides on vajalik sõnastada ka vaba ehitustegevuse säte.

#### Taotlus

- 1) ehitusloa taotleja esitab taotluse ehitusloa saamiseks
- 2) taotlusega koos esitatakse ehitusloa taotlemiseks vajalik ehitusprojekt
- 3) taotluse esitamise algab menetlus
- 4) menetlust ei alustata, kui:
  - i. ehitamise aluseks olevat ehitusprojekti ei esitata
  - ii. riigilõiv ei ole tasutud

#### Menetluse kulg

- 1) ehitusloa menetleja kontrollib esimeses järjekorras ehitusprojekti vastavust nõuetele. Siin etapis võib toimuda juba ehitusloa andmisest keeldumine, kui on rikutud nõudeid detailplaneeringu koostamise kohustuse vastu või projekteerimistingimuste võtmise suhtes.
- 2) ehitusloa menetleja teeb ehisregistris märked isikute kohta, kellega kooskõlastamist ta peab vajalikuks ja saadab ehitusprojekti kooskõlaastajatele laiali.
- 3) Mittekooskõlastuste osas näha ette eriregulatsioon
- 4) kui jäävad vastuolulised seisukohad, siis kohalik omavalitsus peab otsustama lahenduse valiku osas
- 5) järgneb loa andmine
- 6) menetleda tuleb mõistliku aja jooksul. Kui otsustada tavapärase haldusmenetluse tähtaega pikendada (30 päeva), tuleb normikirjutajatel seda põhjendada.

#### Menetleja

- 1) Ehitusloa annab seaduses sätestatud isik (ehitusloa menetleja).
- 2) Ehitusluba antakse ehitamiseks. (sõnastada, et luba antakse tegevusele, mitte isikule).
- 3) Ehitusluba antakse ühele või mitmele tegevusele, mis on seotud projektis sisalduva eesmärgi saavutamise.
- 4) Ehitusluba antakse ehitusloa taotlejale.
- 5) Ehitusloale kantavad andmed sätestab minister määrusega.

#### Ehitusloa andja kohustused

- 1) ehitusloa andmisel kontrollib ehitusloa andja, et:
  - a) nõuetele vastava ehitusprojekti olemasolu – tuleb lahti seletada, et mõeldakse formaalset kontrolli.



- b) ehitusprojekti koostanud isiku pädevust, kui vajalik
- c) ehitusprojekt vastab planeeringule, kui planeering on olemas.

Ehitusluba on tähtajaline. Huvigruppidega arutelul jõuti seisukohale, et kaaluda võiks 5+2 süsteemi, kus loa kehtivust pikendatakse, kui ehitisest on suurem osa valmis. Ajaline määratlus tuleneb energiatõhususe nõuete ajalisest kestvusest.

#### Ehitusloa andmisest keeldumine

Ehitusloa andmisest keeldutakse, kui:

- 1) Ei ole järgitud ehitisele esitatavaid nõudeid;
- 2) Detailplaneering või projekteerimistingimused olid nõutavad, kuid neid ei ole koostatud
- 3) Ehitusprojekt ei vasta ehitusprojektile esitatavatele nõuetele, seal hulgas ei vasta planeeringule või projekteerimistingimustele. Projekti ei ole allkirjastanud pädev isik, kui see oli nõutav, ehitusloa andmiseks ei ole tehtud vajalikke uuringuid
- 4) Tasutud ei ole riigilõiv (puuduseid ei kõrvaldata, kui ehitusloa menetleja on sellele viidanud).

Töögrupp teeb ettepaneku, et ehitusloa peatamise võib ette näha järgnevatel juhtudel:

- ehitatav ehitis on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale; - nõuetele mittevastavus
- ehitusloa taotlemisel on teadvalt esitatud valeandmeid
- ehitise omanik taotleb ehitusloa kehtetuks tunnistamist.

#### **Kasutusluba**

Kasutusloa ja lammutusloa menetlusele kohaldatakse ehitusloa menetluse analoogiat, arvestades loa eesmärgist tulenevaid erisusi.

#### Kasutusluba taotletakse:

Ehitistele, millele on vajalik kasutusluba. Vajalikud on täiendavad kokkulepped, milliste ehitiste puhul on võimalik loobuda kasutusloa nõudest (vaata ehitist liigitust ehitusloa menetluse juures).

#### Kasutusloa taotlus:

- 1) kasutusloa võib taotleda ehitise omanik või ehitaja.

#### Kasutusloa menetleja

Kasutusloa menetleja on vastavalt ehitusloa menetleja (riik või kohalik omavalitsus).

#### Kasutusloa taotlusega tuleb esitada

- 1) ehitusprojekt, mille järgi ehitatakse
- 2) ehitustöödepäevik
- 3) kaetud tööde aktid
- 4) töökoosolekute protokollid
- 5) ehitiste paiknemise teostusjoonis

### Kasutusloa menetlus

- 1) Kasutusloa annab seaduses sätestatud isik (Kasutusloa menetleja).
- 2) Kasutusloa antakse kasutamiseks (sõnastada, et luba antakse tegevusele, mitte isikule).
- 3) Kasutusluba antakse ühele või mitmele tegevusele, mis on seotud projektis sisalduva eesmärgi saavutamiseega.
- 4) Kasutusloale kantavad andmed sätestab minister määrusega.

### Kasutusluba ei anta

c. ehitist ei vasta ehitusloale alusek olnud projektile ehitist soovitakse hakata kasutama teisel otstarbel, kui oli ehitusprojektis. Vastav alus on kasutusloa andja kaalutlusotsus, sest teatud juhtudel ei pruugi kasutusotstarbe muudatus tuua kaasa olulisi ehituslikke muudatusi.

### **Lammutusluba**

#### Taotleja

Lammutusluba taotleb omanik.

#### Lammutusloa menetleja

Lammutusloa menetleja on vastavalt ehitusloa menetleja (riik või kohalik omavalitsus).

#### Lammutusloa taotlusega tuleb esitada

- 1) lammutusprojekt

#### Lammutusloa menetlus

- 1) lammutusloa menetleja kontrollib lammutusprojekti vastavust nõuetele, seal hulgas vastavust planeeringutele või projekteerimistingimustele, kas allkirjastanud on pädev isik, kui see on nõutav.
- 2) riigilõivu tasumist – tuleb otsustada, kas lammutamise eest tuleb maksta riigilõivu.

### **Naabrusõigused**

Naabrusõiguste sisuline külg jätta planeeringute sisustada. Menetlusse kaasamine sätestada ehitusloa menetluse juures (analoogia kasutusloa ja lammutusloa kohta).

## **2.8 EHITAMISEGA SEONDUVAD ISIKUD JA NENDELE ESITATAVAD NÕUDED**

### 2.8.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

„Ehitusel osalejatele“ on pühendatud *MBO* neljas osa. Põhimõtteliselt on reguleeritud neli võimalikku isikut: ehituse tellija (*Bauherr*, § 53), projekteerija (*Entwurfsverfasser*, § 54), ettevõtja (*Unternehmer*, § 55) ning tööde juhataja (*Bauleiter*, § 56). Isikute põhikohustuse võtab kokku § 52: „[ehituslike] rajatiste ehitamisel, muutmisel, kasutamise muutmisel ning lammutamisel on ehituse tellija ning oma mõjupiirkonna ulatuses teised ehitusel osalejad selle

ees vastutavad, et avalik-õiguslikest nõuetest kinni peetakse.“ Sätte eesmärgiks on tekitada vastutus ehitusjärelevalveameti ees, sättel puudub naabreid kaitsev mõju.<sup>132</sup> Avalik-õiguslike nõuete alla käivad nii ehituskorraldusõiguslikud nõuded kui ka planeerimisõiguslikud nõuded.<sup>133</sup>

**Ehituse tellija** kohustuseks on „muretseda loamenetlusest mittevabastatud ehitusprojekti ettevalmistamiseks, järelevalveks ning läbiviimiseks kui ka rajatiste lammutamiseks sobivad osalejad vastavalt paragrahvidele 54 – 56, nii kaua kuni ta pole nende kohustuste täitmiseks antud nõuete järgi ise võimeline“ (§ 53 lg 1 ls 1). Teiseks on tellija kohustuseks avalik-õiguslike normide järgi vajalike avalduste, teadete ning tõendite esitamine (§ 53 lg 1 ls 2). Kolmandaks peab tellija teatama enne ehitamise algust ehitusjärelevalveametile tööde juhataja nime ning hoidma ametit kursis viimase vahetumisega ehituse käigus (§ 53 lg 1 ls'd 3, 4). Ühtlasi on ehituse tellija kohustuseks püstitada ehitusplatsile silt ehitusprojekti tähistuse ning ehituses osalejate nimede ning aadressidega (§ 11 lg 3).

Kui ehitusel on mitu tellijat, võib ehitusjärelevalveamet nõuda, et nad valiks oma seast esindaja, kes täidab eelloetletud kohustusi (§ 53 lg 2).

„**Projekteerija** peab asjatundlikkuse ning kogemuse osas olema sobiv vastava ehitusprojekti ettevalmistamiseks“ (§ 54 lg 1 ls 1). Projekteerija vastutab oma visandi „täielikkuse ning kasutatavuse eest“ (§ 54 lg 1 ls 2). Lisaks peab ta „hoolitsema selle eest, et [ehitusprojekti] läbiviimiseks vajalikud üksikud joonised, arvutused ning korraldused vastaksid avalik-õiguslikele nõuetele“ (§ 54 lg 1 ls 3).

Kui projekteerijal puudub üksikutes erivaldkondades vajalik asjatundlikkus ja kogemus, loob *MBO* võimaluse võtta projekti juurde sobivad eriprojekteerijad (*Fachpläner*), kes vastutavad oma koostatud dokumentide eest, mille nad on allkirjastanud; projekteerija jääb samas vastutavaks eriprojektide korrale vastava omavahelise kokkusobitumise eest (§ 54 lg 2).

**Ettevõtja** vastutab tema poolt üle võetud tööde täideviimise kooskõla eest avalik-õiguslike nõuetega ning tema poolt läbiviidavate tööde ulatuses ka ehitusplatsi korrale vastava sisseseadmise ning turvalise käitumise eest (§ 55 lg 1 ls 1). Lisaks peab ta „tooma ning ehitusplatsil valmis hoidma vajalikud tõendid kasutatavate materjalide ning ehitusviiside kasutatavuse kohta“ (§ 55 lg 1 ls 2).

Erijuhtudel, kui teatud tööde korral sõltub ehitusliku rajatise turvalisus eriti oluliselt ettevõtja erilisest asjatundlikkusest ja kogemusest või tema seadmestikust või varustatusest teatud seadmetega, peab iga ettevõtja tõendama, et ta on tööks sobilik ning omab vajalikke seadmeid (§ 55 lg 2).

*MBO* järgi on **tööde juhataja** põhilisteks kohustusteks ehituslike meetmete läbiviimise vastavuse tagamine avalik-õiguslikele nõuetele ning selleks vajalike korralduste jagamine (§ 56 lg 1 ls 1); oma ülesande raames peab ta pöörama tähelepanu ehitusplatsi turvalisele käitumisele, eriti erinevate ettevõtjate tööde ohutule omavahelisele kokkusobivusele (§ 56 lg 1 ls 2). Tööde juhataja kannab seega peamiselt järelevalvefunktsiooni ning on seega tinglikult võrreldav Eestis ehitusseaduse § 30 sisalduva omaniku järelevalvega .

---

<sup>132</sup> Hornmann, § 47, Rn 4

<sup>133</sup> Hornmann, § 47, Rn 16

Ka tööde juhataja peab oma ülesandele vastava asjatundlikkuse ning kogemustega varustatud olema (§ 56 lg 2 ls 1). Kui tal mingites erilistes valdkondades see puudub, võimaldab *MBO* analoogselt projekteerija regulatsiooniga kaasata eritööde juhatajaid, kes selles osas tööde juhataja asemele astuvad (§ 56 lg 2 ls'd 2, 3). Tööde juhataja ülesandeks jääb eritööde juhatajate tegevus omavahel ning oma tööga kooskõlastada (§ 56 lg 2 ls 4).

Tööde juhataja regulatsiooni ei ole kõikidesse liidumaade ehitukordadesse üle võetud<sup>134</sup> või on see hiljem hoopis eemaldatud (nt Alam-Saksimaal ja Baieris) või pärast eemaldamist uuesti sisse viidud (Põhja-Rein-Vestfaalis). Tööde juhataja regulatsiooni eemaldamist Alam-Saksimaa *NdsBO*'st on kõvasti kritiseeritud.<sup>135</sup> leitud on, et ainult ehitusjärelvalveametipoolne kontroll pole piisav, sest selline järelevalve toimub tavaliselt retrospektiivselt ning konkreetselt ehitusplatsil toimuvast on neil vähe aimu.

Ehitusel osalejate vastutus *MBO* § 52 järgi ning kohustused § 53 - § 56 järgi kehtivad ainult ehitamise ajal – s.t algavad vastava tegevuse alustamisega ning lõppevad ehitusliku meetme lõpliku täitmisega. Pärast seda vastutab ehitise ehituskorraldusele vastava seisukorra eest põhimõtteliselt ehitise omanik, ehitusel osaleja jääb aga vastutavaks ohtude eest, mis ta oma tegevuse täideviimise ajal põhjustanud oli.<sup>136</sup>

### *Itaalia*

Itaalia ehitusseadus otsesõnu ehitamisega seonduvaid isikuid ei reguleeri.

Vastutuse sätete juurest võib leida viite, et käsitletakse omanikku, ehitajate ja projekteerijat.

### *Sloveenia*

Ehitusalal tegutseda, see on projekteerida, ehitada, järelevalvet teha ja auditeid (ekspertiise) teha tohivad juriidilised isikud või FIED, kelle tööde juhid ise või lepingulises suhtes oleva spetsialistid vastavad kvalifikatsiooni nõuetele ja on pädevad töid tegema ja isik on kantud maksuameti juures tegutsesse vastavasse registrisse. Järelevalvet tohib teha isik, kes on pädeva kas ehitama või projekteerima ja projekti auditeid tohib teha projekteerimise pädevusega. Peale selle võivad ekspertiisi teha ka teadus-ja õppeasutused.

Enne tegevuse alustamist peab projekteerija või ekspert ennast kindlustama kõigi võimalike kahjude vastu, mida ta võib tekitada tellijale või kolmandatele isikutele.

Ehitustööde vastutava töödejuhataja staatuse saamise tee on seaduses täpselt kirjeldatud. On antud täpsed kirjeldused, millise kõrgharidusega ja haridusega tuleb kui pikalt praktiseerida (2 kuni 10 aastat), enne kui saab anda kutseksamid ja asuda vastutava töödejuhataja kohale. Samuti on reguleeritud üksikute töölõikude vastutavate töödejuhatajate pädevus, kus kitsamates lõikudes võib tegutseda ka kutse või tehnikumiharidusega ja töökogemuse nõue on mõnevõrra lühem. (kuni 5 aastat). Siiski tuleb ka siin teha vastav kutseksam.

---

<sup>134</sup> Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 449

<sup>135</sup> Wiechert in Große-Suchsdorf, § 60, Rn 2

<sup>136</sup> Hornmann, § 47, Rn 12, 13

Välisriigist pärinevad ettevõtjad võivad tegutseda teenuste vaba liikumise direktiivi raames tõendades, et neil on tegutsemismõigus nende koduriigis. Lisaks tuleb tõendada, et neil ole üle kolme kuu ulatuvat kehtivat eeskosteõigusega karistust.

Omal käel võib ehitada ühekorruselisi (pluss kelder ja katusekorrus) ühe korteriga eluhooneid, taluhooneid ja tuletõrjedepoosid, mille põrandapind ei ületa 250m<sup>2</sup>, ning millele tuleb samuti tagada omanikujärelevalve tegemine.

Ehitise tellijal on kohustus sõlmida leping omanikujärelevalve tegijaga

Töövõtja võtab endale täisvastutuse ehitustööde läbiviimise eest ja määrab vastutavad töödejuhatajad ehitustöödele ja eritöödele, kes igapäevaselt teevad kandeid ehitustööde päevikusse.

Kui mitu töövõtjat töötab korraga samal ehitusplatsil, määrab tellija ühe ehitusplatsi juhi nende töövõtjate hulgast.

### *Irimaa*

Ehitamisega seonduvaid isikuid (ehitusettevõtjaid) BCA ei käsitle. 2007 a muudatustega lisati sätted, mis käsitlevad professionaalseid kvalifikatsioone (registered professional). Tegemist on sätetega, mis seonduvad direktiiviga 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsiooni kohta.<sup>137</sup> Seaduses on käsitletud üksnes: arhitekte, tööjõu ja materjalide eelarvestaja? (quantity surveyors), ehitusjuhid (building surveyors).

Seadus ei keela ega kohusta vaid kutset omavate isikute poolt teenust pakkuda. On sätestatud üksnes keeld kasutada kutsenimetust kui selle nimetuse eelduseks olevat pädevust ei ole (ei ole kantud vastavasse kutseregistrisse).

Laialdaselt kasutatakse turu eneseregulatsiooni – toimivad on kutseorganisatsioonid, kellel on oma liikmete osas ka teatud järelevalve ja kontrollifunktsioon. Eneseregulatsioonil baseeruv on ka tagatise süsteem – ehitusettevõtjate erialaliit<sup>138</sup> on loonud vastava eraldiseisva institutsiooni<sup>139</sup>, mille ülesandeks on pakkuda selle poolt pakutud teenustega liitunutele garantiikindlustust, tehnilist nõu ja ekspertiisi (inspekteerimist) ja uue teenusena nüüd ka energiaauditeid jmt.

Kutseorganisatsioonide liikmetel on kohustus järgida kutseorganisatsiooni kehtestatud käitumisjuhiseid (Code of Professional Conduct). Kutseorganisatsioonide tegevus, sh selle juhtimisorganite koosseis, käitumisjuhiste sisu on riigi poolt kontrollitav. Seejuures on tähelepanu vääriiv asjaolu, et see regulatsioon on alles äsja lisatud. Enne 2007 aasta seadusemuudatust sellist regulatsiooni ei olnud. (*Raske on ka tuvastada kas needki muudatused kõik jõus on, seaduse jõustumise määrab minister, tuvastatav on üksnes et minister on hetkel jõustanud neist muudatustest vaid mõningad sätted*)

BCA2007 sätestab regulatsiooni kuidas kutseorganisatsioonid tegutsevad. Seda küll vaid 3 eelnevalt nimetatud tegevusala osas – arhitektide, eelarvestajate ja ehitusjuhtide osas Ka

---

<sup>137</sup> Eestis on nimetatud direktiiv üle võetud välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadusega.

<sup>138</sup> Construction Industry Federation <http://www.cif.ie/asp/section.asp?s=1>

<sup>139</sup> HomeBond <http://www.homebond.ie>

mitmes teises ehitustöödega seotud valdkonnas on omad kutseliidud olemas. Reguleerimine hõlmab:

- Kes on kutseorganisatsioon (näiteks Royal Institute of Architects of Ireland);
- Kes võib taotleda kutseorganisatsioonis registreerimist (ehk kutseregistrisse kandmist), sh millised on temale esitatavad kriteeriumid;
- Millised on teiste riikide kodanikele kohaldatavad protseduurid (direktiiv 2005/36/EÜ)
- Tasud;
- Kutseregistri pidamise kord;
- Kutseregistrist kustutamise kord;
- Kutseorganisatsiooni hindamiskomisjoni koosseis (Technical Assessment Board), millest 3 liiget nimetab kutseorgan ise ning 4 nimetab minister;
- Kutseorganisatsiooni hindamiskomisjoni töökord;
- Kutseorganisatsiooni käitumiskoodeksi komitee (Professional conduct komitee). Tegemist on komiteega, kes hindab registreeritud isikute tegevuse vastavust kutseorganisatsiooni käitumisjuhiste.
- Appelatsioonikomisjon, sh selle tööprotseduur

### *Uus-Meremaa*

**Litsenseerimise eesmärk** on tuvastada ehitamisega tegelevate isikute (building practitioners) oskusi ja teadmisi mis on vajalikud ehitustööks ja tagada et vaid litsentsi omavad isikud teeksid piiratud ehitustöid (töid mille tegemiseks on litsentsi vaja) või kontrolliks selle tegemist.

Litsentsi saanud isikute kohta peetakse registrit. **Registri eesmärk** on hõlbustada järelevalvetoimingute haldamist ja võimaldada avalikkusel teha kindlaks kas isikul on õigus teatud tööde tegemiseks, valida tööde tegemiseks sobiv isik, saada tema kontaktandmeid, näha millised tööde tegijate suhtes on rakendatud distsiplinaarmeetmeid viimase 3 aasta jooksul.

Registripidajal on ka teatud järelevalvefunktsioon. Registripidaja peab kord aastas küsima litsentsi omanikult: kas ta soovib jätkuvalt olla litsentseeritud ja kas tema andmed registris on õiged ning teatab et on vaja tasuda iga-aastane lõiv. Litsentseeritud isik peab vastama 20 tööpäeva jooksul ning tasuma nõutud lõivu. Kui ta seda ei tee, peatab registripidaja tema litsentsi kehtivuse, kehtivust võib taastada kui isik aasta jooksul vastab ning tasub nõutud lõivu. Kui seda ei isik ei tee, tunnistab registripidaja isiku litsentsi kehtetuks ja kustutab tema andmed registrist.

### ***Litsentsi saamise eeldused***

Isikul on õigus saada litsents kui registripidaja tuvastab, et:

- isik vastab litsentsi saamise eelduseks olevatele miinimumnõuetele;
- isik ei ole välistatud litsentsi saamisest tulenevalt järelevalvemeetmetest (see alus viitab Ameti kehtestatud tegevuskeelule);
- isiku mõne muu seaduse alusel registreerimine, litsents või muu luba, mis nende kontrolliesemesse kuuluvate nõuete osas sarnasel tegevuslaal, ei ole peatatud või kehtetuks tunnistatud viimase 5 aasta jooksul;
- isik on tasunud ettenähtud lõivud.

Litsents on tähtajatu, see kehtib seni kuni selle kehtivus peatatakse või tunnistatakse kehtetuks.

Litsentsi omavaks tunnistatakse ka isikuid, kellel on mõnes muus sarnases valdkonnas mõne muu seaduse alusel antud tegevusõigus (automaatne litsentsi saamine, kohaldatakse näiteks arhitektide suhtes).

Litsentsi omav isik peab jätkuvalt vastama nõuetele. Registripidaja teeb selle üle järelevalvet ning peatab litsentsi kehtivuse või tunnistab litsentsi kehtetuks kui seda on vaja.

Litsentsi omav isik võib ka ise esitada taotluse oma litsentsi kehtivuse peatamiseks. Sellisel juhul ei ole tal vaja tasuda iga-aastast lõivu ning võib lihtsustatud korras litsentsi kehtivuse taastada.

Litsentsi saamise miinimumnõuded on sätestatud ühes kutsestandardilaadses dokumendis: licenced building practisioners rules 2007 (LBPR)<sup>140</sup>. Selles on sätestatud ehitamisega tegelevate isikute pädevusnõuded ja protseduurireeglid pädevuse hindamiseks ning litsentsi andmiseks, sealhulgas ka perioodiline pädevuse hindamine iga 2 aasta tagant. Pädevusnõuded on jaotatud klassidesse, sõltuvalt vastavasse klassi kuuluvate ehitustööde tegemiseks eelduseks olevale pädevusele.

### *Soome*

Isikutega seonduvat reguleeritud ei ole.

### *Taani*

Taani ehitusseaduse pole isikute kohta pädevusnõudeid sätestatud. Isikutest on mainitud ehitusloa taotlejat kahel korral ja ehitajat ühel korral, kuid nende kohta nõuded seaduses ei leidu. Õigused ja kohustused on sätestatud omanikule, kohalikule omavalitsusele ja elamu- ja linnaministrile. Arvestades Taani seaduse omapära võib eeldada, et ehitamisega seonduvate isikute pädevusnõuded on reguleeritud elamu- ja linnaministri poolt eeskirjades ja määrustes.

## 2.8.2 Analüüs

Pädevusnõuetega isikute reguleerimine ehitusseaduses on ka tulevikus vajalik tulenevalt professionaalsuse põhimõttest. Küsimus on, millisel viisil ehitusega tegelevatele isikutele nõudeid esitatakse. Esmalt on nõuete esitamine võimalik otse õigustloova akti – ehitusseaduse tasemel. Teisalt on võimalik soodustada kutsete süsteemi arengut (eraõiguslik).

Võrdlusriikide õigusest võib välja tuua, et nõuded isikutele on sätestatud Saksamaal, Sloveenias, Iirimaa ja Uus-Meremaal. Itaalia õigus näeb vastutuse osas ette isikud, keda saab panna vastutama rikkumiste eest.

Välja võib tuua, et sarnaselt Eestile on Sloveenias, Iirimaa ja Uus-Meremaal on olemas pädevus(kvalifikatsiooni)nõuetele vastavate isikute register.

---

<sup>140</sup> Kättesaadav internetist: <http://www.dbh.govt.nz/lbp-rules-2007>

Majandushaldusõiguse kodifitseerimises jõuti osapooltega läbi rääkides kokkuleppele, et ka edaspidi peaks Eestis jääma tegevusloa süsteem. See tähendab, et seadusandja näeb ette teatud tegevusalad, mille sisust tulenevalt, on nende osas vajalik teostada avalik-õiguslik pädevuskontroll. Pädevuskontrollile peaks seadusandja sätestama nõuded. On selge, et materiaalsel kontrollil – sisuliste teadmiste hindamist – luba andvad haldusorganid sooritama ei hakka. Tegu saab olla pigem formaalse kontrolliga – pädevustunnistuse olemasolu fikseerimisega. Kuna kodifitseerimisprojekti raames valmiv ehitusseadus valmib ajaks, mil on võib juba olemas olla ka majandushaldusõiguse üldosa seadus (majandustegevuse üldosa seadustik), siis tuleb loamenetluse sätestamisel arvestada ka selle seadusega. Arvestamine tähendab eelkõige lähtumist üld ja erinormi põhimõttest. Kui üldseadus, mis loamenetluse mõistes on majandustegevuse üldosa seadus, juba sisaldab teatud menetluslikke nõudeid, siis selles osas eriseadus regulatsiooni ei korda vaid vajadusel üksnes viitab üldseaduse kohaldamisele.

Eelpool nimetatud kontrolli teostamine on aga riigile halduskoormust suurendav ning kulukas. Lubade kohta on vajalik pidada registrit, mis suurendab vastavat kulukust veelgi. Töögrupp ei jõudnud pädevusnõuetega isikute lubade ning kutsete osas konsensusele ja huvigruppidega ei saavutatud samuti ühest seisukohta.

Teatud isikute nimetamine ehitusseaduses on vajalik järelevalve teostamiseks, samas ei ole juriidiliselt vajalik iga töö osa teostaja vastutuse sätestamine eraldi.

Hetkel kehtivast regulatsioonist ja tehtud ettepanekutest võib välja tuua järgnevad isikud (aluseks on võetud ehitusseaduses kajastuvad tegevused):

## **Planeerimine**

Planeerija

### **Projekteerimine:**

Peaprojekteerija

Eriosade projekteerija (nt arhitek, ehitusinsener, VK prpjektoreija, KV proejtereija, elektrisüsteemide prpjektoreija jt)

Geoloog, geodeet

### **Ehitamine**

Ehitusettevõtja

Projekteerimisettevõtja

Ehitusuuringute teostaja

Energiaauditite teostaja

Ehitusekspertiisi tegija

Omanikujärelevalve teostaja

Energiamärgiste väljastaja

Ehitusjuhtimisega tegelev ettevõtja

Lisanduvad eriosasid ehitavad isikud.

## **Kasutamine**

Kinnisvara haldajad ja hooldajad



Süsteemi võib tugevalt kritiseerida, sest vastutuse mõttes on segamini nii füüsilise isiku vastutus kui ka juriidilise isiku vastutus. Nõudeid esitatakse mittejärjepidevalt. Mõistlik oleks luua süsteem, kus lähtudes ehitusseaduse põhitegevustest, jaguneb ka vastutus.

Professionaalsuse põhimõttest tulenevalt peavad ehitusseaduses nimetatud tegevused olema pädeva isiku kontrolli all, välja arvatud erandid, mis on mõistlikud lihtsamate ehitustööde puhul. Järelikult vastutab alati pädev isik.

Seaduse tasandil peaks olema vastutuse mõttes selge, kes ehitusprotsessis, millise osa eest vastutab. Õigusaktist peaks aga selgelt välja tulema, et nii projekteeija kui ka ehitaja vastutavad ainuisikuliselt enda poolt koostatud ehitusprojekti või ehitatud ehitise osa eest. On valiku küsimus, kas seadus peab üles loetlema kõiki ehitustegevusega seonduvaid isikuid kitsate erialade lõikes või piisab, et nimetatakse kategooriaid – näiteks ehitaja ja projekteeija. Isik, kes konkreetselt vastutab selgub ikkagi hilisemalt uurimise käigus. Tellijale (ka omanikule) peab olema üheselt õigusselge, kelle vastu vajadusel nõude esitada saab. Kui seaduse silmis kohustada vähem isikuid, siis langeb ühele isikule rohkem vastutust, mis tagaks asja tervikliku valmimise (eriosade sobitumine) ning selle, et ühel isikul on ülevaade kogu ehitusprotsessi tomimisest.

Samuti võib olla küsimus selle, kui projekteeija projekteeeris ebakorrektselt ning ehitaja ei saanud sellest aru ja ehitas samuti ebakorrektselt (ehitajale tuleks omistada hoolsuskohustus ja professionaalsuse nõudest tulenev kõrgendatud teadmiskohustus), siis vastutavad nad tellija või omaniku ees solidaarselt.

Huvigruppidega koosolekul leiti, et

### Planeerija

Planeerija roll planeerimismenetluses võib samuti jääda sarnaseks kehtivas regulatsioonis sätestatuga. Planeerija võib olla kas riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnik, kes koostab planeeringut tööülesannete käigus, olles samas ka planeeringu koostamise korraldaja ja seega planeerimismenetluse osaline. Samas võib planeerija olla ka planeerimismenetluses otseselt mitteosalev planeeringukonsultant. Sellisel juhul käsitletakse planeerijana füüsilist isikut, kes koostab planeeringu. Lisaks planeerijale võib olla planeeringu koostamisse kaasatud erinevaid pädevaid spetsialiste. Planeerijate hulk sõltub planeeringu sisust – mida keerulisem ja võimalikke ohutegureid sisaldav lahendus, seda enam peab planeerimisse kaasama asjaomaseid spetsialiste.

Seoses planeerijaga tehti järgnev ettepanek: planeeringut võivad koostada ja nende koostamist juhtida pädevad kõrgharidusega spetsialistid, kelle planeeringu koostamist korraldab ministerium, maavanem või kohalik omavalitsus on arvestades planeeringu liiki ja eesmärki välja valinud ja planeeringu koostamise ülesandeks teinud.

Selline sõnastus aitaks siis rõhutada konkreetse planeeringu eripärast tulenevat pädevust (ja seda ka hangetel kontrollida) ja teisalt tooks tugevamalt välja ka KOVi kohustuse teha planeerija osas mõistlik valik. Natuke tekitab selline sõnastus küll olukorra, nagu peaks igal juhul planeerija valima väljastpoolt, mida me ju nõ absoluutsena ei taha ette seada. Samas on

ka praegune PlanS sõnastus selline – „... kellele KOV on ülesandeks teinud“. Selle variandi realiseerumisel tuleks siis ka § 10 lg 6 seadusest välja võtta.

Arutleti planeerija vastutuse üle. Toodi välja, et korrekne oleks, et kohalik omavalitsus korraldab hanke ja vastutab ka tulemuse üle. Planeerija kui planeeringu koostaja vastutus saab olla lepinguline. Samas toodi välja, et planeerija vastutust tuleb tõsta.

Leiti, et planeerija peab koostama planeeringu, mis vastab heale planeerimistavale. Selge peab olema, mis on planeerija ülesanded ning mis on miinimum, mis peab olema planeeringus kajastatud (planeeringu vorminõuded aitaksid kaasa).

Planeerija peamiseks ülesandeks on ühiskonnas toimuvate protsesside ruumiline väljendamine, kusjuures eeldatakse, et planeerijale annab planeeringu koostamisel teavet ja juhiseid vastavalt planeeringule riik või omavalitsus. Planeeringu kvaliteedi tagab planeeringu koostamisel teadaoleva informatsiooni hulk, selle analüüs ja süntees ning planeeringu koostaja erialateadmiste hulk ja oskus neid kasutada. Seetõttu on vajalik vastavalt planeerimisülesandele erinevate spetsialistide osalemine planeeringu koostamises. Protsessi tuleb kaasata vajadusel ka erialaspetsialiste, mille määrab KOV.

Niikaua kui Eestis ei ole võimalik saada planeerimisalast kõrgharidust ehk õppida planeerijaks, tuleb normi rakendajal „planeerija“ või „muu planeerimisalase ettevalmistusega spetsialisti“ mõiste ise sisustada. Kuna planeering omab puutumust väga erinevate valdkondadega (planeeringu koostamisel peab olema tagatud sotsiaalse, majandusliku, kultuurilise keskkonna ja looduskeskkonna tasakaalustatud käsitus), võib osutada vajalikuks kaasata selle koostamisse erinevate erialade asjatundjaid. Vajalik on langetada põhimõtteline otsus, kas jätta kvalifikatsiooninõuded uuest regulatsioonist üldse välja või sätestada selgelt kohaliku omavalitsuse valikudiskretsioon, et lubatud on kõik kõrgharidust ja planeerimisvaldkonnas kogemust omavad spetsialistid.

Üheselt mõistetavalt tuleks sätestada õiguslikult siduva planeeringu koostamisel osalevate erineva ettevalmistusega isikute pädevus ja vastutus. Mitte kõigil juhtudel ei saa planeerijat käsitleda planeerimismenetluse osalisena, vaid pigem tehnilise töö tegijana, kelle vastutus ja ülesanded tulenevad temaga sõlmitud võlaõigusseaduse kohasest käsunduslepingust. Võimalus on planeerija käsitlemine menetlusosalisena juhul, kui planeerija töötab riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikuna.

### **Ehitusalal tegutsev ettevõtja ja vastutav spetsialist**

Ehitusettevõtja ja vastutava spetsialisti regulatsiooni osas teeb töögrupp järgnevad ettepanekud:

Laiendada ehitustegevuste ringi, mille teostamiseks ei ole vaja omada vastutavat spetsialisti ega ehitusettevõtjat nagu väikeehitise ja eramu enda tarbeks ehitamine. Mõlemaid võib ka kehtiva regulatsiooni kohaselt ise ehitada, kuid töögrupp teeb ettepaneku anda omanikule võimalus kaasata sellisse ehitustegevusse ka isikuid, kellel puudub pädevus ehitusseaduse tähenduses.

Huvigruppidega arutleti, kes on isikud, kes osalevad ehitusprotsessis.

Esmalt toodi välja projekteerija isik. Projekteerimise kohustus võiks olla üleüldine. Projekteerimine peaks olema teostatud selleks pädeva isiku poolt. Ei peaks olema projekteerimiskohustust kui ei ole ehitusloa kohustust. Kui ei anta kasutusluba, ei peaks olema nõuet ehitajale. Neid peaks olema rohkem, kui asju, mille puhul ei ole nõudeid projekteerijale. Väikeehitise maht peaks olema 50m<sup>2</sup> kasulikku pinda; siduda sisekliima tagamisega.

Üldiselt nõustuti, et eramu ja väikeehitise enda tarbeks ehitamisel lubada ilma pädevust omamata ka eritööde tegemine, millele hetkel laieneb eriseaduste regulatsioon. Sellise regulatsiooni rakendamiseks on vajalik sätestada nõue, et eramu peab olema projekteerinud või projekti kontrollinud selleks vastavat pädevust omav isik.

Lisaks arutleti, kui ehitise esitamisele ei ole pädevusnõudeid, kas siis peaksid olema nõuded eritööde tegemisele. Osad huvigrupid tõid välja, et nõuded peaksid jääma (elektritööd, gaasitööd). Neid küsimusi tuleks arutada sügisel uuesti kui arutame eriosasid ja käsitleda kõiki koos (gaas, elekter jne). Võimalik, et lahendus oleks ise teha, kuid lasta kasutusloa taotlemise juures üle kontrollida.

Kehtestada vastutavale spetsialistile miinimumnõuded, milleks on kas kutse kvalifikatsiooni omamine või kõrgharidust tõendava dokument. Kõrgendatud nõuded vastutavale spetsialistile kehtiksid ehitusprojekti ja ehitiste ekspertiise tegevale ettevõtjale.

Kui jätta ainult kutsesüsteem, siis peab olema tagatud, et ei ole sunniviisilist liitu kuulumise klauslit.

Siia lisandub ka küsimus sellest, kas kõiki täna ehitusseaduses nimetatud isikuid on vajalik ehitusseaduses ära nimetada. Vastutus võiks taanduda tellijale.

Arutleti vastutuse üle – võtta rikkumise korral ära kutse ning lisada vastutuskindlustuse nõue.

Oldi nõus, et Ehitusettevõtja tuleb kohustada määrama igale konkreetsele ehitusobjektile vastutav spetsialist, kes peab isiklikult tehtavaid töid juhtima, koosolekuid korraldama ja dokumente allkirjastama. Vastutava spetsialisti ja ettevõtte registreerimine majandustegevuse registris tuleb ühtlustada majandushaldusõiguse kontseptsiooni välja pakutud lahendustega.

Ehitusseadusesse viimati tehtud muudatusettepanekute analüüsimisel leidis nii ministeerium kui ka käesoleva kontseptsiooni koostanud töörühm, et laiapõhjalise konsensuse olemasolul on võimalik tulevikus kutsetel põhinevale süsteemile üleminek juhul, kui kutsestandarditesse on sisse viidud vajalikud täpsustused, mis lubavad üheselt ja selgelt määrata pädevuse ja tegevusõiguse andmise vahekorrad. Siinkohal on vajalik saada vastavatelt erialaliitudelt ja haridust andvatelt asutustelt põhjendatud arvamus, kas nende valdkonnas tuleks rakendada paralleelselt erialase kõrghariduse ja töökogemuse nõuet (sh töökogemuse aeg ja selle arvestamise alused) või oleks vajalik minna üle ainult kutse kvalifikatsioonil põhinevale süsteemile või hoopis säilitada kehtivas seaduses sisalduv kombineeritud süsteem.

Projekteerija, ehitusettevõtja kui ka kõik teised ehitamisega seotud isikud tuleb siduda reaalse vastutusega. See tähendab, et isik, kes kirjutab alla dokumendile (nt ehitusprojekt või ehituspäevik), vastutab solidaarselt koos ettevõttega dokumendi sisu eest.

Oldi nõus, et täpsustada tuleks omanikujärelevalve pädevust. Samas peab arvestama, et omaniku huvide esindamisel tuleb siiski lähtuda õigusaktides kehtestatud nõuetest. St kui omaniku sooviks on teatud kohustuslike nõuete eiramine, siis on omanikujärelevalve kohustuseks sellele omaniku tähelepanu juhtida ja vajadusel ehitusjärelevalvet teavitada. Samas on vaja teha vahet isiku rollidel, kui sama isik täidab nii omanikujärelevalve tegija ülesandeid kui ka esindab muu konsultatsioonilepingu alusel ehitise omanikku.

Sätetada projekteerimisjuhi (vastutava projekteerija) institutsioon. Selleks, et tagada ehitusprojekti kohane ehitamine ja kõikide eritööde ning eriprojektide ühilduvus, tuleb lisada projekteerimisjuhtimisega tegeleva ettevõtja määratlus. Projekteerimisjuht vastutab selle eest, et ehitusprojekt kui tervik vastaks nõuetele ja juhul, kui eritööd (elekter, kanalisatsioon, ventilatsioon vms) on projekteeritud erinevate isikute poolt, oleks projekteerimisjuhi ülesandeks need eriprojektid koondada ja vastutada tervikliku lõpptulemuse eest.

Huvigrupid tõstasid küsimuse ka ametniku vastutusest.

### 2.8.3 Normiettepanek

Töögrupp teeb ettepaneku, et tulevikus minna üle kutsete süsteemile. Kutsesüsteemile ülemineku eeldused on läbipaistev kutse omistamise menetlus ja kutsestandardite olemasolu.

Kuna eelnevalt on tehtud ettepanek, et ehitusseaduses sätestada professionaalsuse põhimõte, siis pädevusnõuetega isikute kasutamine muutub reegliks. Kindlasti ei ole aga mõistlik, et pädevusnõuetega isikute kasutamine on absoluutne. Seega tuleb lähtuvalt vaba ehitustegevuse sätestest või ehitiste liigitamisest tulenevalt näha ette võimalus pädevusnõuetega isikuid mitte kaasata (iseehitamine).

Kui jääda õigusaktis nõuete sätestamise juurde, siis tuleks kasutada lihtsustatud skeemi projekteerija – tellija (omanik) – ehitaja.

## **2.9 EHITAMISEGA SEONDUV JÄRELEVALVE**

### 2.9.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

Preventiivse ja seega enne ehitamisega alustamist toimuva järelevalve vormiks on Saksamaal ülalkirjeldatud ehitusloamenetlus. Repressiivne järelevalve toimub projekti realiseerimise ajal ning pärast seda.<sup>141</sup> Repressiivne järelevalve jaguneb kaheks: ehituse jälgimine (*Bauüberwachung*, MBO § 81) ning sekkumisinstrumentid (*Eingriffsinstrumentarium*, MBO § 78 - § 80).

Jooksva jälgimise käigus on järelevalveasutustel õigus kontrollida ehitamise nõuetele ning ehitusloale vastavust, oma ulatuses korrespondeerib kontroll eelnevalt tehtud loa andmise menetlusele.<sup>142</sup> Ühtlasi võib järelevalveamet nõuda teatud ehitustööde algusest ning lõpetamisest teatamist (MBO § 82 lg 1).

<sup>141</sup> Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 474

<sup>142</sup> Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 475

Sekkumisinstrumentide osas on ehitusjärelevalveametite käsutuses ehitustegevuse peatamise korraldus (*MBO* § 79), lammutamiskorraldus (§ 80 ls 1) ning kasutamise keelamise korraldus (§ 80 ls 2).

### *Itaalia*

Omanikujärelevalvet ehitusseadus ette ei näe.

#### Riikliku järelevalve teostajad

Ehitusjärelevalvet teostab Itaalias kohalik omavalitsus. Kohaliku omavalitsuse pädevuses on oma territooriumil vastavalt seadustele ja kohaliku omavalitsuse õigusaktidele kontrollida ohutusnormidele ja urbanistilistele instrumentidele vastavust. (art 27 L)

Kui ehitusjärelevalveteostaja tuvastab, et ehitustöid tehakse loata ning vastuolus riiklike, regionaalsete või teiste urbanistiliste normidega, kui ehitatakse ehituskeelu alale või aladele, mis on ette nähtud üldsuse huvisid järgivate ehitiste rajamiseks, lisaks kui ehitustöid tehakse muudetud või lisatud (ehitatakse rohkem) kujul, siis ehitusjärelevalvet teostav isik näeb ette lammutamise või eelneva olukorra taastamise.

Ehitusjärelevalve tegutseb iseseisvalt või isikute kaebuste peale.

Ehitusjärelevalve avaliku võimu poolt teostatavate ehitustööde üle teevad regioonid kohaliku omavalitsuse kaebuse peale, lisaks teavitatakse ka transpordi ja infrastruktuuri ministeeriumi. (art 28 L).

#### Vastutuse jagunemine

Vastutus võib üldiselt jaguneda ehitusloa omaja, ehitaja, ehitustööde juhataja ja projekteerija vahel. (art 29 L).

Ehitusloa omaja ja ehitaja vastutavad ehitustööde vastavuse eest urbanistilistele nõuetele ning planeeringutele. Vastutus on solidaarne ning mõlemad peavad tasuma karistuse ning hüvitama tekkinud kahju (nt lammutusettekirjutuse täitmisel), välja arvatud juhtudel, kui nad tõendavad, et ei vastuta.

Ehitustööde juhataja ei vastuta ainult juhul, kui ta põhjendab ära, miks ta ei saa vastutada ning näitab ära kuidas teised isikud vastutavad. Kui ehitustöid teostatakse ilmselgelt ehitusloaga vastuolus olevana või olemuslike erisustega algsest, siis ehitustööde juhatajal on teavitamiskohustus. Sellisest tegevusest tuleb teavitada ka professionaalset koda, kes võib tegevuse peatada kolmest kuust kuni kahe aastani.

Projekteerija vastutab, et ehitustööde tegija on võimeline tegema kvaliteetset tööd.

#### Ebaseaduslikud ehitustööd (*lottizzazione abusiva*)

Ebaseaduslik ehitustöö on tegevus, mis toob endaga kaasa urbanistilised või ehituslikud muudatused või urbanistiliste normide vastase käitumise.

Kui ehitusjärelvalveteostaja teeb kindlaks ebaseaduslike ehitustööde teostamise, teatab ta sellest ettekirjutusega maa omanikku, ehitusloa omajat, ehitajat, ehitustööde juhatajat ja projekterijat. Ettekirjutus peatab kohele tööde teostamise ning igasugused toimingud ehitustööga seotud maaga. Vastav keeld kantakse ka ehitisregistrisse.

Kui ettekirjutust ei täideta 90 päeva möödumisel, siis ebaseadusliku ehitustööga seonduv maa muutub kohaliku omavalitsuse maaks, kes viib läbi ebaseaduslike ehitiste lammutamise.

### Ehitusloa puudumine, täielik mittevastavus ehitusloale, olemuslik erinevus ehitusloast

**Täielik mittevastavus ehitusloale** seisneb sellistes ehitustööde tegemises, mis on täielikult erinev oma olemuslikult tunnustelt. Olemuslikud tunnused on planovolumeetrilised mõõtmised, kasutusotstarve, ehitise maht või teised piirangud, mis on näidatud projektis ja kui ehitatakse ehitise või selle osa, mis on iseseisvalt kasutatav.

Kui ehitusjärelvalvet teostav isik tuvastab ehitusloata ehitustegevuse, ehitusloaga täielikus vastuolus oleva tegevuse või ehitusloaga olemuslikult erineva ehitustöö, käsib ta omanikul või tegevuse eest vastutaval isikul ehitatu lammutada või eemaldada.

Kui rikkumise eest vastutav isik ei lammuta ebaseaduslikku ehitist 90 päeva jooksul, siis läheb ehitustööde alune maa tasuta kohaliku omavalitsuse omandisse. Omandi ülekandumisega tekkinud kulutused kannab rikkuja. Omandi üleminekut põhjendatakse avalike huvidega. (art 31 L).

**Olemuslike erinevuste** sätestamine ehitusprojektist ja ehitusloast on regioonide pädevuses. Üldiselt võivad need seisneda:

- a) kasutusotstarbe muutmises (täpsemalt sätestatud määrusega)
- b) kubatuuri tõusus või pööningu pindala suurenemises võrreldes eelnevalt esitatud ehitusprojektiga
- c) olemuslike urbanistiliste või ehituslike muudatuste tegemises võrreldes eelnevalt esitatud ehitusprojektiga
- d) ehitustöö olemuslikus muutmises
- e) ohutus- või antiseismiliste normide rikkumises.

Eraldi normid on ette nähtud **ehitusloata rekonstrueerimisele** või ehitusloaga täielikus vastuolus olevale rekonstrueerimisele. Nendest normidest on huvitav tähele panna, et sanktsioon on võrdne kahekordse ehitise väärtuse tõusuga.

### **Osaline ehitusloale mittevastavus**

Märkusena, et osalist ja täielikku ehitusloale mittevastavat tegevust eristavad sellele järgnevad sanktsioonid. Osalise mittevastavuse korral saab kohalik omavalitsus teha ettekirjutuse ehitustööde ehitusloale vastavaks viimiseks. Täieliku mittevastavuse korral on võimalik ainult lammutamine.

Osalise ehitusloale mittevastavuse korral ehitise kas lammutatakse või ebaseaduslikult ehitatud osa eemaldatakse rikkuja kulul. Vastavusse viimine või lammutamine tuleb täide viia ettekirjutuses näidatud tähtaja jooksul.

Lisaks on erinormid ebaseaduslikule ehitustegevusele riigi või avaliku võimu asutuste omandil.

### **Vastavustunnistus**

Rikkujatel on ehitusloata ehitamisel, sellega vastuolus ehitamise või ehitamise alustamisest teatamata jätmisel võimalik taotleda vastavustunnistust (seadustamise tunnistus – *il permesso in sanatoria*), kui ehitustöö vastab urbanistilistele ja ehituslikele normidele selle ehitamise ajal ja seadustamise hetkel. Seadustamise luba on maksustatud riigilõivuga. (art 36 L).

### **Kehtetuks tunnistatud ehitusloa alusel tehtud ehitustööd**

Ehitusloa kehtetuks tunnistamisel võib kohalik omavalitsus motiveeritud otsusega karistada rikkujat rahalise karistusega, mis vastab kahekordsele ehitustöödega lisandunud turuväärtusele.

### **Ehitusloa kehtetuks tunnistamine regiooni poolt**

Regioonil on 10 aasta jooksul õigus kontrollida ehitustööde vastavust urbanistilistele ja ehituslikele normidele ning rikkumise tuvastamise korral tunnistada ehitusluba kehtetuks.

### **Lammutamine**

Iga aasta detsembris annab kohalik omavalitsus ülevaate ebaseaduslikest ehitustöödest, mida ei seadustata ja mida ei ole rikkuja poolt lammutatud. Ebaseaduslike ehitustööde kõrvaldamine (lammutamine) tehakse ülesandeks prefektile (sisuliselt ehituspolitsei).

### *Sloveenia*

Sloveenias on (omaniku)järelevalve funktsioon äärmiselt tugev. Vaatamata sellele, et omanikujärelevalve teostaja valib ja teenuse eest maksab tellija on järelevalvele antud ka palju üldsuse huve kaitsvaid funktsioone, mida Eestis kannab KOVi ja või TJA ehitusjärelevalve. Kuivõrd järelevalvele on antud tugevad funktsioonid, siis on kehtestatud talle ka konkreetseid ülesanded ka tegutsemiseeskirjad seaduse tasandil ning esitatud kõrged pädevusnõuded. Samuti on kehtestatud märkimisväärselt suured trahvid ülesannete täitmata jätmise eest.

Ehitise tellijal on kohustus sõlmida leping omanikujärelevalve tegijaga (ka ühepereelamute puhul, mida peremees ise ehitab)

Sarnaselt Eestis kehtiva regulatsiooniga ei ole järelevalve teostajalehitusprojekti sisule hinnangu andmise (ekspertiisi) kohustust, kuid kui Eestis rõhutakse omanikujärelevalve tegemisel pigem võlaõiguslikele kokkulepetele ja omanikujärelevalve teostajal on ehitaja mõjutamine võimalik pigem läbi tellija, siis Sloveenia ehitusseadus annab järelevalve teostajale otsesed õigused ehitaja mõjutamiseks.

Ehitus ja kasutuslube väljastab haldusorgan. Kasutusloa väljastamiseks moodustatakse komisjon, mis inspekteerib ehitusobjekti.

Täiendavat riiklikku järelevalvet on mainitud vaid põgusalt vastutava ministeeriumi allasutusena, ilmselt on tegemist Eesti mõistes TJA sarnase asutusega.

### *Iirimaa*

Seadus reguleerib üksnes riiklikku ehitusjärelevalvet. Lepingulist järelevalvet (omanikujärelevalvet) Iiri seadus ei reguleeri. Järelevalveks võib pidada ka ehitamisega tegelevate isikute üle kutseorganisatsioonide poolt tehtavat järelevalvet (vt eelnev pt).

Järelevalvet teeb ehituskontrolli asutus. Järelevalveametniku õigused on:

- kontrollida igat ehitist:
  - o pärast selle valmimist;
  - o selle ehitamise, muutmise või laiendamise käigus;
  - o sellele mis iganes asjade ja täiendavate seadmete installeerimise osas;
  - o seonduvalt selle kasutusotstarbe olulise muutmisega.
- Saada infot ehitise omanikult või valdajalt või igalt isikult kes vastutab ehitises tehtavate ehitustööde eest;
- Nõuda ehitise omanikult või valdajalt või igalt isikult, kes vastutab ehitises tehtavate ehitustööde eest projekti, infot ja dokumente, mis on vajalikud ehitusmääruse nõuete täitmise kindlaks tegemiseks;
- Võtta toote näidiseid katsetamiseks.

Järelevalve instrumendiks on ettekirjutus (enforcement notice). Ettekirjutust võib teha kui:

- on alustatud või lõpetatud sellist ehitustööd, millele ehitusmäärused kohalduvad või on toimunud oluline muudatus ehituse kasutuses;
- ehitis või ehitustööd ei ole projekteeritud või tehtud kooskõlas ehitusmäärustega;
- ehitusmääruse rikkumine ei ole selline, mille suhtes võiks ehituskontrolli asutus teha järeleandmisi (ehituskontrolli asutusel on õigus teha järeleandmisi ehitusmääruses sätestatud nõuete täitmise osas).

Ettekirjutust ei saa teha, kui on möödunud 5 aastat hetkest, mil ehitustööd on lõpetatud või ehitise kasutusotstarbe muutumisest.

Ettekirjutus võidakse adresseerida ehitise omanikule või ehitustööde tegijale. Ettekirjutus toimetatakse kätte ühel järgneval viisil:

- isiklikult üle andmine;
- jättes ettekirjutuse isiku aadressile;
- saates tähitud kirja isiku aadressile;
- kui aadressi ei ole võimalik tuvastada, jättes ettekirjutuse ehitises elavale või töötavale üle 16 aastasele isikule või kinnitades ettekirjutuse sellise ehitise juurde nähtavale kohale.

Ettekirjutusega võidakse nõuda rakendada ettenähtud aja jooksul meetmeid viimaks ehitist või töid nõuetega kooskõlla, sealhulgas võidakse nõuda ükskõik missuguse struktuuri muutmist, kõrvaldamist või ohutuks tegemist või mistahes tööde peatamist või kohustada teha teatud töid. Samuti võib ettekirjutusega keelata ehitise või selle osa kasutamine ajaks mil on rakendatud piisavaid abinõusid ehitise või ehitise osa ohutuks muutmise osas.

Ettekirjutus jõustub ettekirjutuses sätestatud aja möödumisel, mis ei või olla vähem kui 14 päeva ettekirjutuse kättetoimetamisest. Ettekirjutuse saanud isik peab: 1) ettekirjutust täitma



kui ta ei vaidlustega seda kohtus; 2) kohtus vaidlustamise korral täitma kohtu poolt antud suuniseid (kohus võib peatada osalisel ettekirjutuse, muuta ettekirjutust jne); 3) kohtus vaidlustamise korral ja kohtust kaebuse tagasi võtmise korral – täitma ettekirjutust, kuid täitmise tähtaega hakatakse lugema mitte ettekirjutusel märgitud tähtajast vaid kaebuse tagasivõtmise tähtajast.

Kui isik ei täida ettekirjutust või ei suuda seda täita, võib ehituskontrolli asutus siseneda ehitisse, maatükile jne ning teha mida iganes on vaja ettekirjutuse täitmiseks (asendustäitmine) ning nõuda vastavad kulud kohustatud isikult sisse.

### *Uus-Meremaa*

Ehitusjärelvalve asutus on samas ka ehitusloa ja vastavussertifikaadi ning vastuvõtussertifikaadi menetleja.

Järelevalve ülesanded on üleantavad mõne teise piirkonna ehitusjärelvalveasutusele. Pädevuse üleandmiseks on vaja teavitada ministrit ja saavutada kokkulepe järelevalveasutusega, kellele oma ülesanded üle antakse. Üleandmise kohta sõlmitakse leping.

Ehitusjärelvalve õigused (p 222):

- inspekteerida maad millel ehitustöid hakatakse tegema või tehakse, ehitustöid mis on tehtud või mida tehakse, igat ehitist
- siseneda valdustesse inspekteerimise eesmärgil või tuvastamiseks kas ehitist on ohtlik või ebasanitaarne. Eluruumidesse võib siseneda siiski vaid valdaja nõusolekul või kohtu loal (p 226)

Ehitusjärelvalve meetmed:

- ohtlike, ebasanitaarsete ehitiste suhtes on piirata ehitist taraga, panna üles hoiatussilte ja teha ettekirjutus tööde tegemiseks ohu või ebasanitaarsuse kõrvaldamiseks
- teha ettekirjutusi
- rakendada asendustäitmist
- menetleda rikkumisi, kohaldada karistusi.

**Ettekirjutuse** sisunõuded on samuti sätestatud. Lisaks tavapärasele haldusakti vorminõuetele tuleb ettekirjutuses määratleda kas sellega kohustatud tööde tegemiseks on vaja taotleda ehitusluba ning kas ehitustööde lõpetamisel tuleks taotleda vastavussertifikaati või vastuvõtussertifikaati. Ettekirjutus tuleb kinnitada ehitisele nähtavale kohale. Ettekirjutus tuleb esitada ehitise omanikule, koopia ka igale ehitises elavale leibkonnale. Ettekirjutuse koopia tuleb esitada ka igale teisele isikule, kellel on ehitisega seondult oluline huvi, näiteks hüpoteegi omanikule.

Ettekirjutuste kättetoimetamine (p 394). Ettekirjutus on nõuetekohaselt kättetoimetatud kui see on:

- üle antud isiklikult;
- edastatud isiku tavapärasele või viimasele teadaolevale elu- või tegutsemiskoha aadressile;
- saadetud faksi või emaili teel isiku faksinumbrile või e-posti aadressile;

**Asendustäitmine.** Asendustäitmiseks peab olema kohtu luba. Asendustäitmist võib rakendada kui eelnevalt on tehtud ettekirjutus teatud tööde tegemiseks kuid seda ei ole

täidetud. Enne asendustäitmiseks kohtult loa taotlemist tuleb ehitise omanikku hoiatada oma kavatsusest vähemalt 10 päeva ette. Asendustäitmise kulud on ehitise omanikult sissenõutavad, kui ehitise omanikult kulud sisse ei nõuta või kui sel viisil kulude kättesaamine ei oleks tõenäoline, võidakse asendustäitmise kulud nõuda sisse nagu maamaks.

**Asendustäitmise erijuhtum (p 129).** Kui üldiselt peab asendustäitmiseks olema kohtu luba, siis otsese ohu korral võidakse rakendada kohest asendustäitmist. Sellisel juhul nõutakse kohtult hiljem kinnitust, va kui ehitise omanik kinnitab kirjalikult et ta ei vaidlusta asendustäitmist. Muudes aspektides on selle menetlus ja kulude hüvitamise küsimused samad nagu üldise asendustäitmise korral.

**Vaidluste lahendamine (determination) (p 176-190)).** Tegemist on järelevalvest eraldi oleva instrumendiga, kuid kuna selle sisu võib mõningatel juhtudel otseselt seonduda ka järelevalvega, siis käsitlen seda siiski järelevalve all. Seda menetlust kasutatakse nii vaidluste lahendamisel kui ka siduvate tõlgenduste andmisel. Selle menetluse otsus on siduv ning seetõttu tuleb menetlejal otsuse tegemiseks oma ressursse märkimisväärselt pühendada. Seetõttu tuleb selle menetluse eest ka lõivu maksta. Teabenõuete vormis antavad vastused, tõlgendused ja selgitused ei ole siduvad.

Vaidluste lahendamise organiks on riigi tasand (Chief Executive/ Ministry).

Selle menetluse aluseks on vastav taotlus või Chief Executive initsiatiiv, vaidluste lahendamise menetlusega võidakse:

- tuvastada kas ehitis või ehitustöö vastab ehituskoodeksi nõuetele;
- lahendada vaidlus ehitusloa, ettekirjutuse, vastavussertifikaadi või hooldusjuhise osas;
- lahendada vaidlus ehitusjärelevalveasutuse otsuse osas eirata ehituskoodeksi nõudeid või nõuda rangemaid nõudeid kui ehituskoodeksis sätestatud on;
- lahendada vaidlus vastuvõtusertifikaadi või avaliku kasutamise sertifikaadi osas.

Vaidluste lahendamise tulemusel võidakse:

- kinnitada, muuta või tühistada varasem otsus
- lubada erandeid ehituskoodeksis sätestatud nõuetest;
- määrata tingimusi, mida ehitusjärelevalve asutus võib iseseisvalt anda või kehtestada.

Taotlust vaidluste lahendamise menetluse algatamiseks võib esitada vaid puudutatud isik. Menetlust võib alustada ka ilma vasta taotluseta, menetleja ise omaalgatuslikult.

### **Väärteod**

Kõik seaduses olevad nõuded tunduvad olema mingisuguse trahviga kaetud. Kohati jätab selline lähenemine regulatsioonist üsna kasuistliku mulje.

Karistatav on näiteks:

- tegutsemine litsentseeritud isikuna litsentsi omamata, sealhulgas on karistatav ka teenuse pakkumine sellise isiku poolt;
- loata ehitamine, vajalike taotluste esitamata jätmine;
- ehitusjärelevalve ametiisiku identiteedi vargus;
- hooldusjuhiste eiramine, iga-aastase aruande esitamata jätmine;
- ettekirjutuse täitmata jätmine;
- valeütluste andmine, valeandmete esitamine

## Soome

Ehitusjärelevalve ja kontrollimisega seonduvaid küsimusi reguleerivad Soomes maakasutus- ja ehitusseaduse § 124 ja §-d 149-150.

Valla ehitusjärelevalve ametniku ülesandeks on hoolt kanda, et ehitamisel peetakse avaliku huvi tagamiseks kinni seadustest ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest. Järelevalve ulatust ja laadi valides arvestatakse ehitusprojekti, loa taotleja ja projekti elluviimise eest vastutava isiku erialaseid teadmisi ja kogemust ning muid vajalikke asjaolusid. Ehitusjärelevalve ametnik peab ka koostama valla ehitusmääruse ja tegutsema nõustajana ehitusküsimustes.

Ehitusjärelevalve algab ehitamise alustamisest ja lõpeb lõppülevaatusena. Enne ehitustöö alustamist tuleb sellest teatada valla ehitusjärelevalveametnikule.

Ehitusjärelevalve ametniku ja naabrite nõusolekul võib vajadusel kasutada naabri maad (nt ehitusmaterjalide ladustamiseks) ja pärast selle platsi jälle korda tegema.

Ehitusplatsi järelevalve vajadus ja maht täpsustatakse ehitusloas. Järelevalve tulemusel tekkinud põhjendatud kahtluse korral tuleb määrata tegevused, mis on vajalikud vea parandamiseks. Asjaosalisel on õigus saata see määrus ehitusjärelevalve ametile menetlemiseks.

Ehitamise eesmärgipäraseks teostamiseks ja kontrollimiseks peetakse ehitamise järelevalve päevikut, kuhu kantakse kontrollimise ja ülevaatus tulemused ja eraisiku poolt teostatud tööd.

Maakasutus- ja ehitusmääruse §-d 76 ja 77 sätestavad täiendavalt järelevalve kohta alljärgmist.

Ehitustööde ajal vajadusel läbiviidavad ülevaatused on põhiülevaatus, ehitusülevaatus ning soojus-, vee- ja ventilatsiooni ülevaatus. Neile lisaks võib ehitusloas määrata ka muid ülevaatusi. Ülevaatusi võidakse vajadusel ühendada või esitada osaliselt. Ülevaatusel peavad osalema ehitushanke läbiviija, vastutav töödejuhataja, ülevaatusena seotud valdkonna töödejuhataja ja vajadusel projekteerija. Ülevaatus võib ka läbi viia, kui keegi eelnimetatutest ülevaatuselt puudub. Ülevaatus eesmärgiks on teha kindlaks, kas teatud ehitusetappi kuuluvad tegevused ja kontrollid ning vajalikud uuringud on tehtud ning kas avastatud puuduste või rikkumiste kõrvaldamiseks ettenähtud meetmed on rakendatud. Ehitusplatsil võidakse läbi viia ka muid vajalike kontrole. Ülevaatus ja kontrolli läbiviimise kohta tehakse märge ehitustöö kontrollaktis ja loa dokumentides. Eeltoodud kohaldatakse ka ehituse lõppülevaatusel. Ehitusloas ja alustamiskoosolekul määratud ehitamise eest vastutavad isikud ning ehitamise etappide üle kontrolli teostavad isikud kinnitavad kontrolli teostamist ehitustöö kontrolldokumentides. Kontrolldokumentides märgitakse ka ehitaja, projekteerija, töövõtja ja kasutatud eksperdi põhjendus, mis käsitleb ehitusele ettenähtud nõuetest kõrvalekaldumist. Kontrolldokumentide täitmise kohta tehakse märge lõppülevaatus protokollis ja see arhiveeritakse koos ehituse loa dokumentidega. Täpsemad nõuded ehitustöö kontrollimisest ja kontrolldokumentidest sätestatakse Soome ehitusmääruste kogumikus.

Omanikujärelevalve ja muu erikontroll

Maakasutus ja ehitusseaduse § 151 kohaselt võib valla ehitusjärelevalvaja lubada, va elamuehitamine, järelevalve läbiviimise omaniku poolt. Ehitusjärelevalvaja otsustab, mis osas omanikujärelevalvet ei kohaldata.

Omanik peab tagama järelevalvekavas toodu järgimise ja teatama ehitusjärelevalve ametnikule aegsasti ja kirjalikult kavast kõrvale kaldumisest.

Omanikujärelevalve lubamise otsus võidakse tühistada kui ilmneb, et pole tagatud omanikujärelevalve läbiviimine. Ehitusjärelevalveametnik võib ehitu lubada, et ehitise projekteerija või mõni muu piisava kogemusega spetsialist viib läbi ehitusjärelevalvet (spetsialistijärelevalve). Teostatud järelevalve tuleb ametlikult kinnitada.

Loa menetlemisel või ehitustöö kestmisel ehitusjärelevalve ametnik võib ehitusprojekti hindamiseks nõuda ehitusloa taotlejalt spetsialisti kinnitust, et projekti lahendus ja ehitamine vastavad seaduse ja selle alusel antud muudele õigusaktidele (ekspertiisi läbiviimist). Ehitusprojekti tellija kannab ekspertiisikulud.

Omanikujärelevalve või eksperdi kontroll ei vähenda ehitusjärelevalveametniku seadusest ja muudest õigusaktidest tulenevat pädevust järelevalve läbiviimiseks.

Maakasutus- ja ehitusmääruse § 78 sätestab omanikujärelevalve kohta täiendavalt järgmist. Valla ehitusjärelevalve ametniku poolt heaks kiidetud omanikujärelevalve puhul võidakse osaliselt või täielikult loobuda ehitamisele ettenähtud ametlikust järelevalvest. Lõppülevaatusel siiski kontrollitakse, et omanik on hoolitsenud järelevalve teostamise eest ja ehitis vastab loale ja selle võib võtta kasutusse. Omanikujärelevalve järelevalvekavas esitatakse aruanne ehitusprojektist, omanikust (arendajast), kasutatud järelevalveorganisatsioonist, ehitustöö läbiviijas ja vastutavast töödejuhatajast selles osas, mis on omaniku järelevalve taotlejale teada. Heakskiidu andmist kaaludes tuleb arvestada, kas järelevalve läbiviimisel on järgitud järelevalvekavas toodud nõudeid.

### *Taani*

Taani ehitusseaduse paragrahvides 17 kuni 25 on sätestatud nii kohaliku omavalitsuse kui ka elamu- ja linnaministri õigused ja kohustused seoses ehitamise üle järelevalve teostamisega. Üldjoontes on seadusest välja loetav põhimõte, et riiklikku järelevalvet ehitamise ja ehitiste kasutamise üle teostab kohalik omavalitsus, kes saab teha erinevaid ettekirjutusi ja trahve, vajadusel lahendab erimeelsusi minister või saab kohaliku omavalitsuse ettekirjutuse kaevata kohtusse.

Kohalik omavalitsus võib ilma kohtu otsuseta nõuda juurdepääsu eraomandile, et uurida, kas ei ole eiratud seadust või kooskõlas seadusega kehtestatud eeskirju ja ehitusloas esitatud tingimusi, või siis ka selleks, et läbi viia kontrolli.

Kinnistu omanik on kohustatud seadustama iga asjaolu, mis on vastuolus käesoleva seadusega või kooskõlas seadusega väljastatud eeskirjadega. Kui on tegemist kinnistu ebaseadusliku kasutamisega, on see kohustus ka kinnistu kasutajal. Kui omanik või kasutaja ei ole täitnud kohaliku omavalitsuse ebaseadusliku asjaolu seadustamise ettekirjutust, võib kohus otsustada, et kõnealuse asjaolu kohtu poolt ettenähtud tähtpäevaks seadustamata jätmise korral kohaldatakse regulaarseid karistusmaksleid. Kui kohus on teinud korralduse seadustada ebaseaduslik asjaolu ning seda ei ole tehtud kohtu poolt määratud tähtaja jooksul ja

karistusmaksleid ei saa ettekirjutuse täitmise tagamiseks kasutada, võib kohalik omavalitsus astuda vajalikud sammud ebaseadusliku asjaolu seaduslikustamiseks omaniku kulul.

Kui kinnistu puudused tekitavad ohu kinnistu elanikele või teistele inimestele, võib kohalik omavalitsus nõuda ehitise ning seda ümbritsevate alade ja ehitiste vajalikus ulatuses eraldamist ja evakueerimist. Sama kehtib siis, kui vundamendi rajamistööd tekitavad sellise ohu. Kui eraldamise ja evakueerimise ettekirjutust viivitamata ei täideta, võib kohalik omavalitsus need toimingud omaniku kulul ise läbi viia. Kui kohaliku omavalitsuse ettekirjutust kinnistu elanikke ja teisi inimesi ohustavate puuduste kõrvaldamise kohta ei ole täidetud kohaliku omavalitsuse poolt ettenähtud tähtaja jooksul, võib kohalik omavalitsus lasta need tööd viivitamata omaniku kulul läbi viia. Politsei abistab kohalikkude omavalitsust seaduses ettenähtud juurdepääsu saamisel kinnistule ning vajadusel eraldamise ja evakueerimise läbiviimisel.

Kui kinnistu on rohkem kui ajutiselt kasutamata ja kohalik omavalitsus leiab, et reaalne oht on olemas, võib kohalik omavalitsus teha selle omanikule ettekirjutuse võtta kasutusele vajalikud meetmed tagamaks, et kinnistut ei võtaks oma valdusesse kõrvalised isikud. Kui ettekirjutust ettenähtud tähtaja jooksul ei täideta, võib kohalik omavalitsus lasta võtta vajalikud meetmed kasutusele omaniku kulul.

Kui selgub, et konstruktsioonid või materjalid kujutavad endast ohtu ehitise elanikele või teistele inimestele, võib elamu- ja linnaminister kohustada kohalikkude omavalitsust kontrollima ehitisi, kus neid või nendega sarnanevaid konstruktsioone või materjale on kasutatud. Ka võib minister nõuda kohalikkude omavalitsuselt omanikule ettekirjutuse tegemist. Ehitismäärusega võib ette näha täpsemad eeskirjad ehitusseaduse ja kooskõlas seadusega kehtestatud eeskirjade rakendamise kohta kohalike omavalitsuste poolt. Elamu- ja linnaminister võib kehtestada eeskirjad, mis käsitlevad kohaliku omavalitsuse koostööd teiste ametiasutustega ehitisi reguleerivate sätete rakendamisel.

Kohaliku omavalitsuse ettekirjutuste puhul võib nende õigusküsimusi puudutava osa kohta esitada kaebuse maakonnale ning Kopenhaageni ja Frederiksbergi kommuunide puhul elamu- ja linnaministrile. Kaebuse kohaliku omavalitsuse ettekirjutuste kohta võib esitada isik, kellele ettekirjutuste oli suunatud, või ka mõni muu isik, kelle isiklike olulisi huvisid ettekirjutuste puudutab. Kui teisiti ei ole ette nähtud, on kaebuse esitamise tähtaeg neli nädalat alates päevast, mil ettekirjutus kõnealusele isikule teatavaks tehti. Need ettekirjutused, mille kohta saab esitada kaebuse, peavad sisaldama teavet selle kohta, millisele ametiasutusele kaebuse võib esitada ja milline on kaebuse sisseandmise tähtaeg. Kaebuse esitamine kohaliku omavalitsuse poolt tehtud ettekirjutuse kohta ei vabasta nimetatud ettekirjutuse täitmisest. Küll võib ametiasutus, kellele kaebus esitatakse, otsustada, et kaebusel on peatav toime.

Järelevalveorgani taotlus kohtuliku menetluse algatamiseks ehitamisega seotud asjaolude kohta tuleb esitada 6 kuu jooksul alates päevast, mil ettekirjutus kõnealusele isikule teatavaks tehti.

Taani ehitusseaduse § 30 näeb ette trahvid. Trahviga karistatakse seda, kes

- alustab ehitamist, võtab ehitise kasutusele, tegutseb muul viisil loata juhul, kui luba on ettenähtud või ehitab teisiti, kui asjaomane ametiasutus on lubanud;
- jätab tähele panemata loas sisalduvad tingimused, mis on kindlaks määratud seaduse või kooskõlas seadusega kehtestatud eeskirjade kohaselt;

- ei ole täitnud korraldust või keeldu, mis on väljastatud seaduse või kooskõlas seadusega kehtestatud eeskirjade kohaselt;
- jätab tegemata hooldustööd, mis aitavad vältida ehitise elanike või muude isikute ohtusattumist;
- eirab ehitisele, ehitamisele ja krundi hoonestamata aladele esitatud sätteid;
- rikub elamu- ja linnaehitusministri poolt kehtestatud eeskirju.

Kui ehitustöö on tehtud ebaseaduslikul viisil, karistatakse töö eest vastutajat või töö teostajat või vastavalt asjaoludele ka mõlemat. Töö tellija võetakse vastutusele üksnes siis, kui viimane ei suuda tõestada, et süüdi on keegi teine või kui ta on aidanud teadlikult rikkumist sooritada, olles teo ebaseaduslikkusest teadlik, või kui võib oletada, et ta oli sellest teadlik. Trahviga karistatakse ka neid isikuid, kes toodavad või müüvad selliseid ehitusmaterjale, mida kooskõlas kehtivate ehituseeskirjadega kõnesoleva ehituse puhul seaduslikult kasutada ei tohi.

### 2.9.2 Analüüs

Ehitustegevusega seonduvat järelevalvet võib liigitada omanikujärelevalveks ning riiklikuks järelevalveks. Riiklik järelevalve jaguneb omakorda kohaliku omavalitsuse järelevalveks ning riigi tasandi järelevalveks.

Esmalt analüüsis töögrupp omanikujärelevalvet. Omanikujärelevalve näol on tegu ehitusala spetsialistiga, kelle ülesandkes on omaniku ja kolmandate isikute huvide kaitsmine. Sisuliselt on tegu eraõigusliku suhtega, kus ehitustegevust teostavate isikute üle vaatab järgi kolmas sõltumatu isik, kelle ülesanne on eelkõige tagada ehitustegevuse nõuetele vastavus (ehitamine vastavalt projektile). Seadusandja on soovinud, et lisaks kahele avalik-õiguslikule preventiivsele kontrollile (ehitusloa ja kasutusloa menetlus), on vajalik veel täiendav eraõiguslik kontroll enne kasutusloa andmist, millele lisandub avalik-õiguslik järelkontroll.

Omanikujärelevalve reguleerimisel tuleb silmas pidada:

- Millistele ehitistele omanikujärelevalvet tehakse – tulenevalt vastava instituudi majanduslikust mõjust, ei ole otstarbekas antud kohustust ette näha kõikide ehitise liikide puhul.
- Kes on omanikujärelevalve teostaja – isik, kes järelevalvet teeb peab olema erapooletu ning teadlik oma vastutuse ulatusest. Küsimus on, kuidas jaguneb vastutus ülaltoodud kolmnurkskeemi rakendamisel – kas omanikujärelevalveteostaja vastutab tellija või omaniku ees või on teatud juhtudel võimalik tema solidaarvastutus projekteerija või ehitajaga.
- Mis on omanikujärelevalvet teostava isiku kohustused – küsimus ka sellest, kas avalikul võimul on võimalik teostada järelevalvet omanikujärelevalvet teostava isiku tegevuse üle.

Juriidiliselt teeb omanikujärelevalve instituudi sätestamine vastutuse ulatuse määramise keerukaks. Kui omanikujärelevalve on ehitaja ja projekteerija järelevalvaja, siis vastutaks justkui vigade korral alati tema. Omanikujärelevalve tegija on justkui kvaliteedikontroll. Samas ei tohiks sellist olukorda tekkida, kus igal juhul vastutab ainult omanikujärelevalve tegija.

Võrdlusriikidest oli omanikujärelevalve reguleeritud ainult Sloveenias.

Järgnevalt käsitles töögrupp riiklikku järelevalvet. Leiti, et tulevikus on vajalik järelevalve ülesannete selgem sõnastamine ning pädevuste kattuvuse (kohalikud omavalitsused ja tehnilise järelevalve amet).

Võrdlusriikidest võib välja tuua, et nendes on sätestatud nii preventiivne kui ka (repressiivne) järelevalve. Ehitusjärelevalve teostajad jagunevad sarnaselt Eestiga kaheks: pädevused on antud kohalikele omavalitsustele kui ka riigile. Ei ole võimalik välja tuua riiki, kus kehtiks kaheastmeline vaidlustussüsteem.

Ehitusjärelevalve instrumentidest võib välja tuua haldussanktsioonid (ettekirjutuse) tegemise ning süüteokaristused (nii väär- kui ka kuriteod). Haldusõiguslikest meetmetest on võimalik eristada peatamist, lammutamist ja seadustamist (Itaalia ja Iirimaa).

Ehitusjärelevalve peamised ülesanded:

- Lubade olemasolu kontroll
- Lubadele vastava ehitustegevuse kontroll (formaalne kontroll)
- Nõuetele vastavuse kontroll (materiaalne kontroll)

Töögrupp jõudis järeldusele, et eelkõige tuleb uues seaduses sätestada selgete pädevustega ning haldusmenetlusele vastav järelevalvemenetlus. Ehitusjärelevalve teostajale peavad olema selged tema pädevused. Samuti peab olema selge ehitusjärelevalve meetmete kasutamine.

Ehitusjärelevalve meede - nagu ülal mainitud – on peamiselt ettekirjutus või sunniraha. Ettekirjutus võib oma sisult erineda. Eristada saab ümberehitusettekirjutuse tegemist, seadustamist, peatamist ning lammutamist.

Põhimõtteliselt saab nõuda ehitise nõuetega kooskõlla viimist nii ehitamise ajal kui ka pärast ehitise valmimist, kuid sealjuures ei tohi kummalgi juhul kõrvale kalduda ehitusloas või projektis ettenähtud lahendusest.<sup>143</sup> **Ümberehitusettekirjutus** on ehitusjärelevalve käigus ehitusjärelevalvet teostava ametiisiku haldusakt, millega kohustatakse viima ehitise nõuetele vastavaks või tegema toiminguid ehitise õiguspäraseks kasutamiseks. Ümberehitusettekirjutus on oma olemuselt sarnane ehitusloa peatamise ja seadustamise instituudiga. Ümberehitusettekirjutuse saab teha nii eel- kui ka järelkontrolli käigus. See tähendab, et ehitusjärelevalvet teostav ametiisik saab ettekirjutuse teha, kui ehitamise käigus ei peeta kinni seaduses sätestatud nõuetest. Ümberehitusettekirjutuse saab teha Tehnilise Järelevalve Amet, kui ehitise on ohtlik või ei vasta ehitisele ettenähtud nõuetele. Ümberehitusettekirjutus on võimalik anda ka ilma ehitusloa peatamiseta. Ehitusloa samaaegne peatamine on kohustuslik ainult teatud (raskemat) liiki rikkumiste korral.

Ehitusloa peatamine ning ohtliku või õigusliku aluseta ehitatud ehitise **seadustamine** on sarnased instituudid, sest enamasti on ehitusloa peatamise sisuline nõue viia ehitise kehtiva õigusega kooskõlla. Kui ehitusloa peatamine ning sellega koos ümberehitusettekirjutuse tegemise eesmärk on ehitise materiaalsete nõuetega vastavusse viimine, siis seadustamise idee on pigem formaalsete nõuete (lubade ja kooskõlastuste saamine) täitmine. Seadustamine seisneb sellisel juhul vajalike lubade või kooskõlastuste tagantjärele saamises.

---

<sup>143</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2006, lk 204.

Selleks, et õigustada seadustamise instituudi vajalikkust, saab tuua näite Saksa õigusest. Saksa õigusteadlased on leidnud, et lammutamismääruse andmine on lubamatu juhul, kui õiguspärast olukorda on võimalik taastada ka muul, vähem drastilisel viisil. See on vajalikkuse põhimõtte väljendus, mida kaalutlusõiguse raames niikuinii kontrollida tuleks. Vajalikkuse kontrollimise käigus tuleb samuti küsida, kas õiguspärase olukorra taastamiseks piisab osalisest lammutamisest. Seda võib eeldada ainult juhul, kui ehitise allesjäävat osa on võimalik kasutada otstarbekohase üksusena ja osaline lammutamine ei tekita erilisi tehnilisi probleeme. Lammutamismäärusega ei saa nõuda millegi uue ehitamist. Seetõttu ei pea haldusorgan põhimõtteliselt ametlikus korras kontrollima, kas on võimalik luua loa väljastamist võimaldav olukord ehituslike muudatuste kaudu. Selliseid meetmeid võib adreasaat kõrvaldamiskorralduse ärahoidmiseks võtta pigem omal algatusel.<sup>144</sup>

Ohtliku või õigusliku aluseta ehitatud ehitise seadustamise eesmärk peaks olema ehitise tagantjärele nõuetega vastavusse viimine. Seadustamise mõttega koosõlas olevaks ei saa lugeda juhtusid, kus eelnevalt väljastatakse ehitusloa ja alles siis asutakse detailplaneeringut koostama, mille tulemusel võetakse vastu varem kehtestatud ehitusloale vastav detailplaneering<sup>145</sup>. Detailplaneeringu koostamine ei pruugi sellises olukorras tagada erinevate huvide tasakaalustamist, sest selle menetlejad on sundolukorras, kus nad peavad arvestama kehtiva ehitusloa olemasolu ning sellest tulenevate õigustega.

Riigikontroll on leidnud: „Ebaseadusliku või omavolilise ehitise omanikul ei tohiks tekkida ootust, et tema poolt seadusevastaselt püstitatud ehitist on alati võimalik tagantjärele seadustada. Ranna ja kalda tõhus kaitse on tagatud ainult siis, kui enne ehitama hakkamist hinnatakse selle tegevuse mõju kaitstavatele väärtustele ja lubatakse ehitada vaid sinna, kus see avalikke huve ei kahjusta. Lisaks trahvile peaks rannale ja kaldale ebaseaduslike ning omavoliliste ehitiste kerkimist ära hoidma teadmine, et selliselt kerkinud ehitist võidakse likvideerida“.<sup>146</sup>

Sanktsioneeriva tegevusena saab käsitleda **peatamist**. Olemuslikult tundub, et ehitusloa peatamine saab toimuda olukorras, kus ehitist ei ole veel lõplikult valmis. Situatsioonis, kus ehitist on juba valmis ehitatud on ehitusloal tuvastav funktsioon<sup>147</sup> ning selle peatamine ei omaks praktilist väärtust, kuna isik on ehitusloast tuleneva õiguse juba realiseerinud. Ehitise kasutamine annab ilmselgelt märku sellest, et ehitist on valmis ning järelikult on ka ehitusloast tulenevad õigused ammendunud.

Ehitusloa peatamine on võimalik peatada üksnes ehitusloast tulenevate õiguste ning selle sisu osas. See tähendab, et ehituslubasid ehitistele, mis ei vasta ehitusloale ei ole otstarbekas igal juhul peatada, sest selline tegevus ei anna soovitud tulemust. Ehitusloa saab peatada ainult teatud (raskemate) liiki rikkumiste korral. Näiteks nimetatud ehitamine mittekooskõlas detailplaneeringu, ehitusprojektiga jms. Lisaks märgitakse ehitusloata ehitamist või kasutusloa puudumist. Koos ehitusloa peatamisega saab rakendada ümberehitusettekirjutuse või seadustamise instituuti, kus ehitist tuleb viia kehtiva õigusega kooskõlla.

---

<sup>144</sup> BVerwG. – NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht ( NVwZ-RR ), 1997, lk 273; OVG Münster. – BRS 59, nr 209 (Viidatud U. Ramsauer. Ehitusjärelvalve meetmed ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamiseks. Juridica 2006, viited 12 ja 13).

<sup>145</sup> Vt nt TrtHK 22.05.2007, 3-06-1649.

<sup>146</sup> Riigikontrolli aruanne Riigikogule „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal“. Tallinn, 21.11.2007, p 120.

<sup>147</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2006, lk 183.



Eelnevatele meetmetele lisandub sunniraha määramise võimalus. Kaaluda saab ka seadustamise riigilõivusutamist (Itaalia).

Ehitusjärelevalve üks olulisemaid lõppküsimesi on, millal on võimalik ehitise lammutada. Esmalt kindlasti on seda võimalik teha nõuetele vastavalt ja omaniku soovil (vaata ehitustegevusega seonduvate lubade peatükki). Teisalt peab riikliku järelevalve teostajal olema võimalik teatud erandlikel juhtudel asuda omaniku asemele – taunides tema ebaseaduslikku käitumist – ning teha **lammutusettekirjutus**.

Lammutusettekirjutuse olemus on kohustada selle adressaati ehitise lammutamiseks. Lammutusettekirjutus kui haldusakt on ühest küljest halduse efektiivsuse tagaja, kujutades endast ratsionaalset regulatsioonivahendit. Teisest küljest kaitseb haldusakt isiku huve, kuna määrab ja piiritleb üheselt tema õigused ja kohustused. Lammutusettekirjutus on koormava sisuga haldusakt, sest see on isiku jaoks ebasoodne, sekkudes tema õigustesse. Lammutusettekirjutusel võib olla toime ka kolmandate isikute suhtes – näiteks koormab lammutusettekirjutus ehitise omanikku, kuid võib olla soodustava mõjuga kolmandale isikule (näiteks naabrile), kelle õigusi riivav ohtlik või õigusliku aluseta ehitatud ehitise viiakse nõuetega kooskõlla või lammutatakse. Lammutusettekirjutuse kui kohustava sisuga haldusakti kohustuslikkus selle adressaadi jaoks ei vaja ilmselt põhjalikku selgitamist: haldusaktiga tehtud ettekirjutust peab täitma. Kui haldusakt kehtib, kehtivad ka kohustused, sõltumata sellest, kas haldusakt on õiguspärane või õigusvastane.

On tekitanud küsimusi, kas lammutusettekirjutuses sisaldub lammutusluba. Ehitusseaduse üldisest loogikast lähtudes on lammutamine üks ehitamise alaliike, mis allub ehitamisele kehtestatud nõuetele, st vajalik on ehitusprojekt ning ehitusluba, v.a erijuhud. Siinkohal vajavad kaalumist lammutamise mõjud teistele isikutele või ehitistele, teisalt aga koormus lammutusettekirjutuse adressaadile. Kui formaalselt järgida ehitusseaduses kehtestatud nõudeid, siis on lammutusloa saamiseks vajalik esitada projekt ning tasuda riigilõiv. Kui lammutusluba sisalduks ettekirjutuses, tuleb kohalikul omavalitsusel kanda projekti tegemisega seotud kulutused. Lammutusettekirjutuse vabatahtliku täitmise seisukohast on kohalikul omavalitsusel mõttekam anda välja lammutusettekirjutus koos lammutusloaga. Samas võib lammutusloa väljastada lammutusettekirjutuse alusel ehk vastava taotluse esitamine ning projekti koostamine jääb ettekirjutuse adressaadile. Sellega seos võib tekkida kaks haldusmenetlust, mille läbimine on aeganõudev ja ebaefektiivne – on ebatõenäoline, et lammutusettekirjutuse teinud haldusorgan lammutusluba väljastada ei soovi, aga peab siiski andma haldusakti, mis vastab korrektse haldusakti tunnustele. Seega võib jõuda seisukohale, et lammutusettekirjutuses peaks sisalduma lammutusluba. Samal seisukohal oli ka Tallinna Ringkonnakohus Hotell Delfine asjas, kus juhiti tähelepanu, et asjaolud, mis lammutamiseks antavas ehitusloas peaksid sisalduma, tuleb kindlaks määrata lammutusettekirjutuses.<sup>148</sup>

Lammutusettekirjutus on oma olemuselt omandipõhiõigust kõige intensiivsemalt riivav ehitusjärelevalve meede, seetõttu peab seadusandja näitama selgelt ära, millal riikliku järelevalve teostaja saab lammutusettekirjutuse anda. Näitena võib tuua Itaalia õiguse, kus eristatakse ebaseaduslikku ehitamist ning eestipäraselt omavolilist ehitamist. Ebaseadusliku ehitamise osas on võimalikud alternatiivsemad, pehmemad haldussanktsioonid, kuid omavolilise ehitamise osas on ainuvõimalik lammutamine, sest on eksitud seadusest tulenevate selgete keeldude vastu.

---

<sup>148</sup> TlnRK 3-06-1858, p 12.

Itaalia õigus räägib täielikust mittevastavusest ehitusloale, mis sätestab ära need olulised näitajad, mida arvestatakse ehitusjärelvalve teostamisel.

**Täielik mittevastavus ehitusloale** seisneb sellistes ehitustööde tegemises, mis on täielikult erinev oma olemuslikult tunnustelt. Olemuslikud tunnused on planovolumeeltrilised mõõtmel, kasutusotstarve, ehitise maht või teised piirangud, mis on näidatud projektis.

Kui ehitusjärelvalvet teostav isik tuvastab ehitusloata ehitustegevuse, ehitusloaga täielikus vastuolus oleva tegevuse või ehitusloaga olemuslikult erineva ehitustöö, käsib ta omanikul või tegevuse eest vastutaval isikul ehitatu lammutada või eemaldada.

**Olemuslike erinevuste** sätestamine ehitusprojektist ja ehitusloast on regioonide pädevuses. Üldiselt võivad need seisneda:

- a) kasutusotstarbe muutmises (täpsemalt sätestatud määrusega)
- b) kubatuuri tõusus või pööningu pindala suurenemises võrreldes eelnevalt esitatud ehitusprojektiga
- c) olemuslike urbanistiliste või ehituslike muudatuste tegemises võrreldes eelnevalt esitatud ehitusprojektiga
- d) ehitustöö olemuslikus muutmises
- e) ohutus- või antiseismiliste normide rikkumises.

Huvigruppidega arutelul leiti, et

Sätestada üheselt omanikujärelvalve pädevus kui omaniku huvide esindaja ehitusel. Samas peab arvestama, et omaniku huvide esindamisel tuleb siiski lähtuda õigusaktides kehtestatud nõuetest. St kui omaniku sooviks on teatud kohustuslike nõuete eiramine, siis on omanikujärelvalve kohustuseks sellele omaniku tähelepanu juhtida, sellisest tegevusest keelduda ja vajadusel ehitusjärelvalvet teavitada. Samas on vaja teha vahet isiku rollidel, kui sama isik täidab nii omanikujärelvalve tegija ülesandeid kui ka esindab muu konsultatsioonilepingu alusel ehitise omanikku.

Huvigruppidega arutati, millistele ehitistele peab ja millistele ei pea tegema omanikujärelvalvet (OJ).

Esmalt vajab täpsustamist omanikujärelvalve definitsioon. Hetkel on MKM käimas omanikujärelvalve määruse täpsustamine. Määruses soovitakse täpsustada olulised tingimused, mida omanikujärelvalve kindlasti peab tegema kaitmaks omaniku ja kolmandate isikute huve, lisaks sellele antakse tellijale ja omanikujärelvalve teostajale võimalus omavahel kokku leppida lisateenuste osutamises.

Arutleti, kas ühest isikust piisab, et teha OJ. Kas nn peamine OJ tegija ise otsustab, kas ta vajab erialasema spetsialisti abi või peaks see sisalduma seaduses. Millistel juhtudel peaks eriosade OJ tegema erialaspetsialist. Käsuliin peab olema õige, käsud jookseva ülevalt alla. Võib teha koordineerimist ja OJ. Lisati veel, et OJ-l peaks olema vastutuskindlustus.

## **Ehitusjärelvalve**

Üldjuhul peaks seadustes ja määrustes asutuste pädevuse fikseerimisel vältima olukordi, kus ühes ja samas küsimuses on pädevad mitu asutust (konkureeriv pädevus). Edaspidiselt tuleks

õigusaktides kehtestada ehitusjärelvalve alases tegevuses analoogselt VTMS-iga reeglid järelvalvealaste alluvusvaidluste lahendamiseks ja täpsustada vastastikkust informatsiooni vahetamise kohustust, et vältida järelvalvetevõttes konkureerivat pädevust. Lisaks sellele tuleks seaduse tasandil reguleerida juhud, millal ehitusjärelvalve menetluse algatamine ja läbiviimine on kohustuslik.

Alternatiivina võib veel kaaluda ehitusjärelvalve kogu funktsioonide andmist TJA-le (tekiksid piirkondlikud ametid). Lubade andmine jääks aga kohaliku omavalitsuse ülesandeks. Mõte on, et kompetents koonduks.

Toodi välja, et suurimad probleemid on ebaseaduslike ehitistega, millele tehakse tagantjärele detailplaneering. Eristada tuleb seaduslikke ja ebaseaduslikke ehitisi väga selgelt. Tuleb teha mehhanism lammutamiseks.

### Kohaliku omavalitsuse järelvalve

Ehitusjärelvalveks loetakse nii nn loamenetlust (ehitus- ja kasutuslubade väljaandmine) kui ka nn ettekirjutusmenetlust (eelkõige ehitise nõuetele vastavuse kontrolli, millele puuduste ilmnmisel järgneb ettekirjutus). Töögrupp teeb ettepaneku eristada seaduse tasandil, milliseid toiminguid teeb ehitusjärelvalve tegija loamenetluses, milliseid ettekirjutusmenetluses ning sätestada, millised on iga toimingu puhul ehitusjärelvalve tegija pädevus ja õigused. Olemasolev sätete jaotus muudab ehituseaduse raskelt jälgitavaks, kuna vastavad normid ei paikne loogilises järjestuses koos vaid seaduse erinevates osades. Lisaks sellele, kuna nn loamenetlust loetakse ehitusjärelvalveks, ei teadvustata praktikas, et tegemist on haldusmenetlusega, ehk siis et lisaks EhS-is toodud normidele tuleb jälgida ja HMS-is sätestatud.

### Riigi tasandi järelvalve

#### TJA

Töögrupp teeb ettepanku piiritleda kohaliku omavalitsuse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelvalvepädevus. Üldnõuded võiks olla, et ehitusjärelvalve kontrollib seaduses sätestatud nõuete täitmist; rakendab seadustes ettenähtud alustel, ulatuses ja korras haldussundi; algatab vajaduse korral väärteomenetluse ja kohaldab karistust; täidab muid seadustest tulenevaid ülesandeid. Seega ehitusjärelvalve pädevuse määramisel tuleks loobuda senisest üksikasjalikust teokirjeldustest ja minna üle üldisele käsitlusele ehk siis järelvalve käigus kontrollitakse kõigi seaduses toodud nõuete täitmist.

Üldjoontes kiideti vastav ettepanek heaks. Leiti, et kohaliku omavalitsuse ja TJA pädevust tuleb selgelt eristada.

Eristati –

1. omavolilised ehitused ehk omanikul pole asja ehitamiseks luba (KOV pädevus);
2. ebaseaduslik ehtiustegevus ehk juhtum, kus load on olemas, aga seda menetlust ei oleks tohtinud olla ehk sellist luba poleks tohtinud välja anda (see ei saa olla KOV pädevus);
3. kontroll ehitiste ja nende tehnilise olukorra üle (siin jäävad KOV käed lihtsalt lühikeseks).

Lisaks eeltoodule võiks piiritleda valdkonnad, mis jäävad TJA ainupädevusse. TJA ainupädevusse võiks jääda järelevalve:

- ehitustoodete nõuetele vastavuse üle,
- kohaliku omavalitsuse ja riigi poolt ehitatavate ehitiste üle.
- ehitiste avariide uurimine

Ülejäänud osas on võimalik, et TJA-le säilib võimalus teha muude rikkumiste suhtes ehitusjärelevalvet samaväärselt kohaliku omavalitsusega või jäävad ülejäänud rikkumiste osas järelevalvepädevuse üksnes kohalikule omavalitsusele.

### Ehitusjärelevalve meetmed

Halduskorralduslikult tasub kaaluda Saksamaa eeskjuu järgimist, sätestades, et ehitusalane järelevalve on põhimõtteliselt riikliku täitevvõimu teostamine, mis on aga esimese astme järelevalveasutusena delegeeritud kas siis kohalikule või maakonna tasandile. Sealjuures peaks säilima riigi kõrgema järelevalveasutuse, kelleks võib olla TJA, sisuline kontroll esimese astme otsuste üle, eelkõige vaidemenetluses.

### *Ettekirjutus*

Kehtivas seaduses on selgelt sätestamata ettekirjutusmenetluse algatamine. Praegu on kohtupraktika seisukohal, et ettekirjutuse tegemine on kohaliku omavalitsuse õigus, mitte kohustus. HKMSi § 7 lg 1 kohaselt on kaebeõigus isikul, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Riigikohus on öelnud, et kaebuse esitajal ei ole aga põhjendatud huvi, kui toiming ei riku ega ole kunagi rikkunud tema õigusi. Õigusvastaseks tunnistamine peab võimaldama kaitsta kaebaja õigusi. Samuti jääb rahuldamata toiminguga tekitatud kahju hüvitamise nõue, kui toiminguga ei ole rikutud kaebuse esitaja õigusi. Isikul on põhjendatud huvi haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks juhul, kui vaatamata haldusakti kehtimajäämisele annab selle õigusvastasuse kindlakstegemine kohtu poolt kaebajale reaalseid eeliseid haldusaktiga rikutud õiguste kaitsel või heastamisel. Seega tuleks välja tuua, et järelevalvemenetluse algatamise aluseks ettekirjutuse tegemiseks ehitustegevuse protsessis on kas isiku avaldus või ametiasutuse enda initsiatiiv, st kui isik esitab vastava avalduse, algatab haldusorgan igal juhul menetluse. Kui rikkumisi ei leita, siis järelevalvemenetlus lõpetatakse.

Alternatiivse võimalusena tuleb käsitleda naabrusõiguste (korrektsem oleks öelda naabri õiguste) kaitse sätestamist ehitusseaduses ning kaebeõiguse instituudi laiendamist. Täiendav kaebeõigus on näiteks Soome ehitus- ja planeerimisseaduses, mis sätestab (eri)kaebeõiguse, millega seoses on ehituslubasid õigus vaidlustada omanikel ning külgnevate kinnisasjade omanikel ning asjaõiguse omanikel, kinnisasjade omanikel, kelle omandit võib ehitusluba materiaalselt kahjustada või mõjutada, isikud, kelle õigused, kohustused või huvid on otseselt ehitusloast. Seega isikuteks, keda ehitustegevus puudutab ja kes võivad esitada taotluse järelevalvemenetluse algatamiseks on just naaberkinnisasjade omanikud.

Menetlus lõpeb haldusakti- ettekirjutuse andmisega. Seaduses tuleks sätestada minimaalsed nõuded, mida haldusakt peab sisaldama, see aitaks ühtlustada praktikat ja oleks kohalikele omavalitsustele suuniseks korrektse haldusakti koostamiseks.

Muus osas võib menetluses järgida haldusmenetlusele kehtestatud üldisi nõudeid.

### *Peatamine*

Kuigi hetkel kehtiv haldusmenetluse seadus näeb üldkorrana ette haldusakti peatamise normistiku, võiks ehitusseaduses vastav instituut olla täpsustatud kujul õigusselguse tagamise eesmärgil. Pigem oleks Saksamaa eeskujul soovitatav sätestada volitusnorm ehitamise kui tegevuse peatamiseks. Haldusakti kehtivuse peatamisele või tühistamisele kehtivad nii ehk naa haldusmenetluse üldsätted.

#### *Seadustamine*

Töögrupp teeb ettepaneku sätestada konkreetsed seaduslikud alused ja menetlus seadustamise instituudi kasutamiseks. Siinkohal tuleb kõne alla aga üksnes formaalse õigusvastasuse kõrvaldamine.

Huvigrupid tõid välja, et seadustamine peab olema reguleeritud ehk selge peab olema, millistel juhtudel üldse seadustada võib.

#### *Ümberehitusettekirjutus*

Töögrupp teeb ettepaneku sätestada konkreetsed seaduslikud alused ja menetlus ümberehitusettekirjutuseks.

#### *Sunniraha*

Töögrupp teeb ettepaneku sätestada sunniraha suuruse osas, tagamaks majanduslikku motiveeritust ettekirjutuste täitmise osas, seaduse tasandil paindlik regulatsioon võimaldamaks sunniraha suuruse muutmist sõltuvalt elatustasemest.

#### *Lammutamine*

Käesoleval ajal on ehitise lammutamise aluseid analüüsinud kohtud ja kujunemas on vastav kohtupraktika, kuid mõistlik oleks kohtupraktika alusel tuua ka seaduse selged sätted lammutamise aluste kohta. Kuna ehitise lammutamine on ühiskonnas suurt kõlapinda leidev toiming ning õiguslikud alused ei ole üheselt selged, riskeerib kohalik omavalitsus lammutamisettekirjutuse tegemisel ja reaalse lammutamisprotseduuri läbiviimisel (eriti ATSS sätestatud korras) hilisema rahalise nõudega, kui kohtuvaidluse käigus mõni lammutuse aluseks olev haldusakt tühistatakse. Arvestades ehitiste turuväärtust võib selline nõue olla kohalikule omavalitsusele üle jõu käiv, seega on kindlasti rahaliselt vähemkoormav ebaseaduslike ehitiste vaikimisi aktsepteerimine.

Vaieldamatult võib nõustuda kohtute seisukohaga, et üksnes ehitise formaalne õigusvastatus ei saa olla lammutamise ettekirjutuse tegemise aluseks. Oleks ebaseaduslik kõrvaldada materiaalselt õiguspärane ehitist üksnes seetõttu, et see on ehitatud vajaliku loata. Ühelgi juhul ei ole proportsionaalne lammutada ehitist, kui hiljem saaks pärast korrektse menetluse läbimist täpselt sama ehitise uuesti püstitada. Omavolilist ehitamist peaksid aitama ära hoida selle eest ettenähtud karistused. Seaduse paremaks toimimiseks tuleks üle vaadata ehitusseadus, eriti selle sanktsioonide osa, ning kaaluda karistusmäärade muutmist majanduslikku olukorda arvestades. On ilmselge, et meie kohtupraktika tunnustab naabri õigustega arvestamist. Järelikult juhul, kui seda tehtud pole, võib olla tegu materiaalselt ebaseadusliku ehitisega.

Seaduses võiks kaaluda olulise rikkumise juhtumite sätestamine (ehitise ohtlikkus, õigusliku aluse puudumine). Üheks oluliseks rikkumiseks võiks olla näiteks ehitusloast erineva kasutusotstarbega ehitise püstitamine (ärihoone asemel eluhoone või vastupidi). Olulise rikkumise esinemisel võib haldusorgan külla anda täiendava tähtaja rikkumise kõrvaldamiseks ja ehitusloa kohase olukorra saavutamise läbi ümberehituste, kuid selle mittekõrvaldamisel

oleks kohustus rakendada lammutusettekirjutuse tegemise aluseid. Ehitise lammutamiseni jõudmiseks tuleks eelnevalt läbida järelevalvemenetlus, mille käigus tuvastatakse ehitise mittevastavus nõuetele ning antakse võimalus viia see nõuetega vastavuses olevaks. Lammutusettekirjutuse saab teha, olles eelnevalt ammendanud alternatiivsed meetmed. Lammutusettekirjutuse tegemise menetlus ning selles tehtavad toimingud, samuti alternatiivide ammendumine, peaksid olema seaduse tasandil üldpõhimõtetenähtetena väljendatud. Ehitusjärelevalvet teostava organi pädevusena ei ole praegu kehtivas seaduses ette nähtud hinnata ehitise lammutamisvajadust või veel enamgi – teha lammutusettekirjutus. Ehitusseaduses on küll määratletud lammutusettekirjutuse tegemise alused, kuid selles ei sisaldu selle tegemise täpsem menetlus.

Ohu kõrvaldamise eesmärgil tehtud lammutusettekirjutus saab olla ennetava iseloomuga või järelkontrolli käigus tehtud ettekirjutus. Kuigi ehitusloa väljastamisel kontrollitakse ohutuse jms nõuete täitmist, võivad ehitamise käigus ilmned puudused, mille kõrvaldamist saab lugeda ennetava iseloomuga toiminguks. Kui ehitis on juba valmis, saab rääkida järelkontrollist.

Üldjuhul peab ehitusloata ehitise lammutama selle omanik omal kulul. Kui omanik talle pandud kohustust ei täida, korraldab lammutamise kohalik omavalitsus asendustäitmise menetlust järgides. Omavalitsuste hinnangul on asendustäitmise korras lammutamisel oluliseks takistuseks selgete rakendussätete puudumine seaduses. Probleemiks võib osutatud ka kohalike omavalitsuste vastavate vahendite puudumine asendustäitmise läbiviimiseks. Üheks võimaluseks sundlammutuse rahastamiseks võiks olla sihtotstarbelise fondi loomine (kas siis sihtotstarbeliselt eraldatud riigilõivu laekumiste kaudu või siis läbi sunniraha menetluse laekunud vahendite sihtotstarbeline kulutamine sundlammutuseks).

### *Vastutus*

Väärteomenetluse sätted juriidilise isiku karistamisel peaksid olema õigusselguse ja ühiskondliku teadlikkuse huvides üheselt mõistetavad ja rakendatavad. Riigikohtus on oma lahendites korduvalt analüüsinud juriidilise isiku vastutuse aluseid. Seoses juriidilise isiku vastutusega seonduva kohtupraktikaga on juriidilise isiku karistamine väärteto korras ülimalt keeruline.

Huvigrupid leidsid, et seadust lugedes peab isikul jääma mulje, et kõik ebaseaduslik lammutatakse.

### 2.9.3 Normiettepanek

Vajadusel sätestada omanikujärelevalve instituut. Näidates ära omanikujärelevalvet teostava isiku pädevused ja vastutuse.

Sätestada riikliku järelevalve tegijate pädevused (vajadusel seotuna ehitise liikidega). Pädevused peavad selgelt eristuma. Normiadressaadile peab olema üheselt selge, kelle poole rikkumiste korral pöörduda.

Eristada meetmeid ning nende sisu:

Ümberehitusettekirjutus (nõuetele vastavuse tagamine)

Peatamine  
Seadustamine  
Sunniraha  
Lammutamine

Lisaks sätestada ebaseadusliku ehitamise ning omavolilise ehitamise mõiste ning näidata ära nende vastavad sanktsioonid. Omavolilise ehitamise tulemus on reeglina lammutamine.

Vastutuse osas näha ette selged vääртеokoosseisud. Subjektidena panna vastutama projekteerija, ehitaja ja omanik (tellija).

Vastutus võib olla paralleelne haldussanktsioonide kasutamisega.

## **2.10 ERILIIGILISED EHITISED**

### 2.10.1 Võrdlusriigid

#### *Saksamaa*

Saksa ehituskorraldusõiguse jagab ehituslikud rajatised järgnevasse 5 klassi:

1. eraldiseisvad hooned kõrgusega kuni 7 m ning maksimaalselt kahe kasutusüksusega (*Nutzungseinheit*), mis on kokku maksimaalselt 400 m<sup>2</sup>, ja eraldiseisvad põllumajandus- või metsanduseesmärgil kasutatavad hooned;
2. hooned kõrgusega kuni 7 m ning maksimaalselt kahe kasutusüksusega, mis on kokku maksimaalselt 400 m<sup>2</sup>;
3. muud hooned kõrgusega kuni 7 m;
4. hooned kõrgusega kuni 13 m ja kasutusüksustega, mis on igaüks maksimaalselt 400 m<sup>2</sup>;
5. muud hooned, s.h maa-alused hooned (*MBO § 2 lg 3*).

Eraldi klassi moodustavad eriehitised (*Sonderbau*), milleks on:

1. kõrghooned (hooned, mis on kõrgemad kui 22 m);
2. ehituslikud rajatised, mis on kõrgemad kui 30 m;
3. hooned, mille kõige suurema korruse pindala on rohkem kui 1600 m<sup>2</sup>;
4. kaubandushooned, mille ruumide pindala on rohkem kui 800 m<sup>2</sup>;
5. hooned ruumidega, mida kasutatakse büroo- või halduseesmärkidel ning mis üksikult võttes on pindalaga üle 400 m<sup>2</sup>;
6. hooned ruumidega, mis määratud kasutamiseks rohkem kui 100 inimese poolt;
7. teatud kogunemiskohad;
8. teatud suurusega toitlustus- ja majutushooned ning hasartmängude korraldamiseks mõeldud hooned;
9. haiglad ja hoolekandeesutused;
10. lastehoiuasutused ning hooned puuetega inimestele ning vanuritele;
11. koolid, kõrgkoolid ning sarnased asutused;
12. kinnipidamisasutused;
13. kämpingu- ning vabaajaveetmisplatsid;
14. vabaaja- ning lõõgastuspargid;
15. teisaldatavad ehitised;
16. riiullaod;
17. ehituslikud rajatised, mille kasutus on seotud plahvatus- või tuleohtlike materjalide käitlemisega või ladustamisega;

18. rajatised ning ruumid, mis pole toodud punktides 1-17 ja mille laad või kasutus on seotud võrreldavate ohtudega (*MBO* § 2 lg 4).

Klassidesse jagamine on oluline ehitusloa menetluse seisukohast.<sup>149</sup>

Lisaks sisaldab *MBO* § 61 lg 1 ehituslike rajatiste loetelu, mille koostamise aluseks on neist lähtuv vähene oht ja seega väiksem kontrollivajadus<sup>150</sup>, mille tõttu omakorda on nende ehitiste ehitamine, muutmine ning nende kasutuse muutmine menetlusest vabastatud. Seega võib neid ehitisi võrrelda Eesti väikeehitiste regulatsiooniga. Loetelu on pikk ning võrdlemisi kasuistlik, üldisema määratlusena võib ära tuua ühekorruselised ehitised, mille pindala on maksimaalselt 10 m<sup>2</sup> ning mis ei asu välisalas (*Außenbereich*) (*MBO* § 61 lg 1 p 1).

### *Itaalia*

Eriliigiliste ehitiste kohta sätestatu võib välja lugeda ehitustööde regulatsioonist.

### *Sloveenia*

Sloveenia õigus ei näe ette eriliigilisi ehitisi.

### *Iirimaa*

Ei sätestata eriliigiliste ehitiste regulatsiooni.

### *Soome*

Ei sätestata eraldi regulatsiooni.

### *Taani*

Ei sätestata eraldi regulatsiooni.

## 2.10.2 Analüüs

Töögrupp arutas vastavat teemat loamenetluste juures (vaata loamenetlusi puudutavat peatükki). Seega siin vastavat teemat uuesti lahti kirjutama ei hakata.

## 2.10.3 Normiettepanek

Eriliigiliste ehitiste regulatsioon ühtlustada üldise regulatsiooniga või täiendada tulevikus eriosasid.

Muudel juhtudel (kehtiva õiguse kohaselt ajutine ehitis ja väikeehitis) näha erisused või kaalutusõigus loa menetlejale.

---

<sup>149</sup> vt eespool

<sup>150</sup> Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, S 451



## **2.11 EHITUSSEADUSE RAKENDAMISEGA SEONDUVAD TEGEVUSED**

### 2.11.1 Ehitisregister

#### 2.11.1.1 Võrdlusriigid

##### *Saksamaa*

Ehitisregister ei ole leitav.

##### *Itaalia*

Eesti õiguse mõistes ehitisregistrit ei ole.

##### *Sloveenia*

Ehitisregistrit reguleeritud ei ole, nimetatakse registrit, kuhu kantakse kõik ehitistega seonduvad load. .

##### *Iirimaa*

Ehitisregistriga seonduvat reguleeritud ei ole.

##### *Uus-Meremaa*

Ehitusregistrit kui sellist ei ole reguleeritud. Küll on aga seaduses mitmesuguseid registreid käsitletud, sisuliselt on tegemist regulatsiooni rakendamise ja sellega seonduvate menetluste haldamise hõlbustamiseks ettenähtud registritega (ehitusvaldkonnas litsentseeritud isikute register, lubade register jne).

##### *Soome*

Soomes reguleerib ehitiste registreerimisega seonduvaid küsimusi Rahvastikuregistri ja rahvastikuregistri keskuse teenuste kinnitamise seadus (21.8.2009/661) ja selle alusel antud Valitsuse määrus (25.2.2010/128).

Eeltoodud õigusaktidest lähtuvalt on Soomes ehitisregister osaks Rahandusministeeriumi alluvuses asuvast Rahvastikuandmete infosüsteemist.

Sisaldab ehitiste kohta järgmisi andmeid:

Tunnused;

Asukoht (aadress, koordinaadid, osavald);

Omanik/omaniku esindaja aadress;

Planeeringu seis ehitusloa andmise hetkel (ÜP, DP või ilma planeeringuta);

Pindala, maht, korruselisus;

Ehitise valitsemine (isiklik, üüritud)

Ehitusmaterjal;  
Kütteviiis (õli, elektri-, puuküte);  
Varustus (n. lift, saun, bassein);  
Valmimisaeg;  
Kasutuseesmärk (väikeelamu, ridaelamu, korrusmaja, suvila);  
Liidetud võrgud (vesi, kanalisatsioon, elekter)  
Ehitusloa andmed;  
Teave korterite ja ruumide kohta;  
Ehitise elanikud.

Ehitusregister asutati 1983 ja täielikult valmis 1990. Sisaldab lisaks kasutuses olevatele ehitistele infot ehitushangete (ehitatavate ehitiste) kohta. Registrisse annab andmeid valla ehitusjärelvalve. Kinnisturegistri pidamise eest vastutavad maamõõdubürood koos vallaga vastutavad ehitise õige kinnistuga sidumise eest.

Ehitiste kohta väljastatakse andmeid Rahvastikuregistri ja rahvastikuregistri keskuse teenuste kinnitamise seaduse § 28-34 sätestatud registrist andmete väljastamise üldiseid nõudeid arvestades.

### *Taani*

Taani ehitusseaduses on mitmeid viiteid maaregistrile. Näiteks sätestab § 27, et kohalik omavalitsus laseb omaniku kulul maaregistrisse märkida tingimused, mis käsitlevad kinnistu või selle osa kasutamist või muud valdamise õigust. Ka kohaliku omavalitsuse ettekirjutusi võib lasta omaniku kulul maaregistrisse kanda. Samuti on näiteks §-s 12A nähtud ette, et kui aluspõhjaga seotud või muud asjaolud tekitavad ehitiste kahjustamise ohu, võib kohalik omavalitsus kanda maaregistrisse otsuse, et kõnealuses piirkonnas peab saama esitada erinõudeid ehitise vundamendi rajamise meetodite suhtes, seal hulgas, et ehitisel ei tohi olla keldrit ning et seoses ehitustöödega ei tohi ei ajutiselt ega püsivalt langetada põhjaveetaset.

#### 2.11.1.2 Analüüs

Ehitusseaduse kodifitseerimistöörühm peab tegema koostööd Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, et tagada vajalikud ja piisavad õiguslikud alused registri parendamiseks ning toimiva elektroonilise keskkonna loomiseks.

#### 2.11.1.3 Normiettepanek

Sätendada seaduslik alus andmekogu loomiseks.

#### 2.11.2 Ehitusseaduse rakendusaktid

##### 2.11.2.1 Võrdlusriigid

### *Saksamaa*

*MBO* järgi on kõrgemale ehitusjärelvalveametile antud ulatuslik määrusandlusruum täpsustamiseks enam-vähem kõiki vastava *LBO* sätteid (*MBO* § 85). Teiseks on jäetud

kohalikule omavalitsusele määruste andmise võimalus, kuid see on piiritletud ainult väga kitsastele aladele (§ 86).<sup>151</sup>

### *Itaalia*

Riik on ulatuslikult reguleerinud ehitustegevusega seonduvat. Rakendusaktide siinkohal esitamine oleks liialt ressursimahukas.

### *Sloveenia*

Eesti õiguse kujundamise seisukohast ei ole vajalik rakendusakte välja tuua.

### *Iirimaa*

Eesti õiguse kujundamise seisukohast ei ole vajalik rakendusakte välja tuua

### *Soome*

Eesti õiguse kujundamise seisukohast ei ole vajalik rakendusakte välja tuua. Olulisem rakendusakt on tekstis läbivalt kajastatud.

### *Taani*

Taani elamu- ja linnaministril on õigus kehtestada ehitismäärus ja muid ehitamist, ehitisi ja isikuid reguleerivaid eeskirju. Seaduse § 3 sätestab, et ehitismäärusega võib ette näha, et seadust ja kooskõlas seadusega kehtestatud sätteid ei kohaldata üldse või kohaldatakse ainult osaliselt täpsemalt määratletud ehitiste liikidele. Eeskirjade kehtestamise kohta on Taani ehitusseaduses kümneid volitusnorme.

## 2.11.2.2 Analüüs

Vaatlesime kehtiva ehitusseaduse rakendusakte ning nende korduvusi seadusega. Rakendusaktide vajalikkus on ka jooksvalt esitatud teksti sees.

### **EHITUSSEADUSE RAKENDUSAKTID ja seaduse kordused määrustes**

#### **1. Vabariigi Valitsuse määrus „Energia- ja tööhäiresseaduse miinimumnõuded“**

- Seaduse § 3 lg-t 7<sup>1</sup> kordab osaliselt määruse § 1 lg 4
- Seaduse § 3 lg 7 kolmandat lauset kordab määruse § 3

#### **2. Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus „Nõuded liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimeste liikumisvõimaluste tagamiseks üldkasutatavates ehitistes“**

- Kordust ei täheldanud. *Sätetatud on reguleerimisala, mis kordab seadust.*

#### **3. Vabariigi Valitsuse määrus „Ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded“**

---

<sup>151</sup> vt mõlema kohta ka ehitusalase tegevuse korraldamise all toodut

- Seaduse § 3 lg-t 3 kordab määruse § 2. *Seaduses ei ole aga märgitud, et tegemist oluliste tuleohutusnõuetega.*
- 4. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Energiamärgise vorm ja väljastamise kord“**
- Seaduse § 3 lg-t 7<sup>1</sup> ja seaduse § 3<sup>1</sup> lg-t 6 kordab määruse § 1 lg 2
- 5. Vabariigi Valitsuse määrus „Loetelu suurte rahvahulkade kogunemisega seotud üle 1000-ruutmeetriselise kasuliku pinnaga sisekliima tagamisega hoonete liikidest, mille puhul on nõutav energiamärgise olemasolu“**
- Seaduse § 3<sup>1</sup> lg 5 teist lauset kordab määruse § 2 lg 2
- 6. Vabariigi Valitsuse määrus „Volituste andmine «Ehitusseadusest» ja «Toote ohutuse seadusest» tuleneva õigusakti kehtestamiseks“**
- Kordust ei täheldanud
- 7. Vabariigi Valitsuse määrus „Volituste andmine ehitusmaterjalide ja -toodete tuleohutusnõuete kehtestamiseks“**
- Kordust ei täheldanud
- 8. Sotsiaalministri määrus „Terviseohutuse nõuded ehitusmaterjalidele ja – toodetele“**
- Kordust ei täheldanud
- 9. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehitusmaterjali ja -toote nõuetele vastavuse tõendamise kord ja eri liiki ehitustoodete nõuetele vastavuse tõendamiseks vajalikud vastavushindamise protseduurid“**
- Seaduse § 7 lg-t 1 kordab määruse § 1. *Määruses seotakse kordus aga täpsustava informatsiooniga, mida seaduses ei ole.*
- Seaduse § 7 lg-t 2 kordavad määruse § 3 lõiked 1; 2 ja 3
- 10. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehitise teatise vorminõuded ja esitamise kord“**
- Seaduse § 16 lg 6 viimast lauset kordab määruse § 1 lg 1 p 1
- 11. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Kirjaliku nõusoleku taotluse vorminõuded ja esitamise kord“**
- Seaduse § 17 lg- t 2 kordab määruse §1 lg 2
- 12. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehitusgeoloogiliste tööde tegemise kord“**

- Seaduse § 20 lg-t 1 kordab väikeste, kuid sisu mitte muutvate erisustega määruse § 1 lg 1
- Seaduse § 20 lg 2 esimest lauset kordab määruse § 3 lg 1

**13. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehitusgeodeetiliste uurimistöde tegemise kord“**

- Seaduse § 20 lg-t 1 kordab määruse § 2 lg 1

**14. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehitusprojekti ekspertiisi tegemise kord“**

- Seaduse § 21 lg-t 1 kordab määruse § 1 lg 1
- Seaduse § 21 lg-t 3 kordab määruse §3

**15. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehitusloa vorminõuded“**

- Seaduse § 22 lg-t 1 kordab määruse § 1 lg 1
- Seaduse § 22 lg-t 4 kordab määruse § 3

**16. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Nõuded ehitusloa taotlemisel esitatavale ehitusprojektile“**

- Kordust ei täheldanud

**17. Vabariigi Valitsuse määrus „Nõuded ehitusloa taotlemisel esitatavale riigisaladusega seotud ehitise ja riigikaitse ehitise ehitusprojektile“**

- Kordust ei täheldanud

**18. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehitusloa taotluse vorminõuded ja esitamise kord“**

- Seaduse § 26 lg 1 punkte 6 ja 8 kordavad põhimõtteliselt määruse §2 lg 2 punktid 1 ja 2

**19. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu“**

- Kordust ei täheldanud

**20. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehitamise alustamise teatise vorminõuded“**

- Kordust ei täheldanud

**21. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehituse omanikujärelevalve kord“**

- Seaduse § 30 lg-t 2 ja 3 kordavad määruse § 1 lg 1 ja lg 2

- Seaduse § 30 lg-t 5 ja 6 kordab osaliselt määruse § 2. *Mitmed seaduse lõigete punktid on määruse § 2 erinevates lõigetes ja punktides olemas, vahel küll väikeste, kuid sisu mitte muutvate erisustega.*

**22. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Eri liiki ehitiste ehitamise tehnilistele dokumentidele esitatavad nõuded“**

- Seaduse § 31 lg- t 2 kordab määruse § 1
- Seaduse § 31 lg-t 4 kordab määruse § 2 lg 2
- Seaduse § 18 lg- t 1 kordab määruse § 3 lg 1

**23. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehitise kasutusloa vorminõuded“**

- Seaduse § 32 lg-t 1 ja 2 kordavad määruse § 1 lg 1 ja 2
- Seaduse § 32 lg-t 4 kordab määruse § 3

**24. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehitise ülevaatuse kord“**

- Seaduse § 33 lg 4 teist lauset kordab määruse § 2 lg 3

**25. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehitise kasutusloa taotluse vorminõuded ja esitamise kord“**

- Seaduse § 36 lg 2 teist lauset kordab määruse § 1 lg 3
- Seaduse § 36 lg 1 punkti 8 kordab määruse § 2 lg 2 p 2

**26. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehitise ekspertiisi tegemise kord“**

- Seaduse § 39 lg-t 1 kordab määruse §1 lg 1

**27. Vabariigi Valitsuse määrus „«Riikliku ehtisregistri» asutamine ja pidamise põhimäärus“**

- Seaduse § 56 lg-t 2 kordab määruse § 24
- Seaduse § 57 lg-t 2 kordab määruse § 27 lg 1
- Seaduse § 58 lg-t 1 kordab määruse § 28 lg 1
- Seaduse § 58 lg-t 2 kordab määruse § 29 lg 2

**28. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Riiklikule ehtisregistrile andmete esitamise teatise vorminõuded ja esitamise kord“**

- Seaduse § 57 lg-t 1 kordab suures osas määruse § 1
- Seaduse § 57 lg-t 2 kordab suures osas määruse § 5 lg 1

**29. Majandus-ja kommunikatsiooniministri määrus „Nõuded ehitise kasutusloa taotlemisel esitatavale ehitise mõõdistusprojektile“**

- Seaduse § 72 lg-t 5 kordavad määruse § 1 lg 1 ja 2

### **30. Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus „Ehitamise oluliseks või muuks rekonstrueerimiseks liigitamise kord“**

Kordust ei täheldanud

#### 2.11.2.3 Normiettepanek

Rakendusaktide volitusnormid näha ette normide kirjutamisel koostöös majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumiga.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2004.
2. BVerwG. – NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht ( NVwZ-RR ), 1997, lk 273; OVG Münster. – BRS 59, nr 209
3. Bönker in Bönker, C., Grotefels, S., Hoppe, W. Öffentliches Baurecht. 4. Auflage. C.H. Beck Verlag. München, 2010
4. D. Foulkes. Administrative Law. Butterwoth & Co Ltd. London, 1990, lk. 100-101.
5. Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. – Juridica 2006, VII.
6. H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Juura AS. Tallinn, 2004.
7. Hendler, R., Koch, H.-J. Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 5. Auflage. Richard Boorberg Verlag. Stuttgart, 2009
8. Hornmann, G. Hessische Bauordnung. C.H. Beck Verlag. München, 2004.
9. I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2006.
10. Krappweis, S. Fachplanung in Raumordnung und Bauleitplanung. Im Internet. Aufrufbar: <http://planung-tu-berlin.de/Profil/Fachplanungen.htm> (24. Februar 2010)
11. Krautzberger in Battis, U., Krautzberger, M., Löhr, R.-P. Baugesetzbuch. 11. Auflage. C.H. Beck Verlag. München, 2010.
12. Lechner in Busse, J., Simon, A. Bayerische Bauordnung. 97. Ergänzungslieferung. C.H. Beck Verlag. München, 2009.
13. Peine, F.-J. Öffentliches Baurecht: Grundzüge des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts. 4. Auflage. Mohr Siebeck Verlag. Tübingen, 2003
14. Riigikontrolli aruanne Riigikogule „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal“. Tallinn, 21.11.2007.
15. Ronellenfitch, M. Umwelt und Verkehr unter dem Einfluss des Nachhaltigkeitsprinzips. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2006.
16. Schmidt, P. Warum ist die Umweltprüfung für Pläne und Programme der Raumordnung raumordnungsrechtlich zu regeln? – Workshop „Umweltprüfung in der Regionalplanung“ am 29.01.2007 in der Universität Mannheim. Im Internet. Aufrufbar: [http://www.arl-net.de/pdf/veranst/workshop\\_umweltpruefung/Schmidt.pdf](http://www.arl-net.de/pdf/veranst/workshop_umweltpruefung/Schmidt.pdf) (24. Februar 2010).
17. Stürer, B. Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. 4. Auflage. C.H. Beck Verlag. München, 2009.
18. Söfker in Bielenberg, W. *et al.* Baugesetzbuch. 92. Ergänzungslieferung. C.H. Beck Verlag. München, 2009.
19. Wiechert in Große-Suchsdorf, U. *et al.* Niedersächsische Bauordnung. 8. Auflage. C.H. Beck Verlag. München, 2006., Vorbemerkungen.

### Õigusaktid

1. <http://www.dbh.govt.nz/building-law-and-compliance>
2. <http://www.legislation.govt.nz/regulation/public/1992/0150/latest/DLM162570.html>
3. Iiri planeerimise ja arengu seadus. Planning and Development Act. Internetis kättesaadav: <http://www.irishstatutebook.ie/>.
4. Internetis:  
[http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/prostor/nacrtov\\_anje/prostorsko\\_nacrtovanje\\_en.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/prostor/nacrtov_anje/prostorsko_nacrtovanje_en.pdf)



5. Internetis:  
[http://www.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?Parametri=4\\_10\\_173\\_233\\$4\\_10\\_173\\_2331\\_\\$Urbanistica\\$4\\_10\\_173\\_2331\\_-0\\$intro.htm](http://www.regione.liguria.it/MenuSezione.asp?Parametri=4_10_173_233$4_10_173_2331_$Urbanistica$4_10_173_2331_-0$intro.htm)
6. Itaalia ehitusseadus. Testo Unico in Materia Edilizia (D.P.R. 380/2001). Internetis:  
<http://www.altalex.com/index.php?idstr=25&idnot=3600>.
7. Itaalia Liguuria regiooni urbanistika koodeks. La legge urbanistica regionale (lr n.36 del 4 settembre 1997 e successive modifiche).
8. Nõukogu direktiiv, 21. detsember 1988, ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (89/106/EMÜ).