

Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisprojekt



**Euroopa Liidu
struktuuritoetus**



Eesti tuleviku heaks

Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs

Töögrupp:

Külli Heinla

Liina Kanger

Merike Kompus

Tuulikki Laesson

Nele-Kai Loorits

Sandra Mikli

Merje Muiso

Ülle Reidi

Margus Sarmet

Mihkel Tasa

Tallinn 2009

Sissejuhatus

09.06.2008.a moodustas Justiitsministeerium töögrupi ehitus- ja planeerimisõiguse valdkonnas kehtiva regulatsiooni korrastamiseks ning selles valdkonnas õigusloome kvaliteedi ühtlustamiseks¹. Töögrupi liikmed määrati analüüsitava valdkondade eest vastutavate ministeeriumide osavõtul ning nendeks said Justiitsministeeriumist Sandra Mikli, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist Nele-Kai Loorits, Ülle Reidi, Margus Sarmet ja Merike Kompus ning Siseministeeriumist Külli Heinla ja Merje Muiso. Ministeeriumide väliste ekspertidena kaasati Tuulikki Laesson (Punanepuu OÜ) ja Liina Kanger (Riigikohtu nõunik) ning töögrupi juhina Mihkel Tasa (AB Concordia). Käesoleva kontseptsiooni koostamist rahastatakse Euroopa Sotsiaalfondi inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna (5) „Suurem haldusvõimekus“ programmi „Parema õigusloome arendamine“ raames.

Kõnealuse kontseptsiooni koostamise eesmärgiks on ehitus- ja planeerimisõiguse valdkonnas kehtiva regulatsiooni korrastamiseks ja õigusloome kvaliteedi ühtlustamiseks vajalike andmete kogumine ja süstematiseerimine ning kehtiva regulatsiooni täiendamiseks või muutmiseks vajalike ettepanekute tegemine. Selleks kirjeldatakse kontseptsiooni lähteandmetena hetkel kehtivat planeerimis- ning ehitusõiguse alast regulatsiooni, osundatakse tänaseks esile kerkinud kehtiva regulatsiooni probleemidele, võrreldakse kehtivat regulatsiooni valitud riikide sama valdkonna normidega. Täiendavalt analüüsivale osale esitatakse eraldi vastava valdkonna kohta kehtiva regulatsiooni muutmise ja / või täiendamise ettepanekud. Vajadusel osundatakse ka täiendava analüüsi vajalikkusele.

Võrreldavateks riikideks valis töögrupp geograafilise läheduse ja analüüsitava valdkonna seniste ajalooliste mõjutuste tõttu valimi Skandinaavia riikidest (Soome, Norra ja Taani) ning haldusmenetluse õiguslase eeskuju tõttu Saksamaa. Ehitusõiguse kontsepti koostamisel on analüüsitud ka Hollandi regulatsiooni. Planeerimisõiguse regulatsiooniettepanekute tegemisel on silmas peetud ka hiljuti Läti uue seaduse kontseptsiooni vastu võetud uut planeerimisseadust.

Kontseptsioon peaks võimaldama saada ülevaadet planeerimis- ning ehitusõiguslase regulatsiooni hetkeseisust, sama valdkonna regulatsioonidest võrdlusriikides ning langetada otsust, kas ja millises ulatuses vajab planeerimise ning ehitamise alane kehtiv regulatsioon korrastamist või ehk suisa uue regulatsiooniga asendamist. Samuti peaks kontseptsioon võimaldama vajadusel välja töötada vastava valdkonna uut korrastatud regulatsiooni.

Töögruppi esialgne lähteülesanne keskendus peamiselt kehtivale ehitusseadusele ning planeerimisseadusele. Töö käigus laiendas töögrupp parema ülevaatlikuse ning töö terviklikkuse huvides analüüsi ning kontseptsiooni eset ka teistele nn. erivaldkondadele, millel on vahetu kokkupuude ehitamise- ja planeerimise tuumikvaldkonnaga ning mis käsitlevad ehitamise või planeerimise erijuhte. Nii leiavad analüüsis käsitlemist ka looduskaitseaduse (ehitamine kaitse-

¹ Justiitsministri käskkiri 09.06.2008.a nr 106.

ja hoiualadel, samuti rannal ja kaldal), surveadme ohutuse seaduse (kaitsevöönd), elektriohutusseaduse (kaitsevöönd), küttegaasi ohutuse seaduse (kaitsevöönd), elektroonilise side seaduse (kaitsevöönd), ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni seaduse (ehitamise erisätted, kaitsevöönd), teeseaduse (ehitamise erisätted, kaitsevöönd), raudteeseaduse (kaitsevöönd), muinsuskaitseaduse (ehitamise erisätted, kaitsevöönd), keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (keskkonnamõtjude hindamine), kemikaaliseaduse (suurõnnetuse ohuga ettevõtted ja ehitamise piirangud) ning lifti ja köistee ohutuse seaduse (järelvalve) ning maakorraldusseaduse planeerimist ja ehitamist puudutavad regulatsioonid. Kuivõrd kõnealuseid erivaldkondi reguleerivad nii Eestis kui ka võrdlemiseks välja valitud riikides väga erinevad õigusaktid ning töögrupi esialgne lähteülesanne ei hõlmanud erivaldkondade sedavõrd põhjalikku käsitlemist, siis oli töögrupp sunnitud praktilistel kaalutlustel, eelkõige nii rahalise kui ajalise ressursi puudumise tõttu loobuma erivaldkondades õigusivõrdlevast analüüsist.

Kontseptsioon on struktureeritud teemade kaupa üldiselt üksikule, kusjuures protsessi loogilist kulgu arvestades on alustatud planeerimisega, jätkatud ehitamisega ning viimases osas on käsitletud erivaldkondi ehitamise erijuhtudena. Iga valdkonna üksiku suurema teema kohta on ära toodud analüüsi tulemused lähteandmetena, mis sisaldavad siis kehtiva regulatsiooni, kaardistatud probleemide ning võrdlusriikide õiguse kirjeldusi. Lähteandmetest eraldi on välja toodud ettepanekud uueks regulatsiooniks või olemasoleva regulatsiooni muutmiseks. Ettepanekud on formuleeritud vabas vormis ja ei ole sõnastatud normidena.

Kontseptsiooni koostamise abimaterjalina tõlgiti eesti keelde Norra ja Taani ehitusseadused ja planeerimisseadused, samuti Läti uue planeerimisseaduse kontseptsiooni. Alama astme õigusakte vähemalt esialgu nende regulatsiooni mahukuse tõttu eesti keelde ei tõlgitud. Kontseptsioonis osundatakse aga vastavates kohtades täiendava analüüsi vajalikkusele. Soome, Hollandi ja Saksa õigusakte ning erialakirjandust kasutati inglise keeles ja originaalkeeltes.

Kontseptsiooni koostamise üldisteks eesmärkideks olid:

1. Olemasoleva regulatsiooni, s.h. mõistete tugevam süstematiseerimine ning ühtlustamine;
2. Regulatsiooni praktiliste probleemide kaardistamine ning lahendamine;
3. Võimalusel regulatsiooni lihtsustamine (menetluse lihtsustamine);
4. Võimalusel halduskoormuse vähendamine.

Kontseptsiooni etteruttava kokkuvõttena olgu siinkohal esile toodud alljärgnev.

Küsimuses, kas koostada täiesti uus ühtne seadus (koodeks), mis hõlmaks nii planeerimist, ehitamist, ehitiste kasutamist kui ka maakorraldust, kontseptsioon ühest ettepanekut ei tee. Põhjuseks ühelt poolt asjaolu, et töögrupp ei suutnud kujundada siin ühtset seisukohta, ning teisalt, et töögrupi hinnangul on siin tegemist pigem vormilise kui sisulise küsimusega.

Ühise uue koodeksi poolt räägib kahtlemata kontseptis sisalduvate ettepanekute rohkusest tingitud olemasoleva regulatsiooni muudatuste maht ja ulatus - uue seaduse kirjutamine on lihtsam ja eelduslikult ka ülevaatlikum, kui vanade eraldi seaduste parandamine. Samuti võimaldab uue koodeksi koostamine kõrvaldada senise regulatsiooni struktuurilised puudused ning sunniks seadusandjat rohkem ühtlustama ka ühtses koodeksis kasutatavat erialast terminoloogiat.

Teiselt poolt tekitaks päris uue koodeksi, nagu ka lihtsalt päris uute eraldi seaduste koostamine õigustatud küsimuse õiguskindluse seisukohalt, et kas meil on tegemist nüüd täiesti uue süsteemiga, mis asendab vana. Sellega seatakse kahtluse alla eriti viimastel aastatel jõudsalt arenenud ning samuti süsteemi ja seaduste rakendamist ühtlustava kohtupraktika tulemused ning vähendatakse seeläbi ka õiguskindlust. Samas võimaldaks uuele võimalikule koodeksile lisatav seletuskiri kõnealust probleemi ehk suures osas leevendada. Uue seaduse rakendamise probleemid pädevates haldusasutustes kahtlemata muidugi tekivad ning sellise uue koodeksi kehtestamise majanduslikke ning halduskoormuse mõjusid tuleks kindlasti eraldi uurida.

Mis puudutab võrdlusriikide õigust, siis tuleb kindlasti esile tuua, et midagi põhimõtteliselt täiesti erinevat neist leida ei õnnestunud, s.t. mingit võluvitsakest, mis lahendaks lihtsalt ja üheselt kõik meie kehtiva regulatsiooni mured, neist ei saa. Küll pakuvad aga võrdlusriikide õigused detailides meile huvitavaid alternatiivseid lahendusi. Nii üks kui teine alternatiivne lahendus on sõltuv küll ka vastava riigi halduskorraldusest, kuid on piisavalt ka selliseid lahendusi, mida on võimalik ilma pikemata ka Eestis rakendada.

Ühe olulise kontseptsiooni koostamise tulemusena tuleb esile tuua vast siiski rõõmustav tõdemus, et kehtiv regulatsioon nii planeerimise kui ka ehitamise valdkonnas meil siiski toimib. Seetõttu ei pea töögrupp vajalikuks süstemaatiliselt põhimõttelisi ümberkorraldusi (kui ehk vaid järelvalvega seonduvalt, kuid siingi on tegemist pigem laiema halduskorraldusliku küsimusega). Eelnevate aastate ehitusbuum tõi küll välja kehtiva süsteemi kitsaskohad, kuid sundis nii seadusandjat kui ka haldusaparaati leidma ka toimivaid lahendusi. Arvestades Eesti halduspraktika suhtelist noorust võrreldes teiste Vana-Euroopa riikidega, siis ei saa jätta märkimata, et õiguskindlus ja hea halduse tavad ei sünni üleöö ning vajavad kujunemiseks mõningast aega. Niisiis tuleb uue regulatsiooni väljatöötamisel kindlasti arvestada juba kujunema hakanud heade tavadega ning neid mitte lõhkuda pelgalt põhimõttel „uus uue pärast“. Kohalike omavalitsuste teadlikus oma rollist planeerimismenetluses on õnneks samuti kasvav, mida tuleb uue regulatsiooni väljatöötamisel võimalusel toetada. Kokkuvõtvalt keskendusi kontseptsiooni koostajad seega pigem kehtiva regulatsiooni kitsaskohtade kõrvaldamiseks ettepanekute tegemisele kui olemasoleva põhimõttelisele asendamisele millegi täiesti uuega (erandid muidugi välja arvatud, mis on aga tingitud üksikute probleemide olemusest ja ulatusest).

Halduskoormuse vähendamise seisukohalt kontseptsioon kahjuks suuri hüppeid ette ei näe. Seda esmalt juba ainuüksi põhjusel, et Eesti haldussüsteem on oma nooruse tõttu veel niigi suhteliselt „õhuke“ ja mingi bürokraatia hulka on igasuguse haldussüsteemi toimimiseks siiski vajalik. Suuremat efekti on aga ehk võimalik saavutada IT-lahenduste laialdasemal kasutuselevõtul nii planeerimise kui ka ehitamise menetlustes ning kodanike informeerimisel menetluste ülesehitusest ning käigust.

14. septembril 2009.a Tallinnas

Mihkel Tasa

töögrupi juht

Sisukord

Sissejuhatus	2
Sisukord	6
I Planeerimisõigus	20
Planeerimisõiguse üldosa	20
1.1 Seaduse eesmärk ja reguleerimisala	20
1.1.1 Lähtekaalutlused.....	20
1.1.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu.....	20
1.1.1.2 Rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused	20
1.1.1.3 Eesti kehtiv õigus	21
1.1.1.4 Rakenduspraktika ja hinnang.....	22
1.1.1.5 Regulatsioon võrreldavates riikides.....	23
1.1.2 Regulatsiooni ettepanek.....	26
1.2 Planeerimise põhimõtted	26
1.2.1 Lähtekaalutlused.....	26
1.2.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu.....	26
1.2.1.2 Rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused	27
1.2.1.3 Eesti kehtiv õigus	28
1.2.1.4 Rakenduspraktika ja hinnang.....	28
1.2.1.5 Regulatsioon võrreldavates riikides.....	30
1.2.2 Regulatsiooni ettepanek.....	33
1.3 Planeerimisalase tegevuse korraldamine	39
1.3.1 Lähtekaalutlused.....	39
1.3.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu.....	39
1.3.1.2 Rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused	39
1.3.1.3 Eestis kehtiv õigus	40
1.3.1.4 Rakenduspraktika ja hinnang.....	40
1.3.1.5 Regulatsioon võrreldavates riikides.....	43
1.3.2 Regulatsiooni ettepanek.....	45
1.4 Mõisted	48
1.4.1 Lähtekaalutlused.....	48
1.4.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu.....	48
1.4.1.2 Eesti kehtiv õigus	48
1.4.1.3 Rakenduspraktika ja hinnang.....	48

1.4.2 Regulatsiooni ettepanek.....	49
Planeerimisõiguse eriosa	50
1.5 Strateegilised planeeringud	50
1.5.1 Kogu riigi territooriumit hõlmav planeering	50
1.5.1.1 Lähtekaalutlused.....	50
1.5.1.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu	50
1.5.1.1.2 Eesti kehtiv õigus	50
1.5.1.1.3 Rakenduspraktika ja hinnang	51
1.5.1.1.4 Regulatsioon võrreldavates riikides	53
1.5.1.2 Regulatsiooni ettepanek.....	54
1.5.2 Osaliselt riigi territooriumit hõlmav planeering (maakonnaplaneering).....	57
1.5.2.1 Lähtekaalutlused.....	57
1.5.2.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu	57
1.5.2.1.2 Eesti kehtiv õigus	57
1.5.2.1.3 Rakenduspraktika ja hinnang	57
1.5.2.1.4 Regulatsioon võrreldavates riikides	66
1.5.2.2 Regulatsiooni ettepanek.....	70
1.6 Kohaliku omavalitsuse planeeringud.....	76
1.6.1 Kogu kohaliku omavalitsuse territooriumit hõlmav planeering (üldplaneering)	76
1.6.1.1 Lähtekaalutlused.....	76
1.6.1.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu	76
1.6.1.1.2 Eesti kehtiv õigus	76
1.6.1.1.3 Rakenduspraktika ja hinnang	77
1.6.1.1.4 Regulatsioon võrreldavates riikides	84
1.6.1.2 Regulatsiooni ettepanek.....	92
1.6.2 Osa kohaliku omavalitsuse territooriumist hõlmav planeering (detailplaneering).....	97
1.6.2.1 Lähtekaalutlused.....	97
1.6.2.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu	97
1.6.2.1.2 Eesti kehtiv õigus	97
1.6.2.1.3 Rakenduspraktika ja hinnang	98
1.6.2.1.4 Regulatsioon võrreldavates riikides	112
1.6.2.2 Regulatsiooni ettepanek.....	123
1.7 Järelevalve kohaliku omavalitsuse poolt koostatud planeeringute koostamise üle.....	133
1.7.1 Lähtekaalutlused.....	133

1.7.1.1	Regulatsiooni eesmärk ja sisu.....	133
1.7.1.2	Eesti kehtiv õigus	133
1.7.1.3	Rakenduspraktika ja hinnang.....	133
1.7.2	Regulatsiooni ettepanek.....	136
1.8	Erimenetlustega planeeringud	138
1.8.1	Mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise planeering.....	138
1.8.1.1	Lähtekaalutlused.....	138
1.8.1.1.1	Regulatsiooni eesmärk ja sisu	138
1.8.1.1.2	Eesti kehtiv õigus	139
1.8.1.1.3	Rakenduspraktika ja hinnang	140
1.8.1.1.4	Regulatsioon võrreldavates riikides	141
1.8.1.2	Regulatsiooni ettepanek.....	142
1.8.2	Olulise ruumilise mõjuga ehitise planeering	142
1.8.2.1	Lähtekaalutlused.....	142
1.8.2.1.1	Regulatsiooni eesmärk ja sisu	142
1.8.2.1.2	Eesti kehtiv õigus	143
1.8.2.1.3	Rakenduspraktika ja hinnang	143
1.8.2.1.4	Regulatsioon võrreldavates riikides	144
1.8.2.2	Regulatsiooni ettepanek.....	145
1.8.3	Riiklikult tähtsa ehitise planeering	145
1.8.3.1	Lähtekaalutlused.....	145
1.8.3.1.1	Regulatsiooni eesmärk ja sisu	145
1.8.3.1.2	Eesti kehtiv õigus	145
1.8.3.1.3	Rakenduspraktika ja hinnang	146
1.8.3.1.4	Regulatsioon võrreldavates riikides	146
1.8.3.2	Regulatsiooni ettepanek.....	147
1.9	Planeerimise õiguslikud järelmid	147
1.9.1	Planeeringu kehtestamisotsuse vaidlustamine.....	147
1.9.1.1	Lähtekaalutlused.....	147
1.9.1.1.1	Eesti kehtiv õigus	147
1.9.1.1.2	Rakenduspraktika ja hinnang	147
1.9.1.1.2	Regulatsioon võrreldavates riikides	150
1.9.1.2	Regulatsiooni ettepanek.....	151
1.9.2	Kinnisasja võõrandamine ja sundvõõrandamine	151

1.9.2.1	Lähtekaalutlused.....	151
1.9.2.1.1	Regulatsiooni eesmärk ja sisu	151
1.9.2.1.2	Eesti kehtiv õigus	151
1.9.2.1.3	Regulatsioon võrreldavates riikides	154
1.9.2.2	Regulatsiooni ettepanek.....	157
2.	Ehitusõigus	159
2.1	Ehitusvaldkonna reguleerimise üldpõhimõtted	159
2.1.1	Lähtekaalutlused.....	159
2.1.1.1	Eesti kehtiv õigus	159
2.1.1.2	Rakenduspraktika ja hinnang.....	159
2.1.1.3	Regulatsioon võrreldavates riikides.....	163
2.1.2	Regulatsiooni ettepanek.....	167
2.2	Ehitusseaduse põhimõisted.....	168
2.2.1	Ehitis.....	168
2.2.1.1	Lähtekaalutlused.....	168
2.2.1.1.1	Eesti kehtiv õigus	168
2.2.1.1.2	Rakenduspraktika ja hinnang	169
2.2.1.1.3	Regulatsioon võrreldavates riikides	171
2.2.1.2	Regulatsiooni ettepanek.....	172
2.2.2	Ehitamine.....	173
2.2.2.1	Lähtekaalutlused.....	173
2.2.2.1.1	Eesti kehtiv õigus	173
2.2.2.1.2	Rakenduspraktika ja hinnang	174
2.2.2.1.3	Regulatsioon võrreldavates riikides	175
2.2.2.2	Regulatsiooni ettepanek.....	176
2.2.3	Projekteerimine.....	177
2.2.3.1	Lähtekaalutlused.....	177
2.2.3.1.1	Eesti kehtiv õigus	177
2.2.3.1.2	Regulatsioon võrreldavates riikides	177
2.2.3.1.3	Regulatsiooni ettepanekud.....	178
2.3	Ehitusprojekt.....	179
2.3.1	Ehitusprojekti olemus ja nõuded ehitusprojektile	179
2.3.1.1	Lähtekaalutlused.....	179
2.3.1.1.1	Eesti kehtiv õigus	179

2.3.1.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang	179
2.3.1.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides	181
2.3.1.2 Regulatsiooni ettepanekud.....	182
2.3.2 Ehitusprojekti koostamise alused	183
2.3.2.1 Lähtekaalutlused.....	183
2.3.2.1.1 Eesti kehtiv õigus	183
2.3.2.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides	188
2.3.2.2 Regulatsiooni ettepanekud.....	193
2.3.3 Ehitusprojekti ekspertiis	196
2.3.3.1 Lähtekaalutlused.....	196
2.3.3.1.1 Eesti kehtiv õigus	196
2.3.3.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang	197
2.3.3.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides	197
2.3.3.2 Regulatsiooni ettepanek.....	198
2.4 Nõuded ehitistele	200
2.4.1 Ohutusnõuded.....	200
2.4.1.1 Lähtekaalutlused.....	200
2.4.1.1.1 Eesti kehtiv õigus	200
2.4.1.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang	201
2.4.1.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides	202
2.4.1.2 Regulatsiooni ettepanek.....	208
2.4.2 Keskkonnasäästlikkus.....	208
2.4.2.1 Lähtekaalutlused.....	208
2.4.2.1.1 Eesti kehtiv õigus	208
2.4.2.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang	211
2.4.2.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides	212
2.4.2.2 Regulatsiooni ettepanek.....	214
2.4.3 Ehitise kasutamine.....	214
2.4.3.1 Lähtekaalutlused.....	214
2.4.3.1.1 Eesti kehtiv õigus	214
2.4.3.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides	215
2.4.3.2 Regulatsiooni ettepanek.....	219
2.4.4 Ehitise garantii.....	220
2.4.4.1 Lähtekaalutlused.....	220

2.4.4.1.1 Eesti kehtiv õigus	220
2.4.4.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides	221
2.4.4.2 Regulatsiooni ettepanek.....	222
2.4.5 Naabrusõigused	222
2.4.5.1 Lähtekaalutlused.....	222
2.4.5.1.1 Eesti kehtiv õigus	222
2.4.5.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides	222
2.4.5.2 Regulatsiooni ettepanek.....	224
2.4.6 Ehitise välisilme	225
2.4.6.1 Lähtekaalutlused.....	225
2.4.6.1.1 Eesti kehtiv õigus	225
2.4.6.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides	226
2.4.6.2 Regulatsiooni ettepanek.....	228
2.5 Ehitiste eriliigid	230
2.5.1 Väikeehitis	230
2.5.1.1 Lähtekaalutlused.....	230
2.5.1.1.1 Eesti kehtiv õigus	230
2.5.1.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang	234
2.5.1.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides	235
2.5.1.2 Regulatsiooni ettepanek.....	238
2.5.2 Taluhoone, üksikelamu, aiamaja, suvila.....	239
2.5.2.1 Lähtekaalutlused.....	239
2.5.2.1.1 Eesti kehtiv õigus	239
2.5.2.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides	239
2.5.2.2 Regulatsiooni ettepanek.....	240
2.5.3 Ajutine ehitis	240
2.5.3.1. Lähtekaalutlused.....	240
2.5.3.1.1 Eesti kehtiv õigus	240
2.5.3.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang	241
2.5.3.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides	242
2.5.3.2 Ettepanekud regulatsiooniks.....	244
2.5.4 Tehnovõrgud ja –rajatised	244
2.5.4.1 Lähtekaalutlused.....	244
2.5.4.1.1 Eesti kehtiv õigus	244

2.5.4.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang	247
2.5.4.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides	248
2.5.4.2 Regulatsiooni ettepanek.....	250
2.6 Ehitamisega seotud loamenetlused.....	250
2.6.1 Ehitusluba	250
2.6.1.1 Lähtekaalutlused.....	250
2.6.1.1.1 Eesti kehtiv õigus	250
2.6.1.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang	255
2.6.1.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides	256
2.6.1.2 Ettepanekud regulatsiooniks.....	263
2.6.2 Kirjalik nõusolek ja ehitise teatis.....	265
2.6.2.1 Lähtekaalutlused.....	265
2.6.2.1.1 Eesti kehtiv õigus	265
2.6.2.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides	267
2.6.2.2 Ettepanekud regulatsiooniks.....	269
2.6.3 Kasutusluba	269
2.6.3.1 Lähtekaalutlused.....	269
2.6.3.1.1 Eesti kehtiv õigus	269
2.6.3.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang	270
2.6.3.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides	270
2.6.3.2 Regulatsiooni ettepanek.....	272
2.7 Ehitise ja ehitamisega seotud isikud.....	274
2.7.1 Nõuded ehitusalal tegutsevale ettevõtjale	274
2.7.1.1 Lähtekaalutlused.....	274
2.7.1.1.1 Eesti kehtiv õigus	274
2.7.1.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang	282
2.7.1.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides	286
2.7.1.2 Regulatsiooni ettepanek.....	289
2.7.2 Ehitusalal tegutseva ettevõtja kohustused	291
2.7.2.1 Lähtekaalutlused.....	291
2.7.2.1.1 Eesti kehtiv õigus	291
2.7.2.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides	295
2.7.2.2 Regulatsiooni ettepanek.....	296
2.7.3 Ehitise omaniku õigused ja kohustused.....	297

2.7.3.1	Lähtekaalutlused.....	297
2.7.3.1.1	Eesti kehtiv õigus	297
2.7.3.1.2	Rakenduspraktika ja hinnang	298
2.7.3.1.3	Regulatsioon võrreldavates riikides	299
2.7.3.2	Regulatsiooni ettepanek.....	300
2.8	Nõuded ehitustegevusele	301
2.8.1	Lähtekaalutlused.....	301
2.8.1.1	Eesti kehtiv õigus	301
2.8.1.2	Rakenduspraktika ja hinnang.....	304
2.8.1.3	Regulatsioon võrreldavates riikides.....	305
2.8.2	Regulatsiooni ettepanek.....	310
2.9	Riiklik ehitisregister	312
2.9.1	Lähtekaalutlused.....	312
2.9.1.1	Eesti kehtiv õigus	312
2.9.1.2	Rakenduspraktika ja hinnang.....	317
2.9.1.2	Regulatsioon võrreldavates riikides.....	318
2.9.2	Regulatsiooni ettepanek.....	318
2.10	Järelevalve	321
2.10.1	Ehitusjärelevalve olemus.....	321
2.10.1.1	Lähtekaalutlused.....	321
2.10.1.1.1	Eesti kehtiv õigus	321
2.10.1.1.2	Rakenduspraktika ja hinnang.....	322
2.10.1.1.3	Regulatsioon võrreldavates riikides	323
2.10.1.2	Regulatsiooni ettepanek.....	326
2.10.2	Kohaliku omavalitsuse järelevalve.....	326
2.10.2.1	Lähtekaalutlused.....	326
2.10.2.1.1	Eesti kehtiv õigus	326
2.10.2.1.2	Regulatsioon võrreldavates riikides	329
2.10.2.2	Regulatsiooni ettepanek.....	331
2.10.3	Riiklik järelevalve.....	332
2.10.3.1	Lähtekaalutlused.....	332
2.10.3.1.1	Eesti kehtiv õigus	332
2.10.3.1.2	Rakenduspraktika ja hinnang.....	334
2.10.3.1.3	Regulatsioon võrreldavates riikides	335

2.10.3.2 Regulatsiooni ettepanek.....	336
2.11 Ehitusjärelvalve meetmed.....	337
2.11.1 Ettekirjutus	337
2.11.1.1 Eesti kehtiv õigus	337
2.11.1.2 Regulatsiooni ettepanek.....	337
2.11.2 Ehitusloa peatamine.....	338
2.11.2.1 Eesti kehtiv õigus	338
2.11.2.2 Regulatsiooni ettepanek.....	339
2.11.3 Seadustamine	339
2.11.3.1 Eesti kehtiv õigus	339
2.11.3.2 Regulatsioon võrreldavates riikides	341
2.11.3.3 Regulatsiooni ettepanek.....	344
2.11.4 Ümberehitusettekirjutus	344
2.11.4.1 Eesti kehtiv õigus	344
2.11.4.2 Regulatsiooni ettepanek.....	344
2.11.5 Sunniraha.....	344
2.11.5.1 Eesti kehtiv õigus	344
2.11.5.2 Regulatsiooni ettepanek.....	346
2.11.6 Lammutamine	346
2.11.6.1 Eesti kehtiv õigus	346
2.11.6.1.1 Oht inimese elule, tervisele ja varale kui lammutamise alus.....	350
2.11.6.1.2 Õigusliku aluseta ehitatud ehitised kui lammutamise alus.....	351
2.11.6.2 Regulatsioon võrreldavates riikides	352
2.11.6.3 Regulatsiooni ettepanek.....	353
2.12 Vastutus	354
2.12.1.1 Lähtekaalutlused.....	354
2.12.1.1 Eesti kehtiv õigus	354
2.12.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang	356
2.12.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides	357
2.12.1.2 Regulatsiooni ettepanek.....	359
Ehitusõiguse lisad.....	360
Tabel 1. Ehitistele esitatavad nõuded ja rakenduv loamenetlus	360
Selgitused – Tabel 1.	363
Ehitusloata ehitamine	363

Ehitusloa kohustus.....	363
3. Eriseadused	368
3.1 Ehitusmaterjal ja -toode.....	368
3.1.1 Ehitusmaterjali ja -toote mõiste ja järelevalve	368
3.1.1.1 Lähtekaalutlused.....	368
3.1.1.1.1 Eesti kehtiv õigus	368
3.1.1.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega	369
3.1.1.2 Reguleerimise ettepanek.....	370
3.1.2 Ehitustootete ja-materjalile esitatavad nõuded.....	370
3.1.2.1 Lähtekaalutlused.....	370
3.1.2.1.1 Eesti kehtiv õigus	370
3.1.2.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega	375
3.1.2.2 Reguleerimise ettepanek.....	377
3.1.3 Ehitustootete nõuetele vastavuse hindamine	377
3.1.3.1 Lähtekaalutlused.....	377
3.1.3.1.1 Eesti kehtiv õigus	377
3.1.3.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega	382
3.1.3.2 Reguleerimise ettepanek.....	383
3.2 Keskkonnamõju hindamine ja keskkonnamõju strateegiline hindamine	384
3.2.1 Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustuslikkus	384
3.2.1.1 Lähtekaalutlused.....	384
3.2.1.1.1 Eesti kehtiv õigus	384
3.2.1.1.2 Eesti õigus ja seotud Euroopa Liidu õigusega.....	395
3.2.1.2 Reguleerimise ettepanek.....	399
3.2.2 Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine ja algatamata jätmise	400
3.2.2.1 Lähtekaalutlused.....	400
3.2.2.1.1 Eesti kehtiv õigus	400
3.2.2.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega	402
3.2.2.2 Reguleerimise ettepanek.....	402
3.2.3 Keskkonnamõju hindamine ning ehitus- ja kasutusluba	403
3.2.3.1 Lähtekaalutlused.....	403
3.2.3.1.1 Eesti kehtiv õigus	403
3.2.3.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega	406

3.2.3.2	Regulatsiooni ettepanek.....	406
3.2.4	Keskkonnamõju hindamine ja projekteerimistingimused	407
3.2.4.1	Lähtekaalutlused.....	407
3.2.4.1.1	Eesti kehtiv õigus	407
3.2.4.1.2	Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega	410
3.2.4.2	Regulatsiooni ettepanek.....	410
3.2.5	Keskkonnamõju strateegiline hindamine ja planeeringud.....	411
3.2.5.1	Lähtekaalutlused.....	411
3.2.5.1.1	Eesti kehtiv õigus	411
3.2.5.1.2	Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega	413
3.2.5.2	Regulatsiooni ettepanek.....	413
3.3	Ehitamine erivaldkondades	415
3.3.1	Ehitise mõiste eriseadustes	416
3.3.1.1	Lähtekaalutlused.....	416
3.3.1.1.1	Eesti kehtiv õigus	416
3.3.1.1.2	Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega	417
3.3.1.2	Regulatsiooni ettepanek.....	417
3.3.2	Ehitisele esitatavate nõuete vastavuse tõendamine	418
3.3.2.1	Lähtekaalutlused.....	418
3.3.2.1.1	Eesti kehtiv õigus	418
3.3.2.1.2	Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega	419
3.3.2.2	Regulatsiooni ettepanek.....	419
3.3.3	Ehitamise mõiste eriseadustes	419
3.3.3.1	Lähtekaalutlused.....	419
3.3.3.1.1	Eesti kehtiv õigus	419
3.3.3.1.2	Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega	420
3.3.3.2	Regulatsiooni ettepanek.....	420
3.3.4	Ehitamisele esitatavad nõuded	420
3.3.4.1	Lähtekaalutlused.....	420
3.3.4.1.1	Eesti kehtiv õigus	420
3.3.4.1.2	Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega	420
3.3.4.2	Regulatsiooni ettepanek.....	420
3.3.5	Ehitusprojekt ja selle alusmaterjalid.....	421
3.3.5.1	Lähtekaalutlused.....	421

3.3.5.1.1 Eesti kehtiv õigus	421
3.3.5.1.2 Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega	421
3.3.5.2 Regulatsiooni ettepanek.....	421
3.3.6 Ehitusvaldkonnas tegutsevatele isikule esitatavad nõuded	421
3.3.6.1 Lähtekaalutlused.....	421
3.3.6.1.1 Eesti kehtiv õigus	421
3.3.6.1.2 Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega	422
3.3.6.2 Regulatsiooni ettepanek.....	422
3.3.7 Järelevalve	422
3.3.7.1 Lähtekaalutlused.....	422
3.3.7.1.1 Eesti kehtiv õigus	422
3.3.7.1.2 Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega	422
3.3.7.2 Regulatsiooni ettepanek.....	422
3.3.8 Ehitamine kaitse- ja hoiualadel.....	423
3.3.8.1 Lähtekaalutlused.....	423
3.3.8.1.1 Eesti kehtiv õigus	423
3.3.8.1.2 Eesti õigus ja seotud Euroopa Liidu seadusandlusega	426
3.3.8.2 Regulatsiooni ettepanek.....	427
3.3.9 Rohevõrgustiku alal ja miljööväärtuslikul alal ehitamine	428
3.3.9.1 Lähtekaalutlused.....	428
3.3.9.2 Regulatsiooni ettepanek.....	428
3.3.10 Ehitamine rannal ja kaldal	429
3.3.10.1 Lähtekaalutlused.....	429
3.3.10.1.1 Eesti kehtiv õigus	429
3.3.10.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega	438
3.3.10.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides	438
3.3.10.2 Ettepanek regulatsiooniks.....	440
3.3.11 Kaitsevööndid.....	441
3.3.11.1 Lähtekaalutlused.....	441
3.3.11.2 Ettepanek regulatsiooniks.....	456
3.3.12 Muinsuskaitse eritingimused ja järelevalve.....	456
3.3.12.1 Lähtekaalutlused.....	456
3.3.12.1.1 Eesti kehtiv õigus	456
3.3.12.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides	462

3.3.12.2 Regulatsiooni ettepanek.....	462
3.3.13 Ühisveevärk ja -kanalisatsioon.....	463
3.3.13.1 Lähtekaaluatlused.....	463
3.3.13.1.1 Eesti kehtiv õigus	463
3.3.13.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides	469
3.3.13.2 Regulatsiooni ettepanek.....	470
3.3.14 Ehitamine ja ehitise kasutamiseks vajalikud teed, tehnorajatised ja -võrgud ning liitumistasud	471
3.3.14.1 Lähtekaaluatlused.....	471
3.3.14.1.1 Eesti kehtiv õigus	471
3.3.14.1.2 Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega	471
3.3.14.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides	472
3.3.14.2 Regulatsiooni ettepanek.....	473
3.3.15 Ehitustegevus suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtete lähialal.....	474
3.3.15.1 Lähtekaaluatlused.....	474
3.3.15.1.1 Eesti kehtiv õigus	474
3.3.15.1.2 Eesti õiguse seotud Euroopa Liidu seadusandlusega	477
3.3.15.2 Ettepanek regulatsiooniks.....	477
3.4 Maakorraldus	479
3.4.1 Maakorraldus ja ehitustegevus ning planeerimine	479
3.4.1.1 Lähtekaaluatlused.....	479
3.4.1.1.1 Eesti kehtiv õigus	479
3.4.1.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega	482
3.4.1.2 Regulatsiooni ettepanek.....	483
3.4.2 Maakataster ja planeerimine	484
3.4.2.1 Lähtekaaluatlused.....	484
3.4.2.1.1 Eesti kehtiv õigus	484
3.4.2.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega	486
3.4.2.2 Regulatsiooni ettepanek.....	486
Lisa 1 Ehitamise mõiste ehitusvaldkonna eriseadustes	487
Kasutatud allikate loetelu	512
Kasutatud kirjandus	512
Kasutatud normatiivmaterjal	513
Kasutatud eelnõud	518

Kasutatud kohtupraktika..... 518

I Planeerimisõigus

Planeerimisõiguse üldosa

1.1 Seaduse eesmärk ja reguleerimisala

1.1.1 Lähtekaalutlused

1.1.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Eesti planeerimisõigust käsitletava regulatsiooni eesmärk peab andma aluse kogu seadustiku tõlgendamiseks ning kaalutusõiguse teostamiseks, mistõttu omab regulatsiooni eesmärk erilist tähtsust seaduse struktuuris tervikuna. Eesmärgist peab ilmnema, mida seadusandja läbi ruumilise planeerimise saavutada soovib. Regulatsiooni eesmärk peaks olema avatud eeskätt läbi konkreetsete tegevuste ja valdkondade loetelu, millest seaduse rakendamisel peab kindlasti lähtuma - näiteks säästev areng, keskkond, regionaalne tasakaalustus, esteetilised väärtused jne.

Reguleerimisala määratlemise kaudu peab selguma kehtiva regulatsiooni ulatus ja piirid, mis on vajalikud seadusest arusaamiseks ja rakendamiseks.

1.1.1.2 Rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused

Euroopa tasandil on ühtne planeerimise õigus üsna nõrgalt välja kujunenud, sest Euroopa Liidul ei ole eraldi regionaaltasandi ega kohaliku tasandi planeerimise pädevust. Valdava osa Euroopa riikide planeerimise põhimõtete aluseks on Euroopa Nõukogu juures tegutseva Euroopa Regionaalplaneerimise eest vastutavate Ministrite Konverentsi poolt 20.05.1983.a heaks kiidetud „Euroopa regionaalse/ruumilise planeerimise harta² (Torremolinose harta), samuti 1992. aastal Rio de Janeirois toimunud ÜRO konverentsil „Keskkond ja areng“³ vastuvõetud dokumendid (Rio deklaratsioon keskkonnast ja arengust, seisukoht bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni kohta, Agenda 21), mis rõhutasid säästva arengu ja keskkonna olulisuse põhimõtteid. Nimetatud põhimõtetest lähtuti ka säästva arengu rahvusliku strateegia aluseid sätestava säästva arengu seaduse⁴ väljatöötamisel.

Torremolinose harta⁵ toob välja ruumilise planeerimise peamised eesmärgid:

1. Regioonide tasakaalustatud sotsiaal-majanduslik areng

Võttes arvesse Euroopat tervikuna mõjutavaid majanduslikke protsesse, spetsiifilist regionaalset omapära ning arengutelgede ja sidevõrkude olulist rolli, peaks planeerimine kontrollima ülerahvastatud või liiga kiiresti arenevate piirkondade arengut, aitama kaasa mahajäävate piirkondade arengule ning säilitama või kohandama infrastruktuure, mis on olulised taandarenevate või eriti Euroopa tasandil tööjõu rände põhjustatud tööpuuduse probleemiga

2 Council of European Regional/Spatial Planning Charter. Strasbourg: Council of Europe 1984. Kättesaadav aadressil: <http://www.siseministeerium.ee/public/terr.harta.rtf> Mitteametlik tõlge, tõlkinud Riina Reinholm ja Jüri Lass (1.06.2009)

3 Kättesaadav aadressil: http://www.seit.ee/agenda21/EA21/1_01konverents.html Heino Luik (1.06.2009)

4 RT I 1995, 31, 384; 2009, 12, 73

5 Kuna EL tasandil puudub regulatsioon, mis oleks liikmesriikidele õiguslikult siduv, siis on käesolevas töös käsitletud Euroopa Liidu õiguse osas vaid hartas sätestatud.

piirkondade majandusliku stimuleerimise seisukohalt. Äärealad, kus on erinõuded ja struktuuriline potentsiaal sotsiaal-majanduslikuks ümber-tasakaalustamiseks, tuleks paremini siduda Euroopa tööstus- ja majanduskeskustega.

2. Elukvaliteedi paranemine

Planeerimine soodustab eluaseme, töö, kultuuri, vaba aja veetmise ja ühiskonnasiseste suhete, s.o. igapäevaelu kvaliteedi paranemist, samuti iga üksikisiku heaolu kasvu, mille peab tagama töökohtade loomine, majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste võimaluste pakkumine elanikkonna erinevate rühmade püüdluste rahuldamiseks kohtades, kus neid saaks optimaalselt kasutada.

3. Vastutustundlik loodusressursside majandamine ja keskkonnakaitse

Edendades strateegiaid, mis vähendavad konflikti kasvava loodusressursside nõudluse ja vajaduse vahel neid säilitada, püüab planeerimine tagada vastutustundliku keskkonna, maaressursi, maapõue-, õhu-, vee- ja energiaressursi, floora ja fauna majandamise, pöörates erilist tähelepanu looduslikult kaunitele piirkondadele ning kultuuri- ja arhitektuuripärandile.

4. Ratsionaalne maakasutus

Eeltoodud eesmärkide saavutamiseks pöörab planeerimine erilist tähelepanu suurte linnaliste ja tööstuslike komplekside ning suuremate infrastruktuuride paiknemisele, ülesehitusele ja arengule, samuti põllumajandus- ja metsamaa kaitsele. Regionaalse/ruumilise planeerimispoliitikaga peab kaasnema maakasutuspoliitika, võimaldamaks üldsuse huve rahuldavate eesmärkide teostamist.

Torremolinose harta kohaselt peab ruumiline planeerimine arvesse võtma paljude individuaalsete ja institutsiooniliste ruumi korraldamist mõjutavate otsustajate olemasolu, kõigi prognoosivate uuringute ebakindlust, turu survet, administratiivsete süsteemide eripärasusi ning erinevaid sotsiaal-majanduslikke ja keskkonnatingimusi. Planeerimine peaks püüdma neid mõjusid kõige harmoonilisemal viisil sobitada.

Viimastel aastatel on Euroopa Ühenduste Komisjon pööranud rohkem tähelepanu planeerimise erinevatele tahkudele, sh merealadele planeerimisele⁶.

1.1.1.3 Eesti kehtiv õigus

Planeerimisseaduse⁷ (PlanS) § 1 lg 1 kohaselt reguleerib seadus riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid planeeringu koostamisel.

PlanS § 1 lg 2 kohaselt on seaduse eesmärk tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks. PlanS sätteid kohaldatakse ka ehitise kui vallasasja ning selle omaniku või valdaja suhtes (§ 1 lg 4). Ruumiline planeerimine on sätestatud kui demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult

⁶ Euroopa Ühenduste Komisjoni teatis Mereala ruumilise planeerimise suunised: ühiste põhimõtete saavutamine Euroopa Liidus, KOM 2008/791, kättesaadav www.europa.eu

⁷ RT I 2002, 99, 579; 2009, 19, 115

arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi (§ 1 lg 3).

Planeeringute elluviimisega kaasneva keskkonnamõju strateegilist hindamist korraldatakse keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses⁸ (KeHJS) sätestatud juhtudel ja korras. Võimaluse korral ühendatakse keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus planeeringu koostamise menetlusega. Sellisel juhul peavad olema täidetud mõlemale menetlusele kehtestatud nõuded. (§ 1 lg 5).

1.1.1.4 Rakenduspraktika ja hinnang

Kehtiva seaduse kohaselt reguleerib PlanS riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid planeeringu koostamisel. Seega on PlanS reguleerimisala planeeringute koostamisel määratletud vaid riigi, kohalike omavalitsuse ja teiste isikute suhete reguleerimise kaudu. Kuna PlanS reguleerib lisaks suhetele, mis tekivad planeerimismenetluse käigus, ka mitmeid teisi küsimusi (nt nõuded planeeringute sisule, menetluskord, vaidlustamise võimalused), siis on PlanS välja toodud reguleerimisala liiga kitsas ja seega ebapiisav.

PlanS 01.07.2009.a jõustunud versioonis lisati PlanS § -i 1 seni puudunud viide haldusmenetluse seadusele⁹ (HMS). Seega kui puudub erikord, tuleb lähtuda üldistestüldistest haldusmenetluse põhimõtetest ja avatud menetluse läbiviimise korrast.

Kuna ruumilise planeerimise näol on tegemist avatud menetlusega, millesse kaasatavate isikute ring ei ole üheselt määratletud, võib kehtivat seaduse reguleerimisala isikute vaheliste suhete reguleerimise ulatuse määratlemisel pidada piisavaks. Samas ei reguleeri seadus ainult isikute vahelisi suhteid ning PlanS-s sätestatud reguleerimisala vajaks seetõttu mõningast laiendamist ja täpsustamist.

PlanS eesmärgi sätestamisel on lähtutud Torremolinose hartas toodust, mille kohaselt hõlmab ruumiline planeerimine endas ka säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamist, maakasutamist ja ehitamist. Samas hõlmab PlanS § 1 lg 3 toodud ruumilise planeerimise määratlus endasse ka pikaajalist ruumilise arengu kavandamist. Sisuliselt on ruumilise planeerimise definitsiooni näol tegemist pigem planeerimispõhimõtetega (planeerimine peab olema demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi).

Kehtivas PlanS §-s 1 toodud seaduse eesmärk on liiga laiahaardeline ja üldine, säte on üle võetud planeerimis- ja ehitusseaduse¹⁰ (PES) regulatsioonist, milles seaduse eesmärk oligi laiem: seaduse eesmärk oli reguleerida ka ehitamist ning keskkonna mõjutuste hindamist¹¹. Käesoleval ajal sätestab PlanS aga ainult planeerimise põhimõtted ja menetluse, seega on seaduse eesmärgis

⁸ RT I 2005, 15, 87; 2009, 3, 15

⁹ RT I 2001, 58, 354; 2009, 27, 164

¹⁰ Esmakordselt avaldatud: RT I 1995, 59, 1006, jõustunud 22.07.1995, kehtis kuni 31.12.2002

¹¹ Mõjude hindamise üldised reeglid strateegiliste dokumentide koostamisel, sh. planeerimisel on sätestatud alles 2001. aastal Euroopa Liidu Direktiivis 2001/42/EC (Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment).

viited ehitamise, maakasutuse ja keskkonnamõjude hindamise reguleerimisele üleliigsed. Eesmärgi mõiste vajab uues regulatsioonis uut sisustamist, sest kehtivas õiguses on eesmärgi mõiste sõnastatud laialivalguvalt, mistõttu on selle järgimine praktikas raskendatud.

Kokkuvõtvalt võib märkida, et PlanS eesmärgi mõiste kasutamine on ebaühtlane ning laialivalgud ja võimaldab erinevaid tõlgendusi, mistõttu võib eesmärk jääda arusaamatuks nii seaduse rakendajatele kui ka laiemale üldsusele.

PlanS § 1 lg 4 sisuline mõte, mille kohaselt kohaldatakse seadust ka ehitise kui vallasasja ning selle omaniku ja valdaja suhtes, jääb ebaselgeks seda enam, et eesmärk, mis tänaseks peaks olema suures osas ka täidetud, on suunatud kõikide ehitiste kinnistamisele, e need peavad olema valdavalt kinnisasjad.

1.1.1.5 Regulatsioon võrreldavates riikides

Soome

Soomes kehtiva maakasutus- ja ehitusseaduse¹² eesmärk on tagada, et maa- ja veelade kasutamine ja neil toimuv ehitustegevus looks tingimused soodsaks elukeskkonnaks ning toetaks ökoloogiliselt, majanduslikult, sotsiaalselt ja kultuuriliselt säästvat arengut.

Soomes kehtivast regulatsioonist ilmneb planeeringu lai mõjuala: maakasutuse eesmärgid ja planeeringuid tuleb arvesse võtta ka muu planeerimise ja keskkonnakasutuse otsustamise juures. Seega mõjutavad planeeringud, ilmselt peaaesjalikult üleriigilised eesmärgid ja maakonna või teemaplaneering, ka muid otsustusprotsesse.

Planeerimise eesmärgid Soomes on edendada interaktiivse planeerimismenetluse ja piisava hindamismenetluse kaudu erinevaid hüvesid nagu elu- ja looduskeskkond, teenuste kättesaadavus. See säte aitab konkretiseerida avaliku võimu kandjale neid asjaolusid ja huve, mida planeerimismenetluses arvesse tuleks võtta ja omavahel tasakaalustada ning seetõttu on sarnase üldsätte lisamine koostatavasse regulatsiooni kasulik.

Taani

Analoogselt Eesti seaduses sisalduvale, rõhutatakse Taani planeerimisseaduse¹³ §-s 1 vajadust ühiskondlike huvide kooskõlastamiseks planeerimistegevuse käigus, kuid lisaks tuuakse seaduse eesmärgina välja vajadus looduse ja keskkonna kaitsmiseks, loomade ja taimede säilimise ja ühiskonna jätkusuutliku arengu tagamiseks. Eraldi rõhutatakse riigi sihipärase arendamise tagamist, väärtuslike hoonete, linnakeskkonna ja maastike säilitamist ja loomist, avalikkuse kaasamist, rannaalade kui olulise loodus- ja maastikuressursi säilitamise vajadust ja õhu, vee ja mulla saastamise ning mürasaaste ennetamist.

Taani planeerimisseadus seaduse reguleerimisala üheselt välja ei too.

Norra

12 No. 132 Land Use and Building Act. Issued in Helsinki on February 5, 1999. Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/haku.php?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=building&submit=Search>

13 LBK nr 813 af 21/06/2007

Norras kehtiva planeerimis- ja ehitusseaduse¹⁴ § 1 sätestab seaduse reguleerimisala järgnevalt: kui seadusega või selle alusel ei ole sätestatud teisiti, on seadus kehtiv kogu riigis, kaasa arvatud veekogudel. Merealade puhul kehtib seadus territoriaalmere lähtejooneni. Üksikute merealade puhul võib Kuningas määrata seaduse reguleerimisala piiri territoriaalmere lähtejoonest sissepoole. Seadus ei hõlma meres asuvaid torujuhtmeid nafta transpordiks.

Norra seaduse § 2 kohaselt peab seadus looma eelduse riigi, regionaalse ja kohaliku omavalitsuse tegevuse koordineerimiseks ning andma aluse ressursside kasutamist ja kaitset puudutavateks otsusteks, arendustegevuseks ning esteetiliste kaalutluste arvestamise tagamiseks. Planeerimisele ja ehitamisele esitatavate erinõuete läbi peab seadus looma eeldused selleks, et maakasutus ja hoonestus oleksid võimalikult suureks kasuks nii üksikisikule kui ühiskonnale. Seadusekohase planeerimise juures tuleb eriti arvestada võimaluste loomist laste heade kasvutingimuste tagamiseks.

Saksamaa

Esmalt väärrib tähelepanu, et Saksamaal on planeerimise- ning ehitusalane seadusandlik pädevus jaotatud erinevate riigiõiguslike subjektide vahel, kelleks on antud juhul ühelt poolt föderaalne riik - Liit (*Bund*) - ning teiselt poolt üksikud liidumaad (*Bundesländer*)¹⁵. Põhimõtteliselt kuulub igasugune seadusandlik pädevus Saksamaal liidumaadele, kui GG ei ole sätestanud teisiti¹⁶. GG art 74 lg 1 nr 18 kuulub „maaõigus“ (*Bodenrecht*) nn konkureerivasse pädevusse, s.t. et kui see on vajalik riigiüleste ühtlaste elamistingimuste loomiseks või majandusliku või õigusliku föderaalne ühtsuse tagamiseks, siis on Liidul õigus anda vastavas valdkonnas seadusi ning kui Liit selliseid seadusi annab, siis kaotavad liidumaad vastava seadusandliku pädevuse¹⁷.

Maaõiguse all mõistavad sakslased avalik õiguslikke norme, mille esemeks on inimese ja maa (*Boden*) vahelised suhted¹⁸. Siia alla liigituvad peamiselt ruumiline planeerimine ning maakorraldus (kruntimine aga ka kinnistute ühendamine, jagamine ning muutmise), samuti aga ka maa kui kinnisasjade tsiviilkäive¹⁹. Siia alla ei liigitu ehitamise korraldamise reguleerimine, s.h. ehitusalane järelevalve (*Bauordnungsrecht*)²⁰.

Tingituna ülal kirjeldatud seadusandliku kompetentsi jagunemisest puudub Saksamaal ühte planeerimis- ja ehitusõiguse koodeksi, mis reguleeriks samaaegselt nii ruumilist planeerimist kui ka ehitamist. Sakslaste föderaalne ehitusseadus (*Baugesetzbuch*; BauGB) reguleerib pigem ehitamise aluseks olevat ruumilist planeerimist, s.h. sisustab ehitusõigust, mis on tuleneb vastava maatüki planeeringust (vastates küsimusele: „Mida võib kuhu ehitada?“). Ehitamise korraldust reguleerivad seadustena liidumaade ehituskorrad (*Bauordnung*), kusjuures igal liidumaal on oma vastav seadus (vastates küsimusele: „Millal ja kuidas võib ehitada?“)²¹.

¹⁴ 1985-06-14, seadus nr 77, ISBN 82-504-1434

¹⁵ vrd. Saksamaa põhiseaduse (*Grundgesetz*, GG) art 70 lg 1, art 74 lg 1 nr 14, 18, art 75 lg 1 nr 3, 4 lg 2 ja 3.

¹⁶ GG art. 70 lg 1, 2.

¹⁷ GG art. 72 lg 1.

¹⁸ Saksamaa põhiseaduslikkuse järelevalve kohus (*Bundesverfassungsgericht*; BVerfG) oma otsuses 16.06.1954, avaldatud BVerfGE 3, 407 (424).

¹⁹ Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 38.

²⁰ BVerfGE 3, 407 (433); Jarass/Pieroth, GG, Art 74 Rn. 39.

²¹ Näiteks Hamburgi ehituskord (*Hamburgische Bauordnung*; HBauO), avaldatud HmbGVBl. 2005, lk 525; leitav internetis käesoleva dokumendi koostamise ajal aadressil <http://hh.juris.de/start.htm>.

BauGB reguleerib lisaks ehitusõiguse aluseks olevale ruumilisele planeerimisele (meie mõistes üld- ja detailplaneeringud; *Bauleitplanung*) ka ruumilise planeerimise võimaldamise meetmeid (*Sicherung der Bauleitplanung*), maakorraldust (*Bodenordnung*), sundvõõrandamist (*Enteignung*), maadele avalikelt teedelt juurdepääsu võimaldamist (*Erschliessung*), ehituslikku saneerimist (*Städtebauliche Sanierung*), linnaehituslikke põhimõtteid (*Städtebauliche Gebote*) ning maade väärtuse hindamist (*Wertertmittlung*).

Saksa planeerimisõigus hõlmab kaht eraldi süsteemi, milleks on ehitusplaneerimisõigus (*Bauplanungsrecht*) ja eriplaneerimisõigus (*Fachplanungsrecht*).

Ehitusplaneerimise esemeks on konkreetse maa-ala (nt linna või liidumaa) ehitusliku ja muul viisil kasutamise reguleerimine. Eriplaneerimise esemeks on aga konkreetse objekti (nt liidumaa vahelise kiirtee) planeerimine ja rajamine.

Käesoleval ajal on Saksamaa põhiseaduse artikli 75 lõike 1 punkti 4 alusel üleriigilisel tasandil antud raamseaduseks regionaalplaneerimise seadus (*Raumordnungsgesetz*²², ROG), mida täiendavad ja rakendavad liidumaade seadused²³. Nii on liidumaade ja piirkondade arengukavad osaliselt reguleeritud liiduseadusega (ROG) ja osaliselt liidumaadel planeerimiseseadustega. Kuna Liidul on regionaalplaneeringu osas üksnes raamseaduse väljaandmise kompetents, siis piirdub ROG ainult üldiste põhimõtete ja regulatsioonidega, mida liidumaade seadusandjad võivad ja peavad täpselt rakendama. Kohaliku omavalitsuse ehitusplaanide (meie mõistes detail- ja üldplaneeringud) õiguslikuks aluseks on ehitusseadustik²⁴, mis on ehitusplaneerimisõiguse keskseks aktiks (*Baugesetzbuch*, BauGB). Viimases pole määratletud planeerimise mõistet nagu meil (mis meil on osutunud ka kasutuks), vaid planeerimise kui tegevuse eesmärgid. Planeerimiseesmärkide määratlemine seaduses on erakordselt tähtis kaalutusotsuste langetamise seisukohalt. Maakasutusplaan ja hoonestusplaan, mis on võrreldavad meie detailplaneeringuga²⁵, tuleb viia vastavusse neist kõrgemal seisvate üldisemate planeeringutega; vastavusse viimise kohustusele vastab alama astme planeeringute koostajate õigus osaleda kõrgemalseisvate haldusasutuste plaanide koostamisel (nn vastuvoolupõhimõte)²⁶. Seega peab iga planeering vastama planeerimisõiguse eesmärkidele, mille loetelu on sätestatud seaduses. Nii peab läbi maakasutusplaani ja hoonestusplaani ellu viima jätkusuutlikku linnaehituslikku arengut, mis võtab tasakaalustatult arvesse sotsiaalseid, majanduslikke, keskkonnakaitselisi ja ka tulevaste põlvete vajadusi ja tagama üldistes huvides sotsiaalselt õiglase maakasutuse. Maakasutusplaan ja hoonestusplaani rakendamine peab toetama inimväärset keskkonda ja kaitsma ning edendama looduslikke elutingimusi (*natürlichen Lebensgrundlagen*), samuti võtma vastutuse üldise kliimakaitse eest nagu ka säilitama ja edendama ehituskultuurilist linnaehituslikku olmet, koha- ja maastikupilti.

22 Esmakordselt avaldatud 18.08.1997 (BGB1. I 1997, lk 2081)

23 Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. *Juridica* 2006 VII, lk 443-450

24 Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa, Juura. Tallinn 2004, lk 276.

25 Nii hoonestusplaan kui ka maakasutusplaan on ainult tinglikult meie detailplaneeringu ja üldplaneeringuga võrreldavad. Hoonestusplaan on oluliselt täpsem kui detailplaneering, sest selles sisalduvad tingimused ehituseks, mida ehitusloaga ainult täpsustatakse. Hoonestusplaan on märksa rohkem ehitamisele suunatud kui meie detailplaneering. Maakasutusplaan on olemuselt rohkem üldplaneeringu lähedane ning see koostatakse juba suurema maa-ala kohta.

26 Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa, Juura. Tallinn 2004, lk 276.

Saksamaal eristatakse põhimõtteliselt, kas tegu on planeeringu eesmärgi või põhimõttega ja mõlema puhul on teoorias kindlaks kujunenud siduvuse erinevus (vt. planeerimise põhimõtete Saksamaa osa A 5.2).

1.1.2 Regulatsiooni ettepanek

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.

Reguleerimisala määratlemisel määratlemisel võib lähtuda Norras ja Soomes kehtivast regulatsioonist, kus reguleerimisala on määratletud läbi riigi territooriumi, mis hõlmab nii maa- kui ka veealasi (sh mereala).

Uue regulatsiooni eesmärgiks võiks olla ökosüsteemist lähtuv säästva arengu, keskkonnakaitse, regionaalse tasakaalustatuse, esteetiliste kaalutluste järgimise, kultuuriliste väärtuste kaitsmise, kasutusest välja langenud alade taasasustamise eelistamise vaba maa kasutuselevõtule (e ratsionaalset maakasutust), teenuste kättesaadavuse jms tervikliku ja kvaliteetse elukeskkonna saavutamiseks ja selle kestmiseks vajalike põhimõtete järgimise kohustuslikkus. Samuti tuleks sätestada 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 riskianalüüsides on kohustuslikud alusdokumendid planeeringute koostamisel, omavalitsuse arengukava koostamisel tuleb aga lähtuda maakonnaplaneeringust jne. Analoogselt Saksamaal kehtiva regulatsiooniga tuleks sätestada ka põhimõtte, mille kohaselt on ruumilise planeerimise eesmärkide järgimine avalik-õiguslikele asutustele kui ka teistele ruumilist mõju omavate tegevuste kavandajatele ja nende elluvijatele, kohustuslik.

Eraldi tuleb rõhutada asjaolu, et ruumiline planeerimine hõlmab kolme ruumilist aspekti, milledeks on maapind, maapõu ja õhuruum planeeritava ala kohal. Mereala ruumilisel planeerimisel on need kolm aspekti vastavalt veepind, veesammas selle all merepõhjani ja õhuruum veepinna kohal.

Planeerimisel on oluline eriline menetluskord, mis erineb tavalisest haldusmenetluse avatud menetlusest. Menetluslike eesmärkideina väärksid eraldi rõhutamis planeeringu sisu kõrge kvaliteet ehk planeeringu vastavus eesmärkidele ning selle menetlemise interaktiivsus, ekspertiiside laiaulatuslikkus ning informatsiooni kättesaadavus (e avaliku menetluse põhimõtete järgimine) kogu planeerimismenetluse jooksul.

1.2 Planeerimise põhimõtted

1.2.1 Lähtekaalutlused

1.2.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Planeerimispehiohtete kehtestamisel tuleb lähtuda Eesti p hiseaduses²⁷ (PS) sisalduvatest  igusriiklikest printsiipidest:

- p hi iguslikult: omandiõigus (PS   32), kodu puutumatus (PS   33), ettevõtlusvabadus (PS   31) jt;
- objektiiv-õiguslikult: riiklik kaitse- ja menetluskohustus (PS   13 ja 14), sotsiaaliigiprintsiip ja üldine v rdsus igus (nt ühtlase elatustaseme tagamine riigi erinevais piirkondades, PS   10 ja 12),  igusriigiprintsiip ( igus korraldusele ja menetlusele, seaduse ülimuslikkus, halduse seaduslikkus, proportsionaalsus ja võimude lahusus, PS   3 ja 10) ja keskkonnakaitse (PS   5 ja 53).

Läbi planeerimispehiohtete sätestamise peab seadusandja tooma välja eriti kõrgetasemelist kaitset v arivad valdkonnad e lähtuda tuleks juriidilises kirjanduses kajastamist leidnud olulisuse pehiohttest: mida intensiivsem on p hi igusriive, seda täpsemini ja konkreetsemalt tuleb see seaduslikul tasandil reguleerida. Olulisuse pehiohttest tuleneb ka see, et riiklikult tähtsate valdkondade otsustusi ei tohi üle anda seaduse rakendajale. Vaatamata planeerimisvabadust piiravate printsiipide nimekirja n ilisele pikkusele jääb haldusele planeerimisel siiski suurem otsustusruum kui paljudel muudel kaalutusõiguse teostamise juhtudel.

Kuna planeerimismenetluses on võrreldes paljude teiste haldusmenetluse alaliikidega jäetud oluliselt suurem kaalutusruum menetluse läbiviijale, siis seda selgemad peaksid olema seaduse tasandil toodud pehiohtted, millest tuleb lähtuda õiglase otsuste langetamiseks vajaliku diskretsiooni teostamisel.

1.2.1.2 Rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused

Torremolinose hartas võeti kasutusele ruumilise planeerimise mõiste ning s testatis testati ruumilise planeerimise pehiohtted. Harta kohaselt annab ruumiline planeerimine geograafilise väljundi ühiskonna majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele ja keskkonnapoliitikale. Ruumiline planeerimine on suunatud tasakaalustatud regionaalse arengu saavutamisele ja ruumi f isilisele organiseerimisele vastavalt üldisele strateegiale.

Inimene ja tema heaolu, samuti tema interaktiivne suhe keskkonnaga on ruumilise planeerimise huvikeskmes, seades eesmärgiks inimlikus maastaabis planeeritud ümbruses isiksuse arengule viiva keskkonna ja elukvaliteedi loomise igale üksikisikule. Ruumiline planeerimine peab olema demokraatlik, k ikehaarav, funktsionaalne ning pikaajalisusele orienteeritud:

- demokraatlikkus: planeerimine tuleb läbi viia selliselt, et oleks tagatud huvitatud inimeste ja nende poliitiliste esindajate osalus (demokraatlikkuse pehiohte tuleneb lisaks Torremolinose hartas sätestatule ka Århusi Konventsiooni pehiohtetest²⁸, millele vastavalt tuleb tagada üldsusega konsulteerimine ja osavõtt otsuste langetamises keskkonnaasjades);
- k ikehaaravus: planeerimine peab tagama erinevate sektoraalpoliitikate koordineerimise ning nende integreerimise üldistesse l htealustesse;

²⁷ RT 1992, 26, 349; 2007, 33, 210

²⁸ RT II, 29.06.2001, 18, 89

- funktsionaalsus: planeerimine peab arvestama ühistel väärtushinnangutel, kultuuril ja huvidel baseeruva regionaalse teadvuse olemasoluga, mis mõnikord ületab administratiivsed ja territoriaalsed piirid, pidades samal ajal silmas erinevate maade institutsioonilist korraldust;
- orienteeritus pikaajalisusele: planeerimine peab analüüsima ja arvesse võtma pikaajalisi majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi, ökoloogilisi ja keskkondlikke trende, arenguid ja muutusi.

1.2.1.3 Eesti kehtiv õigus

Planeerimise põhimõtted on sätestatud PlanS §-s 3, mille lg 1 kohaselt on planeeringute koostamine avalik. Avalikustamine on kohustuslik, et tagada huvitatud isikute kaasamine, õigeaegne informeerimine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus.

PlanS § 3 lg 2 kohaselt on DP koostamine kohustuslik linnades ja alevites ning alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritletatutel kompaktsel asustusega territooriumi osadel:

- 1) uue hoone, välja arvatud üksikelamu kõrvalhoone, suvila kõrvalhoone ja aiamaja kõrvalhoone või kuni 20 m² ehitusaluse pindalaga väikehoone, püstitamise korral ja on selle hoone püstitamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks;
- 2) olemasoleva hoone, välja arvatud üksikelamu, suvila ja aiamaja või nende kõrvalhooned, maapealse osa kubatuuri laiendamise korral üle 33 protsendi ja on selle hoone laiendamiseks koostatava ehitusprojekti;
- 3) maa-alade kruntideks jaotamise korral.

PlanS § 3 lg 3 kohaselt võib kinnisomandile planeeringu alusel seada seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi:

- 1) DP koostamise kohustuse korral – kehtestatud DP alusel;
- 2) DP koostamise kohustuse puudumise korral – kehtestatud ÜP alusel.

Lisaks leidub põhimõtteid sisaldavaid sätteid ka PlanS menetluse peatükis; näiteks on põhimõttena käsitletav info kättesaadavuse tagamine planeerimismenetluses, mis on reguleeritud §-s 14: planeeritaval maa-alal asuvad või selle kohta käivaid andmeid valdavad isikud on kohustatud tasuta andma planeeringu koostamiseks vajalikke andmeid planeeringu koostamist korraldavale haldusorganile või tema poolt volitatud planeeringu koostajale ning planeeringu koostamist korraldav haldusorgan on kohustatud tagama planeeringu koostamise käigus kogutud andmete ja materjalide säilimise ja huvitatud isikutele kättesaadavuse.

1.2.1.4 Rakenduspraktika ja hinnang

Praktilises kirjanduses “Soovitused detailplaneeringu koostamiseks”²⁹ on planeerimispõhimõtteid pealkirjastatud kui:

- avalikkuse;
- demokraatlikkuse;

²⁹ Kättesaadav aadressil: http://www.siseministeerium.ee/public/soov_detailplan.pdf, lk 5-7.

- omavalitsusekesksuse e KOV planeeringumonopoli;
- omandile tingimuste ja kitsenduste seadmise lubatavuse;
- kõikehaaravuse ja koostajate professionaalsuse;
- üksikute ja üldiste huvide kokkuleppe;
- keskkonna muutmise ja säilitamise vahelise tasakaalu leidmise põhimõtet.

Kahjuks ei ole kõik ülaltoodud põhimõtted leidnud seni selget ja üheselt mõistetavat väljundit seaduse tasandil. Samuti ei näe kehtiv PlanS üheselt ette üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringu koostamise üldist kohustust. Nende planeeringute koostamiskohustus oli sätestatud erinevate rakendussätetega.

Kehtivas regulatsioonis on ainukese planeerimise põhimõttena käsitletav säte põhimõtteid käsitlevas paragrahvis vaid PlanS § 3 lg 1 toodud avalikkuse põhimõte, mis kajastub seaduses ka läbivalt. Teoreetilises kirjanduses eristatakse kahte liiki avalikkuse osalusega menetlusi: 1) igäuhe menetlus või populaarosalusega menetlus, milles osalemise õigus on igal isikul ega eelda puutumuse olemasolu ja 2) huviosalusega või puudutatud isikute menetlus, kus menetlusse astuja peab eelnevalt tõendama oma huvitatust või puudutatust. Planeerimismenetluse puhul on tegemist populaarmenetlusega³⁰: Igal isikul on õigus olla informeeritud kavandatavatest üld- ja detailplaneeringutest (§ 11 lg 1) ja kõikidest algatatud planeeringutest (§ 12), osaleda planeeringu väljatöötamisel (§ 16, 18, 20) ja vaidlustada planeeringu kehtestamise otsust (§ 26). Selline igäuhe õigus osaleda planeeringulahenduste väljatöötamisel on mõeldav vaid siis, kui lähtutakse haldusmenetluse üldpõhimõtetest: iga otsus vajab kaalumist ning põhjendamist. Eeltoodut arvesse võttes on planeerimismenetluse puhul sisuliselt tegemist avatud menetlusega HMS 3. peatüki mõttes.

PlanS § 3 lg 2 toodud detailplaneeringu koostamisega alade määratlemisele, uue hoone rajamise alustele ja olemasoleva hoone laiendamisele sätestavaid nõudeid põhimõtetenäe käsitleda ei saa, vaid pigem on tegemist planeerimismenetlusele kohalduvate nõuetega, mis tuleks lisada PlanS struktuuris vastavat regulatsiooni käsitlevatele sätetele.

Lisaks sellele, et informatsiooni kättesaadavuse paragrahv ei asu teiste põhimõtete paragrahvide juures, ei selgu PlanS §-st 14, kas isikutelt võib planeeringu koostamiseks vajalikke andmeid küsida vaid pärast planeeringu algatamist ja igas planeerimismenetluse staadiumis või ka näiteks enne planeeringu algatamist. Kuna isikutel on kohustus anda andmeid tasuta (sätte kohaselt tuleb andmeid anda, mitte näiteks võimaldada haldusorganil andmetega tutvumist nende asukohas vms), võib andmete tasuta andmine muutuda regulatsiooniga hõlmatud isikute suhtes ülemäära koormavaks. Võrdluseks: avalikul võimul puudub kohustus eraisikutele piiramatul koguses tasuta andmeid anda; avaliku teabe seaduse³¹ § 25 lg 2 järgi tasub teabenõudja teabevaldajale paber kandjal valmistatud koopiade eest iga väljastatud lehekülje eest alates 21. leheküljest.

PlanS § 14 lg 1 kohaselt peab planeeringu koostajal andmete saamiseks olema haldusorgani volitus. Praktikas planeeringu koostajale volitust ei anta. Kuna seadus ei nõua eraldi volikirja väljastamist, tuleb planeeringu koostaja volitamise küsimus lahendada planeeringu koostajaga sõlmitavas lepingus. Andmete küsimisel on tegemist haldusülesande täitmisega ja andmete esitamiseks kohustatud isik peab saama veenduda selles, et temal tõepoolest lasub andmete

³⁰ Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. - Juridica 2006, nr 7.
³¹ RT I 2000, 92, 597; 2008, 35, 213

andmise kohustus. PlanS § 14 lg 1 välistab olukorra, kus näiteks planeeringu koostamise algatamise ettepanekut kaaluv eraisik saaks teistele eraisikutele päringuid esitada.

Printsiibid pole aga siiski mitte PlanS täielikult välja jäänud: planeerimispõhimõtted tulenevad PlanS §-s 1 sätestatud seaduse eesmärgist ja ruumilise planeerimise mõiste määratlusest (e planeerimine peab arvestama võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajaduste ja huvidega; planeerimine peab olema demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv ning funktsionaalne; planeerimise tulemus – ruumiline areng – peab olema säästev ja tasakaalustatud; planeerimine peab kavandama pikaajalist ruumilist arengut, mis arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi). Kuid selline eesmärkide leidmine ruumilise planeerimise mõistest sõltub tegelikkuses haldusorgani võimekusest. Reeglina jääb vaid mõistes sisalduvatest deklaratiivsetest sõnadest väheks, et otsustaja suudaks valikute tegemisel neist lähtuda.

Põhiseaduse § 32 kohaselt on igäühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Igäühel on õigus enda omandit vallata, kasutada ja käsutada, kinnisomandi kitsendused sätestab seadus. Sellest põhimõttest lähtudes on PlanS § 3 lõikes 3 sätestatud, et teatud juhtudel üldplaneeringuga, teatud juhtudel detailplaneeringuga saab seada kinnisomandile maakasutus- ja ehitustingimusi. Samas on PlanS-s ka sätteid, mis lubavad nt projekteerimistingimusi välja anda ka teiste planeeringuliikide alusel (nt PlanS § 7 lg 4).

PlanS § 3 lõikest 3 ei selgu, milliseid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi kinnisomandile planeeringu alusel võib seada ja milline on sätte õiguslik siduvus. Märkimist väärib, et sätte sõnastuse kohaselt ei seata kitsendusi mitte planeeringuga, vaid planeeringu alusel.

Seega on PlanS kohased planeerimise põhimõtted sätestatud ebapiisavalt ja vajavad selgemat sätestamist. Samuti ei ole piisavalt reguleeritud planeeringu kohustuslik iseloom. Ühesed ja selgelt sätestatud planeerimise põhimõtted aitaksid tagada planeerimisotsuste (planeeringute) paremat kvaliteeti. Samuti oleks vajalik koondada planeerimise põhimõtted ühte paragrahvi, mis lihtsustaks seadusest arusaamist ja tõhustaks seaduse rakendamist.

1.2.1.5 Regultatsioon võrreldavates riikides

Norra ega ka Taani vastavad seadused planeerimise põhimõtteid eraldi välja ei too, küll aga on põhimõtted tuletatavad läbi seaduste eesmärkide. Sarnaselt Eestile läbib mõlemad seadusi planeerimismenetluse avalikkuse põhimõte.

Soome

Soome LUBA s. 5.1 sisaldab üldist ruumilise planeerimise eesmärkide loetelu. Eesmärgid on sõnastatud järgmiselt: edendada interaktiivse planeerimis(menetlus)e ja piisava hindamismenetluse kaudu erinevaid hüvesid nagu elu- ja looduskeskkond, teenuste kättesaadavus. Soomes kehtiv regulatsioon rõhutab seaduslikkuse põhimõtet – planeeringu kehtestaja (maakasutus) kokkulepped ei tohi olla vastuolus seaduses sätestatud planeerimise eesmärkide ja planeeringu sisunõuetega. Samuti on sätestatud põhimõte, et maakasutuskokkulepped peavad olema avalikud.

Saksamaa

Saksamaal on igal liidumaal oma planeerimisseadus ja üleriigilisel tasandil raamseadus: regionaalplaneerimise seadus, mis määratleb planeerimise juhtmõtteid riigis. Vastavalt ROG § 1 lõikele 2 on jätkusuutliku arengu sihiks regioonile esitatavate sotsiaalsete ja majanduslike nõuete

kooskõla regiooni ökoloogiliste funktsioonide ning säästva ja tasakaalustatud keskkonnaga. Olulisteks vahenditeks selles töös on regionaalplaanid (*Regionalplan*), mis sisaldavad muuhulgas ka regionaalplaneerimise eesmärgid (*Leitvorstellung*) ja põhimõtteid³². Viimased on toodud konkreetse loeteluna ROG § 2 lõikes 2 ja defineeritud § 3 lõikes 3 kui “üldised järeldused ruumi arendamise, korraldamise või kaitsmise kohta §-s 2 või § 2 alusel, millest tulenevad järgnevatele kaalumise- või kaalutusotsustele esitatavad nõuded”. Kohalikust planeeringust erineb regionaalplaneering eelkõige selle poolest, et ei sisalda sätteid mitte üksnes maakasutuse, vaid ka muude valdkondade kohta, näiteks majandusareng, transpordi infrastruktuur, elektrienergiaga varustamine jne.

ROG § 2 lg 2 sisaldab niisiis säästva arengu põhimõttest lähtuvate väärtusotsustuste *numerus clausus* kataloogi, mis annab süstemaatilise ülevaate kaalutusväärtustest huvidest³³ ning dikteerib kaalutluse raami. Loetelu esitab seega üldised juhised selle kohta, millised on riigi prioriteedid arengu kujundamisel³⁴.

Põhimõtteid iseloomustab asjaolu, et nad on üldsõnalised ning avaliku halduse madalama astme organid teiste hulgas ka kohalikud omavalitsused peavad nendega arvestama kaalumise raames, vaid teatavatel tingimustel on see siduv ka eraõiguslikele isikutele. Kohalik omavalitsus võib oma kaalutusõigust kasutades regionaalplaneerimise põhimõtteid hoonestusplaanis ka järgimata jätta³⁵. Seega tuleb planeerimise põhimõtteid avaliku võimu kandjal silmas pidada (ROG § 4 lg 2), kuid eesmärkide puhul on tegemist konkreetset sõnastatud nõuetega (ROG § 4 lg 1), mis eelnevad kaalumisele, on siduvad ettekirjutused ning millest kõrvalekaldumine on keelatud. Planeerimisdiskretsiooni teostaja peab otsust langetades juhinduma regionaalplaneerimise eesmärkidest ning kontrollima nende kooskõla seaduses sätestatud põhimõtetega. Eesmärgid peavad selguma planeeringu põhjendusest. Kohalik omavalitsus võib kohustuslikest regionaalplaneerimise eesmärkidest kõrvale kalduda vaid nn eesmärgist kõrvalekaldumise menetluses (ROG § 11).

Kokkuvõtteks: Saksamaal kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleb vahet teha planeerimise põhimõtteil ja eesmärkidel. Nende suhe on kaunis keeruline: esimesi tuleb silmas pidada³⁶, kuid eesmärkide puhul on tegemist konkreetset planeeringus sõnastatud nõuetega, mida tuleb täita. Seega eesmärk on kõige täpsem planeeringus sisalduv suunis, millest nähtub, mille jaoks antud planeering on koostatud; põhimõtte on üldisem ning juhtmõtted kui kõige abstraktsemad on võrreldavad meie seaduse eesmärgi ja reguleerimisala määratlusega. Juhtmõtted võiksid abiks olla ülal kirjeldatud ettepaneku – sõnastada planeerimise selgem eesmärk – elluviimisel. Juhtmõtte on väga üldine. Skemaatiliselt on Saksa süsteem kujutatud skeemil 1.

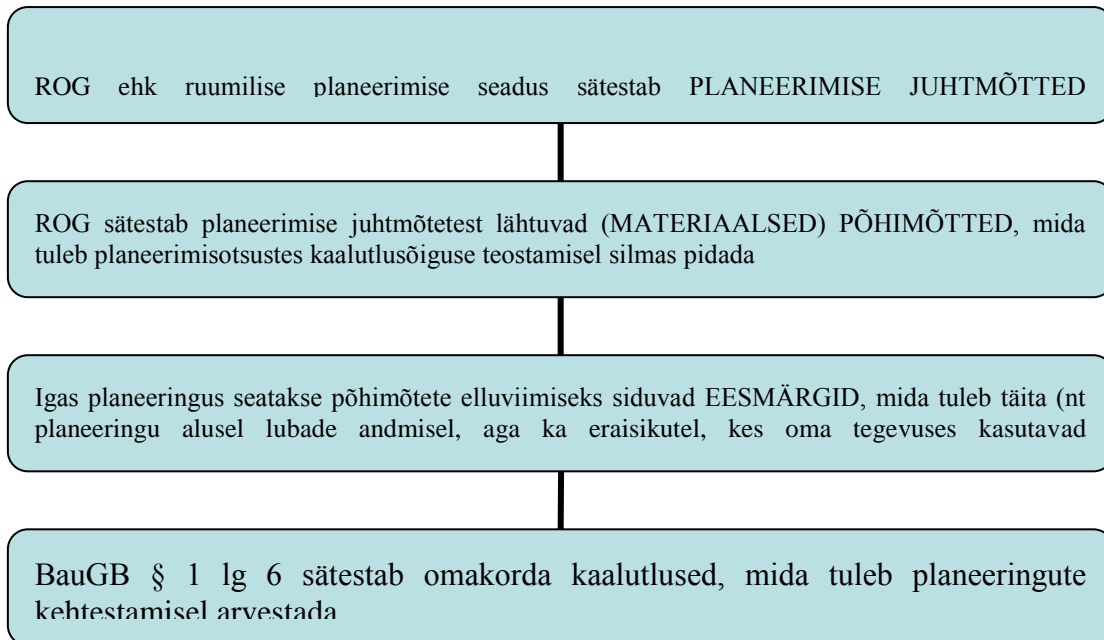
32 Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. *Juridica* 2006 VII, lk 444

33 Sellesama annab ka Saksa ehitusseadustiku (BauGB) § 1 lg 6, mille lisandumist 2004. a seadusreformiga on kiidetud kui seaduse süstemaatilise selguse ja arusaadavuse panti - *Op. cit.* Finkelnburg, lk 898.

34 Näiteks kohustab ROG § 2 lg 2 p 2 säilitama kogu riigi tsentraalset asustusstruktuuri keskustes ja linnapiirkondades, kontsentreerima austust ruumiliselt ja suunama selle konkurentsivõimeliste keskuste arengule. Kasutusest välja langenud alade taasasustamist tuleb eelistada vaba maa kasutuselevõtule. Sama paragrahvi p 6 kohaselt tuleb maapiirkondi arendada kui iseseisva väärtusega elu- ja majanduspiirkondi. Toetada tuleb tasakaalustatud rahvastikustruktuuri. Maapiirkondade keskusi tuleb madalama taseme planeerimistegevuse juures toetada, sest maapiirkondade ökoloogilised funktsioonid omavad tähendust ka koguruumi säilitamisel.

35 Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. *Juridica* 2006 VII, lk 444

36 Kohustus on suunatud avaliku võimu kandjale (ROG § 4 lg 2, LplG BW § 4 lg 2, erandite kohta vt ROG § 4 lg 3-5).



Skeem 1.

ROG § 1 lg 2 juhtmõtted on järgnevad:

1. tagada isikute üldine vabadusõigus (*die freie Entfaltung der Persönlichkeit*) ja vastutus tulevaste põlvete ees;
2. kaitsta ja arendada loomulikke elukeskkonda;
3. luua majandusliku arengu piirkondlikud eeldused;
4. hoida ruumikasutuse kujundamisvõimalused pikaajaliselt avatuna;
5. tugevdada piirkondade mitmekesisust;
6. tagada kõigis piirkondades võrdsed elamistingimused (*gleichwertige Lebensverhältnisse*);
7. tasakaalustada Saksamaa ühinemiseni lahutatud alade ruumilist ja struktuurilist ebavõrdsust;
8. luua ruumilised eeldused EÜ ja ühise Euroopa ruumi kokkuhoidmiseks (*Zusammenhalt*).

Vastuvoolu põhimõte (*Gegenstromprinzip*) on sõnastatud järgnevalt: piirkondade areng, korraldus ja tagamine peab lähtuma koguruumi tingimustest ja vajadustest; koguruumi areng, korraldus ja tagamine peab arvestama oma piirkondade tingimusi ja vajadusi.

ROG § 2 sätestab planeerimise juhtmõtetest lähtuvad (materiaalsed) põhimõtted:

1. Saksamaa asustus- ja loodusala arendamine;
2. keskuste ja linnaregioonide säilitamine;
3. loodusala säilitamine ja arendamine;
4. infrastruktuuri vajadustele vastavaks muutmine;
5. tihedalt asustatud alade elukohtade ja kaupade ja teenuste piisavuse tagamine;
6. maapiirkondade eriväärtuse arvestamine, tasakaalustatud rahvastikustruktuuri toetamine;
7. mahajäämusala arengu eelistamine ja toetamine;
8. looduse ja maastiku, eriti veestiku, metsa ja ranniku kestev kaitse;
9. ruumiliselt tasakaalustatud ja pikaajaliselt konkurentsivõimelise majandusstruktuuri tagamine,

- sh piisava hulga töökohtade ja haridusasutuste kindlustamine piirkonniti;
10. põllumajanduse kui majandusharu konkurentsivõimelisena hoidmine ja põllumajandusalade piisavas ulatuses säilitamine;
 11. elukohtade vajaduse arvestamine;
 12. inimeste ja kaupade liikumise, hea juurdepääsetavuse tagamine;
 13. tagada ajalooline ja kultuuriline, nagu ka regionaalne kokkukuuluvus;
 14. puhke- ja spordialade loomine;
 15. tsiviil ja militaarkaitse vajaduste arvesse võtmine.

BauGB § 1 lg 6 on fundamentaalse tähtsusega säte kaalutlustest (õigushüvedest), mida detailplaneeringu algatamisel tuleb iseäranis silmas pidada. Näiteks sisaldub selles üldiste tervislike elu- ja töötingimuste tagamine ja elanike ning töötajate turvalisuse tagamine (BauGB § 1 lg 6 p 1). Loetelu on pikk (12 põhilist positsiooni, millele lisanduvad osaliselt täiendavad loetelud alajaotustena) ja mitmekesine, esitades üldised juhised selle kohta, millised on riigi prioriteedid arengu kujundamisel. Kõnealuseid seadusandja poolt eriliselt esile toodud õigushüvesid tuleb planeeringu koostajal oma kaalutusõiguse teostamisel seega rõhutatult arvestada.

1.2.2 Regulatsiooni ettepanek

Planeerimismenetluse teostamisel tuleb lähtuda lisaks Põhiseaduses sätestatud õigusriiklikest printsiipidest ka HMS-s toodud põhimõtetest (HMS § 3-7), millest erilist rõhutamist väärivad kaalutlemise põhimõte (HMS § 4) ja uurimispõhimõte (HMS § 6). Samuti on otstarbekas põhimõtetena eraldi välja tuua planeerimismenetluse avalikkus, erinevate huvide (avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide) tasakaalustamine, koostöö ja kaasamine planeerimismenetluses, isikute võrdne kohtlemine, planeeringusüsteemi hierarhilisus, õiguskindluse ja õiguspärane ootus, vajadusel planeeringu elluviimiseks kinnisomandile kitsenduste seadmise võimalus ning otsuste põhjendamise kohustus.

Kaalutusõigus

HMS § 4 kohaselt on kaalutusõigus (diskretsioon) haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Kaalutusõigus tähendab otsustaja pädevust vabalt hinnata situatsiooni ning teha sellele vastav otsus³⁷.

Planeerimisdiskretsiooni iseloomustab vastavate planeerimisotsuste kaalutlemise raamides hinnanguvabadus, valikute paljusus ja huvide kaalumise tähtsus. Planeerimisõiguses on kaalutlemise raamid ehk etteantud piirid väga laiad, need sõltuvad üldistest printsiipidest ja planeeringus välja selgitatud olulistest asjaoludest. Kaalutlemine on paratamatult vajalik, sest seadusandja ei suuda otsustajale kõiki otsuseid üheselt ette kirjutada. Seadusandjal puudub võimalus näha ette tulevikku ja tutvuda iga üksikjuhtumi õiglaseks lahendamiseks vajaliku informatsiooniga. Nõnda ei ole näiteks võimalik ette näha ja seaduses loetleda kõiki vajalikke meetmeid, mida võib olla tarvis kasutada³⁸ kvaliteetse elukeskkonna tagamiseks.

37 K. Merusk, Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn, 1997, lk 10

38 A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene, Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 278

Planeeringute puhul, kus otsused sünnivad valdavalt kaalutlemise tulemusel, on sisuliselt kindlasti õigem rääkida kaalutluskohustusest, sest planeerimise sisulisest spetsiifikast tulenevalt ei ole kaalutlemine planeerimisel ainult õigus, vaid ennekõike just kohustus. Seda rõhutab ka Riigikohus otsuses 3-3-1-62-0239, kus märgitakse, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse⁴⁰ (KOKS) §-st 22 lg 1 p 33 ja PlanS-st ei tulene üksnes kohaliku omavalitsuse õigus planeerimisdiskretsiooni teostada, vaid ka kohustus diskretsioonivolitust kasutada, tehes seda õiguspäraselt ja otstarbekalt. Diskretsioonireeglite rikkumine võib seisneda ka diskretsiooni mittekasutamises.

Kohalik omavalitsus peab kasutades diskretsiooni leidma parima lahenduse erinevate huvide tasakaalustamiseks. Planeerimisdiskretsioon ei rajane põhiliselt mitte täpselt sõnastatud õigusnormidel, vaid lõpptulemusele programmeeritud eesmärgil ja printsiipidel. Otsustaja võib valida paljude omavahel konkureerivate ja sageli ka kokkusobimatute sihtide ning nende saavutamise vahendite vahel⁴¹.

Seega peab uues regulatsioonis planeerimise ühe põhimõttena sisalduma kaalutlusõiguse teostamise kohustuslikkuse e kaalutluskohustuse põhimõte, kusjuures võrreldes tavapärase kaalutlusõiguse teostamisega on planeerimismenetluses vajalik teostada nn kõrgendatud kaalutluskohustust.

Uurimispõhimõte

HMS § 6 vastavalt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Arvestades, et planeerimise puhul tagab vaid kõigi vajalike asjaosaliste kaasamine planeerimis- ja kaalutlemisprotsessi selle, et kõik kaalutlemist vajavad aspektid/tegurid oleksid otsuste langetajatele teada⁴², on uurimispõhimõtte rakendamine tihedalt seotud kaalutlusõiguse teostamisega. Ka Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-42-0243 märkinud, et kui olemasolev informatsioon ei ole piisav õiguspärase ja õiglase kaalutlusotsuse tegemiseks, peab kohalik omavalitsus planeeringu koostajat ja vajadusel ka teisi isikuid kaasates koguma otsustamiseks täielikumat teavet. Uurimispõhimõtet ei tule kasutada mitte ainult planeeringu sisu koostamisel, vaid seda tuleb kasutada ka menetluses oluliste asjaolude väljaselgitamisel. Planeerimismenetluse läbiviijate laia kaalutlusruumi arvestades väärib ka uurimispõhimõte uues regulatsioonis eraldi väljatoomist. Uurimispõhimõtte puhul on vajalik arvestada sellega, et informatsiooni detailsus peab vastama planeeringuga kavandatu detailsusastmele. See on erinevate planeeringuliikide puhul kindlasti erinev. Nt detailplaneeringute puhul peavad uuringud olema tunduvalt detailsemad kui üldplaneeringu puhul.

Avalikkuse põhimõte

Torremolinose hartas on märgitud avalikkuse osalemise olulisust planeerimismenetluses, sätestades, et regionaalse/ruumilise planeerimise poliitika peab kõigil tasanditel baseeruma aktiivsel kodanikuosalusel. On oluline, et elanikkond oleks planeerimisprotsessi kõigis faasides nii institutsionaalselt kui protseduurilistes küsimustes arusaadavalt ja igakülgset teavitatud.

39 RKHK o 6.11.2002, 3-3-1-62-02

40 RT I 1993, 37, 558; 2009, 5, 35

41 K. Merusk, Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn, 1997, lk 95-96

42 Lass, J., Ruumiline planeerimine. (IV ptk raamatust Maaõigus. Näidised ja kommentaarid. Tallinn, 2002-2007).

43 RKHK o 10.10.2002, 3-3-1-42-02, p. 17. – RT III 2002, 25, 284.

PlanS § 3 nimetatud sätte kohaselt on planeeringute koostamine avalik. Avalikustamine on kohustuslik, et tagada huvitatud isikute kaasamine, õigeaegne informeerimine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus. Avalikkuse kaasamise olulisust planeerimismenetluses on rõhutanud ka Riigikohus oma otsuses 3-3-1-16-0844, mille kohaselt on PlanS § 1 lg 2 sätestatud PlanS eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik avalikkuse tõhus kaasamine.

Eristatakse kahte liiki avalikkuse osalusega menetlusi: 1) igapäevase menetlus ehk nn populaarosalusega menetlus, milles osalemise õigus on igal isikul ning osalemine ei eelda puutumuse olemasolu; 2) huviosalusega ehk puudutatud isikute menetlus, kus menetlusse astuja peab eelnevalt tõendama oma huvitatust või puudutatust. Planeerimismenetluse puhul on tegemist populaarosalusega menetlusega⁴⁵. Määratlematult suur isikute ringi sätestamine planeerimismenetluses on vajalik, et tagada planeerimisotsuste kui diskretsiooniotsuste üle avalikkuse kontroll.

Kehtiv seadus sätestab, et igal isikul on õigus olla informeeritud kavandatavatest planeeringutest ja eriti just kõikidest algatatud planeeringutest, osaleda planeeringu väljatöötamisel ja vaidlustada planeeringut. Seega võib avalikkuse põhimõtteid kehtivas PlanS-is pidada piisavaks ja nendest võib lähtuda uue regulatsiooni koostamisel. Põhjendatud on uues regulatsioonis riiklike planeeringute kui mitte otse kohalduvate planeeringute vaidlustamises osalejate piiramine vaid võimalike subjektiivsete õiguste riivega seotud isikutega.

Erinevate huvide tasakaalustamine

Erinevate huvide (avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isiku huvide) tasakaalustamine toimub eeskätt läbi kaalutusõiguse teostamise ja koostöö. Tuleb märkida, et huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise eeldus on huvitatud isikute õigeaegne ja piisav kaasamine planeeringu koostamise käigus⁴⁶.

Riigikohtu otsuses nr 3-3-1-12-0747 viidatakse Riigikohtu varasemale lahendile (otsus haldusajal nr 3-3-1-42-0248), et haldusakti põhjendus peab kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt. Seejuures on oluline, et kohalik omavalitsus täidaks piisava tõhususega PlanS-st tulenevaid kohustusi avalikkuse kaasamisel, erinevate seisukohtade arvessevõtmise võimalikkuse kaalumisel ja erinevate huvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmisel ning teeks temast oleneva, et lahendada isikutevahelisi erimeelsusi. Vastav huvide kaalumise kohustus peab sisalduma ka uues regulatsioonis.

Avalike- ja erahuvide tasakaalustamisel ei saa aga ära unustada asjaolu, et konkreetsete erahuvide taga seisab omanik, kes on motiveeritud oma huve kaitsma, kuid tänases tegelikkuses võib avalike huvide kaitstus osutuda nõrgaks, sest kohalik omavalitsus või ka muu avaliku võimu kandja ei pruugi olla piisavalt suutlik, et avalikku huvi ja väärtuseid kui määratlemata õigusmõistet sisustada ja tõhusalt kaitsta.

44 RKHK o 12.05.2008, 3-3-1-16-08

45 Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. - Juridica 2006, nr 7.

46 Lass, J., Ruumiline planeerimine. (IV ptk raamatust Maaõigus. Näidised ja kommentaarid. Tallinn, 2002-2007).

47 RKHK o 19.04.2007, 3-3-1-12-07. p. 13. – RT III 2007, 18, 152.

48 RKHK o 10.10.2002, 3-3-1-42-02. – RT III 2002, 25, 284.

Avalike huvide ja väärtuste arvestamise vajadust on rõhutanud Õiguskantsler oma kirjas regionaalministrile⁴⁹: „...avalike huvide kaitstus planeerimis- ja ehitustegevuses tähendab ennekõike ühiskonnaliikmetele täisväärtusliku elukeskkonna tagamist. See väljendub avalike huvide tagamises, milleks on teede ja kommunikatsioonide, avalikult kasutatavate parkide, mänguväljakute piisavus, ligipääs avalikult kasutatavale veekogule, vajaliku infrastruktuuri ja transpordi olemasolu, keskkonna ja kultuuriväärtuste säilitamine, esteetiline linnaruum, turvalisus jne, aga ka majandusliku ja sotsiaalse arengu jaoks võimaluste loomine. Valla või linna ruumiline planeerimine on kohaliku omavalitsuse olemuslik ülesanne. Seadusandja on aga vastutav selle eest, et seadused reguleeriks piisavalt kõiki olulisi küsimusi ega võimaldaks mitmeti tõlgendamist, alused isikute õiguste piiramiseks oleksid üheselt sätestatud, avalike huvide kaitsmine tagatud, pädevusjaotus kohalike omavalitsuste organite ja riigi vahel selge. Oluline on tõhusa järelevalvemehhanismi olemasolu avalike huvide kaitseks planeeringute elluviimisel“.

Seega ei tohitoi uue regulatsiooni koostamisel ja planeerimismenetluses huvide tasakaalustamise põhimõtte sõnastamisel kindlasti unustada avalike huvide kaalukust ja teatud juhtudel suhteliselt nõrka kaitstust võrreldes erahuvidega. Ka kehtiva regulatsiooni põhimõte on erahuvide ja avalike huvide ja väärtuste tasakaalustamine planeerimise käigus, mis eeldab iga planeeringu puhul avalike huvide ja väärtuste väljatoomist.

Samuti peab koostatav regulatsioon tagama, et erinevate huvide tasakaalustamine toimuks planeerimise üldiseid eesmärke järgides. See saab tõhusalt toimida näiteks siis, kui analoogiliselt Saksamaaga sisaldaks regulatsioon kataloogi eesmärkidest, mille elluviimiseks antud planeering peaaugjalikult mõeldud on. Saksa praktikas peetakse avaliku huvi hulka kuuluvaks kõiki neid asjaolusid, mida saab liigitada Saksa planeerimiseaduses ja ehitusseaduses määratletud planeerimiseesmärkide alla ja mis on nendega kooskõlas.

Võrdse kohtlemise põhimõte

Võrdse kohtlemise põhimõte on Eestis üheks üldiseks õiguspõhimõtteks, mis tuleneb Põhiseaduses sätestatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtetest. Võrdse kohtlemise üheks põhitingimuseks on, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Seega tuleb tagada, et planeerimismenetluse läbiviimisel (nt planeeringu algatamisest teavitamisel, arvamuste ja ettepanekute esitamisel jms) koheldaks kõiki võrdses olukorras olevaid isikuid võrdselt. Selles põhimõttes väljendub ka sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt⁵⁰.

Planeerimismenetluses avaldub võrdne kohtlemine isikute jaoks esiteks menetlusõiguslikult: võrdne õigus saada informatsiooni, olla ära kuulatud, esitada oma vastuväiteid jne. Kõigile menetlusosalistele, keda on palju, peab olema tagatud ühesugune positsioon haldusmenetluses ja kedagi ei tohi alusetult soodustada ega vastupidi. Teiseks hõlmab võrdne kohtlemine ka materiaalsoiguslikke küsimusi niivõrd, kui võrd igal isikul (nt naabritel) peab olema võrdne võimalus oma kinnisasja otstarbekaks kasutamiseks - ka siin ei tohi avalik võim asuda kedagi ilma õiguslike põhjendusteta soodsalt või ebasoodsalt kohtlema.

Võrdse kohtlemise põhimõte on Eesti õiguse üldpõhimõte ja kuna planeerimismenetlus sellele mingit spetsiifilist sisu ei anna (ülalkirjeldatud kaks aspekti on omased mistahes

49 Vt Viide 23

50 RKPJK o 21.01.2004, 3-4-1-7-03. - RT III 2004, 5, 45

haldusmenetlusele), siis uues regulatsiooni seda põhimõtet eraldi välja tuua ei ole vaja, kuna võrdse kohtlemise nõue tuleneb üheselt Põhiseadusest.

Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõte

Õiguspärase ootuse põhimõtte järgi peab isikul olema õigus realiseerida oma õigusi mõistlikus ootuses, et talle lubatu ka kehtima jääb (nt kui isikule on määratud mingiks ajaks teatud soodustus, siis antud põhimõtte aitab vältida soodustuse ennetähtaegset äravõtmist). Vastavalt õiguskindluse põhimõttele on isikul õigus, et vaidlus vaadatakse läbi selle esemeks olnud sündmuse toimumise ajal kehtinud seaduse alusel ning tagasiulatuvate isiku olukorda halvendavate normide rakendamine on valdavalt keelatud. Planeerimismenetluses on õiguskindlus seotud eeskätt eeldusega, et kehtestatud planeering jääb kehtestatud kujul ka kehtima ning planeeringu kehtetuks tunnistamine ja muutmine võib toimuda ainult väga erandlikel ja põhjendatud juhtudel. (nt ulatuslikest avalikest huvidest ja väärtustest lähtudes). Samas ei saa õiguskindluse põhimõttest lähtuda juhtudel, kui juba kehtestatud planeering on vaidlustatud kohtus. On selge, et vaidlustamine tähendab isikule, kelle õigusi planeering puudutab, õiguslikult ebakindlat olukorda ning takistust oma õiguste realiseerimisel. Isiku õiguspärase ootuse kõrval ei saa unustada ka avalikkuse õigustatud ootust planeeringute kehtima jäämiseks.

Õiguskindluse põhimõtte planeerimisõiguses vajab eriregulatsiooni: sätestada tuleb planeeringu ajaline kehtivus, muutmise kord, kehtetuks tunnistamise kord ja planeeringute ülevaatamis/kaasajastamis menetlus. Need instituudid peaksid muutma nii isikule kui ka avaliku võimu kandjale ettearvestatavaks, kui kaua mingi planeering kehtib. Ühtlasi suureneks õigusrahu ja väheneks kohtumenetluste arv, kuna ajaproovile mitte enam vastu pidavad planeeringud kaotaksid kehtivuse muutmise/ kehtetuks tunnistamise/ kaasajastamismenetluse kaudu.

Koostöö ja kaasamine

PlanS § 16 sätestab haldusorgani kohustuse teha planeeritava maa-ala kinnisasjade omanike, elanike ja teiste huvitatud isikutega koostööd planeeringu koostamisel. PlanS järgi tuleb planeeringu puhul teha koostööd olemasolevate või kavandatavate tehnovõrkude omanike või valdajatega, tagamaks planeeritava maa-ala varustuse tehnovõrkudega. PlanS 01.07.2009 jõustunud muudatustega lisati seadusesse nõue koostöö tegemiseks ka teiste ametkondadega, eriti nendega, kellega hiljem tuleb planeering kooskõlastada. Muudatustest lähtuvalt eristatakse koostöö tegemist ja kaasamist: planeerimismenetlusesse kaasatakse isikud, keda planeeringu tulemus võib otseselt mõjutada või huvitada. Selgesõnaliselt eristatakse puudutatud isikud, keda peab planeeringu koostamisse kaasama.

Koostöö tegemise maht ja ulatuslikkus sõltub kindlasti konkreetsest planeeringust, mistõttu ei ole seaduse tasandil mõistlik üksikasjalikku regulatsiooni ette näha. Koostöö eeldab mõlema poole aktiivset käitumist ning koostöö puhul on probleemiks isikud, kellega peab koostööd tegema, kuid kes ei soovi seda teha. Seega peab sõnastama mõistlikkuse piiri, mida üks koostöö osapool peab tegema, et koostööle üles kutsumine oleks piisav. Vajalik on, et planeeringulahenduse väljatöötamisse oleksid kaasatud kõik need ametkonnad, kes omavad puutumust teemaderingiga, mida planeering käsitleb. Siinjuures peaks planeeringu koostaja arvestama, et ulatuslikum isikute kaasamine tagab, et planeeringu menetlemise hilisemate etappide läbimine kulgeb kergemini. Kaasamise ja koostöö tegemise põhimõtte tuleks üldsõnaliselt kirja panna ka uues regulatsioonis, sedastamaks, et koostöö ametkondadega ja puudutatud isikute kaasamine on planeerimistegevuse loomulik viis.

Planeeringusüsteemi hierarhilisus

Kindlasti on vajalik üheselt sätestada madalama astme planeeringu kõrgema astme planeeringule vastavuse kohustuslikkuse põhimõte, e planeeringusüsteemi hierarhilisus. See tähendab, et liigilt detailsema planeeringu koostamisel tuleb järgida liigilt üldisemas kehtestatud planeeringus sätestatud, et tagada ruumilise arengu järjepidevus. Nimetatud põhimõtte sisaldub üldjoontes ka kehtivas PlanS, kuid põhimõtte tugevdamiseks vajaks see selget sõnastamist uues regulatsioonis.

Kehtiv PlanS sisaldab sätteid (§ 8 lg 4, § 9 lg 7), mis võimaldavad kohalikul omavalitsusel hierarhiliselt kõrgema astme planeeringute põhilahenduse muutmist või selleks ettepanekute tegemist madalama astme planeeringutega põhjendatud vajaduse olemasolul, jättes samas määratlemata „põhjendatud vajaduse“ tähenduse. See annab kohalikule omavalitsusele põhjendamatu suure kaalutusruumi ning seab ohtu PlanS eesmärgi realiseerimise igal üksikul juhul⁵¹. Samuti on Riigikohtu halduskolleegium oma mitmetes lahendites rõhutanud küll planeerimisotsuste omapära - nende ulatuslikku diskretsioonilisust - kuid märkinud, et planeerimisdiskretsiooni teostamisel ei saa ega tohi subjektiivseid avalikke õigusi suvaliselt piirata. Ettepanek üldisema planeeringu muutmiseks ei saa toetuda suval, selleks on vajalikud piisavad teadmised, milline on muudatuse tagajärg. Seega peab planeerimisdiskretsiooni teostamiseks olema kehtestatud asjakohane seaduslik raamistik.

Arvestades planeeringute hierarhiat peaks detailplaneering olema vastavuses üldplaneeringuga. Riigikohus on oma otsuses 3-3-1-12-0752 märkinud: „Kuivõrd detailplaneeringu koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa üldplaneeringuga hõlmatud alast, ei ole selle menetlemisel võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu linna või valla territooriumil valitsevat olukorda. Seetõttu peaks detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine jääma erandlikuks võimaluseks, mis tagab paindlikuma võimaluse muutuvatele oludele ja vajadustele.“

Eeltoodud Riigikohtu lahendis märgitu kehtib sisuliselt kogu planeeringusüsteemi kohta tervikuna – kuna madalama astme planeeringuga vaadeldakse vaid väikest osa kõrgema astme planeeringuga hõlmatud alast, ega võimalda seetõttu hinnata kogu kõrgema astme planeeringuga hõlmatud ala tervikuna, peaks üldisema planeeringu muutmine detailsema planeeringuga jääma erandlikuks võimaluseks, mida kasutatakse vaid vältimatutel juhtudel. Reeglina sisustab madalama astme planeeringuga kõrgemal astmel seisva planeeringu muutmise vajaduse ja sisu planeeringu koostaja. Igasugune planeeringu täpsustamine ei ole muutmine sõltuvalt nt planeeringu joonise mõõtkavast. Planeeringuliigid on erinevate täpsusastmetega ning sellest sõltuvalt ei saagi erinevate tasandite planeeringud olla ühesugused. Praktikas on mitmel juhul probleeme tekitanud asjaolu, et erinevad ametkonnad või avalikkus saavad planeeringulahenduse muutmise erinevalt aru. Seetõttu peaks uus regulatsioon täpsemalt sätestama, mida lugeda planeeringu põhilahenduse muutmiseks.

Lisaks

Samuti tuleks rõhutada planeerimise (e kõigi planeeringuliikide) kohustuslikkuse ja planeeringuga põhjustatud kahju hüvitamise põhimõtet (eelkõige sundvõõrandamise puhuks) ning koostajate professionaalsuse nõuet (kehtiva PlanS § 13 lg 2). Kindlasti tuleb ette näha planeeringu elluviimiseks vajalike asjaõiguslike piirangute seadmist sätestavad nõuded. Ka planeerimismenetluses tuleb arvestada, et kui omanik kasutaks ja käsutaks temale kuuluvat asja ainult oma suva järgi, oleks tagajärjeks kõikide võitlus kõigi vastu. Seadus peab sisaldama

51 Vt viide 23

52 RKHK o 19.04.2007, 3-3-1-12-07

sätteid, mis võimaldavad paljude omanike rahulikku üksteise kõrval elamise. Eriline majanduslik ja sotsiaalpoliitiline tähendus on maaomandil, mis on seetõttu ka läänelikes põhiseadustes allutatud ulatuslikele avalik-õiguslikele piirangutele. Need piirangud muudavad asjaõiguse selliseks eraõiguse valdkonnaks, mis asub avalikule õigusele kõige lähemal⁵³. Eeltoodust lähtuvalt võib kaasneda erinevate huvide tasakaalustamise vajadus asjaõiguslike piirangute seadmiseks, mis on vajalik planeeringu elluviimiseks.

Analoogselt Saksamaal kehtivale regulatsioonile, tuleb sätestada planeeringu kõrgendatud põhjendamiskohustus, kuivõrd menetluse õiguspärane kulgemine on materiaalse õiguspärasuse põhitagatis. Mida ulatuslikum on diskretsiooniruum ja keerukam õiguslik ning faktiline olukord, seda põhjalikum peab olema ka motivatsioon. Lahendusi võib olla palju, aga avalikkusele peab olema selge, miks just seda lahendust eelistati teistele. Eriti hoolikalt motiveeritud kaalutusotsuste tegemise kohustus iseloomustab just planeeringu otsuseid. Ka halduskohus on leidnud, et planeeringu otsustuste põhjendamisel, peab haldusorgan esitama tavapärasest põhjalikumalt sisulise motivatsiooni, mis võimaldab mõista akti sisu (vt ka Riigikohtu otsus haldusasjas nr 3-3-1-62-0254).

1.3 Planeerimisalase tegevuse korraldamine

1.3.1 Lähtekaalutlused

1.3.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu

PlanS kohaselt peab kõik menetlustoimingud planeeringu koostamise käigus läbi viima kohalik omavalitsus, maavanem või ministeerium, kes korraldab planeeringu koostamist ning selle lõppedes teeb põhjendatud ja kaalutletud kehtestamise otsuse. See nõue tähendab seda, et toimingute õiguspärasuse eest vastutabki kohalik omavalitsus, maavanem või ministeerium. Rõhutada tuleb, et kohalikuomavalitsuse haldusterritooriumil on planeerimisautonoomia kohalikul omavalitsusel, kelle planeerimisotsused on kõigi jaoks siduvad.

Planeerija on isik, kes omab vastavat pädevust ja kellele planeeringu koostaminekoostamine on ülesandeks tehtud planeeringuplaneeringu koostamise korraldaja poolt; ta on reeglina konsultant, kes koostab planeeringu dokumentatsiooni -- tekstiosa ja joonised.

1.3.1.2 Rahvusvahelisest õigusest tulenevad raamtingimused

Torremolinose harta märgib, et planeerimine taotleb koordineerimist erinevate sektorite vahel. Selline koordineerimispuudlus puudutab peamiselt elanikkonna, majandustegevuse, looduskeskkonna, riiklike ettevõtete ja energiavarude jaotumist; transporti; veevarusid ja -puhastust; mürakaitset ja jäätmete käitlust; keskkonna- ning loodus-, ajalooliste ja kultuuriväärtuste ning -ressursside kaitset.

Torremolinose hartast lähtuvalt peab planeerimine hõlbustama koordineerimist ja koostööd eri otsustustasandite vahel ja taotlema finantsressursside võrdsustamist. Võimuorganitele tuleb anda volitused otsuste vastuvõtmiseks ja elluviimiseks ning vastavate rahaliste vahendite kasutamiseks

53 Tiivel, R., Asjaõigus. Loengukonspekt. Tallinn, 2003.

54 RKHK o 06.11.2002, 3-3-1-62-02. p. 16. – RT III 2002, 30, 330.

kohalikule, regionaalsele, riiklikule ja Euroopa tasandi otsustajatele, et tagada samuti riigipiire ületava koostöö optimaalneoptimaalne koordineerimine. Erinevate otsustustasandite tegevus peab alati arvestama kõike, mida on tehtud või planeeritud teha vastavalt üks tasand üleval- või allpool. See tähendab, et tuleb üksteist regulaarselt teavitada ja teha koostööd.

Kohalikul tasandil tuleb otsustada kohalike arenguplaanide koordineerimine arvestades regionaal- ja üleriigilise planeerimise põhihuvidega. Regionaaltasand on sobivaim tasand regionaalse/ruumilise planeerimispoliitika kujundamiseks. Regionaaltasandi ülesanne on koordineerida tööd regionaalsete võimuorganite vahel ning samuti kohalike ja riiklike võimuorganitega. Üleriigilisel tasandil tuleb tegeleda erinevate regionaalsete/ruumiliste planeerimispoliitikate ja piirkondliku abi koordineerimisega, samuti riiklike ja regionaalsete eesmärkide harmoniseerimisega. Euroopa tasand koordineerib regionaalse/ruumilise planeerimispoliitika üle- euroopalise tähtsusega eesmärke, et saavutada üldine tasakaalustatud arengu.

Ruumilise planeerimise poliitika peab kõigil tasanditel baseeruma aktiivsel kodanikuosalusel. On äärmiselt oluline, et elanikkond oleks planeerimisprotsessi kõigis faasides nii institutsioonilistes kui protseduurilistes küsimustes arusaadavalt ja igakülgset teavitatud.

1.3.1.3 Eestis kehtiv õigus

PlanS § 4 lg 1 kohaselt on planeerimisalase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve Siseministeeriumi pädevuses, planeerimisalase tegevuse korraldamine ja järelevalve maakonnas on maavalitsuse pädevuses. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt on planeerimisalase tegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil kohaliku omavalitsuse pädevuses, kes:

- 1) tagab maakasutuse ja ehitamise aluseks vajalike planeeringute olemasolu;
- 2) tagab planeeringu koostamisel avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus;
- 3) tagab kehtestatud planeeringute järgimise.

Põhiseaduse § 154 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel ja iseseisvalt ning kellele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Vastavalt KOKS § 6 lõikele 1 kuulub kohaliku omavalitsusüksuse (linna ja valla) ülesannete hulka ka antud vallas või linnas territoriaalplaneerimise korraldamine. KOKS § 22 lg 1 punkti 31 kohaselt kuulub üldplaneeringu algatamine ja kehtestamine, punkti 32 kohaselt üldplaneeringu vastuvõtmine ja avaliku väljapaneku väljakuulutamise volikogu pädevusse, samuti kuulub punkti 33 kohaselt volikogu pädevusse detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ning sellise detailplaneeringu kehtestamine, mille puhul võib eeldada kõrgendatud avalikkuse huvi planeeringu ala või planeeringu koostamise kohta.

Planeeringute koostamise õigus on sätestatud PlanS §-s 13, mille kohaselt üleriigilist planeeringut, maakonnaplaneeringut või üldplaneeringut võivad koostada vastavate erialade kõrgharidusega spetsialistid, kellele planeeringu koostamist korraldab ministeerium, maavanem või kohalik omavalitsus on planeeringu koostamise ülesandeks teinud. Kõrgharidusega arhitekt, planeerija või muu planeerimisalase ettevalmistusega spetsialist võib iseseisvalt ja oma vastutusel koostada detailplaneeringuid või juhtida nende koostamist.

1.3.1.4 Rakenduspraktika ja hinnang

PlanS sätestatust võib välja lugeda järgmised planeerimismenetluse subjektid, kellel on erinevad huvid ja erinev osalusvõimalus:

- planeeringu koostamise korraldaja ehk kehtestaja – avaliku võimu kandja, kelleks, olenevalt planeeringu liigist, võib olla kohalik omavalitsusüksus, maavanem või Vabariigi Valitsus;
- huvitatud isik – omanik, arendaja, investor või muu isik, kes reeglina soovib planeeringu tulemust sedavõrd, et võib teha algatamiseks ettepaneku ja/või finantseerida planeeringu koostamist;
- puudutatud isik – planeeritava maa-alal asuva kinnisasja või naaberkinnisasja omanik, samuti planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu või kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt;
- halduskoostöö partnerid – kõik planeerimismenetluses osalevad riigi ja kohaliku omavalitsuse institutsioonid, kellega planeering kooskõlastatakse või kellega tehakse koostööd vastavalt PlanS sätestatud regulatsioonile;
- avalikkus e üldsus – planeerimismenetluses nimetatud „iga isik“, kes võib planeerimise vastu huvi tunda;
- järelevalve teostaja – maakonnaplaneeringute puhul Siseministeerium ja kohaliku omavalitsuse poolt koostatud planeeringute puhul maavanem, kes osaleb planeerimismenetluses siduva nõusoleku andjana õigusliku kontrolli käigus.

Lisaks nimetab PlanS § 13 planeeringu koostajat ehk planeerijat, kes on planeeringu sisulise koostamise õigust omav isik, kellele planeeringu koostamine on ülesandeks tehtud.

Erinevatel planeeringutasanditel võib subjektide hulk olla erinev. Näiteks üleriigilises planeeringus puudub järelevalve teostaja. Kohalik omavalitsus omab planeeringu koostamise korraldajana üld- ja detailplaneeringutes eriti olulist rolli, sest vaid kohaliku omavalitsuse poolt koostatud planeeringud on isikutele õiguslikult siduvad.

Kohalik omavalitsus kui planeeringu koostamise korraldaja

Seadustega on kohalikule omavalitsusele antud universaalpädevus ruumilises planeerimises, s.t et kohalikul omavalitsusel on planeerimisautonoomia õiguste ja kohustuste sätestamisel maakasutuses ja ehituses.

Planeeringu koostamine on avalik-õigusliku ülesande täitmine, mistõttu ei tohi viimasel juhul kaitseta jääda isikute subjektiivsed õigused ega kaka avalik huvi. Eelnimetatud nõue väljendab planeerimise üht kõige olulisemat aluspõhimõtet, et planeeringu sisu, menelustoimingute ja planeerimisotsuste eest vastutab täielikult planeeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus. Kohalik omavalitsus on avaliku võimu kandja, kellel on planeerimisõigus ja -kohustus ja sellest tulenevalt on ta ainus, kes saab langetada lõppotsuse, ainus, kes saab kaitsta isikute subjektiivseid avalikke õigusi ning avalikku huvi. Ehitusõiguse kontekstis on Riigikohus oma lahendi 3-3-1-42-0355 öeldud, et “arhitekt on küll kohustatud koostama projekti ehitusnormidele ja -nõuetele vastavalt, kuid ehitusnormide ja -nõuete kohaldamine võib tihti vajada tõlgendamist ja väärtusotsuste tegemist avaliku võimu kandja poolt. Kui kogu vastutus projekti nõuetekohasuse

est lasuks arhitektil, siis kujutaks ehitusloa andmise menetlus endast tarbetut bürookraatlikku asjaajamist.” Antud lahendis viitab Riigikohus seisukohale, et asjatundlik ettevalmistus on igasuguse menetluse loomulik koostisosa ja selle lõppeesmärk seisneb haldusepoolses diskretsiooni teostamises.

Planeerimismenetlus on paljudest etappidest koosnev menetlus. Selles on osasid, mida planeeringu koostamise korraldaja üle anda ei saa (nt avatud menetluse läbiviimine) ja osasid, mille huvitatud isikule delegeerimine on võimalik ning praktikas ka otstarbekas (nt planeeringu koostamine).

Planeerija

PlanS § 13 lg 1 ja lg 2 sätestavad isikute ringi, kes võivad planeeringuid koostada. PlanS seletuskirjas ei ole § 13 regulatsiooni käsitletud. Praktikas mõistetakse planeerija ülesandeid ja pädevust väga erinevalt ehk tegelikult ei ole üheselt selge, kes on planeerija ning millised on tema õigused, kohustused ja vastutus planeerimismenetluses.

Kehtiva PlanS kohaselt peavad planeeringute koostajad olema „vastavate erialade kõrgharidusega spetsialistid“, seadus vastavaid erialasid ei täpsusta.

PlanS muutmise seaduse eelnõuga oli kavas sätestada senisest täpsemalt, kes võivad detailplaneeringut koostada. Kavas oli sätestada, et detailplaneeringuid võivad koostada arhitektuuri-, urbanistika- või ruumilise planeerimise alase kõrgharidusega spetsialistid. Eelnõu põhjalikul arutamisel Riigikogus jõuti seisukohale, et planeerija mõiste täpsemast sisustamisest loobutakse, sest kitsendatud planeerimisalaste hariduste loetelu ei tagaks planeerijate pädevust ning planeeringute kvaliteeti piisaval määral. Pigem jätkaks selline PlanS muudatus mõned kogunud planeerijad eelnõus sätestatud planeerijate hulgast välja. Ka kehtiva regulatsiooni eemärgiks on tagada, et detailplaneeringuid koostaksid pädevad kõrgharidusega (õppekavad, mis sisaldavad ülevaadet Eesti planeerimissüsteemist, põhimõtetest, planeeringu liikidest ja planeeringu menetlusest) spetsialistid. Arvestades, et detailplaneeringu koostamine on oma olemuselt arhitektuurne planeerimine, mis nõuab ruumilise mõtlemise ning selle graafilise ja verbaalse väljendamise oskust, peeti muudatust vajalikuks⁵⁶. Kaaludes erinevaid seisukohti ja esitatud arvamusi muudeti eelnõuga PlanS § 13 lõike 2 sõnastust sõnastust vaid vähesel määral, s.t jäeti välja see lauseosa, mis käsitleb detailplaneeringute koostamise juhtimist (kuni 30.06.2009 kehtinud PlanS redaktsiooni kohaselt võis planeerija lisaks planeeringu koostamisele ka planeeringu koostamist juhtida). Planeerimismenetluses peaks otsusõigus ja nõ lõplik sõna jääma haldusorganile, seega ei ole koostamise juhtimise andmine eraõiguslikule isikule põhjendatud.

Kutsete andmist ja kutseüsteemiga seonduvat reguleerib 01.09.2008.a jõustunud kutseseadus⁵⁷, mille § 9 lg 2 järgi on kutsenõukogu ülesanneteks mh kutsestandardite väljatöötamiseks ja uuendamiseks ettepanekute tegemine, kutsestandardite kinnitamine, kutse andmise korra kinnitamine. Veebiaadressil www.kutsekoda.ee toodud kutsestandardite loetelus puuduvad planeerija vm planeerimisalase ettevalmistusega spetsialisti kutsestandardid, küll aga on toodud arhitekti kutsestandardid. Planeerija kutsestandardit ei ole teadaolevalt ka valdavas osas Euroopa riikides.

⁵⁶ eelnõu seletuskiri

⁵⁷ RT I 2008, 24, 156; 2009, 11, 67

PlanS § 13 ei määratle selgelt planeeringu koostamiseks õigustatud isikute kvalifikatsiooni. Planeeringu koostamise ülesannet delegeeriv haldusorgan otsustab, millise eriala kõrgharidusega spetsialistile vastav ülesanne delegeerida. Eestis ei ole hetkel võimalik omandada ruumilise planeerimise alast kõrgharidust, sest puudub kokkulepe ja arusaam, mida terviklik õppekava üldse sisaldama peaks.

Planeerimine on teadlik ruumilise keskkonna tuleviku kavandamine ehk keskkonna kavandamine ajas ja ruumis. Planeerija peamiseks ülesandeks on ühiskonnas toimuvate protsesside mõistmine ja nende ruumiline väljendamine. Planeeringu kvaliteedi tagab vastavalt planeerimisülesandele erinevate spetsialistide osalemine planeeringu koostamises. Eesti Planeerijate Ühing on seisukohal, et planeerija ülesanded on järgnevad: visioonide koostamine; strateegiate koostamine; keskkonna eripära selgitamine ja analüüsimine (kooslused, külamiljö, linnaruum jne); ruumilise keskkonna ja maakasutuse planeerimine; planeeringu protsessi ülesehitamine ja juhtimine; tehnilise ja logistilise infrastruktuuri lahenduste väljatöötamine; geoinfosüsteemide üles ehitamine ja rakendamine; planeeringu seletuskirja, jooniste ja esitlusmaterjalide koostamine; keskkonnamõju strateegiline hindamine; läbirääkimine, avalikkusega suhtlemine ja planeeringu elluviimise ökonoomika planeeringu menetlemine⁵⁸.

Praktikas esineb erinevaid skeeme, kuidas planeeringut koostatakse. Esiteks võib planeeringu koostamist korraldava haldusorgan anda ülesande koostada planeering ühele (või mitmele) oma ametnikule (nt üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu või ka üksikute üldplaneeringute puhul). Teiseks võib planeeringu koostamise korraldaja tellida planeeringu koostamise võlaõigusseaduse käsundus- või töövõtulepingu alusel konsultandilt – planeeringufirmalt või arhitektuuribüroolt (valdavalt üldplaneeringu või mõnedel juhtudel ka detailplaneeringu puhul). Kolmandaks võib detailplaneeringute puhul olla planeeringu koostajaks või koostamise tellijaks huvitatud isik, kellele kohalik omavalitsus on andud koostamise või koostamise tellimise üle halduslepinguga. Sellisel juhul tellib planeerija käest planeeringu koostamise huvitatud isik. Neljandaks võib detailplaneeringu puhul kohalik omavalitsus olla sõlminud huvitatud isikuga planeeringu finantseerimislepingu, mille kolmandaks osapooliks on konsultant – planeeringufirma või arhitektuuribüroo. Sellise lepingu tellijaks on kohalik omavalitsus, kuid finantseerijaks huvitatud isik.

Kõik erinevad koostamise võimalused taandavad planeerija kas haldusorgani ametnikuks või iseseisvaks isikuks, kellega sõlmitakse planeeringu koostamiseks leping. Ametisse nimetatud ametnikuna koostab planeerija planeeringut tööülesannete käigus, olles samas ka planeeringu koostamise korraldaja. Iseseisev isik – ka juriidiline isik või FIE – koostab planeeringut ettevõtlusvabadust teostades võlaõigusliku lepingu alusel. Eelnevast lähtudes jääb arusaamatuks PlanS-s sätestatud regulatsioon, mis võimaldab planeerijal iseseisvalt ja oma vastutusel koostada detailplaneeringuid.

1.3.1.5 Regulatsioon võrreldavates riikides

Soome

⁵⁸ Eesti Planeerijate Ühingu seisukoht Kutsekoja kultuurivaldkonna koordinaatorile planeerijate vajaduse, rolli ja tööülesannete osas, 28.04.2009.

Soomes on kohalikul tasandil planeerimisõiguse ja kohustuse kandjaks sarnaselt Eestiga KOV. Planeerimissüsteem on kohalikul tasandil astmestatud:

- kohalik üldplaneering (*local master plan*), mis näitab maakasutuse üldprintsiipe munitsipaalpiirkonnas (LUBA s 4 lg 1), võib teha ka mitme KOV peale;
- kohalik detailplaneering (*local detailed plan*), mis näitab, kuidas munitsipaalpiirkonnas maa-alasid kasutatakse ja ehitatakse.

Kohaliku omavalitsuse planeerimis-ehitusülesannete täitmise tagamiseks võib Soomes nõudmisi esitada pädev ministeerium (vt LUBA s 177, 178 ja 179). Kohalikke omavalitsusi saab regionaalne keskkonnateenistus (mis on olemuselt riigiasutus) ka trahvida. Järelevalveõigus⁵⁹ on seega antud riigiasutusele.

LUBA s 177 sätestab, et kui kohalik omavalitsus ei kehtesta ehitusmäärust, vajalikku kohalikku üldplaneeringut või detailplaneeringut või ei kaasajasta neid, ja on tõenäone, et see toob kaasa seadusandja poolt seatud maakasutuse eesmärkide ja ehitamise suunamise eiramise, võib pädev ministeerium nõuda, et teatud tähtja jooksul tuleb kohalikul omavalitsusel vastu võtta vastav otsus. Enne ministri sellist sekkumist peetakse kohaliku omavalitsusega läbirääkimisi ja tema arvamus tuleb ära kuulata. Kui kohalik omavalitsus nõutud otsust vastu ei võta ja asja ei lahenda, võib teda trahvida kuni nõude täitmiseni. Sama menetluskord on ka regionaalsete nõukogude kohta, kes ei võta vastu regionaalplaneeringuid või ei kaasajasta neid.

Kui on avalikes huvides, et piirkonna elutingimusi arendatakse teatud maakasutuse osas ja sellist lahendust regionaalne või kohalik planeering ei paku, siis võib ministeerium LUBA s 178 alusel nõuda regionaalselt nõukogult või kohalikult omavalitsuselt määruste vastuvõtmist selle ala kohta. Eelnevad läbirääkimised juba ülalkirjeldatud kujul.

Viimane sarnane kohustamisvõimalus on sätestatud LUBA s 179 puhuks, kui tänav või osa tänavast ei ole ehitatud arvestades siduva kohaliku planeeringu maakasutusnõudeid. Sel juhul võib regionaalne keskkonnateenistus määrata trahvi kohalikule omavalitsusele kohustuse täitmiseks. Eeldus on see, et kaasneda võib kahju tervisele või turvalisusele.

Üle 6000 elanikuga Soome kohaliku omavalitsuse üksusel peab olema planeerija (LUBA s 20). Teda võib ka mitme kohaliku omavalitsuse peale jagada, lisaks peab igal kohaliku omavalitsusel olema ehitusinspektor. LUBA viitab, et täpsed nõuded planeerijale sätestab planeerimis-ehitusmäärus (LUBD). LUBD-s on planeerija kvalifikatsiooni puudutavaid sätteid mitu. LUBD s 3 kehtestab üldsätetes, et planeerija, kes planeeringu koostab, peab omama ülikoolikraadi, mis vastab tema ülesannetele. Ülesannete keerukuse korral on nõutav ka eelnev kogemus. Nagu näha, ei ole nimetatud erialasid, vaid "mis vastab tema ülesannetele" on igakordselt tõlgendamist vajav. Erialad peavad olema ehitusega seotud, samas ei ole nõutud ühtegi kindlat eriala. See on hariduse paindlikkust arvestades ka mõistlik.

Planeerija kutse näib Soomes seostuvat peamiselt ehitusdisainiga. Regulatsioonist ei selgu, mis seos on sellel arhitekti tööga. LUBD s 48 sätestab "ehitiste ehitamise ja planeerimise": Inimene, kes loob ehitise disaini (*drawing up a building design*) või spetsiaaldisaini. Tal peab olema ehitusega seotud ülikoolikraad, mis oleks sobiv antud olukorra planeerimisfunktsioonidega, või

⁵⁹ Paralleelselt planeerimisjärelevalvega sisaldab LUBA ka sätteid ehitustegevuse üle toimuva järelevalve kohta. Ehitusjärelevalve algab ajast, kui alustatakse ehitamist ja lõpeb viimase inspekteerimisega (final inspection).

tal peab olema varasemal ajal omandatud ehitusega seotud kõrgeriharidus (*earlier construction-related higher-level vocational or other degree*) ja piisavat töökogemus sarnaste planeeringutega.

Väikseid ja harilike tehniliste omadustega ehitisi võib kujundada ka kolledži hariduse või võrreldava eriharidusega inimene, kui ta on piisavalt kogunud. Lisaks eelnevale, kui isikul ei ole ühtegi ülalloeletud kvalifikatsioonidest, kuid tal on siiski võimeid arvestades ehitus- või kujundustööde mahtu ja tüüpi, võib ta samuti teha väiksemaid disainitöid.

LUBD rakendussätetes s 107 on öeldud ka, et enne määruse jõustumist olid isikud, kes ei vastanud kvalifikatsiooninõuetele, kuid ilmselgelt olid suutelised arvestades oma kogemust planeeringut koostama, õigustatud seda tegema. Seega võib üldistatult öelda, et Soomes rõhutatakse haridusnõuete kõrval ka kogemust, mis võib kvalifikatsioonipuudujäägi korvata.

Planeerijaid võib olla mitu, kuid sel juhul viib terviklikku disainiülesannet ellu ja vastutab kvaliteedi eest põhiplaneerija (*principal designer*).

Taani

Taani ehitusseadus ei sätesta planeeringut koostavale isikule esitatavaid nõudeid.

Norra

Norra planeerimis- ja ehitusseadus ei sätesta planeeringut koostavatele isikutele esitatavaid nõudeid. Seaduse kohaselt peab haldusorganil olema planeeringute koostamiseks ja menetlemiseks ning planeerimisalaseks nõustamiseks asjatundlik planeerimis- ja arendusadministratsioon (§ 12-2). Alaline planeerimiskomitee laseb koostada maakasutuse planeeringud, mis koostatakse vastava eriala spetsialistide poolt ning vormistatakse selgelt ja arusaadavalt (§ 27-1). Seadus ei täpsusta spetsialistidele esitatavaid nõudeid ega nende vastutust planeeringu koostamisel. Sama säte spetsialistide osas kehtib ka hoonestuse detailplaneeringute suhtes, viimatinimetatud planeeringu koostajateks võivad olla ka eraõiguslikud isikud (§ 28-2).

Saksamaa

Pädevaks ja ehitus-planeerimisvaldkonnas läbiviidavate tegevuste eest vastutavaks asutuseks on riiklik ehitus- ja planeerimisamet (*Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*), kelle üle teostab ROG kohaselt järelevalvet ehitusministeerium.

Nõuded planeeringu koostajale ei ole reguleeritud liiduseaduse tasandil, vaid eraldi iga liidumaa ehitusmääruses. Näiteks Baden-Württembergi Landesbauordnung (LBO) § 43 kohaselt võib planeeringu teha üksnes isik, kes tohib kasutada nimetust "arhitekt", teatud juhtudel "sisearhitekt" või insenerikoja poolt peetavasse planeerimisbüroode nimekirja kantud isik. Väga detailselt – hoone ruutmeetrite arvu täpsusega – on reguleeritud, millisel juhul võivad planeerijana töötada ka veel õppivad tehnika- ja ehituserialade üliõpilased.

Planeerija vastutab planeeringu seadusele vastavuse eest. Kui ta ei ole pädev kõikides planeerimisega seotud valdkondades, siis võib kaasata eksperte ja asjatundjaid, kuid ka nende töö avalik-õiguslikele nõuetele vastavuse eest vastutab planeerija.

1.3.2 Regulatsiooni ettepanek

Planeeringu koostamise korraldaja

Uue regulatsiooni loomisel tuleb kinni pidada Torremolinose harta põhimõttest, et planeerimine oleks jagatud eri tasandite vahel ja kõige madalam siduv tasand jääks kohaliku omavalitsuse kätte.

Riikliku tasandi planeeringu algatamise/kehtestamise õiguse jätmist Vabariigi Valitsuse pädevusse võib pidada põhjendatuks. Samaselt kehtivale regulatsioonile algataks/kehtestaks üleriigilise planeeringu Vabariigi Valitsus ning koostamist korraldaks ruumilise planeerimisega tegelev ministeerium või minister. Alternatiivina võib kaaluda riikliku planeeringu koostamise algatamise/kehtestamise andmist Riigikogule. Koostamise korraldamine võiks samaselt kehtivale regulatsioonile jääda ühe konkreetse ministeeriumi või ministri, kelle haldusalas on ruumiline planeerimine, vastutada.

Selgitamist vajab regionaaltasandi planeeringu (maakonnaplaneeringu) koostamise korraldamise õiguse andmine piirkondlikele kohapealsetele riigi huvi esindajatele. Eesti territoorium on käesoleval ajal jaotatud maakondadeks, milles riiklikku haldamist teostab maavanem (Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus⁶⁰ § 2). Maavanem esindab riigi huve ning hoolitseb maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest (Vabariigi Valitsuse seadus⁶¹ § 84). Seetõttu on regionaaltasandi planeeringuid käesoleval ajal kõige otstarbekam, olenemata maakondade arvust, koostada maakonna tasandil (maakonnaplaneering), mille koostamise korraldamine on ka kehtiva regulatsiooni kohaselt maavanema pädevuses. Alternatiivina võib luua riigi regionaaltasandi planeerimisega tegeleva kohapealse esinduse (nn planeerimisamet). Selliseid planeerimisüksuseid võiks olla kuni 5, mis igaüks hõlmaks erineva iseloomuga Eesti piirkonna. Iga selline planeerimisamet vastutaks oma piirkonna regionaalse planeerimistasandi eest.

Eeldatavalt suudab riigi huvi kohapealne esindaja avalikkuse ehk elanikega kohapeal suheldes selgitada välja nende huvid ja leida võimalused nende huvide realiseerimiseks. Kui riiklik planeerimine toimub avalikkusest ehk elanikest liiga kaugel, võivad saada elanike huvid kahjustatud. Riigivõim peab oma ülesandeid täitma nii lähedal avalikkusele kui see on võimalik. Kohapealne esindaja sobib regionaaltasandi planeeringu koostajaks seetõttu, et ta tunneb kohapealseid olusid kõige paremini ning oskab neid integreerida planeerimismenetlusse ning planeeringusse.

Maavanematel on palju erinevaid ülesandeid, k.a selliseid, mis on seotud järelevalvekohustusega kohalike omavalitsuste üle (pärast planeeringu kehtestamist). Seetõttu on mõistlik luua enne kehtestamist toimuva kohaliku omavalitsuse poolt koostatud planeeringute kontrolli jaoks eraldi piirkondlikud arengu/planeerimis-ehitusasutused. Neid asutusi peaks olema üks iga regionaalse planeerimispiirkonna jaoks, seega mitte rohkem kui 5 kogu Eesti territooriumi kohta. Need asutused oleksid kohapealsed riigi huvi esindajad ning ka regionaaltasandi planeeringute koostajad. Sõltumata sellest, kas regionaaltasandi planeerimine jääb maavanema või mõne muu riikliku institutsiooni ülesandeks, peab sellel asutusel olema kaks põhifunktsiooni: nõuande- ja järelevalvefunktsioon. Esimene ei oleks konkreetse menetlusega seotud, vaid üldine konsultatsioon ja abi kohalikele omavalitsustele planeeringukavatsuste väljatöötamisel. Teine võimaldaks välja tuua õigusvastased planeeringud ja aitaks välistada nende jõustumist. Asutuse eesmärk on viia ellu ühtsetel alustel ruumilist planeerimist, mis arvestab tasakaalustatult majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi regionaalsel tasandil.

Põhjendatud on nii üld- kui ka detailplaneeringute korraldamine kohalike omavalitsusüksuste (linnade ja valdade) poolt. Põhimõtet, et ka sellisel juhul, kui kohalik omavalitsus võimaldab

60 RT I 1995, 29, 356; 2006, 14, 111

61 RT I 1995, 94, 1628; 2009, 25, 150

huvitatud isikul detailplaneeringu tellija rolli astuda ja/või planeeringu koostamist rahastada, on planeeringu koostamise korraldaja ja otsustaja ikkagi kohalik omavalitsus, on oluline järgida ka uue regulatsiooni koostamisel. Selleks tuleb seaduses määratleda need planeerimismenetluse etapid, mida on võimalik üle anda, ülejäänud peab läbi viima avaliku võimu kandja ise.

Arvestades küll kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomia põhimõttega, on kindlasti vajalik tõhustada järelevalvemenetlust kohaliku omavalitsuse poolt koostatud planeeringute üle.

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.

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. Näiteks võiks nelja erineva eriala spetsialisti osalemine olema valdav: transpordi spetsialisti, tehnilise varustatuse inseneri, maastikuarhitekti ja arhitekti osalemine.

Planeerija koostab planeeringu seletuskirja, joonised ja esitlusmaterjalid ning koondab lisad. Mida vastutusrikkam töö, seda enam peaks väärtustatama kogemust sarnaste probleemide lahendamisel.

Sarnaselt teistele Euroopa riikidele ei ole võimalik ja ka vajalik planeerija kutsetunnistuste väljastamine.

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.

Teatud planeerimismenetluse toimingud eeldavad erikvalifikatsiooni ja oskusteavet. SeegaSeega on alternatiiviks planeerijale uues regulatsioonis sätestada professionaalsuse põhimõttest lähtudes kvalifikatsiooninõuded. Sarnaselt Soome seadusele võiks planeerija, kes koostab planeeringu, omada kõrgharidust, mis on seotud ehituse ja/või ruumilise kavandamisega (õppekavad peavad sisaldama ülevaadet Eesti planeerimissüsteemist, põhimõtetest, planeeringu liikidest ja planeeringu menetlusest). Nõue peab arvestama ülesannete mitmekesisust ja antud olukorra planeerimisfunktsioone. Raskemate planeerimisülesannete korral võiks olla nõutav ka eelnev planeeringu koostamise kogemus. Planeeringu koostamist korraldab haldusorgan võiks omal

vastutusel lubada planeeringut koostada ka isikutel, kes ei vasta kvalifikatsiooninõuetele, samas on aga ilmselgelt selleks suutelised arvestades nende kogemust. Konsultantide kaasamine on igati loogiline ja harilik praktika.

Üheselt mõistetavalt tuleks sätestadasätestada 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 võlaõigusseaduse⁶² kohasest käsunduslepingust. Võimalus on planeerija käsitlemine menetlusosalisena juhul, kui planeerija töötab riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikuna.

1.4 Mõisted

1.4.1 Lähtekaalutlused

1.4.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Õiguskord sisaldab nii määratletud kui määratlemata õigusmõisteid. Määratletud mõisted ehk legaaldefiniitsioonid näitavad ära seadusandja tahte, kuidas sisustada ette tulevat situatsiooni ja kuidas lahendada probleeme.

Planeerimisega seotud seadustes kasutatakse väga palju määratlemata mõisteid (nt üldine huvi, oluline mõju, põhilahendus jne). Määratlemata õigusmõisteid ei peeta teoorias diskretsioonivolitusteks, sest nende kasutamise korral sätestab seadus enamasti siduva õigusliku tagajärje. Õigusliku tagajärje rakendamise eelduste hindamine sõltub määratlemata õigusmõiste korral alati asutuse äranägemisest⁶³.

1.4.1.2 Eesti kehtiv õigus

PlanS ei sisalda eraldi paragrahvi, milles oleks toodud ära planeerimismenetluses enamkasutatavad mõisted. Erinevaid mõisteid leidub PlanS erinevates normides. Planeerimise õiguslik regulatsioon sisaldab ka hulgaliselt määratlemata õigusmõisteid, mida on siiski püütud selgitada mõningatel juhtudel avatud loeteludena.

1.4.1.3 Rakenduspraktika ja hinnang

Planeerimise erinevad mõisted asuvad kehtivas seaduses erinevates peatükkides ja neid on raske leida (nt PlanS § 20 lg 1 sätestab vastuväite legaaldefiniitsiooni). Kehtivas seaduses on mõisted defineeritud lähtudes sellest, millises järjekorras nad menetluse käigus ette tulevad. Kuid selline käsitlus raskendab planeerimisest arusaamist: mõisted pole lihtsalt leitavad.

Mõistete kasutus ei ole PlanS-s järjepidev: tihti kasutatakse sarnase sõnastusega definiitsioone, mille kohta puudub arusaam, kas tegemist on sisuliselt ühe ja sama mõistegamõistega või mitte (nt planeeringu muutmise ja planeeringu põhilahenduse muutmise). Samasugune segadust

62 RT I 2001, 81, 487; 2009, 18, 108

63 A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene, Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 278

tekitav probleem esineb ka teiste seaduste mõistetega seonduvalt (nt ehitusalune pindala planeerimismenetluses ja ehitiste alune pind ehituses).

Lisaks sisaldab planeerimine väga palju määratlemata õigusmõisteid, mille sisustamise kandev roll jäetud menetluse läbiviijale. Võrreldes määratletud õigusmõistetega puudub määratlemata õigusmõistetel konkreetne mõõdetav sisu. Enne vastava normi rakendamist tuleb määratlemata õigusmõiste sisule anda kindlad kontuurid, mõõdetavad tunnused, et teda oleks võimalik seostada konkreetse elulise asjaoluga⁶⁴. Määratlemata õigusmõiste juures tuleb välja tuua, kuidas haldusasutus, kes mõistet kasutab, sellest mõistest aru saab ja miks seda ühte või teistmoodi sisustab. Nii kohus kui üldsus peavad saama veenduda, et mõiste sisustamine pole toimunud meelevaldselt⁶⁵.

1.4.2 Regulatsiooni ettepanek

Eesti seadusandluses on erinevaid haldusmenetlusi reguleerivates seadustes tihti regulatsiooni alguses välja toodud enamlevinud mõisted. Selline suunitlus tuleb aluseks võtta ka uue planeerimise regulatsiooni koostamisel.

PlanS-s kasutatavatest mõistetest vajavad selget sisustamist ning termini kasuks valiku langetamist järgmised mõisted, mis praegu on seaduses kasutusel läbiseigi:

1. Planeeringu lähteülesanne, planeeringu eelnõu, kavand, projekt, eskiislahendus;
2. Arvamus, ettepanek, vastuväide - õigus olla ära kuulatud, õigus esitada arvamus, ettepanek, vastuväide;
3. Kooskõlastus, heakskiit (haldusaktina ja mitte haldusaktina), arvamuse andmine, nõusolek – siduv ja mitte siduv kooskõlastus.

Allpool on toodud ka loetelu Soome seaduse eeskujul vajalikest mõistetest ja instituutidest, mida uus regulatsioon võiks sisaldada. Need on planeerimisvaldkonnas järgmised:

1. Ruumilise planeerimise eesmärgid
2. Detailplaneeringukohustusega ala
3. Planeeringuaruanne; planeeringulahendus, planeerimisettepanek
4. Mitme KOV ühine üldplaneering
5. Avalik ala ja eraala
6. Eriline arendusala
7. Kaasamis- ja hindamiskava
8. Planeeringu ülevaatamismenetlus
9. Kooskõlastamismenetlus

64 K. Merusk, Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn, 1997, lk 68

65 A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene, Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 307

Planeerimisõiguse eriosa

1.5 Strateegilised planeeringud

1.5.1 Kogu riigi territooriumit hõlmav planeering

1.5.1.1 Lähtekaalutlused

1.5.1.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Üleriigiline planeering (RP) on kogu riigi ruumilise arengu pikaajalisi eesmärke määratlev dokument, kus analüüsitakse ruumilise arengu võimalusi ja ohtusid ning pakutakse välja asustuse kujunemist suunavad meetmed⁶⁶ ja nende elluviimise kava. RP ei ole kehtiva seaduse kohaselt mitte maakasutusplaan, mis määrab teatud objektide asukohti, vaid strateegia, mille eesmärgiks riigi tasakaalustatud ja säästva ruumilise arengu eesmärkide seadmine⁶⁷, mida vajadusel illustreeritakse jooniste/skeemidega.

1.5.1.1.2 Eesti kehtiv õigus

Eesmärk

RP ülesanneteks on PlanS § 6 lg 2 kohaselt säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine, riigi regionaalse arengu kujundamise ruumiliste aluste loomine, asustuse arengu suunamine, üleriigilise transpordivõrgustiku kujundamine ning tehniliste infrastruktuuride arengu suunamine, eri tüüpi ökosüsteemide ja maastike säilimist tagava ning asustuse ja majandustegevuse mõjusid tasakaalustava looduslikest ja poollooduslikest kooslustest koosneva süsteemi e. roheline võrgustiku aluste kujundamine ning maakonnaplaneeringule ülesannete seadmine.

Menetlus

Planeerimisalase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve on Siseministeeriumi pädevuses (PlanS § 4 lg 1). RP algatab Vabariigi Valitsus, planeeringu koostamist korraldab Siseministeerium (PlanS § 10 lg 2). Ministeerium peab vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes teatama planeeringu algatamisest, tutvustades samas algatatud planeeringu eesmärke.

RP koostatakse koostöös maavanematega, maakondlike kohalike omavalitsuste liitudega ja ministeeriumidega ning kooskõlastatakse samade institutsioonidega (PlanS § 16 ja § 17). RP-l ei ole avaliku väljapaneku nõuet, kuid Siseministeerium peab vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes tutvustama avalikkusele planeeringu põhiseisukohti (PlanS § 18 lg 4). Regionaalministri esitatud RP kehtestab Vabariigi Valitsus (PlanS § 24 lg 1). Kehtestatud RP tuleb regionaalministri poolt perioodiliselt perioodiliselt üle vaadata ja esitada esitada tulemused ning ülevaate planeerimisalasest olukorrast riigis Vabariigi Valitsusele.

⁶⁶ Planeerimisseaduse seletuskiri, 2002

⁶⁷ Lass, J., Ruumiline planeerimine. (IV ptk raamatust Maaõigus. Näidised ja kommentaarid. Tallinn, 2002-2007).

1.5.1.1.3 Rakenduspraktika ja hinnang

Eesmärk

Eestis kehtiva regulatsiooni kohaselt on RP eesmärk üsna ebamäärane ja deklaratiivne, kuna puuduvad konkreetsed nõuded suundumuste määratlemiseks, aluste loomiseks, suunamiseks jne.

Üleriigilise planeeringu „Eesti 2010”⁶⁸ koostamisel tehti väga ulatuslikku koostööd maavalitsuste ja maakondlike omavalitsuste liitudega, kellega arutati planeeringu esialgset teksti ning kellelt saadi tagasisidena väga palju ideid. Pidevat koostööd tehti ka kõigi ministriumidega, kelle valitsemisalas on füüsilised või sotsiaalsed infrastruktuurid. Planeeringu koostamisse kaasati ka nn suur töörühm, kuhu kuulusid teadlaste, kultuuriinimeste ja poliitikute esindajad. Töörühma töö tulemuseks oli neli Eesti võimalikku arengutsenaariumit, mis olid aluseks üleriigilise planeeringu sisu kujundamisel. Võib öelda, et kuigi RP koostamise regulatsioon on minimaalne, toimus väga laiapõhjaline koostöö erinevate haldustasemetega ja huvigruppide vahel⁶⁹. “Eesti 2010” väljatöötamise käigus kujunenud visioon on arvesse võetud Eesti regionaalarengu strateegias. Dokumendi kokkuvõttes esitatud vajalikud tegevussuunad võimaldavad koostada konkreetse tegevuskava, mis ulatub majandus-, transpordi-, haridus- ja teadus-, keskkonna- jm. poliitika valdkondadesse⁷⁰.

Menetlus

Kehtivas seaduses on normide struktuur segane, mistõttu ei ole planeerimismenetluse etappidest ja erinevate menetlejate pädevusest lihtne ülevaadet saada. Selgelt ei ole sätestatud erinevate menetlejate vastutus. Ei selgu, kes vastutab planeeringu koostamise korraldamise eest (kas minister või ministrium).

PlanS § 10 lg 1 järgi võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Planeeringu koostamise algatamise otsustamisel võib põhjendatud juhul planeeringu koostamise algatamisest keelduda. Seega on ükskõik millise liigi planeeringu koostamise algatamise ettepaneku esitamine nõu igapäevase õiguse. Seejuures ei näe PlanS ette mingit regulatsiooni taotluse põhjendamiseks. Planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemine ei eelda isiku puutumust maa-alaga, millele taotleja planeeringu tegemist soovib. Põhimõtteliselt võib isik esitada ettepaneku nõu suvalise planeeringu algatamiseks, millele haldusorgan on kohustatud vastama. Planeeringu algatamisest keeldumine on haldusorgani diskretsiooniotsus. Arvestades, et keelduva haldusakti andmine kujutab endast isiku õiguste riivet, peab see olema motiveeritud. Tõenäoliselt on keeldumise motivatsiooni maht ja ulatus väga erinevad, olenevalt isiku puutumusest. Praktikas siiski ettepanekut RP algatamiseks tehtud ei ole, kuid kui oleks tehtud, siis on äärmiselt vähetõenäoline, et leiduksid sedavõrd olulised kaalutlused, et Vabariigi Valitsus peaks asuma RP kehtimise ajal uue RP koostamisele. Järelikult igapäevase õiguse algatada RP ei ole põhjendatud.

PanS § 12 järgi tuleb RP algatamisest teavitada vastavas ajalehes ja Riigi Teataja Lisas, teade annab informatsiooni planeeritava maa-ala asukoha ja suuruse kohta, sealhulgas määratleb

68 Kättesaadav aadressil <http://www.siseministeerium.ee/public/tais2010.pdf>

69 Lass, J., Ruumiline planeerimine. 2008. Käsikiri

70 Üleriigiline planeering Eesti 2010, lk 4

planeeritava maa-ala piiri, ning tutvustab algatatud planeeringu eesmäärke. Seadus ei näe ette teavitamiskohustuse järgimata jätmisest tulenevaid tagajärgi. Arvestades, et RP hõlmab kogu Eesti Vabariigi territooriumi, ei ole mõttekas anda teates informatsiooni RP suuruse ja asukoha kohta.

Samuti ei ilmne regulatsioonist RP suhe riiklike arengukavadega, mida koostavad teised ministriumid oma valdkonna piires, mistõttu tuleks koostatavasse regulatsiooni lisada nõue, mille kohaselt peab RP koostamisel arvestama kehtivate riiklike arengukavadega. Samuti peaks uute arengukavade väljatöötamisel olema selge, missuguse siduvusastmega on RP nende suhtes.

PES eristas sõltuvalt planeeringute liikidest kehtestamist ja heakskiitmist. Üleriigiline planeering kuulus heakskiitmisele, ülejäänud planeeringud (maakonna-, üld- ja detailplaneeringud) kehtestati. PES § 23 lg 1 kohaselt esitas keskkonnaminister üleriigilise planeeringu Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks (üleriigiline planeering „Eesti 2010“ on heaks kiidetud, mitte kehtestatud). RP kehtestamisel on tegemist üksikküsimuse reguleerimisega, mistõttu on korrektne kehtestada see korraldusega. „Eesti 2010“ on heaks kiidetud ja selle tegevuskava kehtestatud Vabariigi Valitsuse 19.09.2000.a korraldusega 770-k71.

Õiguslikult on puudulik RP-ga maakonnaplaneeringule seatavate ülesannete seos maakonnaplaneeringu eesmärkidega PlanS §-s 7. Kehtivas seaduses ei ole käsitletud RP muutmist maakonnaplaneeringuga. PES-is käsitleti üleriigilise planeeringu muutmist maakonnaplaneeringuga (PES § 23 lg 2) – kui maakonnaplaneering muudab heakskiidetud üleriigilist planeeringut ja Keskkonnaministeerium on järelevalve käigus muudatustega nõustunud, kantakse muudatused üleriigilisse planeeringusse ning keskkonnaminister esitab need Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.

Reguleerimata on jäänud tähtaeg, mille jooksul tuleb RP kehtestamise teade vastavas ajalehes (RP puhul on selleks vähemalt üks üleriigilise levikuga päevaleht) avaldada. Samuti tuleks kaaluda, kas planeeringutest teatamine peaks toimuma ka väljaandes Ametlikud Teadaanded ning üleriigilise planeeringute registri asutamist, mille kaudu planeeringute kehtestajad saaksid muuhulgas täita ka oma teavitamiskohustust. Planeeringu kehtestamisest teatamise ja planeeringute kirja teel/paber kandjal esitamise kõrvale peaks uues eelnõus kindlasti tulema ka digitaalse saatmise (digitaalselt allkirjastatuna) võimalus.

Igähel on õigus tutvuda kehtestatud planeeringutega. Kehtiva regulatsiooni kohaselt tagatakse RP-ga tutvumine Siseministeeriumis ja maavalitsuses. Praktikas on RP kättesaadav ka Siseministeeriumi koduleheküljelt. Kehtivast seadusest ei tulene, mis vormis peab planeering kättesaadav olema (digitaalne, paber kandjal jne). Seetõttu pole tagatud planeeringute ühetaolisus ja kättesaadavus.

Kehtestatud RP vaatab üle regionaalminister ja esitab tulemused ning ülevaate planeerimisalasest olukorrast riigis Vabariigi Valitsusele hiljemalt kuue kuu jooksul pärast Riigikogu korralisi valimisi s.t, et üleriigilise planeeringu ülevaatamise tulemusi tuleb esitleda iga 4 aasta tagant. Kehtestatud planeeringu ülevaatamise ülesanne on teha kokkuvõtte planeeringu elluviimisest eelmisel valimisperioodil ning informeerida Vabariigi Valitsust varemtehtud planeerimisotsuste

71 Vabariigi Valitsuse 19.09.2000.a korraldus nr 770-k „Üleriigilise planeeringu „Eesti 2010“ heakskiitmine ja selle elluviimise tegevuskava kinnitamine“ – RTL 2000, 102, 1611

sisulistest põhjustest, mida oleks vaja teha planeeringu edasiseks elluviimiseks ning vajadusel ka sellest, milliseid muudatusi planeeringus teha tuleks.

Kahjuks jääb praktikas arusaamatuks RP õiguslik iseloom, millisel kujul ja kuidas toimub RP järgimine.

1.5.1.1.4 Regultatsioon võrreldavates riikides

Soome

Soomes seatakse riiklikud planeerimise eesmärgid, üleriigilist planeeringut kui sellist ei ole. Riiklike planeerimise eesmärkide seadmine peab toimuma avalikkuse debati ja interaktsiooni kaudu. Arvamusi küsitakse ministeeriumitelt, regionaalsetelt keskkonnateenistustelt, KOV-de kogudelt ja muudelt asutustelt üldiselt, KOV-delt eriti täpselt ja üleriiklikelt organisatsioonidelt neid puudutavas osas (LUBD s 7). Soomes juhib maakasutuse ja –ehituse arengut Keskkonnaministeerium (LUBA s 18). Regionaalne keskkonnateenistus peab eeskätt teostama kontrolli, et täidetak riiklikke ehitamise ja maakasutuse eesmäärke.

Taani

Taanis kehtiv planeerimisseadus ei näe samuti ette üleriigilise planeeringu koostamise kohustust, kuid planeerimisseaduses on üleriigilist planeerimistegevust käsitlev peatükk (ptk 2), mille kohaselt vastutab üleriigilise planeerimistegevuse ja selleks vajalike uuringute teostamise eest keskkonnaminister (§ 2), kellel on kohustus peale parlamendi valimisi esitada üleriigilise planeerimistegevuse kohta selgitus, mida kasutatakse piirkonna- ja kommuuniplaneeringute (Eestis ÜP) koostamisel. Iga nelja aasta tagant avaldab keskkonnaminister ülevaate riiklike huvide kajastamisest kommuuniplaneeringutes. Keskkonnaministrile on antud pädevus üleriigilise planeerimistegevusega seotud huvide kaitsmiseks kehtestada kommuuniplaneeringute koostamisele täiendavaid reegleid või vabastada piirkonnanõukogud ja kohalikud omavalitsused seadustest tulenevate nõuete järgimisest. Samuti on keskkonnaministril erijuhtudel õigus astuda kohalike omavalitsuste ja piirkonnanõukogude ülesannetesse asjade puhul, mis käsitlevad teiste ametkondade seadusjärgseid ülesandeid või omavad suurt tähtsust. Sama peatüki alapeatükid (§ 2a, 2c ja 2c) reguleerivad vastavalt rannalade, pealinnapiirkonna ja jaekaubanduse planeerimist, mille osas on samuti peamine otsustuspädevus keskkonnaministril.

Keskkonnaminister esitab igal neljandal aastal parlamendi poolt määratud komisjonile aruande kohalike tegevuste kohta piirkondades ja kommuunides. Aruanne koostatakse koostöös kohalike organisatsioonidega.

Norra

Norras kehtiv planeerimis- ja ehitusseadus üleriigilist planeeringu koostamise nõuet ei sätesta, küll aga on olemas eraldi peatükk (ptk IV), mis reguleerib üleriigilist planeerimist, andes riigi planeerimist puudutavate põhimõtteliste otsuste langetamise pädevuse kuningale. Näiteks võib kuningas teha riigipoliitilisi otsuseid – seada üldised sihid ja raamistiku ning anda suuniseid maakondade ja kohalike omavalitsuste füüsilise, majandusliku ja sotsiaalse arengu kohta, mis võetakse vastavate planeeringute koostamisel aluseks (§ 17-1). Samuti võib Kuningas riiklikes ja regionaalsetes huvides ja peale konsulteerimist puudutatud maavalitsuste ja omavalitsustega, kehtestada kuni 10 a pikkuseks ajavahemikuks määratud aladel keelu ilma ministeeriumi nõusolekuta alustada ehitus- või rajamistöid. Sellist keeldu võib 5 aasta kaupa pikendada. Vastav otsus tuleb enne vastuvõtmist panna vastavates omavalitsusüksustes avalikule väljapanekule. Üleriigilise planeerimise peatükis reguleeritakse ka kalda aladele ehitamist (e. selle keelamist) ning nähakse ette võimalus, et kui olulise riigi või maavalitsuse arendustegevuse või

kaitsemeetmete elluviimisel osutub vajalikuks või kui muud ühiskondlikud kaalutlused seda tingivad, võib ministeerium kohalikul omavalitsuselt nõuda maakasutuse planeeringu või arengukava maakasutusliku osa koostamist ja kinnitamist või teha seda ise.

Administratiivne põhivastutus riigi planeerimisülesannete täitmise eest lasub ministeeriumil, kel on seadusest tulenev kohustus töötada selle nimel, et riiklikul tasandil tehtud otsuseid järgitaks maavalitsuse ja kohaliku omavalitsuse planeerimises. Ministeerium võib temale seadusega või selle alusel antud võimu maavanemale üle kanda.

Üleriigilise planeerimistegevuse juhtimise eest vastutab Kuningas. Administratiivne põhivastutus riigi planeerimisülesannete eest lasub ministeeriumil, kes peab ka tagama, et riiklikul tasandil tehtud otsuseid järgitaks maavalitsuse ja kohaliku omavalitsuse planeerimises (§ 13), ministeeriumil on planeerimismenetluses üsna suur otsustusõigus, sh õigus sekkuda KOV planeerimistegevusse.

Erinevalt Eestist ei ole Norra seaduse järgi igäühel planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemise õigust. Eraisikute seisukohtade ja ettepanekute ärakuulamine toimub pigem planeeringu koostamise protsessis. Eraõiguslikel isikutel puudub õigus ükskõik millist liiki planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemiseks.

Saksamaa

Üleriigilist planeeringut Saksamaal ei koostata, küll aga on pädeva liiduminstri välja arendatud riigi regionaalse arengu juhtmõtted (ROG § 1 jj ja § 8) ja liidumaade territooriumi hõlmavad planeeringud ning programmid. Igal liidumaal kehtib oma planeerimisseadus ja see peab vastama Saksamaa üleriigilisel tasandil regionaalplaneerimise seadusele (ROG) ning selles sõnastatud regionaalplaneerimise eesmärkidele.

Plaan on Saksa õiguses defineerimata mõiste, mis võib tähendada väga paljusid asju: riigieelarve plaan, regionaalplaan, regionaalne üldplaneering, territoriaalne infrastruktuuri rajamise plaan, föderaalmaanteede vajaduse plaan, plaanid keskkonnaõiguse valdkonnas, vajaduste plaanid jne. liidumaade planeerimisseaduste regulatsioonid, käsitledes liidumaade arenguplaane ja regionaalplaane, on väga erinevad: liidumaade arenguplaanid võetakse vastu valdavalt – aga mitte kõikjal – formaalse seadusena; regionaalplaanid antakse Baden-Württembergi ja Niedersachseni liidumaades välja statuudina (õiguse üldakt), samal ajal kui ülejäänud liidumaades selline põhjalik seadusega määramine puudub. Mitmel pool kasutatakse ka plaani õigusliku vormi kindlaks määramisel määrusi⁷².

1.5.1.2 Regulaatsiooni ettepanek

Eesmärgid

RP on üks komponent ruumilise planeerimise süsteemis ja ühtaegu ka laiemas riigi ruumilise kavandamise süsteemis. Tema põhiline otstarve on koordineerida ruumiliselt asjaomaseid harukondlikke ja territoriaalseid kavandusi ning nende alusel elluviidavat poliitikat. RP peab olema Eesti planeerimissüsteemi keskseks teljeks ja kogu Eesti regionaalarengu aluseks. RP ei ole klassikalises mõttes planeering, mis määrab ehitiste paigutust, vaid kogu riigi ruumilise ja eelkõige just territooriumi arengu suundumuste üldistatud või strateegiline käsitlus, kus

⁷² Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa, Juura. Tallinn 2004, lk 281.

analüüsitakse ruumilise arengu võimalusi ja ohtusid ning pakutakse välja asustuse kujunemist suunavad meetmed. RP peab sätestama riikliku planeerimistegevuse ja Eesti üldise arengu põhimõtted, millest tuleb ehitustegevuse kavandamisel juhinduda. RP-s peaksid kajastuma ruumilise mõjuga seotud Eesti riigi kohustused, näiteks sellised infrastruktuuri rajamise põhimõtted, mille osas on võetud kohustusi Euroopa Liidu ees. Seega RP eesmärk on sätestada suunised regionaaltasandi ning riiklike objektide planeeringute koostamiseks. Üleriigilisele planeerimistegevusele saab kindlamat õiguslikku mõjujõudu anda RP läbi konkreetsete põhimõtete ja ühete arengusuundade kehtestamise. RP ei peaks seega ka uues regulatsioonis muutuma klassikaliseks maakasutusplaaniks, mis määrab mingite objektide asukohti, vaid jääma strateegiaks, millega seatakse riigi tasakaalustatud ja säästva ruumilise arengu eesmärgid. Samas õiguslikult peab olema tagatud nimetatud eesmärkide järgimise kohustuslikkus, mis seni on rakendusmehhanismita.

Oluliselt tugevam peaks olema RP seotus erinevate sektorarengukavadega, mida koostatakse riigi tasandil erinevates asutustes. RP-st peaks lähtuma nii energeetika kui ka sotsiaalne võrgustik. Vajalik on, et riik ise väärtustakse RP-d läbi oma arengukavade, siis väärtustavad RP-d ka KOV-d ja avalikkus.

Kehtivas seaduses on RP sisu ja menetlus väga pinnapealselt reguleeritud, kuid on olemas kogemus, kuidas esimest RP-d koostati. Riikliku planeerimistegevuse järjepidevuse tagab juba olemasoleva informatsiooni säilitamine ja kogemustest lähtumine, mis on abiks ka RP-de koostamisele ja selle käigus tehtavate kaalutusotsuste langetamisele tulevikus.

RP koostamisel pannakse kokku tegevuskava järgnevatiks aastateks, kahjuks käsitles „Eesti 2010” raames koostatud tegevuskava vaid paari kehtestamisele järgnevat aastat ning oli seega liiga lühiajaline.

RP peaks olema dokument, mis on lähtealuseks hierarhiliselt madalamal seisvatele planeeringutele ning mida käsitletakse erinevate valdkondade tegevuskavade alusena. Lähtudes eeltoodus peaks koostatavas regulatsioonis sisalduma nõue, mille kohaselt tuleb RP-st lähtuda regionaalplaneeringute, samuti erinevate arengukavade koostamisel.

Kuivõrd planeerimismenetlust iseloomustab üldiselt avatus, siis peaks ka RP koostamisse olema kaasatud lai spekter asutusi ning isikuid (nt nagu Soomes) ja RP kehtestamisega peaks kaasnema avalik debatt.

Koostamine

RP menetlemise kord on teistest planeeringutest tunduvalt põgusamalt reguleeritud. Kindlasti ei vaja RP harva esineva koostamise tõttu väga palju täpsemat reguleerimist, kuid vajalik on täpsustada menetluse osapooled ja nende õigused. RP läbiviimise ehk koostamise korraldamise eest peaks vastutuse panema asjaomasele ministrile (nt regionaalminister), kuid planeeringu väljatöötajate ring peab olema võimalikult lai. Praegune regulatsioon ei näe ette Riigikogu osalemist RP koostamisel, kuid RP suurema õigusliku mõju saavutamiseks oleks otstarbekas Riigikogu siiski RP koostamisse kaasata. Selleks, et saada paremat ülevaadet RP menetlusest, oleks otstarbekas sätestada nii RP kui ka teiste planeeringuliikide ülesanded ja menetluskord eraldi iga planeeringuliigi kohta ettenähtud peatükis. Kehtivas seaduses on kõigi planeeringuliikide menetlusnormide üheskoos reguleerimisel tekkinud vigu, mida iga planeeringuliigi eraldi reguleerimisega saaks vältida.

Planeerimismenetlus võiks olla lahti kirjutatud etappide kaupa, mis oluliselt lihtsustaks seadusest arusaamist. Hetkel on planeerimismenetluse etapid tuletatavad, kuid normiadressaadil peaks tekkima selge ülevaade menetluse erinevatest etappidest ja neis tehtavatest toimingutest. Seaduse

tasandil tuleks selgelt sõnastada seaduses toodud üldistest planeerimise eesmärkidest lähtumise kohustus.

Algamise otsustamisel on oluline pöörata tähelepanu sellele, et RP on kord juba koostatud ning uued planeeringulahendused peaksid järjepidevuse ja õiguskindluse huvides baseeruma esimesele planeeringule „Eesti 2010”. Seega tekib olukord, kus küsimuse all on see, kas algatatakse uus planeering või muudetakse/täiendatakse olemasolevat. Selguse huvides võiks kõikide planeeringuliikide puhul jääda algatamise juurde, kuid järjepidevuse tagamiseks on vajalik sätestada seotus eelnevate planeeringutega. Seega võiks sõnaselgelt sätestada, et eelnevalt riigi poolt koostatud planeeringud (nii üleriigiline planeering kui regionaaltasandi planeeringud) tuleb läbi analüüsida ja vastav analüüs uue koostamisel aluseks võtta.

RP puhul ei ole põhjendatud igatüüpi õigus teha planeeringu koostamise algatamise ettepanek. Raske on ette kujutada olukorda, kus suvalise isiku ettepanekul algatatakse uue RP koostamine, mis tegelikkuses peaks olema seotud hoopis riiklike strateegiatega ja vajadustega. Menetlejal on küll õigus jätta taotlus rahuldamata, kuid põhjendamatu on kulutada ressursi sellise menetluse läbiviimiseks.

RP algatamisest teatamisel on vajalik jääda teatud üldistuse pinnale: kehtiva seaduse kohustust anda informatsiooni planeeritava maa-ala suuruse ja asukoha kohta, ei saa pidada RP puhul kuidagi kohaseks. RP-st avalikkuse teatamisel võiks pöörata rohkem tähelepanu sisule ehk sellele, mida planeeritakse, ja teavitamise eesmärgiks võiks olla avaliku diskussiooni algatamine. Iga uue RP koostamisel peab andma ülevaate eelneva planeeringu kehtivuse perioodist, lähteoludest, milles hakatakse RP-d koostama ning välja tooma RP koostamise konkreetset eesmärgid.

Kõikide planeeringuliikide (s.h RP) ülesanded, mida vastav planeering peab lahendama, peavad olema sätestatud seaduses. RP peamiseks ülesandeks peaks olema suuniste kehtestamine, millest juhendada maakonnaplaneeringute, aga ka kohaliku omavalitsuse planeeringute koostamisel.

RP regulatsioonis peab, võrreldes kehtiva regulatsiooniga, olema selgemalt sätestatud seotus regionaalplaneeringule (kehtivas seaduses nimetatud maakonnatasandi planeering) seatavate ülesannetega. Kuna riiklike eesmärkide ja ülesannet seotus territooriumiga peab olema lahendatud regionaaltasandil, siis suunised regionaalplaneeringutele peavad tulenema RP sisust ja tegevuskavast. Sarnaselt kehtivale seadusele ei ole mõistlik näha ette võimalust regionaalplaneeringutega RP muutmiseks, pigem tuleks sellises olukorras, kus tahetakse RP-d muuta, koostada uus RP terviklikult.

RP koostamisel ei seata nõuet avalike väljapanekute ja avalike arutelude korraldamiseks. RP avalikustamine tuleb sätestada ajalehtede, interneti jm sellise kaudu. RP kehtestamise õigus võiks jääda Vabariigi Valitsusele, kuid RP-d peab sellisel juhul kindlasti tutvustama ja arutama ka Riigikogus. Menetlustoimingute läbiviimine võiks jääda asjaomase ministeeriumi ülesandeks: nii avalikkuse teavitamine (mis ei tulene Riigikogu kodukorrast) kui ka juba kehtestatud planeeringu kättesaadavuse tagamine. Tuleks kaaluda, kas RP-st teatamine peaks toimuma ka väljaandes Ametlikud Teadaanded.

Lisaks paberkandjal kättesaadavuse tagamisele, peab RP olema kättesaadav ka elektroonselt mõnes üleriigilises ametlikus portaalis.

Lähtuvalt liikumisest e-riigi suunas ja Eesti üldisest internetiseerimisest, peab olema reguleeritud ka nn üleriigiline planeeringute register. Registrit saaks siduda ka RP ülevaatamise kohustusega, mis sarnaselt kehtivale regulatsioonile, peaks säilima. See aitaks tugevdada RP õiguslikku seisundit ja näitaks RP elluviimise võimalikkust.

1.5.2 Osaliselt riigi territooriumit hõlmav planeering (maakonnaplaneering)

1.5.2.1 Lähtekaalutlused

1.5.2.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Kuna üleriigiline planeering on küllaltki deklaratiivne, siis riigi huvide täpsustamiseks ja nende ruumiliseks väljenduseks peaks olema regionaaltasandi planeering, mida koostatakse maakonna, selle osade või mitme maakonna kohta.

1.5.2.1.2 Eesti kehtiv õigus

Eesmärk

PlanS § 7 kohaselt koostatakse MP kogu maakonna territooriumi või selle osa kohta. MP võib koostada mitme maakonna territooriumi või nende osade kohta maavalitsuste omavahelisel kokkuleppel, samuti võib MP koostada teemaplaneeringuna kehtiva MP täpsustamiseks ja täiendamiseks. MP ülesanded on toodud PlanS § 7 lõikes 3.

PlanS § 7 lg 4 kohaselt on kehtestatud MP aluseks valla ja linna üldplaneeringute koostamisele. Kui kehtestatud üldplaneering puudub või kui maakonnaplaneeringust varem kehtestatud üldplaneering ei kajasta kehtestatud maakonnaplaneeringus sätestatud, on kehtestatud MPMP valla ja linna detailplaneeringute koostamise või projekteerimistingimuste väljaandmise aluseks. MP koostamisel arvestatakse kehtestatud üldplaneeringute üldplaneeringutega või kokkuleppel kohalike omavalitsustega tehakse vajadusel ettepanek nende muutmiseks.

Menetlus

Planeerimisalase tegevuse korraldamine ja järelevalve maakonnas on maavalitsuse pädevuses (§ 4 lg 1). MP koostamise algatab maavanem või Vabariigi Valitsus ja koostamist korraldab maavanem (§ 10 lg 3). MP menetlusnormid on sätestatud PlanS §-des 10 kuni 25.

Maavanem informeerib kohalikke omavalitsusi nende territooriumi käsitleva MP algatamisest. MP koostatakse koostöös planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega, planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega ja ministriumidega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi planeering käsitleb (PlanS § 16 lg 1 p 2). Maavanem kooskõlastab MP planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega ja planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega, lisaks määrab teiste riigiasutustega kooskõlastamise vajaduse Siseministeerium (PlanS § 17 lg 3 p 1). Maavanem teeb MP vastuvõtmise otsuse ja korraldab avaliku väljapaneku. MP avaliku väljapaneku kestus on neli nädalat.

MP-de üle teostab järelevalvet Siseministeerium. Järelevalve teostaja pädevuspädevus on toodud PlanS § 23 lg 3 ja 6.

Maavanem kehtestab regionaalministri poolt heakskiidetud MP (PlanS § 24 lg 2) ja teade sellest avaldatakse vastavas ajalehes ühe kuu jooksul kehtestamise otsuse tegemise päevast arvates.

1.5.2.1.3 Rakenduspraktika ja hinnang

Üldiselt

Nii MP kui ka teiste planeeringuliikide regulatsiooni puhul paiknevad vastavat planeeringuliiki käsitlevad sisulised ja menetluslikud normid PlanS struktuuris erinevatel kohtadel, mis ei lihtsusta seadusest arusaamist.

MP tekstiosa (praktikas nimetatakse *seletuskiri*) ja graafilise väljenduse koostamiseks ei ole kehtestatud kindlaid vorminõudeid. Vormistada aitavad meetodilised juhendmaterjalid, eelkõige 2002. a väljaantud „Planeeringute leppemärgid”⁷³.

MP on tänaseks olemas kõigis maakondades, nende koostamise kohustus tekkis PES kehtestamisega ning seaduse § 69 kohaselt pidid maavanemad MP-d koostama kolme aasta jooksul pärast PES-i jõustumist, st 22. juuliks 1998. aastaks. Selle sättega tagati, et MP koostati kõigi maakondade kohta, seega kogu riigi territooriumi kohta. MP täiendamiseks on Vabariigi Valitsus algatanud teemaplaneeringuid:

1) Vabariigi Valitsuse 08. juuli 1999 korraldustega nr 763-k ja 11. aprilli 2001 korraldustega nr 239-k on antud ülesanne koostada asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused ning väärtuslike maastike ja roheline võrgustiku määratlemise MP teemaplaneering;

2) Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2005 korraldusega nr 48 on antud ülesanne koostada maakonna sotsiaalsel infrastruktuuri käsitlev MP teemaplaneering.

Vabariigi Valitsus on algatanud MP teemaplaneeringud sellistel juhtudel, kui kõigile maakondadele antakse ühesugune ülesanne. Sellisel juhul on Siseministeerium teinud maavalitsustega koostööd ühtse planeeringumetoodika kujundamiseks kõigis maakondades.

Maavanemad on algatanud ka üksikjuhtumite kavandamiseks planeeringuid mitmes maakonnas (Ida-Viru, Jõgeva, Võru ja Valga). Näiteks on Ida-Viru maakonnas koostatud põlevkivikaevandamisalade piirkonna ruumilise planeerimiseplaneerimise ja Võru maakonnas jalgratta teedevõrgu teemaplaneering.

Arvestades MP eesmärke ja üldistusastet, tekitab küsitavusi PlanS § 7 lg 4 alusel oluliselt suuremat detailsusastet eeldatavate projekteerimistingimuste väljaandmise võimalikkus MP alusel. Vastavalt PlanS § 3 lõikele 3 võib kinnisomandile seada seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi detailplaneeringu või üldplaneeringu alusel. Seega võib kahelda projekteerimistingimuste väljaandmise õiguspärasuses, sest need sisaldavad objekti või maa-ala maakasutus- ja ehitustingimusi.

Analoogselt RP-le on MP-s sätestatud säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine. Puudub MP seotus RP-s määratletud ruumilise arengu ja suundumustega, samuti ei ilmne MP suhe üldplaneeringutega, kuna MP eesmärgidena on toodud mitmed tegevused, mis võivad olla teostatud ka läbi üldplaneeringu (tiheasustusega alade määramine, detailplaneeringu koostamise kohustusega alade määramine väljaspool linnu ja aleveid). Seadus sätestab, et MP koostamisel arvestatakse kehtivate üldplaneeringutega või tehakse ettepanek nende muutmiseks, samas on kehtestatud MP aluseks KOV üldplaneeringute koostamisele. Selline üldine ja täpsustamata regulatsioon on tekitanud probleeme ka rakendamisel.

Tiheasustusalad

MP üheks eesmärgiks on maareformi seaduse tähenduses tiheasustusega alade määramine, kui need ei ole kehtestatud üldplaneeringutega määratud. PlanS jätab sisustamata tiheasustusega ala mõiste viidates maareformi seadusele, mille § 7 lõike 4 kohaselt on „tiheasustusega aladeks maa- alad, mis on tiheasustusega aladeks määratud kehtestatud planeeringuga. Kui üldplaneering

⁷³ Kättesaadav aadressil http://www.siseministeerium.ee/public/plan_leppem.pdf

puudub või MP alusel ei ole võimalik tiheasustusega ala määrata, loetakse tiheasustusega aladeks maa-alad, mille kohta on koostatud linnade ja alevite generaalplaanid, detailplaneerimise projektid, ettevõtete gruppide generaalplaanid, maa-asulate planeerimise ja hoonestamise projektid ning muud planeerimisprojektid, mida ei ole kehtetuks tunnistatud. Nimetatud planeeringute puudumise korral määrab tiheasustusega alad kohaliku omavalitsuse volikogu ettepanekul maavanem⁷⁴.

Sisuliselt on tegemist sättega, mille alusel tuleks MP-ga tiheasustusalaks määrata alad, mis on tiheasustusaladeks määratud kehtestatud planeeringutega, mis on aga sisutühi kohustus, kuna sel juhul ei ole tegemist tiheasustusalade määramisega, vaid eelnevalt mingite teiste planeeringutega tiheasustusaladeks määratud alade fikseerimisega. Alternatiivina on võimalik maavanemal kui MP kehtestajal määrata tiheasustusalaks maa-ala, mille kohta on kohalik omavalitsus teinud vastava ettepaneku. Seega ei selgu PlanS § 7 lg 3 p 6 ja maareformi seaduse § 7 lg 4 sätestatust üheselt, kas maavanemal on õigus tiheasustusalasid määrata ka iseseisvalt või ainult kohaliku omavalitsuse poolt tehtud ettepaneku alusel. Huvipakkuv on siinjuures see, et Valga maavanem on kehtestanud MP teemaplaneeringu „Tihe- ja hajaasustusega alad“.

Veel on tiheasustusalade mõistet avatud ka teistes kehtivates seadustes, kuid nende tiheasustusalade määramist PlanS otsesõnu ei nõua.

Looduskaitse seaduse⁷⁴ (LKS) § 38 lg 1 kohaselt on nimetatud seaduse tähenduses tiheasustusega aladeks linna ja alevi ning aleviku ja küla selgelt piiritletav kompaktsed asustusega alad. LKS § 41 lg 1 kohaselt on uue tiheasustusalade moodustamine ranna või kalda piiranguvööndis on keelatud. Erandi võib teha Vabariigi Valitsus kohaliku omavalitsuse ettepanekul. Andes erandi tegemise õiguse Vabariigi Valitsusele, seab LKS tiheasustusalade moodustamiseks ranna või kalda piiranguvööndis suhteliselt ranged nõuded ja sisuliselt peaks tegemist olema harva esineva erandiga. Arvestades asjaolu, et peamiselt on tiheasustusalade moodustamine jäetud kohaliku omavalitsuse enda pädevusse, kes määrab tiheasustusalade üldplaneeringutega, siis kaotab LKS § 41 lg 1 toodud nõude rakendamine ja ranna või kalda piiranguvööndis uute tiheasustusalade moodustamise otsustamise pädevuse andmine Vabariigi Valitsusele, oma mõtte.

Maa hindamise seaduse⁷⁵ § 9 lg 6 kohaselt käsitletakse tiheasustusega aladena linnade, alevite ja alevike territooriume ning maavanema poolt kuni 2001. aasta 1. maini seaduse alusel kohaliku omavalitsuse volikogu ettepanekul kinnitatud kompaktsed hoonestusega alad ja määratud tiheasustusega alad.

Pakendiseaduse⁷⁶ § 17¹, mis sätestab nõuded pakendijäätmete kogumiskohtadele, lõike 1 kohaselt peab tagatisrahata pakendi jäätmete kogumisel taaskasutusorganisatsioon tagama, et kogumiskohtade tihedus oleks järgmine:

- 1) kui tiheasustusega alal on asustustihedus rohkem kui 1000 elanikku ühel ruutkilomeetril – vähemalt üks kogumiskoht jäätmevaldajast 500 meetri raadiuses;
- 2) kui tiheasustusega alal on asustustihedus rohkem kui 500 elanikku ühel ruutkilomeetril – vähemalt üks kogumiskoht jäätmevaldajast 1000 meetri raadiuses;

74 RT I 2004, 38, 258; 2009, 3, 15

75 RT I 1994, 13, 231; 2007, 69, 425

76 RT I 2004, 41, 278; 2008, 20, 138

3) kui asustustihedus on alla 500 elaniku ühel ruutkilomeetril – kohaliku omavalitsuse territooriumil paiknevates asulates, arvestusega üks kogumiskoht 500 elaniku kohta.

Seega võib kehtivates seadustes tiheasustusala kõige täpsemaks määratluseks pidada pakendiseaduses sätestatud, millest võib (teatud mõõndustega) järeldada, et tiheasustusega alaks on alad, kus asustustihedus on rohkem kui 500 elanikku ühel ruutkilomeetril.

Tiheasustusala mõiste õigusliku määratlemise vajadusele on juhtinud tähelepanu ka Riigikontroll 2007. aastal läbiviidud auditis „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal“⁷⁷, milles toodu kohaselt ei ole üheski auditis käsitletud detailplaneeringu alal kohalik omavalitsus ise määratlenud oma territooriumil asuvat ala kui kompaktse hoonestuse või tiheasustusega ala.

Menetlus

Kehtivas seaduses on normide struktuur ebaselge, mistõttu ei ole planeerimismenetluse etappidest ja erinevate planeerimises osalejate pädevusest lihtne ülevaadet saada. Selgelt ei ole sätestatud osalejate vastutus.

Kohalik planeerimine on nii praktika kui õigusteoreetilise seisukoha järgi KOV universaalpädevus, millele seab raamid kehtiv õiguslik regulatsioon. Seega puudub ühtne arusaam – eriti tavakodanikul – milline on riigi s.h maakonnaplaneeringu õiguslik tähendus. Eestis ei ole kohtupraktikat MP osas, samas kui KOV poolt koostatavate planeeringute kohtupraktika on väga mitmekesine. Teatud üldistusi saab nende põhjal teha küll ka MP koostamise kohta, kuid üles jääb küsimus kõikide planeerimisetappide ja toimingute vajalikkusest MP koostamisel.

PlanS § 10 sätestab, et MP koostamise võib algatada nii Vabariigi Valitsus kui maavanem, seega on MP ainus planeeringuliik, mille võib algatada ka see, kes ise planeerimismenetlust läbi ei vii (Vabariigi Valitsus).

PlanS § 10 lg 1 järgi võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Seega on ükskõik millise liigi planeeringu koostamise algatamise ettepaneku esitamine nõ igaühe õigus. Seejuures ei näe PlanS ette mingit regulatsiooni taotluse põhjendamiseks isegi siis, kui taotlus esitatakse MP (samuti ka RP) algatamiseks. Planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemine ei eelda isiku puutumust maa-alaga, millele taotleja planeeringu tegemist soovib. Põhimõtteliselt võib isik esitada ettepaneku nõ suvalise planeeringu algatamiseks, millele haldusorgan on kohustatud vastama. Planeeringu algatamisest keeldumine on haldusorgani diskretsiooniotsus ja kuna keeldumine kujutab endast isiku õiguste riivet, peab see olema piisavalt motiveeritud.

PlanS § 12 sätestab algatatud planeeringust avalikkuse ja haldusorganite informeerimise kohustuse, nähes mõlemal puhul ette erinevad tähtajad (avalikkust tuleb teavitada ühe kuu ja kohalikke omavalitsusi kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemisest). Kehtiva seaduse § 12 lg 1 näeb ette, et maavanem, kes planeeringu koostamist korraldab, teatab planeeringu algatamisest, annab informatsiooni planeeritava maa-ala suuruse ja asukoha kohta, määratleb planeeritava maa-ala piiri ning tutvustab algatatud planeeringu eesmäärke vastavas ajalehes ühe kuu jooksul pärast planeeringu algatamise otsuse tegemist.

77 Riigikontrolli aruanne „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal“, esitatud Riigikogule 21.11.2007, lk 22

Planeeringu koostamine peab toimuma avalikkusega koostöös. MP puhul tuleb planeering koostada koostöös planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega, planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega ja ministeeriumidega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi planeering käsitleb, samuti koostöös Keskkonnaametiga, kui planeeringu elluviimisega võib kaasneda oluline mõju keskkonnale, koostöös päästeteenistusega, kui riskianalüüsist tulenevalt jääb planeeritavale maa-alale või selle lähiümbrusesse olemasolev või kavandatav suure riskiohuga objekt, ning koostöös Muinsuskaitseametiga, kui planeeritaval maa-alal asub muinsuskaitseala, kinnismälestis või nende kaitsevöönd. MP koostamisse ei ole kohustust kaasata kohalikke elanikke ja maaomanikke, kuigi MP-l võib olla otsene puutumus kinnisasja omanikuga (nt sätestab PlanS § 7 lg 4, et teatud juhtudel võib MP olla projekteerimistingimuste väljaandmise aluseks).

Planeeringu kooskõlastamine on planeeringu sisuline ja õiguslik eelkontroll vastavate riigiasutuste poolt⁷⁸. PlanS kohane kooskõlastus on nõuandev seisukoht, kus menetlust läbi viiv haldusorgan suhtleb erialaste teadmistega ametkondadega. On oluline, et ametkondadega suhtleks kindlasti otsustaja ise.

PlanS ei sätesta, millises valmimise staadiumis planeering (samuti planeeringu lisade olemasolu) kooskõlastamiseks esitatakse. Kuna PlanS § 17 lg 2 sätestab, et planeering kooskõlastatakse enne vastuvõtmist, tuleb asuda seisukohale, et planeering tuleks saata kooskõlastamiseks, kui PlanS § 16 sätestatud koostöö on lõppenud ning planeeringu koostamise korraldaja on valmis tegema planeeringu vastuvõtmise otsust. Kuid enne vastuvõtmist puudub kooskõlastajal kindlus, millisel kujul planeering hiljem vastu võetakse ja kehtestatakse või kas üldse kehtestatakse. Arvestades uurimispõhimõtet võib kooskõlastaja põhjendatud vajadusel nõuda menetlust läbiviivalt haldusorganilt ka täiendavaid materjale, et selle põhjal kujundada oma seisukoht.

PlanS ei sätesta, et kooskõlastamata jätmisel ei tohiks planeeringut vastu võtta (va § 17¹ lg 3) ega kehtestada. Samuti ei takista kooskõlastamisel esitatud viide vastuolule mõne õigusaktiga haldusorganit planeeringut hiljem vastu võtmast.

Praktikas tekitab probleeme asjaolu, et kooskõlastavad ametkonnad on lisaks PlanS-le loetletud ka mitmes eriseaduses. Seega võib kooskõlastajate ring olla raskesti määratletav ning kooskõlastuste siduvusaste võib olla erinev. Riigikohus leidis otsuses nr 3-3-1-15-08⁷⁹, et tulenevalt maastikukaitseala kaitse-eeskirja ja looduskaitseaduse sätetest, mis keelavad kaitseala piiranguvööndis uute ehitiste püstitamise kaitseala valitseja nõusolekuta, oli kooskõlastus kohustuslik. Riigikohus järeldeb, et selles menetluses osalevate keskkonnaorganite seisukoht (nõusolek) on kaitsealadel planeerimismenetluse läbiviimisel siduva tähendusega ning märgib, et nõusoleku andmisel planeeringu kehtestamiseks on kaitseala valitsejal ulatuslik kaalutlusruum.

01.07.2009 kehtima hakanud PlanS redaktsiooni täiendati kooskõlastatavate ametkondade ringi ja sätestatisätestati MP Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumiga kooskõlastamise nõue, kui planeeringuga kavandatu võib kaasa tuua riigikaitse objekti planeeritud töövõime vähenemise või kui kavandatakse tuulegeneraatoreid. Nõue on vajalik, sest tuulegeneraatorid ja mõned muud objektid võivad oluliselt takistada raadiolokatsiooniseadmete ja muude riigikaitse otstarbeliste

⁷⁸ Lass, J., Ruumiline planeerimine. (IV ptk raamatust Maaõigus. Näidised ja kommentaarid. Tallinn, 2002-2007).

⁷⁹ RKHK o 25.09.2008, 3-3-1-15-08, p. 18.

seadmete tööd⁸⁰. Samuti tuleb MP kooskõlastada asjaomase riigiasutusega, kui planeeringuga kavandatakse olulise ruumilise mõjuga objekti;

Vastavalt §-le 18 teeb maavanem otsuse MP vastuvõtmise kohta. Puudub definitsioon, mida tähendab MP vastuvõtmine.

Vastavalt §-le 18 korraldab maavanem planeeringu avaliku väljapaneku. Planeerimismenetluse puhul on tegemist nn igäühe menetlusega, kus igäüks saab ilma erilise huvi või õiguse tõendamiseta astuda menetlusse, kui ta seda vajalikuks peab. Tegemist on menetlusest sõltumatu avalikkusega, mis hõlmab kogu avalikkust. Rõhk on asetatud avalikkusele kui kontrollivahendile⁸¹. Riigikohus leidis otsuses nr 3-3-1-16-0882, et kuna avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel võidakse teha planeeringus parandusi ja täiendusi, on avaliku väljapaneku eesmärk mitte informeerida, vaid kaasata avalikkust planeeringu väljatöötamisse. Väljapanekul esitletakse mitte valminud planeeringulahendust, vaid esialgset planeeringuprojekti, lõplik planeering valmib koostöös avalikkusega. Haldusorgan peab tegema omalt poolt kõik võimaliku tagamaks huvitatud isikute planeerimismenetluses osalemise. Kohtupraktikast nähtub, et ääretult oluline on, et avalik väljapanek viidaks tingimata läbi seaduses ettenähtud kohtades. Planeeringu koostamise korraldaja ei saa PlanS § 18 nõudeid eirates jääda lootma, et planeering jääb HMS § 58 arvestades siiski kehtima.

Avaliku väljapaneku ja selle järgse avaliku arutelu korraldamine on kooskõlas HMS-s sätestatud avatud menetluse regulatsiooniga. HMS § 48 lg 1 ja lg 2, kohaselt pannakse avalikkusele tutvumiseks välja õigusakti eelnõu koos seletuskirja jt asjassepuutuvate oluliste dokumentidega. PlanS § 2 lg 1 kohaselt on planeering planeerimise käigus valmiv dokument. Planeering koosneb tekstist ja joonistest, mis täiendavad üksteist ja moodustavad ühtse terviku. Planeeringu juurde kuuluvad lisad, mida ei loeta planeeringuga kehtestatavateks dokumentideks, kuid mis võivad sisaldada otsuse tegemise jaoks olulist informatsiooni (nt planeeringu lähteandmeid, olemasoleva olukorra analüüsi ja lähteseisukohti, planeeringu koostamise käigus tehtud vaheotsuseid jne).

Avalikustamisel on kõigil isikutel võimalik teha ettepanekuid ja avaldada vastuväiteid. „Avaliku väljapaneku korraldamine ja selle käigus ettepanekute tegemise ning planeeringu vaidlustamise võimaldamine teenib avalikkuse kaasamise kui planeerimismenetluse olulise põhimõtte ulatusliku rakendamise huve, muutes planeerimismenetluse demokraatlikumaks ja aidates kaasa vigade kõrvaldamisele planeeringus“ tõdes Riigikohus otsuses nr 3-3-1-42-0283. Seetõttu on oluline, et kõik huvitatud isikud saaksid teada planeeringu avalikustamisest. KOV poolt koostatavate üld- ja detailplaneeringute puhul näeb PlanS ette planeerimismenetluses erinevaid huviseid omavatele isikutele avalikustamisest ja kehtestamisest teatamise tähtsust kirjuga. Sarnast kohustust MP puhul sätestatud ei ole. Kui ka isik teeb MP avalikul väljapanekul ettepanekuid või esitab vastuväiteid, tuleb neid küll arutada avalikul arutelul ja kajastada ajakirjanduses, kuid MP kehtestamisest isikut teavitama ei pea. Seega võivad isikud jääda teadmatusse, kas nende ettepanekuid arvestati ja kui arvestati, siis mil moel arvestati. PlanS sätestab avalikustamisest teatamise nõuded vaid laiale avalikkusele. PlanS kohaselt teavitatakse avalikkust nii ajakirjanduse kui ka veebilehe vahendusel.

⁸⁰ eelnõu seletuskiri

⁸¹ Parrest. N, Juridica VII, 2006

⁸² RKHK o 12.05.2008, 3-3-1-16-08, p. 10-11. – RT III 2008, 23, 155.

⁸³ RKHK o 10.10.2002, 3-3-1-42-02. p. 9. – RT III 2002, 25, 284.

Vastuväide on PlanS § 20 lõikes 1 defineeritud kui planeeringulahenduse kohta mittenõustava seisukoha esitamine või väide, et planeeringu menetlemisel ei ole täidetud seaduse nõudeid. Praktikaks on probleeme ettepanekute ja vastuväidete eristamisega. PlanS-is toodud ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaja sidumine avaliku väljapaneku kestusega on kooskõlas HMS § 49 lg 1, mille kohaselt on isikul õigus esitada määratud tähtaja jooksul ettepanekuid ja vastuväiteid. Erinevus HMS sätestatud avatud menetluse regulatsioonist seisneb selles, et ettepanekuid ja vastuväiteid saavad avatud menetluses esitada ainult huvitatud isikud ja isikud, kelle õigusi võib avatud menetluse korras antav õigusakt puudutada.

PlanS ei sätesta kohustust, et isik peaks esitatud vastuväidet kuidagi põhjendada, vaid PlanS § 20 lg 1 järgi piisab lihtsalt mittenõustumisest. PlanS-s tuleks sätestada nõue isikutele esitatud vastuväiteid ja ettepanekuid põhjendada. Vastuväite arvestamata jätmine on aluseks järelevalve teostamisele, samas ei ole ühegi planeeringuliigi puhul esitatud ettepanekute mitteamustamine aluseks järelevalve teostamisele. Kuna planeeringu kehtestamise otsusele on iseloomulik lai diskretsiooniruum, otsustab iga planeeringu koostamise korraldaja, milline avalikul väljapanekul esitatud arvamus on „ettepanek“ ja milline on „vastuväide“. HMS § 4 lg 2 tulenevalt peab kõiki esitatud ettepanekuid kaaluma. Avalikke huve aitab kaitsta igäihe võimalus planeerimismenetluses osaleda. Samas on selge, et mida vabam on juurdepääs menetlusele ja mida enam sellest tulenevalt menetluses osaleda soovijaid, seda keerulisem, aeganõudvam ja kulukam on menetluse läbiviimine⁸⁴.

PlanS ei määratle, mida ettepanekuna käsitleda. Kohtupraktika on seisukohal, et isiku poolt planeeringule esitatavate ettepanekute ring võib olla laiem kui planeeringu ese. Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-54-0385 kohaselt ei pea avaliku väljapaneku käigus tehtavad ettepanekud olema kantud algatatud planeeringuga samadest eesmärkidest. Ettepanekute tegemise mõte seisneb eeskätt selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega. Isikutel on õigus teha igasuguseid ettepanekuid algatatud planeeringu lahenduste muutmiseks, samuti täiendavate menetlustoimingute sooritamiseks ja täiendava informatsiooni kogumiseks. Haldusorgani vastus ettepanekule ei ole haldusakt, vaid osa ettepaneku esitaja ja haldusorgani avalikust diskussioonist tulevase planeeringu üle, vastusele võib ettepaneku tegija vastu vaielda, saates täiendava märgukirja. Vastus võimaldab arendada ettepaneku üle avalikku diskussiooni ajakirjanduses, isikute ühendustes, huvigruppides jne. Esitatud ettepanekuid kaitstakse planeeringu avalikul arutelul. Haldusorgan võib algselt tagasilükatud ettepanekut planeeringu kehtestamisel siiski arvestada. Lõplik otsus ettepaneku suhtes on planeeringu kehtestamise otsus.

Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-36-0686 avanud „vastuväite“ mõiste. Kõnealuselises kaasuses esitas isik planeeringu avaliku väljapaneku ajal haldusorganile teate, et on pöördunud kohtusse ja kõik materjalid on kohtule esitatud. Riigikohus leidis, et kuigi isik võib avaliku väljapaneku staadiumis pöörduda haldusakti andmisest hoidumise nõudega otse kohtusse, ei ole pelgalt haldusorgani teavitamine kohtusse pöördumisest käsitatav vastuväite esitamiseks planeerimismenetluses. Piisav võib aga olla teade, et isik esitab samad vastuväited planeerimismenetluses.

84 Parrest. N, Juridica VII, 2006

85 RKHK o 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p. 13 ja 17. – RT III 2003, 31, 317.

86 RKHK o 07.06.2006, 3-3-1-36-06, p. 7. – RT III 2006, 24, 214.

PlanS § 20 lõikele 2 kohaselt peavad vastused planeeringu avaliku väljapaneku ajal ettepanekute ja vastuväidete esitajatele olema sisuliselt põhjendatud. Vastuste sisulise põhjendatuse nõue tuleneb ka HMS-st, kuid selle ülerõhutamine PlanS-s on vajalik, et vältida formaalseid, sisutuid vastuseid ning muuta planeerimine enam avalikuks ja sisuliseks dialoogiks⁸⁷. Riigikohus on otsuses 3-3-1-87-0888 leidnud, et haldusorgan peab ettepanekutele ja vastuväidetele nõuetekohaselt vastama, s.t esitama omapoolse kirjaliku arvamuse. Ettepanekutele ja vastuväidetele kirjaliku seisukoha esitamise nõue kindlustab neile piisava tähelepanu pööramise ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele planeeringulahenduse osas.

Kehtiv seadus (PlanS § 21 lg 5) näeb ette, et kui ettepanekute ja vastuväidete alusel tehtud parandused ja täiendused muudavad MP põhilahendusi, korratakse planeeringu kooskõlastamist isikuga, keda muudatus puudutab ning avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu planeeringu muutmise järel. PlanS § 9 lg 7 annab küll avatud loetelu juhtudest, kui detailplaneeringuga muudetakse üldplaneeringu põhilahendust, kuid MP põhilahenduste sisu sätestav regulatsioon puudub. Seega on planeeringu koostamise korraldaja otsustada, kas korrata kooskõlastamise ja avalikustamise protseduuri või mitte.

Lisaks on PlanS § 21 lg 5 mõisteliselt ja keeleliselt ebakorrektned. Näiteks tuleb põhilahenduse muutmisel korrata kooskõlastamise ja avalikustamise protseduuri, kuid nende kahe menetlusetapi vahel olevat vastuvõtmist mitte. Ka märgib säte kooskõlastamise kordamise vajaduse isikuga, keda muudatus puudutab, kuid PlanS § 17 näeb ette kooskõlastamise asutuste ja ametitega, kuid neid ju muutus ise ei "puuduta", küll aga võib see jääda nende valdkonda ja korduvkooskõlastamine on selle tõttu põhjendatud.

Maavalitsused on valitsusasutused Siseministeeriumi valitsemisalas, kelle üle Siseministeerium teostab teenistuslikku järelevalvet. Järelikult peab Siseministeerium hoolimata PlanS-i sõnastusest teostama järelevalvet maavalitsuse tegevuse üle ning seega ka MP koostamise üle. Seda seisukohta toetab Vabariigi Valitsuse võimalus algatada MP, mida peab koostama maavanem.

Kehtivate seaduste kohaselt teostab Siseministeerium planeerimisalast riiklikku järelevalvet enne MP kehtestamist. Järelevalve teostaja annab MP-le oma heakskiidu pärast järelevalve käigus esitatud nõuete täitmist ja planeeringu avalikul väljapanekul esitatud kirjalike vastuväidete suhtes kokkuleppe saavutamist või nende kohta seisukoha andmist ning teeb maavanemale ettepaneku MP kehtestamiseks. Heakskiidu näol on tegemist toiminguga, mitte haldusaktiga ning see on kehtestajale siduva iseloomuga (e ilma heakskiiduta ei tohi maavanem MP-d kehtestada, kuid antud heakskiit ei kohusta maavanemat MP-d ka kehtestama).

Järelevalve teostaja pädevuse loetelus on praegu segamini teenistuslik- ja riiklik järelevalve ning lepitusmenetlus. Regulatsioon oleks üheselt mõistetavam, kui need oleksid selgemini määratletud ning eristatud. Järelevalve teostaja pädevus on justkui väga lai, aga samas ei ole selge, mis õigused järelevalve teostajal siiski on. Selge pole, mida tähendab MP puhul järelevalve teostaja õigus lubada kehtestada liigilt üldisema planeeringu muutmist, sest RP muutmine kehtiva PlanS kohaselt pole võimalik. Samuti pole selge, kuidas tuleb MP-s kontrollida riigi huvide järgimist juhul, kui puudub liigilt üldisem planeering. Praktikas ei ole Siseministeeriumi ülesanded

⁸⁷ eelnõu seletuskiri

⁸⁸ RKHK o 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p. 13.

järelevalve teostamisel MP-de üle sugugi üheselt kattuvad maavanema ülesannetega kohaliku omavalitsuse poolt koostatud planeeringute üle järelevalve teostamisel.

PlanS on järelevalve osas üldsõnaline, puuduvad menetluse hindamise kriteeriumid.

Kehtiva seaduse kohaselt teostatakse planeeringujärelevalvet vahetult enne planeeringu kehtestamist, kuid praktikas on ilmnenud ka vajadusi sekkuda juba varasemal perioodil.

PlanS § 23 märgib, et järelevalve teostaja MP üle on Siseministeerium, kes annab vastavalt nimetatud paragrahvi lõikele 6 planeeringule heakskiidu. PlanS § 24 lõige 2 sõnastusest võib välja lugeda, et heakskiidu annab regionaalminister. Sellised ebakõlad vajavad kindlasti ühtlustamist.

MP kehtestamisotsuse teeb maavanem. PlanS ei ole täpsustatud, millise aktiga planeeringud kehtestatakse, kuid lähtuvalt Vabariigi Valitsuse seadusest ja praktikast on need maavanema korraldused. Planeeringuid kehtestavad otsused peavad olema motiveeritud. Planeeringu kehtestamise otsuse põhjustesse kuuluvate asjaolude ja motiivide ring sõltub alati konkreetse juhtumi eripärast ega ole õiguslikult ette määratud.

Põhjenduse vormistamisel ei ole võimalik üldiselt määratleda, kui pikk peaks motivatsioon olema – see sõltub konkreetsest üksikjuhtumist, lahendatava probleemi keerukusest ja sellest, kui põhjalikult akti väljaandja uurimispõhimõttest tulenevalt juhtumiga tegelema pidi. Pikk põhjendus ei tähenda automaatselt, et põhjendus on ka asjakohane ja õige. Eelkõige tuleks saavutada optimaalsus. Mida suuremad on aga raskused seaduse tõlgendamisel ja faktiliste asjaolude väljaselgitamisel, iseäranis aga mida suurem on haldusorgani kaalutusõigus ja mida kaalukamad huvid otsuse tegemisel põrkuvad, seda enam peavad haldusakti motiivid olema lahti kirjutatud⁸⁹. Põhjenduses peab sisalduma nii faktiline kui ka õiguslik motivatsioon. Faktilises motiveeringus peavad olema ära näidatud elulised asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Õiguslikus põhjenduses tuleb kindlasti viidata õigusakti õiguslikule alusele. Oluline on ka faktilise ja õigusliku aluse omavaheline loogiline sidumine, mis peab aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa haldusotsuse tegemise just sellisel kujul⁹⁰. Kaalutusõiguse alusel antud õigusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on õigusakti andmisel lähtunud. Umbmäärane motiveerimine ei võimalda kontrollida, kas diskretsiooniline otsustus põhineb asjakohasel ja diskretsioonireeglitele vastaval kaalutlusel⁹¹.

Planeeringu kehtestamisest teavitamine on PlanS-is reguleeritud küllaltki põhjalikult, eraldi on välja toodud avalikkuse ja MP kehtestamisest huvitatud ametiasutuste teavitamine. PlanS § 25 lõikes 2 kohaselt tuleb MP kehtestamisest teatamisel anda lühiinformatsiooni planeeringu sisu kohta, sealhulgas selle kohta, millised on maakonna ruumilise arengu eesmärgid ning milliseks võivad kujuneda planeeringu elluviimisega kaasnedavad võivad majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised mõjud ning mõjud looduskeskkonnale. Ametiasutuste teavitamisest on PlanS § 25 lõike 3 järgi kohustus MP kehtestamise otsuse ärakiri ja kehtestatud MP saata planeeritava maa-ala KOV-dele ning Siseministeeriumile. Võiks kaaluda, kas lisaks Siseministeeriumisse saatmisele võiks planeeringute kehtestamisest teavitada ka teisi asjassepuutuvaid ametiasutusi.

89 A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene, Haldusmenetluse käsiraamat, lk 301-302

90 Pilving, I., „Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas“. Juridica 2002, nr 3, lk 141

91 RKHK o 6.11.2002, 3-3-1-62-02

Igäühel on õigus tutvuda kehtestatud planeeringutega. MP kehtestatud planeeringuga tutvumine tagatakse vastavas maavalitsuses ja planeeritava maa-ala kohalikes omavalitsustes.

On hea, et seadus näeb ette, et planeeringud peaksid olema igäühele kättesaadavad. Kuid kättesaadavaks tuleks teha planeeringu terviklik versioon, mis sisaldab kõiki muudatusi, nn planeeringute „terviktekst“. Üldplaneeringud võivad sisaldada MP muutmise ettepanekuid ning nende kehtestamise järgselt peab maavanem kandma vastavad muudatused MP-sse. Praktikas on probleeme sellega, et muudatused ei ole reeglina nähtavad kehtestatud MP-st.

Planeeringu kättesaadavusega on tihedalt seotud planeeringu vaidlustamise küsimus. Ühelt poolt ei ole MP aluseks maakasutus- ja ehitustingimuste ning kitsenduste seadmisele (PlanS § 3 lg 3), kuid teiselt poolt võib MP olla teatud juhtudel detailplaneeringute koostamise ning projekteerimistingimuste väljaandmise aluseks, millest võivad tuleneda kitsendused kinnisasjaomandi kasutamisele. PlanS § 26 lõige 1 järgi pole kohtusse pöördumise aluseks mitte üksnes isikute õiguste rikkumine või vabaduste piiramine, vaid see säte annab selgesõnaliselt võimaluse kohtusse pöördumiseks ka isikutele, kes leiavad, et planeeringu kehtestamise otsus on õigusvastane. Sarnaselt nendib ka Riigikohus otsuses 3-3-1-28-0492, et PlanS § 26 lg 1 alusel võib planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks halduskohtusse pöörduda igäüks, kes leiab, et see otsus on õigusvastane, ning olenemata sellest, kas see otsus tema õigusi rikub või tema vabadusi piirab. Siiski on Riigikohtu halduskollegium rõhutanud otsuses 3-3-1-61-0793 kaebeõiguse aluse esitamist: PlanS § 26 lg 1, mis loob ka nn populaarkaebuste esitamise võimaluse, toetab nõuet, et iga kaebuse esitanud isik määratleks kaebuse esitamise aluse. Kohustus väljendada kaebuses oma seos vaidlustatud aktiga tuleneb halduskohtumenetluse seadustiku⁹⁴ §-de 7 ja 10 nõuetest.

Samas ei näe PlanS § 26 lõige 2 ette võimalust kehtestatud MP või MP kehtestamise otsuse seaduse või muu õigusaktiga vastavusse viimiseks maavanemale kui MP kehtestajale, küll aga tuleneb antud sättest õigus esitada kohalikule omavalitsusele samasisuline ettepanek üld- ja detailplaneeringu kohta.

PlanS sätestab kohustuse vaadata perioodiliselt üle RP, MP -d ja üldplaneeringud. PlanS § 29 lõike 2¹ kohaselt vaatab maavanem hiljemalt nelja kuu jooksul pärast Riigikogu korralisi valimisi kehtestatud MP üle ning esitab ülevaatamise tulemused ja ülevaate planeerimisalasest olukorrast maakonnas, sealhulgas informatsiooni kehtestatud üldplaneeringutest, regionaalministrile. Arvestades ühiskonna vajaduste ja väärtuste suhteliselt kiiret muutumist ajas, aitab MP ülevaatamiskohustus tagada MP ühiskonna vajadustele vastavust.

1.5.2.1.4 Regulatsioon võrreldavates riikides

Soome

Soome LUBA ptk 4 reguleerib regionaalplaneerimist. S 25.1 sätestab regionaalse planeerimistasandi osad: regionaalskeem, regionaalplaneering ja regionaalne arengukava. Regionaalne planeerimine lähtub regionaalsetest arengueesmärkidest ja regiooni struktuurist. Regionaalskeem (*regional scheme*) määratleb arendatavad piirkonnad kooskõlas riiklike

92 RKHK o 9.06.2004, 3-3-1-28-04

93 RKHK o 19.05.2008, 3-3-1-61-07, p. 26.

94 RT I

arengusuundadega harmoniseerides rohkem erinevate omavalitsuste maakasutust ning see võib olla koostatud ka osade kaupa. Regionaalplaneeringus (meie vastes MP) kajastatakse maakasutust ning see on kõigest regionaalse planeerimise aktidest (regionaalskeem, regionaalplaneering ja regionaalne arengukava) kõige tähtsam ja selle koostab ühine KOV-de kogu: *regional council* (LUBA s 26). Osaleb ka muid asutusi ja planeering sünnib koostöö käigus (LUBD s 11). Regionaalplaneeringu sisuks on tagada kooskõla riiklike maakasutuse eesmärkidega ja tagada kooskõla keskkonna- ja maastikukaitse programmidega. Erilist tähelepanu nõudvad teemad on välja toodud sisuelementide loeteluna LUBA s 28.3. Regionaalplaneering esitatakse kaardina (sisaldab ka legendi), millele on lisatud kirjalikud määrused (*regulations* s 29) ja aruanne, mis võimaldaks hinnata eesmärkide saavutamist (*report* – tehakse koos planeeringuga, st see on tulevikkuvaatav). Määruste hulgas on nt ka keskkonnakaitselised määrused nagu meie maastikukaitsealadel (LUBA s 30.2). Regionaalplaneeringu projekt tehakse avalikkusele kättesaadavaks esmalt aruandena, mis peab olema avalikkusele kättesaadav ja vastuväidete esitamiseks avatud vähemalt 30 päeva. (LUBD s 12). Regionaalplaneeringu aruandes sisalduv on toodud LUBA s 10. Soomes on regionaalplaneering juhiseks kohalike üldplaneeringute ja detailplaneeringute, samuti maa-alade maakasutuse korraldamise meetmete vastuvõtmisel. Regionaalplaneeringuga määratakse ehituskeelualad – alad, kus ei ole ehitustegevust lähiaastatel ette nähtud kas keskkonnakaitselistel või muudel kaalutlustel – kuni 2 aastaks, mida asjaomane ministeerium võib 2 a kaupa pikendada (LUBA s 33.3), samuti transpordi- ja tehniliste võrkude alad. Soomes on täpseima planeeringu kehtivuse põhimõte. Kõige detailsem planeering kehtib ja muudab eelnevad mittekohalduvaks. Kui on olemas õiguslikult siduv kohalik üldplaneering või DP, siis regionaalplaneering ei kehti, va juhtudel kui neid muudetakse s.t siis tuleb siiski juhendada regionaalplaneeringus sätestatust (LUBA s 32).

Taani

Taanis võib PlanS kohase MP-ga kõige enam vastavaks pidada Taani planeerimisseaduse 3 peatükis reguleeritud piirkonna arengukava, mis peab olema igal administratiivsel piirkonnal (Taani on jaotatud 5 administratiivseks piirkonnaks) ja mille koostamise kohustus lasub piirkonnanõukogul ja mida arvestatakse edasises planeerimistegevuses (§ 10a). Piirkonna arengukava ei tohi olla vastuolus keskkonnaministri poolt üleriigilise planeerimistegevuse korraldamiseks kehtestatud reeglite ja otsustega. Piirkonna arengukava peab põhinema asjaolude igakülgsel hindamisel ning kirjeldama piirkonna linnade, maapiirkondade ja äärealade soovitatavat arengut tulevikus, samuti ka loodust ja keskkonda (sh nende virgestuse eesmärkidel kasutamist), tööstust (sh turismi), tööhõivet, haridust ja kultuuri. Samuti tuleb piirkonna arengukavas selgitada seost edasise arengu ja riiklike ning kohalike omavalitsuste infrastruktuuriplaneeringute vahel, piirkonna võimalikku koostööd ja meetmeid, mida piirkonnanõukogu kavatseb arengukava rakendamise järelevalveks rakendada. Arengukavale peavad olema lisatud kaardid, mis üldjoontes illustreerivad piirkonna arengukava kirjeldust. Piirkonna nõukogud võivad teha oma piirkonna kohalikele omavalitsustele kommuuniplaneeringutega ja kohalike planeeringutega seotud ettepanekuid.

Kuna Taani seadus ei reguleeri otseselt planeeringu kooskõlastamist teatud riigiasutustega, on alljärgnevalt käsitletud planeerimisdokumentide (strateegia, planeeringu ettepanek) avaliku sektori asutustele esitamise nõudeid. § 24 sätestab, et pärast piirkondliku arengukava vastuvõtmist piirkonnanõukogu poolt saadetakse see paralleelselt avaldamisega ka keskkonnaministrile, muudele riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele, kui see puudutab nende huvisid, ning rahvuspargifondile.

Seadus ei määratle avaliku väljapaneku asukohta. Piirkondlikule arengukavale vastuväidete esitamise tähtajaks peab olema vähemalt 8 nädalat, täpse ajavahemiku määrab kindlaks piirkonnanõukogu (§ 24).

Seadusest järeldub, et igal on ettepanekute ja vastuväidete esitamise õigus. Pärast vastuväidete esitamiseks määratud tähtaja möödumist võtab piirkonnanõukogu piirkondliku arengukava lõplikult vastu, millega seoses võib avaldatud planeeringuettepanekus teha muudatusi (§ 27).

Riigiasutus võib esitada kohalikule piirkondlikule arengukavale vastuväite, mis seondub asutuse vastutusvaldkonnaga (§ 29). Rahvuspargifond võib esitada kohase vastuväite rahvuspargi arengu jaoks olulise tähtsusega planeeringuettepanekule (§ 29 c). Kui ametiasutus on piirkondlikule arengukavale vastuseisu avaldanud ja õigeaegselt sellest kirjalikult piirkonnanõukogu teavitanud, ei saa planeeringuettepanekut lõplikult vastu võtta (§ 28). Seda siis, kui keskkonnaminister on esitanud vastuväite piirkonna arengukava ettepanekule, kui dokument ei ole kooskõlas kõrgema tasandi huvidega.

Taanis tehakse kaks vastuvõtmise otsust: planeeringuettepanek võetakse vastu enne selle avaldamist ja pärast vastuväidete esitamist võetakse piirkondliku arengukava lõplikult vastu.

Nagu Eesti õiguseski, võib ka Taanis teha seoses lõpliku vastuvõtmisega avaldatud planeeringuettepanekus muudatusi. Ka Taanis kehtib nõue muudatuste tegemise puhul anda isikutele võimalus veelkord arvamuse avaldamiseks.

Kui muudatused mõjutavad oluliselt muid ametiasutusi või isikuid, kui neid, kes on vastuväites muudatuste tegemist nõudnud, tuleb kõnealustele isikutele või ametiasutustele anda võimalus oma arvamuse väljendamiseks. Piirkonna arengukavas oluliste muudatuste tegemisel peab olema keskkonnaministril võimalus arvamuse esitamiseks. Kui muudatused on sedavõrd ulatuslikud, et tegelikult on tegemist juba uue planeeringuettepanekuga, tuleb see avaldada planeeringuettepaneku suhtes kehtivate nõuete kohaselt ehk sisuliselt korratakse avaldamise, teavitamise ja vastuväidete esitamise protseduuri (§ 27).

Piirkondlikud arengukavad kehtestatakse piirkonnanõukogude poolt.

Taani planeerimisseaduse § 30 kohaselt teeb piirkonnanõukogu lõpliku vastuvõtmise ametlikult teatavaks ning saadab sellekohase teate keskkonnaministrile ja muudele riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele, kui see puudutab nende huvisid, samuti ka rahvuspargifondile. Lisaks sätestatakse, et piirkondlik arengukava peab olema avalikkusele kättesaadav, kuid ei ole täpsustatud, mil viisil ja kus see kättesaadav peab olema. Täpsem regulatsioon võib olla sätestatud mõnes teises õigusaktis.

Piirkonnanõukogud peavad enne piirkondade valimistele järgnenud tööperioodi esimese poole lõppemist avaldama selgituse piirkondade jätkusuutlikku arengusse panustamise strateegia kohta, lisades teabe selle kohta, kuidas tuleks tegevust kooskõlastada nii erinevate tegevusalade vahel kui ka riigis tervikuna ning kuidas elanikud, äriühingud, organisatsioonid ja ühendused peaksid selles töös osalema. Piirkonnanõukogu selgitus strateegia kohta peab sisaldama edaspidise tegevuse poliitilisi eesmärke järgmistes valdkondades: keskkonnamuutuste vähendamine; jätkusuutliku piirkondliku arengu edendamine; elanike ja ettevõtlusringkondade kaasamine tegevustesse ja koostöö edendamine keskkonna-, liiklus-, tööstus-, sotsiaal-, haridus-, kultuuri- ja majandusvaldkonna otsuste langetamisel (§ 33a).

Norra

Norra maakonnaplaneeringu eesmärgiks on riigi, maavalitsuse ning põhijoontes omavalitsuse majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise tegevuse koordineerimine maakonnas. Maakonnaplaneering sisaldab eesmärgi ja pikaajalisi maakonna arengu suuniseid ning riigi- ja maakonnasektori tegevusprogrammi, milles sätestatakse, kuidas seatud eesmärgid saavutada. Nimetatud programm hõlmab kohalike omavalitsusi osas, mis puudutab maakonnale või selle suuremale osale olulise tähtsusega küsimusi. Maakonnaplaneeringu väljatöötamise eest vastutab maavolikogu, kes võtab ka planeeringu vastu. Järelevalvet nende täitmise üle teostab Keskkonnaministeerium koostöös teiste ministeeriumidega (§ 19-1) ja kinnitab kuningas (§ 19-4). Maavolikogu peab kord kahe aasta jooksul andma hinnangu maakonnaplaneeringu elluviimisele ning vajadusel viima sisse muudatused. Maakonnaplaneeringu uus menetlus viiakse maavolikogu poolt läbi vähemalt kord valimisperioodi ehk 4 a jooksul. Maakonnaplaneering võetakse maavalitsuste töö aluseks ning on suundaandev kohaliku omavalitsuse ja riigi planeerimisalasel tegevusel maakonnas. Ministeerium võib teha ettekirjutisi maakonnaplaneeringu muutmiseks. Vajadusel võidakse koostada maakonnaplaneering kindlate valdkondade või maakonna osade kohta. Ministeerium võib teha otsuse kahe või enama maavalitsuse vahelise maakonnaplaneeringu alase koostöö kohta. Enne vastava otsuse tegemist antakse maavalitsustele võimalus esitada oma seisukoht (§ 19-2).

Maakonna administratsiooni juhatajal lasub administratiivne vastutus maavalitsuse planeerimisülesannete eest. Planeeringute koostamiseks ja menetlemiseks peab igal maavalitsusel olema asjatundlik planeerimis- ja arendusadministratsioon (§ 12-2). Maavalitsus tagab, et maakonna piires toimuks maakonnaplaneerimine ja selle järgimine (§ 19-1).

Erinevalt Eestist ei ole Norras kehtiva regulatsiooni kohaselt igapäev planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemise õigust. Erasisikute seisukohtade ja ettepanekute ärakuulamine toimub pigem planeeringu koostamise protsessis.

Maakonna planeerimistööd organiseerib maavalitsus, luues selleks komiteesid ja rakendades meetmeid, võimaldades avalikkusel planeerimise koostamise protsessis aktiivselt osaleda. Maavalitsus teeb koostööd maakonnas asuvate KOV-dega ning avalike asutuste ja eraõiguslike organisatsioonide ja teiste maakonna planeerimistööst huvitatud isikutega (§ 19-3).

Norras ei nähta ette planeeringu kooskõlastamist teiste haldusorganitega nagu on see reguleeritud Eesti seaduses, vaid planeeringu kavand saadetakse hinnangu andmiseks. Hinnangud antakse enne planeeringu kehtestamist. Maakonnaplaneeringu kavand saadetakse hinnangu saamiseks maavanemale, KOV-dele ning avalikele asutustele ja organisatsioonidele jt, kelle huvisid kavand puudutab. Kui hinnangu andmiseks määratakse tähtaeg, ei tohi selle olla lühem kui 30 päeva (§ 19-4).

Maakonnaplaneeringute puhul ei sätesta seadus eraldi avalikust väljapanekust ja avalikust arutelust teavitamist. Paragrahv 19-4 järeldeb, et avalik arutelu viiakse läbi ka maakonnaplaneeringute puhul. Maavalitsusel on kohustus planeeringu ettepaneku koostamise võimalikult varajases staadiumis teavitada maakonna arengu eesmärkide ettepanekutest, sektorite planeeringute ja tegevusprogrammide pikaajaliste suuniste ettepanekute põhipunktidest, kusjuures ettepanekud esitatakse sellisel kujul, et neid saaks võtta avaliku arutelu aluseks ja need avalikustatakse otstarbekal viisil (§ 19-4).

Norras on planeerimismenetluses keskne roll riigil (ministeeriumil). Paragrahv 13 järgi lasub ministeeriumil administratiivne põhivastutus riigi planeerimisülesannete eest seaduse alusel ja kohustus töötada selle nimel, et riiklikul tasandil tehtud otsuseid järgitakse maavalitsuse ja KOV-i planeerimises.

Norras nähakse Kuningale või ministeeriumile ette õigus muuta neile esitatud juba vastuvõetud maakonnaplaneeringuid. Näiteks maakonnaplaneering tuleb pärast maavolikogus vastuvõtmist esitada kinnitamiseks Kuningale, kes võib määrata riigipoliitiliste huvide kaalutlusel nõutavad planeeringu muudatused (§ 19-4).

Norra planeerimis- ja ehitusseaduse § 15 reguleerib seaduse alusel tehtud otsuste peale kaebuste esitamist ja menetlemist. Selle sätte kohaselt võivad maavalitsus ja riiklik asutus vastavalt sellele seadusele üksikotsuse vaidlustada juhul, kui otsus puudutab otseselt vastava ametiasutuse valitsemisala. Kaebust ei saa esitada asjaolu suhtes, mille kohta on varem otsus tehtud kas maakasutuse või hoonestuse detailplaneeringu kohta esitatud kaebuse või vastuväite läbi. Kaebusi selle seaduse alusel tehtud otsuste kohta menetleb ministeerium.

Planeerimis- ja ehitusseadusest ei tulene sellist igapäevast kaebeõigust.

Maakonnaplaneeringute osas näeb seadus ette, et maavolikogu peaks vähemalt üks kord kahe aasta jooksul andma hinnangu planeeringu eeldustele ja elluviimisele ning vajadusel tegema vajalikud muudatused. Riiklike ja kohaliku omavalitsuse huvisid puudutavatest muudatustest ja lisandustest teavitatakse ministeeriumi, kes otsustab, kas võtta planeering tervikuna või osaliselt uuesti menetlusse.

Maavolikogu viib läbi uue planeeringu menetluse vähemalt üks kord iga valimisperioodi jooksul. Samuti võib ministeerium teha ettekirjutuse maakonnaplaneeringu muutmiseks (§ 19-5).

Saksamaa

Saksamaa planeerimisõiguse regulatsioonis maakonnaplaneeringu tasandit ei ole. On üldised liidumaa planeeringud ning KOV tasandi planeeringud, vahepealset tasandit, mis hõlmaks tingimata maakonna suuruse piirkonna, seaduses ette nähtud ei ole.

1.5.2.2 Regulatsiooni ettepanek

Planeeringu koostamise korraldamine

Riigi huvide ruumiliseks väljenduseks peaks olema regionaaltasandi planeering, mis aitaks koordineerida riigi ja kohaliku omavalitsuse arengu omavahelist seotust. Reeglina koostatakse regionaaltasandi planeering üldise regionaalse arengu kavandamiseks, mitte konkreetsete objektide ehitamise aluseks.

Oluline on, et regionaaltasandi planeering peab järgima üleriigilises planeeringus kindlaks määratud põhimõtteid, kuid tegelema riigi jaoks oluliste teemade ruumilise paigutusega. Kõige otstarbekam oleks jätta regionaaltasandi planeerimine kohapealsete riigi esindajate pädevusse, kelleks kehtiva Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt on maavanemad. Praegu on probleeme tekitanud nn iseseisvad maavanemad, kes võivad otsustada kohapealseid küsimusi, võtmata arvesse riigi üldiseid vajadusi ja huve. Oluline on luua riigi regionaaltasandi planeerimisega tegelev kohapealne esindus just säästlikkuse ja tasakaalustatuse põhimõttest lähtuvalt. Lähtudes praktikast võiks planeerimispiirkondi olla kuni 5 kogu Eesti territooriumi kohta, milles igas ühes vastutaks üks arengu/planeerimisasutus regionaalse planeerimistasandi eest.

Alternatiivina võib kavandada regionaaltasandi planeerimist (edaspidi nimetatud MP sõltumata seotusest maavanemaga) sarnaselt üleriigilisele planeeringule Vabariigi Valitsuse poolt. Volituse alusel võib Vabariigi Valitsus delegeerida siis planeeringu koostamise riigi kohapealsesse esindusse, planeerimisega tegelevasse valitsusasutusse (ministri või ministeeriumi pädevusse), kus MP koostamise korraldamisega tegeleks sarnaselt RP-le vastav ametkond ning otsused võtaks vastu ruumilise planeerimisega tegelev minister.

Planeerimisel on oluline roll korrektse menetluse läbiviimisel, mis peaks välja kujunema ja praktikale tuginevalt kindlustuma siis, kui planeerimisega tegelev asutus järjepidevalt planeeringuid koostab. Seega pole otstarbekas ega mõistlik lubada igal ministeeriumil (ega nende kohapealsetel esindustel) koostada oma valdkonna jaoks regionaaltasandi planeering (iseegi mitte teemaplaneeringuna), mis võib killustada regionaaltasandi planeerimist tervikuna. Planeerimisega tegelev üksus peaks loomulikult saama planeeringulahenduse sisu jaoks vajaliku info asjaomastest ministeeriumidest ja valitsusasutustest, kuid menetluse läbiviimise ja planeeringu vormistamisega tegelevaid asutusi peaks olema vaid üks. Kui erinevad valitsusasutused ei suuda planeeringulahendustes kokku leppida või tekib mingi muu tõrge koostöös, võiks otsustamispädevus kuuluda Vabariigi Valitsusele sõltumata sellest, kas MP koostatakse riigi kohapealse esindaja või asjaomase ministri alluvuses.

Planeeringu koostamise ulatus

Regionaalplaneeringu tasand peab katma kogu riigi territooriumi kaasa arvatud mereala, sest vaid sellisel juhul saab riik ruumiliselt väljendada oma prioriteete ja lahendada riiklikke ülesandeid. Mereala planeerimise kohta käiv regulatsioon peab olema ühtne ja arusaadav kogu riigi territoriaalmeres ning teiste riigile kuuluvate veelade kohta. Alternatiivina tuleb kehtestada eraldi regulatsioon mereala planeerimiseks ja teiste suuremate veekogude planeerimiseks (nt Võrtsjärv, Peipsi järv jt). Sellise nn lõppastme planeeringu alusel kavandatakse ka ehitustegevust merealadel (vt ka olulise ruumilise mõjuga objekti planeeringut). Reeglina merealade kohta täpsemat planeeringut ei kehtestatagi, sest mereala pole ühegi KOV territooriumi osa ja seega peaks merealade planeerimine kuuluma tervikuna riigi pädevusse. Alternatiivina võib jätta KOV pädevusse vaid kaldaäärse mereala planeerimise (nt sadamad). Sellisel juhul tuleks ära määratleda KOV pädevuse ulatus.

Peab säilima võimalus koostada MP maakonna/piirkonna või selle osa või mitme maakonna/piirkonna või nende osade kaupa. See tähendab, et vajalik maa-ala suurus otsustatakse igal korral vastavalt vajadusele ja eesmärkidele, planeeringulahendus käsitleb kõiki MP-le ettenähtud ülesandeid. Unustada ei tohi, et reeglina on regionaaltasandi planeering regionaalse arengu kavandamise aluseks, mitte konkreetse ehitussoovi realiseerimise aluseks. Piirkonna kohta käiva uue MP kehtestamisega muutub kehtetuks samale piirkonnale varem kehtestatud MP.

Peab säilima võimalus koostada MP teemaplaneeringuna konkreetse valdkonna kohta. Teemaplaneering koostatakse kehtiva MP täpsustamiseks ja täiendamiseks, kuid see ei muuda kehtiva MP teisi valdkondi, seega ei muutu kehtetuks varem kehtestatud MP. Teemaplaneeringu idee on „tihendada” juba kehtiva MP valdkondi, sest see võimaldab uurida ja leida lahendusi konkreetsetele küsimustele. Alternatiivina võiks sektorarengukavasid koostada MP tasandi teemaplaneeringutena. Oluline on, et kõik valitsusasutused väljendaksid oma (riiklikke) ruumilisi huve läbi regionaaltasandi planeeringu, mis kindlustaks arengukava parema elluviimise.

Peab säilimasäilima teatud aja jooksul ülevaatamise kohustus MP-le, et otsustada muutmise või täiendamise vajadus mingi valdkonna või piirkonna kohta. Arvestades MP hõlmatud maa-ala suurust ning riigi vajaduste ja ühiskonna väärtuste võimalikku muutumist ajas, aitaks MP perioodiline ülevaatamiskohustus tagada selle ajakohasuse. Uue regulatsiooni koostamisel peab arvestama olemasoleva olukorraga, kus terve Eesti territoorium on kaetud MP-dega ning kus MP muutmiseks on vajalik koostada uus MP. Seega MP muutmiseks tuleb algatada uus vajalikku piirkonda hõlmav MP ning täiendamiseks tuleb algatada täiendamist vajavat valdkonda hõlmav teemaplaneering.

Probleeme tekitanud asjaolu, et teatud juhtudel on MP aluseks oluliselt väiksema üldistusastmega detailplaneeringute koostamisele ja projekteerimistingimuste väljaandmisele, vajab täpsemat

reguleerimist. Vajalik on sätestada, et teatud juhtudel võib ka MP olla aluseks maakasutus- ja ehitustingimuste ning kitsenduste seadmisele, sest ka riigi huvidest lähtuvalt peaks olema võimalik ilma lisaressurssi kulutamata seada maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi (vt olulise ruumilise mõjuga objekti planeeringut). Planeeringu koostamise nõuded peaksid sellisel juhul olema rangemad ja planeeringu täpsusaste peab vastama tavaliselt ehitamise aluseks olevate planeeringute täpsusastmele. Selline MP täpsusaste ei tohi olla reegliks, vaid peaks pigem jääma erandlikuks võimaluseks, mille põhjendus on hästi kaalutletud (nn eriregulatsioon või ka *numerus clausus* põhimõttel nimekiri seaduses).

Juba kehtivate kohalike omavalitsuste poolt koostatud üld- ja detailplaneeringutesse muudatuste tegemiseks tuleb näha ette vastav regulatsioon, mille alusel oleks riigil võimalik lähtudes riiklikest huvidest või ühiskondlikest kaalutlustest integreerida neid huve või kaalutlusi ka madalama astme planeeringutesse. Juhul, kui MP koostamisel (kaasa arvatud teemaplaneeringu koostamisel) tekib vastuolu kohaliku tasandi planeeringuga ning see vajab muutmist, on oluline koostada MP piisava täpsusastmega, et optimeerides kulutusi ei oleks vaja enam täpsemat planeeringut uuesti koostada. Nii sisu- kui menetlusnõuded peavad olema rangemad, sest üldjuhul ei ole MP isikutele otse kohalduv, kuid teatud tüüpi huvide või kaalutluste integreerimisel võivad täpsemad nõuded vajalikuks osutuda. Kohalikul omavalitsusel, kelle koostatud planeeringut tahetakse muuta ehk asendada, peab olema võimalus oma huvisid kaitsta, samuti neil isikutel, kelle huvisid võib selline MP otseselt riivata.

Planeeringu eesmärk ja ülesanded

Vastavalt kehtivale regulatsioonile on MP rohkem strateegia, kus suure üldistusastmega planeeringukaartidel näidatakse vajadusel ära mõningad territooriumi kasutamise üldised tingimused ning kus väga oluline roll on ruumilise arengu strateegilisi eesmärgi ning üldiseid territooriumi kasutamise reegleid esitava teksti kanda. Nimetatud seisukohta võib MP-de üldise eesmärgina ja arvestades üldistusastet, pidada rahuldavaks. Samas on MP vahendiks, 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.

MP on riigi huvide väljendamiseks ning kohalike ja riiklike huvide koordineerimiseks. Seega peavad MP ülesanded ja valdkonnad olema riigi reguleeritavate valdkondadega vastavad. Näiteks saab riiklikult reguleerida ja suunata asustust, kuid üldjuhul mitte asustusalas konkreetselt elamute või tööstuse paiknemist, mis on KOV ülesanne. Juhul, kui riik soovib juhtida praegu KOV pädevuses olevaid tendentse (nt valglinnastumist), siis tuleb määratleda need riigi ülesannetena. Kindlasti tuleb kehtivas seaduse §-s 7 toodud ülesanded uues regulatsioonis täpsustada.

Vajalik on eristada kohustuslikud ülesanded, mis peavad olema lahendatud kõigis, mingit riigi piirkonda käsitlevas MP-s. Lisaks tuleb määratleda need ülesanded, mida võib, kuid ei pea MP-ga lahendada, kuid mis MP-s sisaldudes on KOV-le planeeringute koostamisel järgimiseks kohustuslikud.

Eraldi tuleb käsitleda neid ülesandeid ja valdkondi, mida saab määratleda vaid MP-ga. Siinjuures tuleb eristada need kehtivas seaduses probleeme tekitanud nõ kattuvad ülesanded ülesanded, mida saab määratleda nii MP-s kui üldplaneeringus ning need ülesanded, mida saab määrata vaid regionaaltasandi planeeringuga. Üldjuhul võiks vältida ülesannete kahel tasandil lahendamise võimalust (nt tiheasustusala määramine kehtivas regulatsioonis), sest see võib tekitada probleemseid olukordi. Võib juhtuda, et mõlemad planeerimise tasandid soovivad sama teemat reguleerida, kuid võib ka juhtuda, et kummalgi tasandil pole teemat reguleeritud. Oluline selliste,

vaid planeeringus sätestatavate maa-alade määratlemise või kasutamise tingimuste seadmise juures on arusaadavus, kuidas hakkab regulatsioon mõjuma: kas nn „planeeringuga” või „planeeringu alusel”. Arvestades üldistusastet võiks MP puhul planeeringuga otsekohaldatavatele valdkondadele näha ette võimaluse täpsustada neid valdkondi KOV planeerimistasandil (nt roheline võrgustik).

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.

Planeeringu koostamine

Kehtivas seaduses on planeeringumenetlus antud kõikide planeeringuliikide kohta terviklikuna koos, märkides konkreetses normis ära erinevate liikide erisused. Kõigi planeeringumenetluste üheskoos reguleerimisel on tekkinud normitehnilisi vigu, mida iga planeeringuliigi eraldi reguleerimisega saaks vältida. Lisaks erinevad planeeringud menetluslikult päris palju. Vajalik on käsitleda MP reguleerimise valdkondi, ülesandeid ja menetlusnorme koos. Ka lihtsustaks sisuliste ja menetluslike normide kooskäsitlemine 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.

Planeerimise esimene etapp on menetluse algatamine planeeringu koostamise korraldaja poolt. On väga küsitav, kas planeeringu algatamise ettepaneku tegemise võimalus peab olema igaühel (eelkõige eraisikutel). MP puhul ei ole reeglina põhjendatud iga isiku õigus teha planeeringu koostamise algatamise ettepanek. Kui käsitleme MP koostamise korraldajat menetlusinfo järjepidevuse hoidjana ja teabekeskusena, on väga vajalik lubada vaid riigiasutustele algatamise ettepaneku tegemise võimalust. Kui jääda kehtiva regulatsiooniga sarnasele seisukohale, et MP võib algatada ka Vabariigi Valitsus, siis sellest peaks piisama riigi huvides tehtava planeeringu algatamiseks – asutus, kes soovib planeeringut teha, pöördub otse Vabariigi Valitsuse poole. Lisaks jääb planeeringu koostamise korraldajal alati võimalus ise omal initsiatiivil algatada planeering.

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 ministereeriumidega, 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.

Planeeringu eskiisi koostamise etapi lõpus tuleb planeering kooskõlastada erialaste teadmistega ametkondadega, seega näeb planeerimismenetlus ette, et lisaks menetlust läbiviivale haldusorganile peab/võib menetluses osaleda ka teisi. Kooskõlastuste eesmärgiks on tagada, et planeeringu koostamist korraldav asutus on koostanud ja pannud avalikule väljapanekule sellise MP, mille vastavust õigusaktidele ja oma vastutusvaldkonna huvile on kinnitanud erinevad riigiametid. Kooskõlastamine on seega teatud mõttes kvaliteedikontroll. Oluline on sätestada kooskõlastajate nimekiri võimalikult täpselt uues regulatsioonis. Tuleb määratleda seaduse

tasandil kooskõlastamisele saadetavad dokumendid või sätestada täpsemalt, millises valmimise staadiumis planeering kooskõlastamiseks esitatakse. Vaatamata sellele, et menetluses osaleb ka teisi haldusorganeid, jääb lõppvastutus menetlust läbiviivale haldusorganile, kes lähtudes uurimispõhimõttest peab välja selgitama kõik konkreetsetes planeeringus olulised asjaolud.

Tuleb üle vaadata alused, milliste tingimuste puhul planeeringut kooskõlastatuks ei loeta (nt vastuolu õigusakti või kehtestatud planeeringuga), sest need pole piisavad ja vajavad kindlasti täiendamist: planeering peab tagama ka toimiva ökosüsteemi parima lahenduse (sh kajastama ohutust), mitte ainult õiguspärase lahenduse. Kehtiv seadus võimaldab lugeda kooskõlastatuks planeeringuid, mis vastavad formaalselt nõuetele (on kooskõlas õigusaktide ja kehtestatud planeeringutega), kuid sisuliselt ei pruugi tagada ruumilise planeerimise eesmärkidele vastavust. Kui planeerimise üldised põhimõtted on seaduses täpsemalt välja toodud, võib ka kooskõlastus vajadusel viidata neile põhimõtetele.

Planeeringu koostamise etapile järgneb planeeringu avalikustamine ja võimaluse andmine kõigil esitada oma ettepanekud ja vastuväited. Vastuvõtmise otsustamine on menetlustoiming ning regionaalse tasandi planeerimises ebavajalik. Menetleja annab omapoolse seisukoha planeeringulahenduse kooskõlastuste kohta siis, kui otsustab planeeringu avalikustada. Avalikule väljapanekule suunamise toimingust ei saa teha kaugeleulatuvaid järeldusi, sest selle mõju ei ulatu asutusest väljapoole: kui hiljem osutub vajalikuks muuta ja täpsustada planeeringulahendust, siis võib ja peabki seda tegema. Avalikustamine sisaldab nii avaliku väljapaneku korraldamist kui ka sellele järgneva avaliku arutelu läbiviimist. Mõistlik on avalikku väljapanekut alustada tutvustava ja selgitava koosolekuga, mille järgselt saavad kõik avalikult planeeringulahendusega tutvuda.

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. Planeerimismenetlust käsitlev regulatsioon ei sea menetluses osalemiseks ka MP tasandil kohustust omada puutumust planeeringulahendusega (ei piirkondlikku ega valdkondlikku). Kuid selgemalt tuleb määratleda ettepaneku ja vastuväite vahekord ning nende erisused edaspidises menetluses. Vastuväites peavad sisalduma põhjendused, miks ollakse planeeringulahendusele vastu. Põhjendamatu vastuseisu ei saa pidada piisavalt oluliseks, et peatada või isegi lõpetada planeerimismenetlus. Samas võib ettepanek sisaldada juhul, kui ettepanekut ei arvestata, vastuväidet. Alternatiivina võib kõiki esitatud märkusi käsitleda vastuväidetena ning näha nende käsitlemisele ette vaid üks regulatsioon.

Esitatud märkuste sisu ja oluliste nüansside mõistmiseks peab avaliku väljapaneku tulemuste arutelule (aruteludele) järgnema ka kirjalik seisukohtade põhjendamine. Peab säilima isikute võimalus loobuda planeerimismenetluse käigus tehtud märkustest. Seega peaks avalikul väljapanekul esitatud seisukohta saama arutada vastavalt vajadustele pikemalt ja tõsisemalt kui kehtivas seaduses ette nähtud. Esitatud seisukoht on diskussiooni alguseks, mille jooksul peab kõik olulised asjaolud välja selgitama. Sellega seotuna peab täpsustama ka „planeeringu põhilahenduste“ määratlust või seadma väga kindlad reeglid, millal tuleb korrata kooskõlastamise

ja/või avalikustamise etappe. Alternatiivina tuleb kaaluda MP avalikustamisel vastuväidete ja ettepanekute esitamise õiguse piiramist subjektiivsete õiguste võimaliku riivega seonduvalt.

Pärast avalikustamise toimingute lõppemist on oluline, et otsustaja fikseeriks sellise planeeringulahenduse nagu pärast avalikkusega suhtlemist kokku lepiti ning tutvustaks seda avalikul arutelul. Seega tuleks planeeringulahendust tutvustav arutelu korraldada enne avalikku väljapanekut, kuid pärast avalikku väljapanekut toimuval avalikul arutelul tutvustatakse lõplikku planeeringu lahendust ning vastatakse kohapeal isikute küsimustele. Isikutele peab olema pärast kõiki avalikustamisega seotud menetlusetappe selge, milline on lõplik planeeringu lahendus.

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. Samas on planeerimisotsus niivõrd erinev muudest haldusõiguse raames tehtavatest otsustest, et küsitavaks muutub vaid teenistusliku järelevalve piisavus. Seega tuleks määratleda ka riikliku kontrolli elemendid mõne sellise institutsiooni poolt nagu näiteks Õiguskantsler või muu planeerimisprobleemidega tegelev institutsioon. Sel juhul 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.

Planeeringute lepitusmenetluse kvaliteedi parandamiseks tuleks lepitajale näha ette läbiviimise protseduuri reeglid ja kriteeriumid, millest lepitaja peab lähtuma. Samuti peab lepituse tulemuse siduvuse üheselt kindlaks määrama. Lepitusmenetluse läbiviija võib olla kas teenistusliku järelevalve teostaja või ka planeeringute üle kontrolli teostaja.

Eesti õiguskultuuri arvestades tuleks uue regulatsiooni väljatöötamisel kaaluda ka konkreetselt akti määratlemist, millega planeeringud kehtestatakse. Sõltuvalt soovitud tagajärgedest peaksid ka MP kehtestamise otsused olema kohtus laiaulatuslikult vaidlustatavad, seega ei saaks nad olla üldaktid, kuigi sisust lähtuvalt liigitub maakonnaplaneering pigem üldaktiks või isegi toiminguks⁹⁵. Selgelt tuleb sätestada võimalus MP kehtestamise otsuse vaidlustamiseks nn populaarkaebusega juhul, kui vastuväidete tegemise võimalus säilib määratlemata avalikkusel ehk igäühel. Samuti tuleb täiendavalt rõhutada planeeringu kehtestamise otsuse motiveerimise vajadust ja selgituste olulisust ning seda eriti siis, kui planeeringu kohta oli esitatud vastuväiteid.

Kehtestamisest teavitamine peab olema reguleeritud nii, et puudutatud isikud ja asjaomased 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 teate saatmise (digitaalselt allkirjastatuna) võimaluse, mis hoiaks kokku kulusid.

Planeeringud peavad olema igäühele 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, et iga muudatus sisaldava planeeringu koosseisus peab sisalduma ka eraldi tekst ja graafiline osa kavandatavast muudatusest. Tuleb

95 Parrest. N., „Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord“. Juridica VII, 2006

sätetada, mis vormis peab planeering kättesaadav olema (digitaalne, paber kandjal jne) ehk siis see, mis vormis üldse planeeringuid koostama hakatakse.

1.6 Kohaliku omavalitsuse planeeringud

1.6.1 Kogu kohaliku omavalitsuse territooriumit hõlmav planeering (üldplaneering)

1.6.1.1 Lähtekaaluatlused

1.6.1.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Üldplaneering (ÜP) näitab piltlikult öeldes linna või valla ruumilise “skeleti” – põhilised teed, tänavad ning annab maa- ja veealade üldised kasutamistingimused KOV piirkondade kaupa ning käsitleb ka suuremate ja olulisemate infrastruktuuri ehitiste asukohti. Suure KOV ÜP “lennukõrgus” on küllalt suur, seetõttu on nende puhul otstarbekas koostada täiendavalt linnaosa ÜP-d või valla alevite, alevike või suuremate külade üldplaneeringuid, et luua piisava täpsusega alus detailplaneeringute koostamiseks⁹⁶.

1.6.1.1.2 Eesti kehtiv õigus

Eesmärk

ÜP koostamise eesmärk ja põhimõtted on sätestatud PlanS §-s 8: ÜP koostatakse kogu valla või linna territooriumi või selle osade kohta, seda võib koostada mitme valla või linna või nende territooriumi osade kohta või ka teemaplaneeringuna kehtiva ÜP täpsustamiseks ja täiendamiseks. ÜP ülesanded on toodud PlanS § 8 lõikes 3..

ÜP võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud MP muutmise ettepanekut. Kehtestatud ÜP on aluseks detailplaneeringute koostamisele detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel ning maakorraldusele ja projekteerimistingimuste väljaandmisele väljaspool detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid. ÜP-ga määratakse detailplaneeringute koostamise vajadus ja järjestus ning näidatakse majanduslikud võimalused ÜP elluviimiseks.

Menetlus

ÜP koostamise menetlus on toodud PlanS §-des 10 kuni 25. ÜP algatab ja koostamist korraldab kohalik omavalitsus (PlanS § 10 lg 4).

ÜP koostamisse tuleb kaasata kaasa planeeritava maa-ala elanikud ning teised huvitatud isikud. ÜP lähteseisukohtade, eskiislahenduste ja planeeringu elluviimisega kaasnedavate mõjude tutvustamiseks korraldab kohalik omavalitsus väljapanekuid ja avalikke arutelusid (PlanS § 16). Enne ÜP vastuvõtmist kooskõlastab planeeringu koostamist korraldava KOV selle asjaomaste asjaomaste riigiasutusega (PlanS § 17). Kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, loetakse

⁹⁶ Lass, J., Ruumiline planeerimine. (IV ptk raamatust Maaõigus. Näidised ja kommentaarid. Tallinn, 2002-2007).

planeering kooskõlastatuks, vaatamata planeeringu kohta esitatud teistele ettepanekutele ja vastuväidetele.

Kohalik omavalitsus teeb ÜP vastuvõtmise otsuse ja korraldab planeeringu avaliku väljapaneku.. Avaliku väljapaneku kestus on neli nädalat. Igal isikul on õigus avaliku väljapaneku ajal esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta.

ÜP koostamise üle teostab enne planeeringu kehtestamist järelevalvet maavanem (PlanS § 23 lg 1). Maavanema poolt järelevalve käigus heakskiidetud ÜP kehtestab kohalik omavalitsus (PlanS § 24 lg 3).

Kehtestamisega muutub kehtetuks samale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeering või vastav osa suuremale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeeringust. ÜP teemaplaneering täiendab ja täpsustab varem kehtestatud üldplaneeringut. ÜP kehtestamisest teatamisel tuleb anda lühiinformatsiooni planeeringu sisu kohta, sealhulgas selle kohta, millised on linna või valla ruumilise arengu eesmärgid ning milliseks võivad kujuneda planeeringu elluviimisega kaasnedavad võivad majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised mõjud ning mõjud looduskeskkonnale.

Igäühel on õigus tutvuda kehtestatud planeeringuga. Kehtestatud ÜP tutvumine tagatakse planeeritava maa-ala kohalikes omavalitsustes (PlanS § 28). PlanS §-s 29 on sätestatud kohustus korraldada korraldada hiljemalt kuue kuu jooksul pärast kohalike omavalitsuste volikogude korralisi valimisi ÜP ülevaatamine.. Kehtestatud planeeringute ülevaatamisega selgitatakse planeeringukohase arengu tulemused ja planeeringu edasise elluviimise võimalused, uue planeeringu koostamise vajadus või detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise vajadus, planeeringu elluviimisel ilmnenud olulised mõjud majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele ja looduskeskkonnale ning oluliste negatiivsete mõjude vähendamise tingimused, samuti muud planeeringu elluviimisega seotud küsimused.

1.6.1.1.3 Rakenduspraktika ja hinnang

Üldiselt

ÜP-d käsitleva regulatsiooni peamise puudusena võib välja tuua asjaolu, et kehtivast regulatsioonist ei selgu üheselt ÜP õiguslik iseloom ja kohustuslikkus DP koostamisel sellega arvestada. Samuti puudub suhestus MP ja muude strateegiliste dokumentidega (arengukavad, programmid jms).

PlanS ÜP-d käsitlev § 8 sõnastus võimaldab tõlgendust, mille kohaselt ei pea ÜP-ga olema kaetud kogu linna või valla territoorium. Selline tõlgendus ei ole vastavuses planeerimise üldiste põhimõtetega. PlanS kehtima hakkamisel 2003. aasta 1. jaanuaril sätestati rakendussäte §-s 45, mille kohaselt linnad olid kohustatud tagama ÜP kehtestamise hiljemalt 2006. aasta 1. jaanuariks ja vallad hiljemalt 2007. aasta 1. juuliks. Tähtjaks ei jõudnud ÜP kehtestamiseni peaaegu pooled kohalikud omavalitsused. Käesolevaks ajaks on kogu omavalitsuse territooriumit hõlmav ÜP puudu veel ca 15-l protsendil kohalikel omavalitsustel. Sellest lähtudes vajaks ÜP-d käsitlev üldnorm täpsustamist.

ÜP-l on oluline roll maakasutus- ja ehitustingimuste kindlaksmääramisel, sest see on vastavat investeeringut ja ehitust ettevalmistava detailplaneeringu aluseks ning vaatleb linna või valla arengut tervikuna. ÜP ei määra siiski iseenesest veel katastriüksuse sihtotstarvet, vaid annab

sisulise aluse selle määramiseks. Riigikohus on lahendis nr 3-3-1-37-0497 märkinud, et linna ÜP annab kõigest põhimõtted, millest tuleb lähtuda edasisel detailplaneeringute koostamisel. ÜP peab tagama valla või linna edasise arengu ja ühiskonnaliikmetele parima võimaliku elukeskkonna, selle ülesandeks on kestva ja säästva arengu tingimuste määratlemine ning nende sidumine territoriaal-majandusliku arenguga.

Kuni 30.06.2009 kehtinud PlanS redaktsioonis oli ÜP ühe ülesandena sätestatud maa- ja veealadele üldiste kasutamise- ja ehitustingimuste määramine. Niivõrd üldine määratlus tekitas praktikas arusaamatusi, mistõttu taaskehtestati PES-s sätestatud „maakasutuse juhtfunktsiooni“ mõiste. Ka Riigikohus on lahendis 3-3-1-61-0898 nõustunud, et ÜP-ga ei ole määratud kinnisasjade piire ega ka konkreetsete katastriüksuste sihtotstarbeid. ÜP kohane maa määratlus ei kujuta endast katastriüksuse sihtotstarbe liiki, vaid fikseerib maa-ala juhtfunktsiooni. PlanS kehtivas redaktsioonis on PES-is sätestatud maakasutuse juhtfunktsiooni sõnastust mõnevõrra muudetud nimetades seda „maakasutuse juhtotstarbeks“. Seletuskirja kohaselt on see ÜP-ga määratav territooriumi valdav (reeglina vähemalt 51%) kasutamise funktsioon, mis annab kogu määratletud piirkonnale või kvartalile edaspidi põhisuunad⁹⁹.

Kehtiv PlanS ei sätesta riskianalüüside tähendust planeerimismenetluses. Seadus jätab lahtiseks, milline on riskianalüüsi õiguslik tähendus üld- ja detailplaneeringu menetluses¹⁰⁰. Kaudselt reguleerib riskianalüüsiga seonduvat hädaolukorraks valmisoleku seadus¹⁰¹, mille § 14 kohaselt korraldab maavanem riskianalüüsi tegemist, võttes arvesse valla ja linna riskianalüüsides tulemusi ning arvestab riskianalüüsi MP-s. Hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 21 lg 2 p 1 kohaselt vaatavad vastava linna või valla kriisikomisjonid läbi valla või linna riskianalüüsi ja teevad sellest lähtuvalt ettepaneku valla- või linnavalitsusele üld- ja detailplaneeringu täpsustamiseks.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt määratakse ÜP-ga detailplaneeringute koostamise vajadus ja järjestus ning näidatakse majanduslikud võimalused ÜP elluviimiseks. ÜP-ga detailplaneeringute koostamise järjestuse näitamine ja selle järgimine on osutunud praktikas mittetoimivaks, sest detailplaneeringuid koostatakse käesoleval ajal eelkõige erahuvidest lähtuvalt ja kohalikul omavalitsusel puudub ülevaade, milline on detailplaneeringute koostamise järjestus. Seega puudub nimetatud regulatsioonil mõte.

Menetlus

Kõikide erinevate planeeringuliikide menetlusnormid on kehtivas seaduses sätestatud üldise planeerimismenetlusena. Selline käsitus raskendab igast erinevast planeeringuliigist ülevaate saamist. Tegelikult peaks riigi ja KOV poolt koostatavate planeeringute menetlustes olema erisused lähtuvalt sellest, et üld- ja detailplaneeringud on maakasutus- ja ehitustingimuste ning kitsenduste seadmise aluseks. KOV-le kuulub planeerimismonopol oma territooriumil.

PlanS § 10 kohaselt on nii ÜP kui detailplaneeringu koostamise algataja ja koostamise korraldaja kohalik omavalitsus. Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-82-02102 leidnud, et planeeringu algatamise

97 RKHK o 18.10.2004, 3-3-1-37-04, p. 10 ja 14.

98 RKHK o 19.05.2008, 3-3-1-61-07, p. 19

99 eelnõu seletuskiri

100 Vt viide 23

101 RT I 2000, 95, 613; 2005, 64, 482

102 RKHK o 18.02.2002, 3-3-1-82-02, p. 5 ja 8. - RT III 2002, 7, 61.

korraldus ei ole haldusakt. Otsuse kohaselt on planeeringu algatamine planeerimismenetluse esimene etapp, selles staadiumis ei ole võimalik otsustada, kas üldse ja milline planeering kehtestatakse. Üldjuhul ei saa planeeringu algatamise korraldust vaidlustada. Kohus leidis, et kuigi menetlusnormide rikkumist üldjuhul eraldi vaidlustada ei saa, sest kuni lõpliku haldusakti andmiseni (planeeringu kehtestamise otsus) ei ole kohtul üldjuhul võimalik hinnata, kas menetluslikud rikkumised võisid mõjutada asja sisulist otsustamist, võib menetlustoiminguid erandina siiski vaidlustada, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis võimaldab juba menetluse käigus järeldada, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Samale seisukohale jõudis Riigikohus ka lahendis nr 3-3-1-44-05103, märkides, et planeeringu algatamine on menetlustoiming, mille tegemine on haldusorgani õigus. Käsitledes planeeringu algatamist toiminguna, on selle vaidlustamine haldusakti vaidlustamisest mõnevõrra keerukam. Riigikohtu määruses nr 3-3-1-12-08104 leitakse, et erandlikult saab planeeringu algatamise otsust või korraldust vaidlustada, kui tegemist on niivõrd olulise menetlusveaga, mis võimaldab juba menetluse käigus jõuda järeldusele, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane või kui menetlustoiming rikub isiku õigusi sõltumata lõpptulemusest. Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-41-06105 leidnud, et planeeringu algatamisest keeldumise haldusakt on kaalutusõiguse alusel antav haldusakt. Algatamata jätmise otsuse andmisel tuleb juhendada muuhulgas HMS §-des 56 ja 40 sätestatud nõuetest, s.t tagada isiku õigus informatsioonile, tema ärakuulamisõigus ning antava haldusakti põhistus.

Planeeringu algatamise ettepaneku võib teha igatüüpi. PlanS ei sätesta regulatsiooni taotluse põhjendamiseks. Iga isik võib esitada ettepaneku ÜP algatamiseks vajalikkust ja puutumust planeeringuga täpsustamata. Praktikas algatab kohalik omavalitsus ÜP reeglina enda vajadustest lähtuvalt. Kuid mõningatel juhtudel on seadustes toodud kohustus viia läbi ÜP menetlus (nt olulise ruumilise objekti kavandamisel), seega võib nendel juhtudel teha ettepaneku ÜP koostamise algatamiseks ka huvitatud isik, kuigi praktikas jääb selline ettepanek reeglina erandlikuks. Kuna ÜP koostamine ja korraldamine sõltub vaid KOV enda huvitatusest, siis praktikas on ilmnenud probleeme, et kuigi huvitatud isik vajab ÜP-d, ei saa ta ise kuidagi kaasa aidata selle valmimisele. KOV võib erinevatel põhjustel viivitada ÜP koostamisega.

Praktikas on oluline teha vahet planeeringu koostamisel ja planeeringu koostamise korraldamisel. Planeeringu koostamine on pädeva planeerija ülesanne, kes paneb kokku planeeringu tekstiosa ja vormistab joonised. PlanS kohaselt on planeeringu koostamise korraldamine planeeringu koostamine või planeeringu koostamise tellimine, planeeringu koostamise juhtimine ja kõigi planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute tegemine. Seega võib ÜP koostamine olla planeerija ülesanne, kuid koostamise korraldamine on KOV ülesanne.

PlanS § 11 näeb avalikkuse informeerimise kohustuse kavatsetavatest planeeringutest ette vaid üld- ja detailplaneeringute puhul, pannes kohalikule omavalitsusele kohustuse informeerida avalikkust kavatsetavatest üldplaneeringutest ja detailplaneeringutest ajalehes vähemalt üks kord aastas ehitusmääruses sätestatud ajal, samas puuduvad sanktsioonid nimetatud nõude järgimata jätmisel. Kohtupraktika kohaselt ei ole kohustuse mittejärgimine ka iseenesest aluseks planeeringu kehtestamise otsuse kehtetuks tunnistamisele. Samas ei tekita teavitamine isikutele õiguspärasest ootusest, et selline planeering ka algatatakse ja hiljem vastu võetakse. PlanS § 12

103 RKHK o 13.10.2005, 3-3-1-44-05, p. 11. - RT III 2005, 33, 332.

104 RKHK m 23.04.2008, 3-3-1-12-08, p. 15. - RT III 2008, 19, 134.

105 RKHK o 3.05.2007, 3-3-1-41-06, p. 20-21.

sätetab algatatud planeeringust informeerimise kohustuse. Avalikkuse ja haldusorganite informeerimise kohustuse puhul on ette nähtud erinevad teavitustähtajad (avalikkust tuleb teavitada ühe kuu, maavanemat kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemisest). PlanS § 12 lõike 5 kohaselt on KOV-1 kohustus esitada maavanemale planeeringu algatamise otsus ja muu algatamisel teada olev informatsioon. PlanS § 12 lg 1 järgi tuleb KOV-1 avalikkust teavitada planeeritava maa-ala suurusel, piirist ning asukohast ja tutvustada algatatud planeeringu eesmärgid. Seadus ei näe ette sanktsioone teavitamiskohustuse järgimata jätmisest eest. Avalikkuse teavitamise eesmärk on kaasata juba varases menetluse etapis erinevaid huviseid omavad isikud menetlusse. Üheselt ei selgu maavanema ÜP algatamisest teavitamise eesmärk. Võib eeldada, et tegemist on ainult informatsiooni edastamise, kuna regulatsioonist ei ilmne teavitamisest tulenevaid õiguslikke tagajärgi.

PlanS § 16 sätestab KOV kohustuse teha planeeritava maa-ala kinnisasjade omanike, elanike ja teiste huvitatud isikutega koostööd üldplaneeringu koostamisel. PlanS § 16 kasutab määratlemata õigusmõistet „teised huvitatud isikud“, mille sisustab normi rakendaja, lähtudes ka HMS § 11, mis määratleb menetlusosaliste ringi haldusmenetluses. Riigikohus on lahendis nr 3-3-1-47-05106 leidnud, et sarnaselt isikutega, keda PlanS kohustab planeerimismenetlusse kaasama/teavitama tuleks teavitada ka neid, keda PlanS otsesõnu ei nimeta, kuid kelle õigusi ja huve võib kehtestatav planeering riivata.

01.07.2009 jõustunud PlanS redaktsioonis on tervikuna muudetud § 16 sõnastust ja senisest selgemalt ja terviklikumalt sätestatud, keda tuleb kaasata ÜP koostamisse: naabrusesse jäävad kohalikud omavalitsused ja maavanemad; planeeritava maa-ala elanikud ja teised huvitatud isikud; Keskkonnaamet, kui planeeringu elluviimisega võib kaasneda oluline mõju keskkonnale; päästeteenistus, kui riskianalüüsist tulenevalt jääb planeeritavale maa-alale või selle lähiümbrusesse olemasolev või kavandatav suure riskiohuga objekt; Muinsuskaitseamet, kui planeeritaval maa-alal asub muinsuskaitseala, kinnismälestis või nende kaitsevöönd ning planeeritava maa-ala elanikke esindavad mittetulundusühingud ja sihtasutused.

Avalikkusega koostöö eesmärgil peab ÜP koostamisel korraldama lähteseisukohtade ja eskiislahenduste tutvustamiseks avalikke arutelusid. Samuti tuleb tutvustada ka planeeringu elluviimisega kaasneda võivaid mõjusid. Lisaks arutelude korraldamisele on tehtud kohustuslikuks ka avalike väljapanekute korraldamine. Väljapanekute ja arutelude korraldamise teatega koos tuleb avaldada ka ÜP lähteseisukohad ja eskiislahendused. Selline nõue tagab tutvustamise palju suuremale isikute ringile kui ainult neile, kes osalevad arutelul. Sellise eelinformatsiooni põhjal on võimalik igal isikul otsustada, kas osaleda arutelul või mitte. Ettepanekuid ja vastuväiteid võib esitada kogu planeeringu menetlusaja jooksul.

PlanS § 17 sätestab planeeringu kooskõlastamise enne vastuvõtmist. Sarnaselt MP-ga tuleb ka ÜP saata kooskõlastamiseks teistele asutustele, kuid lõpliku otsuse, kas ja mil määral kooskõlastusega arvestada, teeb KOV. PlanS sätestab nii kohustuslike ÜP kooskõlastajate ringi kui ka maavanema võimaluse määrata vastavalt vajadusele kooskõlastajateks ka teisi kohalikke omavalitsusi või riigiasutusi. PlanS ei takista vaatamata kooskõlastamisel esitatud vastuväidetele KOV-i planeeringut vastu võtmast (va. PlanS § 17¹ lg 3, mis sätestab, et kui Tehnilise Järelevalve Amet jätab avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendatud ehitist kavandava planeeringu kooskõlastamata, planeeringut vastu ei võeta). Kehtiva PlanS probleem seisneb selles, et

võimaldab lugeda kooskõlastatuks planeeringuid, mis vastavad formaalselt nõuetele (on kooskõlas õigusaktide ja kehtestatud planeeringuga), kuid sisuliselt ei pruugi tagada nt ohutut kasutamist või ruumilise planeerimise eesmärke.

PlanS § 18 sätestab planeeringu vastuvõtmise ja avalikule väljapanekule suunamise regulatsiooni. Planeeringu vastuvõtmise otsus on kaalutusotsus, mille langetamine eeldab huvide kaalumist. Riigikohus leidis otsuses nr 3-3-1-8-02107, et planeeringu vastuvõtmise otsus on haldusorgani otsus, millega planeeringu menetleja annab hinnangu eelnenud planeerimismenetluse käigule ja tulemustele ning fikseerib planeeringu eesmärgid ja lähtekohad sellistena, nagu nad on kindlaks määratud planeeringu projektis. Samuti tuvastatakse planeeringu vastuvõtmise otsusega selle kehtestamise eeldused, nt PlanS kohaselt nõutavate kooskõlastuste olemasolu. Planeeringu vastuvõtmisega lõpetab haldusorgan planeeringu koostamise staadiumi, kuid sellega võib planeerimismenetlus ka lõppeda ehk haldusorgan jätab planeeringu vastu võtmata. Planeeringu vastuvõtmise otsust saab kaebeõiguse olemasolul vaidlustada vaid juhul, kui tegemist on niivõrd olulise menetlusveaga, mille puhul on juba planeerimismenetluse käigus alust arvata, et menetluse tulemusel kehtestatav planeering ei saa olla õiguspärane.

Haldusorgani õigust lõpetada planeerimismenetlus vastuvõtmise staadiumis ehk jätta planeering vastu võtmata, on märkinud Riigikohus ka otsuses nr 3-3-1-42-02108. Kuigi kehtiv redaktsioon ei näe ette haldusorgani pädevust jätta planeering vastu võtmata, ei tulene PlanS §-st 18 haldusorgani kohustust algatatud ja koostatud planeering igal juhul ka vastu võtta.

PlanS § 18 lg -le 1 vastavalt kinnitab kohalik omavalitsus planeeringu vastuvõtmisega, et planeering vastab valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele ja et selle vastavust seadustele ja muudele õigusaktidele on kontrollitud. Kohtud on valdavalt asunud seisukohale, et tegemist pole eelhaldusaktiga vaid toiminguga.

Avalikustamine omab planeerimismenetluses määravat tähtsust iga planeeringuliigi juures. Seetõttu ei erine KOV poolt läbiviidava avalikustamise sisu ja menetlus eriti MP avalikustamisest. PlanS kohaselt peab KOV tähtkirjaga teatama planeeringu avalikustamisest kinnisasja omanikule, kellele planeeringuga kavandatu toob kaasa temale kuuluva kinnisasja sundvõõrandamise vajaduse, planeeringu koostamise ajal ettepanekuid teinud isikule, kelle poolt esitatud vastuväiteid ei arvestatud, piirkonna elanikke esindavatele mittetulundusühingutele, kes on selleks soovi avaldanud, ning korduva avalikustamise puhul isikule, kes esitas ettepanekuid ja vastuväiteid eelmisel avalikul väljapanekul.

Enne ÜP kehtestamist teostab planeeringu üle järelevalvet maavanem (PlanS § 23). Maavanema järelevalve kohta KOV planeerimistegevuse üle vt järgnevaid peatükke.

ÜP-d kehtestab KOV pärast ÜP-le maavanemalt heakskiidu saamist. Planeerimismenetluse lõppotsus on kehtestamine. Praktikas on probleemne, kas kehtestamisotsused on üld- või üksikaktid. Riigikohus märkis lahendis nr 3-3-1-31-03109, et planeeringute kehtestamisotsused on halduse üksikaktid. See ei sõltu sellest, millises vormis ja korras haldusorgan akti teatavaks teeb. Seadusandja on HMS § 51 lõikes 2 soovinud allutada halduse üksikakti reeglitele 1) üldiste tunnuste alusel määratletud isikute õiguste ja kohustuste regulatsiooni seoses ajaliselt piiratud

107 RKKHK o 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p. 9-10. – RT III, 2002, 7, 61.

108 RKKHK o 10.10.2002, 3-3-1-42-02, p. 9. – RT III 2002, 25, 284.

109 RKKHK m 7.05.2003, 3-3-1-31-03, p. 11-19.

üksikjuhtumiga ja 2) konkreetse asja või asjade hulga seisundi reguleerimise. Planeeringud reguleerivad märkimisväärselt suure, kuid siiski üheselt määratletava hulga asjade õiguslikku režiimi. Samas on planeeringutes silmnähtav planeeringuterritooriumi üldise arengu kujundamise moment. See ei domineeri aga sellisel määral, et planeeringud tuleks haldusmenetluse üksikakti regulatsiooni alt välistada, pigem oli soov kvalifitseerida asjaga seotud haldusaktidest üldkorraldusteks iseäranis maa-ala planeeringud.

Sellist seisukohta põhistavad mitmed õiguspoliitilised kaalutlused. Konkreetse objektiga seotud vaidlusi ei ole, vaatamata puudutatud isikute suurele ringile, mõistlik lahendada õigustloovate aktide õiguspärasuse kontrollimiseks ettenähtud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, mille vahetuks algatamiseks puudutatud isikul puuduvad võimalused. Üksikakti on aga halduskohtus võimalik vaidlustada igaühel, kes leiab, et aktiga on rikutud tema õigusi. Menetlus üldkorralduse andmisel kaitseb omaniku ja puudutatud isikute huve ja õigusi paremini kui menetlus üldakti andmisel. Haldusmenetluse seaduse vastavates sätetes on arvestatud ka võimalusega, et menetlusosaliste ring võib olla suur. Teisalt tagab üksikaktide vaidlustamisel kehtiv kaebetähtaeg paremini õiguskindluse põhimõttest kinnipidamise.

Kuna vaid kehtivad planeeringud on järgimiseks kohustuslikud, tuleb kehtestamise nõudeid KOV otsuste puhul eriti hoolsalt tähele panna, sest kinnisomandile võib maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi seada KOV planeeringute alusel. PlanS ei sätesta kehtestamisele nõudeid, need saab tuletada muuhulgas haldusmenetluse reeglitest ning Riigikohtu poolt KOV planeeringute kehtestamise kohta antud selgitustest. Peamise printsiibina on välja toodud, et kehtestamisotsused peavad olema kaalutletud ja põhjendatud, sest nad võivad olla isikutele koormavad haldusaktid. Koormava haldusakti põhjendus peab sisaldama nii faktilist kui ka õiguslikku motivatsiooni. Faktilises motiveeringus peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on ka faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise¹¹⁰. Riigikohus on mitmes lahendis rõhutanud planeerimisotsuste omapära, nende ulatuslikku diskretsioonilisust. Kohalik omavalitsus peab planeerimisdiskretsiooni teostades kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil, samas tuleb tal piisavalt põhjendada, miks menetlusosalise esitatud argumente või tõendeid pole aktsepteeritud või piisavaks peetud. Eriti hoolikalt tuleb põhjendada selliseid planeeringuotsuseid, millega kitsendatakse isikute maakasutuse ja ehitamise õigust või mille vastu on esitatud vastuväiteid planeeringu koostamise käigus¹¹¹.

Planeeringute kui ulatusliku kaalutlusruumiga otsuste puhul on motiveerimisel suur tähtsus. Kui motivatsioon esitatakse selle mahukuse tõttu mõnes teises dokumendis, peavad haldusaktis olema ära toodud vähemalt põhimotiivid. Kui tehakse viide mõnele teisele dokumendile, siis peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest¹¹². HMS § 56 vastaselt haldusakti motiveerimata jätmine tähendab üldjuhul selle haldusakti õigusvastasust ning on haldusakti tühistamise aluseks.

110 RKHK o 19.03.2002, 3-3-1-13-02, p. 14.

111 RKHK o 18.10.2004, 3-3-1-37-04, p. 11.

112 RKHK o 14.10.2003, 3-3-1-54-03.

Haldusakti põhjendamise nõude üheks eesmärgiks on tagada akti kontrollitavus. Ulatuslikemate aktide, sh planeeringute kehtestamise otsuste korral on põhjendatud nõuda põhimotiivide esitamist ka otsuses endas. Samas ei too motiveeringu haldusaktis esitamise ebapiisavus vältimatu järelmina kaasa haldusakti tühistamist, näiteks juhtumil kui kehtestamise otsuse põhjendused on tuletatavad haldusaktile lisatud dokumentidest¹¹³.

Haldusakt peab olema selge ja üheselt mõistetav. Selgeks ja üheselt mõistetavaks regulatsiooniks ei saa pidada seda, mis ei ole sätestatud eraldi planeeringu kehtestamise otsuses või väljendatud selgelt planeeringu lõpptulemuseks oleval kaardil või tekstilises osas¹¹⁴.

Arvatavasti on detailsed reeglid planeeringu kehtestamisest teavitamise kohta (või ka näidisloetelud) ja teavitamist vajavatest isikutest Eesti õigus- ja halduskultuuri ning haldussuutlikkust arvestades vajalikud. Samas, ei ole kindlasti võimalik määratleda kõiki isikuid, kellele tuleb planeeringu kehtestamisest teatada, ning see isikute ring jääb ka edaspidi planeeringu kehtestaja otsustada. Samuti võib ainult avalike teavituskanalite (massiteabevahendid) kaudu toimuv teavitamine planeeringute kehtestamisest jääda ikkagi mõne isiku jaoks mittepiisavaks.

Sarnaselt on Riigikohtu halduskolleegium määruses nr 3-3-1-31-03115 leidnud, et tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Riigikohus nentis määruses nr 3-3-1-47-05116, et planeeringu kehtestamisest teatamise kohustust täites tuleb arvestada ka planeerimismenetluse pikaajalisust. Kuigi ka isikul endal lasub kohustus aktiivselt teda puudutavat teavet hankida, ei ole mõistlik eeldada, et isik jälgib kogu pikaajalise planeerimismenetluse vältel maakonna või kohalikus ajakirjanduses avaldatud teateid. Seega ei pruugi seaduses ettenähtud teavitamiskanalite kasutamine tagada isiku tegelikku informeerimist ega teadasaamist planeeringu kehtestamisest. Seda eriti juhul, kui isik ei ela selle KOV ega maakonna territooriumil, kus paikneb planeeringuala.

ÜP võib sisaldada MP muutmise ettepanekut. ÜP ei jõustu enne, kui muudatused ei ole liigilt üldisemasse planeeringusse s.o MP-sse kantud. PlanS ei täpsusta, mida tähendab planeeringusse „kandmine“. PlanS § 25 lg 6 sätestab, et kui kehtestatud ÜP sisaldab MP muudatust, saadab maavalitsus muudatusi kajastava MP väljavõtte Siseministeriumile. Seoses sellega on küsitav, kui palju Eestis üldse on kehtivaid ÜP-sid. Praktikale toetudes võib väita, et regulatsioon ei ole õnnestunud, sest seda ei täideta. MP-d muutva ÜP ja ÜP-d muutva detailplaneeringu osas on sõnastused PlanS § 24 lõigetes 4 ja 5 erinevad. Sellise sõnastuse sai PlanS Riigikogu menetluses, kuid Riigikogu materjalidest ei selgu, mis oli sellise sõnastuse muutmise põhjuseks.

Igäihel on õigus tutvuda kehtestatud planeeringutega. Kehtestatud planeeringuga tutvumine tagatakse planeeritava maa-ala kohalikes omavalitsustes.

113 RKHK o 17.05.2005, 3-3-1-16-05, p. 17.

114 RKHK o 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p. 18.

115 RKHK m 7.05.2003, 3-3-1-31-03, p. 26.

116 RKHK m 27.09.2005, 3-3-1-47-05, p. 14.

Kehtestatud ÜP vaatab üle kohalik omavalitsus ja esitab ülevaatamise tulemused maavanemale hiljemalt kuue kuu jooksul pärast kohalike omavalitsuste volikogude korralisi valimisi s.t, et ÜP-de ülevaatamise tulemused tuleb maavanemale saata iga 3 aasta tagant. Ülevaatamise ülesanne on teha kokkuvõtte planeeringu elluviimisest eelmisel valimisperioodil ning informeerida valla/linnavolikogu varem tehtud planeerimisotsuste sisulistest põhjustest, mida oleks vaja teha planeeringu edasiseks elluviimiseks ning vajadusel ka sellest, milliseid muudatusi oleks seni kehtivates planeeringutes vaja teha.

Planeeringute ülevaatamise kohustuse sätestamine seaduses on põhjendatud, kuid perioodiline ülevaatamine ei pruugi praktikas olla sisuline, vaid pigem formaalne ning selle sätte rakendamise kasutegur sõltub eelkõige kohalike omavalitsuste haldussuutlikkusest, sest on ju nende hallata kõige rohkem planeeringuid. Kohati halb halduspraktika ei näita iseenesest veel regulatsiooni ebaõnnestumist. PlanS § 29 lõige 1 sätestab, et ülevaatamisega selgitatakse planeeringukohase arengu tulemused ja planeeringu edasise elluviimise võimalused; uue planeeringu koostamise vajadus või detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise vajadus; planeeringu elluviimisel ilmnenud olulised mõjud majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele ja looduskeskkonnale ning oluliste negatiivsete mõjude vähendamise tingimused ja muud planeeringu elluviimisega seotud küsimused. Tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et vaid detailplaneeringut saab kehtetuks tunnistada. Juhul, kui soovitakse loobuda ÜP elluviimisest, tuleb koostada kas tervikuna või osaliselt uus ÜP või selle teemaplaneering.

Riigikontroll on 2008. aasta ülevaates Riigikogule nentunud, et üldjuhul piirdub ülevaatamine tegelikkuses sellega, et kinnitatakse ÜP kehtivust ning sisuliselt ei anta hinnangut, kas ÜP vastab kohaliku omavalitsuse ruumilise planeerimise arengusuundadele ja vajadustele. Paljudel juhtudel võeti otsus vastu alles pärast maavanema sellekohast märgukirja. Riigikontrolli analüüs näitas ka, et enamikul juhtudel on aastal 2000 või varem kehtestatud ÜP näol tegemist tollase olemasoleva olukorra kaardistamisega, mitte aga tulevase maakasutuse planeerimisega¹¹⁷.

1.6.1.1.4 Regulasioon võrreldavates riikides

Soome

Soomes on ÜP analoogiks *local master plan* ehk kohalik ÜP, mis katab KOV või selle osa ja mis antakse ja algatatakse KOV poolt. ÜP-ga võib kehtestada ehituskeelu kuni 5 aastaks, kuid on ka võimalus arvata konkreetne kinnistu selle alt välja (LUBA s 43). ÜP sisu on toodud LUBA s 39. Selle kohaselt tuleb ÜP koostamisel silmas pidada, et oleks tagatud:

- asustatud piirkondade (*community structure*) funktsionaalsus, ökonoomsus ja ökoloogiline tasakaal;
- juba asustatud piirkondade kasutamine;
- elamuvajadused ja juurdepääs kaupadele ning teenustele;
- võimalused liikluse korraldamisel, eriti ühistranspordi, kanalisatsiooni, energia ja jäätmemajanduse korraldamiseks kohasel viisil, mis on jätkusuutlik keskkonda, loodusressursse ja majandust arvestades;

¹¹⁷ Riigikontrolli ülevaade „Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest“, esitatud Riigikogule 19.06.2008, lk 11

- võimalused turvalise ja tervisliku elukeskkonna loomisel, mis arvestab erinevaid rahvastikugruppe võrdselt;
- ettevõtlustingimused munitsipaalüksuses;
- keskkonnakahju vähendamine;
- ehitatud keskkonna, maastiku ja loodusväärtuste kaitse;
- piisav arv rekreatsioonialasid.

Vormi osas on analoogiline säte kui regionaalplaneeringul: esitatakse kaardina koos legendi ja kirjalike määrustega ning aruandega (LUBA s 40), mis sisaldab LUBD s 17 sätestatut.

Kui sama ala kohta on olemas õiguslikult siduv kohalik detailplaneering, siis ÜP ei kehti, va kui ÜP-s on sätestatud teisiti. (LUBA s 42.3). ÜP-st tuleb juhinduda DP koostamisel.

Läbirääkimised toimuvad asutustega, kelle valdkonda planeeringuobjekt puudutab: arvamust küsitakse regionaalselt KOV-de nõukogult, KOV-delt, kelle ala planeering mõjutab, regionaalselt keskkonnateenistusest ja vajadusel muudelt organisatsioonidelt (LUBD s 20). Keskkonnaminister on kutsutud osalema, kui arutatakse suurte linnaliste alade võtmeküsimusi (LUBD s 18). Planeeringuettepanekud tehakse vähemalt 30 päevaks kättesaadavaks avalikkusele ja neile on võimalik esitada vastuväiteid.

Soomes pannakse rõhku asutuste ja isikute tõhusale osalemisele ÜP menetlemises. Märkimisväärne on ulatus, milles teavitatakse kohalikke: vastukaaluks meie teatele ajalehes saadetakse Soomes välja kiri kõigile isikutele, kes on kantud registrisse kui planeeritava ala omanikud või elanikuna rahvastikuregistrisse või kelle aadress on muul viisil KOV-le teada (LUBD s 19.3).

KOV-d võivad teha ühise ÜP oma tegevuste ja maa-kasutuse harmoneerimise eesmärgil (LUBA s 46). See ratifitseeritakse samuti nagu regionaalplaneering asjaomase ministri poolt. Ühine ÜP võib mõjuval põhjusel MP-st kõrvale kalduda, kuid üldises plaanis peab see siiski täitma RP-s sätestatud eesmärgi (LUBA s 48). Kohaliku ÜP sätted kohalduvad ka ühise ÜP puhul.

Taani

Taanis kehtiva planeerimisseaduse 4 ptk-s sätestatust lähtuvalt võib PlanS kohasele ÜP-le vastavaks pidada kommuuniplaneeringut, mis peab olema igal linna/valla kommuunil ja mis peab hõlmama 12 aasta pikkust perioodi.

Taani planeerimisseadus § 11 lg 2 kohaselt määratakse kommuuniplaneeringus kommuuni arengu koondhindamise alusel kommuuni arengu ja maakasutuse peamisi eesmärgi väljendav põhistruktuur, suunised maakasutuse kohta, raamsätted kommuunide üksikosasid hõlmavate kohalike planeeringute (DP) sisu kohta. § 11 lg 4 kohaselt ei tohi kommunaalplaneering olla vastuolus piirkonna arengukavas sisalduvate soovitustega edasiseks arenguks, keskkonnaministri poolt üleriigilise planeerimise käigus kehtestatud täiendavate reeglitega, pealinnapiirkonna kommunaalplaneeringutega, veekasutuskavaga, Natura 2000 kavaga, nende kavade rakenduskavade, Natura 2000 metsakavaga ja toorainekavaga.

Paragrahvi 11a kohaselt peab kommunaalplaneering sisaldama suuniseid:

- 1) alade planeerimisel linnatsoonideks ja suvilapiirkondadeks;
- 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) §-s 11 g nimetatud 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, vt § 15 a;
- 9) vaba aja tegevusteks ettenähtud alad, sealhulgas aiamaad ja muud virgestusalad;
- 10) põllumajanduslike huvide arvesse võtmine, sealhulgas eriti väärtuslike põllumajandus tootmisalade väljaselgitamine ja nende jätkuva kasutuse tagamine;
- 11) metsaistutusalaad 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 kooskõlas käsitletavas seaduses sätestatuga;
- 19) keskkonnaministri poolt antud üleriiklike planeerimisreeglite ja pealinnapiirkonna kommuuniplaneeringu kohaste otsuste rakendamine.

Kohalike planeeringute (DP) sisu käsitlevad raamsätted kehtestatakse iga kommuniosa jaoks eraldi, võttes arvesse seaduse § 11 b toodud asjaolusid. Kommunaalplaneeringule peab olema lisatud planeeringu eeldusi käsitlev selgitus, mis hõlmab mitmeid § 11 e toodud asjaolusid, sh planeeringu üksikpunktide rakendamise järjekord, selgitus, kuidas kommunaalplaneering on seotud piirkonna arengukavaga ning heakskiidetud arengustrateegiaga, rannatsooni ja piirnevate veealade edaspidine arendamine, kommunaalplaneeringu seostatus transpordikavaga ja transpordiettevõtete avalikku transporti käsitlevate kavadega. Selgitusele lisatud kaart peab kirjeldama rannatsooni seisundit kõnesoleval ajahetkel ja näitama, milliseid alasid lubatakse hoonestada. Keskkonda oluliselt mõjutatavaid rajatise käsitlev osa peab sisaldama ka keskkonnamõjude hindamist.

Märkimist väärivad kaupluste brutopindade määramine kõrvuti riiklike planeerimisreeglite otsuste rakendamise nõudega, millest nähtub kommunaalplaneeringuga määratavate nõuete laiaulatuslikkus.

KOV avaldab enne KOV valimistele järgneva tööperioodi esimese poole lõppemist kommuuniplaneeringu koostamise strateegia, millele on võimalik esitada ideid, ettepanekuid jms (§ 23a). Tuleb avalikustada planeeringu koostamise strateegia, mis on aluseks hiljem planeeringu koostamisele. KOV avaldab kommuuniplaneeringu koostamise strateegia, misjärel saab vähemalt 8 nädalase tähtaja jooksul esitada ideid ja ettepanekuid. Avaldamisega samaaegselt saadab KOV

vastuvõetud strateegia keskkonnaministrile jm riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele, kelle huvisid see puudutab ning kohalikule kultuurikeskkonnanõukogule. Seejärel töötab KOV välja oma seisukoha esitatud märkuste suhtes ja võib seoses esitatud märkustega avaldatud strateegias muudatusi teha (§ 23a). Kommuniplaneeringu ettepanekute või muudatuste väljatöötamisele võib asuda alles pärast strateegia avaldamist ja ettepanekute ning ideede esitamiseks antud tähtaja möödumist (§ 23b). Seejärel asub KOV välja töötama kommuuniplaneeringu ettepanekuid või nende muudatusi, esitades enne ettepanekute väljatöötamist üleskutse planeerimisega seotud ideede ja ettepanekute esitamiseks, märkides üleskutses ära planeeringu põhiküsimuste lühikirjelduse (§ 23c). Pärast suuremate muudatuste tegemist kommuuniplaneeringusse koostatakse ülevaade planeeringu sisust ja kokkuvõtte kehtivatest sätetest, mis tehakse avalikkusele kättesaadavaks (§ 23f).

Planeeringu koostaja peab tegema koostööd nii riigiasutuste, KOV-de, planeerimisettepanekuga hõlmatud kinnistute omanike, üürnike, rentnikega kui ka ettepaneku mõjupiirkonnast väljaspool olevate kinnistute omanike, üürnike ja rentnikega, kelle jaoks on ettepanek või KOV-i hinnang olulise tähtsusega. Lisaks nimetatutele ka ühistute, kohalike organisatsioonide ja vaidlustamiseks pädevate üleriigiliste ühingute ja organisatsioonidega, kes on esitanud KOV-le taotluse, et neid planeeringute algtamisest teavitataks (§ 26).

Kuna Taani seadus ei reguleeri otseselt planeeringu kooskõlastamist teatud riigiasutustega, on käsitletud planeerimisdokumentide (strateegia, planeeringu ettepanek) avaliku sektori asutustele esitamise nõudeid. § 23a sätestab, et KOV peab paralleelselt avaldamisega saatma vastuvõetud kommuuniplaneeringu koostamise strateegia keskkonnaministrile, samuti muudele riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele, kui see puudutab nende huvisid, ning kohalikule kultuurikeskkonnanõukogule.).

Kohalik omavalitsus teeb planeeringu vastuvõtmise otsuse, misjärel planeering avaldatakse. KOV avaldab samaaegselt planeeringu juurde kuuluva selgituse. Planeeringule vastuväidete esitamise tähtjaks peab olema vähemalt 8 nädalat, täpse ajavahemiku määrab kindlaks KOV (§ 24). KOV peab planeeringu ettepaneku avaldamisest kirjalikult teavitama ettepanekuga hõlmatud kinnistute omanikke, üürnikke ja rentnikke ning ettepaneku mõjupiirkonnast väljaspool olevate kinnistute omanikke, üürnikke ja rentnikke, kelle jaoks on ettepanek või KOV hinnang olulise tähtsusega, samuti ühistuid, muid kohalikke organisatsioone ja vaidlustamiseks pädevaid üleriigilisi ühinguid ja organisatsioone, kes on teavitamist taotlenud (§ 26).

Avalik arutelu võib toimuda seoses strateegia või kommuuniplaneeringu muutmise ettepaneku avaldamisega.

Riigiasutus võib esitada kohalikule planeeringule vastuväite, mis seondub asutuse vastutusvaldkonnaga (§ 29). Rahvuspargifond võib esitada kohase vastuväite rahvuspargi arengu jaoks olulise tähtsusega planeeringuettepanekule (§ 29 c).

Kui ametiasutus on planeeringuettepanekule vastuseisu avaldanud ja õigeaegselt sellest kirjalikult KOV-i teavitanud, ei saa planeeringuettepanekut lõplikult vastu võtta (§ 28). Seda järgmistel juhtudel:

1. Keskkonnaminister on esitanud vastuväite kommuuniplaneeringu ettepanekule või kommuuniplaneeringu muudatusele, kui dokument ei ole kooskõlas kõrgema tasandi huvidega;
2. Piirkonnanõukogu on esitanud vastuväite kommuuniplaneeringu ettepanekule või kommuuniplaneeringu muutmisele, kui planeeringuettepanek on vastuolus piirkonna arengukavaga. Nimetatud vastuväidetest peab piirkonnanõukogu keskkonnaministrit teavitama;

3. KOV on esitanud vastuväite naaberkommuni planeeringuettepanekule, kui see omab olulist mõju vastuväite esitanud kommuni arengule. Kui KOV-d kokkuleppele ei jõua, võivad nad pöörduda piirkonnanõukogu poole. Erinevatesse piirkondadesse kuuluvate kommunide puhul langetab otsuse keskkonnaminister (§ 29, 29 a ja 29 b).

Seadusest jäeldub, et igäihel on ettepanekute ja vastuväidete esitamise õigus. Pärast vastuväidete esitamiseks määratud tähtaja möödumist võtab KOV planeeringu lõplikult vastu, millega seoses võib avaldatud planeeringuettepanekus teha muudatusi (§ 27). Ka Taanis kehtib nõue muudatuste tegemise puhul anda isikutele võimalus veelkord arvamuse avaldamiseks. Kui muudatused mõjutavad oluliselt muid ametiasutusi või kodanikke, kui neid, kes on vastuväites muudatuste tegemist nõudnud, tuleb kõnealustele isikutele või ametiasutustele anda võimalus oma arvamuse väljendamiseks. Kommuniplaneeringus oluliste muudatuste tegemisel peab olema keskkonnaministril võimalus arvamuse esitamiseks. Kui muudatused on nii ulatuslikud, et tegelikult on tegemist juba uue planeeringuettepanekuga, tuleb see avaldada planeeringuettepaneku suhtes kehtivate nõuete kohaselt ehk sisuliselt korratakse avaldamise, teavitamise ja vastuväidete esitamise protseduuri (§ 27).

Taani planeerimisseadus paneb vastutuse planeerimisseaduse sätete järgimise eest järgmiselt: kohalik omavalitsus vastutab planeerimisseaduse ja selle alusel kehtestatud reeglite järgimise eest ning keskkonnaminister vastutab keskkonnamõju hindamise eest. Kohalik omavalitsus peab teatama keskkonnaministrile, kui ta saab teada ebaseaduslikest asjaoludest juhtumite puhul, mille eest keskkonnaminister seaduse kohaselt vastutab. Samuti on öeldud, et järelevalveasutus peab nõudma seadusega vastuolus oleva asjaolu seadusega kooskõlla viimist, välja arvatud juhul, kui nimetatud asjaolu on teisejärgulise tähtsusega.

Taani planeerimisseaduse § 30 kohaselt teeb kohalik omavalitsus lõpliku vastuvõtmise ametlikult teatavaks ning saadab sellekohase teate keskkonnaministrile ja muudele riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele, kui see puudutab nende huvisid, samuti ka rahvuspargifondile. Teade kommuniplaneeringu kehtestamisest tuleb saata ka planeeringuga hõlmatud kinnistute omanikele ning kõigile neile, kes on õigeaegselt esitanud planeeringule vastuväiteid jms. Samuti annab Taani planeerimisseadus keskkonnaministrile õiguse kehtestada reeglid, mille kohaselt kohalikud omavalitsused võivad oma teavitamiskohustust täita selliselt, et planeeringud, planeeringuettepanekud või strateegiad saadetakse digitaalselt keskkonnaministri poolt loodud registrisse, lisades andmed selle kohta, milliseid ametiasutusi tuleb teavitada.

Mõningate keskkonnaministri ja kohaliku omavalitsuse planeerimisotsuste ning ka nt sundvõõrandamisotsuste peale võib kaebuse esitada looduskaitseaduse kohaselt moodustatud Loodusküsimuste Apellatsiooninõukogule, kelle otsuseid ei saa teistele haldusasutustele edasi kaevata. Õigus esitada kaebus Loodusküsimuste Apellatsioonkomisjonile on keskkonnaministril ja üldiselt igäihel, kellel on asjaga seotud õiguslikke huvisid, sealhulgas rahvusparkide seaduse kohaselt asutatud rahvuspargifondil ning loodus- ja keskkonnakaitseorganisatsioonidel.

Samuti on planeerimisotsuseid õigus vaidlustada kohtus, esitades kohtusse hagi 6 kuu jooksul pärast otsuse teatamist.

Taani planeerimisseaduses on sätestatud üldiselt, et kehtestatud planeeringud peavad olema avalikkusele kättesaadavad. Täpsem regulatsioon võib olla reguleeritud mõnes teises õigusaktis.

Taani planeerimisseaduse § 23a reguleerib varemkehtestatud kommuniplaneeringute ülevaatamist. Kohalik omavalitsus avaldab enne kohaliku omavalitsuse valimistele järgneva tööperioodi esimese poole lõppemist kommuniplaneeringu koostamise strateegia, mis peab sisaldama andmeid pärast kommuniplaneeringu 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.

Kohalikud omavalitsused peavad enne kohalike omavalitsuste valimistele järgnenud tööperioodi esimese poole lõppemist avaldama selgituse kommuunide jätkusuutlikku arengusse panustamise strateegia kohta, lisades teabe selle kohta, kuidas tuleks tegevust kooskõlastada nii erinevate tegevusalade vahel kui ka riigis tervikuna ning kuidas elanikud, äriühingud, organisatsioonid ja ühendused peaksid selles töös osalema. Kohaliku omavalitsuse selgitus strateegia kohta peab sisaldama edaspidise tegevuse poliitilisi eesmärke valdkondades: keskkonnakoormuse vähendamine; jätkusuutliku linnaarengu ja linnade ümberkujundamise edendamine; bioloogilise mitmekesisuse edendamine; elanike ja ettevõtjaringkondade kaasamine ja koostöö edendamine keskkonna-, liiklus-, tööstus-, sotsiaal-, haridus-, kultuuri- ja majandusvaldkonna otsuste langetamisel (§ 33a).

Norra

Norras kehtivast planeerimis- ja ehitusseaduse § 20-4 tulenevalt võib ÜP-ga analoogseks pidada omavalitsusüksuse arengukava maakasutuslikku osa (e. arengukava), mis mille ülesandeks on vajalikul määral täpsustada:

- 1) ehituspiirkonnad;
- 2) põllumajandusmaa, loodus- ja puhkealad;
- 3) maavarade kaevandamise piirkonnad;
- 4) muud alad, mis on reserveeritud kuuluvad seaduse alusel reserveerimisele ning riigikaitsealised piirkonnad;
- 5) erikasutusega alad või mere ja veekogude kaitsealad, kaasa arvatud liiklus-, kalastus-, akvakultuuri-, loodus- ja puhkealad kas eraldi või ühe või mitme nimetatud kasutuskategooriaga kombineeritult;
- 6) ning kommunikatsioonisüsteemi olulised lülid.

Samuti võib maakasutusliku osa juurde anda täiendavaid sätteid; n arendustegevuseks eraldatud aladel võidakse määrata, et arendustegevus toimub kindlas järjekorras ning et arendustegevus nimetatud aladel ei või alata enne tehniliste rajatiste ja kommunaalteenuste (elektriliinid, kommunaalvõrgud, sh kõnni- ja rattatee võrgustik, tervise- ja sotsiaalteenuste (sh lasteaiad, koolid) jms rajamist.

§ 20-6 kohaselt võetakse arengukava omavalitsusüksuses toimuva planeerimise, haldamise ja arendustegevuse aluseks. Arengukava kinnitab omavalitsusüksus. Teatud juhtudel (kui planeeringute osas on lahendamata vastuväiteid) kinnitab planeeringud Keskkonnaministeerium. Planeeringute kehtestamise mõju osas sätestatakse et arengukava kehtib vanemate riigipoliitiliste otsuste maakasutuse ja hoonestuse detailplaneeringu ees, kuid kaotab kehtivuse selles ulatuses, mis on vastuolus selliste hiljem kehtestatud sätetega.

Vähemalt üks kord valimisperioodi jooksul annab kohaliku omavalitsuse volikogu hinnangu omavalitsusüksuse arengukavale. Keskkonnaministeerium teostab järelevalvet omavalitsusüksuse jooksva planeerimiskohustuse üle.

Kohaliku omavalitsusüksuse planeerimise eest vastutab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes juhib omavalitsusüksuse planeerimise ja maakasutuse planeeringute alast tööd. Igas KOV-s peab olema alaline planeerimiskomitee (komitee pädevuses on mitmete planeerimisega seotud küsimuste otsustamine, nt kinnistu jagamiseks nõusoleku andmine; maaomanikul ilma KOV nõusolekuta kinnistuga uuendatava ala piires õiguslike toimingute tegemise keelamine viisil, mis

võib planeeringu elluviimist raskendada või seda kallimaks teha (§ 9-1). Omavalitsusüksuse administratsiooni juhatajal on administratiivne vastutus KOV planeerimisülesannete eest vastavalt seadusele (§9-2). KOV-idel lasub kohustus teostada omavalitsusüksuse piires füüsilise, majandusliku, sotsiaalse, esteetilise ja kultuurilise arengu koordineerimise eesmärgil jooksvat planeerimist (§ 20-1).

Erinevalt Eestist ei ole Norra seaduse järgi igapäev planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemise õigust. Erasisikute seisukohtade ja ettepanekute ärakuulamine toimub pigem planeeringu koostamise protsessis. Eraõiguslikel isikutel puudub õigus ükskõik millist liiki planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemiseks.

Norras nähakse ette teavitamine juba tehtavatest planeeringutest (§ 16-1). KOV-d peavad avalikkust teavitama juba planeeringu koostamisele eelneva arengukava staadiumis, tagamaks, et planeerimistööga seotud enam huvipakkuvamad küsimused saaksid varases staadiumis avaliku arutelu objektiks. Paragrahv 20-5 kohaselt peab KOV kandma võimalikult varakult enne omavalitsusüksuse planeeringu kavandamise menetlemist volikogus hoolt selle eest, et omavalitsusüksuse planeerimistööga seotud kõige aktuaalsemad küsimused saaksid teatavaks viisil, mida peetakse otstarbekaks, nii, et need saaksid avaliku arutelu objektiks. Arengukava on KOV-s toimuva planeerimise, haldamise ja arendustegevuse aluseks (§ 20-6).

Norra seadus näeb ette koostöö tegemise nii riigiasutuste kui eraõiguslike isikutega. Koostöökohustuslike erasisikute ja riigiasutuste ring ei ole nii täpselt määratletud kui Eesti planeerimiseseaduses, olenevalt planeeringu liigist võivad Kuningas või ministeerium otsustada haldusorganite vahelise koostöö tegemise. Juhul, kui asjaomased planeerimisasutused ei jõua omavahelise ülesannete jaotuse osas kokkuleppele, otsustab selle Kuningas (§ 14).

Planeerimis- ja ehitusvaldkonna ametivõimud peavad otsima koostöövõimalusi teiste ametiasutustega, kelle huve puudutavad planeerimis- ja ehitusseaduse alusel menetletavad asjad ja küsivad hinnangut nende valitsemisala küsimustes (§ 10-1).

Seadus sätestab asutuste kohustuse koostöös osaleda, määratledes samas koostöökohustuslike asutuste ringi üldiselt. Paragrahv 12-3 järgi on asutused, kelle ülesanded puudutavad ressursside kasutamist, kaitsemeetmeid, arendustegevust või sotsiaalset ja kultuurilist arengut maavalitsusüksuse piires, kohustatud maavalitsusele planeerimisel vajalikku abi osutama, abistamiskohustuse üle teostab maavanem järelevalvet. Maavalitsusel on õigus moodustada planeerimisalase koostöö parendamiseks nõustavaid komiteesid, milles need asutused on kohustatud osalema. Maavalitsused peavad nii suures ulatuses kui võimalik KOV-e planeerimismenetluses abistama ja nõustama.

KOV-i koostatavate planeeringute puhul loob omavalitsus komiteed ja rakendab meetmeid, mis tagavad seadusest tuleneva kohustusliku koordineerimise, koostöö ja arutelu läbiviimise. KOV peab planeeringu ettevalmistuste varajases staadiumis otsima koostöövõimalusi ametiasutuste, organisatsioonide jt omavalitsusüksuse planeerimistöö suhtes erihuvisid omajatega. (§ 20-2). Seadus näeb ette riigi võimaluse sekkuda KOV-i planeeringualasesse koostöösse. Ministeerium võib kehtestada täpsemaid sätteid omavalitsuste vahelise planeeringualase koostöö kohta, otsustada koostööorganite loomise, andes eelnevalt asjaomastele omavalitsustele võimaluse oma seisukoha esitamiseks (§ 20-3). KOV-ides on alalise planeerimiskomitee ülesanne otsida ettevalmistuste varajases staadiumis koostöövõimalusi ametiasutuste, organisatsioonidega jt, kellel on maakasutuse planeerimistöö suhtes erihuvid (§ 27-1).

Seadus näeb ette avalikkuse informeerimise planeeringute koostamise varajases staadiumist (samas ei sätesta seadus, mis staadiumist täpsemalt). Seaduse kohaselt antakse puudutatud

üksikisikutele ja gruppidele võimalus planeerimisprotsessis aktiivselt osaleda (§ 16-1). Seega eeldatakse isiku puutumust planeeritava objektiga, mitte nõ igäühe õigust aktiivseks osalemiseks.

Norras ei nähta ette planeeringu kooskõlastamist teiste haldusorganitega nagu on see reguleeritud Eesti planeerimisseaduses, vaid planeeringu kavand saadetakse hinnangu andmiseks. Hinnangud antakse enne planeeringu kehtestamist. Omavalitsusüksuses toimuva planeerimise aluseks on KOV arengukava (§ 20-6). Seadus näeb ette arengukava kavandi saatmise hinnangu saamiseks maavalitsusele, asjaomastele riigiasutustele ja organisatsioonidele jt, kel on planeerimise suhtes erihuvid. Hinnangu andmiseks võidakse määrata tähtaeg mitte alla 30 päeva, misjärel esitatakse otsuse tegemiseks KOV volikogule (§ 20-5).

Norra regulatsioonist ei tulene, et planeering võetakse vastu enne selle avalikku väljapanekut.

Seadus ei sätesta otseselt eraõiguslike isikute õigust esitada planeeringule vastuväiteid või ettepanekuid, samas rõhutatakse avalikkuse informeerimise ja planeeringualasele koostööle kaasamise olulisust. KOV planeeringute puhul on KOV ülesanne rakendada meetmeid, mida peetakse vajalikuks koordineerimisel, koostööl ja aruteluks (§ 20-2). Seega on suurel määral haldusorgani otsustada, milliseid meetmeid ja kuidas ta kasutab, tagamaks lisaks riigiasutustele ka avalikkuse tõhusa kaasamise.

Norras on planeerimismenetluses keskne roll riigil (ministeeriumil). Paragrahv 13 järgi lasub ministeeriumil administratiivne põhivastutus riigi planeerimisülesannete eest seaduse alusel ja kohustus töötada selle nimel, et riiklikul tasandil tehtud otsuseid järgitakse maavalitsuse ja KOV-i planeerimises.

KOV-del on kohustus saata omavalitsusüksuse arengukava maakasutuslik osa pärast maavalitsuse, naaberomavalitsuse ja asjaomaste riiklike ekspertasutuste vastuväidete esitamist ministeeriumile kinnitamiseks, kes otsustab vastuväidete arvessevõtmise ja võib teha planeeringu muudatusi. Samas, isegi juhul, kui asjaomastel asutustel vastuväiteid ei ole, võib ministeerium pärast seda, kui kohaliku omavalitsuse volikogule on antud võimalus esitada oma seisukoht, viia planeeringusse sisse riiklikest huvidest lähtuvaid muudatusi. Kohalikku omavalitsust tuleb muudatustest teavitada 3 kuu jooksul pärast ministeeriumi poolt planeeringu kättesaamist (§ 20-5).

Arengukava maakasutuslik osa tuleb omavalitsusüksuses otstarbekal viisil teatada (§ 20-5).

Norra planeerimis- ja ehitusseaduse § 15 reguleerib seaduse alusel tehtud otsuste peale kaebuste esitamist ja menetlemist. Selle sätte kohaselt võivad maavalitsus ja riiklik asutus vastavalt sellele seadusele üksikotsuse vaidlustada juhul, kui otsus puudutab otseselt vastava ametiasutuse valitsemisala. Kaebusi selle seaduse alusel tehtud otsuste kohta menetleb ministeerium.

Alalise planeerimiskomitee poolt seaduse alusel tehtud otsuste vaidlustamisel esitatakse asi komiteele, kes võib otsust muuta juhul, kui leitakse, et kaebus oli põhjendatud. Vastasel juhul saadetakse asi koos komitee hinnanguga ministeeriumile.

Planeerimis- ja ehitusseadusest ei tulene sellist igäühe kaebeõigust nagu Eesti planeerimisseaduses.

Arengukava maakasutusliku osa peab kohaliku omavalitsuse volikogu hindama vähemalt üks kord iga valimisperioodi jooksul. Hindamise käigus tuleb hinnata arengukava tervikuna, sh ka seda, kas kavas oleks vaja teha muudatusi.

Saksamaa

Saksamaal on Eesti üldplaneeringu vasteks maakasutusplaan (*Flächennutzungsplan*; BauGB § 5). Maakasutusplaani ülesandeks on valmistada ette muid planeeringuid, mis käsitlevad ainult osa omavalitsuse territooriumist või maakasutuse üksikküsimusi, ning ühendada need kontseptuaalseks tervikuks. Seega valmistab maakasutusplaan üldjoontes ette tulevast maakasutust tervel omavalitsuse territooriumil (võrreldav Eesti üldplaneeringuga). BauGB § 8 lg 2 kohaselt tuleb hoonestusplaan välja töötada maakasutusplaani alusel. BauGB § 8 lõike 3 esimese lause kohaselt võib hoonestusplaani koostamise, muutmise, täiendamise või kehtetuks kuulutamise paralleelselt koostada, muuta või täiendada ka maakasutusplaani (paralleelmenetlus). Vastavast paralleelmenetluse regulatsioonist võiks lähtuda Eesti üldplaneeringu ja detailplaneeringu omavahelise suhte sisustamisel ja üldplaneeringu muutmisevõimaluste kindlaksmääramisel.

Maakasutusplaani sisu reguleerib BauGB § 5, milles kohaselt tuleb KOV ettenähtavate vajaduste järgi maakasutusplaanis terve KOV territooriumi jaoks üldjoontes esitada silmaspeetavast linnaehituslikust arengust tulenev maakasutuse viis. Maakasutusplaanis peavad sisalduma märkused teistest seadustest tulenevate piirangute kohta (nt muinsuskaitseseadus, veemajandusseadus jms).

Maakasutusplaanist võivad maa-alad ja muud maakasutusplaani osad – nt sinna kantud rajatised või nendega seotud kasutusotstarbed, samuti maaga seotud õigused või kohustused, mida saab kaardile märkida (joonistatud või mingil muul moel esitatud teave) välja jääda, kui selle kaudu ei kahjustata üldist arengut. Välja jäetud osa võib ka hiljem lisada esitades sellekohase põhjenduse.

Maakasutusplaanis võivad olla eelkõige määratletud:

1. ehitamiseks ette nähtud alad, erilise ehitusliku otstarbega alad, üldine ehitamise määr, tsentraalkanaliseerimise alad ja alad, kus tsentraalkanaliseerimise ette nähtud ei ole;
2. kaupadega varustamise ja teenuste pakkumisega seotud asutuste ja rajatiste avalikud ja eraalad, iseäranis avalikke KOV huve teenivad koolid, kirikud jm sotsiaalseid, tervise ja kultuurilisi eesmärke täitvad hooned, samuti spordi- ja mängualad;
3. piirkondlik liikluskorraldus;
4. kanalisatsioonirajatised;
5. rohealad nagu näiteks pargid, püsiaiad, spordi- ja mänguväljakud, basseinid, surnuaiad;
6. kasutuspiirangutega alad tulenevalt keskkonnakaitse nõuetest;
7. veevarustust tagavad alad;
8. kaevandusalad;
9. põllumajandusalad ja metsaalad;
10. maastiku- ja looduskaitsealad.

Võimalik on maakasutusplaan koostada ka osaliselt.

1.6.1.2 Regulatsiooni ettepanek

Planeeringu eesmärk ja ülesanded

Eesti õiguskorras on sätestatud, et ruumilise planeerimisega seotud otsused tehakse kohaliku omavalitsuse poolt (KOKS § 6 lg 1). Seega on ÜP planeeringu koostamise korraldaja ja menetluse läbiviija kohalik omavalitsus. KOKS-st lähtudes võtab planeerimisega seotud otsuseid

vastu kohaliku omavalitsuse volikogu, teatud juhtudel võib volikogu delegerida 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.

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.

ÜP peab koostama kogu omavalitsuse territooriumi kohta, kuid seda võib koostada vajadusel ka vaid 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.

Kehtiva ÜP täpsustamiseks peab säilima võimalus koostada planeeringule erinevate teemade kaupa täpsustusi ja täiendusi – nn teemaplaneeringut. Oluline on, et teemaplaneering ei muuda kehtivat planeeringut, vaid ainult täpsustab seda kindaks lepitud teema raames. Kui omavalitsuse territooriumil on erinevatele piirkondadele kehtestatud eraldi ÜP-d ehk vallaosa või linnaosa ÜP-d, siis teemaplaneering võib käsitleda kokkulepitud teemat kehtestatud ÜP-ga hõlmatud piirkonnast sõltumata (nt linnaosade kaupa ÜP-d ja kogu omavalitsust hõlmav teemaplaneering). Isikute jaoks on oluline saada teada, milline on nende huvisid puudutava maa-ala kehtiv ÜP ja millised valdkonnad on eraldi teemaplaneeringutena ÜP-st hiljem kehtestatud. Oluline on tagada, et ÜP tasandi planeeringud oleksid isikule kättesaadavad ja üheselt arusaadavad.

Selleks, et ÜP-d oleks isikutele paremini arusaadavad ja mõistetavad, peavad olema kindlaks määratud ülesanded, mida peab ÜP lahendus sisaldama. Vajalik on täpsustada nii vormistusele kui sisule esitatavad nõuded, et tagada ÜP-de ühtlane tase. ÜP eesmärk peab lähtuma konkreetse planeeringu tegemise vajadusest, mis võib teatud juhtudel olla väga kitsas nt teatud olulise mõjuga objekti rajamiseks, kuid see võib olla ka palju üldisem; nt mereäärse piirkonna arenguvõimaluste välja selgitamiseks. Samuti tuleb ülesannete täitmisel arvestada planeerimise üldiseid eesmärke. Eesmärgist lähtudes tuleb planeeringulahenduses käsitleda kõiki ülesannetena loetletud aspekte.

Vajalik on anda ülesanded seadusesseaduses 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.

Sarnaselt MP-le tuleb käsitleda neid ülesandeid ja valdkondi, mis on määratletud vaid planeeringus (nt rohevõrgustik, miljöövärtuslik ala, virgestusala) täpsustavalt. Selliste, vaid planeerimisseaduses loetletudloetletud ülesannete ja valdkondade puhul, on oluline sätestada, milline on mõiste sisu ning millisel määral ja kuidas planeeringut ellu viiakse.

Täpsustada tuleb ka seda, kuidas toimub KOV poolt ÜP-s määratletu järgimine juhtudel, kui puudub kohustus detailplaneeringu koostamiseks (nt projekteerimistingimuste väljaandmine). Lähtudes planeeringute hierarhisest süsteemist, peab detailplaneering reeglina olema ÜP väiksema osa täpsustus. Detailplaneeringu koostamise kohustusega alad ja juhud tuleb kindlaks

määrata. Teatud üldised reeglid detailplaneeringu kohustusega alade ja juhtude määramiseks tuleb sätestada seaduse tasandil, kuid täiendavalt peab ÜP-ga olema võimalikvõimalik määratleda just konkreetse omavalitsuse detailplaneeringu koostamise kohustusega alad ja juhud. Aladena määratletakse territooriumil kindlad piirkonnad (nt ranna-ala, linna lähiala vms), juhtudena käsitletakse kindlatele asjaoludele tuginevat juhtu (nt bensiinijaama kavandamine, teatud liiklustihedusega objektid vms). Eelkõige tuleb seadusega detailplaneeringu koostamise kohustus määrata tihedalt asustatud aladel, kus erinevate huvide kaalumise omab eriti suurt tähtsust (nt linnad), samas võib detailplaneeringu koostamise kohustus tuleneda ka maa-ala või objekti olulisusest ümbruskonnale (nt suure teeninduspiirkonnaga kaubanduskeskuse rajamine). Lisaks peab kohalikul omavalitsusel alati jääma kaalutlusõigus otsustada põhjendatud vajadusel ka igal muul juhul, et detailplaneeringu koostamine on 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.

ÜP koostamise algatamine ja koostamise korraldamine on kohaliku omavalitsuse ülesanne. Kohalik omavalitsus teostab läbi ÜP valla maakasutuse ja ehituse suunamist tervel oma territooriumil. Algatamine tähendab, et planeeringut tuleb hakata koostama, seega on ÜP koostamise algatamine esimene kohaliku omavalitsuse kaalutlusotsus, kas ja millistel tingimustel tööle asuda. Algatamisel peab KOV-il olema teada, miks planeeringut koostatakse, s.t et fikseeritakse planeeringu eesmärk.

Üldjuhul koostatakse ÜP valla või linna enda vajadustest lähtuvalt, kuid on mõistlik, et säilib ka igapäevase 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.

ÜP puhul saab huvitatud isik küll teha algatamise ettepaneku, kuid ise planeeringut koostada pole võimalik, seega teeb KOV klassikalise kaalutlusotsuse, kas planeering algatada või mitte ja kui algatada, siis millistel tingimustel ning kuidas korraldada ÜP koostamine ja finantseerimine. Seega peab KOV-l olema algatamiseks piisavalt informatsiooni, mille saamiseks on mõistlik sätestada erinevad taotluse vormid või nõuded, millise info põhjal KOV ÜP saab algatada.

Vajalik on, et säiliks kehtivas seaduses toodud nõue KOV-le, kes peab informeerima avalikkust kavatsetavatest planeeringutest planeeringutest vähemalt üks kord aastas. Regulatsioonis peab määratlema nii avalikkustamise aja kui ka koha. Kavatsetavatest planeeringutest informeerimine võiks olla seotud KOV eelarvest ja/või tegevuskavast teavitamisega.

Kehtivas seaduses ei ole ette nähtud, millise informatsiooni põhjal teeb KOV algatamise otsuse, kuid algatamisel tuleb avalikkust teavitada planeeritava maa-ala suurus, asukohast ja tutvustada algatatud ÜP eesmärgid. 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 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.

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.

Uues regulatsioonis peab säilima kohalik omavalitsuse kohustus korraldada planeerimise koostamise käigus väljapanekuid ja avalikke arutelusid ÜP lähteseisukohtade, eskiislahenduste ja planeeringu elluviimisega kaasneva võivate 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, et saada selgemalt aru kooskõlastuse iseloomust. 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.

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.

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.

On vajalik sätestada sarnaselt MP menetlusele planeerimisotsustuse piiramatult lai ettepanekute ja vastuväidete esitamise võimalus ehk nn populaarmenetlus ka kohaliku omavalitsuste planeerimisotsustele. 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 planeering kindlasti 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.

Kehtestamise otsusest tuleb väga laiale isikute ringile teada anda. Kehtestamisest teavitamine omab määravat tähtsust juhtumitel, 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.

Planeeringud peavad olema igaühele 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, paberandjal jne) ehk siis see, mis vormis üldse planeeringuid koostama hakatakse.

ÜP-d peab kindla tähtaja möödudes üle vaatama ja vajadusel tuleb otsustada selle muutmise 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.

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.

1.6.2 Osa kohaliku omavalitsuse territooriumist hõlmav planeering (detailplaneering)

1.6.2.1 Lähtekaalutlused

1.6.2.1.1 Regultatsiooni eesmärk ja sisu

Detailplaneeringu (DP) eesmärgiks on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmine linnades ja alevites ning teistel DP kohustusega aladel ja juhtudel. Lühidalt öeldes peab DP-st selguma, kuhu ja millise mahuga hoonestust võib krundile ehitada, kuidas tagatakse ehituskrundi tehnovarustus ning millised on muud territooriumi kasutamise ja ehituse korraldamise tingimused¹¹⁸.

DP koostamine on kehtiva regulatsiooni järgi kohustuslik linnades ja alevites ning alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritletataval kompaktsel asustusega territooriumi osadel uue hoone, välja arvatud üksikelamu kõrvalhoone, suvila kõrvalhoone, aiamaja kõrvalhoone või kuni 20 m² ehitusaluse pindalaga väikehoone, püstitamise korral ja on selle hoone püstitamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks; olemasoleva hoone, välja arvatud üksikelamu, suvila, aiamaja või nende kõrvalhooned, maapealse osa kubatuuri laiendamise korral üle 33 protsendi ja on selle hoone laiendamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks ning maa-ala kruntideks jaotamise korral. DP koostamine on maauksuse jagamisel kohustuslik ainult siis, kui maaüksust soovitakse jagada kruntideks, sest krunt on ehitamiseks kavandatud maaüksus DP koostamise kohustusega alal.

1.6.2.1.2 Eesti kehtiv õigus

Eesmärk

DP koostatakse lähiaastate ehitustegevuse ja maakasutuse aluseks valla või linna territooriumi osa kohta. DP ülesanded on toodud PlanS § 9 lõikes 2. Samuti on § 9 erinevates lõigetes toodud DP-s kasutatavate mõistete avamisi ning DP koostamise erisusi. PlanS § 9 lõige 6 sätestab nõude, et DP lisana esitatakse vähemalt üks planeeringulahenduse illustratsioon, et detailplaneeringu avalikustamisel ja otsustamisel tekiks ruumiline ettekujutus kavandatavast keskkonnast ja hoonestusest.

¹¹⁸ Lass, J., Ruumiline planeerimine. (IV ptk raamatust Maaõigus. Näidised ja kommentaarid. Tallinn, 2002-2007).

Põhjustatud vajaduse korral võib DP sisaldada kehtestatud ÜP põhilahenduse muutmise ettepanekut. Näidisloetelu ning vormistamisnõuete erisus on toodud PlanS § 9 lõikes 7 ja 7¹.

Kehtestatud DP on aluseks uute katastriüksuste moodustamisele ning olemasolevate katastriüksuste piiride muutmisele DP koostamise kohustuse korral. DP koostamise kohustuse korral koostatakse ehitusprojekt kehtestatud DP alusel ehitusseaduses 119 sätestatud korras.

PlanS § 9 lõikes 10 on toodud juhtumid, millal KOV võib lubada ilma DP-d koostamata hoone püstitamist ja selleks ehitusprojekti koostamist.

KOV volikogu võib põhjustatud vajaduse korral algatada DP koostamise aladel ja juhtudel, kui DP koostamise kohustus puudub.

Menetlus

DP koostamise algatab ja koostamist korraldab kohalik omavalitsus (PlanS § 10 lg 5). Planeeringu menetlemisele esitatud nõuded on toodud PlanS §-des 10 kuni 25. Muu hulgas on sätestatud KOV kohustus informeerida avalikkust nii kavatsetavatest DP-dest kui ka algatatud planeeringu menetlusetappidest.

Kohalik omavalitsus võib kehtestada planeeringu koostamise ajal planeeritaval maa-alal või selle osal ajutise ehituskeelu (PlanS §15).

PlanS § 16 on sätestatud nõuded DP koostamisse kaasatavate isikute ja asutuste kohta ning puudutatud isikute määratelmise nõuded.

Kohalik omavalitsus teeb planeeringu vastuvõtmise otsuse, millega KOV kinnitab, et planeering vastab valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele ja et ta on kontrollinud, et planeering vastab seadustele ja muudele õigusaktidele, ja korraldab planeeringu avaliku väljapaneku, mis korraldatakse valla keskus ja vastavas asulas või linna keskus ja vastavas linnaosas (PlanS § 18 lg 1 ja 2). Igal isikul on õigus avaliku väljapaneku ajal esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta.

PlanS §-s 22 on sätestatud detailplaneeringu lihtsustatud korras koostamise erisused.

DP koostamise menetlus lõpeb kehtestamise otsusega. Kehtestamisega muutub kehtetuks samale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeering või vastav osa suuremale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeeringust. Igaühel on õigus tutvuda kehtestatud planeeringuga. Kehtestatud DP-ga tutvumine tagatakse planeeritava maa-ala kohalikes omavalitsustes.

Kehtestatud DP või selle osa saab KOV või planeeritava maa-ala kinnistu omaniku soovil kehtetuks tunnistada, kui tahetakse planeeringu elluviimisest loobuda (PlanS § 27).

1.6.2.1.3 Rakenduspraktika ja hinnang

Üldiselt

DP käsitleva regulatsiooni peamise puudusena võib välja tuua selle üldisust ning selge suhestuse puudumist teiste planeeringuliikide ning muude strateegiatega. Kuigi vastavalt PlanS-le koostatakse DP reeglina ÜP elluviimiseks, näitab praktika, et ÜP muutmise erandit kasutatakse liiga tihti. Selle teeb võimalikuks kehtiva PlanS § 9 sõnastus, mis ei kohusta DP koostajat

lähtuma üldisest planeerimise reeglist kujundada planeerimisega ruumilise arengu põhimõtteid ning analüüsida arenguga kaasned võivaid majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi ja looduskeskkonnale avalduvaid mõjusid. Nimetatud kohustus sisaldub küll PlanS § 1 lg 3 toodud ruumilise planeerimise mõistes, kuid praktikas jäetakse see sageli tähelepanuta. Kehtivast seadusest ei tulene DP lahenduse põhjenduste esitamise ja alternatiivide valimise kohustust. DP koostatakse tihti – ja seda PlanS §-s 9 sätestatud ülesannetestülesannetest lähtuvalt – vaid kruntideks jagamiseks ja ehitusõiguse määramiseks.

PlanS-s käsitleb DP sisu ja ülsandeidülsandeid § 9, milles on DP elluviimist käsitletud vaid keskkonnatingimuste seadmisega seostatult. Puudub sõnaselge kohustus, et ka teisi õigusi, kohustusi ja tingimusi seades peab lähtuma eelkõige elluviimise võimalikkusest. Kehtiva regulatsiooni puudus seisneb liialt DP enda väärtustamises mõtlemata DP järgsetele toimingutele. Näiteks on üheks DP ülesandeksülesandeks servituudi vajaduse määramine. Lähtudes asjaõiguseseaduses¹²⁰ sätestatud regulatsioonist on servituudi seadmine võimalik vaid notariaalselt sõlmitud kahe kinnistuomaniku kokkuleppe alusel ja seega jääb ebaselgeks servituudi vajaduse DP-s määramise õiguslik iseloom, e. sellest tulenevad õigused ja kohustused isikutele. Tekib küsimus, kuidas viia ellu DP, milles on määratud servituudi vajadus, kuid selle seadmisel tegelikult kokkuleppele ei jõuta.

Kehtiva DP regulatsiooni puudusena võib välja tuua DP kehtivusaja ebaselge käsitle. Kuigi DP kehtivusele ei ole määratud tähtaega, märgib PlanS § 9 lg 1, et DP koostatakse lähiaastate ehitustegevuse aluseks. DP kehtestamisel peab avalikkusele olema selge, et planeeringu elluviimiseks tuleb kavandatu valmis ehitada lähiaastatel, kuid maakasutus kehtib ka edaspidi¹²¹. „Lähiaastate“ mõistet PlanS defineeritud ei ole. Kiiresti arenevas Tallinnas võivad planeeringud vananeda juba paari aastaga, vähem arenenud piirkonnas võidakse investeringut kavandada kümneks aastaks ette. Eriti puudutab see olukorda, kui objektiivsetest tingimustest sõltuvalt ei ole võimalik DP-d ellu viia. Samuti on levinud DP lahenduste elluviimiseks hüpoteekide seadmine kinnisasjadele, mille õiguskindlust kahandaks võimalus, et DP kaotab teatud aja järel kehtivuse. DP-del ei ole küll tähtaega, kuid on antud võimalus DP kehtetuks tunnistada KOV või omaniku soovil. KOV peab kehtestamisel tegema kaalutusotsuseid arvestades muuhulgas ka seda, kas planeeringulahendus on ikka ajakohane. DP-de kehtetuks tunnistamisetunnistamise vajadust aitab vähendada kvaliteetsemate planeeringute ja kehtestamiskehtestamisotsuste tegemine.

Võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huvisid ja vajadusi tagavad lahendused (lähtudes PlanS § 1 lg 2) on ajas muutuvad väärtused¹²². Tallinna Ringkonnakohus on „Viru Poja“ juhtumit käsitlevas otsuses¹²³ märkinud: „Põhimõtteline otsus Viru hotelli juurdeehitamiseks langetati juba DP kehtestamisega. Seni, kuni DP ei ole muudetud, on see vastustajale siduv ja täitmiseks kohustuslik, s.t ehitusloa andmisest ei saa keelduda motiivil, mille tõttu oleks omal ajal tulnud hoopis DP jätta kehtestamata. Kruntide ehitusõiguse kindlaks määramine DP-s kaotaks oma mõtte, kui KOV saaks keelduda ehitusloa andmisest motiivil, et DP kehtestamisel tehti viga ... Mida enam möödub aega DP kehtestamisest, seda enam kahaneb kinnistuomaniku õiguspärane ootus, et DP õnnestub muutumata kujul realiseerida. „Lähiaastate“ möödudes ei kao DP toime

120 RT I 1993, 39, 590; 2008, 59, 330

121 PlanS muutmise seaduse eelnõu I lugemise seletuskiri

122 Vt viide 23

123 Tln Rngk 3-06-1210

küll iseenesest, ent kinnistuomanik peab arvestama, et kui DP-d ei ole asunud realiseerima paari aasta jooksul, võib kohalik omavalitsus hakata planeerimisotsust revideerima. Aegunud planeerimisotsuseid ei saa siiski ümber hinnata ehitusloa taotluse läbivaatamisel.“

DP lahendusest peaks andma ettekujutuse illustratsioon. KuniKuni 01.07.2009 kehtinud PlanS redaktsioonile vastavalt pidi DP koosseisus olema vähemalt üks detailplaneeringu lahendusi illustreeriv joonis. Selline sõnastus on põhjustanud põhjustanud praktikas mitmetimõistmist. Illustreerivat joonist loeti lähtuvalt sõnastusest DP osaks, mis sarnaselt ülejäänud DP-ga kehtestati, kuid tegelikult ei oma illustratsioon sellist tähendust, et seda võiks kehtestada. Teiseks on sõnastust tõlgendatud nii, et joonised, mis DP lahenduse käigus koostatakse, illustreerivadki DP-d ning lisaks ühtegi illustratsiooni teha pole vaja. Kehtiva Plans § 9 lõige 6 sätestab, et DP lisana esitatakse vähemalt üks planeeringulahenduse illustratsioon, et DP avalikustamisel ja otsustamisel tekiks ruumiline ettekujutus kavandatavast keskkonnast ja hoonestusest.

Krunt ja selle ehitusõigus

DP ülesannete loetelu tuleb uue regulatsiooni koostamisel kindlasti üle vaadata. Vastavalt PlanS § 9 lõikele 3 on krunt ehitamiseks kavandatud maaüksus DP koostamise kohustusega alal ning see peaks olema vaid DP-s kasutatav piiritletud maa-ala mõiste, mille alusel planeerimise järgselt moodustatakse katastriüksused ja kinnistud. Tegelikult kasutatakse seda terminit praktikas katastriüksuse ja/või kinnistu sünonüümina ka mitmetes teistes seadustes ning seda mitte ainult krundist rääkides. Sellist termini väärkasutust süvendab ka PlanS, kus nt § 9 lõikes 10 kasutatakse krundi mõistet DP kohustuse välisel alal. Seega tuleb uues regulatsioonis krundi mõiste ja selle kasutusala uuesti sisustada või loobuda mõiste kasutamisest.

DP-ga määratav krundi ehitusõigus koosneb vastavalt PlanS § 9 lõikele 4 neljast komponendist: krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed, hoonete suurim lubatud arv või hoonete puudumine krundil, hoonete suurim lubatud ehitusalune pindala ja hoonete suurim lubatud kõrgus. Kõik ülejäänud parameetrid, millised DP-s võivad sisalduda, on määratletud kui arhitektuurinõuded. PlanS 1.07.2009 kehtima hakanud redaktsiooni kohaselt on hoone olulisemate arhitektuurinõuete seadmine kohustuslik, lisaks võib vajaduse korral määrata rajatise ehitus- ja kujundusnõudeid. Muudatus oli vajalik, sest praktika on näidanud, et planeeringulahendusest arusaamiseks ei piisa vaid krundi ehitusõigusega määratud parameetritest, vaid lisaks on vajalik sätestada hoonete kohta ka lisanõudeid – teatud juhtudel korruselisust, fassaadimaterjale, katusekallet, tulepüsivusklassi vms. Samuti lisatakse võimalus detailplaneeringuga rajatistele ehitus- ja kujundusnõuete seadmiseks, mis praktikas võib teatud juhtudel vajalikuks osutada¹²⁴ (nt piirdeaia materjal, kõrgus jms).

Ehitusõigust puudutav regulatsioon on tervikuna ebapiisav ja pole tagatud selle arusaadavus normi adressaatidele. Krundi ehitusõiguse sisu vajab pikemat lahtiseletamist. Esiteks on määratletud krundi kasutamise sihtotstarve. Kuni 1.07.2009 kehtinud kehtinud PlanS redaktsioon ei defineerinud „krundi kasutamise sihtotstarvet“, mistõttu aeti mõistet praktikas segi maakatastriseaduses¹²⁵ sätestatud „katastriüksuse sihtotstarbega“. Nimetatud seaduse 18 lg 2 kohaselt määrab PlanS-is sätestatud DP koostamise kohustuse korral kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe kehtestatud DP alusel. Sama paragrahvi lõikele 6 vastavalt määrab

¹²⁴ PlanS muutmise seaduse eelnõu I lugemise seletuskiri

¹²⁵ RT I 1994, 74, 1324; 2007, 69, 425

PlanS kohase DP koostamise kohustuse puudumise korral kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe PlanS kohase ÜP alusel. ÜP puudumise korral määrab katastriüksuse sihtotstarbe kohaliku omavalitsuse volikogu. Vabariigi Valitsus on 23.10.2008 määrusega nr 155126 kinnitanud katastriüksuste sihtotstarvete liikide ja nende määramise alused. Kuna katastriüksuse sihtotstarvet ei määrata planeeringuga, vaid planeeringu alusel, jäijäi nimetatud regulatsiooni eesmärk ebaselgeks.

Ehitusseaduse § 26 lg 5 sisalduva volitusnormi alusel on majandus- ja kommunikatsiooniminister 26.11.2002 määrusega nr 10127 kehtestanud ehitise kasutamise otstarvete loetelu. Ehitise kasutamise otstarve on viiteliselt seotud maakatastriseaduse § 18 lõigetega 4, 5 ja 7, kus märgitud juhtudel on ehitise kasutamise otstarve või otstarbed katastriüksuse sihtotstarbe või otstarvete määramise aluseks (ehitise või selle osa kasutamise otstarbe muutmisel ja uue katastriüksuse moodustamisel ehitise, v.a teed ja tehnovõrgud, püstitamiseks juhtudel, kui rajatiste püstitatakse maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksusele, millel ei asu ehitisi.)

PlanS 01.07.2009 jõustunud redaktsioon parandas ebamäärast õiguslikku olukorda lisades DP-d käsitlevasse § 9 krundi kasutamise sihtotstarbe definitsiooni, millele vastavalt on krundi kasutamise sihtotstarve võimalikult täpselt määratav otstarve, milleks võib krundi pärast detailplaneeringu kehtestamist hakata kasutama, ühele krundile võib määrata mitu kasutamise sihtotstarvet, krundi kasutamise sihtotstarbe alusel määrab kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe ja ehitise kasutamise otstarbe. Definitsioon on vajalik muuhulgas ka selleks, et senisest selgemalt määratleda detailplaneeringuga määratava krundi kasutamise sihtotstarbe seos katastriüksuse sihtotstarbega ja ehitise kasutamise otstarbega. Vajalik on lahti mõtestada katastriüksuse sihtotstarbe erinevus krundi kasutamise sihtotstarbest, sest DP-ga määratav otstarve on otseses seoses krundi planeeritud kasutamisega, mis võib olla täpsem kui katastris määratletud sihtotstarve. Näiteks katastriüksuse sotsiaalmaa sihtotstarve võib detailplaneeringus olla kui ametiasutuse, haridusasutuse, spordihoone, kultuurihoone, kiriku, kalmistu, haljasala, supelranna ehitamiseks või rajamiseks ettenähtud maa. Krundi kasutamisest sõltub nii hoonestusala asukoht, ehitusõiguse parameetrid, parkimine, haljastus vms, mis tähendabki kogu planeeringulahendust¹²⁸.

Ülejäänud krundi ehitusõiguse parameetrid käsitlevad hoonestuse mahtu. Krundid võivad olla väga erinevad, ka sellised, kuhu hooned ei rajata (nt tänava ehitamiseks). PlanS § 9 lg 4 p 2 kohaselt võib ehitusõigusega määrata hoonete suurima lubatud arvu või hoonete puudumise krundil. Seega juhul, kui hoonete rajamise õigus krundil puudub, ei ole ehitusõigust võimalik realiseerida ja PlanS § 9 lg 2 p 2 sätestatud regulatsiooni sõnastus võib osutada eksitavaks (ehitusõigus, millega pole antud õigust ehitada).

Praktikas on tekkinud küsimus, kas DP-ga määratud ehitusõigus annab õiguse ka maa alla ehitamiseks (maa alused garaažid jms) ja kui, siis millises ulatuses. Senini on DP-ga määratud ehitusõigus ainult maapeale ehitamiseks. Juhul, kui on vajadus ka maa alla ehitamiseks, märgitakse maa alla ehitamine DP-s arhitektuurinõuete all (PlanS § 9 lg 2 p 12), mis aga oma sisult ei vasta arhitektuurinõuete olemusele.

Menetlus

126 RT I 2008, 46, 260; 57, 317

127 RTL 2002, 133, 1950; 2008, 45, 621

128 PlanS muutmise seaduse eelnõu I lugemise seletuskiri

DP kui isikute õigusi ja kohustusi kõige enam puudutava planeeringuliigi regulatsioon on teistest planeeringuliikidest täpsemalt reguleeritud. PlanS § 10 kohaselt on DP koostamise algataja ja koostamise korraldaja kohalik omavalitsus. Siinkohal on käesolevas peatükis toodud vaid erisused ÜP menetlusest.

Planeeringu algatamise ettepaneku võib teha igakuks. Reeglina teeb DP koostamise algatamise ettepaneku planeerimisest ja planeeringu tulemustest huvitatud isik. Kuigi DP koostamine on KOV ülesanne, näitab praktika, et valdavalt koostavad DP-sid huvitatud isikud. Ka Riigikontroll leidis auditi „Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades“ tulemusel, et „vallad ja linnad ei ole suutelised ära kasutama neile seadusega antud mõjutusvahendeid tervikliku ja läbimõeldud arengu suunamiseks oma territooriumil, sest nad ei koosta DP-sid ise või ei juhi nende koostamist“¹²⁹. Seejuures ei näe PlanS ette mingit regulatsiooni taotluse põhjendamiseks, millest võib järeldada, et põhimõtteliselt võib isik lihtsalt esitada ettepaneku algatada mingil alal DP, samas selle algatamise vajalikkust ja oma nägemust planeeritava ala kohta lähemalt selgitamata, kuid haldusorgan on kohustatud sellele vastama. Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-86-06130 kohaselt tuleb kohtul vaidluse puhul hinnata, kas õigusaktide kohaselt on haldusmenetluses esitatud taotluse rahuldamine üldse põhimõtteliselt võimalik. PlanS kohaselt võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku, kuid planeeringu koostamise algatamise otsustamisel võib põhjendatud juhul planeeringu koostamise algatamisest keelduda. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuses nr 3-4-1-9-06131 märgitu kohaselt on DP algatamisest keeldumise otsustus HMS § 43 lg 2 kohaselt haldusakt, mille andmisel tuleb arvestada hea halduse põhimõtteid, sealhulgas haldusorgani kohustust tagada avaldaja menetlusõigused ja järgida haldusaktile esitatavaid sisu- ja vorminõudeid. KOV peab igal konkreetsel juhul nii DP algatamise (kui kehtestamise) üle otsustades kaaluma otsuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele, samuti õiguste riive proportsionaalsust ja otsuse vastavust ühetaolise kohtlemise põhimõttele.

HMS § 14 lg 1 kohaselt on haldusorganile esitatav taotlus üldjuhul vormivaba, seadusega või selle alusel võib taotlusele ette näha kohustusliku vormi. PlanS § 5 järgi sätestatakse valla või linna ehitismääruses kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotus ning menetluskord planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel. Seega on KOV-il selles osas ulatuslik reguleerimisvõim, mis on küll ühelt poolt kooskõlas Põhiseaduse § 154 tuleneva KOV-i universaalpädevuse põhimõttega, kuid teisalt vastandub sellele erinevate KOV-ide territooriumil elavate isikute õigus võrdsele kohtlemisele (mingisugune nõuete erinevus võib olla, aga olukord, kus ühes KOV-s esitatakse lihtsalt ettepanek, kuid teises nõuetakse nõ planeeringu eskiisi esitamist, ei järgi kindlasti võrdse kohtlemise põhimõtet). Näiteks Tallinna Linnavolikogu 29.05.2003.a määrusega nr 35 kinnitatud „Tallinna linna ehitismääruses“ on reguleeritud DP koostamise ettepaneku esitamisega seonduvat (§ 14 kohaselt esitatakse vastav avaldus Linnaplaneerimise Ametile) ja Tallinna linna kodulehel, www.tallinn.ee on DP algatamise taotluse vorm, milles märgitakse (planeeringuga kavandatava osas), kas planeeritakse

¹²⁹ Riigikontrolli aruanne „Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades“ esitatud Riigikogule 15.05.2009, lk 1

¹³⁰ RKKHK o 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 26. – RT III 2007, 9, 78.

¹³¹ RKPJK o 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 32. – RT III 2007, 3, 19.

krundipiiride muutmist või kruntideks jagamist, kavandatavad sihtotstarbed, planeeringulahenduse ja/või uushoonestuse kirjeldus, planeeringu põhjendatud eesmärk¹³².

Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-88-04133 järgi tuleb haldusorganil juba DP algatamisel kindlaks teha, et kõik planeeringu algatamise sisulised eeldused oleksid nõuetekohaselt täidetud.

PlanS § 12 kohaselt peab kohalik omavalitsus edastama teate DP algatamise kohta planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikele, kes ei ole DP algatamise ettepanekut teinud, ja naaberkinnisasjade omanikele kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates.

Kui DP algatamisel on teada või planeerimise käigus selgub, et algatatud planeering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse, teatab KOV tähtkirjaga planeeringu algatamisest selle kinnisasja omanikule kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates või planeerimise käigus asjaolude selgumise päevast arvates. Tähelepanu peab pöörama asjaolule, et üldjuhul toimub algatamisest teavitamine lihtkirjaga, kuid kui planeeringu eesmärgiks on sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise vajaduse sätestamine, tuleb isikuid teavitada tähtkirjaga. Antud sätte puhul on huvitav, et kuigi sundvõõrandamise aluseks võib olla ka ÜP, siis sarnast kohustust isikute teavitamiseks ÜP algatamisel sätestatud ei ole.

Riigikohus rõhutab ka määruses nr 3-3-1-12-08134 viidates mitmetele varasematele otsustele, vajadust isikuid seaduses sätestatust intensiivsemalt teavitada, kui on ette näha, et üksnes PlanS-s ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad, et teave tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Sellest kohtulahendist lähtuvana tehti PlanS-sse 6.04.2009 muudatus¹³⁵, mille kohaselt KOV on kohustatud kuu aja jooksul pärast DP algatamise otsuse tegemist panema vähemalt kuuks ajaks DP maa-alal nähtavale kohale informatsioonitahvli või –teatise, mis peab olema märgatav ja mis peab sisaldama vähemalt § 12 lõikes 1 nimetatud informatsiooni (teave planeeritava maa-ala asukoha ja suuruse kohta, sealhulgas planeeritava maa-ala piiri määratlemine, ning algatatud planeeringu eesmärkide tutvustus).

PlanS § 16 sätestab koostöö tegemise ja isikute kaasamise reeglid DP koostamisel. Isikute ringi määratlemine on sarnane ÜP regulatsiooniga. PlanS kohaselt tuleb DP koostamisse kaasata planeeritava maa-ala elanikud ning kinnisasjade ja naaberkinnisasjade omanikud, olemasolevate või kavandatavate tehnovõrkude omanikud või valdajad, Keskkonnaamet, kui planeeringu elluviimisega võib kaasneda oluline mõju keskkonnale, päästeteenistus, kui riskianalüüsist tulenevalt jääb planeeritavale maa-alale või selle lähiümbrusesse olemasolev või kavandatav suure riskiohuga objekt, Muinsuskaitseamet, kui planeeritaval maa-alal asub muinsuskaitseala, kinnismälestis või nende kaitsevöönd ning planeeritava maa-ala elanikke esindavad mittetulundusühingud ja sihtasutused.

„Huvitatud isikuks“, keda tuleb planeerimismenetlusse kaasata, on Riigikohtu praktika kohaselt loetud ka maa tagastamiseks või ostueesõigusega erastamiseks õigustatud subjekt. Lähtudes

¹³² Arvutivõrgus: <http://www.tallinn.ee/ehitus/g4842>.

¹³³ RKKHK o 09.03.2005, 3-3-1-88-04, p 28. – RT III 2005, 10, 90.

¹³⁴ RKKHK m 23.04.2008, 3-3-1-12-08. p. 13. – RT III 2008, 19, 134.

¹³⁵ RT I 2009, 19, 115 Vastuvõtmise aeg 11.03.2009, jõustumise aeg 06.04.2009.

riigikohtu määrusesestmäärusesest nr 3-3-1-27-08136 lisati 1.07.2009 PlanS rakendussätetesse muudatus, mille kohaselt saab puudutatud isikuna PlanS § 16 lg 1 mõttes saab käsitada ka maa tagastamise nõudeõigust omavat isikut, kelle planeerimismenetlusse kaasamata jätmine on õigusvastane. Nimetatud menetluses vaidlustas kaebaja planeeringu algatamise ja vastuvõtmise korraldused, mis ei ole lõplikud haldusaktid ja üldjuhul eraldi vaidlustamistele ei kuulu, kuid kohus leidis, et isiku kaebeõiguse seisukohalt ei ole oluline, kas kaasamata jätmine võib planeerimismenetluse tulemust mõjutada või mitte. Määrusest nr 3-3-1-47-05137 nähtub, et koostöö tegemisse tuleks kaasata ka isikud, kes ei ole veel jõudnud realiseerida õigust maad ostueesõigusega erastada. Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-33-05138 järgi peab KOV DP koostamise raames püüdma lahendada tehnoarajatise arendaja ja maaomanike vahelised vaidlused tehnoarajatiste ja nende paiknemise küsimustes. DP-s kindlaksmääratud tehnoarajatiste arv ja paiknemine täpsustab ja loob esmase aluse kinnisasja omaniku kohustusele taluda oma kinnisasjale tehnoarajatise ehitamist.

PlanS § 16 lg 4 vastavalt on puudutatud isikuks kinnisasja omanik, kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt, planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik ning planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu. Kohalik omavalitsus kaasab puudutatud isiku DP koostamisse ja teatab sellest talle esimesel võimalusel. Lisaks kaasatakse planeeritava maa-ala kinnisasja või naaberkinnisasja koormava piiratud asjaõiguse omanik planeerimismenetlusse puudutatud isikuga samadel alustel ja korras juhul, kui menetlus mõjutab selle isiku huve.

Kui ÜP puhul peab korraldama lähteseisukohtade ja eskiislahenduste tutvustamiseks väljapanekuid ja avalikke arutelusid, siis DP lähteseisukohti ja eskiislahendusi tutvustavate väljapanekute ja arutelude vajaduse määrab KOV ise. Vähemalt ühe avaliku arutelu korraldamine on kohustuslik, kui DP koostatakse kui planeeritava maa-ala kohta puudub kehtestatud üldplaneeringüldplaneering või kui planeeringuga soovitakse muuta kehtestatud üldplaneeringut. Samuti kui planeering koostatakse riikliku kaitse alla võetud maa-alal või selle kaitsevööndis, samuti riikliku kaitse alla võetud mälestise kaitsevööndiskaitsevööndisloodusobjekti kaitsevööndis oleval maa-alal, kui planeering koostatakse ranna või kalda piiranguvööndis looduskaitseesaduselooduskaitseesaduse tähenduses või kui planeeringuga kavandatakse linnaehituslikult olulisi muudatusi või kui planeeritav maa-ala asub linnaehituslikult olulises piirkonnas või kui planeering koostatakse miljöövärtuslikule hoonestusalale või selle moodustamiseks või kui planeering koostatakse olulise ruumilise mõjuga objekti kavandamiseks või kui planeering koostatakse keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanähtimissüsteemi seaduse § 6 lõikes 1 nimetatud tegevuse kavandamiseks.

Sarnaselt ÜP-ga tuleb ka DP saata kooskõlastamiseks teistele asutustele, enne kui KOV teeb lõpliku otsuse. Reeglina määrab KOV ise asutuste ringi, kellega tuleb DP kooskõlastada. Kooskõlastamise kohta vt MP ja ÜP rakenduspraktikat.

Vastuvõtmine ja avalikustamine toimub DP puhul sisuliselt sarnaselt ÜP-ga, selle kohta vt ÜP rakenduspraktikat.

136 RKKHK m 12.06.2008, 3-3-1-27-08, p. 9. – RT III 2008, 42, 287.

137 RKKHK m 27.09.2005, 3-3-1-47-05. p. 13. – RT III 2005, 28, 296.

138 RKKHK o 20.10.2005, 3-3-1-33-05, p. 13. – RT III 2005, 36, 355.

Eriti oluline on isikute laiaulatuslik teavitamine DP avalikust väljapanekust, kus planeerimismenetluses vastuväidete ja ettepanekute esitamata jätmisega võib kaasneda isikute õiguste riive seoses hilisema ehituslubade väljastamise või väljastamata jätmisega. EhS § 19 lg 1 järgi on ehitise püstitamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks DP koostamise kohustuse korral kehtestatud DP. EhS § 23 lg 2 p 1 kohaselt on nõuetekohane ehitusprojekt ehitusloa väljastamise tingimuseks ja EhS § 24 lg 1 p 1 alusel on üheks ehitusloa väljastamisest keeldumise aluseks ehitusprojekti mittevastavus selle koostamise lähteandmetele, sh kehtestatud DP-le. Kui isik ei saa infot koostatava DP kohta, võib hiljem tekkida olukord, kus kolmandale isikule väljastatud ehitusloa vaidlustamine osutub väga keeruliseks või võimatuks.

Sellest tulenevalt peaks isik asuma oma õigusi kaitsma planeerimismenetluses, sest hiljem, EhS sätestatud haldusaktide väljastamise staadiumis, võib olla juba hilja. Ehitusloa menetluses ei saa planeeringu põhilahendusi vaidlustada ja KOV-il võib osutada väga raskeks kitsendada ehitusloa menetluses DP-ga antud õigusi. Seetõttu on kehtivas PlanS defineeritud puudutatud isiku mõiste ja seatud nõuded nende kaasamiseks planeerimisse, s.h nende tähtkirjaga teavitamise avalikustamisest.

HMS § 37 lg 1 sätestab igaühe õiguse tutvuda igas menetlusstaadiumis haldusorganits säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentidega. Isikute teavitamine on väga oluline ka planeeringu hilisemas vaidlustamise küsimuses. Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-42-03139 kohaselt peab tiheasustusalal asuvate naaberkinnisasjade omanike vahelised huvikonfliktid seoses ehitamisega lahendama DP. Kui avalikult väljapandud planeeringuga on ette nähtud ehitustegevus naaberkinnistu või naabruses asuva korteri omanikke ülemäära kahjustavas ulatuses, on naabril õigus esitada planeeringule vastuväiteid, mille rahuldamata jätmisel saab pöörduda halduskohtusse. Haldusakti tühisuse aluste puudumisel kehtib DP kui haldusakt ka vaatamata võimalikule õigusvastasusele. Isikud, kes ei ole planeeringut vaidlustanud, ei saa esitada ehitusloa üle käivas vaidluses vastuväiteid DP lahendustele ka juhul, kui planeering on vastuolus seadusega. Kui DP-ga ette nähtud ehitusõigust saaks hiljem piiramatult vaidlustada, puuduks selles kruntide ehitusõiguse kindlaksmääramisel mõte. Planeeringu kehtivuse kaitse on oluline õiguskindluse huvides.

Kui DP on koostatud vastavuses kehtestatud ÜP-ga ja kõigi avalikul väljapanekul esitatud vastuväidetega on arvestatud, ei teostata DP üle järelevalvet. Ülejäänud DP-de üle teostab kehtestamiseelset järelevalvet maavanem. Maavanema järelevalve kohta KOV planeerimistegevuse üle vt järgnevaid peatükke.

DP koostamine lõpeb kehtestamisotsusega, mis peab vastama kõigile HMS-is toodud haldusaktile esitatud nõuetele. Sarnaselt ÜP kehtestamisotsustele peavad ka DP kehtestamisotsused olema igakülgset kaalutletud ja motiveeritud ning sellest peab olema nõuetekohaselt teavitatud. DP-de puhul on eriti oluline, et kehtestamise otsusest saaksid teada need, kelle huvisid võib DP puudutada. Seetõttu on PlanS § 25 lg 7 sätestatud, et KOV teatab tähtkirjaga DP kehtestamisest ühe nädala jooksul planeeringu kehtestamise otsuse tegemise päevast arvates isikule, kelle avaliku väljapaneku käigus tehtud kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kehtestamisel ei arvestatud; kinnisasja omanikule, kelle kinnisasi või selle osa on vaja planeeringu elluviimiseks võõrandada või kelle kinnisasjale kehtestati

planeeringu koostamise käigus ajutine ehituskeeld ja puudutatud isikule. Kehtestamise otsuse ja sellest teavitamise kohta vt täpsemalt ÜP regulatsiooni rakenduspraktikat.

Perioodilist DP ülevaatamise kohustust sätestatud ei ole. Kas ja millal DP-d üle vaadata, otsustab KOV sõltuvalt vajadusest. Ülevaatamine tuleb teha juhul, kui soovitakse DP kehtetuks tunnistada.

Leping huvitatud isikuga

KuniKuni 30.06.2009 kehtinud PlanS redaktsiooni kohaselt ei olnudolnud selge, kaskas PlanS § 10 lg 6 alusel sõlmitav leping on haldusleping, mis peab vastama HMS-le. Kuna PlanS-st ei tulenenud sõnaselgelt halduslepingu sõlmimise kohustust, võis KOV sõlmida ka tsiviilõigusliku lepingu.. Seega olid KOV-il lepingu sõlmimise otsustamisel ja lepingutingimuste kokkuleppimisel üsna vabad käed.

Sarnane üldsõnaline lepingusõlmimise regulatsioon sisaldus ka PES-s. Riigikogu 14.06.1995.a stenogrammist, kui arutati PES jõustamist, (I istungjärk, kl 14) nähtub regulatsiooni mõte: kuna KOV annab lepingut sõlmides eraõiguslikule isikule ära osa KOV-ile kuuluvast planeeringu monopolist, tuleb kokku leppida planeeringu koostamiseks huvitatud isiku kohustused KOV ees, nt tehnovõrkude väljaehitamise kohustus vms. Sellest stenogrammiväljavõttest järeldub ühtlasi, et seaduses on silmas peetud, et sõlmitava lepingu näol on tegemist halduslepinguga, millele täna kehtivas regulatsioonis kohalduvad HMS sätted. Paraku seaduse tekstist enesest see järeldus lepingu avalik-õigusliku iseloomu kohta ei ilmne. Obligatoorselt tuleb lepingus määrata nii KOV-i kui huvitatud isiku kohustused planeeringu koostamisel ja selle rahastamisel, kuid lepingu tingimuste sisustamise osas seadus rohkem ettekirjutusi ei tee.

01.07.2009 jõustunud redaktsioonisredaktsioonis on PlanS-s lepingu sõlmimist täpsustatud: KOV võib DP koostamisest huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise või koostamise tellimise üleandmiseks. Eeltoodust lähtuvalt on KOV-le antud õigus sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks ehk konkreetse DP tegemiseks haldusleping, milles peavad olema kokku lepitud kõik halduskoostöö seaduse §-s 10 toodud tingimused. Juhul, kui ilmneb asjaolu, mis takistab huvitatud isikul lepingus ettenähtud ülesannet täitmast, on KOV-l õigus leping ühepoolset lõpetada. Peale lepingu lõpetamist võib KOV teha ka otsuse planeerimismenetluse lõpetamise kohta¹⁴⁰. Näiteks võib takistada huvitatud isikul lepingut täitmast asjaolu, et planeerimise objektiks olnud maa-ala on võõrandatud teisele isikule. Kui uus omanik soovib samuti planeeringu koostamise jätkamist, pole vajadust planeerimismenetlust lõpetada, kuid kui uus omanik seda ei soovi, saab KOV lõpetada planeeringu koostamise.

Selline regulatsioon on kooskõlas ka halduskoostöö seaduse¹⁴¹ §-ga 4, mille kohaselt peab täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava haldusülesande täitmiseks volitamist reguleeriv seadus nägema ette ka haldusülesande täitmise edasise korralduse juhul, kui haldusleping lõpetatakse ühepoolset või kui esineb muu põhjus, mis takistab isikul jätkata haldusülesande edasist täitmist¹⁴².

PlanS § 10 lõikes 8 on planeeringu koostamise korraldamine defineeritud kui: 1) planeeringu koostamine või planeeringu koostamise tellimine; 2) planeeringu koostamise juhtimine; 3) kõigi

¹⁴⁰ PlanS muutmise seaduse eelnõu I lugemise seletuskiri

¹⁴¹ RT I 2003, 20, 117; 2009, 23, 143

¹⁴² PlanS muutmise seaduse eelnõu I lugemise seletuskiri

planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute tegemine. PlanS kohaselt võib KOV anda huvitatud isikule üle planeeringu koostamise s.o tekstiosa ja jooniste vormistamise või koostamise tellimise juhul, kui huvitatud isikul pole pädevust iseseisvalt planeeringut koostada.. Planeeringu koostamise juhtimine, mille täpsemad reeglid vajavad sätestamist, jääb kohaliku omavalitsuse ülesandeks. See aitab paremini kaitsta arendajate poolt tellitud ja finantseeritud planeeringutes avalikke huve. Planeeringu koostamise korraldamine on avaliku võimu ülesanne, seetõttu ei ole eraisik planeeringut tellides reeglina huvitatud avalike huvide kaitsmisest tema poolt tellitava ja finantseeritava planeeringuga.

PlanS näeb ette nimekirja juhtumitest, mille esinemisel KOV ei tohi planeeringu koostamist või selle tellimist DP koostamisest huvitatud isikule üle anda. Nendeks juhtudeks on, kui DP: 1) maa-ala kohta puudub kehtestatud ÜP; 2) soovitakse muuta kehtestatud ÜP-d; 3) koostatakse riikliku kaitse alla võetud maa-alal või selle kaitsevööndis või ka mälestise või loodusobjekti kaitsevööndis oleval maa-alal; 4) koostatakse ranna või kalda piiranguvööndis; 5) kavandatakse linnaehituslikult olulisi muudatusi või maa-ala asub linnaehituslikult olulises piirkonnas; 6) koostatakse miljööväärtuslikule hoonestusalale või selle moodustamiseks; 7) koostatakse olulise ruumilise mõjuga objekti kavandamiseks; 8) koostatakse keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 6 lõikes 1 nimetatud tegevuse kavandamiseks.

Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-12-07143 väljendanud seisukohta, et juhul, kui KOV korraldab ise planeeringu koostamist, on erinevate huvide tasakaalustatud arvessevõtmine tõhusam kui juhul, kui planeeringu tellijaks on eelduslikult arendustegevuse kasumlikkusest huvitatud eraõiguslik isik. Oluline on, et avaliku huviga kooskõlas olevaid lahendusi sobitatakse planeeringusse juba selle koostamise käigus, mitte alles selle vastuvõtmise otsustamisel. Kohus leidis, et juhul, kui KOV on sõlminud eraõigusliku isikuga PlanS § 10 lg 6 alusel lepingu, kuid DP koostamisel tekib ÜP muutmise vajadus (lepingu sõlmimise keeld), tuleb sõlmitud leping lõpetada.

Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-51-07144 tõlgendanud PlanS § 10 lg 6 ja leidnud, et nimetatud sättes märgitud KOV-i õigust sõlmida huvitatud isikuga leping DP koostamiseks ja rahastamiseks, ei tähenda, et KOV-il on õigus nõuda huvitatud isikult juba algatatud planeeringu koostamise rahastamist ja huvitatud isikul puudub sellisel juhul kohustus juba algatatud planeeringut rahastada. Planeeringu koostamise rahastamise kohustust saab planeeringu koostamisest huvitatud isikule panna vaid enne planeeringu algatamist vastava lepingu sõlmimisega. Kõnealusel juhul algatas KOV DP, kuid muutis hiljem vastavat haldusakti, jättes planeeritava maa-ala hulgast välja kaebaja kinnistu, kuna kinnistu omanikuga ei suudetud leida kompromissi planeeringu kaasrahastamise kohta. Kolleegium leidis, et pärast DP algatamist on isikult rahastamise nõudmine lepingu puudumisest hoolimata PlanS § 10 lg 6 vastuolus.

HMS § 16 lg 1 järgi võib taotleja korraldada kooskõlastuse saamise, kui see on menetluse kiiruse ja ökonomia huvides vajalik. Kuigi PlanS § 10 lg 6 võimaldab KOV-il sõlmida huvitatud isikuga leping DP koostamise kohta (siinjuures on huvitatud isik pigem nõ tehnilise töö tegija, lõplik otsustamispädevus jääb KOV-ile alles), puudub eraõiguslikul isikul õigus saata planeering kooskõlastamisele. Kooskõlastamisele saatmine on KOV ainupädevuses, sest selle otsusega – saata planeering kooskõlastamiseks – loetakse see eelduslikult valmisolevaks ja avalikule ning

143 RKHK o 19.04.2007, 3-3-1-12-07, p. 18. – RT III 2007, 18, 152.

144 RKHK o 24.10.2007, 3-3-1-51-07, p. 11. – RT III 2007, 37, 298.

erahuvile vastavaks. KOV peab olema teadlik ning saama vastutada selle eest, et kooskõlastatav planeering tõesti on valmis ning neile tingimustele vastab. Kooskõlastamismenetlus haldusorganite vahel on oma olemuselt halduskoostöö, mida ei saa panna eraisiku õlule.

Detailplaneeringu koostamise lihtsustatud kord

PlanS § 22 järgi on DP lihtsustatud korra rakendamine KOV-i diskretsiooniotsus. PlanS-st ei selgu, kas lihtsustatud korra rakendamise otsustamine eeldab planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegija tahteavaldust või otsustab selle KOV ise ilma planeeringu koostamisest huvitatud isiku ettepanekuta.

PlanS § 22 lg 1 ja 2 määravad juhud, mil KOV võib loobuda DP koostamisel valdavalt kõigist planeeringu avalikustamise nõuetest asendades need planeeritava maa-ala ja naaberkiinnisajade omanike kirjalike nõusolekutega. Haldusmenetluses kehtiva uurimispõhimõtte kohaselt lasub KOV-il naaberkiinnisajade omanike ringi väljaselgitamise kohustus. Juhul, kui naaberkiinnisaja omanike kirjalikud nõusolekud puuduvad, langetab otsuse KOV, arvestades naaberkiinnisaja omanike seisukohtadega. Juhul, kui naabritelt kirjalikku nõusolekut ei saada, tuleb KOV-l langetada otsus kaaludes negatiivse seisukoha tõsidust ja põhjendatust ning arvestades naabri huvidega. PlanS kohaselt DP koostamise lihtsustatud kord ei laiene riikliku kaitse alla võetud maa-alale või selle kaitsevööndile, samuti riikliku kaitse alla võetud mälestise kaitsevööndile või loodusobjekti kaitsevööndile ja miljööväärtuslikule hoonestusalale.

Riigikohus, menetledes kaebust, mis esitati nõo tavakorras koostatud detailplaneeringu kehtestamata jätmise otsuse õigusvastaseks tunnistamist, leidis otsuses nr 3-3-1-62-02145, et piirinaabrite kooskõlastuste puhul ei ole tegemist selliste kooskõlastustega nagu haldusorganite kooskõlastused. Kõnealusel juhul tulenes planeeringu kõikide piirinaabritega kooskõlastamise kohustus planeeringu lähteülesandest. Kohus leidis, et piirinaabrite kooskõlastuste puudumine iseenesest ei ole aluseks planeeringu kehtestamata jätmisele, vaid haldusorgan peab planeerimisdiskretsiooni teostamisel kooskõlastuste puudumist huvide kaalumisel koos muude oluliste asjaoludega arvestama.

Uues regulatsioonis tuleb struktuuri loogilisuse ja ühese arusaadavuse tagamiseks DP menetlemise lihtsustatud kord sätestada kõnealuse planeeringuliigi menetlusetapi all, mitte eraldi paragrahvina.

Ajutine ehituskeeld planeeringu koostamise ajal

PlanS § 15 lg 1 sätestab KOV-i õiguse kehtestada planeeringu koostamise ajal ajutine ehituskeeld planeeritaval maa-alal või selle osal. Ajutise ehituskeelu rakendamine on võimalik ainult KOV poolt koostatavate planeeringute puhul. Ajutise ehituskeelu kehtestamise eesmärk on mitte väljastada ehituslube olukorras, kus on teada, et kavatsetakse muuta varem kehtestatud DP-ga määratud krundi ehitusõigust. Seega kaasneb ajutise ehituskeelu kehtestamisega olukord, kus isikul ei ole võimalik teatud perioodil ehitada ehk endale kuuluvat omandit täieõiguslikult kasutada.

PlanS § 15 lg 3 kohaselt ei laiene ajutine ehituskeeld ehitisele, millele on ehitusluba antud enne keelu kehtestamist. Ilmselgelt saab keeldu rakendada ehitamisele kui tegevusele mitte ehitusele

kui asjale. Seetõttu pole PlanS § 15 lg 3 sõnastus grammatiliselt õnnestunud ja vajab ümbersõnastamist.

Kuna ehituskeelu kehtestamise eesmärk seisneb eelkõige planeeritaval maa-alal selliste toimingute keelamises, mis ei pruugi tulevikus olla kooskõlas muudetava planeeringuga, võib igasuguse ehitustegevuse keelamine osutuda ebaproportsionaalseks. EhS § 22 lg 1 järgi tuleb ehitusluba taotleda ehitise püstitamiseks, laiendamiseks, rekonstrueerimiseks ja lammutamiseks. Ehituskeeld on aga sätestatud kõike ehitamist hõlmavana. Absoluutse ehituskeelu kehtestamisega kaasneb olukord, kus ei ole võimalik teostada ka hädavajalikke toiminguid (nt ehitise rekonstrueerimine).

PlanS sisaldavat ehituskeelu regulatsioon on lakooniline ja võimaldab erinevaid tõlgendusi. Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-15-01146 märkinud, et ajutise ehituskeelu kehtestamine sõltub KOV-i kaalutusõigusest (viidatud lahendis ei käsitletud ajutise ehituskeeluga seonduvat kaebust).

PlanS sõnastusest lähtub, et ehituskeeldu saab rakendada vaid juhul, kui maa-ala kohta on eelnevalt koostatud DP. Pole põhjendust, miks sarnast regulatsiooni ei võiks kasutada ka planeeringu kehtetuks tunnistamisel. PlanS ei võimalda ajutise ehituskeelu kehtestamist DP kehtetuks tunnistamisel, kuid isikute õiguskindluse tagamiseks oleks tõenäoliselt mõistlik ka vastav ehituskeelu kehtestamise alus.

PlanS § 15 lõigete 4 ja 5 sõnastusest lähtuvalt võib välja lugeda, et KOV peab küll ehituskeelust puudutatud isikuid teavitama (nii enne kui pärast keelu seadmist), kuid isikutel puudub võimalus avaldada oma arvamust ehituskeelu kohaldamise suhtes. Kohtupraktika kohaselt kuulub HMS kohaldamisele menetlusküsimustes, mida PlanS ei reguleeri. Põhimõtteliselt võib isikute õigusi kaitsta HMS-le tuginedes, kuid antud juhul kõikide HMS-s sätestatud menetlustoimingute „ülekanndmine“ otstarbekus planeerimismenetluse on vaieldav. Seega on ehituskeelu seadmise regulatsioon puudulik.

Üldplaneeringut muutev detailplaneering

DP eesmärk on ÜP-ga kavandatu elluviimine, seega on planeeringusüsteem ühest küljest hierarhiline, st liigilt detailsema planeeringu koostamisel tuleb järgida liigilt üldisemas kehtestatud planeeringus sätestatud, et tagada ruumilise arengu järjepidevus. Teisest küljest on liigilt detailsema planeeringu koostamisel võimalik suhteliselt lihtsalt muuta liigilt üldisemat kehtestatud planeeringut, et tagada operatiivne reageerimine muutuvatele vajadustele. See võimaldab KOV-l liiga kergelt muuta DP-ga ÜP-s sätestatud. Planeeringusüsteemi rangelt hierarhiliselt „lukku keeramine“ muudaks süsteemi väga jäigaks ning välistaks muutuvajas paratamatult vajalike ja põhjendatud muudatuste tegemise¹⁴⁷. Kuigi DP-ga ÜP muutmine peaks olema erand, on see praktikas väga levinud ning muutunud kohati lausa valdavaks. Selle on põhjendanud KOV-de põhjendamatud otsused, kus kitsa erahuvi huvides eiratakse kokkulepitud üldiseid ja avalikke huve ning väärtusi. Asjakohane ei ole KOV poolt korduvalt kohtumenetlustes kasutatud põhjendus, mille kohaselt on tulenevalt planeeritava maa kuulumisest eraomandisse KOV-l raske keelduda ÜP muutmisest. PlanS § 4 lõikega 2 on planeerimistegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil, sh seaduse eesmärgi tagamine, antud KOV pädevusse. KOV

146 RKKK o 20.12.2001, 3-3-1-15-01. – RT III 2002, 4, 34.

147 Lass, J., Ruumiline planeerimine. (IV ptk raamatust Maaõigus. Näidised ja kommentaarid. Tallinn, 2002-2007).

volitused ja kaalutlusruum planeerimisotsuste tegemisel ei ole piiratud planeeritava maa omandivormiga¹⁴⁸.

Riigikontroll ülevaates „Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest“ on seisukohal, et ÜP-sid muudetakse DP-dega liiga palju ning kui ÜP-d muudetakse DP-dega olulisel osal, ei koordineeri KOV mingist hetkest enam ruumilist planeerimist oma territooriumil, vaid on asunud koostööpartneri positsioonile. Ehitusturu aktiveerumisel on oluline, et ÜP-s määratud tingimused vastaksid olemasolevale olukorrale. Paraku on ÜP muutmine DP-dega mitmes kõrge ehitussurvega omavalitsuses üldlevinud, mistõttu kaldutakse oluliselt kõrvale seaduse tegelikust mõttest, kuna DP koostamise eesmärk ei pruugi alati olla kooskõlas avalike huvidega. Valla või linna läbimõeldud ning tasakaalustatud ruumilise planeerimise ja arengu seisukohalt on ajakohase ÜP olemasolu oluline¹⁴⁹.

Sellele, et DP-ga ÜP muutmine peaks olema pigem erand kui reegel, on tähelepanu juhtinud ka Riigikohus. Otsuses nr 3-3-1-12-07150 on Riigikohus leidnud, et kuna DP koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa ÜP-ga hõlmatud alast ning selle menetlemisel ei ole võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu linna või valla territooriumil valitsevat olukorda, siis peaks DP-ga ÜP muutmine jääma erandiks, mis tagab paindlikuma reageerimisvõimaluse muutuvatele oludele ja vajadustele. ÜP muutmiseks põhjendatud vajaduse äratundmisel on haldusorganil planeerimismenetlusele omaselt lai kaalutlusruum. Linna või valla arengu põhisuundade ja tingimuste määramine on KOV otsustuspädevuses ning nõuetekohase menetluse läbiviimisel on KOV õigustatud varemtehtud otsuseid muutama.

PlanS-s sisalduvad sätted, mis võimaldavad kohalikul omavalitsusel hierarhiliselt kõrgemate planeeringute muutmist madalamatega, ei määratle „põhjendatud vajaduse“ mõistet, mis antud juhul annab KOV-le põhjendamatult suure kaalutlusruumi ning seab ohtu PlanS eesmärgi realiseerimise igal üksikul juhul¹⁵¹. Riigikontroll on ülevaates „Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest“ leidnud, et maavalitsuste esitatud andmete kohaselt on aastatel 2006-2007 maavanematele järelevalve teostamiseks esitatud DP-dest umbes 25% eesmärgiks olnud muuhulgas muuta kehtivat ÜP-d. Riigikontroll on ka leidnud, et maavalitsustelt laekunud andmed DP-de kohta kohati ebatäielikud, sest mõningate DP-de kohta ei ole KOV-d maavalitsustele seadusele vastavalt informatsiooni edastanud¹⁵².

PlanS sätestab küll nõude, et muudatused kantakse liigilt üldisemasse planeeringusse, kuid reguleerimata on, kuidas seda tehakse ning kes muudatuste planeeringusse kandmise eest hea seisab. Võib tekkida olukord, kus ei ole päris täpselt teada, milline on kehtiv planeering. PlanS ei täpsusta, mida tähendab planeeringusse „kandmine“. MP-d muutva ÜP ja ÜP-d muutva DP osas on kehtiva seaduse sõnastused erinevad, ei ole selge, mis on sellise sõnastuse erinevuse põhjuseks.

148 Pikamäe, K, Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. – Juridica VII 2006, lk 451-454

149 Riigikontrolli ülevaade „Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest“, esitatud Riigikogule 19.06.2008, lk 13

150 RKHK o 19.04.2007, 3-3-1-12-07 p. 11. – RT III 2007, 18, 152

151 Vt viide 23

152 Riigikontrolli ülevaade „Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest“ esitatud Riigikogule, 19.06.2008, lk 13

Samale probleemile on tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll, kes on leidnud, et tihti ei kajastu ÜP-d muutvad DP-d ÜP kaardil, mistõttu ÜP seis pole avalikkusele kättesaadav. Riigikontrolli poolt vaadeldud omavalitsustes, kus ÜP oli kehtestatud aastal 2000 või varem (Kehtna, Kolga-Jaani, Paide, Palupera, Urveste ja Varbla vallad ning Põltsamaa linn), polnud ÜP muudatused ühelgi juhul ÜP kaardile kantud¹⁵³.

Kui DP sisaldab ÜP muutmise ettepanekut, peab sellest asjaolust avalikkust informeerima. Kuni 30.06.2009 kehtinud PlanS redaktsioon ei kohustanud avalikkust eraldi teavitama, kui koostatav DP sisaldab ÜP muutmise ettepanekut. Selline lünk regulatsioonis tõi tihtitihti kaasa olukorra, kus isikud saidsaid küll infot DP menetlemise kohta, kuid usaldades kehtivas ÜP-s kehtestatud, ei osanud huvi tunda neid huvitada võiva DP menetluse vastu¹⁵⁴. Seepärast on PlanS regulatsiooni muudetud ja sätestatud selgesõnalise kohustus informeerida avalikkust sellest, kas menetletava DP-ga muudetakse kehtivat ÜP-d (PlanS § 18 lg 6). Kehtiv PlanS näeb ette, et ÜP põhilahenduse muutmise ettepanekut sisaldavalsisaldaval DP-l on avaliku väljapaneku kestus neli nädalat.

PlanS § 9 lõige 7 sätestab kehtestatud ÜP põhilahenduse DP-ga muutmise avatud loetelu, milleks on: 1) vastava maa-ala üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine; 2) üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamine; 3) muu kohaliku omavalitsuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine. Igasugune ÜP täpsustamine lähtudes planeeringutasemete erinevast täpsusastmest ja joonise mõõtkavast, ei pea kvalifitseeruma põhilahenduse muutmisenä. Mõisted "oluline" ja "ulatuslik" tuleb KOV-l igakord kaalutusõiguse alusel sisustada, sest DP-de maa-alad ja tingimused on igakord erinevad¹⁵⁵. Seadusesse on lisatud ka säte, mille kohaselt peab nimetatud juhul kuuluma DP koosseisu ÜP teksti ja jooniste vastava osa muudatuste ettepanek. Säte on vajalik selleks, et planeeringu avalikustamisel ja otsustamisel osalejad saaksid üheselt ja täpselt aru, millises osas ja kui ulatuslikult ÜP-d muudetakse. Samuti aitab säte kaasa avalikkuse informeerimisele nendest DP-dest, mis muudavad kehtivat ÜP-d.

Kehtivast seaduses puudub regulatsioon, mida teha siis, kui ÜP põhilahenduse muutmise vajadus ei ole veel algatamisel teada ning see ilmneb hiljem. Riigikohus on otsuses 3-3-1-12-07156 leidnud, et kui vajadus ÜP muutmiseks selgub alles planeeringu koostamise käigus, tuleb planeeringu koostamise korraldamine koheselt üle anda haldusorganile ning PlanS § 10 lg 6 alusel sõlmitud leping lõpetada.

Kehtetuks tunnistamine

Erinevalt ÜP-st ja MP-st võib kehtestatud DP või selle osa PlanS § 27 lg 1 kohaselt tunnistada kehtetuks, kui KOV või planeeritava maa-ala kinnisasja omanik soovib planeeringu elluviimisest loobuda. DP või selle osa kehtetuks tunnistamisest ja kehtetuks tunnistamise põhjustest peab KOV teatama avalikkusele. Lisaks peab planeeringu kehtetuks tunnistamise otsusest teavitama ka maavanemat ja riigi maakatastri pidajat. See on vajalik, sest PlanS-st tulenevalt on KOV-l kohustus informeerida maavanemat DP-de algatamise ja kehtestamise kohta tehtud otsustest, samuti teostab maavanem kehtestamise eelset järelevalvet, seetõttu on loogiline ja vajalik

153 Riigikontrolli ülevaade „Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest“, esitatud Riigikogule 19.06.2008, lk 13

154 Pikamäe, K. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. – Juridica VII 2006

155 PlanS muutmise seaduse eelnõu I lugemise seletuskiri

156 RKKHK o 19.04.2007, 3-3-1-12-07 p. 17. – RT III 2007, 18, 152

maavanema informeerimine ka DP-de kehtetuks tunnistamisest. Riigi maakatastri pidajale peab KOV saatma kehtestatud planeeringud, seetõttu on vajalik riigi maakatastri pidajat informeerida ka kehtetuks tunnistatud planeeringutest¹⁵⁷. PlanS-i kohaselt on kehtestatud detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise ainsaks tingimuseks soov planeeringu elluviimisest loobuda.

PES §-s 27 „Kehtestatud planeeringu tühistamine“ oli sätestatud, et enne planeeringu tühistamist tuleb selgitada selle senise elluviimise tulemusi ning põhjendada edasisest elluviimisest loobumist. Ehk siis PES-ist sai planeeringu kehtetuks tunnistaja sõnaselgelt teada, et planeeringu kehtetuks tunnistamise otsus vajab kaalumist ja põhjendamist.

Eelnevale tuginedes on PlanS §-s 29 sätestatud planeeringute ülevaatamise korra regulatsioonis, et kuigi DP-de perioodiline ülevaatamine ei ole kohustuslik, tuleb ülevaatus läbi viia, et selgitada uue planeeringu koostamise vajadus või DP kehtetuks tunnistamise vajadus.

Planeeringu kehtetuks tunnistamine on sisuliselt uue planeeringu koostamine. Kehtivast regulatsioonist ei ilmne, miks kehtetuks tunnistamise protseduur on nii lihtne, kuna sisuliselt on kehtetuks tunnistamise näol tegemist kehtiva planeeringulahenduse ja ehitusõiguse kardinaalse muutmisega. Menetlus peaks sarnanema uue planeeringu kehtestamise menetlusega. Isikutel tekib õiguspärane ootus planeeringu kehtimajäämise suhtes. Praktikas kasutatakse kehtetuks tunnistamise võimalust KOV soovil aga vähe, sest puudub õiguslikult korrektne regulatsioon, kuidas kehtetuks tunnistamise tagajärgi kompenseerida.

Isikute taotluse alusel kehtetuks tunnistamisel esineb praktikas selle võimaluse „kuritarvitamisi“, sest DP võib kehtetuks tunnistada ka osaliselt. Näiteks kui DP koostab arendaja ja koostamise käigus planeerib lisaks enda huvide kavandamisele sellise lahenduse, mida KOV nõuab. Hiljem, kui arendaja enda huvid on ellu viidud, taotleb ta planeeringu osalist kehtetuks tunnistamist ning võib loobuda seega KOV seatud nõuete täitmisest. Seadus ei kohusta KOV kehtetuks tunnistamist kaaluma, kuigi hea halduse tava seda nõuab.

1.6.2.1.4 Regulatsioon võrreldavates riikides

Soome

Definitsioon toodud LUBA s 50, eesmärk LUBA s 54.2

LUBD s 24 täpsustab, et DP kaardi mõõtkava peab üldjuhul olema väiksem kui 1:2000, nimetatud peavad olema kõik tänava- ja majanumbrid ning avalikud alad.

kui see on vajalik DP eesmärgist tulevalt: kohaliku DP alusel on võimalik kehtestada määrusi, millega nähakse ette teistsugused ehitamise või maakasutuse nõuded DP-alal, kehtestatakse need DP-s. Mh võivad need sisaldada olulise keskkonnamõju ennetamise või tõrjumise vahendeid või jaemüügikaupluse tüüpi ning suurust, kui on tarvis kindlustada teenuste kättesaadavus piirkonnas (*regulations in a local DP*, s. 57.1). kui seda nõuab ehitise või ala kaitse tulenevalt maastikust, loodusväärtustest, ehituskeskkonnast, ajaloolistest või kultuurilistest väärtustest, võib kehtestada kaitse-eeskirjad (*protection regulation*, s 57.2) ka DP alusel. Piirangud maa-omanikele peavad olema mõistlikud.

¹⁵⁷ PlanS muutmise seaduse eelnõu I lugemise seletuskiri

LUBA s 58.1-4 sätestab, et ehitised ei tohi olla DP-ga vastuolus, et DP-d tuleb arvesse võtta muude keskkonnameetmete võtmisel, et keelatud on selliste tegevuste planeerimine alale, mis ei teeni DP funktsioone või on vastuolus DP kaitse-eesmärkidega ja et suur jaekaubandusüksus (legaaldefiniitsioon s. 114) ei tohi paikneda väljaspool planeeringuala, kui see on DP keskseks funktsiooniks.

Kui DP kehtestamise menetluse ajastamine seda nõuab, võib uue ehitise ehitamist keelata maksimaalselt kolmeks aastaks. Olulise põhjusega võib seda ehituskeeldu pikendada veel kolmeks aastaks.

Detailplaneeringu koostamise või muutmise ajaks võib kehtestada ajutise ehituskeeldu pikkusega kuni 2 aastat, pikendamisvõimalusega 2 aasta kaupa kuni 8 aastani. (LUBA s 53).

Eraisiku huvides kehtestatud DP eest tasub tellija (LUBA s. 59). Soome LUBA täiendati 2003. aastal terve peatükiga planeerimismenetluse kulude kompenseerimise kohta. Selles sisuks on, et maaomaniku kohustus on kanda osa planeerimise kuludest, kui ta saab planeeringust olulist kasu (LUBA s 91a), KOV võib sõlmida maaomanikuga maakasutuskokkuleppe (*land use agreement*), mis ei ole planeeringu sisule siduv, küll aga on see siduv pooltele ja selle võib sõlmida alles siis, kui planeering on algatatud ja avalikkusele tutvustatud. Kokkulepe on samuti avalik. (LUBA s 91b). KOV võib koguda arendamishüvitist (*development compensation*) maksimaalselt 60 % kogumaksumusest (LUBA s 91f), et jagada hinnangulised planeerimiskulud, mis seonduvad majade ehitamisega.

Kui DP on kehtestatud peamiselt eraisiku huvides, teenindamiseks tema vajadusi puhkuse- või reisi või mõne muu vastava projekti elluviimiseks, võib DP-s sisalduda kord, milles delegeeritakse tänava või muu avaliku ala kohta DP täitmine osaliselt või täielikult isikule (Sisuliselt halduslepingu sisu ülekandmine DP-sse, kuid ilmselt tähtajatult ja DP-l kinnistuomaniku vahetumine ei too kaasa DP kohustuste täitmise lõppu, vastav haldusleping oleks isiku lahkudes lõpetatav).

Taani

Taanis kehtiva planeerimisseaduse § 13 lg 2 kohaselt tuleb kohalik planeering koostada enne suuremat kruntideks jagamist, enne suuremata ehitiste või rajatiste alustamist (sh ehitiste lammutamist), samuti kõikidel juhtudel, mis on vajalikud kommuniplaneeringu elluviimise tagamiseks. Kohaliku planeeringu ettepaneku väljatöötamine on kohaliku omavalitsuse ülesanne. Kohalik omavalitsus võib nõuda, et ehitusettevõtja annaks kommuniile toetust planeeringu koostamisel.

Paragrahv 13 lõike 1 kohaselt ei tohi kohalik planeering olla vastuolus hierarhiliselt kõrgemal asuvate planeeringutega, Natura 2000 kavadega, erinevate muude kavadega (veekasutuskava, toorainekava). Sama paragrahvi lõike 6 kohaselt võib keskkonnaminister kehtestada täpsemad reeglid kohaliku omavalitsuse õiguste ja kohustuste piiramise kohta lõigetes 1 ja 2 toodud asjaolude puhul, mis on reguleeritud mõne mu õigusaktiga.

Vastavalt paragrahvile 15 peab kohalik planeering sisaldama andmeid planeeringu eesmärkide ja õigusliku toime kohta. Kohaliku planeeringu täpset sisu kehtestatud ei ole, küll aga on suhteliselt detailselt sätestatud kohaliku planeeringu võimalik sisu ja seega võib kohalik planeering sisaldada:

- 1) planeeringuga hõlmatud alade linnatsooni või suvilapiirkonda üleviimist;
- 2) piirkonna kasutamist (avaliku kasutuse määramist);
- 3) maanteed ja muude liiklusega seotud asjaolude eristamist;
- 4) trasside ja liinide asukohtade määramist;

- 5) kinnistu suurust ja piiranguid;
- 6) olemasolevate hoonete säilitamise nõudeid;
- 7) olemasolevate elumajade korterite ühendamist;
- 8) krundiomanike ühistute asutamist uutel eramualadel;
- 9) servituutide kehtetuks tunnistamist, kui servituudi säilitamine on vastuolus kohaliku planeeringu eesmärkidega;
- 10) uusehitiste energiasäästlikust käsitlevaid nõuded jpm.

Kohalik planeering, mis annab võimaluse kaupluste asutamiseks, peab sisaldama sätteid nii üksikute kaupluste brutopinna kui kogu jaemüügi jaoks kasutatava brutopinna kohta. Keskkonnaminister võib kohaliku DP sisu oma otsusega ka laiendada. Kohalikule planeeringule peab olema lisatud selgitus selle kohta, kuidas see on seotud kommuuniplaneeringuga ja muude antud piirkonda hõlmavate planeeringutega. Kohalikus planeeringus peab olema selgitav osa rannatsooni plaanitavate ehitiste ja rajatiste visuaalse mõju ümbrusele ja kui kõrgus ületab 8,5 m tuleb seda põhjendada. Kaupluste rajamise planeerimisel tuleb selgitada selle mõju ümbritsevale keskkonnale. Kohalik omavalitsus võib lubada erandeid kohaliku planeeringu sätetest, kui need ei ole vastuolus planeeringu põhimõtetega. Kohaliku planeeringu ettepanek tunnistatakse kehtetuks, kui see ei ole vastu võetud 3 aasta jooksul pärast avaldamist. Kohalik planeering tunnistatakse kehtetuks, kui see ei ole pärast lõplikku vastuvõtmist 8 nädala jooksul ametlikult teatavaks tehtud.

Taanis kehtiv kohalikke planeeringuid käsitlev regulatsioon paistab silma üheltpoolt suhteliselt suure detailsusastmega, sätestades samas mitmeid võimalusi üldisest regulatsioonist erandite tegemiseks. Planeeringu kehtestamise mõju osas sätestatakse Taani planeerimisseaduse §-s 18, et kui kohalik planeering on pärast lõplikku vastuvõtmist nõuetekohaselt teatavaks tehtud, ei tohi ei õiguslikult ega tegelikult luua tingimusi, mis oleksid vastuolus planeeringu sätetega. Kohalikul omavalitsusel on sellest reeglist õigus teha erandeid, kuid need ei tohi olla vastuolus planeeringu põhimõtetega. Samas väärib esiletoomist võimalus DP-ga servituutide kehtetuks tunnistamiseks juhul, kui servituutide säilitamine on vastuolus planeeringu eesmärkidega ning võimalus DP kehtetuks tunnistamiseks teatavatele menetlusnõuetele mittevastavuse korral.

Planeeringu koostaja peab tegema koostööd nii riigiasutuste, KOV-de, planeerimisettepanekuga hõlmatud kinnistute omanike, üürnike, rentnikega kui ka ettepaneku mõjupiirkonnast väljaspool olevate kinnistute omanike, üürnike ja rentnikega, kelle jaoks on ettepanek või KOV-i hinnang olulise tähtsusega. Lisaks nimetatutele ka ühistute, kohalike organisatsioonide ja vaidlustamiseks pädevate üleriigiliste ühingute ja organisatsioonidega, kes on esitanud KOV-le taotluse, et neid taotluste esitamisest teavitataks (§ 26).

Kuna Taani seadus ei reguleeri otseselt planeeringu kooskõlastamist teatud riigiasutustega, on alljärgnevalt käsitletud planeerimisdokumentide (strateegia, planeeringu ettepanek) avaliku sektori asutustele esitamise nõudeid. § 24 sätestab, et pärast planeeringu vastuvõtmist piirkonnanõukogu või KOV-i poolt saadetakse planeeringuettepanek paralleelselt selle avaldamisega ka keskkonnaministrile, muudele riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele, kui see puudutab nende huvisid, ning rahvuspargifondile.

Kohalik omavalitsus teeb planeeringu vastuvõtmise otsuse, misjärel planeering avaldatakse. KOV avaldab samaaegselt planeeringu juurde kuuluva selgituse (§ 24). KOV peab planeeringu ettepaneku avaldamisest kirjalikult teavitama ettepanekuga hõlmatud kinnistute omanikke, üürnikke ja rentnikke ning ettepaneku mõjupiirkonnast väljaspool olevate kinnistute omanikke, üürnikke ja rentnikke, kelle jaoks on ettepanek või KOV hinnang olulise tähtsusega, samuti ühistuid, muid kohalikke organisatsioone ja vaidlustamiseks pädevaid üleriigilisi ühinguid ja organisatsioone, kes on teavitamist taotlenud (§ 26).

Planeeringule vastuväidete esitamise tähtjaks peab olema vähemalt 8 nädalat, täpse ajavahemiku määrab kindlaks KOV (§ 24).

Seadusest järeldeb, et igäühel on ettepanekute ja vastuväidete esitamise õigus. Pärast vastuväidete esitamiseks määratud tähtja möödumist võtab KOV planeeringu lõplikult vastu, millega seoses võib avaldatud planeeringuettepanekus teha muudatusi (§ 27).

Riigiasutus võib esitada kohalikule planeeringule vastuväite, mis seondub asutuse vastutusvaldkonnaga (§ 29). Rahvuspargifond võib esitada kohase vastuväite rahvuspargi arengu jaoks olulise tähtsusega planeeringuettepanekule (§ 29 c).

Kui ametiasutus on planeeringuettepanekule vastuseisu avaldanud ja õigeaegselt sellest kirjalikult KOV-i teavitanud, ei saa planeeringuettepanekut lõplikult vastu võtta (§ 28). Lõplikult ei saa planeeringut vastu võtta ka siis, kui naaberkommun on esitanud vastuväite planeeringuettepanekule ja see omab olulist mõju vastuväite esitanud kommuni arengule. Kui KOV-d kokkuleppele ei jõua, võivad nad pöörduda piirkonnanõukogu poole. Erinevatesse piirkondadesse kuuluvate kommunide puhul langetab otsuse keskkonnaminister (§ 29, 29 a ja 29 b).

Taanis tehakse kaks planeeringu vastuvõtmise otsust: planeeringuettepanek võetakse vastu enne selle avaldamist ja pärast vastuväidete esitamist võetakse planeering lõplikult vastu.

Nagu Eesti õiguseski, võib ka Taanis teha seoses lõpliku vastuvõtmisega avaldatud planeeringuettepanekus muudatusi. Ka Taanis kehtib nõue muudatuste tegemise puhul anda isikutele võimalus veelkord arvamuse avaldamiseks. Kui muudatused mõjutavad oluliselt muid ametiasutusi või kodanikke, kui neid, kes on vastuväites muudatuste tegemist nõudnud, tuleb kõnealustele isikutele või ametiasutustele anda võimalus oma arvamuse väljendamiseks. Kui muudatused on ulatuslikud, et tegelikult on tegemist juba uue planeeringuettepanekuga, tuleb see avaldada planeeringuettepaneku suhtes kehtivate nõuete kohaselt ehk sisuliselt korratakse avaldamise, teavitamise ja vastuväidete esitamise protseduuri (§ 27).

Taani planeerimisseaduse § 30 kohaselt teeb kohalik omavalitsus lõpliku vastuvõtmise ametlikult teatavaks ning saadab sellekohase teate keskkonnaministrile ja muudele riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele, kui see puudutab nende huvisid, samuti ka rahvuspargifondile. Teade kohaliku planeeringu kehtestamisest tuleb saata ka planeeringuga hõlmatud kinnistute omanikele ning kõigile neile, kes on õigeaegselt esitanud planeeringule vastuväiteid jms. Samuti annab Taani planeerimisseadus keskkonnaministrile õiguse kehtestada reeglid, mille kohaselt kohalikud omavalitsused võivad oma teavitamiskohustust täita selliselt, et planeeringud, planeeringuettepanekud või strateegiad saadetakse digitaalselt keskkonnaministri poolt loodud registrisse, lisades andmed selle kohta, milliseid ametiasutusi tuleb teavitada.

Mõningate keskkonnaministri ja kohaliku omavalitsuse planeerimisotsuste ning ka nt sundvõõrandamisotsuste peale võib kaebuse esitada looduskaitseaduse kohaselt moodustatud Loodusküsimuste Apellatsiooninõukogule, kelle otsuseid ei saa teistele haldusasutustele edasi kaevata. Õigus esitada kaebus Loodusküsimuste Apellatsioonkomisjonile on keskkonnaministril ja üldiselt igäühel, kellel on asjaga seotud õiguslikke huvisid, sealhulgas rahvusparkide seaduse kohaselt asutatud rahvuspargifondil ning loodus- ja keskkonnakaitseorganisatsioonidel.

Samuti on planeerimisotsuseid õigus vaidlustada kohtus, esitades kohtusse hagi 6 kuu jooksul pärast otsuse teatamist.

Taani planeerimisseaduse § 33 kohaselt võib kohalik omavalitsus tühistada maatsooni tagasivõetud alade enne 1977. aastat vastu võetud kohalikud linnaplaneerimiseeskirjad ja kohalikud planeeringud ning maatsooni kuuluvate alade kohalikud planeeringud, kui kõnesoleva

piirkonna planeeringut ei peeta enam vajalikuks. Selle 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.

Taani planeerimisseaduses on sätestatud üldiselt, et kehtestatud planeeringud peavad olema avalikkusele kättesaadavad. Täpsem regulatsioon võib olla reguleeritud mõnes teises õigusaktis.

Norra

Norras kehtiva regulatsioon eristab maakasutuse DP-d, mis Norras kehtiva planeerimis- ja ehitusseaduse § 22 kohaselt reguleerib maa, veekogude, merepiirkondade, hoonestuse ja väliskeskkonna kasutust ja kaitset kohaliku omavalitsuse teatud piirkondades, ja hoonestuse DP-d, mis sama seaduse § 28-2 kohaselt määrab maakasutuse ja hoonete, rajatiste ning nende juurde kuuluvate välisalade välimuse aladel, kus hoonestuse DP koostamine on kohustuslikuks määratud omavalitsuse arengukava maakasutusliku osa või maakasutuse DP-ga.

Maakasutuse DP koostamise eest vastutab ja planeeringud võtab vastu kohalik omavalitsus, kuid planeeringud laseb vastavate spetsialistide poolt koostada alaline planeerimiskomitee. Maakasutuse planeeringuid saab edasi kaevata ministeeriumile. Ministeeriumi otsuseid maakasutusasjades edasi kaevata ei saa.

Maakasutuse DP on planeerimis- ja ehitusseaduse § 22 kohaselt DP, mis reguleerib maa, veekogude, merepiirkondade, hoonestuse ja väliskeskkonna kasutust ja kaitset kohaliku omavalitsuse teatud piirkondades. Maakasutuse DP koostamise kohustus on omavalitsuse piirkondades, mille puhul arengukava maakasutuslikus osas on sätestatud, et maakasutuse DP on kohustuslik ja aladel, kus kavatsetakse viia läbi suurmais ehitus- ja rajamistöid, milleks ei saa luba anda enne maakasutuse DP valmimist. Maakasutuse DP ulatus ei tohi olla nii suur, et neid ei ole võimalik mõistliku aja jooksul ellu viia. Maakasutuse DP koostatakse riigipoliitiliste sätete, MP ja omavalitsusüksuse arengukava maakasutusliku osa alusel, e tagatud on planeeringute hierarhiline süsteem.

Paragrahvi 25 kohaselt maakasutuse DP-s määratakse:

1. ehituspiirkonnad – elumupiirkonnad koos nende juurde kuuluvate rajatiste, kaupluste, kontorite, puhkeehitiste ning avalike, ettenähtud sihtotstarbega riigi, maakonna ja kohaliku omavalitsuse ehitiste piirkonnad, muud üldkasuliku sihtotstarbega ehitised, võõrastemajad, toitlustusettevõtted ning garaažikompleksid ja tanklad.
2. põllumajandusmaad – põllu- ja metsamaad, põhjapõdrakasvatuse alad ja aiandid.
3. avalikud liiklusalad – teed, sh tänavad koos kõnniteedega, jalgteed, jalgrattateed, läbisõidetavad õuealad ja platsid, sillad, kanalid, raudteed, trammiteed, bussijaamad jm liikluserajatised koos vajaliku pindalaga liiklusalade rajamiseks ja ohutuse tagamiseks jms.
4. puhkealad – pargid, matkarajad, telkimiskohad, mängimiseks ja sportimiseks mõeldud alad ning sellisteks tegevusteks mõeldud merealad.
5. ohutsoonid – kõrgepingeliinide, lasketiirude, tuleohtlike esemete ladustamise ja muude üldsusele ohtu kujutavate seadeldiste alad ning alad, mille hoonestamine on keelatud varingu- või üleujutuse ohu tõttu või alad, mis turvakaalutlustel kuuluvad arendamisele vaid täpsemalt määratletud tingimustel.
5. eripiirkonnad – erateed, kämpingualad, maa-aluste või veekogudes või meres asuvate rajatiste alad, hoonete ja rajatiste alad, mis kuuluvad säilitamisele ajaloolisel või kultuurilisel põhjusel,

kalatööstused, looduskaitsealad, kommunaalteenuste tehniliste rajatiste ja nende hooldamise alad, kalmistud, vee- ja kanalisatsioonirajatised, lõbustuspargid, golfiväljakud jms.

7. ühisalad – ühised sissesõiduteed ja ühised parkimisalad, ühised laste mängualad, õuealad jm ühised alad, mida jagab rohkem kui üks kinnistu.

8. uuendusalad – tihehoonestusega alad, mis kuuluvad täielikule uuendamisele või parandamisele.

Sama ala või hoone piires võib kehtestada mitmeid kasutusotstarbeid (v.a puhkeala) ja looduskaitse ala maakasutuse sihtotstarbeid ei saa kombineerida põllumajanduspiirkonna sihtotstarbega. Võib sätestada, et teatud aja möödudes või määratud tingimuste täitmisel ala või hoone kasutusotstarve muutub.

Maakasutuse DP-s võidakse vajalikus ulatuses sätestada planeeringualal asuvate maa-alade ja hoonete välisilme ja kasutusotstarve. Võidakse kehtestada kasutustingimused või keelustada teatud kasutusviis tagamaks maakasutuse sihtotstarbe saavutamist ning võidakse määrata planeeringule vastavate projektide läbiviimine kindlas järjekorras. Veevoolu mahu või veetaseme kohta nõudeid kehtestada ei saa. Maakasutuse DP või hoonestuse DP sätetes võidakse kehtestada maa-alade väärtuste ja kulude jagamise nõue erinevate ühiste projektide korral planeeringuga hõlmatud ala piires. Samuti tuleb täpsustada mänguala väikseim suurus elamuüksuse kohta ning täpsemad reeglid selliste alade sisu ja kujundamise kohta.

Hoonestuse DP võtab vastu alaline planeerimiskomitee. Hoonestuse DP-ga võidakse § 25 raames arengukava maakasutuslikku osasse või maakasutuse DP-sse viia sisse muudatusi, mis on vajalikud ehitustegevuse läbiviimiseks. Hoonestuse DP otsuse saab edasi kaevata keskkonnaministeeriumile.

Kohaliku omavalitsusüksuse planeerimise eest vastutab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes juhib omavalitsusüksuse planeerimise ja maakasutuse planeeringute alast tööd. Igas KOV-s peab olema alaline planeerimiskomitee (komitee pädevuses on mitmete planeerimisega seotud küsimuste otsustamine, nt kinnistu jagamiseks nõusoleku andmine; maaomanikul ilma KOV nõusolekuta kinnistuga uuendatava ala piires õiguslike toimingute tegemise keelamine viisil, mis võib planeeringu elluviimist raskendada või seda kallimaks teha (§ 9-1). Omavalitsusüksuse administratsiooni juhatajal on administratiivne vastutus KOV planeerimisülesannete eest vastavalt seadusele (§9-2). KOV-idel lasub kohustus teostada omavalitsusüksuse piires füüsilise, majandusliku, sotsiaalse, esteetilise ja kultuurilise arengu koordineerimise eesmärgil jooksvat planeerimist (§ 20-1).

Erinevalt Eestist ei ole Norra seaduse järgi igal ajal planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemise õigust. Eraisikute seisukohtade ja ettepanekute ärakuulamine toimub pigem planeeringu koostamise protsessis. Norra seaduse kohaselt maaomanikud, õiguste omanikud või teised asjast huvitatud isikud, kes soovivad maakasutuse detailplaneeringut koostada, peavad enne planeeringu algatamist esitama maakasutusala küsimuse alalisele planeerimiskomiteele, kes annab nõu, kas planeering tuleks koostada ja abistab planeerimisel. Alaline planeerimiskomitee menetleb eraalgatuslikke planeeringuettepanekuid kuni 12 nädala jooksul. Kui komitee ei leia maakasutuse detailplaneeringu ettepaneku koostamiseks põhjust, teavitab ta sellest ettepaneku esitajat kirjalikult. Ettepaneku esitaja võib nõuda, et küsimust arutaks KOV volikogu, juhul, kui planeeringuettepanek hõlmab planeerimata ala või sellega kaasneb kehtiva maakasutuse detailplaneeringu oluline muutus. (§ 30).

Norras nähakse ette teavitamine juba tehtavatest planeeringutest (§ 16-1). KOV-d peavad avalikkust teavitama juba planeeringu koostamisele eelneva arengukava staadiumis, tagamaks, et

planeerimistööga seotud enam huvipakkuvamad küsimused saaksid varases staadiumis avaliku arutelu objektiks. Paragrahv 20-5 kohaselt peab KOV kandma võimalikult varakult enne omavalitsusüksuse planeeringu kavandamise menetlemist volikogus hoolt selle eest, et omavalitsusüksuse planeerimistööga seotud kõige aktuaalsemad küsimused saaksid teatavaks viisil, mida peetakse otstarbekaks, nii, et need saaksid avaliku arutelu objektiks. Arengukava on KOV-s toimuva planeerimise, haldamise ja arendustegevuse aluseks (§ 20-6).

Norra seadus näeb ette koostöö tegemise nii riigiasutuste kui eraõiguslike isikutega. Koostöökohustuslike eraisikute ja riigiasutuste ring ei ole nii täpselt määratletud kui Eesti planeerimisseaduses, olenevalt planeeringu liigist võivad Kuningas või ministeerium otsustada haldusorganite vahelise koostöö tegemise. Juhul, kui asjaomased planeerimisasutused ei jõua omavahelise ülesannete jaotuse osas kokkuleppele, otsustab selle Kuningas (§ 14).

Planeerimis- ja ehitusvaldkonna ametivõimud peavad otsima koostöövõimalusi teiste ametiasutustega, kelle huve puudutavad planeerimis- ja ehitusseaduse alusel menetletavad asjad ja küsivad hinnangut nende valitsemisala küsimustes (§ 10-1).

Seadus sätestab asutuste kohustuse koostöös osaleda, määratledes samas koostöökohustuslike asutuste ringi üldiselt. Paragrahv 12-3 järgi on asutused, kelle ülesanded puudutavad ressursside kasutamist, kaitsemeetmeid, arendustegevust või sotsiaalset ja kultuurilist arengut maavalitsusüksuse piires, kohustatud maavalitsusele planeerimisel vajalikku abi osutama, abistamiskohustuse üle teostab maavanem järelevalvet. Maavalitsusel on õigus moodustada planeerimisalase koostöö parendamiseks nõustavaid komiteesid, milles need asutused on kohustatud osalema. Maavalitsused peavad nii suures ulatuses kui võimalik KOV-e planeerimismenetluses abistama ja nõustama.

KOV-i koostatavate planeeringute puhul loob omavalitsus komiteed ja rakendab meetmeid, mis tagavad seadusest tuleneva kohustusliku koordineerimise, koostöö ja arutelu läbiviimise. Maavalitsustel on kohustus KOV-e planeeringualases töös abistada ja nõustada nii suures ulatuses kui võimalik. KOV peab planeeringu ettevalmistuste varajases staadiumis otsima koostöövõimalusi ametiasutuste, organisatsioonide jt omavalitsusüksuse planeerimistöö suhtes erihuvisid omajatega. (§ 20-2). Seadus näeb ette riigi võimaluse sekkuda KOV-i planeeringualasesse koostöösse. Ministeerium võib kehtestada täpsemaid sätteid omavalitsuste vahelise planeeringualase koostöö kohta, otsustada koostööorganite loomise, andes eelnevalt asjaomastele omavalitsustele võimaluse oma seisukoha esitamiseks (§ 20-3). KOV-ides on alalise planeerimiskomitee ülesanne otsida ettevalmistuste varajases staadiumis koostöövõimalusi ametiasutuste, organisatsioonidega jt, kellel on maakasutuse planeerimistöö suhtes erihuvid (§ 27-1).

Seadus näeb ette avalikkuse informeerimise planeeringute koostamise varajasest staadiumist (samas ei sätesta seadus, mis staadiumist täpsemalt). Seaduse kohaselt antakse puudutatud üksikisikutele ja gruppidele võimalus planeerimisprotsessis aktiivselt osaleda (§ 16-1). Seega eeldatakse isiku puutumust planeeritava objektiga, mitte nõ igäühe õigust aktiivseks osalemiseks.

Norras ei nähta ette planeeringu kooskõlastamist teiste haldusorganitega nagu on see reguleeritud Eesti planeerimisseaduses, vaid planeeringu kavand saadetakse hinnangu andmiseks. Hinnangud antakse enne planeeringu kehtestamist. Omavalitsusüksuses toimuva planeerimise aluseks on KOV arengukava (§ 20-6). Seadus näeb ette arengukava kavandi saatmise hinnangu saamiseks maavalitsusele, asjaomastele riigiasutustele ja organisatsioonidele jt, kel on planeerimise suhtes erihuvid. Hinnangu andmiseks võidakse määrata tähtaeg mitte alla 30 päeva, misjärel esitatakse otsuse tegemiseks KOV volikogule (§ 20-5).

Norra regulatsioonist ei tulene, et planeering võetakse vastu enne selle avalikku väljapanekut.

KOV-ide puhul otsustab alaline planeerimiskomitee maakasutuse detailplaneeringu avalikule väljapanekule panemise. Avalikust väljapanekust teatatakse vähemalt kahes vastavas kohas üldiselt loetavas ajalehes. Planeeringuala maaomanikke ja õiguste omanikke tuleb nii suures ulatuses kui võimalik kirja teel teavitada (§ 27-1). Sama regulatsioon kehtib avaliku väljapaneku suhtes ka hoonestuse detailplaneeringu kohta (§ 28-2).

Norra regulatsioon ei määratle avaliku väljapaneku korraldamise kohta, vaid üksnes sellest teavitamise korda ja kanaleid, mis on võrreldes Eesti seadusega palju üldisem. Maakasutuse detailplaneeringu avaliku väljapaneku puhul võib planeeringu suhtes märkusi esitada 30 päeva jooksul, millist tähtaega võib alaline planeerimiskomitee väiksemate maakasutusasjade puhul lühendada (§ 27-1). Hoonestuse detailplaneeringule rakendatakse sama regulatsiooni nagu maakasutuse detailplaneeringule.

Lisaks avalikule väljapanekule pandud planeeringu ettepanekule tuleb tutvujate tähelepanu juhtida ka alternatiivsetele planeeringukavanditele, mida ei ole välja pandud või välja ei panda, teatades, et nendega on võimalik tutvuda planeerimisasutuse kontoris. Igal huvitatud isikul on õigus tutvuda alternatiivsete planeeringukavanditega ja planeeringukavandite aluseks olnud dokumentidega, arvestades avalikkuse seaduses sätestatud erandeid (§ 16-1).

Seadus ei sätesta otseselt eraõiguslike isikute õigust esitada planeeringule vastuväiteid või ettepanekuid, samas rõhutatakse avalikkuse informeerimise ja planeeringualasele koostööle kaasamise olulisust.

KOV planeeringute puhul on KOV ülesanne rakendada meetmeid, mida peetakse vajalikuks koordineerimisel, koostööl ja aruteluks. (§ 19-3).

Maakasutuse detailplaneeringu puhul tuleb maaomanikele ja õiguste omanikele, keda on planeeringu koostamisest kirjalikult informeeritud, määrata mõistlik tähtaeg oma seisukoha esitamiseks enne planeeringu ettepaneku menetlemist alalise planeerimiskomitee poolt. Kui aga alaline planeerimiskomitee on otsustanud, et planeering pannakse avalikule väljapanekule, määratakse märkuste esitamiseks mõistlik tähtaeg, kuid mitte alla 30 päeva. Erandina võib komitee väiksemate maakasutusasjade korral määrata lühema tähtaja. Märkuste esitamise tähtaja lõppedes võtab alaline planeerimiskomitee asja koos laekunud märkustega menetlusse. Komitee esitab planeeringu tutvumiseks ka naaberomavalitsusele, maavalitsusele ja piirkonnas erihuvisid omavatele riiklikele ekspertasutustele ning määrab märkuste ja vastuväidete esitamiseks mõistliku tähtaja (§ 27-1). Samasisuline regulatsioon kehtib ka hoonestuse detailplaneeringu suhtes.

Seega on suurel määral haldusorgani otsustada, milliseid meetmeid ja kuidas ta kasutab, tagamaks lisaks riigiasutustele ka avalikkuse tõhusa kaasamise.

Norras on planeerimismenetluses keskne roll riigil (ministeeriumil). Paragrahv 13 järgi lasub ministeeriumil administratiivne põhivastutus riigi planeerimisülesannete eest seaduse alusel ja kohustus töötada selle nimel, et riiklikul tasandil tehtud otsuseid järgitakse maavalitsuse ja KOV-i planeerimises.

Kui asjaomased asutused on esitanud vastuväiteid detailplaneeringule, saadetakse planeering ministeeriumile kinnitamiseks juhul, kui kohaliku omavalitsuse volikogu ei ole vastuväiteid arvesse võtnud. Ministeerium otsustab, kas planeering kinnitatakse või mitte. Kui ministeerium kinnitab planeeringu, võib ministeerium pärast kohaliku omavalitsusele seisukoha esitamise võimaluse andmist teha planeeringus need muudatused, mida loetakse vajalikeks. Samuti on Norras ministeeriumil õigus tühistada või teha muudatusi maakasutuse detailplaneeringus, mille menetlemine on KOV-s lõppenud, kui ta leiab, et planeering on vastuolus riiklike huvide,

maakonnaplaneeringu või KOV-i arengukava maakasutusliku osaga, andes eelnevalt KOV-ile võimaluse seisukoha esitamiseks. Ministeeriumi tehtud muudatustega ei tohi kaasneda planeeringu põhijoonte muutmine (§ 27-2).

Norra seadus näeb ette võimaluse koostada lihtsustatud maakasutuse detailplaneering teatud ehituspiirkondade puhul, kus võidakse maakasutuse detailplaneeringu ulatust piirata maakasutuse säteteni, mis kehtestavad maakasutuse sihtotstarbe ja eksploateerimise määra. Täpsemad arvestusmetoodika sätted võidakse kehtestada eeskirjaga. Üksikute ehituspiirkondade puhul võidakse nõuda hoonestuse detailplaneeringu koostamist (§ 24).

Kui Eestis kehtiv planeerimisseadus võimaldab planeeringu koostamise ajaks kehtestada ajutist ehituskeeldu, siis Norras võidakse lisaks ehituskeelule keelata ilma KOV nõusolekute ka kinnistuga teatud õiguslike toimingute tegemine, sh kinnistu jagamise. Piirangute kehtestamise pädevus on alalisel planeerimiskomiteel või KOV-il (KOV organ on täpsustamata). Ajutise ehituskeelu kehtestamise otsustab alaline planeerimiskomitee, kes võib otsustada, et uusi põllumajandushooneid (§ 81), väiksemaid projekte hoonestatud kinnistul (§ 86a), ehitustöid üksikule ettevõttele kuuluval maa-alal (§ 86b) ja § 93 sätestatud loetelus nimetatud KOV-i loa alusel teostatavaid projekte ei saa käivitada enne maakasutuse detailplaneeringut puudutava küsimuse lõplikku otsustamist (§ 33).

Kõige suurem õiguste riive on lubatud, kui kavandatav planeering puudutab uuenduseesmärke tihehoonestusega aladel. Sel juhul võib komitee keelata maaomanikul (õiguste omanikul) ilma KOV-i nõusolekuta uuendatava ala piires õiguslike toimingute tegemise viisil, mis võib planeeringu elluviimist raskendada või seda kallimaks teha. Vastavad otsused registreeritakse katastris keelualustel kinnistutel. Keelu enda kehtivusaega ei määrata, vaid keeld kaotab kehtivuse ja vastav otsus katastris kustutatakse, kui maakasutuse detailplaneeringut puudutavat küsimust ei ole lõplikult otsustatud hiljemalt 2 aastat pärast keelu kehtestamist. Erijuhtudel võib ministeerium keelu tähtaega pikendada, kusjuures vastav taotlus peab olema esitatud enne tähtaja lõppemist. Sel juhul kehtib keeld kuni ministeeriumi poolt asja otsustamiseni. Tähtaja pikendamisel võib ministeerium anda maaomanikule õiguse nõuda maa-ala väljaostmist (§ 33).

Detailplaneeringu osas näeb seadus ette, et kohalik omavalitsus avalikustab planeeringu kohe pärast selle vastuvõtmist. Mõnevõrra erinevad maakasutuse detailplaneeringu ja hoonestuse detailplaneeringu kehtestamisest teatamine – maakasutuse detailplaneeringu puhul saadetakse planeeringu ära kirjad maavalitsusele ja ministeeriumile, hoonestuse detailplaneeringu puhul seda ette nähtud ei ole. Mõlema detailplaneeringu teade avaldatakse vähemalt 2 vastavas kohas üldiselt loetavas ajalehes. Teates täpsustatakse selgelt, millist ala planeering hõlmab ning teatatakse võimalikest kaebe- või kahju hüvitamise nõude esitamise tähtaegadest. Samuti on seaduses soovitus, et planeeringuala maaomanikke ja õiguste omanikke tuleks nii suures ulatuses kui võimalik eraldi kirja teel teavitada (§ 27-2 ja 28-2).

Norra planeerimis- ja ehitusseaduse § 15 reguleerib seaduse alusel tehtud otsuste peale kaebuste esitamist ja menetlemist. Selle sätte kohaselt võivad maavalitsus ja riiklik asutus vastavalt sellele seadusele üksikotsuse vaidlustada juhul, kui otsus puudutab otseselt vastava ametiasutuse valitsemisala. Kaebust ei saa esitada asjaolu suhtes, mille kohta on varem otsus tehtud kas maakasutuse või hoonestuse detailplaneeringu kohta esitatud kaebuse või vastuväite läbi. Kaebusi selle seaduse alusel tehtud otsuste kohta menetleb ministeerium.

Alalise planeerimiskomitee poolt seaduse alusel tehtud otsuste vaidlustamisel esitatakse asi komiteele, kes võib otsust muuta juhul, kui leitakse, et kaebus oli põhjendatud. Vastasel juhul saadetakse asi koos komitee hinnanguga ministeeriumile.

Planeerimis- ja ehitusseadusest ei tulene sellist igäihe kaebeõigust nagu Eesti planeerimisseaduses.

Maakasutuse detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise menetlusele kohaldatakse planeeringu koostamise ja kehtestamise menetlust. Sama kehtib ka kinnitatud planeeringute muutmise kohta.

Saksamaa

Ehitusseadustiku § 8 lõike 1 esimese lause kohaselt sisaldab hoonestusplaan “õiguslikult siduvaid sätteid“. Sellega määratakse õiguslikult siduvalt kindlaks kinnistute ja kinnistuosade ehituseks kasutamine, samuti muu lubatav kasutamine. Hoonestusplaan koosneb tavaliselt joonisest ja tekstiosast.

Hoonestusplaani erivormiks on projektiga seotud hoonestusplaan (BauGB § 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. (See on sarnane meie ehitusloa taotlemise loamenetlustega). 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 hoonestusplaani vastavalt ehitusseadustiku § 12 lõike 3 esimesele lausele. Järgmisena on projekti teostamiseks vajalik, et projekti eest vastutaja kohustuks sõlmitavas teostamislepingus teostama või laskma teostada projekti ning võtma või laskma võtta vajalikud arendusmeetmed kindla tähtaja jooksul ja omal kulul ning et ta tõendaks enda võimelisust need kohustused täita¹⁵⁸.

Erinevalt meie detailplaneeringutest on hoonestusplaan üldakt, määrus (BauGB § 10 lõike 1) ja allub normikontrollile (*Verwaltungsgerichtsordnung*, VwGO § 47 lõike 1 p 1), aga ka üksikjuhtumi kontrollile (*Inzidentkontrolle*).

Ehitusseadustiku § 8 annab hoonestusplaani legaaldefiniitsiooni ja täpsustab hoonestusplaani suhet maakasutusplaaniga. Vastavat eri planeeringuliikide suhete määratlemist eeldab ka uus redaktsioon. Hoonestusplaan sisaldab linnaehituse (*städtebauliche Ordnung*) õiguslikult siduvaid tingimusi (*rechtsverbindlichen Festsetzungen*). See on aluseks ehitusseadustikus sätestatud edasiste vajalike meetmete rakendamiseks. Hoonestusplaani luuakse maakasutusplaani põhjal. Maakasutusplaan ei ole vajalik, kui hoonestusplaan on piisav selleks, et linnaehitust korraldada.

Hoonestusplaani algatamise, muutmise, täiendamise või kehtetuks tunnistamisega võib samaaegselt algatada, muuta, täiendada või kehtetuks tunnistada ka maakasutusplaani (nn paralleelmenetlus).

Hoonestusplaani võib algatada, muuta, täiendada või kehtetuks tunnistada enne kui maakasutusplaan on algatatud, kui olulised põhjused seda nõuavad ja kui hoonestusplaan ei ole vastuolus silmaspeetava linnaehitusliku arenguga KOV alal (eelne hoonestusplaan - *vorzeitiger Bebauungsplan*).

Saksa regulatsiooni kindlaks väärtuseks on planeeringute kõrgendatud põhjendamiskohustus: kuna kohalik planeering toob endaga kaasa omandi sisu ja piiride määratlemise põhiseaduse artikli 14 lõike 1 mõistes, on ta lubamatu, kui tal puudub vajalik põhjendus¹⁵⁹. Eraldi on

¹⁵⁸ Ewer, W., lk 449.

¹⁵⁹ Ewer, W., lk 447.

ehitusseaduses sätestamist leidnud olulised vormivead ning kaalumise materiaalsed vead (§ 214 lg 1), mis toovad kaasa planeeringu kehtetuks tunnistamise.

Saksa õiguses eristatakse kvalifitseeritud hoonestusplaani (BauGB § 30 lg 1) ja lihtsat hoonestusplaani. Erinevus nende plaanide vahel ilmneb ehitusprojektile loa saamisel: kvalifitseeritud hoonestusplaani puhul on loa saamine ainult hoonestusplaanis sätestatust (BauGB § 30 lg 1), lihtsa hoonestusplaani puhul aga täiendavalt veel ka ehitusseadustiku §-des 34 ja 35 sätestatud planeeringut asendavatest eeskirjadest.

Meie kehtivast õigusest suur lahkumine ilmneb veel ka KOV reguleerimisvõimaluste äärmises piiratuses (määratuse põhimõte): lõplikud võimalikud ehitusliku kasutamise viisi ja mahu nõuded on ammendavalt antud ehitusseadustiku §-s 9 ja ehitusliku maakasutuse määruuses (*Baunutzungsverordnung* 160, BauNVO §-des 16–21 ja §-des 2–10). Seega vastupidiselt Eesti kehtivale õigusele, kus KOV võib ehitusmääruuses sätestada praktiliselt kõike, on saksa seadusandja olnud diskretsiooniruumi andmisel äärmiselt ettevaatlik.

Saksa haldusmenetluse seadus (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, VwVfG § 72 jj) reguleerib planeeringu kehtestamise menetlust (*Planfeststellungsverfahren*). Nagu ka meie HMS sisaldab ka Saksa haldusmenetluse seadus peatükki avatud menetluse kohta. Saksamaalgi iseloomustab planeeringu kehtestamise menetlust kui avatud menetlust informatsiooni avalik teatavakstegemine (VwVfG § 72 lg 2).

Ära kuulamismenetluse kohta on eraldi sätestatud, et planeeringu tellija peab esitama kaartidest ja selgitustest koosneva plaani selle vastuvõtjale (VwVfG § 73 lg 1), seejärel ühe kuu jooksul kooskõlastab planeeringu vastuvõtja selle teiste asutustega, kelle valdkonda plaan puudutab (VwVfG § 73 lg 2), millele järgneb kolm nädalat väljapanekut. Igaüks, kelle huve või õigusi plaan puudutab saab kuni kahe nädala jooksul väljapaneku aja algusest esitada oma vastuväited. Võimalik on kehtestada ka konkreetne vastuväidete esitamise tähtaeg (VwVfG § 73 lg 4). Väljapaneku algusest tuleb üldsust teavitada, kus ja mis aja jooksul planeering kättesaadav on, ning millal ja kellele on võimalik esitada vastuväiteid. Samuti on sätestatud, et kui esitatakse üle 50 vastuväite, võib vastata avaliku teavitamise kaudu, mitte personaalselt.

Ära kuulamismenetluse lõpus koostab ära kuulunud haldusorgan aruande ja lisab selle ühe kuu jooksul plaanile ning saadab seisukoha avaldanud asutustele ja lahendamata jäänud vastuväidete esitajatele (VwVfG § 73 lg 9).

Haldusmenetluse seadus § 74 reguleerib planeeringu algatamise otsust ja planeeringu luba. Planeeringu kehtestamise otsus on haldusakt, mida saab vaidlustada. Planeeringu kehtestamise otsuses otsustab haldusorgan vastuväidete üle. Ta peab otsustama, kas vastava ehitise või rajatise ehitamine või lammutamine teenib avalikke huve või on sellel kahjustavad tagajärjed. Kui planeeritud on võimatu ellu viia, siis on puudutatud isikul ka kahju hüvitamise nõue (rahas). Planeeringu kehtestamise otsus saadetakse puudutatud isikutele ja neile, kelle vastuväiteid ei arvestatud.

Planeering peab olema kaks nädalat KOV-s väljapanekul, millest tuleb samuti avalikult teada anda (VwVfG § 74 lg 4) ja väljapaneku lõppedes saadetakse see puudutatud isikutele. Nagu Saksa haldusmenetluses üldine, on haldusorganil kohustus vajadusel isikuid nõustada ning

160 Vastu võetud 26. juunil 1962 (BGBl. I 1962, lk 429), kehtiv versioon 22. aprillist 1993 (BGBl. I 1993, lk 466).

õiguslikes küsimustes abistada. Ka planeerimismenetluses peab KOV oma nõustamiskohustust täitma, avaliku väljapaneku aeg on selleks intensiivseim.

Pärast avalikku teatavakstegemist võivad kaebetähtaja jooksul puudutatud isikud esitada vastuväiteid.

Planeeringu võib kehtestada ehk KOV võib välja anda kehtestamisotsuse vaid siis, kui teiste isikute õigusi ei kahjustata või kui puudutatud isikud ei ole oma omandiõigust või muid õigusi kirjalikult kaitsma asunud (vastuväidet esitanud) ja kui nende avaliku võimu kandjate poolt, kelle valdkonda planeering puudutab, pole esitanud vastuväidet (*Benehmen*).

Planeeringu kehtestamine ja planeeringu kehtestamise otsus on väikese tähtsusega siis, kui muid avalikke hüvesid ei puudutata või on olemas kõrgemad ametlikud otsustused, mis planeeringuga vastuollu ei satu ja teiste isikute õigusi ei mõjutata või nendega pole sõlmitud puudutatud isikutele vastavaid kokkuleppeid (VwVfG § 74 lg 7).

Haldusmenetluse seadus reguleerib planeeringu kehtestamise õigusliku mõju. Planeeringu kehtestamisel tehakse lõplikult kindlaks, kas planeeringu kehtestamisotsuse väljaandmine on üldse lubatav arvestades kõiki selle planeeringu poolt puudutatud avalikke huve ja teiste rajatiste seisukohast vajalike järeelmeetmete võtmist. Kui on olemas kehtiv planeering, siis ei ole muud otsustused, eeskätt avalik-õiguslikud load jms enam vajalikud. Planeeringu kehtestamisel reguleeritakse kõik suhted avaliku võimu kandja ja planeeringuga puudutatud isikute vahel (VwVfG § 75 lg 1).

Kaalutusviga loetakse oluliseks üksnes siis, kui see oleks ilmselgelt viinud teistsuguse lõpptulemuseni (VwVfG § 75 lg 1a).

Vaidlustusõiguse seisukohalt on oluline VwVfG § 75 lg 2, milles märgitakse, et vaatamata kaebetähtaja ületamisele tekib ettenägematute planeeringumõjude osas kaebeõigus. Need tuleb planeeringut kehtestatud asutusel lahendada kas negatiivseid mõjusid vähendavate meetmete võtmise või rahalise hüvitise teel. Vastava vaidlustusõiguse ajaliseks piiriks on kolm aastat alates planeeringu kehtestamisest (VwVfG § 75 lg 3).

Kui planeeringut ei asuta 5 aasta jooksul alates kehtestamisest ellu viima, kaotab ta kehtivuse (VwVfG § 75 lg 4).

Kui planeeringus tehakse enne valmisaamist olulisi muudatusi, tuleb läbi viia uus kehtestamismenetlus (VwVfG § 76). Kui kava, mille elluviimiseks planeering kehtestati, muutub võimatuks, tuleb planeering kehtetuks tunnistada, arvestades avalikke ja erahuve. Võimalik on erahuvide kaitseks täiendavate meetmete võtmine eraisiku raha eest.

Sarnaste kavade täideviimise võib VwVfG § 78 järgi liita ühte planeerimismenetlusse.

1.6.2.2 Regulatsiooni ettepanek

Planeeringu eesmärk ja ülesanded

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

sätetatud 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 olulist objekti sõltumata sellest, kas ehitisel on hoonele iseloomulikud tunnused või mitte.

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 asustusala –, 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.

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 vaja koostada, aga kui planeering ikka koostatakse, siis ainult lihtsustatud DP kohustusega.

DP koostatakse alati kindlal põhjusel kindlaks määratud maa-ala kohta ja see peab andma ülevaate DP-ga määratletava tegevuse mõjudest ruumis. Kehtiv DP on järgmiseks kohustuslik, s.t et DP-s määratud maakasutusest ja ehitusest teistsugust maakasutust ja ehitust ei ole lubatud teha. Juhul, kui DP-s määratletud arengut ei suudeta või ei taheta ellu viia, on võimalik kas koostada uus DP või tunnistada DP kehtetuks. Uue DP kehtestamisega muutub kehtetuks samale maa-alale varem kehtestatud DP.

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.

Kohustusliku sisuelemendina tuleb sarnaselt kehtivale seaduse sätestada, et DP lisana esitatakse 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.

Sarnaselt teistele planeeringuliikidele ei määrata ka DP-le kehtivusaega. Põhjendatud ei ole ühegi konkreetse ajapikkuse määramine. Kiiresti arenevas Tallinnas võivad planeeringud vananeda juba paari aastaga, vähem arenenud piirkonnas võidakse investeringut kavandada kümneks aastaks ette. Eriti puudutab see olukorda, kui objektiivsetest tingimustest sõltuvalt ei ole võimalik detailplaneeringut ellu viia (nt majanduse kehv olukord).

DP-de kehtivusele ei ole küll määratletud tähtaega, kuid vajalik on näha ette elluviimisest loobumise võimalus KOV või omaniku 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 määramisel tuleb lähtuda ka asjaolust, et Euroopa Liidu tasandil on senisest enam hakatud tähelepanu pöörama tõhusamale energiatarbimisele, millele tuleks tähelepanu pöörata juba ehitiste planeerimise käigus¹⁶¹.

DP kohustuslike sisuelementidena tuleb kindlasti määratleda maa-ala kruntideks jaotamine, krundi kasutusala määramine (krundi kasutamise sihtotstarve), olulist ruumilist mõju omavate rajatiste ehitamise võimaldamine, 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 juba olemasolevatest kinnisasjadest 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 suurusest. DP-ga ei moodustata veel katastriüksust, sest reaalne katastriüksuse mõõtmine ja asukoha fikseerimine looduses saab toimuda vaid pärast DP kehtestamist tegelikest oludest sõltuvalt.

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 väikese mahuliste 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.

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.

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

¹⁶¹ Euroopa Majandus- ja sotsiaalkomitee arvamus teemal ”Ehitiste energiatõhusus – lõppkasutajate panus“ (2008/C 162/13)

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 vajadusega.

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 muutmise, 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).

Senini on praktikas tihtipeale DP-ga määratud ehitusõigus käsitletud ainult maapeale ehitamist ning maa alla ehitamine on märgitud DP-s arhitektuurinõuete all, mis aga oma sisult ei vasta arhitektuurinõuete olemusele. Tuleb kaaluda regulatsiooni kehtestamist, millele vastavalt juhul, kui on vajadus ka maa alla ehitamiseks, tuleb konkreetset tingimused selleks DP-s määrata. Seega peab tulenevalt maa alla ehitamisel ruumile tekkivatest mõjudest olema DP-s selgelt väljendatud maa-aluse osa mõjutuste ring ning maa-aluse osa ehituslikud tingimused (ehitise sügavus maapinnast jne).

Katastriüksuse sihtotstarvet ei määrata planeeringuga, vaid planeeringu alusel lähtudes krundi kasutamise sihtotstarbest. Vajalik on sätestada nõuded, kuidas seda teha (nt nõuded võib kinnitada määrusena, meetodikana vms). Oluline on katastriüksuse sihtotstarvete ja krundi kasutamise sihtotstarvete omavaheline sidumine. Krundi kasutamise sihtotstarve peab olema seotud ka ehitise kasutamise otstarbega. Regulatsioon vajab ühese arusaadavuse tagamiseks selgemat sätestamist, erinevates seadustes sisalduvate normide vastavusse viimist ning regulatsiooni täitmist tagavate sätete siseseviimist vastavatesse seadustesse.

Üldplaneeringu kohase detailplaneeringu koostamine

DP menetlus erineb oma detailsusastmelt kõigist teistest planeeringuliikide menetlustest. Vajalik on käsitleda DP ülesandeid ja menetlusnorme terviklikus seoses. Arvestama peab, et DP on konkreetse ehitamis- ja maakasutussoovi realiseerimiseks ning ülesannete detailsus peab võimaldama kõigil aru saada, mida kavandatakse. Kui ÜP puhul on peamiseks ülesandeks leida tegutsemise jaoks parimad võimalikud asukohad ning neid põhjendada, siis DP enam asukohta ei otsi, vaid leiab soovitud maakasutamise optimaalseima võimaluse. Seega ei ole DP-s lahendamist vajavaks põhiküsimuseks mitte miks, vaid kuidas.

DP koostamise algatamine ja koostamise korraldamine ehk menetluse läbiviimine on sarnaselt ÜP-ga kohaliku omavalitsuse ülesanne. Kohalik omavalitsus viib läbi DP-de koostamise ellu ÜP-ga ette nähtud maakasutus- ja ehitustingimusi. DP algatamise ettepaneku võib teha igäüks. 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.

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. Kuid DP algatamisel on vajalik juba eelnevalt kaaluda, missugust ja millistel tingimustel planeeringut algatada. Igaühe õigus teha DP koostamise algatamise ettepanek on DP puhul kindlasti vajalik, sest DP maakasutuse ja ehituse alusena võib olla vajalik igaühele. Näiteks on DP ehitusprojekti koostamise aluseks ja planeeringu algatamisest keeldumisel saaks riivatud isiku õigus oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. DP puhul saab huvitatud isik teha algatamise ettepaneku ja KOV saab isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise korraldamise osaliseks üleandmiseks. Seega otsustab KOV (kokkuleppel huvitatud isikuga) algatamisel, kuidas korraldada DP koostamine ja finantseerimine.

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 verstaapost, see on huvitatud isikule indikatsiooniks, et taotlus on menetluse 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.

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 pika-ajaline 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 arvamuse avaldamiseks.

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 ehitusluba 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 elluviimise kavadega, 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 juhul, kui naabrusesse kavandatakse tootmisпарк. Seega tuleb need isikud kaasata, et nad saaksid esitada omapoolseid ettepanekuid oma maa väärtuse tagamiseks. Kuigi avalike s.h naabrite huvide kaitse on eelkõige KOV ülesanne, tähendab selline naabrite kaasamine avalike huvide kontrollmehhanismi. KOV ülesanne on tasakaalustatult arvestada kõiki selliseid huve.

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 § 22¹

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. Sarnaselt kehtivale seadusele peab uues regulatsioonis olema määratletud, millal tuleb kaasamiseks kasutada tähtitud postiteenust. Lähtudes planeerimisprotsessi ülesehitusest on küll oluline teavitada puudutatud isikuid algatamisest, kuid veelgi olulisem on teavitada juba valminud planeeringulahenduse avalikustamisest ja planeeringu kehtestamisest. Seetõttu peaks kuni planeeringulahenduse avalikustamiseni olema võimalik saata lihtkirju – välja arvatud juhul, kui selgub sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise vajadus, millest peab isikuid teavitama otsekohe informatsiooni selgumisel – ning avalikustamisest ja sellele järgnevatest toimingutest tähtkirju.

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 kaasneda võivate mõjude tutvustamiseks. Reeglina otsustab DP-d tutvustavate väljapanekute ja avalike arutelude vajaduse kohalik omavalitsus. Väljapanekute 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 kirjavahetusena 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. Vajab sätestamist nimekirja, milliste ametkondadega kooskõlastamine on kohustuslik (s.t sätestatud seaduses) ning millised kooskõlastajad peaksid saama esitada siduvaid kooskõlastusi. Lisaks tuleb tähele panna, et kooskõlastamine on HMS mõistes otsust tegeva haldusorgani arvamuse küsimine teise haldusorgani käest, mille tulemus võetakse arvesse otsuse tegemisel. Seega ei saa DP koostamist huvitatud isikule üle andes kohustada huvitatud isikut ka kooskõlastuste võtmiseks – see on ja jääb siiski otsust tegeva haldusorgani ja asjaomase haldusorgani vaheliseks suhtlemiseks.

Kooskõlastatud DP on valmis avalikule väljapanekule suunamiseks. Sarnaselt ÜP regulatsioonile ei ole vastuvõtmise toimingute sätestamine vajalik (vt ÜP menetluse regulatsiooni ettepanekut). DP puhul on kehtivas regulatsioonis avaliku väljapaneku kestus kaks nädalat, sellest piisab. Sisulises osas vt avalikustamise kohta MP regulatsiooni ettepanekut. 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 juhul, kui avalikul väljapanekul esitati ettepanekuid ja vastuväiteid (vt ÜP menetluse regulatsiooni ettepanekut).

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 viia läbi kogu avalikkuse teavitamise protseduuri, vaid piisab sellest, kui avalikkust teavitataks üldkorras algatamisest ja kehtestamisest. Haldusmenetluse põhimõtetele tuginedes on vajalik, et lihtsustatud korra menetluses osaleksid kõik need isikud, keda ka tavalise DP menetluse korral loetakse puudutatud isikuteks, kuid loobuda võib avalikustamise nõuete täitmisest seades tingimuseks arvestada puudutatud isikute kirjalike nõusolekutega. Eriti oluline on täpselt sätestada tingimused ja alused, millistel võib DP-d lihtsustatud korras läbi viia, eelkõige võib lihtsustatud korda kasutada nn ühekrundi planeerimisel või ka nn augutäite paneerimisel. Lihtsustatud korra kasutamise võib otsustada nii algatamisel kui ka hiljem, kuid sellest tuleb kohe taganeda, kui langevad ära lihtsustatud korras koostamise aluseks olevad tingimused, DP vastu tekib avalik huvi või puudutatud isikud protestivad põhjendatult DP lahenduse vastu.

DP kehtestamine lõpetab planeerimismenetluse. Sarnaselt ÜP kehtestamisotsustele peavad ka DP kehtestamisotsused olema igakülgset kaalutletud ja põhjendatud ning sellest peab olema avalikkust nõuetekohaselt teavitatud. DP-de puhul on eriti oluline, et kehtestamise otsusest saaksid teada need, kelle huvisid võib DP puudutada – puudutatud isikud. Kehtestamise otsuse ja sellest teavitamise kohta vt täpsemalt ÜP menetluse regulatsiooni ettepanekut.

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. Juhul, 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 vaid juhul, kui selleks on mingi konkreetne vajadus (nt kehtetuks tunnistamise vajadus). Ülevaatamise toiming peab eelnema kehtetuks tunnistamisele.

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. DP koostamine on vajalik nt ehitusprojekti koostamise aluseks, selleks et määratleda hoonestuse maht ja muud maakasutuse näitajad krundi

kohta. Arvestades KOV-de rahalisi ja muid ressursse, on mõistlik, et teatud juhtudel võib huvitatud isik anda oma panuse selle heaks, et DP saaks koostatud.

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 lahenduskaik, 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 seadusele tuleb regulatsioonis sätestada, et tegemist on halduslepinguga. Haldusleping on volitus haldusülesande täitmiseks, sest DP koostamine (kasvõi osaline) on olemuslikult haldusülesanne. Halduslepingu eelis võlaõigusliku lepingu seisneb selles, et halduslepingud on avalikud ning kõigil isikutel on võimalik tutvuda lepingu tingimustega. Avalik informatsioon selle kohta, kes ja mis põhjusel soovib DP-d koostada on kooskõlas planeeringute koostamise avalikkuse põhimõttega. Kõigile peab olema kättesaadav informatsioon, milline on DP koostamise tagamõte.

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. Seega peab planeerimise käigus asjaolude ilmnemisel KOV igakord otsustama, kas avalikud huvid on piisavalt kaitstud. Nt kui arendaja soovib rajada uut elurajooni ning teeb selle huvi realiseerimiseks DP, on KOV kohustatud jälgima, et elamise funktsiooniga seotud avalikud huvid oleksid samuti DP-s väljendust leidnud (mänguväljakud, haljastus, puhkeotstarve, avalikud teed ja tänavad, ühistranspordi kättesaadavus jne). Kuigi nt mänguväljakute ja haljastuse osakaal aitab tõsta elamu (elurajooni) üldist väärtust, ei saa eeldada huvitatud isikult (arendajalt) kõigi avalike huvidega arvestamist võrdselt erahuvidega. Erinevate huvidega võrdset arvestamist saab siiski hinnata vaid KOV. On oluline, et KOV teeks tasakaalustatud otsuse avalike huvide ja erahuvide vahel arvestades nii olemasolevaid kui tulevase elanikke ja omanikke.

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. Juhul, 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. Kui KOV on võtnud seisukoha DP koostamise vajalikkuse kohta ja DP algatanud, tuleb asuda DP koostamisele. Seega peab algatamiseks olema olemas informatsioon, kuidas planeeringut koostada. KOV on kohustatud lähtudes uurimispõhimõttest välja selgitama olulised asjaolud ning neist lähtudes tegema algatamise otsuse arvestades ka huvitatud isiku soovi. Olulisteks asjaoludeks on tingimused planeeringu koostamiseks ja elluviimiseks, mis KOV ja huvitatud isik kokku on leppinud. Sellest tulenevalt peaks uue regulatsiooniga täpsemalt sisustama ka DP koostamise rahastamise alused ja korra. Võimalus halduslepingu sõlmimiseks või sõlmimata jätmiseks on DP algatamiseks vajalik informatsioon.

Uus regulatsioon peab ette nägema lepingu sõlmimise võimaluse, kuid mitte kohustuse. Samas peab regulatsioon sätestama asjaolud, milliste esinemisel ei tohi KOV lepingut sõlmida. Sõltuvalt sellest, milline hakkab olema lepingu objekt, tuleb määratleda ka lepingusõlmimise keeld. Kindlasti tuleb lepingu sõlmimine vaid siis kõne alla, kui DP koostatakse ÜP elluviimiseks ja täpsustamiseks. Juhul, kui leping sõlmitakse vaid finantseerimiseks, pole rohkem ülesandeid selle lepinguga sätestada vajagi. Kui aga jätkub kehtiva seaduse kohane DP-de koostamiseks lepingu sõlmimise võimalus, võiks lähtuda PlanS § 10 lõikelõikes 6¹ sätestatud loetelust, millistel juhtudel on lepingu sõlmimine keelatud.

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. Oluline on lepingus fikseerida ka lepingu lõppemise ja lõpetamise alused. Lepingu lõppemist ei saa siduda vaid planeeringu kehtestamisotsusega, sest esineb ka võimalus, et planeeringu koostamine lõpetatakse ilma kehtestamisotsuseta. Selline otsus on kaalukuselt ja õiguslikult võrdne kehtestamisotsusega ning sellega lõpeb haldusmenetlus. Huvitatud isik ei saa nõuda, et sõlmitud lepingu alusel jõuaks planeering kindlasti ka kehtestamiseni. Samas on planeeringu kehtestamine lepingupooleks oleva KOV-i ja huvitatud isiku vahelise lepingu eesmärgiks.

Üldplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamine

Arvestades planeeringute hierarhiat peaks DP olema vastavuses ÜP-ga. ÜP põhilahenduse muutmise DP-ga peaks jääma erandlikuks võimaluseks, sest DP koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa linna või valla territooriumist, seega ei ole selle menetlemisel võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu valitsevat olukorda. ÜP-ga kehtestatud linna või valla arengu põhisuundadest kõrvalekaldumist ei tohi üldjuhul õigustada. ÜP põhilahenduse muutmise regulatsioon peab tagama üksnes paindlikuma võimaluse muutuvatele olude ja vajaduste arvestamiseks, mitte olema igasuguse ärihuvi või kitsa isikute ringi huvi väljenduseks.

ÜP põhilahenduse muutmise DP eesmärgi sõnastamisel peab lähtuma sarnaselt ÜP eesmärgi sõnastamisel küsimusest „miks“. Planeeringuala peab olema määratletud suuremana ja menetlusnõuded peavad olema sarnased ÜP menetlusnõuetega.

Vajaks sätestamist, millistel konkreetsetel (ja erandlikel) juhtudel on ÜP põhilahenduse muutmise DP-ga lubatud. Kergekäeliselt ÜP muutmise otsuseid saab ennekõike vältida põhjalikuma kaalutlemise ja avalikkuse senisest laiemas osalemisega planeerimisprotsessis. ÜP põhilahenduse muutmise DP-ga on võimalik vaid põhjendatud vajadusel, mille sisustamine on KOV ülesanne, kuid sarnaselt PlanS sätestatule peaksid regulatsioonis sisalduma ka suunised mõiste sisustamiseks. Peaks olema võimalus selliseid otsustusi järelevalve või kohtu korras kontrollida.

Samas ei ole õige siduda ÜP muutmise vaid avalike huvidega, sest mõningatel juhtudel on just erahuvid need, mis ei sisaldu ÜP-s ja millest lähtuvalt on vajalik ÜP-d muuta. Oluline on, et sellise otsuse teeks KOV ise ja et ÜP-d muutva DP koostamist ega selle tellimist ei antaks eraõigusliku huvitatud isiku kätte.

DP-ga ÜP muutmise võimalikkuse alternatiivina tuleb kaaluda sellise regulatsiooni kehtestamist, mille üldise hierarhilisuse põhimõtte kohaselt ei ole madalama astme planeeringuga kõrgema astme planeeringu muutmise üldse võimalik. Ajas muutuvatest vajadustest lähtumine tagatakse läbi muudatuste sisseviimise vastavasse planeeringusse lähtudes muudetava planeeringu

menetlemisele ettenähtud nõuetest. See tähendab, et kui on vajadus muuta ÜP-d, siis tulebki lähtuda ÜP menetlusest.

1.7 Järelevalve kohaliku omavalitsuse poolt koostatud planeeringute koostamise üle

1.7.1 Lähtekaalutlused

1.7.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Maavanema kui järelevalve teostaja pädevuses on planeeringu õigusaktidele vastavuse kontrollimine. See on eelkõige õiguslik järelevalve planeeringu menetlus- ja avalikustamisnõuete täitmise üle. Planeerimisprotsess hõlmab endas mitmeid menetlustoiminguid ja vaheotsustusi, mille põhjal saab hiljem tõestada, et planeeringut on läbi viidud nõuetele vastavalt. Planeerimisseadus sätestab järelevalve teostaja pädevuseks ka vaidlevate osapoolte lepitamise.

1.7.1.2 Eesti kehtiv õigus

Planeeringute koostamise üle teostatav järelevalve on reguleeritud PlanS §-s 23, mille kohaselt teostab maavanem ÜP ja DP koostamise üle järelevalvet enne planeeringu kehtestamist. DP üle ei teostata järelevalvet, kui DP on koostatud vastavuses kehtestatud ÜP-ga ja kõigi avalikul väljapanekul esitatud vastuväidetega on arvestatud või kui DP on koostatud lihtsustatud korras.

PlanS §-s 23 on toodud järelevalve teostaja pädevus ning muud järelevalve teostamise nõuded.

Järelevalve käigus lahendamata jäänud eriarvamused planeeringu koostamist korraldava kohaliku omavalitsuse ja järelevalvet teostava maavanema vahel lahendab Siseministerium.

Järelevalve teostaja annab pärast järelevalve käigus esitatud nõuete täitmist ja vastuväidete suhtes kokkuleppe saavutamist või nende kohta seisukoha andmist planeeringule oma heakskiidu.

1.7.1.3 Rakenduspraktika ja hinnang

Planeerimismenetluses teostab riiklikku järelevalvet maavanem, planeering tuleb järelevalve teostamiseks maavanemale esitada ning maavanem peab sellele andma oma heakskiidu või heakskiidu andmisest keelduma. PlanS-is sätestatud maavanema järelevalve on Vabariigi Valitsuse seaduse kohase järelevalve suhtes eriseaduse alusel läbiviidavaks järelevalveks, samas ei täpsusta see mitte kogu maavanema järelevalve menetlust, vaid ainult seda osa, mis puudutab veel jõustumata planeeringute üle järelevalve teostamist. Kui Vabariigi Valitsuse seadus käsitleb üksikakti seaduslikkuse järelevalvet, siis PlanS haarab menetlust laiemas mõttes. PlanS-st järeldub, et ühelt poolt on järelevalve teostaja pädevuses planeeringu õigusaktidele vastavuse kontrollimine (PlanS § 23 lg 3 p 1), kuid teisalt lisandub veel ka menetluse õiguspärasuse kontroll (ärakuulamine, vastuväidetele vastamine PlanS § 23 lg 3 p 5) ning maavanema enda osalus menetluses. Ilmneb, et PlanS mõttes pole maavanema järelevalve mitte passiivne *ex post* juriidiline kontroll, vaid see sisaldab interaktiivset võimalust kontrollida keerulise ja paljusid pooli ning huve ühendava menetluse käiku. Näiteks määrab maavanem planeeringute kooskõlastamise vajaduse PlanS § 17 lõikes 3 sätestatud juhtudel. Kooskõlastamise vajaduse määramise järelevalvemenetluslik aspekt on tagada asjaomaste asutuste kindlakstegemine;

abistav aspekt aga planeerimist korraldava omavalitsusorgani planeerimisdiskretsiooni hõlbustamine, kuivõrd kooskõlastuste kaudu selgitatakse välja tähtsust omavad kaalutlused ning omistatakse neile lõppotsuses õige kaal¹⁶².

PlanS § 23 sõnastusest lähtuvalt tuleb järelevalvet teostada „planeeringule“, samas kui järelevalve pädevusest lähtuvalt on tegemist menetluse seaduslikkuse ja õiguspärase toimumise kontrolliga. PlanS alusel teostab maavanem järelevalvet enne planeeringu kehtestamist, seega oleks õigem sõnastada PlanS § 23 lõige 1 kui järelevalve teostamine „planeeringu koostamise üle“.

Kehtivas õiguses puudub piisav materiaalõiguslik ning ka menetlusõiguslik regulatsioon olukorraks, kus haldusmenetluses tuleb akti andmise tingimused kooskõlastada järelevalveorganiga. Järelevalve teostaja annab planeeringule oma heakskiidu pärast järelevalve käigus esitatud nõuete täitmist ja planeeringu avalikul väljapanekul esitatud kirjalike vastuväidete suhtes kokkuleppe saavutamist või nende kohta seisukoha andmist ning teeb kohalikule omavalitsusele ettepaneku planeeringu kehtestamiseks. Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-12-07163 leidnud, et maavanema heakskiit planeeringule on HMS § 16 lg 1 kohane siduva iseloomuga kooskõlastus. Sellise heakskiidu andmine kujutab endast menetlustoimingut, mitte aga haldusakti andmist. Samas on Riigikohus ka tõdenud otsuses 3-3-1-27-08164, et heakskiidust ei saa tuletada kohaliku omavalitsuse kohustust kehtestada maavanema järelevalve läbinud planeering. Ka on Riigikohus otsuses nr 3-3-1-30-08165 kindel, et kui on tuvastatud maavanema järelevalvemenetluse kohustuslikkus planeeringu koostamise üle, ei saa enne selle läbiviimist kohalik omavalitsus planeeringut kehtestada. Seega juhul kui esinevad asjaolud, mis seadusest tulenevalt toovad endaga kaasa maavanema järelevalve kohustuslikkuse, võib planeeringu kehtestada üksnes järelevalve faktilise teostamise järel.

Maavanem peab olema planeeringu koostamise üle järelevalvet teostades sõltumatu. Maavanema järelevalve sõltumatust on nimetatud kohtupraktikas järelevalve teostamise põhiliseks eelduseks¹⁶⁶.

Riigikohus nentis otsuses nr 3-3-1-61-07167168, et planeeringu kehtestamise otsuse tühistamisel kaotab maavanema nõusolek tähenduse ka planeeringu kehtestamise otsuse andnud kohaliku omavalitsuse jaoks. Planeerimismenetluses on maavanema ja kohaliku omavalitsuse õiguslik vaherkord eelkõige haldusesisene ja seetõttu ei ole maavanema poolt antava kooskõlastuse kui menetlustoimingut iseseisev vaidlustamine üldjuhul võimalik. Järelevalveotsuse vaidlustamine eraldi on siiski võimalik juhul, kui järelevalveotsusest tuleneb siduv keeld planeeringu kehtestamiseks.

Kohaliku omavalitsuse poolt esitatud planeeringudokumentide laekumisel alustab maavanem järelevalvemenetlust. Järelevalve teostaja pädevus on justkui väga avar, aga samas ei ole selge, mis õigused järelevalve teostajal siiski on. PlanS on järelevalve osas üldsõnaline ja jätnud

162 Kanger, L., „Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle. Kohtupraktika analüüs.“ Riigikohus, õigusteabe osakond. 2009 – arvutivõrgus kättesaadav

163 RKHK o 19.04.2007, 3-3-1-12-07, p. 19. – RT III 2007, 18, 152

164 RKHK m 19.05.2008, 3-3-1-27-08 – arvutivõrgus kättesaadav <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-27-08>

165 RKHK o 22.09.2008, 3-3-1-30-08, p. 16.

166 TlnHK o 21.05.2008 nr 3-08-301, p 36.

167 RKHK o 19.05.2008, 3-3-1-61-07, p. 24.

168 RKHK o 19.05.2008, 3-3-1-61-07, p. 24.

järelevalve teostaja otsustada nii protseduuri kui ka sisu hindamise kriteeriumid. Planeerimisseadus ei sätesta selle menetluse läbiviimise täpsemaid reegleid.

PlanS § 23 lg 3 p 5 kohaselt kuulab maavanem järelevalvemenetluses ära kirjalikke vastuväiteid esitanud isikud, samuti planeeringu koostamist korraldava kohaliku omavalitsuse. Seadus ei sätesta seda, millises vormis esitab maavanem oma järeldusotsuse. Asjaolust, et maavanema järelevalvemenetlus toimub planeerimismenetluse raames ja on lõppastmes allutatud planeerimismenetluse eesmärkidele, ei saa veel järeldada, et maavanema järeldusotsuse näol on tegemist õiguslikus tähenduses pelgalt (planeerimismenetluse) menetlustoiminguga¹⁶⁹. Arvestades planeeringujärelevalve keerukust, on vaja tagada ühtne käsitlus ja kvaliteet. Täpsema ja ühtlasema kvaliteedi tagaks ühtsete järelevalvereeglite väljatöötamine. Selline, nn järelevalvestandard peaks sisaldama järelevalve läbiviimise protseduurireegleid ja kriteeriumeid, millest järelevalve teostaja saab järelevalve teostamisel lähtuda¹⁷⁰.

Maavanemal on planeerimismenetluse järelevalvet teostades väga erinevad ülesanded. Riigikohtu halduskolleegium on otsuses 3-3-1-87-08171 leidnud, et ÜP muutmise ettepaneku sisaldumine DP-s ning isiku poolt esitatud vastuväite arvestamata jätmine planeeringu koostamisel on PlanS järgi kaks erinevat järelevalve teostamise alust, mis mõlemad nõuavad vastava menetluse läbiviimist. Eriarvamuste lahendamise protseduuri näol on tegemist kohustusliku menetlusega, mille eesmärgiks on osapoolte vahelise vaidluse lahendamine. Maavanem saab planeeringule heakskiidu anda üksnes pärast vastuväidete suhtes kokkuleppe saavutamist või nende kohta seisukoha andmist

Planeeringute koostamise kvaliteedi parandamiseks tuleks järelevalve teostajal vajadusel sekkuda juba planeeringu koostamise varasemates etappides. Praegu – lähtudes PlanS § 23 lg 1 sõnastusest – teostatakse järelevalvet üksnes vahetult enne planeeringu kehtestamist, kuid peaks teostatama pidevat-jooksvat järelevalvet.

Praktikas on probleeme tekitanud tõsiasi, et kõik DP-d ei läbi järelevalvemenetlust. See, millal järelevalve on kohustuslik, on tõusnud ka vaidlusobjektiks¹⁷². Tihti tekitab probleeme ettepanekute ja vastuväidete eristamine (arvestamata jäänud vastuväidete korral läbib planeering järelevalvemenetluse, kuid PlanS arvestamata jäänud ettepanekuid ei maini). Samuti tekitab probleeme planeeringu põhilahenduse muutmise mõiste sisustamine, sest järelevalve läbivad need DP-d, mis muudavad ÜP põhilahendust. Kui maavanema järelevalve tuleb läbi viia, siis on järelevalve esemeks planeering tervikuna.

Kaaluda tuleb, kas järelevalve läbiviimise raames võiksid järelevalve teostajad teha ka ettepanekuid avaliku huvi (ja ka riigi huvi) paremaks esindamiseks planeeringutes. Praegu on järelevalve teostajal üksnes õigus kontrollida riigi huvi esindamist. Sedagi vaid juhul, kui puudub liigilt üldisem planeering, kuid kuna kõigis maakondades on planeeringud kehtestatud, siis on see säte sisutühi. Kui KOV ehitusmäärus puudub või on üldsõnaline, siis ei saa maavanem viidata vastuolule õigusaktiga ega kaitsta avalikku huvi, mis muudab ta konsultatiivorganiks, kellel ei ole

169 RKHK o 19.05.2008, 3-3-1-61-07, Kohtunik Indrek Koolmeistri eriarvamus p. 2.

170 Pärn, T., Maavanema järelevalve detailplaneeringute koostamise üle (Pärnu maakonnas 2006-2007). Bakalaureuse töö. Tartu Ülikool. 2008, lk 13

171 RKHK o 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p. 16.

172 Kanger, L., „Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle. Kohtupraktika analüüs.“ Riigikohus, õigusteabe osakond. 2009 – arvutivõrgus kättesaadav

tegelikku võimalust heakskiitu andmata jätta. Oleks otstarbekas laiendada seni seaduses pealtnäha vaid seaduslikkuse järelevalvet vähemalt osaliselt ka otstarbekusjärelevalveni, mida niikuinii tegelikkuses juba praegugi osaliselt teostatakse.

Järelevalvet teostatakse nii Vabariigi Valitsuse seaduse kui PlanS seaduse alusel, kuid seadusandja ei ole kahe seaduse järelevalve vahelist seost selgitanud. On üsna imelik, kui maavanem teostab korraga nii eel- kui ka järelkontrolli sama akti üle. Sellega muutub ju järelkontroll mõttetuks. Ometi ei ole topeltjärelevalve välistatud, sest kumbki seadus ei tee teisele mingit viidet ega näe teise seaduse tõttu järelevalvemenetluses ette mingeid erisusi. Probleem võib olla kahe seaduse puudulikus haakuvuses¹⁷³.

1.7.2 Regulatsiooni ettepanek

Planeerimisalase tegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil on KOV pädevuses. Seega otsustavad KOV-d ise, mismoodi korraldada elu ja suunata arengut oma territooriumil. KOV-d on väga erineva suuruse ja vajadustega, seetõttu on ka planeeringute koostamine neis väga erineval tasemel.

Eestis kehtivad seadused ei reguleeri piisavalt KOV järelevalvet ning seetõttu ei ole selle valdkonna üle tagatud avaliku võimu tõhus lünkadeta kontroll, mis tagaks KOV-l lasuvate ülesannete täitmise ja haldustegevuse korrigeerimise. Tuleb arvestada, et KOV poolt tema ülesannete täitmata jätmise võib rikkuda isikute põhiseaduslikke õigusi. Peaks olema loodud võimalused ja ette nähtud vahendid, mis võimaldaksid kohaldada KOV-le riiklikku sundi¹⁷⁴.

Eestis ei ole levinud KOV-de suhtes riikliku sunni kohaldamine ning riigi poolt teostatav järelevalve on eelkõige piirdunud KOV haldusaktide õiguspärasuse kontrollimisega, mis aga ei ole piisav tagamaks isikute õiguseid ega avalikke huve.

Eeltoodust lähtuvalt tuleb kaaluda õigusliku võimaluse loomist, millele vastavalt näiteks juhul, kui KOV ei ole koostanud vajalikku planeeringut, on riigil KOV-i suhtes võimalik rakendada analoogset regulatsiooni asendustäitmise ja sunniraha seaduses¹⁷⁵ kehtestatud: määratud riigi esindaja (nt Vabariigi Valitsus, ministeerium, maavanem) teeb ettekirjutuse planeeringu koostamiseks, milles on määratud ka planeeringu koostamise tähtaeg ja võimalik sunnivahend (asendustäitmine). Näiteks kui KOV ÜP-d määratud tähtajaks ei koosta, võib riiki esindav asutus kas ise või (planeerijaga) sõlmitud lepingu alusel korraldada planeeringu koostamise, nõudes seejärel asendustäitmise kulud sisse KOV-lt. Täna kehtiv asendustäitmise ja sunniraha seadus välistab üheselt sunnivahendite rakendamise vaid riigiasutuste suhtes. Kuna riigi ja KOV vahel puudub otsene subordinatsioonisuhe, on asendustäitmise mehhanismi rakendamine kohustuse täitmise eesmärgil põhimõtteliselt võimalik.

Asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 7 sätestab sunnivahendi adressaadid, kelleks on füüsiline isik või eraõiguslik või avalik-õiguslik juriidiline isik, keda on ettekirjutusega kohustatud nõutavat tegu tegema või keelatud teost hoiduma. Arvestades eeltoodut ja lähtudes kohaliku

173 Kanger, L., „Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle. Kohtupraktika analüüs.“ Riiigikohus, õigusteabe osakond. 2009 – arvutivõrgus kättesaadav

174 Suur, Ö., Järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. Kohaliku omavalitsuse eksternse järelevalve aspektid Eesti Vabariigis. Magistr töö. Tartu 2007

175 RT I 2001, 50, 283; RT I 2007, 24, 127

omavalitsuse korralduse seaduse § 10 lg 1 toodust, millele vastavalt on nii vald kui linn avalik õiguslik juriidiline isik, keda esindavad seaduste ja omavalitsusüksuse põhimääruse alusel ning kehtestatud korras oma pädevuse piires volikogu, volikogu esimees, valla- või linnavalitsus ning vallavanem või linnapea või nende poolt volitatud esindajad, võib asuda seisukohale, et asendustäitmise ja sunniraha seadus ei välista selles toodud regulatsiooni kohaldamist ka KOV-le.

Kehtiva seadusandluse alusel teostatakse KOV poolt korraldatud planeeringute koostamise üle järelevalvet enne planeeringu kehtestamist, seega on tegu preventiivse järelevalvevahendiga, mida kasutatakse enne haldusakti vastuvõtmist ehk enne planeeringu kehtestamist. Eelneva kontrolli ülesandeks on vältida õigusvastaste aktide väljaandmist. Järelevalve käigus toimub haldusmenetluse nõuete esmane kontroll ja tasemete ühtlustamine. Järelevalvemenetlus planeeringute koostamise üle on üksnes lisakontroll, et ulatusliku diskretsiooniga planeerimisotsused oleksid õiguspärased, vastaksid avalikele huvidele ja tagaksid isikute subjektiivsete huvide tasakaalustatud arvestamise. Järelevalve lõpeb heakskiidu andmisega, mis on haldusmenetluse seisukohast siduv kooskõlastus. Võiks kaaluda terminina vaid heakskiidu andmise mõiste kasutamist, sest järelevalve eelneb heakskiidu andmisele ning on heakskiidu andmise otsustamise protsessi osa. Järelevalve eesmärgiks on tagada olukord, kus oluliste puudustega haldusaktidel ei ole juriidilist jõudu. Preventiivse järelevalve teostamise nõue on soov anda hilisemate kohtuvaidluste vältimiseks enne planeeringu kehtestamist veelkord võimalus planeerimisotsused läbi analüüsida. Senine praktika on näidanud, et suur osa vigadest suudetakse järelevalve käigus avastada ja suur osa vaidlustest suudetaksegi järelevalve käigus lahendada. Seetõttu on järelevalve teostaja funktsioon väga oluline.

Järelevalve peaks sarnaselt kehtivale seadusele hõlmama nii õigusaktidele vastavuse kontrollimist kui ka menetluse õiguspärasuse kontrolli s.h vaidlevate poolte erapooletu ärakuulamine ja lahendamata vastuväidetele oma seisukoha andmine. Järelevalve roll planeeringu koostamise käigule peaks olema selgelt ja üheselt sätestatud. Vajalik on, et järelevalve teostaja saaks vajadusel sekkuda juba varases planeeringu koostamise etapis, ei piisa vaid vahetult enne kehtestamist tehtavast järelkontrollist.

Kooskõlastamine on asjaomaste ametkondade kontroll, seega tuleb järelevalvel teha tihedat koostööd kooskõlastuste andjatega. Reeglina tuleb kooskõlastada kõigi nende ametkondadega, kelle haldusalas olevaid küsimusi võib planeering puudutada. Järelevalve ülesanne on kontrollida, et ükski huvi ei jääks erialase ametkonna poolt kontrollimata. Seega seisneb järelevalve funktsioon riigi huvide järgimise kontrollimises ning see ei sõltu sellest, kas maa-ala kohta on varem kehtestatud planeeringut või mitte. Erinevad riigi ja teiste kohalike omavalitsuste organid peavad oma huvide planeeringus järgimist igal juhul kontrollima.

Järelevalvet tuleb teostada planeeringute koostamise üle, s.h ka kaalutusotsuste õiguspärasuse üle. Järelevalve peab objektiivselt hindama, kas kohalik omavalitsus on kasutanud talle antud planeerimisvõimu seaduslikult ja õiglaselt. Järelevalve ülesanne on kontrollida otsuste kaalutlemise õigsust ja põhjendamise piisavust.

Olulisim järelevalve funktsioon on nn lepitusmenetluse läbiviimine planeeringu koostamist korraldava kohaliku omavalitsuse ning planeeringu avalikul väljapanekul kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid esitanud isiku vahel, kui planeeringu koostamisel vastuväiteid ei arvestatud. Lepitusmenetluse läbiviimine vajab eraldi regulatsiooni, see peab hõlmama vähemalt vaidlevate poolte ärakuulamist ning seisukoha esitamist vastuväidete kohta. Teatud juhtudel võiks järelevalve lahendada ka erimeelsusi kohaliku omavalitsuse ja kooskõlastava haldusorgani vahel. Lepitusmenetlus peab toimuma kindlasti planeeringu koostamise lõppfaasis ja ainult sel juhul, kui osapooled ise kokkuleppele ei jõua.

Arvestades planeeringute järelevalve keerukust, on vaja tagada ühtne käsitlus ja kvaliteet. Täpsema ja ühtlasema kvaliteedi tagaks ühtsete reeglite väljatöötamine. Selline, nn järelevalvestandard peaks sisaldama järelevalve läbiviimise protseduureegleid ja kriteeriumeid, millest järelevalve teostaja saab järelevalve teostamisel lähtuda. Kaaluda võib mõiste „järelevalve“ asendamist mõne sisu paremini avava mõistega nt „heakskiit“ vms.

Uues regulatsioonis võiks kohalike omavalitsuste planeerimistegevuse üle järelevalvet teostada piirkondlik (kuni 4~8 üksust Eestis) planeerimise/ehitamise ja arenguküsimustega tegelev asutus, kelle ülesanne võiks olla ka regionaalplaneeringute koostamine. Kuna maavanem teostab Vabariigi Valitsuse seaduse kohast järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksikaktide üle (seega pärast planeeringu kehtestamist kehtestamisotsuse üle), siis ei sobi maavanem enne kehtestamist toimuva järelevalve läbiviijaks. Tehes ise enne kehtestamist planeeringu koostamise üle järelevalvet ning teatud juhtudel ka pärast kehtestamist haldusakti üle järelevalvet, tekib huvide konflikt. Alternatiivina tuleb kaaluda järelevalve üleandmist mõnele välisele haldusorganile, nt Õiguskantslerile, mis aga eeldab kindlasti täiendavate ametikohtade loomist Õiguskantsleri kantseleis.

Kohaliku omavalitsuse poolt koostatud planeeringud peavad hierarhilisuse printsiibist lähtudes olema kooskõlas regionaalplaneeringutega. Kõrgematele planeeringutele vastavuse kontrollimine peab olema selle haldusorgani ülesanne, kes neid koostab. Kui kehtestamise eelne järelevalve ei jää regionaalplaneeringute koostaja ülesandeks, siis peab ka tema andma siduva kooskõlastuse regionaalplaneeringule vastavuse kontrollimisel kooskõlastamise etapis ning vajadusel nõusoleku liigilt üldisema kehtestatud planeeringu muutmiseks.

Alternatiivina võib kaaluda regulatsiooni, mille kohaselt enne planeeringu kehtestamist tehakse läbi vaid lepitusmenetlus. Sisuliselt tähendaks see ära kuulamist erapooletu isiku poolt, kes selgitab välja vaidlevate/erimeelsete poole tahte ja huvid ning proovib leida kõiki pooli rahuldavat lahendust (eeldab teatud määral planeerimisalast ettevalmistust). Ülejäänud järelevalve ülesanded – kooskõlastuse/heakskiidu andmine enne kehtestamist – jäetakse ära. Alternatiivina võib sätestada vastava taotluse alusel vaid peale kehtestamist planeeringu õiguspärasuse läbivaatamise (selleks ettenähtud asutuse poolt) vaidemenetluse korra. Sellise alternatiivide puhulpuhul võib aga veelgi langeda planeeringute koostamise kvaliteet, sest KOVKOV planeeringuid ei kontrollitaks enam üldises korras. Mitmed Mitmed vead võivad jääda avastamata või saada avastatud liiga hilja.

1.8 Erimenetlustega planeeringud

1.8.1 Mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise planeering

1.8.1.1 Lähtekaalutlused

1.8.1.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Mitut kohalikku omavalitsust läbiv joonehitise (joonehitis) asukohavaliku planeeringu koostamine lisati PlanS-le 2007 aasta märtsis. Selle regulatsiooni seadusesse toomise tingisid järgnevad asjaolud.

1. Kuigi PlanS regulatsiooni kohaselt sai ka enne täienduse jõustumist joonehitise trassi koridori asukohta valida maakonnaplaneeringuga, ei saanud maakonnaplaneering olla joonehitise

projekteerimise aluseks ning projekteerimise aluseks tuli koostada ka üldplaneering, mis antud juhul tähendas tarbetut dubleerimist;

2. joonehitise asukohavaliku planeeringu koostamisel on teatud erisusi, mida senikehtinud regulatsioon ei arvestanud;

3. teeseadus (mis oli ainus joonehitise käsitlevate seaduste hulgas, mis püüdis reguleerida ka asukohavalikut) reguleeris joonehitise asukoha valikut liiga pealiskaudselt;

4. joonehitise asukoha valimine üldplaneeringuga osutus menetluslikult keeruliseks, kui mitut valda läbiva joonehitise asukoha valikuks oli vaja koostada valdade ühine üldplaneering ning ühise üldplaneeringu koostamiseks puudus nii mõnigi kord valdadel tahe¹⁷⁶.

1.8.1.1.2 Eesti kehtiv õigus

Mitut kohalikku omavalitsust läbiv joonehitis on riigimaantee, raudtee, torujuhe või kõrgepingeliin (§ 29¹ lg 1). Riigimaantee on:

1. põhimaantee, mis ühendab pealinna teiste suurte linnadega, neid linnu omavahel ning pealinna ja teisi suuri linnu tähtsate sadamate, raudteesõlmede ja piiripunktidega;

2. tugimaantee, mis ühendab linnu omavahel ning linnu põhimaanteedega;

3. kõrvalmaantee, mis ühendab linnu alevite ja alevikega, aleveid ja alevikke omavahel või küladega ning neid kõiki põhi- ja tugimaanteedega;

4. ramp ja ühendustee, mis on liikluse korraldamiseks ja liiklusvoogude kanaliseerimiseks rajatud eri- ja samatasandiliste maanteede ristumisalale;

5. muu majandus- ja kommunikatsiooniministri otsuse alusel riigimaanteede nimekirja kantud tee (teeseadus § 5 lg 2).

Raudtee on maatükiga püsivalt ühendatud rajatis, mille olulised osad on muldkeha ja sellele toetuv tee pealisehitus, mis koosneb rööbastest, pöörmest, liipritest ja ballastist (raudteeseadus¹⁷⁷ § 3 punkt 2).

Joonehitise trassi koridori asukoht määratakse üldjuhul maakonnaplaneeringuga. Asukohavalikul tuleb kaaluda mitut võimalikku asukohta (§ 29¹ lg 2). Kui joonehitise planeeringu algatamisel on teada või planeerimise käigus selgub, et algatatud planeering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa võõrandamise, teatab kohalik omavalitsus tähtsaadetisena edastatud kirjaga planeeringu algatamisest vastava kinnisasja omanikule kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates või planeeringu käigus asjaolude selgumise päevast arvates (§ 12 lg 4). Joonehitise asukohavaliku maakonnaplaneeringu lähtekohtade, eskiislahenduste, võimalike asukohavariantide ja planeeringu elluviimisega kaasneva võivate mõjude tutvustamiseks korraldatakse koostöös kohaliku omavalitsusega avalikke arutelusid (§ 29¹ lg 3). Maavanem teatab tähtsaadetisena edastatud kirjaga eeldatavasti joonehitise koridori jäävate kinnisasjade omanikele hiljemalt kaks nädalat enne joonehitise planeeringu avaliku väljapaneku algust planeeringu avaliku väljapaneku ning avaliku arutelu toimumise aja ja koha (§ 29¹ lg 4). Kohalik omavalitsus teatab tähtsaadetisena edastatud kirjaga kinnisasja omanikule, kelle kinnisasja suhtes

¹⁷⁶ Lass, J., Ruumiline planeerimine. 2008. Käsikiri

¹⁷⁷ RT I 2003, 79, 530; 2009, 3, 15

võidakse kohaldada sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise menetlust või planeering muudab omaniku tahte vastaselt senist maakasutust või krundi ehitusõigust, hiljemalt kaks nädalat enne joonehitise planeeringu avaliku väljapaneku algust planeeringu avaliku väljapaneku ning avaliku arutelu toimumise aja ja koha (§ 18 lg 5). Pärast joonehitise asukohavaliku maakonnaplaneeringu kehtestamist kantakse joonehitise asukoht vastavasse varem kehtestatud üldplaneeringusse. Joonehitise asukohavaliku maakonnaplaneeringu otsus jõustub järgmisel päeval pärast joonehitise asukoha kandmist kõigisse joonehitise asukohavaliku ala kehtestatud üldplaneeringutesse (§ 29¹ lg 5). Kui joonehitise asukoht on valitud maakonnaplaneeringuga, toimub joonehitise projekti koostamine kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel. Kui joonehitise juurde kuulub selle kasutamise seotud hoonete ja rajatiste kogum (raudteejaama hooned, alajaam või muu selline), koostatakse selle ehitamise aluseks vajalik detailplaneering maakonnaplaneeringu alusel (§ 29¹ lg 6).

1.8.1.1.3 Rakenduspraktika ja hinnang

Joonehitise mõiste on avatud läbi selliste mõistete, mis iseenesest ei ole selged (torujuhe, kõrgepingeliin), või mis ei hõlma tegelikult kogu reguleerimist vajavat (riigimaantee). Riigimaantee mõiste ei hõlma kohalikku maanteed, kohalikku teed, erateed ega teisi teid, millest räägib teeseadus, kuid mis samuti võivad läbida mitut kohalikku omavalitsust. Torujuhtme mõistet on Eesti seadustes küll kasutatud – torujuhe on hüdrotehniline rajatis (meresõiduohutuse seadus 178 § 2 punkt 26), aga ei ole avatud selle legaalseaduse mõistele. Samuti ei ole Eesti seadustes antud kõrgepingeliini legaalseaduse mõistele. Ei ole põhjendatud, miks ei võiks ka nende joonehitiste elementide kohta kasutada mõistet „teed ja tehnorajatised“.

Maakonnaplaneering on valitud joonehitise planeeringuinstrumendiks selle tõttu, et maakonnaplaneering on kohalike omavalitsuste ülene vahend. Joonehitise trassi koridori asukoha võiks määrata ka kohalike omavalitsuste poolt kehtestatavates üldplaneeringutes. Detailplaneeringuga ei saa riiklikke teid ja muid joonehitise planeerida, sest detailplaneering käsitleb vaid üht osa omavalitsuse territooriumist.

PlanS-s nähakse joonehitise asukohavaliku planeerimise instrumendina ette maakonnaplaneering, riigimaanteede ja raudteede ehitamist käsitlevad teeseadus ja raudteeseadus räägivad aga sellest, et nende teede ehitamiseks vajalik projekt koostatakse üldplaneeringu alusel. See tähendab, et esmalt tuleb koostada maakonnaplaneering, seejärel kanda maakonnaplaneeringus kindlaksmääratud tee asukoht üldplaneeringusse.

Teeseaduse § 19 ja raudteeseaduse § 31 sätestavad ka, et uue tee ehitamisel koostatakse projekti esimese etapina tee eelprojekt, millega määratakse kindlaks tee asukoht. Samuti nähakse ette, et eelprojekti koostamise käigus küsib omanik puudutatud isikute arvamust, millega eelprojekti koostamisel võimaluse korral arvestatakse. Kui tee asukoht erineb üldplaneeringu sätestatust, peab algatama planeeringute muutmise. Arusaamatu on, mis on enne – eelprojekt või planeering. Teeseaduse sõnastuse järgi on eelprojekti koostamise menetlus mõnevõrra sarnane planeerimismenetlusele. Samuti võib eelprojekti kajastatu erineda üldplaneeringu kehtestatust ning sellise erinevuse puhul tuleb algatada planeeringute muutmise. Eelprojekti menetlus ja planeerimismenetlus on teineteist dubleerivad, kuigi olemuslikult on need erinevad. Samuti võib

ühes menetluses tehtud kokkulepped ja peetud läbirääkimised teises menetluses jälle uuesti avada ning sarnastele tulemustele ei pruugita enam jõuda.

Praeguse regulatsiooni peamiseks puuduseks on see, et PlanS mõistes joonehitisele (eriti teed ja raudteed) esitatakse väga palju erinevaid nõudeid, mis puudutavad nii ohutust (liiklusohutus) kui ka ehituse iseärasusi. Kui tee rajamiseks peab kõigepealt olema olemas planeering, siis eeldab see, et planeering peab olema koostatud kõiki neid erinõudeid arvestades. Vastasel juhul ei ole võimalik selle planeeringu järgi ehitada nõuetekohast teed.

1.8.1.1.4 Regulatsioon võrreldavates riikides

Soome

LUBA-s sarnane regulatsioon puudub. Kohalikul tasandil täpsustab DP-d vaid tänavateplaan, millele on ette nähtud 14-päevane avalik väljapanek ja üldine avatud menetlus. Parkide plaanile kohaldatakse tänavateplaani koostamise menetluse avalikkuse sätteid, kui see on eriti oluline kinnisasjade omanike seisukohalt. (LUBD s 46) Avalikel aladel on lubatud ehitada vaid minimaalseid rajatise, mis on vajalikud ala eesmärkidest tulenevalt (LUBD s 47).

Taani

Taani planeerimisseadus joonehitise mõistet ei ava. Teede ehitamise ja planeerimise regulatsioon sätestatakse avalike teede seaduses.

Norra

Norra planeerimis- ja ehitusseaduse § 9-4 ei reguleeri küll eraldi joonehitiste planeerimist ja ehitamist, kuid räägib maantee planeerimisest. Selle sätte kohaselt võib Riiklik Maanteeamet välja töötada ja esitada ülevaateplaanide kavandeid, sealhulgas maantee-ehituse eeluuringuid ning maakasutuse ja hoonestuse detailplaneeringuid. Selliste plaanide avaliku väljapaneku otsuse võib teha Maanteeamet. Kohalikku omavalitsust tuleb planeeringuga kursis hoida.

Ministeerium võib kehtestada täpsemaid sätteid teede planeerimise, sealhulgas maantee-ehituse eeluuringute kohta. Maavalitsus ja kohalik omavalitsus kohustuvad Riikliku Maanteeameti planeeringu ettepanekuid menetlema nii kiiresti kui võimalik.

Teid kajastatakse vastavalt vajadusele ja abstraktsiooniastmele erinevates planeeringutes – maakonna-, üld- või detailplaneeringus. § 20-4 kohaselt täpsustatakse üldplaneeringus vajalikul määral mh kommunikatsioonisüsteemi olulised lülid. Samuti sätestatakse selles paragrahvis, et üksikute teevõrgu lõikude ja projektide puhul võidakse kehtestada, et on piisav, kui ala kaasatakse hoonestuse detailplaneeringusse enne tööde alustamist. § 23 kohaselt on riigipoliitilised sätted, maakonnaplaneering ja omavalitsusüksuse arengukava maakasutuslik osa on maakasutuse detailplaneeringute koostamisel suundaandvad.

Seadus näeb ette riigi kohustuse teha KOV-ga koostööd, kui maavalitsused või riigi ametiasutused valmistavad ette projekte, mille kohaselt on maakasutuse planeerimine või ümberplaneerimine vajalik või soovitatav, mis puhul tuleb KOV-ga konsulteerida ettevalmistuste varajases staadiumis. Sel juhul võib KOV jätta vastava ametiasutuse sooritada maakasutuse detailplaneeringu ettepanekute koostamise ja avalikustamisega seonduvad toimingud. KOV-i ja maavalitsuse vahelised maakasutuse planeerimist puudutavad vaidlusküsimused lahendab ministeerium (§ 29).

Teed Norra seaduse mõistes hõlmavad ka tänavaid koos kõnniteedega, jalgteid, jalgrattateid, läbisõidetavaid õuealaid ja platse, sh sillad, kanalid, raudteed, trammiteed, bussijaamad, parklad,

sadamad, lennujaamad ja muud liiklusrajatised koos vajaliku pindalaga liiklusalade rajamiseks ja ohutuse tagamiseks jms.

Saksamaa

Joonehitiste rajamine ei ole reguleeritud planeerimisõiguses vaid teedeehitusõiguses.

1.8.1.2 Regulatsiooni ettepanek

Sarnaselt vaadeldavatele riikidele tuleb juba üleriigilise planeerimise tasandil näha ette regulatsioon, mille alusel oleks riigil lähtudes riiklikest huvidest või ühiskondlikest kaalutlustest võimalik integreerida riiklike huve või kaalutlusi ka madalama astme planeeringute koostamisse ning võimalust astuda põhjendatud juhtudel kohaliku omavalitsuse ülesannetesse. Nimetatu ei eelda kindlasti üleriigilise planeeringu olemasolu, vaid võib toimuda ka (analoogselt Taanile) planeerimisalaste kohustuslike reeglite kehtestamise läbi Vabariigi Valitsuse poolt. Reeglina kavandatakse riigi jaoks olulised infrastruktuuri objektide asukohad regionaaltasandi planeeringuga. Vajalik on sätestada nõuded planeeringu detailsuse kohta, sest hierarhilisusest tulenevalt tuleb näha ette võimalus nimetatud regionaaltasandi planeeringu kehtestamise järel objektide kandmiseks kohaliku omavalitsuse planeeringutesse.

Joonehitise mõiste, kui seda peetakse vajalikuks edaspidi kasutada, vajab kindlasti korrigeerimist (mõiste võiks sisustada pigem tunnuste kaudu ja vajadusel esitada ka näidisloetelu). Alternatiivina võiks loobuda joonehitise mõiste kasutamisest ning selle asemel kasutada endiselt „teed ja tehnorajatised“. Ka nende puhul võib uues regulatsioonis sätestada reeglid või põhimõtted, kuidas toimida, kui need ulatuvad mitmesse omavalitsusse.

Mitme kohaliku omavalitsust puudutavate objektide puhul (mitte ainult joonehitised) peaks reguleerima pigem planeeringute kehtestajate, menetlejate ja teiste pädevate ametiasutuste (Maanteeamet, Tehnilise Järelevalve Amet jne) omavahelist koostööd, mitte konkreetseid objekte. Selliste objektide menetlusnormid peavad olema ühtsed teiste oluliste ruumiliste mõjudega objektide kavandamise normidega (vt järgnevat peatükki).

1.8.2 Olulise ruumilise mõjuga ehitise planeering

1.8.2.1 Lähtekaalutlused

1.8.2.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu

PlanS-is on sätestatud olulise ruumilise mõjuga objekti (ORMO) planeeringu koostamise eriregulatsioon. See mõiste ja regulatsioon on seaduses sätesatudsätetatud põhjusel, et varasemas praktikas koostatikoostati ulatusliku ruumilise mõjuga objekti kavandamiseks kavandamiseks DP, mida ei saanud aga alati pidada piisavaks.. Kuna DP koostamisel käsitletakse ainult planeeritavat maa-ala, jäi planeeringus käsitlemata laiem piirkond, mida ehitise võib mõjutada¹⁷⁹. Selleks, et tagada kogu ehitise mõjuala käsitlemine, on tehtud ÜP koostamine kohustuslikus ehitise asukoha valiku tegemisel. Kui ORMO võimalikud asukohad jäävad mitme kohaliku omavalitsuse territooriumile, merealadele või avalike veekogude aladele ja üldplaneeringute koostamine mitme

¹⁷⁹ Lass, J.. Ruumiline planeerimine. 2008. Käsikiri

kohaliku omavalitsuse omavahelisel kokkuleppel ei ole asukoha valikuks otstarbekas või võimalik, valitakse ORMO asukoht maakonnaplaneeringu alusel.

1.8.2.1.2 Eesti kehtiv õigus

PlanS kohaselt on ÜP või MP koostamine on kohustuslik ORMO asukoha valiku tegemisel. ORMO on ehitis, millest tingitud transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk ja tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile. ORMO nimekirja on kehtestanudkehtestanudVabariigi Valitsuse määrusega 180, sellesse on lülitatud:

1. toornafta töötlemise tehas, kui päevas kasutatakse toorainet 500 tonni või rohkem;
2. naftatoodete terminaal kogumahutavusega üle 5000 m³;
3. keemiatoodete terminaal kogumahutavusega üle 5000 m³ D- või C-kategooria kemikaali, või 500 m³ B-kategooria kemikaali või 50 m³ A-kategooria kemikaali;
4. aatomielektriijaam;
5. elektriijaam, mille energiatoodang ületab 500 MW;
6. rohkem kui 5 tuulikuga tuuleelektriijaam koguvõimsusega üle 7,5 MW;
7. radioaktiivsete jäätmete ajutine või lõppladustuspaik;
8. lennuväli;
9. kauba- või reisisadam mere rannal;
10. tavajäätmeprügila või püsijäätmeprügila üle 25 000 tonni jäätmete ladestamiseks;
11. tavajäätmete käitlemise ettevõtte võimsusega üle 100 tonni ööpäevas;
12. ohtlike jäätmete prügila;
13. ohtlike jäätmete käitlemise ettevõtte;
14. tammid ja veehoidlad rohkem kui 10 miljoni m³ vee kinnipidamiseks või hoidmiseks;
15. tselluloosi-, paberi- või kartongitehas;
16. mootorsõidukite alaline võidusõidu- või testimisrada;
17. kaitsevæe keskpõlügenoon;
18. tsemenditehas;
19. loomsete jäätmete matmispaik ja käitlemise tehas;
20. pärmide tööstusliku tootmise tehas;
21. lõhkeainete tootmise tehas.

1.8.2.1.3 Rakenduspraktika ja hinnang

ORMO asukohavaliku planeeringu koostamise erisusi reguleerib PlanS § 29². PlanS seletuskirja kohaselt oli ORMO regulatsiooni ja nimekirja koostamise aluseks eeldus, et nimekirja lülitatakse põhiliselt sellised objektid, millele on seatud keskkonnamõju hindamise kohustus, et tagada territooriumi käsitlemine ulatuses, kuhu vastava objekti mõju ulatub ning vältida selliste objektide asukoha valimist ainult DP alusel. 01.07.2009 jõustunud PlanS redaktsioonis on ORMO asukohavaliku nõudeid oluliselt täiendatud. Lisatud onon ORMO asukohavaliku tegemise võimalus ka MP alusel (§ 29² lõige 5), kui võimalikud asukohad asuvad mitme kohaliku omavalitsuse territooriumil, merealadel või avalike veekogude aladel ja üldplaneeringute

180 Vabariigi Valitsuse 15.juuli 2003.a määrus nr 198, avaldamismärge: RT I 2003, 54, 369

koostamine mitme kohaliku omavalitsuse omavahelisel kokkuleppel ei ole asukoha valikuks otstarbekas või võimalik. Vajadusel saab koostada ka mitut maakonda hõlmava planeeringu.

Arvestades, et ORMO nimekiri on kehtestatud Vabariigi Valitsuse poolt ning et nimekirja kantud objektide mõju (sotsiaalne, majanduslik, mõju looduskeskkonnale jms.) võib ulatuda ka mitme kohaliku omavalitsuse territooriumile, on selline riiklikul tasandil asukoha kavandamise võimalus kooskõlas planeerimise üldiste põhimõtetega. Regulatsioon vajab täiendamist ja ühtlustamist selles osas, mis käsitleb olulise keskkonnamõjuga tegevusi läbiviivaid ettevõtteid ja kemikaalseaduses¹⁸¹ sätestatud ohtlike ettevõtteid ning suurõnnetuse ohuga ettevõtteid, viies läbi nimetatud eriregulatsioonides toodud piirmäärade võrdluse ning vastavusse viimise kuna kehtivast regulatsioonist ei ilmne nimetatud ettevõtete tegevuste omavaheline suhestus ja seega võivad mitmed tegevused olla üheaegselt hõlmatud erinevatest seadustest tuenevate nõuetega.

Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-88-04182 kohaselt vaidlustati KOV-i volikogu otsus, millega kehtestati Kagu-Eesti regionaalprügila territooriumi ja ümbritsevate maa-alade DP Prügila asukoha valik ei ole KOV-i pädevuses, kuid selliste projektide puhul, millega kaasneb oluline mõju keskkonnale, peab pädev haldusorgan veenduma, et selliste mõjude väljaselgitamine, hindamine ja alternatiivide kaalumise on teostatud nõuetekohaselt.

PlanS kohaselt on vajadusel lubatud teha ka ORMO asukoha eelvalik, kui võimalikke asukohti on rohkem kui kaks. Asukoha eelvaliku tegija võib olla maavanem, kohalik omavalitsus või muu ORMO ehitamisest huvitatud juriidiline isik. Asukoha eelvaliku tulemuste kohta eraldi otsust ei langetata, huvitatud isiku poolt tehtud asukoha eelvalik on tema enda vastutusel tellitud töö. Kui maavanem või kohalik omavalitsus eelvalikuga nõustub, algatab ta selle alusel ORMO asukoha lõpliku valiku tegemiseks ÜP või MP. Asukoha eelvaliku tegemine toimus praktikas enne eeltoodud regulatsiooni kehtima hakkamist (kuni 30.06.2009), mistõttu peeti vajalikuks vastav tegevus ka õiguslikult reguleerida ja sätestada selle avalikustamise reeglid, et tagada huvitatud isikute õigeaegne informeerimine ja kaasamine protsessi. ORMO asukoha valimise võimalus MP-ga on vajalik näiteks juhtudel, kui objekti võimalikud asukohad asuvad valdades, mis ei ole piirinaabrid, sest sellisel juhul ei ole võimalik valdade ühist ÜP-d koostada. Seetõttu lisati PlanS –sse regulatsioon, mis annab võimaluse valida ORMO asukohta MP-ga juhtudel, kui kavandatava objekti võimalikud asukohad asuvad mitme kohaliku omavalitsuse territooriumil, samuti võib ORMO asukohta valida MP-ga, kui võimalikud asukohad asuvad merealadel või avalike veekogude aladel ja üldplaneeringute koostamine mitme kohaliku omavalitsuse omavahelisel kokkuleppel ei ole asukoha valikuks otstarbekas või võimalik.

1.8.2.1.4 Regulatsioon võrreldavates riikides

Vaadeldud võrdlusriigid ei sisalda olulise ruumilise mõjuga objekti mõistet. Riiklike vajadusi rahuldavate ja olulist mõju omavatest erahuvidest lähtuvate planeeringute koostamine on lahendatud teistsuguste menetluste kaudu.

181 RT I 1998, 47, 697; 2009, 12, 74

182 RKKHK o 09.03.2005, 3-3-1-88-04, p 28. – RT III 2005, 10, 90.

1.8.2.2 Regulatsiooni ettepanek

Eriregulatsiooni kehtestamist objektide kavandamiseks, millest tulenev mõju võib hõlmata laia piirkonda, võib pidada põhjendatuks, kuna sunnib otsustajat piisava täpsusega hindama ja kaaluma ORMO mõjude tagajärgi elukeskkonnale tervikuna.

Uues regulatsioonis võib PlanS sisalduvasisalduva regulatsiooni põhimõtted aluseks võtta. Tulenevalt ORMO-ga kaasnevate mõjude laiaulatuslikkusest on reeglina põhjendatud ORMO asukoha valimine MP alusel, kuid arvestades objektide mitmekesisust, ei ole alati ORMO asukoha valimisel otstarbekas uue MP koostamine ja seega peaks säilima võimalus teatud juhtudel ORMO asukoha valikuks ÜP alusel. Vajalik on sätestada erisused tavapärase planeeringu koostamisest. Eelkõige on vajalik, et planeeringu täpsusaste võimaldaks anda selle alusel välja projekteerimistingimusi ja oleks seega menetluslikult sarnane DP menetlusega (eelkõige puudutatud isikute kaasamise ja kehtestamisotsuse vaidlustamise osas).

Sisuliselt tuleb üle vaadata VV määrus, millega on kehtestatud ORMO nimekiri ja vajadusel seda muuta või täiendada. Lahti tuleb mõtestada ORMO suhe ettevõtetesse, mille tegevusega kaasneb oluline keskkonnamõju, millele laienevad KeHJS tulenevad nõuded.

1.8.3 Riiklikult tähtsa ehitise planeering

1.8.3.1 Lähtekaaluks

1.8.3.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Riiklikult tähtsa ehitise (RTE) kavandamisega seotud erisused (6 ptk) toodi planeeringute regulatsiooni 2003.a 1. jaanuaril kehtima hakanud PlanS-ga. Regulatsiooni eesmärgiks on tagada riigi sekkumisvõimalus kohaliku omavalitsuse planeerimistegevusse juhtudel, kui tegemist on riigile olulise ehitise kavandamisega. Regulatsiooni kasutatakse juhul, kui kohaliku omavalitsusega ei saavutata kokkulepet riiklikult tähtsa ehitise paigutamiseks KOV territooriumile. Vabariigi Valitsusele on antud õigus erandkorras anda maavanemale üle KOV õigused ja kohustused ÜP ja DP koostamisel. Erandkord on vajalikuks osutunud praktikas ilmnunud raskuste tõttu riiklikult tähtsa ehitise paigutamisel. Näiteks Vaivara ohtlike jäätmete hoidla rajamine läks riigile tunduvalt kallimaks võrreldes teiste võimalike asukohtadega. Läänemeremaadest on samalaadne regulatsioon olemas Roots183.

1.8.3.1.2 Eesti kehtiv õigus

RTE on PlanS § 32 alusel kaitseväe ja Kaitseliidu harjutusväli, sõjaväelennuväli, rahvusvaheline tsiviillennuväli, elektrijaam, mille energiatoodang ületab ühe kolmandiku riigi elektritarbimisest, üleriigiline ohtlike jäätmete lõppladustuspaik, üleriigiline radioaktiivsete jäätmete hoidla ja riigikaitse otstarbega sadam.

RTE asukohaettepanekud koostab ministeerium, kelle valitsemisalasse kavandatav ehitis kuulub (§ 33 lg 1). Asukohaettepanekud koostatakse üldjuhul mitme asukoha kohta. Ettepanekute koosseisu kuuluvad majanduslik ja tehniline põhjendus ning keskkonnamõjude hindamine (§ 33

lg 2). Asukohaettepanekute alusel alustab ministeerium läbirääkimisi ehitise võimaliku asukoha kohalike omavalitsustega ehitise lõpliku asukoha kokkuleppimiseks (§ 33 lg 3). RTE eriregulatsiooni ei rakendata, kui võimaliku asukoha kohaliku omavalitsusega saavutatakse kokkulepe ehitise asukoha suhtes s.t et võimaliku asukoha kohalikud omavalitsused pole keeldunud riiklikult tähtsa ehitise oma territooriumile paigutamisest. Juhul, kui kokkulepet ei saavutata, esitab kohalik omavalitsus ministeeriumile kirjaliku põhjenduse RTE oma territooriumile paigutamisest keeldumise kohta kuue kuu jooksul pärast ministeeriumi kirjaliku asukohaettepaneku esitamist kohalikele omavalitsusele (§ 34 lg 1). Seejärel teeb ministeerium Vabariigi Valitsusele ettepaneku eriregulatsiooni rakendamiseks ja üldplaneeringu algatamiseks, arvestades asukohaettepanekute kohta koostatud majanduslikke ja tehnilisi põhjendusi ning keskkonnamõju hindamist (§ 34 lg 2). Otsuse RTE üldplaneeringu algatamise kohta teeb Vabariigi Valitsus (§ 34 lg 3). RTE lõpliku asukoha valiku aluseks koostatava üldplaneeringuga planeeritava maa-ala suuruse määrab maavanem koostöös ministeeriumi ja ehitise asukohajärgse kohaliku omavalitsusega. Planeeritava maa-ala suurus kooskõlastatakse regionaalministriga (§ 34 lg 4). Üldplaneeringu koostamisel ja kehtestamisel ning ehitamise aluseks vajaliku detailplaneeringu koostamisel ja kehtestamisel täidab planeeringu koostamise korraldaja ülesandeid maavanem. Maavanem korraldab planeeringu koostamist koostöös ministeeriumiga, kelle valitsemisalasse RTE kuulub, ja RTE asukohajärgse kohaliku omavalitsusega (§ 34 lg 5). RTE asukohta määrava üldplaneeringu ja detailplaneeringu koostamisel teostab järelevalvet planeeringu koostamise üle Siseministeerium (§ 34 lg 6). RTE asukohta määrav üldplaneering ja detailplaneering kooskõlastatakse lisaks planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega (§ 34 lg 7).

1.8.3.1.3 Rakenduspraktika ja hinnang

Tulenevalt seaduses sätestatust algatab reeglina ÜP koostamise kohalik omavalitsus. RTE puhul on ÜP koostamise õigus antud Vabariigi Valitsusele, mis jääb aga osaliselt arusaamatuks, kuna vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 84 sätestatule esindab maavanem riigi huve, mis annaks võimaluse ka maavanemale riigi huvidest lähtuvalt ÜP kui oma üldistusastmelt objekti konkreetse asukoha valikuks sobiliku planeeringu algatamiseks. Eeltoodut toetab asjaolu, et RTE kavandamisel ÜP ja DP koostamisel ja kehtestamisel on maavanemale antud õigus asuda kohaliku omavalitsuse ülesannetesse.

Arvestades, et RTE-na käsitletavat objektid on loetletud ka ORMOna, tekib küsimus osaliselt dubleeriva regulatsiooni otstarbekusel. Seega oleks vajalik ühese ja selge regulatsiooni kehtestamine RTE kavandamiseks ja ehitamiseks, sh otsustusõiguse täpsem piiritlemine.

1.8.3.1.4 Regulatsioon võrreldavates riikides

Soome

LUBA-s RTE regulatsiooni ei ole.

Taani ja Norra

Norras kehtiv planeerimis- ja ehitusseadus, ega ka Taanis kehtiv planeerimisseadus riiklikult tähtsa ehitise kavandamisega seonduvaid küsimusi ei reguleeri, e analoogne regulatsioon puudub. Arvestades nii Norras kui Taanis planeerimistegevuse eest vastutava ministeeriumi (keskkonnaministeeriumi) 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 käsitletavates riikides puudub.

Saksamaa

Saksamaal on RTE regulatsioon laiali paljudes eriseadustes. Näiteks on olemas haiglate vajaduse plaan haiglate finantseerimise seaduses või ka föderaalmaanteede vajaduste plaan maanteedevõrgu väljaehitamise seaduses. Planeerimisõiguse esemesse RTE otsesõnu ei kuulu, see on pihustunud paljudesse seadustesse. Igal liidumaal on oma RTE-d. Seega on Saksamaa õiguslik, aga ka riigi võimalustest, vajadustest ja suurusest tulenev olukord Eestiga antud küsimuses võrreldamatu.

1.8.3.2 Regulatsiooni ettepanek

Uues regulatsioonis oleks vajalik kehtestada üldine õiguslik reeglistik, mis võimaldab teatud juhtudel riigil, lähtudes riiklikest huvidest, sekkuda kohaliku omavalitsuse planeerimistegevusse ning vajadusel astuda kohaliku omavalitsuse ülesannetesse. Nimetatud mehhanismi rakendamisel oleks tagatud ka RTE ehitamise eraldi reguleerimise eesmärk - tagada riigi sekkumisvõimalus kohaliku omavalitsuse planeerimistegevusse juhtudel, kui tegemist on riigile olulise ehitise kavandamisega - selleks eraldi määratletud objektide nimekirja kehtestamata. Toodud lahenduse eelduseks oleks aga kogu riigi haldussüsteemi ülevaatamine ja pädevuste korrastamine. Alternatiivina tuleks kaaluda RTE kavandamise menetluse viimist sarnastele alustele ORMO regulatsiooniga, mille puhul ehitamisele eelnev asukoha valik toimub reeglina regionaaltasandi planeeringuga.

1.9 Planeerimise õiguslikud järelmid

1.9.1 Planeeringu kehtestamisotsuse vaidlustamine

1.9.1.1 Lähtekaaluatlused

1.9.1.1.1 Eesti kehtiv õigus

PlanS § 26 sätestab planeeringute kehtestamise vaidlustamise. Planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks on igal isikul õigus ühe kuu jooksul, arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saama planeeringu kehtestamisest, pöörduda kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi (§ 26 lg 1).

Iga isik võib teha üldplaneeringu või detailplaneeringu kehtestajale ettepaneku kehtestatud planeeringu või planeeringu kehtestamise otsuse seaduse või muu õigusaktiga vastavusse viimiseks, kui ta leiab, et kehtestatud planeering sisaldab vastuolu seaduse või muu õigusaktiga või planeeringu kehtestamise otsus on vastuolus seadusega. Planeeringu kehtestanud maavanem või kohalik omavalitsus teeb oma otsuse ettepaneku kohta, viib planeeringu või selle kehtestamise otsuse vastavusse seaduse või muu õigusaktiga, kui ta leiab, et ettepanek on põhjendatud, ning informeerib ettepaneku tegijat oma otsusest ja ettepaneku vastuvõtmise või tagasilükkamise põhjustest tähtsaadetisena edastatud kirjaga ühe kuu jooksul ettepaneku kättesaamise päevast arvates (§ 26 lg 2).

1.9.1.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Kohtusse pöördumine

Isikul on kehtiva PlanS-i kohaselt võimalus vaidlustada planeeringute kehtestamine pöördudes kohtusse vastavalt § 26 lõikele 1.

Igal isikul õigus ühe kuu jooksul arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saada planeeringu kehtestamisest, pöörduda kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Tegemist on nn populaarkaebusega. Planeeringute vaidlustamise kohta on seadusandja seega leidnud, et avalik huvi planeeringu objektiivse õiguspärasuse saavutamiseks kaalub üles mis tahes üksikisiku subjektiivse õiguse.

Kohtumenetluse seadustike kui konstitutsiooniliste seaduste normid on senini lähtunud kaksikjaotusest, mille kohaselt haldusaktide ja toimingute vaidlustamine toimub halduskohtumenetluses, mida saab kaebetähtaega järgides teha isik, kelle õigusi on rikutud; üldaktide vaidlustamine toimub põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, mille algatamise õigus on piiratud ringil subjektidel, ning mida saab reeglina teha tähtajapiiranguteta. PlanS allutab vaidlused halduskohtule (kuigi PlanS § 26 lg 1 ei täpsusta kohtualluvust ja ütleb lihtsalt „kohus“) ning seda sõltumata planeeringute tegelikust olemusest (õigustloov akt, haldusakt või toiming).

Planeerimismenetluses on haldusorganil väga lai diskretsiooniruum, kohus ei saa kontrollida haldusorgani otsustuse otstarbekust. Riigikohus märkis määruses nr 3-3-1-9-98184, et planeerimisotsustused alluvad kohtulikule kontrollile piiratud ulatuses ning kohus ei saa otsustada planeerimisotsustuse otstarbekuse üle.

„Planeerimisotsuse sisu ei saa kohus kontrollida kitsas tähenduses, sest planeerimiskaalutus on võimude lahususe põhimõtte kohaselt täidesaatva võimu, mitte kohtuvõimu pädevuses. Selles mõttes on tegelik planeerimisotsus, st otsustamine ühe variandi kasuks planeerimisprobleemi erinevate lahendusvõimaluste hulgast, poliitiline otsus. Seepärast ei tohi kohtud püüda läbi suruda oma ettekujutust planeerimisest, vaid võivad ainult kontrollida, kas planeerimist teostav organ pidas konkreetsete planeerimismeetme puhul kinni kehtiva õigusega sätestatud planeerimiskaalutluse piiridest.

Planeerimisotsuse langetamisel võib eksida nii menetlusõiguse kui ka materiaalõiguse vastu. Nii võib planeerimisotsus osutada õigusvastaseks menetlusvea tõttu, näiteks kui ei avalikustatud planeerimisdokumente või rikuti osalemisõigust (nt ei kuulatud ära puudutatud isikuid). Planeerimisotsus võib õigusvastane olla ka seetõttu, et ei pööratud tähelepanu materiaalsele keskkonnaõigusele, ükskõik kas siseriiklikul või Euroopa tasandil. Õigusvastasus võib tuleneda ka sellest, et haldusorgan tegi puudutatud huvide kaalumisel õiguslikke vigu (nt jättis olulised faktilised asjaolud arvesse võtmata).

Planeerimisotsust võib kontrollida ainult kirjeldatud laadi õiguslike vigade suhtes, mitte aga selles suhtes, kas võeti vastu parim võimalikest planeerimisotsustest. Üldiselt ei ole olemas ühte ja ainust parimat planeerimisotsust õiguslikus mõttes; pigem võivad õiguslikust aspektist vaadatuna olla laitmatud mitu varianti“¹⁸⁵.

184 RKHK m 13.03.1998, 3-3-1-9-98. – RT III 1998, 11, 125.

185 Hien, lk 455

PlanS § 26 lg 1 annab selgesõnaliselt võimaluse kohtusse pöördumiseks isikutele, kes leiavad, et planeeringu kehtestamise otsus on õigusvastane. PES-i kohaselt oli planeeringu kehtestamise otsuse kohtus vaidlustamise õigus isikutel, kelle kirjalikke ettepanekuid avaliku väljapaneku ja järelevalve käigus ei arvestatud. Populaarkaebust PES-is ei olnud ning PlanS-i seletuskirjast ei selgu põhjus, miks anti vaidlustamise õigus kõigile isikutele. Seega võib PlanS § 26 lg 1 alusel planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks halduskohtusse pöörduda igäüks, kes leiab, et see otsus on õigusvastane, ning olenemata sellest, kas see otsus tema õigusi rikub või tema vabadusi piirab. Sellise isiku poolt esitatud kaebuse puhul ei pea halduskohus kaebuse rahuldamise või mitterahuldamise otsustamisel kontrollima seda, kas vaidlustatud akt tema õigusi rikub või vabadusi piirab¹⁸⁶.

On avaldatud arvamust, et seadusandja oleks võinud eristada igäühe avatud menetlust haldusmenetluses ja halduskohtumenetluses. Avalike huvide kaitseks piisaks igäühe võimalusest planeerimismenetluses osaleda. Kaebeõiguse puhul võiks jääda siiski pigem subjektiivsete õiguste kaitse süsteemi juurde. Avalike huvide suurema kaitse peaks tagama ka Arhusi konventsioonist tulenev keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigus, sest tavaliselt on just keskkonnakaalutlused need avalikud huvid, mis oma olemuse tõttu (teaduslik ebakindlus, keskkonnamõjude impersonaalsus, ebaselgus keskkonnakaitse eesmärkides) võivad vajada planeerimismenetluses täiendavat kaitset. Keskkonnaorganisatsioonidele antud kaebeõigus aitab kanaliseerida probleeme ning peaks eelduslikult tagama ka kvaliteetsema kohtuvaidluse¹⁸⁷.

Ettepaneku tegemine KOV-le üld- või detailplaneeringute seadustega vastavusse viimiseks

Isikul on kehtiva PlanS § 26 lg 2 kohaselt võimalus vaidlustada planeeringute kehtestamine tehes planeeringu kehtestajale ettepaneku viia üld- või detailplaneering või selle kehtestamise otsus seadustega vastavusse. Selles sättes räägitakse nii planeeringu kui ka planeeringu kehtestamise otsuse osas ettepanekute esitamisest.

Planeeringu kehtestanud kohalik omavalitsus teeb oma otsuse ettepaneku kohta, viib planeeringu või selle kehtestamise otsuse vastavusse seaduse või muu õigusaktiga, kui ta leiab, et ettepanek on põhjendatud, ning informeerib ettepaneku tegijat oma otsusest ja ettepaneku vastuvõtmise või tagasilükkamise põhjustest tähtsaadetisena edastatud kirjaga ühe kuu jooksul ettepaneku kättesaamise päevast arvates. Selles sättes on öeldud, et isikul on õigus teha üldplaneeringu või detailplaneeringu kehtestajale, so kohalikule omavalitsusele, ettepanek planeeringu või selle kehtestamise otsuse õigusaktidega vastavusse viimiseks. Kokkuvõtlikult võib tõdeda, et PlanS § 26 lg 2 järgi saab teha ettepaneku planeeringu seadustega vastavusse viimiseks vaid kohalikule omavalitsusele.

§ 26 lg -ga 2 seondub probleem maavanema antud pädevuste kohatisest kattuvusest. Kui isik on teinud KOV-le ettepaneku viia kehtestatud planeering või planeeringu kehtestamise otsus vastavusse seaduse või muu õigusaktiga ning KOV vastab ettepanekule eitavalt, võib isik pöörduda maavanema poole taotlusega järelevalve teostamiseks. Maavanemal on õigus vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõikele 1 teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle. Kui maavanem leiab, et kohaliku omavalitsuse üksikakt kas täielikult või osaliselt ei vasta õigusaktidele, võib ta esitada kirjaliku ettepaneku viia üksikakt või selle säte 15 päeva jooksul õigusaktidega vastavusse. Kui

186 RKKH o 09.06.2004, 3-3-1-28-04 – RT III 2004, 17, 204

187 Parrest, lk 468

KOV maavanema seisukohaga ei nõustu, pöördub maavanem protestiga halduskohtusse. Samas on maavanem planeeringu enne kehtestamise otsustamist heaks kiitnud ning on vähetõenäoline, et maavanem hiljem leiab, et tema poolt heaks kiidetud planeering on õigusaktiga vastuolus. Maavanem teostab korraga nii eel- kui ka järelkontrolli sama akti üle, mistõttu muutub järelkontroll sisuliselt mõttetuks.

1.9.1.1.2 Regultatsioon võrreldavates riikides

Soome

Soomes on seadusest tulenev erandlik kaebeõigus paljudel erisubjektidel nagu keskkonnakeskused ja muud asutused nende valitsemisala küsimustes (LUBA s 191), aktiivsed rahvusorganisatsioonid, naaberomavalitsused (LUBA s 192 lg 2 p 3) ja isikud, kellel on puutumus. Populaarkaebust samas siiski ei ole. Seadusandja on oluliselt laiendanud aga võimalust kohtusse pöörduda selle kaudu, et piisab puutumusest, mitte subjektiivsete avalike õiguste riivist.

Taani

Taanis reguleerib planeerimisotsuste vaidlustamist Taani planeerimisseaduse 14. peatükk. Seadus sätestab §-s 58 võimaluse esitada kaebusi looduskaitseaduse kohaselt moodustatud Loodusküsimuste Apellatsiooninõukogule. Loodusküsimuste apellatsiooninõukogu otsuseid ei saa teistele haldusasutustele edasi kaevata. Õigus kaebust esitada on § 58 kohaselt keskkonnaministril ja üldiselt igapähele, kellel on asjaga seotud õiguslikke huvisid, sealhulgas rahvusparkide seaduse kohaselt asutatud rahvuspargifondil. Õigus kaebuse esitamise on lisaks ka üleriigilistel ühingutel ja organisatsioonidel, mille põhieesmärk on looduse ja keskkonna kaitsmine või oluliste kasutajahuvide kaitsmine maakasutuses, kui ühingu või organisatsiooni tegevus põhineb põhikirjal või seadusel, kus on dokumenteeritud selle eesmärgid ning ühing või organisatsioon esindab vähemalt 100 liiget.

Taanis on õigus vaidlustada kõiki planeerimisseadusega tehtud planeerimisotsuseid kohtus, esitades kohtusse hagi 6 kuu jooksul pärast otsuse teatamist. Otsuste puhul, mis on ametlikult teatavaks tehtud, arvestatakse hagi esitamiseks lubatud aega otsuse teatavakstegemise kuupäevast (§ 62).

Saksamaa

Erinevalt Eesti detailplaneeringutest on hoonestusplaan õigustloov üldakt, täpsemalt määrus (BauGB § 10 lg 1) ja allub abstraktsele¹⁸⁸ normikontrollile (VwGO § 47 lõike 1 p 1), aga ka üksikjuhtumi kontrollile (*Inzidentkontrolle*). Sisuliselt tähendab see seda, et igaüks, kelle õigusi hoonestusplaan riivab või võib tõenäoliselt tulevikus riivata, võib esitada halduskaebuse normi (hoonestusplaan) õiguspärasuse kontrolliks. Vastav kaebus tuleb esitada kahe aasta jooksul vastava akti teatavaks tegemisest arvates. Samas puudub Saksamaal populaarkaebus.

¹⁸⁸ saksa k. *prinzipale Normenkontrolle*, ka kasutatud *abstrakte Normenkontrolle*; vt. pikemalt Kopp/Schenke, VwGO, § 47 Rn 1 Fn 1.

1.9.1.2 Regulatsiooni ettepanek

Kõige olulisema küsimusena planeeringute vaidlustamise juures tuleb kaaluda, kas tulevases regulatsioonis populaarkaebus säilitada või mitte. Samas on see lõppastmes poliitiline otsus, kuid *actio popularis* ehk populaarkaebus võiks Eesti õiguses säilida. See on saanud Eesti planeerimisõiguse olemuslikuks elemendiks, selle kohta on tekkinud arvestatav kohtupraktika ja see aitab tõhusalt kaasa demokraatliku kodanikuühiskonna arengule (keskkonnaorganisatsioonide ja kohaliku elu edendajate kaasärääkimisvõimalus kasvab). Nn tankistide ehk alusetute kaebuste kõrvaldamiseks on nüüd halduskohtumenetluse seadustikus loodud alus ilmselgelt perspektiivitu kaebuse tagastamiseks (§ 11 lg 3¹ p 5).

Arvatavasti on sätte mõte vältida pahatahtlikkust, kui on arvata, et kellelgi võiks olla plaanis planeering alusetult vaidlustada. Seega võiks selline sätte seaduses sisalduda, kuid kindlasti vajaks muutmist 14 päevane tähtaeg. Samas, kui arvestada seda, et isik võib planeeringu kehtestamisest teada saada palju hiljem kui 14 päeva või ka 30 päeva, ei pruugi ükskõik millise tähtaja ettenägemine nende 14 päeva asemel anda soovitud tulemust. Liiga pikk tähtaeg aga võiks hakata pärssima kohaliku omavalitsuse arengut.

Alternatiivselt tuleks kaaluda, kas RP ja MP puhul on ikka populaarkaebuse võimalus asjakohane. Arvatavasti piisaks nende riiklikult koostatavate planeeringute puhul vaidlustusõiguse andmisest isikutele vaid subjektiivsete õiguste rikkumise korral.

1.9.2 Kinnisasja võõrandamine ja sundvõõrandamine

1.9.2.1 Lähtekaalutlused

1.9.2.1.1 Regulatsiooni eesmärk ja sisu

Kehtiva regulatsiooni eesmärgiks on tagada, et kehtestatud planeeringuid oleks võimalik ka realselt ellu viia, säilitades tasakaalu planeeringu elluviimise vajaduse ja isikute põhiõiguste tagamise vahel. PlanS eristab kinnisasja võõrandamist kehtestatud planeeringu elluviimiseks kahel alusel – kinnisasja võõrandamine e sundost (§ 30) ja sundvõõrandamine (§ 31).

1.9.2.1.2 Eesti kehtiv õigus

PlanS § 30 kohaselt on kohalik omavalitsus kohustatud kinnisasja omaniku nõudel omandama olemasoleval hoonestusalal asuva kinnisasja või selle osa kohese ja õiglase tasu eest kui:

- 1) kehtestatud DP või ÜP-ga nähakse ette kinnisasja või selle osa kasutamine avalikul otstarbel;
- 2) piiratakse oluliselt kinnisasja senist kasutamist või muudetakse senine kasutamine võimatuks.

PlanS § 31 kohaselt võidakse kehtestatud ÜP või DP elluviimiseks kohaldada kinnisasja sundvõõrandamist kinnisasja sundvõõrandamise seaduses¹⁸⁹ (KASVS) ettenähtud alustel ja korras.

PlanS piirdub sundvõõrandamise reguleerimise osas vaid viitega kinnisasja KASVS-le, toomata esile mingeid erisusi.

¹⁸⁹ RT I 1995, 30, 1380; 2007, 24, 128

KASVS § 2 kohaselt on kinnisasjakinnisasja sundvõõrandamine kinnisasja võõrandamine omaniku nõusolekuta üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitamise eest. KASVS § 3 lg 1 toob esile ka loetelu, millistel eesmärkidel võib lähtudes üldistest huvidest kinnisasja sundvõõrandamist läbi viia:

- 1) piirivalve-, politsei-, tolli-, kinnipidamisasutuste-, tuletõrje- ja päästeteenistuse ehitiste rajamiseks või laiendamiseks;
- 2) energia tootmiseks, samuti energiaga varustamiseks vajalike ehitiste rajamiseks või laiendamiseks;
- 3) avalike sadamate ja lennuväljade ning neid teenindavate ehitiste rajamiseks või laiendamiseks;
- 4) maavarade kaevandamiseks;
- 5) liinide rajamiseks või laiendamiseks;
- 6) avalike õppe- ja kasvatus- ning ravi- ja hoolekandetasutuste rajamiseks või laiendamiseks;
- 7) avalikult kasutatava tee (riigimaantee ja kohaliku tee, välja arvatud talitee), avaliku raudtee ja väljaku ehitamiseks või omandamiseks;
- 8) ümbrust või maastikupilti tunduvalt kahjustavate ehitiste muutmiseks või kõrvaldamiseks, kui omanik ei ole seda antud tähtpäevaks teinud;
- 9) veekogudele, maastikulistele vaatamisväärsustele, kaitstavatele loodusobjektidele ja kultuurimälestistele juurdepääsu loomiseks ning nimetatud objektide säilimise tagamiseks;
- 10) kultuuri- ja spordiväljakute, avalike supelrandade, turismimarsruutide, puhkeparkide rajamiseks või laiendamiseks;
- 11) kalmistute rajamiseks või laiendamiseks;
- 12) üldkasutatavate jäätmeheidlate ja jäätmekäitluseks vajalike ehitiste rajamiseks ja laiendamiseks;
- 13) üldkasutatavate veehaarete, veeheidlate veevarustamiseks, kanalisatsiooniks ja vee puhastamiseks vajalike ehitiste rajamiseks või laiendamiseks;
- 14) küttegaasipaigaldise ehitamiseks;
- 15) surveadme ja -seadmestiku ehitamiseks;
- 15¹) riigipiiriga külgneva maa võõrandamiseks Eesti Vabariigi rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks;
- 15²) riigipiiriga külgneva maa omandamiseks piiriribaks;
- 15³) riigikaitse objektide rajamiseks või laiendamiseks;
- 16) muudel seaduses sätestatud juhtudel.

Kinnisasja sundvõõrandamise otsustab Vabariigi Valitsus. Seaduses sätestatud juhtudel võivad sundvõõrandamise otsustada teised riigiasutused või kohalik omavalitsusüksus. Sundvõõrandamist ei välista seaduse sätted, mis keelavad või kitsendavad kinnisasja võõrandamist või jagamist, samuti kinnistusraamatusse kantud kolmandate isikute õigused.

Sundvõõrandamine on lubatud PlanS vastava DP koostamise kohustusega aladel kehtestatud DP alusel ja DP koostamise kohustuseta aladel kehtestatud ÜP alusel. Sundvõõrandamine kinnisasja omandamiseks avalikult kasutatava tee või avaliku raudtee ehitamiseks on lubatud kehtestatud ÜP ja tee või raudtee eelprojekti või ehitusprojekti alusel. Kinnisasja sundvõõrandamise otsustamisel lähtutakse kehtestatud planeeringust.

Rakenduspraktika ja hinnang

PlanS-s sätestatud kinnisasja võõrandamist käsitleva regulatsiooni kehtestamise eesmärk jääb mõneti ebaselgeks, kuna sisuliselt on tegemist kinnisasja või selle osa omandamisega poolte kokkuleppel, millele kohaldub eeskätt asjaõigusseaduses ja võlaõigusseaduses¹⁹⁰ sätestatu. Ilmselt on regulatsiooni eesmärgiks anda omanikule, kellele kuuluvat kinnisasja või selle osa kavandatakse hakata ÜP-st või DP-st lähtuvalt kasutama avalikul otstarbel, piiratakse senist kasutusotstarvet või muudetakse senine kasutamine võimatuks, piisav kindlustunne, et tema nõudel vastav kinnisasi kohese ja õiglase tasu eest ka võõrandatakse.

PES § 30 lg 3 kohaselt lasus kahju õiglase ja kohese hüvitamise kohustus üleriigilisest planeeringust või MP-st tulenevate kitsenduste puhul riigil, muudel juhtudel kohalikul omavalitsusel või DP koostamisest huvitatud isikul. PlanS seletuskiri vastava normi seadusest väljajätmise kohta selgitust ei anna. Hüvitise suurus määrati kinnisasja omaniku ja kahju hüvitamiseks kohustatud isiku kokkuleppel. Kui kokkulepet ei saavutatud, määras hüvitise suuruse kohus huvitatud isiku nõudel. PlanS § 2 sisalduvad kinnisomandile planeeringu alusel kitsenduste seadmist käsitlevad sätted asusid PES § 30 koosseisus. Muus osas oli PES sätestatud regulatsioon sisuliselt sama.

Kuni 30.06.2009 kehtinud KASVS redaktsiooni kohaselt puudus riigil võimalus (erinevalt ÜP ja DP käsitlevas regulatsioonist) MP-ga kavandatavate tegevuste elluviimiseks sundvõõrandamise kohaldamiseks. Eeltoodust lähtuvalt muudeti KASVS § 3 lõiget 4 lisades võimaluse, et teeprojekti aluseks saab teatud juhtudel olla ka MP. Muudatus oli eelkõige vajalik selleks, et mitmeid kohalikke omavalitusse läbivate riigiteede asukoht määratakse tihti maakonna tasandil koostatava planeeringu ja tee eelprojekti või ehitusprojekti alusel. Kuna tee kavandamine võis senini toimuda ainult ÜP või DP alusel, andis muudatus võimaluse riigi poolt kavandatava avalikult kasutatava tee või avaliku raudtee ehitamiseks sundvõõrandamist läbi viia ka MP alusel.

Koos eelnimetatud muudatuse sisse viimisega KASVS –sse asendati PlanS –s kasutatav temin „olemasolev hoonestusala“ terminiga „olemasolev hoonestatud maa-ala“, et sätestada üheselt nõue, mille kohaselt on kohalikul omavalitsus kinnisasja omaniku nõudel kohustatud koheselt ja õiglase tasu eest omandama juba hoonestatud kinnisasja või selle osa. Samuti oli muudatuse eesmärgiks välistada PlanS § 9 lg 2 punktis 3 seni kasutatud mõiste „krundi hoonestusala“ kasutamist vales kontekstis (PlanS § 9 lg 2 p 3 kohaselt tähendab „krundi hoonestusala“ krundi osa, kuhu võib rajada krundi ehitusõigusega lubatud hooneid). Nimelt on Tallinna Ringkonnakohus tõlgendanud olemasolevat hoonestusala kui ala, kus enne planeeringu kehtestamist ei olnud ehitamine keelatud¹⁹¹.

Samuti ei selgu kehtivast regulatsioonist üheselt, kas PlanS § 30 punktides 1 ja 2 sätestatud tingimused peavad esinema koos või mitte.

PlanS-s sätestatud kinnisasja sundvõõrandamise regulatsioon §-s 31 on üldsõnaline, mis ei sätesta üheseid aluseid sundvõõrandamise läbiviimiseks ega sellega seonduvate kulude kandmiseks. Samas on nimetatud regulatsioon sätestatud küllaltki ammendavalt KASVS -s.

Eestis kehtiv õiguslik regulatsioon näitab planeeringu kui võimaliku põhiõiguste riive aluseks oleva akti vastutusrikast rolli Eesti õiguskorras. Praktikas on enamus kinnisasja sundvõõrandamisi läbi viidud KASVS § 12¹ lg 1 alusel, mille kohaselt kohaliku tee ehitamise või

¹⁹⁰ RT I 2001, 81, 487; 2008, 59, 330

¹⁹¹ TlnRngk 3-05-196

omandamise eesmärgil kinnisasja omandamiseks läbiviidavas sundvõõrandamismenetluses teeb sundvõõrandamise otsuse valla- või linnavolikogu valla- või linnavalitsuse esitatud eelnõu alusel.

Põhiseaduse § 32 kohaselt on igäühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest. Igäühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitis või selle suurus.

Riigikohus on otsuses nr 3-2-1-59-04192 märkinud: „Sundvõõrandamine kui põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandi põhiõiguse kandja täielik või osaline ilmajätmine omandist on väga intensiivne omandiõiguse piirang, mille puhul põhiseadus sätestab kvalifitseeritud seadusereservatsiooni. Vastavalt põhiseaduse § 32 lõike 1 teisele lausele võib omandit omaniku nõusolekuta seaduses sätestatud juhtudel ja korras küll võõrandada, kuid põhiseadus ise seab sellise võõrandamise põhiseaduspärasuse sõltuvusse täiendavatest lisatingimusest. Esiteks tohib omandit seaduses sätestatud juhtudel ja korras sundvõõrandada üksnes üldistes huvides, teiseks peab see toimuma õiglase ja kohese hüvitise eest. /.../ Lisaks üldiste huvide järgimisele peab omandi sundvõõrandamine põhiseaduse kohaselt toimuma õiglase ja kohese hüvitise eest. Riigikohtu halduskolleegium leidis otsuses nr 3-3-1-51-03193, et „põhiseaduse § 32 lõike 1 teine lause loob riigile kohustuse tagada riigi poolt ette nähtud sundvõõrandamise korral õiglase hüvitise maksmine sundvõõrandatava vara omanikule. Seejuures võib õiglast hüvitist maksta ka kolmas isik, näiteks sundvõõrandatava vara omandaja. Kui makstav hüvitis ei ole piisav, on riik rikkunud põhiseaduslikku omandigarantiid.“

Seega on selge, et lähtudes kehtivast regulatsioonist võib planeering kui võimaliku sundvõõrandamise aluseks olev dokument olla põhiõiguste riive aluseks.

1.9.2.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides

Soome

Soomes kehtiva kinnisasja sundvõõrandamise seaduse § 3 lg 4 kohaselt on sundvõõrandamine nimetatud seaduse paragrahvi lõike 1 punktides 1–7 ja 9–15 nimetatud juhtudel lubatud planeerimisseaduse mõistes detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel kehtestatud detailplaneeringu alusel ja detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel kehtestatud üldplaneeringu alusel. Sundvõõrandamine kinnisasja omandamiseks avalikult kasutatava tee või avaliku raudtee ehitamiseks on lubatud kehtestatud üldplaneeringu ja tee või raudtee eelprojekti või ehitusprojekti alusel. Sama seaduse § 12 lg 4 vastavalt lähtutakse sundvõõrandamise otsustamisel kehtestatud planeeringust.

Taani

Taanis kehtiva planeerimisseadus eristab alade tagasivõtmist, ülevõtmist ja sundvõõrandamist.

Planeerimisseaduse § 45 kohaselt võib kohalik omavalitsus kooskõlas kommuuniplaneeringuga otsustada linnatsoonis või suvilapiirkonnas olevaid alasid maatsooni tagasi võtta (Taanis on kogu riik jaotatud linnatsoonideks, suvilapiirkondadeks ja maatsoonideks) –samasisuline regulatsioon Eestis puudub, samuti vajadus ka selle kehtestamiseks. Samuti võib kohalik omavalitsus omaniku

192 RK üldkogu o 18.03.2005, 3-2-1-59-04

193 RKKHK o 20.06.2003, 3-3-1-51-03 - RT III 2003, 24, 239

taotlusel vastava ala linnatsoonist või suvilapiirkonnast maatsooni tagasi võtta juhtudel, kui ala piirneb maatsooniga ja tagasivõtmine on planeerimise seisukohast mõistlik. Eraomandis olnud alade maatsooni tagasivõtmisel võidakse kompenseerida kulud, mida omanik on kandnud seetõttu, et kinnistud on kasutatud linnatsoonis. Kompensatsiooni taotlus esitatakse kohalikele omavalitsusele, kes teavitab kompensatsiooni nõudest Keskkonnaministeeriumit. Keskkonnaministeerium lepib kokku kompensatsiooni suuruse. Riik maksab 1/3 kommuuni kompensatsiooni- ja menetluskuludest.

Paragrahvi 47 kohaselt võib kohalik omavalitsus sundvõõrandada eraisikule kuuluva kinnistu või kinnistuga seotud eraõigused, kui sundvõõrandamine on vajalik linnaplaneeringu kohaseks linnaarenduseks või kohaliku planeeringu jõustumiseks. Sundvõõrandamisele kohaldatakse avalike teede seaduse paragrahvides 45 ja 47-49 sätestatud ja makstava summa määravad selleks pädevad takseerimisasutused.

Põllumajandustootmiseks, aianduseks, puukooliks või puuviljakasvatuseks kasutatava kinnistu omanik võib kinnistu osalisel või täielikul maatsoonist linnatsooni või suvilapiirkonda ülevõtmisel nõuda 4 aasta jooksul pärast ülevõtmist kinnistu või selle osa eest rahasummat, mille määrab takseerimisasutus.

Kui kohaliku planeeringule vastavalt on määratud kinnistu kasutamine ühiskondlikul eesmärgil, võib kinnistu omanik nõuda kommuunilt kinnistu kompensatsiooni eest ülevõtmist. Kommuunil on ülevõtmiskohustus vaid siis, kui vastava ala majanduslik kasutamine, mis on kooskõlas ümberkaudsete kinnistute tegeliku kasutamisega, ei ole võimalik.

Sama kehtib ka juhul, kui planeeringu kohaselt ei tohi kinnistul asuvat hoonet ilma kohaliku omavalitsuse loata lammutada ja sellist luba ei anta. Ülevõtmiskohustus on kommuunil vaid siis, hoone lammutamine vähendab märgatavalt kinnistu väärtust.

Norra

Norra planeerimis- ja ehitusseadusega kehtestatud regulatsioon eristab sundvõõrandamist ja DP-st tuleneva kahju hüvitamist.

Sundvõõrandamist reguleerib Norra planeerimis- ja ehitusseaduse VIII ptk (§ 34-45). Sundvõõrandamine on kinnistu või hoone või muu, kinnisasjaga seotud asja omandi sunniviisiline omandamine kompensatsiooni vastu hindamise alusel, või sunniviisiline kasutusõiguse, servituudi või muu kinnisomandiga seotud õiguse omandamine, muutmine, ülekandmine või asendamine kompensatsiooni vastu hindamise alusel. (mõiste oluliselt laiem kui meil, räägitakse ka kompensatsioonist ja hindamisest) Paragrahvi 35 lg 1 vastavalt võib nii riik kui ka kohaliku omavalitsuse volikogu teostada sundvõõrandamise maakasutuse või hoonestuse DP elluviimise eesmärgil. Kohalik omavalitsus võib ministeeriumi nõusolekul sundvõõrandamist laiendada väljaspool planeeringuala. Ministeeriumi nõusolek ei ole vajalik teetrassi süvendite ja tammide jaoks maa sundvõõrandamisel väljaspool planeeringuala. Puudutatud isikutele peab olema antud võimalus oma seisukoha esitamiseks. Sundvõõrandamist ei saa läbi viia juhul, kui see puudutab maad, mis planeeringuga on eraldatud põllumajandusmaaks

Uuendusmaadeks planeeritud alade sundvõõrandamisel võib kohalik omavalitsuse volikogu anda nõusoleku selleks, et sundvõõrandamise õiguse saab muu õigussubjekt, kes vastutab uuenduse läbiviimise eest (Meil sundvõõrandamise õiguse delegeerimise võimalust ette nähtud ei ole).

Ministeeriumi nõusolekul võib kohaliku omavalitsuse volikogu uue tiheasustusala rajamiseks, tulekahju läbi või muul viisil hävinud piirkondade maakasutuse eesmärgil sundvõõrandamise läbi viia ka sõltumata kehtestatud planeeringu olemasolust. Samuti võidakse sundvõõrandamine läbi viia kruntide suhtes mille omanik ei täida kohaliku omavalitsuse ettekirjutust krundil asuvate

ehitiste või rajatiste korrashoiuks. Kohalik omavalitsus võib ministeeriumi nõusolekul sundvõõrandamise läbi viia ka kanalisatsioonirajatiste ehitamiseks.

Hoonestamata või kohaliku omavalitsuse hinnangul ilma majandusliku või praktilise väärtusega hoonega maatükke võib kohaliku omavalitsuse volikogu otsusega sundvõõrandada tingimusel, et neid ei ole maakasutuse või hoonestuse DP kohaselt võimalik iseseisvalt hoonestada. Nimetatud juhtudel on sundvõõrandamise eesmärgiks on krundile otstarbekamate piiride või kuju andmine.

Juhul, kui planeeringuga on määratud hoonestamata ala maakasutuse sihtotstarbeks avalik liiklusala, puhkeala, ühisala, uuendusala, samuti riigi, maakonna ja kohaliku omavalitsuse ehitisteks ja kalmistuteks ning planeeringuga kaasneb kohaliku omavalitsuse või tema nõusolekul muu õigussubjekti õigus hoonestamata ala sundvõõrandamiseks, võib maa ala omanik või rentnik nõuda sundvõõrandamise kohest läbiviimist.

Sundvõõrandamisele kuuluvat ala võidakse kohaliku omavalitsuse taotlusel põhjendatud juhtudel ka laiendada. Nimetatud juhul teeb vastava otsuse kohus.

Kui kohalik omavalitsus on sundvõõrandanud elumajadega hoonestatud maa, tuleb majaomanikule anda võimaluste piires uus eluaseme krunt vana läheduses. Kohalikul omavalitsusel on kohustus hankida ajutine eluase neile, kes sundvõõrandamise tagajärjel on eluasemest ilma jäänud.

Enne sundvõõrandamise läbiviimist võib kohaliku omavalitsuse volikogu nõuda eelhindamise läbiviimist hüvitise määramiseks.

DP-st tuleneva kahju hüvitamist võib nõuda juhul, kui DP elluviimisest tulenevalt kaasneb kinnistu rikkumine ehituskrundina ning kinnistut ei saa kasutada ka muul tulutooval viisil, maksab kohalik omavalitsus kompensatsiooni hindamise alusel (§ 32). Kahju hüvitamise nõue tuleb esitada 3 aasta jooksul pärast maakasutuse või hoonestuse DP avalikustamist. Juhul, kui ministeerium on vastavalt seaduses sätestatule, nõudnud kohalikult omavalitsuselt planeeringu koostamist või teinud seda ise (§ 18), lasub kompensatsiooni maksmise kohustus riigil. Samuti on ettenähtud eriregulatsioon juhtudeks, kui planeeringu elluviimisega seoses ühe kinnistu kasutusväärtus kasvab, kuid teistel samal alal asuvate kinnistute väärtus oluliselt väheneb.

Paragrahvi 59 kohaselt viiakse hindamist läbi vastavalt 1.06.1917 seadusele nr 1 hindamise ja sundvõõrandamise kohta ja § 60 kohaselt võib eriliste asjaolude olemasolul ministeerium kohaliku omavalitsuse taotlusel vastu võtta otsuse, et kohalikul omavalitsusel peab olema 5 liikmeline hindamiskohus, kes teostab hindamist asjades, kus vabatahtlikult võõrandatakse maa ja õigused, mida omandaja oleks seaduse alusel saanud ka sundvõõrandada.

Seega Norras kehtiv planeerimis- ja ehitusseadus sätestab regulatsiooni sundvõõrandamiseks ja DP-st tuleneva kahju hüvitamiseks, mida võib pidada piisavalt põhjalikuks ja detailseks.

Saksamaa

Saksamaal eristatakse sundvõõrandamist kinnisasja hüvitamist rahas või ülevõtmise teel. Sundvõõrandamisel on initsiatiiv selle läbiviimiseks riigi käes, ülevõtmist saab nõuda omanik.

Kui DP-s on kindlaks määratud, et alal on avalikuks kasutamiseks mõeldud spordi- või mänguväljakud, elualad erivajadustega inimeste gruppidele, siis peab omanikule omandi piiramise hüvitama. See ei kehti spordi- ja mänguväljakute suhtes, kui need teenivad omaniku huve või temal lasuvat õiguslikku kohustust.

Omanik võib nõuda omandi ülevõtmist niivõrd, kui talle poleks DP elluviimise korral kinnisasja säilitamine majanduslikult vastuvõetav või ei saaks ta seda endisel viisil ega muul lubatud viisil

kasutada või kui § 32 järgi projekti ei tohi ellu viia ja seetõttu tühistatakse luba ehitise seniseks kasutamiseks või luba muudetakse oluliselt (§ 40.2). Omanikule hüvitatakse kahju rahas, kui § 32 järgi projekti ellu viia ei tohi ja seetõttu rakendub kinnisasja kasutamine majanduslikus mõttes. Kui omandi ülevõtmise nõude eeldused on täidetud, võib nõuda ainult seda (§ 40.3).

Sarnane regulatsioon on Eestis praegu olemas sundvõõrandamise nõudena. KASVS § 3 lg 2 näeb ette, et kinnisasja omanik võib taotleda talle kuuluva kinnisasja võõrandamist riigi või kohaliku omavalitsuse poolt, kui kehtestatud avalik-õiguslikud kitsendused ei võimalda kinnisasja kasutamist vastavalt senisele sihtotstarbele. Lõike 3 kohaselt ei ole sundvõõrandamine lubatud, kui eesmärk, milleks sundvõõrandamist taotletakse, on saavutatav ilma teise isiku omandis oleva kinnisasja omandamiseta. Seadus näeb selleks puhuks ette sundvalduse (§ 6) ja kinnisasja osa sundvõõrandamise (§ 14).

Hüvitis kõnni-, sõiduteede, ärajuhtimissüsteemide (*Leitungsrechten*) ja taimerajatiste (*Bindungen für Bepflanzungen*) rajamise korral: omanik võib nõuda nendel aladel kaitsemeetmete võtmist. See ei hõlma kohustust taluda avalikke ühendusteid, mis teenivad kinnisasjadele juurdepääsetavust ja ühendust kommunikatsioonivõrguga (§ 41).

Kui DP-s on ette nähtud puude või veekogude säilitamine või esimeste ümberistutamine, siis tuleb mõistlikud kulud omanikule hüvitada, kui DP-s sisalduvate ettekirjutuste tagajärjel

1. tekib eriline väljaminek, mis ületab hariliku majandamise kulusid,
2. väheneb kinnisasja väärtus oluliselt.

Hüvitise määramist kinnisasja lubatud kasutusotstarbe muutmisel reguleerib § 42. Nõue on rahaline ja selle eelduseks on kinnisasja väärtuse langemine mitte üksnes tühises ulatuses.

Kui kinnisasja lubatud kasutusotstarve seitsme aasta jooksul alates lubatavuse tekkimisest kehtetuks tunnistatakse või muudetakse, mõõdetakse hüvitise suurust võrreldes kinnisasja väärtust enne ja pärast kasutusotstarbe muutmist või tühistamist (§ 42.2). Lõige 6 kohaselt toimub samal põhimõttel hüvitise suuruse mõõtmine ka siis, kui 7 aasta jooksul on antud ehitisluba või pinnasekasutusluba, mida enam ei saa ellu viia. Omanik pidi olema hakanud tegema tegelikke ettevalmistusi loa elluviimiseks, vastasel juhul tal nõuet ei ole.

Hüvitamine ja menetlus on sätestatud §-s 43: kui hüvitada tuleb ülevõtmise või mingi õiguse andmise kaudu ja kui omandamist ei saa kohaldada, siis võib omanik nõuda ülevõtmist või mingi õiguse andmist. Nõue esitatakse avaldusega sundvõõrandamisega tegelevale haldusorganile ja menetlusele kohaldatakse sundvõõrandamise sätteid.

1.9.2.2 Regulatsiooni ettepanek

Lähtudes KASVS-s sätestatud regulatsioonist võib planeering kui võimaliku sundvõõrandamise aluseks olev dokument olla põhiõiguste riive aluseks. Arvestades, et riik peab tagama põhiõiguste riive maksimaalse seaduslikkuse ja põhjendatuse, eeldab see planeerimismenetluse õigusselgust ja seaduslikku läbiviimist, mille käigus on ühtlasi tagatud menetluses osalejate põhiõiguste efektiivne kaitse.

Uue regulatsiooni koostamisel tuleb üheselt mõistetavalt sätestada riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustused kinnisasja sundvõõrandamise läbiviimisel ja sellega seotus kulude kandmisel.

PlanS-s sätestatud kinnisasja võõrandamist käsitleva regulatsiooni kehtestamise eesmärk jääb ebaselgeks, kuna sisuliselt on tegemist kinnisasja või selle osa omandamisega poolte kokkuleppel, millele kohalduv eeskätt VÕS-s sätestatu. Eeltoodust tulenevalt tuleb kaaluda sätte vajalikkust ja otstarbekust. Alternatiivina või kaaluda uue süsteemi loomist, mille alusel

kompenseeritakse kinnisasja omanikule tema kinnisasja või selle kasutamine mõistlikus ulatuses. Tuleb arvestada, et ka KASVS-st tulenevalt ei või sundvõõranditasu ja hüvitise kindlaksmääramisel kinnisasja sundvõõranditasu olla madalam kinnisasja ja hoonestusõiguse harilikust väärtusest sundvõõrandamise otsuse vastuvõtmise hetke seisuga, mis sisuliselt vastab “õiglase tasu” mõistele.

Võib siiski tõdeda, et PlanS-s sätestatud kinnisasja sundvõõrandamise regulatsioon on üldsõnaline ja ei sätesta üheseid aluseid sundvõõrandamise läbiviimiseks ega sellega seonduvate kulude kandmiseks. Küll aga on nimetatud regulatsioon piisavalt sätestatud KASVS-s ning uue regulatsiooni koostamisel võiks sellisest põhimõttest lähtuda ka edaspidi.

2. Ehitusõigus

2.1 Ehitusvaldkonna reguleerimise üldpõhimõtted

2.1.1 Lähtekaaluksed

2.1.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitusseaduse¹⁹⁴ § 1 kehtestab, et käesolev seadus sätestab nõuded ehitistele, ehitusmaterjalidele ja -toodetele ning ehitusprojektidele ja ehitiste mõõdistusprojektidele, samuti ehitiste projekteerimise, ehitamise ja kasutamise ning ehitiste arvestuse alused ja korra, vastutuse käesoleva seaduse rikkumise eest ning riikliku järelevalve ja ehitusjärelevalve korralduse. Lõikes 2 lisatakse, et käesolev seadus sätestab nõuded eri liiki ehitistele, nende ehitamisele ja kasutamisele ning neid ehitavatele isikutele niivõrd kui võrd seda ei ole reguleeritud teiste seadustega. Lõige 3 kehtestab, et käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesolevast seadusest tulenevaid erisusi. Lõige 4 näeb ette, et käesolevas seaduses käsitletud ehitusmaterjalidele ja -toodetele ning nende nõuetele vastavuse hindamisele ja nendega seotud isikutele kohaldatakse toote nõuetele vastavuse tõendamise seaduse sätteid, arvestades käesolevast seadusest tulenevaid erisusi.

Euroopa Liidus puudub ehitusvaldkonda reguleeriv n-ö raamõigusakt. Ehitusvaldkonnale kehtivad üldised haldusmenetluse põhimõtted.

Planeerimis- ja ehitusseaduses¹⁹⁵ (edaspidi ka PES), mis kaotas kehtivuse ehitusseaduse jõustumisega, oli seaduse reguleerimisala ja eesmärgina välja toodud põhimõtte tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huvisid arvestavad tingimused keskkonna kujundamiseks, selle kestvaks ja säästvaks arenguks, maakasutuseks ning sotsiaal-majandusliku ja territoriaalse planeerimise sidumiseks. PES reguleeris riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid planeeringute koostamisel, ehituslikul projekteerimisel, ehitamisel ja ehitise kasutamisel.

2.1.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Ehitusseaduses puuduvad hetkel valdkonda iseloomustavad printsiibid. Ehitusõigusele kohalduvad üldjoontes haldusmenetlusest tulenevad üldprintsiibid, mida on kohtupraktikas valdkonnaspetsiifikast lähtuvalt täpsustatud. Ehitusõiguse reguleerimisala piiravad eelkõige põhiseadusest tulenevad: sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte (PS § 10), õiguste ja vabaduste piiramise keeld (PS § 11), ettevõtlusvabadus (PS § 31), omandipõhiõigus (PS § 32), keskkonna säästmise põhimõtte (PS §§ 5 ja 53) ning kohalike omavalitsuste universaalpädevuse põhimõtte (PS § 154).

Omandipõhiõigus. Kuna avaliku ehitusõiguse esemeks on kinnisomandi ehituslik ja muul viisil kasutamine, määrab selle põhiseadusliku asukoha kindlaks eelkõige põhiseaduse § 32. PS § 32 sätestab, et igäühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igäühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse

¹⁹⁴ RT I 2002, 47, 297

¹⁹⁵ RT I 1995, 59,1006

ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus. Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. Põhiseaduse § 32 näol on tegemist üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele¹⁹⁶. See PS-i §-ist 32 tulenev omandigarantii tähendab, et seadusandja peab kehtestama õigusliku regulatsiooni, mis võimaldab omandi kui õigusliku kategooria olemasolu. Omandiõiguse garantii põhimõttest tulenevalt on riigil kohustus sätestada õiguslik raamatistik, et eelkõige üksikisikul oleks võimalik oma omandit kaitsta. Sellest tulenevalt peavad igasugused omandikitsendused vastama seaduslikkuse ning proportsionaalsuse nõudele.

Peaaegu ükski põhiõigus ega -vabadus ei ole piiramatut. Vabaduse teostamisel põrkub inimene sageli mõne teise inimese või inimeste grupi huvidega viimaste realiseerimist takistades või neid huvitsid muul moel riivates.¹⁹⁷ Selleks et analüüsida vastukäivate põhiõiguste realiseerimisvõimalusi tuleb kasutada proportsionaalsuse kolmeastmelist kontrolli. Riigikohus on öelnud: „Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb PS §-st 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kolleegium järjestikuliselt kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.“¹⁹⁸

Ehitusõiguse põhiseaduslikku asukohta arvestades peaksid ehitusseaduses kehtestatud piirangud omandi vabale kasutamisele olema minimaalsed ja põhjendatud. Kehtiva ehitusseaduse § 1 lg 1 loetleb üles seaduses sätestatud peatükkide nimed, kuid ei sätesta seaduse eesmärgina üldist põhimõtet, mille alusel õigusakti kohaldada. Vastav säte on seega sisutühi, sest peatükkide nimetused on igaühel soovi korral võimalik ise üles lugeda. Olulisem oleks käsitleda põhimõtteid, mis annaksid raamistiku seaduse rakendamisele või tõlgendamisele ning mis tuleks sätestada ehitusseaduse reguleerimisalas. **Ehitusseaduse keskseks printsiibiks peab olema ohutuse tagamine ehitustegevuse käigus ja ehitise edasisel kasutamisel ning lammutamisel.**

Kehtiv ehitusseadus ohutuse tagamise põhimõtet otseselt ei sätesta. Ehitise ohutusega seotud ehitisele esitatavad nõuded on sätestatud EhS §-s 3, kus üldjoontes kehtestatakse, et ehitise ei või tekitada ohtu inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale. Lisaks reguleeritakse eraldi, et ehitises võib olla selle kasutajate poolt tajutav müra tasemel, mis ei ohusta inimeste elu ega tervist ning võimaldab rahuldavates tingimustes elada või töötada. Seadusandja on siinkohal jätnud täpsustamata, mida mõeldakse täpsemalt ohu all ning mis hetkest alates on sel õiguslik tähendus ehitusseaduse mõttes. Ohu mõiste sisustamine võib olla igakordse hindamise tulemus, kuid sellisel juhul on raskesti ennustatav sellise hindamise tulemus. Ohu mõiste sisustamisel võib kaaluda Riigikogu menetluses oleva korrakaitseaduse¹⁹⁹ (49 SE I) analoogia kasutamist. Korrakaitseaduse eelnõu § 4 lõiked 1 ja 2 sätestavad, et oht on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu ja sotsiaalse kogemuse põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Sealjuures on korrarikkumine avaliku korra osaks oleva õigushüve kahjustamine. Õigushüve all saab siinkohal mõista isiku elu, tervist, vara ja keskkonda.

¹⁹⁶ Vrdl Riigikohtu 15.06.2007 lahend nr 3-4-1-9-07

¹⁹⁷ U. Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Iuridicum SA. Tartu, 2004, lk 181.

¹⁹⁸ RKPJKo 06.03.2002 3-4-1-1-02 – RT III 2002, 8, 72

¹⁹⁹ Korrakaitseaduse eelnõu (49 SE I). Internetis: www.riigikogu.ee. Viimati vaadatud: 6.11.2008.

Riigikohus on ohu üldist olemust analüüsid, leidnud, et oht on olukord, kus on põhjust tõsiselt karta õigushüve kahjustumist ja nagu hädakaitse puhulgi, tuvastatakse see nn objektiivselt kõrvaltvaatlejast lähtuvalt.²⁰⁰ Riigikohus on öelnud, et oht inimeste tervisele ei piirdu vaid varisemisohuga. Kolleegium märgib, et ehitisele kasutusloa mitteraamine ei tähenda siiski seda, et eluruumi kasutamine on seotud igal juhul ohuga inimeste tervisele, küll tuleb sellega eluruumi terviseohtlikkust hinnates siiski arvestada. Üürilepingu erakorraline ülesütlemine on võimalik juhul, kui on olemas eluruumi seisukorrast tingitud kestev objektiivne oht inimeste tervisele.²⁰¹

Lisaks on Riigikohus seletanud ohtu keskkonnale öeldes, et võimaliku kahju suurus ei sõltu sellest, kas ainete keskkonda sattumine põhjustati tahtlikult või hoolsuskohustust järgimata ettevaatamatusest. Saasteainete loata keskkonda viimisel on oht keskkonnale oluliselt suurem. Saasteainete loata keskkonda viimisel, eriti kui see toimub saasteainete transpordi käigus, võivad saasteained sattuda keskkonda ettenägematus koguses ja kohas ning saastuse mõju keskkonnale on sedavõrd prognoosimatum.²⁰²

Ehitusvaldkond on sarnaselt korraaitseaduse eelnõuga andnud ohule õigusliku tähenduse läbi elu, tervise, vara ja keskkonna. Samas on jäetud lahtiseks, millist olukorda võib käsitleda ohuna ning kui suur peab olema selle esinemise tõenäosus või tekkiva kahju määr, mille korral on kohalikul omavalitsusel või riigil kohustus tegutseda. Kuna ohu ilmumine on aluseks ehitusloa või kasutusloa kehtetuks tunnistamisele (EhS § 28 lg 1; § 38 lg 1) ning ehitise likvideerimisele (§ 40 lg 1), on oluline täpsemalt piiritled ohtu iseloomustav situatsioon, mille esinemise korral on avalikul võimul kohustus tegutseda.

Ohutuse tagamise nõuetega analoogselt on fikseeritud ehitusseaduses nõuded ehitise kasutatavusele vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele. Nimelt on fikseeritud, et ehitist võib kasutada vastavalt kasutamise otstarbele, kasutusloa antakse ainult kasutamise otstarbele vastavate nõuete täitmise korral, kuid EhS-s ei ole sätestatud otsesõnu nõudeid, mis on seotud ehitise kasutatavuse tagamisega.

Ettevõtlusvabadus. Ehitamine kui tegevus on üks tehniliselt keerulisem majandusharu, mis nõuab selle teostajatelt erialast pädevust ja kompetentsust. Ehitustegevus keerulistel ehitusobjektidel on kõrgendatud ohu allikas nii ehitajatele kui ebakompetentse töö tulemusena ka ehitise kasutajatele. Sellest tulenevalt on ehitamisega majandus- või kutsetegevuse raames tegelevatele isikutele pädevusnõuete kehtestamine õigustatud ohutuse printsipiist lähtudes. Ehitusteenuse tarbijal peab olema kindlus, et teenust pakkuv ettevõtja või isik omab selleks vajalikku kompetentsi.

Euroopa Ühenduse Kohus on tunnustanud vabadust tegeleda majandusliku või kaubandusliku tegevusega lahendis *Nold vs Komisjon*²⁰³, kus kohus leidis, et peab kõikide liikmesriikide õigussüsteemide kohaselt olema ametiasutuste sekkumisel füüsilise või juriidilise isiku erategevusse õiguslik alus ja seadusega ette nähtud põhjendus, mistõttu need süsteemid kaitsevad,

²⁰⁰ RKKK 30.10.2006 3-1-1-95-06 – RTIII, 2006, 40, 339, p 10

²⁰¹ RKTK 02.03.2005 3-2-1-4-05 - RT III 2005, 9, 87, p 15.

²⁰² RKHK 17.03.2005 3-3-1-3-05 – RT III, 2005, 11, 108, p 16.

²⁰³ J. Nold, *Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*. Judgment of the Court of 14 May 1974. Case 4-73

ehkki erinevates vormides, meelevaldse või ebaproportsionaalse sekkumise eest. Sellise kaitse vajalikkust tuleb tunnistada ühenduse õiguse üldpõhimõttena.

Ettevõtlusvabadus on kaalukas argument ka ehitusloa taotlemise, peatamise või kehtetuks tunnistamise vaatenurgast. Riigikohus on ettevõtlusvabadust analüüsidest nentinud, et ehitusloa peatamine piirab kolmanda isiku ettevõtlus- ja omandi kasutamise vabadust, kuid erinevalt hoone võimalikust kokkuvarisemisest ei kujuta see endast pöördumatut tagajärge, vaid üksnes lükkab vara kasutamise ja investeringutelt tulu saamise võimaluse edasi. Äriühingu ettevõtlusvabaduse piiramine vaid ühel objektil ehitustööde peatamisega ei saa kaaluda üle hoones elavate inimeste õigust elule, tervisele, omandile ja privaatsusele. Ehitusloa peatamiseks ei ole põhjust, kui ehitamine tekitab vaid ebamugavusi, mitte aga vara hävimise või kahjustamise ohu. Ettevõtlusvabadus võib olla kaalukas argument, kui haldusaktiga kitsendatakse senist ettevõtlust ja see võib kaasa tuua näiteks pankroti või töökohtade massilise kaotamise.²⁰⁴

Keskkonnasäästlikkus. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2002/91/EÜ²⁰⁵ ehitiste energiatõhususe kohta preambulas nenditakse, et energiatõhususe reguleerimine on tähtis vahend, mis võimaldab ühendusel mõjutada ülemaailmset energiaturgu ja seega ka energiavarude tagamist keskmises ja pikaajalises perspektiivis. Ehitistel on mõju pikaajalisele energiatarbimisele ning seetõttu peaksid uued ehitised vastama kohaliku kliimaga sobivatele energiatõhususe miinimumnõuetele. Asutamislepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete järgi tuleks energiatõhususe nõuete ja eesmärkide süsteemi üldpõhimõtted sätestada ühenduse tasandil, nende üksikasjalik rakendamise aga peaks olema liikmesriikide ülesanne. Seetõttu annab ehitiste energiatõhususe direktiiv vaid miinimumnõuded ega reguleeri rohkem, kui on vaja nimetatud eesmärkide saavutamiseks.

Energiatõhususele pöörab tähelepanu ka põhiseadus. Vastavalt põhiseaduse §-le 53 on igatüüsi kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Ehitusseaduse § 3 lõige 7 sätestab ehitise keskkonnasäästlikkuse nõuded läbi Vabariigi Valitsusele energiatõhususe miinimumnõuete kehtestamiseks volitusnormi andmise. Täiendavaid nõudeid miinimumnõuete täitmiseks ehitusseadus ette ei näe jättes selle projekteerijate pädevusse. EhS § 3 lõikes 11 antakse Vabariigi Valitsusele volitusnorm ehitisele või selle osale nõuete kehtestamiseks, kuid vastavalt volitusnormi sõnastusele peavad need nõuded tulenema ehitise omadustest ja kasutamise ohutusnõuetes ning täiendavaid nõudeid energiatõhususe tagamiseks selle volitusnormi alusel kehtestada ei ole võimalik. Arvestades jätkuvalt suurenevat tähelepanu energiasäästlikkusele ja jätkusuutlikule loodusressursside kasutamisele, tuleks ka ehitusseaduses senisest rohkem tähelepanu pöörata sellele, kuidas oleks tagatud energiatõhususe nõuete täitmine kogu ehitise elukaare jooksul.

Seaduslikkus. Tulenevalt sellest, et ehitusvabadus on omandiõiguse elemendina põhiseaduslikult kaitstud, tuleb silmas pidada, et igasugused ehitusplaneerimisõiguslikud muudatused, mis konkreetset kinnisasja puudutavad, alluvad täiendavale õiguspärase ootuse ning õiguskindluse kontrollile. St. kinnisasja omaniku usk sellese, et tema maatüki senine kasutusviis jääb lubatuks ka tulevikus, on põhimõtteliselt kaitstud nii nagu omand. Oma olemuselt on ehitusseaduses sätestatud normidel omandipõhiõigust piirav iseloom. Näiteks ehitusloa väljastamisel annab haldusorgan küll õiguse kinnisasjale ehitada, kuid määrab ära, millises mahus ning viisidel seda

²⁰⁴ RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01 - RTIII, 22.01.2002, 4, 37, p 6.

²⁰⁵ EÜT L 1, 4.1.2003, lk 65-71.

teha tohib. Sellega seoses on Riigikohus oma lahendis leidnud, et teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega. Omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eelnimetatud nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga. See nõue on suunatud sellele, et omandiõiguse piirangute seadmisel arvestataks kogu riigi territooriumil ühesuguste kriteeriumidega. Võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõttega oleks vastuolus see, kui omandiõiguse kaitse oleks riigi erinevates piirkondades ebaühtlaselt tagatud.²⁰⁶ Eelnevast tulenevalt tuleb ehitusvaldkonna reguleerimisel analüüsida, milliste valdkondade reguleerimisel võib tekkida omandipõhiõiguse või mõne muu põhiseadusliku õiguse või vabaduse riive ning mida tuleb sätestada seaduse tasandil.

2.1.1.3 Regultatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseadust iseloomustab kõrge abstraktsuse tase. Seadus koosneb 15 sisulisest paragrahvist, mis annavad üldjuhised peamiselt ohutuse vallas. Ülejäänud normid kujutavad endast haldussätteid ning on oma liigilt volitusnormid. Praktikas lähtutakse juhistest, mis ei oma autorile arusaadavalt õigusaktile omast jõudu.

Taani ehitusseadus sätestab seaduse eesmärgid ja reguleerimisala §-des 1 ja 2. Seaduse eesmärgid on 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.

Norra

Norra ehitusseaduses §-s 1 on seaduse reguleerimisalana sätestatud: kui seadusega või seaduse alusel ei ole teisiti otsustatud, on käesolev seadus kehtiv kogu riigis, kaasa arvatud veekogudel. Merealade puhul kehtib seadus territoriaalmere lähtejooneni. Üksikute merealade puhul võib Kuningas määrata seaduse reguleerimisala piiri territoriaalmere lähtejoonest sissepoole. Käesolev seadus ei hõlma siiski meres asuvaid torujuhtmeid nafta transpordiks. Kuningas võib otsustada, et seadus kehtib täies ulatuses või osaliselt Svalbardil. Sealjuures sätestab Norra ehitusseaduse § 2 seaduse eesmärgi, mille kohaselt peab planeerimine käesoleva seaduse kohaselt looma eeldused riigi, regionaalse ja kohaliku omavalitsuse tegevuse koordineerimiseks ning andma aluse ressurside kasutamist ja kaitset puudutavateks otsusteks, arendustegevuseks ning esteetiliste kaalutluste arvestamise tagamiseks. Planeerimisele ja ehitamisele esitatavate erinõuete läbi peab seadus looma eeldused selleks, et maakasutus ja hoonestus oleksid võimalikult suureks kasuks nii üksikisikule kui ühiskonnale. Käesolevale seadusele vastava planeerimise juures tuleb eriti arvestada võimaluste loomist lastele heade kasvutingimuste tagamiseks.

Holland

²⁰⁶ RKÜK 03.12.2007, 3-3-1-41-06 – RT III 2007, 44, 350

Holland ei kuulu käesoleva töö tegemisel aluseks võetud võrdlusriikide hulka, kuid arvestades analoogiaid on toodud ka Hollandi näiteid.

Hollandis reguleeritakse käesoleva kontseptsiooni käsitlusalaga seonduvalt elamumajandust, sh ka planeerimis- ja ehitustegevust, elamuseadusega²⁰⁷ (*woningwet*) ja ruumilise planeerimise seadusega²⁰⁸ (*wet op de Ruimtelijke Ordering*). Lisaks reguleeritakse Hollandis seaduse tasandil ka üüride subsideerimist ning üüriturgu elamupiirkondades, majutust jt valdkondi, mis käesoleva kontseptsiooni koostamise seisukohalt ei ole asjakohased. Ehitustegevus on tehnilisel tasandil reguleeritud ehitusmäärusega (*bouwbesluit*)²⁰⁹, mis on kohustuslikuks järgimiseks kogu kuningriigi ulatuses. Ehitusmäärus on kehtestatud keskvalitsuse tasandil.

Hollandi ehitusõiguses, eelkõige tehniliste nõuete kehtestamisel, mängivad kesksel rolli standardid. Standardites on määratletud meetodid, mille abil on võimalik kontrollida ehitise vastavust nõuetele. Sarnaselt Eesti ehitusseadusele sätestatakse Hollandi ehitusmääruses vaid üldised nõuded ehitistele, milleks on ohutus (nt mehaaniline ohutus, tuleohutus, kasutusohutus), tervisekaitse (nt ventilatsioon, müranõuded), kasutusmugavus (nt puuetega inimeste ligipääs, avalikus kasutamises olevate ehitiste tualetinõuded, prügi ladustamise võimaluste nõue elamupiirkondades), energiasäästlikkus (soojapidavus, energiatõhusus, õhukvaliteet).

Soome

Soomes reguleeritakse käesoleva kontseptsiooni käsitlusalaga seonduvat maakasutus- ja ehitusseadusega (*Land Use and Building Act*)²¹⁰ ning maakasutus- ja ehitusmäärusega (*Land Use and Building Decree*)²¹¹. Eesmärgid sätestatakse planeerimis- ja ehitustegevusele ühiselt seaduse tasandil. Planeerimis- ja ehitusseaduse eesmärgiks on tagada, et maa- ja veelade kasutamine ja neil toimuv ehitustegevus looks tingimused soodsaks elukeskkonnaks ning toetaks ökoloogiliselt, majanduslikult, sotsiaalselt ja kultuuriliselt säästvat arengut. Seaduse reguleerimisalasse kuulub planeerimine, ehituse arendamine ja maa- ning veekasutus välja arvatud juhul, kui see on reguleeritud mõne teise õigusaktiga. Detailsemad nõuded sätestatakse määruste, ministriummi otsuste või kohaliku omavalitsuse ehitusmääruse tasandil. Nimetatud õigusaktidega harmoneeritakse ka ehitustoodete direktiiv 89/106/EMÜ (§ 1 ja 2).

Soome seaduse üheks suurimaks erinevuseks on nende juhtude sätestamine, mille korral võib kohalik omavalitsus anda loa õigusaktide nõuete eiramiseks. Seaduse §-s 171 on loetletud juhud, millal seda teha ei saa või millisel juhul peab oma nõusoleku andma regionaalne keskkonnakeskus. Samuti ei saa erisusi anda piirkondades, mis nõuavad planeeringut. Enne erisuse andmist peab kirjalikult konsulteerima naabritega ja teistega, kelle elu, tööd või teisi asjaolusid projekt võib oluliselt mõjutada. Naabreid ja teisi asjakohaseid isikuid teavitatakse

207 Wet van 29 augustus 1991 tot herziening van de Woningwet. Kättesaadav internetist: http://wetten.overheid.nl/BWBR0005181/geldigheidsdatum_22-02-2009. Viimati vaadatud 22.02.09.

208 Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening). Kättesaadav internetist: http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum_22-02-2009. Viimati vaadatud 22.02.09.

209 Besluit van 7 augustus 2001 (bouwbesluit). Kättesaadav internetist: http://wetten.overheid.nl/BWBR0012727/geldigheidsdatum_22-02-2009. Viimati vaadatud 22.02.09.

210 Kättesaadav internetist <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990132.pdf>, viimati vaadatud 06.03.2009.

211 Kättesaadav internetist <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990895.pdf>, viimati vaadatud 06.03.2009.

erisuse taotleja kulul. Enne erisuse otsustamist konsulteeritakse ka kõikide asjakohaste riigiasutustega. (§ 173).

Saksamaa

Nagu ülal kirjeldatud²¹² jaguneb maa kasutamise seonduv seadusandlik pädevus Saksamaal Liidu ning liidumaade vahel. Nii on ehitamisalase korraaitse ning järelvalve reguleerimine (*Bauordnungsrecht* või ka *Baupolizeirecht*; kes, kuidas ja millal?) liidumaade pädevuses²¹³. Liidumaade ehituskordade (*Bauordnung*) reguleerimisala kattub sisuliselt suuresti Eesti kehtiva ehitusseaduse reguleerimisalaga. Tulenevalt liidumaade pädevusest on igal liidumaal aga igaühel ka eraldi oma vastava valdkonna seadus²¹⁴. Liidumaade ehitusvaldkonna seadusandluse ühtlustamiseks on liidumaadel vastava valdkonna ministrite tasemel loodud koostöövorm, milleks on Ehitusministrite konverents (*Bauministerkonferenz*; *ARGEBAU*)²¹⁵. Kõnealune föderaalne riigiorganiks mitteolev liidumaade koostööorganisatsioon võttis 2002. aastal vastu näidis-ehitusseaduse (*Musterbauordnung 2002*; edaspidi MBO), millele tuginevad täna suuresti kõikide liidumaade kehtivad ehituskorrad.

MBO ning sellele tuginedes koostatud liidumaade ehituskordade vastuvõtmisega viidi senisega võrreldes sisse mitmeid olulisi muudatusi. Nimelt kehtestati erinevad ehitiste klassid, millele kohalduvad erineva rangusega nõuded ning millede ehitus- ja kasutusloa menetlused on vastavalt ehitise keerukuse ning potentsiaalse ohtlikuse astmele erinevad. Lihtsamate, väiksemate ja seega vähem ohtlike ehitiste puhul nähti ette ehitusloata ehitamise võimalus või ehitusloa lihtsustatud väljastamise menetlus²¹⁶. Osaliselt on liidumaad kehtestatud ka ehitusloa menetluse, mis asendab kõik muud ehitise kasutamiseks vajalikud avalik õiguslikud loamenetlused (nn. kontsentratsioonimõjuga ehitusluba)²¹⁷.

Siinkohal tuleb aga märkida, et hoolimata MBO-st on üksikute liidumaade ehituskorrad sellegi poolest detailides kõik siiski erinevad.

Ehitusvaldkonna reguleerimisel on kahtlemata ka Saksamaal lähtekohaks Saksamaa föderaalne põhiseadus (*Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*; GG) ning sellest tulenevad tulenevad isikute põhiõigused ja -vabadused. Samas mingeid erilisi ehitamise, projekteerimise või ehitiste kasutamise põhimõtteid MBO ega liidumaade üksikud ehituskorrad ei sätesta. Üldise nõude või ka põhimõttena võib esile tuua vast vaid MBO § 3 lg 1, mille kohaselt tuleb ehitisi paigutada, ehitada, muuta ning kasutada selliselt, et ei ohustataks avalikku korda (*Sicherheit und Ordnung*), s.h. eelkõige elu, tervist ning looduslikke elu aluseid (*natürliche Lebensgrundlagen*).

MBO ning liidumaade ehituskordade struktuur ning üksikud reguleeritavad valdkonnad on kokkuvõtvalt järgnevad:

Üldsätted, s.h. reguleerimisala ning põhimõisted;

²¹² vt. ülal 1. osa, 1. peatükk, 1. alapeatükk, punkt 1.5.4.

²¹³ BVerfGE 3, 407, 429.

²¹⁴ näiteks *Hamburger Bauordnung*, *Landesbauordnung für Baden-Württemberg* jne; kõigi liidumaade vastavad ehituskorrad on käesoleva dokumendi koostamise hetkel leitavad internetis aadressil: <http://www.bauordnungen.de/>.

²¹⁵ Täpsem teave *Bauministerkonferenz*-i ning MBO kohta leitav internetis aadressil: <http://www.is-argebau.de/>.

²¹⁶ vrd. MBO §-d 61-62.

²¹⁷ vrd. HBauO § 62.

Põhinõuded kinnistutele ehitamisel, kinnistutele juurdepääsule, kujadele ning hoonestamata kinnistute kasutamisele;

Põhinõuded ehitistele ning ehitamisele, s.h. ehitiste kujundamisele, tehnosüsteemidele ning -paigaldistele;

Põhinõuded ehitamisel osalejatele, s.h. omanikule (siinkohal ka ehituse tellija), projekteerijale, ehitusettevõtjale ning ehituse vastutavale juhtijale;

Ehitusjärelvalve, s.h. järelvalve haldusorganisatsiooniline korraldus, ehitusloa menetlus, järelvalveasutuse pädevused;

Väärtegude definitsioonid.

Saksa õiguses tuntakse omandiõigusest tuletatuna ehitusvabaduse põhimõtet (GG art 2 lg 1 ning art 14 lg 1 koosmõjus). GG art 14 lg 2 ütleb, et omand kohustab, selle kasutamine peab teenima üldsuse huve. Samas ei ole suvaline ja piiramatu ehitusvabadus omandiõigusega kaitstud. Ehitus- ja planeerimisõiguse valdkonda (mida ja kuhu ehitada?) reguleerib föderaalne ehitusseadus²¹⁸ (*Baugesetzbuch*; edaspidi BauGB).

Kinnistule ehitamist saab piirata tüüpiliselt ja lubatult (kui on täidetud vajalikkuse põhimõte) muuhulgas alljärgnevate sätete alusel:

- hoonestusplaani (*Bebauungsplan*) nõuded,
- piirangud BauGB §-des 34 ja 35 sätestatud planeeringut sisustavates eeskirjades,
- muutmiskeelud BauGB § 14 jj kohaselt,
- kohaliku omavalituse eelisostuõigused,
- ehitusnõuded ehitusseadustiku § 176 kohaselt,
- piirangud rekonstrueeritava alal,
- ehituseaduse sätted (kohustuslikud ohutusnõuded).

Täiendavad piirangud võivad tuleneda metsa- ja veeõigusest, muinsuskaitseõigusest, looduskaitseõigusest. Kui avalik-õiguslikes eeskirjades ei sisaldu sätteid, mis oleksid konkreetse ehitusprojekti vastu, on omanikul põhiseaduse art 14 lg 1 esimese lausega tagatud ehitusvabaduse alusel õigus saada ehitusluba. Seega ei ole põhiseaduse art 14 lg 1 esimese lausega kooskõlas olukord, kus avalik-õiguslikele eeskirjadele vastavale ehitusprojektile ehitusloa andmine sõltub haldusorgani kaalutusõigusest.²¹⁹ Vastavalt BauGB § 176 lg 1 on kohalikul omavalitsusel teatud tingimustel õigus detailplaneeringu (*Bebauungsplan*) raames kohustada omanikke kinnisasjale ehitama detailplaneeringu kohaselt või kohandama juba olemasoleva ehitise detailplaneeringule vastavaks.

Kohtulahendite kohaselt on ehitusõigusest tulenevale naabrikaitsele põhimõtteliselt õigus ainult naaberkinnistu omanikul või isikul, kellel on omandisarnane õigus. Avalik ehitusõigus reguleerib

²¹⁸ Baugesetzbuch 23.06.1960. Internetis: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf>. Viimati vaadatud 30.10.2008.

²¹⁹ W. Ewer. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. *Juridica* 2006, nr 7, lk 446-447

ju kinnistute ehituseks ja muul viisil kasutamist ning on seega kinnistu-, mitte isikukeskne²²⁰. Tegemist on spetsiifilise Saksa arusaamaga, et kodanike omavahelistel individuaalõigustel (subjektiivsed eraõigused) ning kodanike ja riigi vahelisel õigussuhtel on nendega õigusdogmaatika kaudu suguluses olev vend nimega „subjektiivne avalik õigus“²²¹.

2.1.2 Regulaatsiooni ettepanek

Vastavalt käesoleva peatüki hinnangutes jõutud järeldusele peaksid ehitusseaduses kehtestatud piirangud omandi vabale kasutamisele olema minimaalsed ja põhjendatud. Ehitusseaduse reguleerimisalas tuleks käsitleda põhimõtteid, mis annavad raamistiku seaduse rakendamiseks ning mis katavad kogu ehitise elukaart alates projekteerimisest kuni lammutamiseni. Töögrupp leidis, et olulisemateks põhimõteteks, millega ehitusvaldkonna reguleerimisel arvestada tuleb, on:

- omandipõhiõigus
- keskkonnasäästlikkus
- ettevõtlusvabadus ja piirangute proportsionaalsus
- seaduslikkus, võrdne kohtlemine ja ühetaolisus

Need põhimõtted seavad ehitusõiguse keskmesse omandi vaba kasutamise ja ettevõtlusvabaduse. 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.

Omandipõhiõiguse põhimõte. Kuna 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 püstitamisest ning kasutamise käigus tehtavatest hooldustöödest ja lõpetades selle ohutu ja keskkonnasäästliku lammutamisega.

Ettevõtlusvabaduse põhimõte. Teiseks 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 detailsetl kirjeldama, küll aga peab seadus määrama raamid, mille piires võib täitevvõim seaduse sätteid täpsustada²²². Riigikohus on 28. aprilli 2000. a lahendis nr 3-4-1-6-2000 öelnud, et ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse²²³. Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud ka siis, kui seda vabadust

220 Saksamaa Liiduhalduskohtu 3. juuli 1987. a otsus 4 C 12/84 ja 29. oktoobri 1982. a otsus 4 C 51/79 – Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1988, lk 1228 ja 472 (viidatud M. Keller. Omanikud, naabrid ja ehitusametid – suhtekolmnurk Saksa avalikus naabusõiguses. Juridica 2006, nr 7, viited 8 ja 9)

221 M. Stolleis. Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Bd. III. Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur 1914–1945. C. H. Beck 1999, lk 214 (viidatud M. Keller. Omanikud, naabrid ja ehitusametid – suhtekolmnurk Saksa avalikus naabusõiguses. Juridica 2006 nr 7, viide 13).

²²² RKPJKo 17.03.1999 – RT III 1999, 9, 89

²²³ RKPJKo 28.04.2000 – RT III 2000, 12, 125

mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt²²⁴. Ettevõtlusvabaduse piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui seda normi legitiimse eesmärgiga saab põhjendada. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga²²⁵. Piirangud on õigustatud ka tarbijate kaitse, äriühingu usaldusväärsuse ja muude legitiimsete eesmärkide saavutamiseks²²⁶. Eelnevast tulenevalt on vajalik seaduse tasandil võimalikult täpselt määrata kindlaks need tingimused, mille korral on õigus- või haldusaktiga põhjendatud ettevõtlusvabaduse piiramine.

Säästva arengu ehk keskkonnasäästlikkuse põhimõte on ohutuse ja ettevõtlusvabaduse kõrval oluliseks lähtekaaluks ehitusvaldkonna reguleerimisel. Euroopa Komisjoni andmetel läheb põhiliselt ehitistest koosneva elamu- ja teenindussektori arvele üle 40% energia lõpptarbimisest, mistõttu tuleb ehitiste energiatõhusus sätestada ehitusseaduse selgesõnalise eesmärgina.

Seaduslikkuse, võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõte. Võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõte 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.

2.2 Ehitusseaduse põhimõisted

2.2.1 Ehitis

2.2.1.1 Lähtekaaluks

2.2.1.1.1 Eesti kehtiv õigus

Kehtiva EhS § 2 lg 1 kohaselt on ehitis on aluspinnasega kohtkindlalt ühendatud ja inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklik asi. Ehitised jagunevad hooneteks ja rajatisteks. Sealjuures on § 2 lg 2 järgi hoone katuse, siseruumi ja välispiiretega ehitis. Hoone, mille ruumiõhu kvaliteedi tagamiseks, sealhulgas temperatuuri hoidmiseks, tõstmiseks või langetamiseks, kasutatakse energiat, on sisekliima tagamisega hoone ning lõige 3 kohaselt on rajatis ehitis, mis ei ole hoone. Rajatiseks loetakse muu hulgas mere või siseveekogu põhja süvendamise teel rajatud laevakanalit.

Ehitusseaduse uues redaktsioonis, mis jõustus 1. mail 2009 (edaspidi uusEhs), muudetakse ehitise osa (hoone) definitsiooni. Uue mõiste kohaselt on hoone väliskeskkonnast katuse ja teiste välispiiretega eraldatud siseruumiga ehitis. Eraldi sätestatakse, et hoone, mille ruumiõhu kvaliteedi tagamiseks, sealhulgas temperatuuri hoidmiseks, tõstmiseks või langetamiseks kasutatakse energiat, on sisekliima tagamisega hoone. Muudatuse tingis vajadus täpsemalt määrata sise- ja väliskeskkond. Näiteks parkimismaja võib tulenevalt tehnilisest lahendusest olla

²²⁴ RKPJKo 06.03.2002 – RT III 2002, 8, 74

²²⁵ RKPJKo 28.04.2000 – RT III 2000, 12, 125

²²⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Toimetuskolleegium: E.-J. Truuväli, O. Kask, L. Lehis jt. Juura, Õigusteabe AS 2002, lk. 272

kas hoone või rajatis sõltuvalt sellest, kas parkla ala on väliskeskkonnast seintega eraldatud või mitte.

Uue redaktsiooni kohaselt muudetakse ka rajatise mõistet, kus rajatis on mistahes ehitis, mis ei ole hoone. Vana EhS võrreldes on täiendusena lisatud, et funktsionaalselt koostoitivatest rajatistest koosnevat ehituslikku kompleksi võib käsitleda ühe rajatisena. Rajatis on muu hulgas ka mere või siseveekogu põhja süvendamise teel rajatud laevakanal, seikluspark, mänguväljak. Uues ehitusseaduses toodud näidetele lisaks on sellisteks funktsionaalselt koostoitivateks rajatisteks ka puhkepargid, laudteega kaetud matkarajad või mingid muud ühe kindla funktsiooniga ehitiste kompleksid. Kuna tegemist on ehitistega, millel on avalikkusele suunatud funktsioon, palju kasutajaid, kõrge kasutamise intensiivsus ning tihti keerulised konstruktsioonilahendused ja suured mastaabid, on oluline, et nende projekteerimisel ja püstitamisel oleks tagatud nõuetekohasus ja ohutus ning ohutu oleks ka nende kasutamine.

Ehitusseaduses sätestatud ehitise mõiste allikaks on PES, kus ehitis määratleti hoone või rajatisena. Hoone omakorda oli maapinnaga püsivalt ühendatud, katuse, välispiirete ja siseruumiga ehitis ning rajatis omakorda maapinnaga püsivalt ühendatud, inimtegevuse tulemusena valminud ehitis, mis ei ole hoone (§ 38).

Ehitusseaduses esitatud ehitise mõistes on problemaatiline eelkõige aluspinnaga kohtkindluse määratlus, mida ka uusEhS ei täpsusta. Riigikohtu kriminaalkolleegium on ehitise mõistet kohtkindluse seisukohast käsitlenud ja kuigi nende otsus ei ole asjakohane, võib see anda teatud suunise ehitise mõiste määramisel.

Riigikohus on leidnud, et selleks, et otsustada, kas mingi inimtegevuse tulemusena valminud asi, millel on katus, siseruum ja välispiirded, on ehitis või mitte, tuleb EhS § 2 lg 1 kohaselt tuvastada objekti aluspinnasega ühendatuse kohtkindlus. Viidatud norm ei ole ühetähenduslik ja selle mõistmiseks tuleb tõlgendada selle sisu. Sõnaühend "kohtkindel" koosneb kahest sõnast, millest esimene tähistab paika, aset, platsi, teine aga iseloomustab selle koha stabiilsust, konstantsust, muutumatust. Järgides tõlgendatava seaduseteksti üldkeelelist tähendust, leiab Riigikohus, et ka kividele püstitatud aiamaa võib olla ehitis ES § 2 lg 1 mõttes, sest selle koht on omaniku poolt kindlaks määratud ja see püsib tänu ehitise raskusele muutumatuna seni, kuni omanik seda abivahendite abil ei muuda. Taolise ehitise püstitamine on vaieldamatult ehitamine EhS § 2 lg 6 mõistes. Seetõttu Riigikohtu kriminaalkolleegium leiab, et ehitisena ES § 2 lg 1 mõttes tuleb mõista inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklikku asja, mille asukohta ei suuda selle omanik omal jõul muuta ja mille teisaldamine on võimalik üksnes abivahendeid kasutades.²²⁷

2.2.1.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Praktikas on enim tekkinud probleeme objektide määramisel, mis võiksid oma olemuselt olla kas ehitised, tooted, seadmed või paigaldised (funktsionaalselt koostoitivad seadmete kogum). Seadme ja paigaldise ning ehitise mõiste eristamine ei ole üldjuhul keeruline, kuna seadmed ja paigaldised on eriseadustes suhteliselt ammendavalt defineeritud. Sellisteks eriseadusteks on masina ohutuse seadus²²⁸, surveseadme ohutuse seaduse²²⁹, küttegaasiohutuse seadus²³⁰, lifti- ja

²²⁷ RKKK 19.06.2006, 3-1-1-44-06 – RT III 2006, 26, 234.

²²⁸ RT I 2002, 99, 580

²²⁹ RT I 2002, 49, 309

²³⁰ RT I 2002, 49, 311

kõistee ohutuse seadus²³¹ ja elektriohutusseadus²³². Nimetatud seadustes on ka sätestatud, et vastava seadme või paigaldise ehituslikule osale või ehitisse paigaldamise puhul kohaldatakse ka ehitusseadusest tulenevaid nõudeid.

Ehitise eristamisel tootest on probleemiks ehitise suhteliselt lai ja toote kitsas määratlus Eesti õiguses. Kui jätta kõrvale tehnilise normi ja standardi seadus²³³, mis defineerib ka ehitise tootena²³⁴ ja ei ole seetõttu ehitise ja toote eristamisel asjakohane, annab kõige laiemal toote definitsioonil toote- ja teenuse ohutuse seadus²³⁵. Viimases on toode määratletud läbi tarbijale suunitluse.

Toode on vallasasi, mis on mõeldud tarbijale või mida tarbija võib eeldatavalt mõistlikul viisil kasutada ka juhul, kui see ei ole tarbijale ette nähtud, samuti teenuse osutamise korral tarbijale kättesaadavaks tehtud toode, mida tasu eest või tasuta pakutakse või tehakse kättesaadavaks majandus- või kutsetegevuse käigus sõltumata sellest, kas toode on uus, kasutatud või parendatud.²³⁶ Tarbija osas viidatakse tarbijakaitse seadusele²³⁷, mis määratleb tarbija kui füüsilise isiku, kellele pakutakse või kes omandab või kasutab kaupa või teenust eesmärgil, mis ei seonu tema majandus- või kutsetegevusega.

Toote ja ehitise eristamisel võib välja tuua kaks suuremat probleemideringi. Kui lähtuda Riigikohtu lahendis välja toodud kohtkindluse määratlusest, võivad mõningad tooted, mis ei kuulu toote ja teenuse ohutuse reguleerimisalasse, osutada ehitisteks. Selliseks näiteks on konteineritüüpi terminalid, ehitussoojakud, merekonteinerid ja teised suuremahulised tööstuslikult tehases toodetud tooted, mis ei ole seadmed või paigaldised eriseaduste tähenduses, kuid „püstitatakse inimtegevuse tulemusena“. Selliste toodete ehitisena kasutamisel tuleb aga järgida seaduses sätestatud asjakohaseid ehitisele esitatavaid nõudeid ning loamenetlusi.

Teiseks probleemiks on asjaolu, et mõningad tooted, mis võivad isegi kuuluda toote ja teenuse ohutuse seaduse reguleerimisalasse, muutuvad püstitamisel ehitisteks. Selliseks näiteks on teisaldatavad välikäimlad või suured telgid rahvaürituste korraldamiseks. Kusjuures nõuded tootele toote ja teenuse ohutuse seaduses ei ole kattuvad ehitusseaduse nõuetega (näiteks tuleohutusnõuded). Seetõttu peab täiendavalt järgima ka ehitusseaduse asjakohaseid nõudeid ja loamenetlusi.

Omaette probleemideringi moodustavad moodulmajad, mida käsitletakse toodetena, sest nad „toodetakse“ (pannakse kokku) tehase tingimustes. Sellistele moodulmajadele rakendatakse ehitustoodete tootmisega seonduvaid nõudeid vaid ehitustoodete direktiivist²³⁸ lähtuvalt, kuna moodulmaja käsitletakse ehitustootena ja tema ehitamiseks võib lugeda vaid hetke, mil maja paigaldatakse maaüksusele. Seega vastutab moodulmaja kui toote eest selle tootja ning sellise maja paigaldamise eest konkreetsesse asukohta vastutab ehitaja.

²³¹ RT I 2002, 50, 312

²³² RT I 2007, 12, 64

²³³ RT I 1999, 29, 398

²³⁴ Tehnilise normi ja standardi seadus § 2 lõige 8.

²³⁵ RT I 2005, 61, 474

²³⁶ Toote ja teenuse ohutuse seadus § 2 lõige 1.

²³⁷ RT I 2004, 13, 86

²³⁸ EÜT L 40, 11.2.1989, lk 12-26

Toodete ja ehitiste suurim erinevus on seotud EhS-s sätestatud ehitustöö garantiiga ehk võimalusega nõuda ehitustöö tegijalt kahe aasta jooksul töö tegemisest arvates puuduste parandamist. Toote puhul on tavapärane garantiiaeg tarbijatele tootja poolt ettenähtud aeg, mis võib olla ka kuus kuud. Seega ehitustöö garantii on reeglina pikem, kui toodete garantii.

Alates 1.maist 2009 on hoone defineeritud kui väliskeskkonnast eraldatud siseruumiga, katuse ja välispiiretega ehtis, millega on täidetud energiatõhususe direktiivi nõuded. Samas on hoone mõiste alt väljas tavapäraselt hoonena käsitletavat ehitised, mille siseruum ei ole väliskeskkonnast eraldatud, nt kuurid, mille üheks kasutamise eesmärgiks on märgade puude kuivatamine tuulutusavade kasutamise kaudu.

2.2.1.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani ja Norra

Taani ja Norra õigusaktid eraldi ehitist ei defineeri.

Soome

Soome ehitusseadus määratleb ehitise kui rajatise, struktuuri või installatsiooni, mis on fikseeritud kohtkindlalt või mõeldud paigal olema ja mis on mõeldud elamiseks, töötamiseks, ladustamiseks või muuks otstarbeks ja mis oma omaduste tõttu nõuab avaliku võimu järelevalvet ohutuse, tervise, maastiku, mugavuse, esteetika, keskkonna või muudel põhjustel, mis on seotud selle seaduse eesmärgiga. Ehitise mõiste alt välistatakse kerged struktuurid või väikese suurusega installatsioonid, välja arvatud juhul, kui neil on maakasutusele või keskkonnale eriline mõju.

Saksamaa

Saksamaal kasutusel oleva **ehitise** mõiste puhul (otsetõlkes võiks rääkida lause ehituslikest paigaldistest - *bauliche Anlagen*) mängib taas olulist rolli asjaolu, et maa kasutamist, s.h. ehitamist, puudutava valdkonna seadusandlik pädevus jaguneb Liidu ja liidumaade vahel. Seetõttu on Saksamaal käibel ka sisult pisut erinevad ehitise mõisted sõltuvalt sellest, kas tegemist on föderalse seadusandja pädevuses oleva valdkonnaga (BauGB § 29 lg 1) või liidumaadest seadusandjate pädevuses oleva valdkonnaga (näiteks MBO § 2 lg 1 või HBauO § 2 lg 1)²³⁹.

Liidumaadel on ehituspoliitseiõiguses kasutusel nn. lai ehitise mõiste, mis hõlmab kõiki maapinnaga seotud ning ehitusmaterjalidest valmistatud paigaldisi. Sealjuures on seos maapinnaga olemas ka siis, kui paigaldis asetseb maapinnal paigal oma raskusest, paigaldis on liigutatav maapinnaga püsivalt ühendatud konstruktsioonil (näiteks rööpad) või kui paigaldis on mõeldud oma kasutusotstarbelt peamiselt paikseks kasutamiseks. Täiendavalt loevad liidumaade seadused aga ehitisteks veel ka kuhjatised ning süvendid, erinevad väljakud, spordirajatised, vaba aja veetmiseks mõeldud rajatised, parklad ning tellingud.²⁴⁰ Sellise laia mõiste põhjenduseks on toodud, et see võimaldab tagada halduse tõhusa preventiivse kontrolli ning vastavate (ohutus)nõuete järgimise erinevate paigaldiste püstitamisel²⁴¹.

²³⁹ Finkelnburg/Ortloff, ÖffBauR (Bd. 2), lk 13 j-d; Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 14 Rn. 4 j.

²⁴⁰ vrd. MBO § 2 lg 1; HBauO § 2 lg 1; LBO-BW § 2 lg 1.

²⁴¹ Finkelnburg/Ortloff, ÖffBauR (Bd. 2), lk 13 j-d; Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 14 Rn. 4 j.

Föderaalsete seaduste tasandil kasutusel olev ehitise mõiste on seevastu kitsam, s.t. hõlmab eelkõige kunstlikult ning püsivaks kasutamiseks maapinnaga seotud paigaldisi, millel on vastav ruumiline mõju planeerimise seisukohalt²⁴².

Kokkuvõtvalt tuleb aga võrdluses Eesti kehtiva regulatsiooniga märkida, et Eesti ehitusseaduse § 2 lg 1 sisaldub ehitise mõiste on kitsam (kasvõi näiteks „terviklikkuse“ eelduse varal), kui sakslaste ehituspoliitseiõiguslik ehitise mõiste. Samas ei valmista see sakslastele lõpptulemusena aga erilisi probleeme, sest sätestavad eraldi loeteluna ehitised, mille ehitamiseks ei ole ehitusluba vajalik. Sest nimelt just ehitusloa menetluse vaatevinklist mängib olulist rolli, kas mingi paigaldise puhul on tegemist ehitise või mitte.

Hoone mõiste on sakslased defineerinud liidumaade ehituskordades peamiselt järgnevalt: hoone on iseseisvalt kasutatav katusega ehitise, millesse inimesed saavad siseneda ning mis on sobivad ja mõeldud inimeste, loomade või asjade kaitseks²⁴³. Võrreldes Eesti EhS § 2 lg 2 sisalduva hoone definitsiooniga on peamiseks erinevuseks eraldatus väliskeskkonnast, mida sakslased ei nõua.

Holland

Hollandi elamuseadus määratleb ehitise mõistena pigem hoone. Hoone on iga katusega ehitise, mis on osaliselt või täielikult seintega ümbritsetud ja inimestele ligipääsetav. Hoone all mõistetakse ka telke, varjendeid või teise sarnaseid ehitisi, mis on mõeldud ajutise varjupaiga andmiseks ning elamuvaguneid või autokaravane, mida kasutatakse elamiseks.

Prantsusmaa

Prantsusmaal peab ehitusloa võtma igasugusele ehitustegevusele, ka sellele, millega ei alustata midagi uut. Riiginõukogu (meil Riigikogu halduskolleegium) annab otsusega nimekirja, millega sätestatakse ehitusloa taotlemise kohustus ehitustööde tegemiseks asukohast või ehitustööde olemusest tulenevalt nii olemasolevate tööde jaoks kui ka muudatusteks.

Itaalia

Itaalia ehituskoodeks sätestab nimekirja ehitustöödest, mis katavad hinnanguliselt kõikvõimalikke valdkondi. Eraldi on sätestatud vaba ehitustegevus. Lisaks on üldisest loetelust eraldi määratletud tegevused, mis on allutatud ehitusloale (erisäte ehitusloale, mis on vastuolus detailplaneeringuga). Seega igasugune ehitustegevus ei ole ehitusloaga piiritletud.

Üldiselt Itaalias ja Prantsusmaal detailplaneering väga tähtsal kohal. Erinevalt Eestist, kus piirkonna kohta kehtestatakse suhteliselt üldine planeering, planeeritakse nendes riikides valdkondi eriplaneeringutega – eraldi planeeritakse piirkonna (näiteks linna) torud, elektripostid vms. Kui isik taotleb detailplaneeringut, siis ei alustata uut menetlust, vaid analüüsitakse tehtud eriplaneeringuid koosmõjus ja sellest tulenevalt otsustatakse, mida on antud kinnistul võimalik teha ja mida mitte.

2.2.1.2 Regulatsiooni ettepanek

Ehitise mõiste kehtivas ehitusseaduses muudab problemaatiliseks eelkõige kohtkindluse hägus määratlus. Riigikohtu lahend ei ole antud juhul tõlgendamiseks asjakohane, kuna see on tehtud

²⁴² BVerwGE 44, 59, 60 j-d; Hoppe/Bönker/Grotofels, ÖffBauR, § 14 Rn. 4.

²⁴³ MBO § 2 lg 2; BauO-HH § 2 lg 2; BauO-BW § 2 lg 2; BauO-SH § 2 lg 2.

kriminaalkolleegiumi poolt ning ei anna ka rahuldavat lahendust ehitise ja toote piiritlemise probleemidele.

Ehitise mõiste määratlemisel teeb töögrupp ettepaneku täpsustada olemasolevat mõistet viisil, mis annaks edasi mõtte, et ehitiseks loetakse ka objektid, mille eesmärgiks on nende paikne kasutamine. See tähendab, et kohtkindlaks ühenduseks loetakse ka ehitise toetumist aluspinnale oma raskusega juhul, kui eesmärgiks on ehitist kasutada sellel kohal paiksenä. Lisaks soovitab töögrupp loetelu alusel teatud toodete, tootegruppide või tegevuse tulemite (nt peenarde eraldamiseks kasutatavate piirete) selgesõnaline välistamine ehitusloa nõude alt.

Hoone. Ehitusseaduses jagatakse ehitised hooneteks ja rajatisteks. Hooneid on eraldi käsitletud eelkõige tuleohutuse ja energiatõhususega (sisekliima tagamisega hoonete puhul) seotud aspektidest. Töögrupp teeb ettepaneku säilitada ehitiste jagamine hooneteks ja rajatisteks. Arvestades tekkinud probleeme parkimismajade määratlemisel, mis välispiirete lahendusest tulenevalt võivad liigituda kas hooneteks või rajatisteks, peame vajalikuks hoone mõiste täpsustamist. Hoone väliskeskkonnast eraldamise kriteerium tuleks defineerida läbi abstraktse siseruumi tekkimise.

2.2.2 Ehitamine

2.2.2.1 Lähtekaaluatlused

2.2.2.1.1 Eesti kehtiv õigus

Sarnaselt ehitise definitsiooniga on ka ehitamise määratluse allikaks PES, mille § 39 sätestati, et ehitamiseks loetakse ehitise püstitamist maa peale ja maapõue, ehitise laiendamist juurde-, peale- ja allaehitamise teel, ehitise konstruktsioonide, ruumijaotuse või välisilme konstruktsioonilist muutmist, tehnoloogilise ümberseadistamisega seotud ehitus- ja paigaldustöid ning ehitise lammutamist.

EhS § 2 lg 6 kohaselt on ehitamine ehitise püstitamine; ehitise laiendamine; ehitise rekonstrueerimine; ehitise tehnosüsteemide muutmine ning ehitise lammutamine. Lõige 7 sätestab, et ehitise laiendamine toimub juurde-, peale- või allaehitamise teel. Lisaks kehtestab lõige 8, et ehitise rekonstrueerimine on ehitise piirdekonstruktsioonide muutmine ning kande- ja jäigastavate konstruktsioonide muutmine ja asendamine. Oluliseks rekonstrueerimiseks loetakse sellist rekonstrueerimist, mille maksumus on suurem kui üks kolmandik rekonstrueeritava ehitisega samaväärse ehitise keskmisest ehitusmaksumusest.

Uus EhS täpsustab ehitamise mõistet ning lisab, et ehitamine on ehitise tehnosüsteemi või selle osa muutmine või tehnosüsteemi terviklik asendamine. Vastavalt eelnõu sõnastusele on ehitise tehnosüsteem ehitise piires ehitise toimimiseks ja ohutuse tagamiseks vajalike seadmete või kommunikatsioonide kogum koos nende toimimiseks vajalike konstruktsioonelementidega. Seega käsitletakse tehnosüsteemina sellist süsteemi, mis asub ühe ehitise piires (st hoonesisesed tehnosüsteemid) ja mis on kogum seadmeid, kommunikatsioone ja nende toimimiseks vajalikke konstruktsioonelemente, kui need on vajalikud konkreetse ehitise toimimiseks. Tehnosüsteemiks saab lugeda eelkõige seadmete kogumit, aga ka selliseid konstruktsioonelemente, nagu eraldiseisvad kütteleendid (ahi, küttekolded, lõõrid). Tehnosüsteemi mõiste alla ei kuulu sellised asjad, mis ei ole süsteemi osad, kuid teenindavad süsteemi ja on sellega seotud vastava ruumilise seose kaudu (kraanid, wc-potid, pistikud, veemõõtjad vms). Kõik eelnimetatud asjad on küll süsteemiga seotud, kuid ei mõjuta otseselt selle toimimist ja seeläbi ehitise

funktsioneerimist. Tehnosüsteemina ei saa käsitleda ka konstruktsiooni osa (näiteks ava seinas), mis olemuslikult ühegi süsteemiga seotud ei ole.

Praktikas tingis tehnosüsteemi mõiste avamine ning selle muutmise või asendamise mõiste täpsustamise vajaduse asjaolu, et omanikud on asunud oma elamuid muutma energiatõhusamateks. Üheks võimaluseks ehitiste energiatõhusamaks muutmisel on küttesüsteemi kui terviku asendamine. Kuigi asendamine tähendab keeleliselt millegi asemele panemist, on kogu tehnosüsteemi asendamise puhul tegemist suuremahulise tööga, millest tulenevalt peaks kogu ehitise tehnosüsteemi asendamist käsitlema ehitamisena ning valmiv tulem peab vastama kõikidele ehitisele ehitatavatele nõuetele. Maaüksusel paiknevaid tehnorajatised, mis ühendavad ehitise tehnosüsteeme erinevate liitumispunktidega, käsitletakse kas kui väikeehitisi ja neile kehtib ehitusseaduse väikeehitisi puudutav regulatsioon või kui tavalisi ehitisi.

Täiendatud on ka ehitise laiendamise mõistet, mis ütleb, et ehitise laiendamine on olemasolevale ehitisele juurde- (külge), peale- või allaehitamine. Mõistele “ehitise laiendamine juurdeehitamise teel” on selguse huvides lisatud, et “juurdeehitamise” all peetakse silmas “külge ehitamist”. Ehitusseaduse mõtteks on, et ehitise laiendamise tulemusena säilib ehitis kui tervik suuremas mahus. Praktikas on mitmetel juhtudel mõistet “juurdeehitamine” tõlgendatud kui võimalust ehitada olemasoleva ehitise lähedale (st juurde) iseseisev (teine) ehitis.

Uuenduslikuna on uues EhS-s toodud ehitamise erinorm, millega välistatakse ehitamise mõiste alt üksikelamu, suvila, aiamaaja, taluhoone, väikeehitise või kahe ja mitme korteriga elamus välismiste avatäidete (eelkõige uste ja akende) asendamine (vahetamine), kui on tagatud ehitise välisilme muutumatuks jäämine ning ehitise tuleohutusomadused ning sisekliima sellest ei muutu. Kehtiva EhS tähenduses on ehitamine ka ehitise rekonstrueerimine, milleks loetakse muuhulgas ehitise piirdekonstruktsioonide muutmist. Sellisel juhul saab seaduse mõttes ka akende (kui ühe piirdekonstruktsiooni osa) vahetust lugeda ehitustööks, kuna tavaliselt vahetatakse puitraam plastraami vastu ehk siis raami materjal muutub. Vastava erinormi puudumisel võib järeldada, et akende vahetuseks on igal juhul vajalik ehitusluba. Võttes arvesse, et valdavalt korteriomanikud ei valmista ega vaheta aknaid ise, vaid tellivad selle töö akende valmistamisega ja paigaldamisega tegelevalt ettevõtjalt ning uue akna jaotus (ruudustik) vastab vana akna jaotusele (ruudustikule), on ehitusloa nõuet akende vahetuseks eluhoonete puhul loetud ülemääraseks. Lisaks akende vahetusele korterites lähtutakse eelnõus sellest, et kui kehtiv ehitusseadus lubab üksikelamut, suvilat, aiamaaja ja taluhoonet ise ehitada, siis on mõistlik kehtestada lihtsamad nõuded ka sellistes ehitistes akende vahetusele. Seega on eelnõus sõnaselgelt sätestatud, et seaduses toodud tunnustel akende vahetus ei ole ehitamine ning selleks luba taotleda ei ole vaja. Sätte erinormid, mis käsitlevad akende vahetamist miljööväärtuslikes piirkondades või kahe ja mitme korteriga elamus, kui vahetamisel jääb samaks nende asukoht konstruktsioonis, kuid muutub ehitise fassaadi välisilme, on vaja kohaliku omavalitsuse kirjalik nõusolek.

2.2.2.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Vaatamata sellele, et ehitusseaduse iga muutmise käigus üritatakse ehitamist järjest detailsemalt sõnastada, on praktikas tekkinud siiski nii tõlgenduslikke kui ka sisulisi probleeme. Sarnaselt ehitise mõistega on regulatsioon definitsioonipõhine, see tähendab, et kõik ehitamisega seonduvad nõuded, piirangud ja menetlused rakenduvad kogu mõistega hõlmatud objektide või tegevuste ringile. Näiteks selleks, et mitte rakendada avatäidete (nt aknad ja ukсед) vahetamisele ehitusloa regulatsiooni, välistati selline tegevus ehitamise mõiste alt vaatamata asjaolule, et tavatähenduses on siiski tegemist ehitamisega. Alternatiivse võimalusena oleks olnud muuta

nimetatud tegevuse osas kõiki ehitamisele nõudeid esitavaid sätteid, mis oleks aga osutunud väga mahukaks muudatuseks. Selle tulemusena, et avatäidete vahetamine ei ole enam ehitamine, ei rakendu tegevusele ka muud ehitamisega seotud nõuded nagu näiteks pädevusnõuded ehitajatele ega ka ehitusprojekti nõue.

Kindlasti tuleb rõhutada, et ehitise nõuetele vastavus peab olema tagatud igasuguse ehitises tehtava toimingu järel, st nii ehitamise, remondi kui ka kasutamise järel.

Vastavalt planeerimisseaduse § 3 lg 1 p 2 on detailplaneeringu koostamine kohustuslik uute hoonete püstitamiseks. Sellest tulenevalt on tekkinud küsimus, kas olemasoleva ehitise lahtivõtmise ja uues kohas püstitsemine on mõisteta „uue“ ehitise püstitamisenä? Piirkonna jaoks, kuhu ehitise taaspüstitatakse, on kindlasti tegemist uue ehitisega, samal ajal kui ehitise iseenesest ei ole uus, sest suur osa kasutatavatest ehitismaterjalidest ja// või -toodetest oli juba eelnevalt kasutusel. EhS kohaselt on tegemist nn vanas kohas ehitise lammutamisega ja uues kohas ehitise püstitamisega. Kuna tegemist on ehitise lahtivõtmise ja teises kohas ülespaneku ja vajadusel ehitismaterjalide muutmise/täiendamisega, siis vajavad täpsustamist ehitusprojektile esitatavad nõuded selliste juhtumite korral.

Mõnes mõttes sarnane küsimus tekib tehasetingimustes tööstuslikult valmistatud moodulmajadega, mida võiks käsitleda ehitustoodetena seni, kuni nad ei ole maauksusele püstitatud. EhS rakendub sellise ehitise vundamendi ehitamisele ja kommunikatsioonidega ühendamisele ning samuti toote paigaldamisele. Täpsustamist vajavad eelkõige ehitusprojekti ja omanikujärelevalvega seonduvad sätted selliste ehitiste puhul.

Praktikas on tekitanud tõlgenduslikke küsimusi ka ehitamise alaliigid. Näiteks rekonstrueerimise puhul on küsitav, kas maja välisseina ülevärvimine on käsitletav ehitamise või lihtsalt remondina? Kas selle raames muudetakse ehitise piirdekonstruktsioone (rekonstrueerimine) või mitte? Samuti võib väita, et ehitise püstitamisel on sellised värvimistööd käsitletavad ehitamisenä, kuna need tehakse ehitise püstitamise käigus ja neile peab laienema ka ehitise garantii. Samas olemasoleva ehitise analoogilised tööd tõenäoliselt siiski ei ole käsitletavad ehitamisenä (kuigi ebapädevate fassaditööde tegemisel on oht kahjustada hoone sisekliimat, mis omakorda on ohuks tervisele). Seega on tegemist olukorraga, kus osad tööd, nt värvimine ei ole ehitustöö EhS tähenduses, samas, kui neid töid tehakse ehitustöö raames, siis laienevad sellistele töödele kõik nõuded, sh ka ehitustöö garantii.

Samuti on juba mitmetimõistetavust tekitanud tehnosüsteemi definitsioon, mis jõustus alles 1. maist tagasi (nt kas puupliit kuulub tehnosüsteemi koosseisu või mitte?)

Tähelepanu tuleb juhtida asjaolule, et ehitamise mõiste laieneb ka rajatiste ehitamisele. See tähendab, et on olemas ka eriseadused, mis reguleerivad ehitiste ehitamist. Teeseaduses räägitakse näiteks teede remondist, mida ehitusseaduse tähenduses käsitletakse rekonstrueerimisenä. Kuna teeseadus on ehitusseaduse kontekstis eriseadus, siis ei rakendub ehitusseaduse regulatsioon ainult niivõrd, kui võrd teeseadus teede ehitamist ei reguleeri.

2.2.2.1.3 Reguleerimine võrreldavates riikides

Taani, Norra ja Soome

Taani, Norra ja Soome õigusaktid ehitamist ei defineeri.

Holland

Hollandi elamuseadus sätestab ehitamisena ehitise paigaldamise, osalise või terviku püstitamise, uuendamise või muutmise ja suurendamise, samuti parkla²⁴⁴ osalise või tervikliku rajamise, uuendamise, muutmise või suurendamise.

Saksamaa

Saksamaa liidumaade ehituskorrad ei defineeri eraldi ehitamist kui tegevust. Samas on ehitusloa kohustuse nõue seotud ehitise püstitamise, muutmise ja lammutamisega, mistõttu võibki neid tegevusi pidada ehitamiseks Saksa ehitusõiguse tähenduses.²⁴⁵

Tähelepanu väärib siinkohal aga asjaolu, et Eestis kasutatakse ehitamise mõiste kitsendavat piiritlemist²⁴⁶ selleks, et välistada teatud ehitiste ehitamine ehitusloa nõudest. Sakslased loetlevad sama tulemuse saavutamiseks lihtsalt ehitised, mille ehitamiseks ei ole ehitusluba vaja. Sarnase loetelu kehtestamine väärib kaalumist ka uue kodifikatsiooni väljatöötamisel.

2.2.2.2 Regulatsiooni ettepanek

Kehtiv ehitusseadus põhineb loogikal, kus tegevusele esitatavad nõuded ja loamenetlused sõltuvad pelgalt asjaolust, kas tegevus on käsitletav ehitamisena või mitte. Regulatsiooni peamiseks puuduseks on asjaolu, et iga erisuse tegemiseks (näiteks akende vahetamise välistamine loamenetluse alt) on vajalik muuta kas kogu regulatsiooni või välistada tegevus ehitamise mõiste või loamenetluse alt. Ehitamise mõiste sätestamisel teeb töögrupp ettepaneku lähtuda põhimõttest, et ehitamise mõiste alt ei saa välistada tegevusi, mida tavatähenduses loetakse ehitamiseks (nt akende vahetamine, mis kehtiva ehitusseaduse kohaselt välistati ehitamise alt). Pigem tuleb üheselt määratleda need ehitustööd, millele ei rakendata loamenetlust. Samuti tuleb sätestada, et ehitamiseks ei loeta rahva keeles laialdaselt käibel olevaid termineid nagu „renoveerimine“ või lihtsalt „remont“, mida kehtiv seadus ei käsitle. Lisaks tuleks üheseltmõistetavalt määratleda, et ehitustöö käigus tehtavad tööd, mis iseseisvatena ei vasta ehitustöö mõistele, kuuluvad ehitustöö hulka, ainult siis kui neid tehakse ehitustöö käigus.

Rekonstrueerimist kui ehitamise alaliiki tuleb täpsustada tingimusega, et rekonstrueerimisel peab säilima ehitise kubatuur. 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 rekonstrueerimistöid, mille maksumus ületab veerandi ehitise väärtusest.

Kuna rekonstrueerimisel peab säilima ehitise kubatuur (v.a eelnevalt nimetatud erandid), siis igasugust ehitise kubatuuri muudatust loetakse laiendamiseks.

²⁴⁴ Parkla all on mõeldud sellist eriotstarbelist krunti, mis on ette nähtud elamuvagunitele või muudele ajutistele elamiseks mõeldud väikeehitistele, sh autokaravanidele, ja kus on olemas võimalused avalike, kohaliku omavalitsuse kommunikatsioonidega või muude võrkudega ühendumiseks.

²⁴⁵ vrd. MBO § 59 lg 1; BauO-HH § 59 lg 1; BauO-BW § 49 lg 1 koos § 50 lg 2.

²⁴⁶ vrd. EhS § 2 lg 9.

Tehnosüsteemi mõiste on ehitusseaduses defineeritud alates 1. maist 2009, mistõttu tuleb jälgida selle täpsust ja asjakohasust ning otsustada tehnosüsteemi eraldi mõistena sätestamine tulevikuregulatsioonis.

2.2.3 Projekteerimine

2.2.3.1 Lähtekaaluatlused

2.2.3.1.1 Eesti kehtiv õigus

EhS § 2 lg 4 ja 5 sätestavad, et 4 projekteerimine on ehitise või selle osa arhitektuurne ja ehituslik kavandamine; ehitise tehnosüsteemide kavandamine; ehitises kasutatava tehnoloogia kavandamine ja ehitise elueast lähtuv ehitise nõuetele vastava kasutamise ja hooldamise tehnomajanduslik hindamine. Projekteerimise tulemuseks on ehitusprojekt.

Planeerimis- ja ehitusseaduses projekteerimist ei määratleta. Kehtivas ehitusseaduses projekteerimise väljajätmise tingis asjaolu, et ehitise ohutuse, kasutatavuse ja keskkonnassäästlikkuse määrab ehitusprojekt, mille järgi ehitatakse. Seega ei ole vaja reguleerida mitte projekteerimise protsessi, vaid selle nõuded on vaja määratleda ehitusliku projekteerimise tulemile ehk ehitusprojektile. Samuti oli vaja anda ehitise omanikule ning avalikule võimule selge sõnum, et ehitamise eelduseks on ehitusprojekt. Ehitusprojekti nõue ehitamise eeldusena oli sätestatud ka PES-is, mille §-2, kus sõnastati planeerimise ja ehitamise põhimõtted, sätestati, et ehitamise alustamine on ehitusprojekti alusel pärast ehitusloa saamist kohalikul omavalitsuselt (ehitusprojekti ja ehitusloa kohustuslikkus).

2.2.3.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides

Võrdlusriikide õigusaktides, mis olid analüüsi objektiks, ei ole projekteerimist defineeritud. Samas ei ole tõenäoline, et vastav tegevus on nendes riikides reguleerimata. Pigem on see mõne teise õigusakti reguleerimisala, mida käesoleva kodifitseerimise ülesande raames ei analüüsitud.

Saksamaa

Ei Saksamaa föderaalne ehitusseadus ega ka liidumaade ehituskorrad ei käsitle eraldi projekteerimist kui tegevust. Küll sätestavad nii MBO kui ka liidumaade ehituskorrad üldised nõuded projekteerijale. Projekteerija peab tagama, et projekt oleks ehitamiseks piisav ning vastaks kõigile kehtivatele avalik-õiguslikele nõuetele. Projekteerijal peab omama nõuetele vastava projekti koostamiseks piisavaid erialalisi teadmisi. Viimane tähendab, et ei piisa lihtsalt erialalist kvalifikatsiooni või akadeemilist haridust tõendavast tunnistusest, vaid projekteerija teadmised peavad võimaldama koostada just vastava konkreetse ehitise projekti, mis võib tähendada täiendavate teadmiste ja oskuste vajadust. Ku projekteerijal endal vastavad teadmised või oskused puuduvad, tuleb tal kaasata vastava valdkonna jaoks eraldi spetsialist, tagades samas projekti erinevate osade kokkusobivuse.²⁴⁷

Nii MBO kui ka liidumaad näevad projekteerijale ette kindlad kvalifikatsiooninõuded sõltuvalt projekteeritavast ehitisest²⁴⁸. Nii näiteks võivad Baden-Württemberg'i liidumaa ehituskorra

²⁴⁷ MBO § 54; BauO-HH § 55; BauO-BW § 43.

²⁴⁸ vrd. MBO § 65; BauO-HH § 67; BauO-BW § 43 lg 3 j-d.

kohaselt koostada projekte ehitistele, millede ehitamiseks on vajalik ehitusluba või ehitamisest etteteatamine, üksnes isikud, kellel on õigus kanda ametnime „arhitekt“ või „sisearhitekt“ (viimane üksnes oma valdkonna piires) või isikud, kes on registreeritud projekteerijatena ehitusinseneride valdkonnas Baden-Württemberg'i inseneride kojas. Väiksemate hoonete, s.h. ühekorruselised elumajad põrandapindalaga kuni 150 m² ning ühekorruselised ärihooned põrandapindalaga kuni 250 m², projekteerimine on lubatud ka isikutel, kellel on kõrgharidus arhitektina või ehitusinsenerina. Sama õigus on ka isikutel, kellel on ametialane kvalifikatsioon meistrina müürsepa, puusepa, betooni või raudbetooni valdkonnas.²⁴⁹

Reeglina võib aga öelda, et selliste ehitiste projekteerimise õigus, millede ehitamiseks on vaja teatamise või ehitusloa menetlus, on üksnes kõrgharidusega arhitektidel ning ehitusinseneridel.²⁵⁰

Erinevalt eraldi nõuetest projekteerimisele näevad nii MBO kui ka liidumaade ehituskorrad aga ette eraldi põhinõuded ehitusloa taotlemisel esitatavatele dokumentidele, s.h. ehitusprojektile²⁵¹.

2.2.3.1.3 Regulatsiooni ettepanekud

Töögrupp teeb ettepaneku projekteerimise mõistest loobuda ja piirduda ehitusprojekti sätestamisega, kuna ehitusseadus esitab nõuded ehitusprojektile, mitte projekteerimisele ning projekteerimine hõlmab ehitusseaduses esitatust tunduvalt laiemat tegevuste ringi.

²⁴⁹ BauO-BW § 43 lg 3 ja 4.

²⁵⁰ Hoppe/Bönker/Groetefels, ÖffBauR, § 15 Rn. 32.

²⁵¹ vrd. näiteks BauO-HH § 81 lg 6 ja selle alusel antud Bauvorlagenverordnung, avaldatud esimest korda HmbGVBl. Nr. 8 vom 28. Februar 2006 Seite 71.

2.3 Ehitusprojekt

2.3.1 Ehitusprojekti olemus ja nõuded ehitusprojektile

2.3.1.1 Lähtekaaluksused

2.3.1.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitusseaduse § 18 sätestab ehitusprojektina ehitise või selle osa ehitamiseks ja kasutamiseks vajalike dokumentide kogumi, mis koosneb tehnilistest joonistest, seletuskirjast, hooldusjuhendist ja muudest asjakohastest dokumentidest. Varem kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduses ehitusprojekti legaaldefiniitsiooni ja konkreetseid nõudeid ei olnud, kuid ehitusprojekti mõiste oli antud läbi eesmärgi, et ehitusprojekt peab olema koostatud mahus, mis võimaldab anda hinnangut projekteeritud ehitisele, selle järgi ehitada ja ehitamist kontrollida (PES § 36 lg 2). Lisaks oli ehitusprojekti käsitlevas sättes PES § 36 lõikes 1 märgitud, et ehitiste ehitamine toimub ehitusprojekti alusel, seega oli sõnaselgelt väljendatud põhimõtte, et iga ehitise (eranditeks olid väikeehitised) ehitamiseks peab koostama ehitusprojekti. Sellise nõude põhjus oli vajadus tagada ehitise ohutus ja seega kohustus kasutada pädevaid spetsialiste ehitamise kavandamisel. Kehtivas seaduses võib sellesisulise üldsätte leida ehitusseaduse §-s 12.

Kehtiva ehitusseaduse § 18, kus käsitletakse ehitusprojekti, kõik lõiked sisaldavad lauseosi „ehitusprojekt on/peab olema ...”. Seega käsitlevad kõik lõiked nõudeid ehitusprojektile, mis on sisult erinevaid. Lõige 1 sätestab definiitsiooni läbi dokumentide avatud loetelu. Lõige 2 nimetab, et ehitusprojekt peab olema koostatud selliselt, et selle järgi ehitatav ehitis vastaks ehitisele esitatavatele nõuetele (tehes viite seaduse § 3-le). Lõige 3 sätestab üldpõhimõtted ja eesmärgid, mille kohaselt peab ehitusprojekt olema selline, et selle järgi oleks võimalik ehitada, ehitist kasutada ja hooldada, kontrollida ehitamise vastavust ehitusprojektile ja kontrollida ehitise vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele.

Ehitusseadus määratleb kaks erinevat ehitusprojekti ehk etappi: ehitusloa taotlemisel esitatav ehitusprojekt (§23 lg 10) ja kasutusloa taotlemisel esitatav ehitusprojekt. Mõlemat on käsitletud ehitusseaduses läbi ehitusprojektile esitatavate nõuete, st mida peab ehitusprojekt vastaval hetkel sisaldama. Mõisteliselt ei tehta aga erinevate etappide ehitusprojektidel vahet, s.t mõlemat nimetatakse ehitusprojektiks. Kaheks etapiks jaotamine on tuletatav sellest, et ehitusseaduse § 23 lõige 10 sätestab rakendusakti väljaandmise võimaluse ehitusloa taotluse aluseks olevale ehitusprojektile. Sarnast rakendusakti kasutusloa väljaandmise aluseks olevatele ehitusprojekti nõuetele aga sätestatud ei ole, sest seaduse tasandil on fikseeritud, et kasutusloa taotlemisele esitatakse ehitusprojekt, mille järgi on ehitis ehitatud. Ehitamise aluseks olevale ehitusprojektile on sätestatud EhS-s abstraktsed nõuded, so ehitusprojekt peab olema koostatud selliselt, et selle järgi on võimalik ehitada, kontrollida ehitamise vastavust ehitusprojektile ning ehitise vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele.

2.3.1.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Arvestades vajadust näidata ehitusprojektis ehitise nõuetele vastavust tagavad komponendid, on praktikas ehitusprotsess tinglikult jagatud osadeks, mis esitatakse ehitusprojekti erinevates staadiumides. Lähtutakse põhimõttest, et ehitusprojektis esitatakse ehitise kohta need andmed ja projekti osad, mis on asjakohased ning mida on otstarbekas ja võimalik määrata. Seega koosneb ehitusprojekt omavahel loogilises seoses olevatest, kuid iseseisvatest osadest, mille autorid

võivad olla pädevusnõudest tingituna erinevad isikud. Ehitusprojekti osadeks jaotamine on läbi aegade olnud kooskõlas hea projekteerimis- ja ehitustavaga, mille näitena võib tuua Eesti standardi EVS 811:2006 "Hoone ehitusprojekt". Standardis on määratletud ehitusprojekti etapid, mis on ajalist tekkimist arvestades jaotatud kolmeks etapiks: eelprojekt, põhiprojekt ja tööprojekt. Lisaks on ehitusprojekti iseseisva koostamise eelse osisena standardis ära märgitud eskiisprojekt, mis ei kuulu standardi kohaselt hoone projekti koosseisu. Standardis on kirjeldatud ehitusprojekti maksimaalne koosseis ja selles lähtutakse põhimõttest, et iga eelmise etapi lõpus esitatud tehnilistes dokumentides fikseeritud lahendused annavad lähteandmed järgmise etapi dokumentide koostamiseks. Seega on ehitusprojekti iga etapp iseseisev osa, mitte eelnevalt teostatud etapi täiendus²⁵².

Eesti Projektbüroode Liit ja teised ehitamisega seotud erialaliidud on korduvalt väljendanud seisukohta, et ehitusseaduses puudub võimalus ehitusprojekti staadiumite sätestamiseks. Liitude esindajad on rõhutanud, et ehitusprojekti staadiumitel on kindel sisu ja maht, mis vastab meie kultuuriruumile ja ehitusvaldkonna vajadustele. Liitude esindajad soovivad, et ehitusseaduses oleks selge viide, millise ehitusprojekti staadiumi alusel ehitusluba taotletakse ja välja antakse, millise staadiumi alusel korraldatakse ehituspakkumisi ja määratakse ehitusmaksumust ning millise staadiumi alusel tehakse ehitustöid²⁵³. Osaliselt on seda probleemi lahendatud uues EhS-s, kus § 18 lõige 3 sõnastatakse ümber ja sätestatakse, et ehitusprojekt koostatakse detailsuses ja ulatuses (eelprojekt, põhiprojekt ja tööprojekt), mis võimaldab selle järgi ehitusluba välja anda ja ehitada. Teised loetus toodud nõuded jäävad samaks. Selleks, et ehitusprojekti erinevad staadiumid kehtestada, on ministrile antud volitusnorm nõuete kehtestamiseks ehitusprojektile, kus saab arvestada ka Eesti standardis EVS 811:2006 „Hoone ehitusprojekt“ sätestatud. Probleemiks on asjaolu, et kui hoonete osas on võimalik defineerida eel-, põhi- ja tööprojekti staadiumid vastavalt eelnimetatud standardile, siis rajatiste ehitusprojektide osas selline standard puudub. Lisaks tuleb nentida, et ehitusprojekti koosseisu kuuluva ehitusprojekti staadium, mis võimaldab ehitist kasutada ja hooldada, osa ei käsitleta hoone ehitusprojekti standardis.

Standardi kasutamise kohustuslikuna teeb raskeks asjaolu, et standardid ei ole sama lihtsalt kättesaadavad kui seaduslikud normid. Eesti standardite autoriõigust ja levitamiseõigust omab Eesti Standardikeskus (EVS), kes on selle liikmeid esindav mittetulundusühing, mille põhikirjalise tegevuse eesmärk on koostada ja avaldada standardeid ning esindada Eestit rahvusvahelises standardimises. Riigi huve Eesti standardiorganisatsioonis esindab liikmena Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM). Standardimine toimub Eestis tehnilise normi ja standardi seaduse kohaselt, mille § 9 lõike 3 alusel on Vabariigi Valitsus andnud EVS-le õiguse tegutseda Eesti standardiorganisatsioonina. Vastav leping Standardikeskuse ja Vabariigi Valitsuse vahel sõlmiti 24. aprillil 2000.a, mis sätestas vastastikused õigused ja kohustused standardimistegevuse korraldamisel Eestis²⁵⁴.

Standarditele viitamise õigusaktides muudab eelkõige problemaatiliseks asjaolu, et standardid on tasulised dokumendid, mida müüakse EVS kehtestatud hinnakirja alusel. Oma olemuselt on standardid tehnilised kirjeldused, milles on kokku leppinud ühiskonna erinevad osapooled ja mis on vabatahtlikuks järgimiseks. Tehnilise normi ja standardi seadus annab küll võimaluse

²⁵² Äripäeva kirjastus. Ehituskäsiraamat. Tallinn 2002-2007

²⁵³ Eesti Projektbüroode Liidu e-kiri Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile 25.09.08

²⁵⁴ Eesti Standardikeskuse kodulehekülg <http://www.evs.ee>

standardi järgimise kohustuslikuna sätestamise, kuid kuna standardid ei ole tasuta kättesaadavad, ei ole seda peetud heaks praktikaks.

Lisaks projekti staadiumitele on ehitusprojekti regulatsioon problemaatiline ka seetõttu, et lisaks EhS §-s 18 esitatud nõuetele on erinevates teistes seadustes sätestatud veel lisanõudeid. Käesoleval ajal on eraldi õigusaktides sätestatud

- teeprojektide nõuded;
- kanalisatsiooniehitiste ehitusprojektide nõuded;
- värsket liha käitlemise ettevõtete ehitusprojektide nõuded;
- haigla ehitusprojekti meditsiinitehnoloogilise osa projektide nõuded;
- surveseadmete projektide nõuded;
- maaparandussüsteemi ehitusprojektide nõuded.

Nagu käsitletud ka juba ehitusseaduse reguleerimisala puudutavas peatükis, tekitab praktilises elus olukord, kus eriseadused esitavad ehitiste projektidele erinevaid nõudeid, kindlasti palju segadust, kuna sellist regulatsiooni on normiadressaadil suhteliselt keeruline tuvastada.

Kindlasti on probleeme tekitanud asjaolu, et omavalitsused ei ole esitanud ühtlaselt ehitusloa taotlemisele eelnevalt ehitusprojekti koosseisule esitatavat seaduses sätestatud nõuet. Nimelt näeb EhS ette ehitusloa taotlemisel esitatava ehitusprojekti koosseisu ja mahu (fikseeritud majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega), kuid omavalitsused on väljastanud ehituslube ka nn madalama mahu ja detailsusega eelprojekti alusel. Selline eelprojekti alusel ehitusloa väljastamine muudab aga mõttetuks ehitusprojekti ekspertiisi tegemise kohustuslikkuse ehitusloa taotlemisele eelnevalt. Nimelt ei selgu eelprojekti mahus ja detailsuses toodud ehitusprojekti ekspertiisist asjaolusid, mis oleksid vajalikud elimineerimaks võimalikke väärist ehitusprojekti tulenevaid ehitise nõuetele mittevastavusi.

Ehitusseaduse § 18 lõige 4 märgib ära nõuded ja viited ehitusprojekti koostajale, kontrollijale ja ekspertiisi tegijale. Ehitusprojekt on EhS kohaselt ainuke dokument, mille iga osa, so joonis ja seletuskiri, peavad olema koostatud vastutava spetsialisti või kontrollitud vastutava spetsialisti poolt. Selline nõue on fikseeritud tagamaks ehitusprojekti nõuetele vastavust ja sealtkaudu ehitise nõuetele vastavust.

Väikeehitise ehitusprojekti võib koostada väikeehitise omanik ise ja sellist ehitusprojekti ei pea kolmas isik kontrollima. Kehtiva ehitusseaduse ettevalmistamine toimus sajandivahetusel. Seaduse seletuskirjas nenditakse, et „arvestades täna (loe 2001a) Eestis toimuvat on vaja üheselt mõistetavalt sätestada ehitamise võimalikkus ilma ehitusloata ja –projektita. Seetõttu on eelnõu kohaselt madala ohtlikkuse riskiga ehitised, mida tavapäraselt ehitatakse hetkel ilma ehitusprojektita loetud väikeehitiseks, mille ehitamise korral ei pea omama ehitusluba ega reeglina ka ehitusprojekti.“ Sellest põhjendusest saab välja lugeda, et antud olukorras muudeti seaduse sätteid praktikas käibel olevate tavadele vastavaks. Tänapäeval võib nentida, et selliste enda otstarbeks projekteeritud ja ehitatud väikeehitistega suuri ohutusega seonduvaid probleeme praktikas esinenud ei ole. Teisalt võib selle põhjuseks olla ka puudulik ehitusjärelvalve.

2.3.1.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani analüüsitud õigusaktid ei sätesta nõudeid ehitusprojektile. Samas ei ole tõenäoline, et vastav tegevus on seal reguleerimata. Pigem on see mõne teise õigusakti reguleerimisala, mida käesoleva kodifitseerimise ülesande raames ei analüüsitud.

Norra

Norra planeerimis- ja ehitusseadus ei sätesta eraldi nõudeid ehitusprojektile. Paragrahvi 74 käsitleb plaanilahendust ja välisilmet: selle paragrahvi lõige 2 sätestab, et kohalik omavalitsus peab jälgima, et iga seadusega hõlmatud töö planeeritaks ja teostataks viisil, mis kohaliku omavalitsuse hinnangul vastab mõistlikele esteetilistele kaalutlustele nii üksikult kui ka ümbritseva suhtes. Projektid peavad olema esteetilise kujundusega, kooskõlas projekti otstarbega ja austama ümbritseva looduse ja hoonestuse omapära. Lisaks võib kohalik omavalitsus töötada välja projektide seadusele vastava esteetilise kujundamise suunised.

Soome

Soome planeerimis- ja ehitusmääruses sätestatakse, et ehitusloaga esitatavas ehitusprojektis peavad olema asendiplan ja korrusteplan ja lõiked. Igasugused täiendavad vajadused ehitusjärelvalvet teostavale asutusele jooniste või raportite esitamiseks sätestatakse ehitusloas või stardikoosolekul või erandjuhtudel ehitamise käigus. See nõue ei kehti väikeehitiste kohta, mille struktuur ja tehniline lahendus on lihtne.

Saksamaa

Saksamaa *Bauministerkonferenz* on vastu võtnud näidis-nõuded dokumentidele, millede olemasolu on vajalikud ehitise ehitamiseks (mitte ainult ehitusloa taotlemiseks!), s.h. siis ka ehitusprojektile²⁵⁵. Liidumaad on oma ehituskordades sisalduvate volitusnormide alusel vastu võtnud oma vastavad nõuded²⁵⁶.

Ehitise kasutamisele ja utiliseerimisele nimetatud dokumentide hulgas nõudeid ei esitata.

Peamine nõue, mis ehitusprojektile on kehtestatud, seisneb selles, et selle järgi peab olema võimalik kavandatud ehitist nõuetele vastavalt ehitada.²⁵⁷

2.3.1.2 Regulatsiooni ettepanekud

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)

²⁵⁵ *Musterbauvorlagenverordnung*, kättesaadav internetis käesoleva dokumendi koostamise hetkel aadressil: <http://www.is-ergebaut.de/>.

²⁵⁶ näiteks Hamburgi liidumaa: *Bauvorlagenverordnung*, avaldatud HmbGVBl. Nr. 8 vom 28. Februar 2006 lk 71.

²⁵⁷ vrd. BauO-HH § 55 lg 2 ls 2.

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)

3) esteetiline ja kõrgel arhitektuursel tasemel lahendus ning funktsionaalsus.

Ehitusprojekti staadiumide fikseerimine seadusandluse tasandil on võimalik, kuid eeldab asjakohaste ehitusprojekti mahutude ja detailsuse kokkuleppimist ka rajatiste osas.

Ehitusloa taotlemisel esitatava ehitusprojekti mahu ja detailsuse osas tuleb lähtuda ehitise ohutuse tagamise kriteeriumidest ja vajadusest tagada ehitusprojekti ekspertiisi asjakohasus.

Töögrupp teeb ettepaneku täpsustada ehitise kasutamisele ja hooldamisele esitatavaid nõudeid läbi miinimumnõuete kehtestamise ehitise kasutus- ja hooldusjuhendile. Hooldusjuhend tuleb esitada kasutusloa taotlemise aluseks oleva ehitusprojekti koosseisus ja selle alusel peab omanikul olema võimalik ehitist ja selles olevaid seadmeid hooldada.

Ehitusprojekti koostamisel ja vajalike arvutuste tegemisel peaks projekteerija lähtuma võimalikult suures ulatuses kehtivatest rahvusvahelistest ja Euroopa tehnilistest kirjeldustest, mis on kehtestatud standarditena. Euroopa Liidu ühtlustatud projekteerimisstandardeid nimetatakse eurokoodeksiteks. Kuna standarditele õigusaktis kohustusliku viite tegemine ei ole hea praktika, siis peaks standardite järgimise jätma 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 juhul, kui projekteerija on ehitise projekteerimisel lähtunud asjakohastest Eesti standarditeks ülevõetud Euroopa standarditest (eurokoodeksitest). Standarditele vabatahtlikku viitamist kasutavad võrdlusriikidest ka Saksamaa ja Holland.

2.3.2 Ehitusprojekti koostamise alused

2.3.2.1 Lähtekaalutlused

2.3.2.1.1 Eesti kehtiv õigus

Kehtiva regulatsiooni (EhS §19) kohaselt on ehitise püstitamisel ehitusprojekti koostamise lähteandmeteks:

- detailplaneering ning olemasolu korral kohaliku omavalitsuse kehtestatud arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused
- detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral projekteerimistingimused
- ehitusgeoloogiliste- ja geodeetiliste tööde tulemused.

1.maist kehtiv nn uus EhS sätestab täiendavalt, et lisaks ehitise püstitamisele on eelnimetatud alused kohustuslikud ka ehitise laiendamise korral.

Järgnevalt analüüsitakse, mida täpsemalt ülalloetletud tingimused sisaldavad, milliseid praktilisi probleeme on need tekitanud, miks on kahte esimest punkti piiratud vaid ehitise püstitamisel koostatavale ehitusprojektile ja milliseid täiendavaid nõudeid võib sisaldada kohaliku omavalitsuse ehitismäärus.

Detailplaneering ja arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused

EhS § 19 lõike 1 kohaselt võib kohalik omavalitsus lähtuvalt vajadusest täpsustada ehitatavale ehitisele esitatavaid nõudeid lisaks detailplaneeringule ja kehtestada ehitusprojektile arhitektuur-ehituslikke lisatingimusi. Uues EhS sätestatakse, et sellised kohaliku omavalitsuse poolt väljastatavad lisatingimused võivad täpsustada detailplaneeringus mittesisalduvaid ehitise arhitektuurseid ja ehituslikke tingimusi, s.t arhitektuursete lisatingimustega olemasolevat detailplaneeringut muuta ei saa. Planeerimisseaduse § 3 lõike 2 kohaselt on detailplaneeringu koostamine kohustuslik linnades ja alevites ning alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritletatavatel kompaktsel asustusega territooriumi osadel.

Projekteerimistingimused

Ehitusseaduse §19 lg 3 kohaselt on projekteerimistingimused ehitise arhitektuursete ja ehituslikud lisatingimused, mis määratakse ehitisele kohaliku omavalitsuse korraldusega. Projekteerimistingimuste koostamisel lähtutakse üldplaneeringust selle olemasolu korral. Alates 1.juulist 2009 tuleb projekteerimistingimuste väljastamisel lähtuda ka maakonnaplaneeringust.

Detailplaneeringu koostamine ei ole kohustuslik linnades ja alevites olemasolevate hoonete laiendamisel kuni 33 % (PIS § 3 lg 2 p 2). Samuti sätestab PIS § 9 lõige 10 juhud, millal võib kohalik omavalitsus lubada detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ehitustegevust ilma detailplaneeringut koostamata projekteerimistingimuste alusel. Seega on seaduses kehtestatud juhud, kus ehitise ehitatakse küll detailplaneeringu koostamise kohustusega alale, kuid ilma detailplaneeringut koostamata projekteerimistingimuste alusel. Projekteerimistingimuste väljastamisel tuleb siiski võtta arvesse olemasolevates planeeringutes sisalduvaid ehituslikke tingimusi.

Vajadust reguleerida vähemalt üldisel tasandil projekteerimistingimuste sisu, s.t mida projekteerimistingimustega reguleerida võib, on rõhutanud ka Riigikohus oma 04.05.2006 otsuses nr 3-3-1-28-06.²⁵⁸ Riigikohtu halduskollegium leiab, et projekteerimistingimuste kindlaksmääramisel teostab kohalik omavalitsus ulatuslikku diskretsiooni. Seni vaid üldplaneeringus (kui see on olemas) sisaldunud üldiselt reguleeritud ehituslikud küsimused konkretiseeritakse projekteerimistingimustega kindla ehitise ehitamise tingimusteks. Seega on projekteerimistingimuste kindlaksmääramisel haldusorganil ulatuslik diskretsiooniruum ning oluline on sellise otsuse motiveerimine. Vajalik on nende projekteerimistingimuste motiveerimine, millega ehitusõigust üldplaneeringu või muu õigusaktiga võrreldes kitsendatakse. Isikul on õigus teada, mis põhjustel selline kõrvalekaldumine üldistest tingimustest tema kahjuks tehakse.

Seetõttu täpsustatakse uues EhS projekteerimistingimuste regulatsiooni. Kuna 1. maini 2009 kehtiva EhS § 19 lõikes 3 toodud projekteerimistingimuste legaalseaduse sisu kattub sama paragrahvi esimeses lõikes toodud detailplaneeringule lisaks antavate lisatingimustega, on vaieldav, kas detailplaneeringu koostamise kohustuse ja selle puudumise korral on tegemist samade tingimustega või mitte. Uue EhS kontekstis räägitakse samadest arhitektuursetest ja ehituslikest tingimustest. Vahe on vaid selles, et projekteerimistingimuste väljastamise korral käsitletakse ühte konkreetset ehitist, samas kui detailplaneeringu aladel saab samu tingimusi väljastada kas ühele või ka mitmele ehitisele seni, kuni ei muudeta detailplaneeringut.

²⁵⁸ RKHK 24.05.2006, 3-3-1-28-06, RT III 2006, 18, 171

Projekteerimistingimusi on käsitletud ka planeerimisseaduse²⁵⁹ mõnedes paragrahvides, sätestades nt § 9 lõikes 10 projekteerimistingimuste kooskõlastamise kohustuslikkuse naaberkiinnistute omanikega. Lisaks eelnevale on projekteerimistingimuste kohta käivaid sätteid veel lennundusseaduses²⁶⁰, raudteeseaduses²⁶¹, maaparandusseaduses²⁶², teeseaduses²⁶³ ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduses²⁶⁴.

Omaette küsimuseks on ka asjaolu, et tingimuste välja andmisel on veel liiga vähe informatsiooni kavandatava ehitise kohta ning seetõttu nõutakse mõnikord tingimuste väljastamisele eelnevalt eskiislahendust või eelprojekti kooskõlastamist. Samas on küsitav, kas kohalik omavalitsus saab ilma eelnevalt üldises regulatsioonis (näiteks ehitismääruses) märkimata nõuda projekteerimistingimuste, projekti või ehitusloa kooskõlastamist juhul, kui see ei tulene mõnest seadusest. Praktikast on tekkinud probleeme EhS § 19 lõikes 3 sätestatud 15-päevasest projekteerimistingimuste väljaandmise tähtajast kinnipidamisel, sest tingimuste kooskõlastamine võib võtta rohkem aega. Kohalikud omavalitsused on probleemi lahendanud pragmaatiliselt – projekteerimistingimused küll väljastatakse, kuid mööndusega, et nende taotleja peab tingimused kooskõlastama veel mitme asjakohase asutusega või nõutama sealt täiendavad projekteerimistingimused.

Ehitusgeoloogilised ja -geodeetilised tööd

Lisaks detailplaneeringule või projekteerimistingimustele võivad ehitusprojekti aluseks olla ka asukoha maaüksuse ehitusgeoloogilised ja -geodeetilised tööd, mida ehitusseadus nimetab ühtselt ehitusuuringuteks ja mida käsitleb ehitusseaduse § 19 lõiked 2 ja § 20. Paragrahvis 20 on toodud ehitusuuringute eesmärk ja ehitusuuringute tegija kohustus teha uurimistööde tulemused teatavaks kohalikule omavalitsusele. Kohalik omavalitsus peab talle esitatud ehitusuuringute tulemusi säilitama 99 aastat. Lähtuvalt detailsema regulatsiooni vajadusest on sätestatud võimalus kehtestada täpsustav regulatsioon ministri määrusega.

Ehitusuuringute tegemise võimalikkus oli sätestatud PES §-s 37. Kehtivas seaduses on regulatsiooni täiendatud, kuid sarnaseks on jäänud seaduse regulatsioon selles osas, et uuringute läbiviimine ei ole kohustuslik. Seaduse hetkel kehtiva redaktsiooni ettevalmistamisel tehti ettepanek säilitada ehitusuuringuid 50 aastat, selle arvu määratlemisel võeti aluseks ehitise keskmine eluiga²⁶⁵, kuid arvestades vajadust omada ehitise ohutuse tõendamise huvides ning samuti avalikkuse huvides ehitusuuringute tulemeid, on kehtivas seaduses kohustus säilitada ehitusuuringuid 99 aastat. Ehitusuuringute vabatahtlikuna kehtestamise põhjuseks on asjaolu, et lihtsamate ehitiste puhul ei ole nende teostamine otstarbekas. Sellistel juhtudel lähtutakse ehitusprojekti koostamisel nendest lähteandmetest ja ehitisele esitatavatest nõuetest, mis on olemas (teised seadused, valla- või linna üldplaneering, tellija lähteülesanne, asjaõiguslikud printsiibid, õigusaktides ehitisele esitatud nõuded jne).

²⁵⁹ RT I 2002, 99, 579; 2009, 30, 15

²⁶⁰ RT I 1999, 26, 376; 2008, 52, 290

²⁶¹ RT I 2003, 79, 350; 2008, 30, 191

²⁶² RT I 2003, 15, 84; 2008, 16, 114

²⁶³ RT I 1999, 26, 377; 2008, 56, 314

²⁶⁴ RT I 1995, 30, 380; 2007, 24, 128

²⁶⁵ Ehitusseaduse eelnõu seletuskiri

Ehitusuuringute regulatsioon on tekitanud väga palju küsitavusi. Probleeme tekitab juba mõiste „ehitusuuringud“ kasutamine ühise nimetajana ehitusgeoloogiliste ja geodeetiliste tööde tähistamiseks, kuna tegemist on täiesti erinevate uuringutega. Absurdseks näiteks on siinkohal Tallinna ehitusmäärus, kus sätestatakse, et geodeetiliste ja geoloogiliste uuringute andmed ei või olla vanemad kui 1 aasta. Võib kinnitada, et Eesti tingimustes ei muutu peale veetaseme kõikumise geoloogilistes andmetes ka paarituhande aasta jooksul mitte midagi.

Ehitusseaduse § 20 lõikes 1 toodud ehitusuuringute tegemise eesmärgina tuuakse välja vajadus koostada ehitusuuringuid maa-alade planeerimiseks, ehitusprojektide koostamiseks ja ehitamiseks. See on tunduvalt laiem kui EhS § 19 lõikes 2 toodud käsitlus, kus ehitusuuringute läbiviimise võimalus oli sätestatud vaid ehitise püstitamiseks (ja laiendamiseks, kui arvestada uues EhS sätestatud) eesmärgiga saada vajalikke lähteandmeid. Määratlemata on see, mida mõista lähteandmete all. Juhul, kui uuring koostatakse enne maa-ala planeeringut või enne ehitusprojekti koostamist või enne ehitamist, siis saab ta olla nimetatud tegevusele lähtekohaks ehk teisiti öeldes saab neid uuritud andmeid kasutada lähteandmetena. Samas, ehitusseaduse järgi saab ehitusuuringute läbiviimist nõuda ka § 23 lõige 6 alusel ehitusloa taotluse menetluses. Sellisel juhul on tegemist täiendava kontrolluuringuga ning ei saa nõustuda, et ehitusuuring tehakse lähteandmete teadasaamiseks. Samuti saab ehitusuuringut läbi viia ehituse ekspertiisi käigus (Ehitise ekspertiisi tegemise kord, majandus- ja kommunikatsiooniministri 11. detsembri 2002. a määrus nr 289), mis samuti ei ole enam lähteandmete uuringuks, sest see tehakse vajadusel ehitise kasutusloa menetluses või ehitusjärelevalve või riikliku järelevalve nõudmisel juba valminud ehitisele.

Ehitusuuringute läbiviimine maa-alade planeerimise lähteandmete teadasaamiseks on praktikas väga levinud, kuid selliste ehitusuuringute läbiviimiseks puudub planeerimisseaduses igasugune viide. Seega ei ole ühtlustatud regulatsiooni ja arusaama, kes ja millal esitab sellised lähteandmed, mis tulenevad ehitusuuringutest. Selline regulatsioon viib olukorrani, kus kehtib arusaam, et projekteerimise aluseks on hea tava puhul ehitusuuringud, mis tagavad ehitusprojekti kvaliteedi, kuid ei kehti konkreetset nõuet ega määratlust, millistel juhtudel uuringud on vajalikud ja millistel juhtudel võib uuringutest loobuda. See aga omakorda viib olukorrani, kus ehitusuuringud jäetakse tegemata ka juhtudel, kus ehitise ohutus on otseselt uuringute tegemisest sõltuv (pinnaste kandevõimed vms).

Ehitusuuringute tellija ei ole ehitusseaduses üheselt määratletud. Ehitusuuringuid võib tellida ehitise omanik või ehitada soovija omal algatusel, kuid ehitise omaniku kohustustes ja õigustes (EhS § 29) seda sätestatud pole. Põhjendatud juhtudel võib kohalik omavalitsus nõuda ehitusuuringu läbiviimist ehitusloa väljastamisel tekkinud kahtluse kontrollimiseks (§ 23 lõige 6). Uuringu kulud peab kohalik omavalitsus ise tasuma juhul, kui uuringu läbiviimine ei tuvastanud ehitusprojekti viga. Samuti sätestab § 24 lõike 1 punkt 4 ehitusloa väljaandmisest keeldumise ühe alusena asjaolu, et ehitusprojekt ei tugine ehitatava ehitise asukoha ehitusuuringute tulemustele. Lähtuvalt sõnastusest võiks järeldada, et ehitusuuringute tegemine on kohustuslik, kuid EhS § 19 lõige 2 seda kohustuslikuna ette ei näe.

Ehitusmäärus

Ehitusmäärust reguleerivad nii PlanS kui ka EhS. Erinevates seadustes ühe ja sama õigusakti vastuvõtmiseks sisalduvad eri sisu ja ulatusega ning määratlemata õigusmõisteid kasutavad volitusnormid ei ole kooskõlas õigusselguse põhimõttega.

Planeerimisseaduse § 5 annab kohalikele omavalitsusele volituse kehtestada valla või linna ehitusmääruse, mille kehtestamise eesmärgid on seada valla, linna või selle osade planeerimise ja ehitamise üldised põhimõtted ja reeglid ning määrata kohaliku omavalitsuse sisene ülesannete

jaotus planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel. EhS § 19 lõige 4 sätestab, et kohalik omavalitsus määrab valla või linna ehitusmääruses ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused, projekteerimistingimuste avalikustamise korra, ajutise ehitise ehitamise korra ja alad, linna või valla osade, sealhulgas miljöövääruslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded ning kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotuse ja tähtsused planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel.

EhS § 19 lõiget 4 tuleb tõlgendada PlanS § 1 lõikes 2 väljendatud planeerimise eesmärgist lähtudes. Kuna ehitusmääruse kehtestamise menetlus ei ole avalik ning seetõttu ei ole tagatud võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajaduste ja huvidega arvestamine, ei tohiks ehitusmäärusega reguleerida selliseid küsimusi, mis tuleb ühiskondlikult kokku leppida planeerimismenetluse kaudu. Ehitusmäärusega saab sätestada vaid planeerimise ja ehitamise üldised põhimõtted, näidata eelkõige ära, milline on avalik huvi konkreetsete alade planeerimisel. Ehitamisele ja maakasutusele piirangute seadmine on planeerimisotsustus, selle tegemisel tuleb lähtuda PlanS eesmärgist tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks. Nimetatud eesmärgi saavutamise on võimalik läbi planeerimismenetluse, ehitusmääruse kehtestab aga kohaliku omavalitsuse volikogu tavapärasel korral, omamata kohustust kaasata avalikkust. Tuleb arvestada, et ehitusmäärusel ja kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud planeeringul on erinev õiguslik siduvus. Ehitusmäärust ei saa vaidlustada kohtus nagu kehtestatud planeeringut, selle üle ei teosta järelevalvet maavanem. Erinev on ka planeeringu ja ehitusmääruse õiguslik siduvus.²⁶⁶ Samas on kohalikes omavalitsustes levinud praktika, mille kohaselt planeerimisalaste otsuste, nagu krundi minimaalne suurus, korruselisus, täisehitusprotsent, haljastuse osakaal, hoonekomplekside vaheline kaugus jne, sätestatakse ehitusmäärustega, mitte planeeringutega.

Kohalike omavalitsuste poolt kehtestatud ehitusmäärusi ja nende alusel antud kehtestatud piirangute põhiseadusele vastavust käsitletud ka Riigikohus.²⁶⁷ Vastavalt Põhiseaduse §-le 32 sätestab omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise kitsendused seadus. Seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja. Põhiseaduses ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärgiks on tagada põhiseaduse kandvate printsiipide (õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse. Riigikohus on oma praktikas korduvalt rõhutanud põhimõtet, et PS § 3 lõike 1 esimesest lausest ja §-st 11 tulenevalt tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult seadusjärgse õigusaktiga.²⁶⁸ Üldkogu leiab, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõtte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.

²⁶⁶ Õiguskantsleri märgukiri 27.08.2007 nr 6-8/071271/00705914 regionaalministrile

²⁶⁷ RKHKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06 – RTIII, 13.12.2007, 44, 350.

²⁶⁸ Vt Riigikohtu üldkogu 11. oktoobri 2001. a otsust asjas nr 3-4-1-7-01 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsuseid asjades nr III-4/A-1/94 ja III-4/A-2/94 ning 24. detsembri 2002. a otsust asjas nr 3-4-1-10-02.

Omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eelnimetatud nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga. See nõue on suunatud sellele, et omandiõiguse piirangute seadmisel arvestataks kogu riigi territooriumil ühesuguste kriteeriumidega. Võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõttega oleks vastuolus see, kui omandiõiguse kaitse oleks riigi erinevates piirkondades ebaühtlaselt tagatud.

Põhiseaduse § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 1 nimetab territoriaalplaneerimist küsimuseks, mida omavalitsusüksus oma territooriumil peab korraldama. Planeeringute hierarhiast ning põhiseadusega ettenähtud põhiõiguste lünkadeta kaitse põhimõttest tuleneb, et planeerimisvõim on riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud pädevuses. Riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus jagatud pädevuse teostamisel on määratud lähimuse põhimõttega, mis tuleneb Eesti õiguskorras Riigikogu poolt ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 4 lõikest 3: "Avalik-õiguslikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramine mõnele teisele võimuorganile peaks ülesande ulatust ja iseloomu arvestades olema ajendatud efektiivsuse ja majanduslikkuse nõuetest." Seega täidab konkreetset ülesannet see võimutasand, mis saab sellega konkreetsetes olukorras kõige paremini hakkama.

Vastavalt üldkogu selgitustele peavad ka kohalikku elu reguleerivad piirangud, mis riivavad PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust, olema kehtestatud korrektse volitusnormi alusel. Kohus märgib, et kohalik omavalitsusüksus on põhiseaduse järgi nii kohaliku elu küsimuste kui talle pandud riigielu küsimuste korraldamisel seotud seaduslikkuse põhimõttega, mistõttu kohaliku omavalitsuse põhiõigusi riivaval tegevusel peab alati olema seaduslik alus. Eelnevast tulenevalt võib väita, et kõik ehitismääruses kehtestatud tingimused, korrad, põhimõtted ja nõuded, mis võivad piirata omandipõhiõigust, peavad tuginema seadustele.

2.3.2.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseadus ei sätesta nõudeid ehitusuuringutele ega konkreetselt ehitusprojekti aluseid. Mitmetes paragrahvides on viidatud planeeringutele. Samuti ei sätestata ehitusseaduses nõudeid projekteerimistingimustele. Sätestatud on elamu- ja linnaministri ning samuti teatud juhtudel kohaliku omavalitsuse õigus väljastada nõudeid ja/või eeskirju ehitamise täpsustavate nõuete jaoks.

Ehitusseadusele lisaks reguleerib Taanis ehitamist ehitus- ja linnaministri poolt kehtestatud ehitismäärus, milles võib ette näha nii kohustuslikke kui soovituslikke nõudeid. Ehitismääruse annab välja elamu- ja linnaminister ning sellega võib reguleerida ehitusseaduse §-des 6-13 käsitletud asjaolusid ning ka neid asjaolusid, mille jaoks seadus loob üldise õigusliku aluse (§ 5). Ehitismäärusega võib ette näha, et seadust ja kooskõlas seadusega kehtestatud sätteid ei kohaldata üldse või kohaldatakse ainult osaliselt täpsemalt määratletud ehitiste liikidele (§ 3).

Ehitismäärusega võib kehtestada nõudeid, 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 paigaldise osade ning

inventari kasutamist; meetmete võtmist, mis aitavad vältida tarbetut energiakulu nii olemasolevates kui uutes ehitistes; hoonekõrguste ja -pindade arvutamist ning ehitise ja seda ümbritseva maapinna kõrgusjoonte kindlaksmääramist; meetmete võtmist tarbetu toorainekulu vältimiseks nii olemasolevates kui uusehitistes, sealhulgas teatavate materjalide või konstruktsioonide kasutamist ning materjalide korduvkasutuse sätestamist ja meetmete võtmist, mis aitavad hooneosi ja paigaldisi ratsionaalselt käitada, hooldada ja uuendada. Ehitismääruse tööruume käsitlevates nõuetes võivad olla sätted, mis käsitlevad selliste töötajate tervisekaitse ja heaolu seisukohalt oluliste ruumide rajamist ja sisustamist nagu näiteks puhke- ja söögiroomid, riidehoiud, riietusruumid, tualetid, pesu- ja dušširuumid ning magamiskohad ja inventar. Ehitismäärusega võib ohutus- ja tervisekaitse eesmärgil kehtestada nõuded tehniliste paigaldiste käitamise ja hooldamise kohta (§ 6).

Ehitismäärusega võib kehtestada nõudeid 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 ehitise juures on vaba maad, võib kohalik omavalitsus keelata selle hoonestamise või kasutamise viisil, mis on vastuolus nimetatud eesmärkidega. Kehtestatud nõudeid ei kohaldata, kui olemasolevad tingimused on kindlaks määratud kohaliku planeeringu või linnaehituseeskirja sätetega (§ 7).

Ehitismäärusega võib kehtestada eeskirjad, mis lubavad ehitada väiksemaid hooneosi, samuti garaaže, kuure, abihoneid ja muid väiksemaid hooned lähemale kui teise kinnistu piirile või jalgteele lähemale kui 2,5 m (suvilapiirkondades 5 m) ning samuti võib kehtestada nõudeid, mis nõuavad rõdude, katuseterrasside, vintskappide, viiluakende jms puhul ettenähtust suuremat vahekaugust (§ 8).

Ehitismäärusega võib kehtestada nõuded ehitise kõrguse ja teest, naaberkinnistust või mõnest muust samal maaüksusel olevast ehitisest kauguse kohta, et tagada hoonete rahuldavad vahekaugused ja valgustustingimused. Nõudeid ei kohaldata, kui kehtivad tingimused on kindlaks määratud kohaliku planeeringu või linnaehituseeskirja sätetega (§ 9).

Ehitismäärusega võib kehtestada nõuded, 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 ehitise ehitatakse teerajatise kaitseks ettenähtud ehitusjoone taha, ei tohi naaberkinnistul asetsev ehitise ilma kohaliku omavalitsuse loata kasutada sellist tagasitõmmatust oma uste, akende, siltide, reklaami paigutamiseks ega ka mingil muul moel. Ehitismäärusesse võib lisada sätteid, mis käsitlevad teeäärseid hekke ja hoonestatud alade puhul ka hoonestamata maaüksuse piirile rajatavaid hekke (§ 10).

Hooned ja suuremad ruumid, mis on ette nähtud kaupluste, kontorite, tööstuse, töökodade ja ladude jaoks; lisaks 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 ehitismääruses nende kohta sätted puuduvad, püstitada kooskõlas nõuetega, mis kohalik omavalitsus igal üksikjuhul esitab, lähtudes põhimõtetest, mida seadus kohustab arvesse võtma (§ 11).

Ehitismäärusega võib ette näha täiendavaid nõudeid lisaks § 12 esitatutele ümberkaudsete kinnistute kindlustamise, neile juurdepääsu tagamise ning nende muul viisil ajutiselt kasutusse andmise kohta ehitus- või kindlustamistööde ajal (§ 12).

Norra

Norra planeerimis- ja ehitusseaduse § 5 sätestab üldnõude, et omavalitsusüksuse ülesanne on kanda hoolt ajakohastatud avalike aluskaartide olemasolu eest, mis vastaksid seadusega hõlmatud eesmärkidele, muuhulgas selleks, et töötada välja omavalitsusüksuse arengukava maakasutuslikud osad, maakasutuse detailplaneeringud ja asendiplaanid; riigi ülesanne on anda üleriigilised kaardandmed kõigi omavalitsusüksuste käsutusse. Lisaks võib kohalik omavalitsus nõuda, et see, kes esitab ehitusloa taotluse, koostaks ka kaardi, et kohalik omavalitsus saaks vajaliku seisukoha võtta. Kohalik omavalitsus võib teha ettekirjutusi tehnilise vormistamise ja sisu kohta, sealhulgas suuremate asjade korral nõuda andmete esitamist digitaalses vormingus. Kohalik omavalitsus võib selliseid kaarte inkorporeerida avalikesse aluskaartidesse. Ministeerium võib enda poolt välja antud määrustes esitada reeglid kaartide ja geograafiliselt määratletud informatsiooni kohta, sealhulgas nõuded sisu, vormistuse, kvaliteedi, aruandluse, ajakohastamise ja salvestamise kohta.

Paragrahv 102 sätestab nõude, et omanik ja kinnisvara õiguste omanik kohustub lubama kinnisasjal uuringute läbiviimist, mida nimetatakse 23. oktoobri 1959 kinnisvara sundvõõrandamise seaduse § 4, vaatamata sellele, et uuringut ei viida läbi võimalikku sundvõõrandamist silmas pidades.

Norra planeerimis- ja ehitusseadus ei sätesta konkreetselt ehitusprojekti lähteandmeid. Mitmetes paragrahvides on viidatud planeeringutele nt paragrahv 70 sätestab, et üle 8-meetrise küljeseina kõrgusega ja 9-meetrise harja kõrgusega hoonet on lubatud püstitada ainult seal, kus selleks annab aluse planeering.

Norra planeerimis- ja ehitusseadus ei sätesta projekteerimistingimusi. Teatud juhtudel on ehitise püstitamise või muutmise eel vajalik kohaliku omavalitsuse nõusolek.

Norra planeerimis- ja ehitusseaduse §-d 3 ja 4 sätestavad kohaliku omavalitsuse volikogu õiguse anda välja, muuta või tühistada määrus, millega võib kohaliku omavalitsuse või selle osa jaoks määrata selliseid soodustusi, kitsendusi, lisasid või erandeid, mida kohapealsete oludega arvestades peetakse vajalikuks. Kohaliku omavalitsuse määrusega ei ole lubatud kõrvale kalduda planeerimis- ja ehitusseaduse peatükkide I, II, VI, VII, VII-a, X, XVI, XVIII, XIX, XX ja XXI sätetest, välja arvatud juhul, kui vastavas sättes on seda eraldi öeldud. Seaduse sundvõõrandamist ja kompensatsiooni puudutavatest sätetest ei saa maa või õiguste omanike kahjuks kõrvale kalduda. Samuti ei saa kohaliku omavalitsuse määruse abil teha soodustusi §-de 65 esimese lõike või 66 nr 1 sätete suhtes või teha muudatusi sätetes, mis on antud paragrahvides või vastavalt paragrahvidele 81, 82 ja 84.

Kohalike määrustega võidakse sätestada kinnistu hoonestamata osa ja ühisala kujundus ja rajamine, lisaks ka see, et kohalik omavalitsus võib anda oma nõusoleku sellele, et oma maaüksuse või ühisalal asuva parkla ehitamise asemel makstakse omavalitsusele iga puuduva parkimiskoha kohta teatud summa parkimisrajatise ehitamiseks (§ 69).

Lisaks sätestab Norra planeerimis- ja ehitusseaduse § 6 ministeeriumile õiguse anda välja määrusi planeerimis- ja ehitusseaduse sätete elluviimiseks ja täitmiseks, sealhulgas planeerimis- ja ehitusasjade üksikute osade ettevalmistamise ja menetluse tähtaegade, kaebuste menetluse ja tähtaegade ületamise tagajärgede suhtes.

Soome

Soomes kehtivat õiguse kohaselt peab kohalikul omavalitsusel olema ehitusmäärus, mis on kehtestatud arvestades kohalikke ehitus-, kultuuri-, ökoloogilisi ja teaduslikke mõjusid. Säte, mida ehitusmäärus sisaldab, on sõnastatud diskretsiooniliselt ja loetelu on avatud. Ehitusmäärust ei kohaldata, kui see on vastuolus õiguslikult siduva üldplaneeringuga, detailplaneeringuga või planeerimis- ja ehitusseadusega. Ehitusmäärusega võidakse reguleerida ehitusplatse, ehitiste suurust ja asukohta, ehitise sobivust keskkonda, ehitusmeetodit, kanalisatsiooni- ja veega varustatust, nende alade määratlemist, millele rakendatakse planeeringu kohustust jne. Ehitusmäärus ei või minna vastuollu kohaliku detailplaneeringuga, üldplaneeringuga või Soome ehitusseadusega.

Ehitusprojekt peab olema koostatud selliselt, et see vastaks õigusaktidega kehtestatud nõuetele ja heale ehitustavale. Soome planeerimis- ja ehitusseadus paneb ehitusprojekti nõuetele vastamise eest vastutama projekterija. Kasutatakse n.ö peaprojekterija mõistet, kes peab vastutama kogu projekti eest. Eriprojekte võivad koostada ka erinevad isikud, kuid sellisel juhul peab üks nendest määratama vastutavaks konkreetse eriprojekti eest. Konkreetsed nõuded ehitusprojektile on sätestatud Soome ehituskoodeksis.

Ehitise inspektor võib ehitamise käigus anda heakskiidu ehitusprojektist erinevale ehitamisele, v.a juhul kui muudatus on väga põhimõtteline ja mõjutab naabrite huve. Kõik muudatused tuleb kajastada joonistel. Inspekteritud joonised esitatakse kohalikule ehitusjärelevalvele enne lõplikku ülevaatust (§ 79).

Holland

Maakasutust reguleeritakse Hollandis erinevate planeeringutega, mis tuginevad ruumilise planeeringu seadusele²⁶⁹. Planeeringuid kehtestatakse nii riiklikul, maakondlikul kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil. Üldiselt on need plaanid suunava iseloomuga. Kõige tähtsamaks õiguslikult siduvaks plaaniks on maakasutuse plaan, mille kehtestab kohalik omavalitsus. Ehitusloa väljaandmisest keeldutakse, kui ehitusprojekt ei vasta maakasutuse plaanile. Maakasutuse plaanil on kolm osa: 1) maakasutuskaart, 2) juhendid (õiguslikult siduvad), 3) selgitused (õiguslikult mittesiduvad). Maakasutuskaardil ja juhendites määratletakse maakasutus sellises detailsusastmes, mis näitab planeeritavate ehitiste kõrgust, massi, pindala, teenindavate ehitise kõrgust jne. Enne ehitusloa väljaandmist kontrollitakse ehitatava ehitise vastavust nendele plaanidele (elamuseadus, artikkel 44).

Hollandi elamuseadus sätestab, et kõikidel kohalikel omavalitsustel peab olema kehtestatud ehitusmäärus (artikkel 8). Seaduses tuuakse välja ka asjaolud, mida ehitusmäärus peab kindlasti käsitlema, milleks on muuhulgas nõuded elamiseks mõeldud ehitiste kasutamisele elanike arvust lähtuvalt (maksimaalne elanike arv, nõuded joogivee, energiaga varustatusele, tuleohutusele jne); nõuded ehitise ehitus- ja lammutustöödele; kasutusloa taotlemine; reostatud pinnase ehitamine jne.²⁷⁰ Kuigi kohalikke omavalitsusi on Hollandis üle 440-ne, on praktikas nende ehitusmäärused siiski suhteliselt sarnased, kuna enamik omavalitsusi kasutab kohalike omavalitsuse liidu poolt välja töötatud mudelmäärust.

269 Wet op de Ruimtelijke Ordening, internetis kättesaadav: http://wetten.overheid.nl/BWBR0023913/geldigheidsdatum_01-03-2009, viimati vaadatud 01.03.2009.
270 Hollandi elamuseadus, artikkel 8, § 2

Ehitusgeodeetilistest töödest käsitletakse Hollandi elamuseaduses põhjalikult pinnaseuuringuid reostuse seisukohalt. Pinnasele, mis on reostunud, on keelatud ehitada viisil, mis võiks kahjustada või ohustada selle ehitise kasutajate tervist. Reostunud pinnasele ehitamise regulatsioon laieneb vaid järgmistele ehitustegevustele (artikkel 8, § 3):

- ehitiste ehitamine, kus inimesed peatuvad püsivalt või peaaegu püsivalt (st ei laiene ehitiste ehitamisele, mille kasutusotstarve ei seostu elamisega);
- ehitiste ehitamine, mille ehitamiseks on vajalik ehitusluba;
- ehitiste ehitamine, mis on ühendatud maapinnaga (lisakorruse ehitamisele regulatsioon näiteks ei laiene).

Enne ehitamise alustamist peab ehitusloa taotleja esitama kohalikule omavalitsusele pinnase raporti (kui seda ei ole omavalitsusel mingil põhjusel olemas). Pinnaseuuringul on kolm võimalikku tulemust: reostus puudub, kerge reostus või tõsine reostus. Kerge reostuse puhul antakse ehitusluba välja eritingimustega. Raske reostuse puhul tuleb pinnas enne puhastada ja ehitusloa väljaandmine peatatakse seni kuni kohalik omavalitsus kiidab heaks pinnasepuhastusplaani (artikkel 52a).

Saksamaa

Seal, kus kehtib **hoonestusplaan** (meie mõistes **detailplaneering**), on ka Saksamaal peamiseks ehitamise ja sellega ka projekteerimise õiguslikuks eelduseks, et kavandatav ehitis oleks kooskõlas kehtiva (detail)planeeringuga (ning ehitusloa andmiseks, et oleks tagatud kindlasti liitumine ehitamiseks ning hiljem ka kasutamiseks vajalike kommunikatsioonidega)²⁷¹. Seal, kus hoonestusplaani ei kehti, sõltub ehitise lubatavus sellest, kas see asuks ehitusõiguse seisukohalt nn. sise- (*Innenbereich*) või välisalal (*Aussenbereich*)²⁷².

Siseala²⁷³ on võrreldav olemasoleva selgelt piiritletava kompaktse asustusega territooriumi mõistega EhS § 3 lg 2 tähenduses. Föderaalne ehitusseadus võimaldab valdadel olemasolevate faktiliste sisealade piire määrusega kindlaks määrata, nende piire muuta ning ka uusi sisealaid luua²⁷⁴. Sisealal on ehitamise lubatavuse seisukohalt määravad BauGB § 34 lg 1-3a sätted, mis asendavad puuduvat planeeringut.

Siseala ning välisala eristamine on aga sedavõrd oluline seetõttu, et Saksamaal on välisaladele ehitamine lubatud üksnes föderaalse seadusandja poolt loetletud juhtudel²⁷⁵. S.t. et omandiõigusest tulenev ehitusvabadus on märgatavalt piiratud.

Projekteerimistingimusi üksikjuhtumiks Saksamaal ei tunta.

Küll aga annavad liidumaade ehituskorrad mitemekülgseid volitusi ehitamist reguleerivate määruste kehtestamiseks, mida võib võrrelda ka meie **ehitusmäärusega**²⁷⁶. Samas tuleb täheldada, et need volitused hõlmavad siiski üksnes ehitamise korralduslikku poolt ning ei anna

²⁷¹ BauGB § 30 lg 1.

²⁷² Hoppe/Bönker/Grtefels, ÖffBauR, § 7 Rn 99 j-d.

²⁷³ vrd. BauGB § 34 lg 1.

²⁷⁴ BauGB § 34 lg 4.

²⁷⁵ BauGB § 35.

²⁷⁶ vrd. näiteks BauO-HH § 81; BauO-BW § 73.

õigust kohalikule omavalitsusele ehitusõiguse täiendavaks sisustamiseks. Täiendavaid (ohutus)nõudeid võib ehitistele kehtestada siiski üksnes liidumaa riiklik kõrgeim vastava valdkonna täitevvõimu organ, mis on võrreldav Eestis vastava valdkonna ministri määrusega.

2.3.2.2 Regulatsiooni ettepanekud

Detailplaneering, projekteerimistingimused ja ehitusmäärus

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.

Ehitustegevus detailplaneeringu kohustusega aladel

Selleks, et anda üheselt mõistetav sisend ehitusprojekti koostamiseks, on vaja täpsustada nii planeerimis- kui ka ehitusseaduse regulatsiooni. Põhimõtteliselt võiks ehitusõiguse andmise viisid jaguneda tulevikus analoogiliselt kehtiva regulatsiooniga vastavalt sellele, kas tegemist on detailplaneeringu koostamise kohustusega alaga ehk asustusalaga või alaga, kus detailplaneeringu koostamine ei ole kohustuslik.

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 võõndid (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 arhitektuurset ja ehituslikud lisatingimused (nagu näiteks katuse kalle, hoone maksimaalne korruselisus jne), kui need on teada (nt miljööväärtuslikes piirkondades).

Üldjuhul on olemasolevaid hooned lubatud laiendada kuni detailplaneeringus ette nähtud mahu saavutamiseni. Töögrupp jõudis konsensusele selles osas, et isegi juhul, kui hoone on ehitatud 100%-lises detailplaneeringus ette antud mahus, võib siiski lubada erandjuhtudel (arhitektuursetest eripäradest tingituna) selle laiendamise 10% võrra. Töögrupp ei jõudnud konsensusele meetodi osas, kas selliseks laiendamiseks tuleks taotleda projekteerimistingimusi ning esitada seetõttu kaks alternatiivi:

- 1) Hoone laiendamiseks kuni 10% ulatuses tuleb taotleda projekteerimistingimused, mis väljastatakse avatud menetlusega. Selle alternatiivi pooldajad leiavad, et juhul, kui projekteerimistingimusi taotleda ei tuleks, ehitatakse suur osa hoonetest automaatselt 10% suuremaks;
- 2) Hoonet võib laiendada kuni 10% ühel korral pärast detailplaneeringu kehtestamist ilma projekteerimistingimusteta. Selle alternatiivi pooldajad leiavad, et projekteerimistingimuste taotlemine laiendamiseks oleks liigne halduskoormus.

Töögrupp ei jõudnud ühisele seisukohale ka selles osas, milline peaks regulatsioon olema nende hoonete laiendamise osas, mis asuvad küll detailplaneeringu kohustusega alal, kuid planeeringut ei ole kehtestatud. Esitame kaks alternatiivi:

- 1) Säilitada kehtiv regulatsioon, et selliseid hooneid võib detailplaneeringut koostamata laiendada 30% ulatuses. Selle alternatiivi pooldajad toetuvad õigusliku ootuse printsiibile ning leiavad, et juhul, kui laiendamine oleks tulevikus piiratud 10%-ga, on seda põhimõtet rikutud;
- 2) Piirata hoonete laiendamist ka sellistel aladel kuni 10%-ga, et tagada regulatsiooni ühtsus.

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, elik andma asjakohases ulatuses välja projekteerimistingimused (rakendades avatud menetlust).

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. Selliste alade regulatsiooniks pakub töögrupp kaks alternatiivi:

- 1) Detailplaneeringu kohustuseta aladel tuleks (võrdlusriikide näitel) sätestada ammendav loetelu olukordadest, mille ilmnemisel on ehitamine sellistele aladele võimalik. Kohalikule omavalitsusele jääb alati õigus algetada detailplaneering, mille alusel on võimalik ehitada ka loetelust väljajäävaid ehitisi. Olenevalt ehitise kasutamise otstarbest jms asjaoludest võib detailplaneeringu asendada avatud menetluse teel projekteerimistingimuste väljastamisega.
- 2) Asustusalad määratakse maakonnaplaneeringuga. Asustusaladel on kohustus koostada detailplaneering. Väljaspool asustusala võib ehitada elamuid tingimusel, et asustustihedus ei ületa maakonnaplaneeringus sätestatud piirarvu. Kohalikule omavalitsusele jääb alati õigus algetada detailplaneering. Olenevalt ehitise kasutamise otstarbest jms asjaoludest võib detailplaneeringu asendada avatud menetluse teel projekteerimistingimuste väljastamisega.

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.

Töögrupi ettepaneku kohaselt võiks sätestada projekteerimistingimuste kohustuslikkuse korral kõikidele ehitusloa taotlejatele kohustuse esitada projekteerimistingimuste saamiseks vähemalt eskiisprojekt, mille kohalik omavalitsus peaks avalikustama koos teatega projekteerimistingimuste väljastamise taotluse koha. 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 juhul, kui ta järgib projekteerimistingimustega ette nähtud piiranguid ja õigusakte, on ehitusloa taotlemise protsess talle sujuvam.

Kohaliku omavalitsuse ehitusmäärus

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. Töögrupp teeb siinkohal kaks alternatiivset ettepanekut nimetatud teemade reguleerimiseks:

1) Miljööväärtuslike alade ja ehituslike ning arhitektuursete tingimuste kehtestamine ehitusmäärusega (ehitusseadusest tuleneva volitusnormi alusel). Selle alternatiivi miinuseks on kinnine menetlus – ehitusmääruse näol on tegemist kohaliku omavalitsuse määrusega, mille menetlusprotsessi ei ole kaasatud asjassepuutuvad isikud ning kohaliku omavalitsuse määrust ei saa vaidlustada. Positiivseks aspektiks on menetluse kiirus ja lihtsus.

2) Miljööväärtuslike alade ja ehituslike ning arhitektuursete tingimuste kehtestamine kohaliku omavalitsuse planeeringuga, mis millele rakendub avatud menetlus. Teemaplaneeringu kehtestamise näol on tegemist selleks otstarbeks ettenähtud menetlusega ning tagatud on avalikkuse kaasamine protsessi. Samas peab selle alternatiivi puhul arvestama asjaoluga, et teemaplaneeringuid ei ole hetkel sisuliselt kehtestatud.

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.

Ehitusgeoloogilised ja -geodeetilised tööd

Projekteerimisele ja ehitamisele eelnevate ja nende tööde käigus tehtavate erinevate uuringute regulatsioon on kehtivas seaduses tekitanud segadust. Töögrupp teeb ettepaneku loobuda erinevate uuringute nimetamist koondnimetusega ehitusuuringud, kuna see ei ole normiadressaatidele olnud arusaadav ning samuti ei ole võimalik erinevaid uuringuid reguleerida ühtede põhimõtete alusel. Projekteerimise ja ehitamisega seotud uuringud on sisendiks eelkõige projekteerijale. Seetõttu teeb töögrupp ettepaneku vähendada bürokraatiat ja halduskoormust jättes uuringute loetelu lahtiseks ning anda projekteeri pädevusse (ja vastutusse) otsustamine, milliste uuringute tegemine on objektil vajalik. Kohalikele omavalitsusele jääb õigus vaidlustada ehitusprojekti vastavus nõuetele (lähteandmete ebapiisavuse tõttu) ning nõuda täiendavate uuringute läbiviimist arvestusega, et juhul, kui need osutusid ebavajalikuks, on omavalitsusel kohustus kompenseerida tehtud kulutused.

Sellise peamiselt projekteeri vastutusel põhineva regulatsiooni korral näeb regulatsioon ette, et lisaks sellele, et ehitise peab olema ohutu inimese tervisele, keskkonnale ja varale, ka asjaolu, et elamiseks ettenähtud ehitise on keelatud ehitada pinnasele, mis on kas saastunud või võib muul viisil kahjustada või ohustada selles ehitises elavaid isikuid, ilma asjakohaseid ohutuse tagamise meetmeid kasutamata

Arvestades asjaolu, et ehitusloa väljastab omavalitsus, peaks vastutus eelnimetatud ehitiste ohutuse tagamise nõude täitmise eest olema kohalikul omavalitsusel, kusjuures piirkonnad, kus keskkonnamõjudest tingitud ehitusuuringute tegemine on igal juhul kohustuslik, peaksid olema välja toodud ehitusmääruses. See sunniks kohalikke omavalitsusi ka hoolikamalt kaaluma neid alasid, kuhu lubatakse elamupiirkondi rajada ja kuhu mitte. Juhul, kui ehitusuuringute tegemine

ei ole vastavalt ehitusmäärusele kohustuslik, võib kohalik omavalitsus siiski põhjendatud kahtluste korral tellida ka aluspinna võimalikust ohust lähtuvalt ehitusuuringu, kuid peab sellisel juhul kulud ise katma.

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.

2.3.3 Ehitusprojekti ekspertiis

2.3.3.1 Lähtekaaluatlused

2.3.3.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitusseaduse § 21 sätestab ehitusprojekti ekspertiisi mõiste ning näeb ette ehitusprojekti ekspertiisi tegemise kohustuslikkuse suurte rahvahulkade kogunemisega seotud ehitiste ehitusprojektidele. Lähtuvalt ehitusprojekti ekspertiisi detailsema regulatsiooni vajadusest on sätestatud võimalus kehtestada regulatsioon ministri määrusega.

Varem kehtinud PES § 55 sätestas selgesõnalise nõude, et vajadusel võib igasugusele ehitusprojektile teha ekspertiisi. Kohustuslik oli läbi viia ekspertiis sellisel juhul, kui sarnaselt kehtiva regulatsiooniga on tegemist suurte rahvahulkade kogunemisega seotud ehitiste projektidega ning kehtivast ehitusseadusest välja jäetud juhtumil, kui tegemist on riigieelarvest ja selle vahendite kaasamisega finantseeritavate ehitiste projektidega. Seega on kehtivas seaduses regulatsiooni ulatust vähendatud.

Ehitusprojekti ekspertiisi tegemise tagamine on üks ehitise omaniku ülesandeid (EhS § 29 lg 1 p 8). Ehitusjärelvalvet reguleerivas EhS § 59 lõike 1 punktis 5 on sätestatud, et ehitise nõuetele vastavuse kontrollimiseks ekspertiiside tegemise korraldamine ehitusjärelvalve ülesanne. EhS § 60 lõike 1 punkt 6 alusel võib ehitusjärelvalvet teostav isik põhjendatud juhtudel ka nõuda ehitusprojekti ekspertiisi või punkti 11 alusel nõuetele vastavuse kontrollimiseks tellida ekspertiis. Riiklikku järelvalvet teostaja võib EhS § 62 lg 2 p 4 alusel tellida nõuetele vastavuse kontrollimiseks tellida ekspertiise. Ehitusprojekti ekspertiisi tegemiseks on majandus- ja

kommunikatsiooniminister välja andnud määruse nr 29 „Ehitusprojekti ekspertiisi tegemise kord”²⁷⁷.

2.3.3.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

EhS § 21 lõige 2 sätestab ehitusprojekti ekspertiisi tegemise kohustuslikkuse suurte rahvahulkade kogunemisega seotud ehitiste ehitusprojektidele, aga suurte rahvahulkade mõistet ei ole seaduses avatud. Sarnane mõiste on üldarusaadavalt olnud kasutusel ka PES-is. Suurte rahvahulkade kogunemisega seotud ehitiste näideteks võib tuua kauplused ja spordiväljakud²⁷⁸. Mõiste kohaldamine sõltub nn tervest mõistusest ja kohaliku omavalitsuse ametiisiku kaalutusõigusest. Viimane võib põhineda konkreetse ehitise ja selle asukoha omapäral. Näiteks maal külavaheteel asuv bussiootepaviljon ei ole tõenäoliselt suurte rahvahulkade kogunemiskoht, küll aga võib seda olla bussiootepaviljon Tallinnas Vabaduse väljakul. Suurte rahvahulkadega seotud ehitised on näiteks ka büroohooned²⁷⁹. Vaatamata seletuskirjas toodud selgitusele on siiski tavatähenduses tekkinud küsimus, kas näiteks elumaja võib lugeda suurte rahvahulkade kogunemiskohaks, kuna inimesed seal sõna otseses tähenduses ei kogune.

1.maist 2009 jõustunud uusEhS sätestab, et lisaks suurtele rahvahulkadele on ehitusprojekti ekspertiis vajalik ka suurõnnetuse ohu või muul moel kõrgendatud riskiga seotud ehitise ehitusprojektile.

Ehitusseaduse § 21 sätestab ehitusprojekti ekspertiisi vajaduse ja omavalitsuse õiguse nõuda ehitusprojekti ekspertiisi esitamist ehitusloa taotlemisel. Seega peab kindlasti ehitusprojekti ekspertiisi läbiviimiseks olema koostatud ehitusprojekt. Kuna tegemist on ehitusprojekti ekspertiisi nõudega enne ehitusloa väljastamist, siis peab seaduse mõtte kohaselt olema koostatud ekspertiisi tegemiseks ehitusprojekt, mis vastab vähemalt ehitusloa taotlemisel esitatava ehitusprojekti nõuetele. Loomulikult võib esitada ehitusloa taotlemisel ja seega ka ehitusprojekti ekspertiisi tegemiseks sellise ehitusprojekti, mille maht ja andmete detailsus on suurem, kui ehitusloa taotlemisel esitatava ehitusprojekti maht ja andmete detailsus, nt põhiprojekti. Praktikas esitatakse ehitusloa taotlemisel aga ehitusprojekti ekspertiis, mis on teostatud ehitusprojektile, mille maht ja andmete detailsus ei vasta ehitusloa taotlemisel esitatava ehitusprojekti nõuetele.

Lisaks omaniku kohustusele esitada ehitusloa taotlemisel ehitusprojekti ekspertiis võib ehitusprojekti ekspertiisi tellida nii ehitusjärelvalve kui riikliku järelvalve teostaja. Seega, kui ehitusjärelvalvet läbiviival ametnikul on põhjust kahelda ehitise ohutuses ning ta on väljendanud seda ehitise omanikule, kes on arvamusel, et ehitusprojekt avstab nõuetele, siis on omavalitsusel õigus tellida ise ehitusprojekti ekspertiis. Samuti on omavalitsusel ja riiklikku järelvalvet läbiviival Tehnilise Järelevalve Ametil õigus tellida ehitusprojekti ekspertiis ehitamise ajal, kui neil on kahtlus, et ehitusprojekt, mille järgi ehitatakse, ei vasta nõuetele. Sellisel juhul algatab omavalitsus või Tehnilise Järelevalve Amet menetluse ohutuse või ohtlikkuse kindlaks tegemiseks, mille raames tellitakse ka ehitusprojekti ekspertiis.

2.3.3.1.3 Reguleerimine võrreldavates riikides

²⁷⁷ RTL 2002, 143, 2093

²⁷⁸ Ehitusseaduse (805 SE I) eelnõu seletuskiri

²⁷⁹ Äripäeva kirjastus. Ehituskäsiraamat. Tallinn 2002-2007

Taani, Soome ja Norra

Taani, Soome ja Norra ehitust reguleerivad õigusaktid, mis olid kontseptsiooni koostamisel analüüsi objektiks, ei sätesta nõudeid ehitusprojekti ekspertiisile.

Holland

Hollandis ei ole sarnast ehitusprojekti ekspertiisi regulatsiooni nagu on Eestis. Katsetamise järgus on süsteem, mille kohaselt hindab ehitusloa taotluse vastavust kehtestatud ohutusnõuetele mitte kohalik omavalitsus, vaid sertifitseerimisasutus. Selliseks sertifitseerimisasutuseks võib olla kes iganes seni, kuni ta täidab objektiivseid kvaliteedinõudeid.

Saksamaa

Esmalt tuleb Saksamaa puhul märkida, et ehitusloa menetluses kontrollib kavandatava ehitise ja sellega ka projekti nõuetele vastavust täies ulatuses ehitusloa menetlemiseks pädev asutus (mis on enamasti meie mõistes riiklik asutus ja mitte kohalik omavalitsus)²⁸⁰. Vajadusel kaasab pädev asutus ehitusloa menetluses ka teisi asjasse puutuvaid asutusi omal algatusel ning hangib vajalikud kooskõlastused²⁸¹. Ehitusloal on Saksamaal õiguslikult ehitist legaliseeriv ja tuvastav mõju, sest tema väljastamine kinnitab projekti vastavust avalik-õiguslikele normidele (*Unbedenklichkeits-bescheinigung*)²⁸².

Ehitusloa väljastamise menetluses tuleb Saksamaal esitada staatilise turvalisuse, tuleohutuse, soojustatuse ning energiasäästlikuse, heliisolatsiooni ja maavärinakindluse kohta erladi tunnistused (*bautechnische Nachweise*), mida tohivad välja anda üksnes vastava kvalifikatsiooniga isikud. Väiksemate hooneklasside puhul on nendeks isikuteks projekteerimisõigusega isikud. Suuremate ja ohtlikemate hooneklasside puhul aga täiendava pädevusega isikud, kontrollinsenerid ning eksperdid.²⁸³ Ehitusvaldkonna kontrollinseneridele ning ekspertidele on liidumaades kehtestatud eraldi nõuded²⁸⁴. Samuti on *Bauministerkonferenz* MBO alusel välja töötanud ka vastavad näidis-nõuded²⁸⁵.

Nimetatud ehitustehniliste tunnistuste puhul on sisuliselt seega tegemist projekti osade ekspertiisidega, mis on võrreldavad projekti ekspertiisiga EhS § 21 tähenduses.

2.3.3.2 Regulatsiooni ettepanek

Kehtiv regulatsioon, mille puhul ehitusprojekti ekspertiis tuleb tellida ehitistele, milles on ette näha suurte rahvahulkade kogunemine, suurõnnetuse oht või muu kõrgendatud riskiga ehitise

²⁸⁰ BauGB § 36 lg 1.

²⁸¹ BVerwGE 16, 116, 116; BVerwGE 21, 354, 356; Finkelnburg/Ortloff, *ÖffBauR* (Bd. 2), lk. 111.

²⁸² MBO § 72 lg 1; BauO-HH § 72 lg 1.

²⁸³ vrd. MBO § 66; BauO-HH § 68.

²⁸⁴ näiteks: *Verordnung über Prüfingenieurinnen und Prüfingenieure, Prüfsachverständige und Technische Prüfungen (Prüfverordnung - PVO)*, vastu võetud 14. veebruaril 2006, viimati muudetud 17. veebruaril 2009; avaldatud esmakordselt HmbGVBl. Nr. 8 28. veebruaril 2006 lk 79; käesoleva dokumendi koostamise ajal leitav internetis aadressil: <http://www.hamburg.de/contentblob/152918/data/pruefverordnung-pvo.pdf>.

²⁸⁵ leitavad käesoleva dokumendi koostamise ajal internetis aadressil: <http://www.is-argebau.de/>.

puhul on põhjendatud. Halduskoormuse vähendamise regulatsiooni täpsustamise eesmärgil täpsustamiseks teeb töögrupp järgmised ettepanekud:

- 1) Ehitusprojekti ekspertiisi aluseks on põhiprojekt.
- 2) Alternatiivselt ehitise omaniku poolsele kohustusele esitada ehitusloa taotlemisel ehitusprojekti ekspertiis võiks kaaluda ekspertiisi tegemise kohustuslikkuse määramist omavalitsuse kohustuseks. sellisel juhul on ehitusprojekti ekspertiis ehitusloa menetluse osaks ning tehakse menetlustähtaja sees. Juhul, kui kohalikul omavalitsusel puudub pädevus ekspertiisi tegemiseks, on ta selle kohustatud tellima.
- 3) Kohalikul omavalitsusel on põhjendatud juhtudel õigus nõuda ehitusprojekti ekspertiisi tegemist igasugustele ehitusprojektidele. Juhul, kui ekspertiisi tegemine põhjendamatuks, on omavalitsusel kohustus ekspertiisi kulude hüvitamiseks.
- 4) sätestada seadusandluses selgemalt, et projekteerija ja ehitusprojekti ekspertiisi tegija kannavad solidaarvastutust.

2.4 Nõuded ehitistele

2.4.1 Ohutusnõuded

2.4.1.1 Lähtekaaluatlused

2.4.1.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitisele esitatavad ohutusnõuded olid sätestatud ka PES-is, mille § 43 lõikes 1 kehtestati nõue, et ehitise peab olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava ja üldtunnustatud ehitusreeglite järgi ning kehtivatele nõuetele vastavatest materjalides nii, et see ei tekitaks ohtu elule, varale, tervisele ja keskkonnale, ..., see oleks piisava kandevõime, püsivuse ja kestusega, piisavalt kaitstud tulekahju puhkemise ja levimise ning teiste õnnetuste eest.

Kehtiva ehitusseaduse ehitusmaterjalide ja –toodete nõuetele vastavuse regulatsioon kordab need sätted küll üle, kuid selle algallikaks on siiski pigem EL direktiiv 89/106/EMÜ²⁸⁶, mille lisas 1 on sätestatud olulised nõuded ehitistele. Üldjoontes võib need jagada: mehhaaniline vastupidavus ja stabiilsus, tuleohutus, hügieen, tervis ja keskkond, ohutus kasutamisel, kaitse müra eest ning energiasäästlikkus ja soojapidavus. Direktiivis sätestatud kord on Eesti õigussüsteemi üle võetud ehitusseadusega. Direktiivi regulatsiooni kohaselt ühtlustatakse ehitusmaterjale puudutav tehniline regulatsioon läbi harmoneeritud standardite ja seeläbi võimaldatakse Euroopa ühtse siseturu toimimine, kus toimub ehitustoodete nõuetele vastavuse tõendamine kõikides liikmesriikides ühetaoliselt. Subsidiaarsuse põhimõtted jagavad ehitussektori kaheks suuremaks valdkonnaks: ehitamine ja projekteerimine (kui tegevus) ja ehitusmaterjalid (kui tooted). Ehitamise kui protsessi ja tegevuste reguleerimine kuulub iga liikmesriigi ainupädevusse, kuid ehitusmaterjalide ja –toodete turustamist ja nõuetele vastavuse tõendamist reguleeritakse liidu reeglitega. Seda jaotust silmas pidades kehtib reegel, et ehitusmaterjalidele täiendavate siseriiklike nõuete sätestamine on võimalik vaid ulatuses, kus ei ole kehtestatud ühtseid Euroopa nõudeid või standardeid.

Välja on töötatud ettepanek²⁸⁷ asendada nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ määrusega, et tagada regulatsiooni rakendamine kõigis liikmesriikides ühte moodi. Direktiivi asendamise määrusega on põhjustanud olukord, kus direktiivi harmoneerimise käigus on liikmesriigid direktiivi sätteid tõlgendanud erinevalt ja selle tulemusena kehtivad liikmesriikides siiski erinevad korrad ja reeglid. Uues määruses püütakse vähesel määral muuta ka üldist lähenemist ning on ette nähtud mõned lihtsustatud meetodid toodete omaduste deklareerimiseks, mis peaksid aitama eelkõige väikese ja keskmise suurusega ettevõtjaid läbi kulude optimeerimise ja halduskoormuse vähendamise. Loobutud on mõtteviisist, et ehitise ohutust on võimalik tagada läbi ehitustoodetele ja –materjalidele esitatavate nõuete, vaid on tõdetud, et ehitustooted on vahetooted, mis on ette nähtud ehitistesse paigaldamiseks. Ehitise ohutust tagatakse läbi selle, et toote deklareeritud omadused on usaldusväärsed ja annavad projekteerijale/ehitajale piisavalt informatsiooni nende

286 Euroopa Nõukogu 21. detsembri 1988.a direktiiv 89/106/EMÜ ehitustoodete puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta - Euroopa Liidu Teataja L 040 , 11/02/1989 Lk 0012 – 0026. Internetis: <http://eur-lex.europa.eu>. Viimati vaadatud 18.10.2008

287 Euroopa Nõukogu ja Euroopa Parlamendi määruse eelnõu ehitustoodete ühtlustatud turustamistingimuste kohta - Brüssel 23.05.2008 KOM(2008) 311 lõplik 2008/0098 (COD)

ohutuks kasutamiseks ehitises. Juhul, kui hetkel kehtiv direktiiv 89/109 asendatakse määrusega, mis teatavasti on otsekohalduv Euroopa Liidu õigusakt, siis puudub vastava õigusakti kehtima hakkamise korral Eestil ise õigus ehitistele esitatavaid nõudeid reguleerida.

Muudes aspektides jätab kavandatava määruse eelnõu nõuded ehitistele samaks, täpsustades vaid hügieeni, tervise ja keskkonnanõudeid. Selle kohaselt peavad ehitised olema projekteeritud ja ehitatud nii, et need ei ohusta asukate ja naabrite hügieenitingimusi ja tervist ega mõjutaks kogu oma elutsükli jooksul ülemääraselt keskkonna kvaliteeti ja kliimat nende ehitamise, kasutamise ja lammutamise ajal. Uudsenä lisandub kohustus projekteerida, ehitada ja lammutada nii, et loodusvarasid kasutatakse säästlikult ning et ehitise osad oleks võimalik võtta uuesti kasutusele pärast lammutamist.

2.4.1.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Vastavalt EhS §-le 3 lg 1 peab ehitis olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava ning ehitamist ja ehitusprojekti käsitlevate õigusaktide kohaselt ega või tekitada ohtu inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale. Vastavalt lõikele 4 ei või ehitis ohustada selle kasutajate ega teiste inimeste elu, tervist või vara ega keskkonda. Ehitisest tingitud ohtlike kemikaalide kemikaalseaduse tähenduses eritumine peab olema takistatud. Samuti tuleb vältida müra ning inimest ohustava kiirguse levikut ja vee või pinnase saastumist või mürgitamist ning ehitisega seonduva heitvee, suitsu ja tahkete või vedelate jäätmete puudulikku ärajuhtimist. Ehitise osades ega pindadel ei või koguneda niiskust inimese elu, tervist või vara ohustaval määral. Lõige 6 sätestab, et ehitises võib olla selle kasutajate poolt tajutav müra tasemel, mis ei ohusta inimese elu ega tervist ning võimaldab rahuldavates tingimustes elada või töötada.

Lõige 2 kohaselt ei või ehitisele mõjuvad koormused ja muud mõjud põhjustada ehitise või selle osa varisemist ning ehitise või selle aluspinnase vastuvõetamatult suuri deformatsioone. Samuti ei või ehitisele mõjuvad koormused ja muud mõjud põhjustada ehitise, selle osade, sisseseade ega paigaldatud seadmete kahjustusi konstruktsioonide suure deformeerumise tõttu, kusjuures erakorralise sündmuse tõttu tekkinud mõjude kahjustused ei või olla ebaproportsionaalselt suured. Uues EhS-s laiendatakse vastavat regulatsiooni ka naabruses olevatele ehitistele. See tähendab, et ehitisele mõjuvad koormused ja muud mõjud ei või põhjustada ehitise, selle osa või naabruses olevatele teiste ehitiste varisemist ning ehitisele, selle aluspinnale või naabruses olevatele teistele ehitistele või nende aluspinnastele vastuvõetamatult suuri deformatsioone.

Lõige 3 sätestab, et ehitis peab tulekahju korral säilitama ettenähtud aja jooksul oma kandevõime. Ehitises peab olema takistatud tule ja suitsu levimine, samuti tule levik naaberehitistele. Uues EhS-s täpsustatakse, et ehitises peab olema takistatud tule ja suitsu iseeneslik levimine (st. selleks ettenähtud kohtades nagu suitsulõõrid ja kaminad või ahjud võib tuli ja suits siiski levida). Ehitisest peab olema võimalik inimesi evakueerida ning eelnõuga lisatakse, et inimestel peab olema võimalus ehitisest ise evakueeruda ning tulekahju korral peab olema tagatud päästemeeskondade ohutus ja tegutsemisvõimalused. Täiendused tingis igapäevane elu, kuna Päästemeeti praktikas eristatakse seda, kas inimesel on oht korral võimalik iseseisvalt hoonest väljuda (evakueeruda) või vajab ta evakueerimist päästetöötajate abil. Antud nõuet on täidetud igapäevases praktikas ja ei ole vaidlustatud, kuid senini puudus sõnaselge norm selle rakendamiseks.

Ehitusseaduse § 3 lõikes 11 antakse Vabariigi Valitsusele suhteliselt laiapõhjaline volitusnorm, mille alusel võib ehitise omadustest ja kasutamise ohutusnõuetest tulenevalt kehtestada täiendavaid nõudeid ehitisele või selle osale. Hetkel on selle volitusnormi alusel kehtestatud ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded²⁸⁸. Rahvatervise seaduse²⁸⁹ alusel on sotsiaalminister kehtestanud müratasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid²⁹⁰. Seetõttu on tekkinud olukord, kus ehitiste tuleohutus- ja müranõuded on reguleeritud suhteliselt detailselt võrreldes teiste ohutusnõuetega.

Ehitisele esitatavad nõuded on EhS tasandil üldised ja eeldavad tehniliste nõuete täitmise tõendamist ehitise omaniku ja ehitise ehitamisega ja projekteerimisega seotud isikute poolt. Kui tehniliste nõuete täitmine on valdkonna spetsialistide poolt asjakohane, siis probleeme tekitab EhS-s sätestatud asjaõiguslike nõuete täitmine. Nimelt ei ole võimalik ehitusprojektis ette näha võimalikke naabrite vahelisi erimeelsusi (nt piirdeaedade jms osas), mistõttu ehitusprojekt ei kajasta asjaõiguslikke küsimusi. Samas on kohtud asunud seisukohale, et ehitusloa menetlemisel peab käsitlema ka asjaõiguslikke küsimusi ning kuna ehitusloa menetlus baseerub ehitusprojektil, siis peaksid asjaõiguslikud küsimused olema lahendatud ehitusprojektis. Ehitusprojekti koostajad on aga projekteerimise spetsialistid ega suuda hinnata asjaõiguslike probleemide olemasolu ning lahendusi.

Täiendavalt on küsimus, missugustele nõuetele ehitis peab vastama. Näiteks, kui avalikus kasutuses olev ehitis on ehitatud 1963.a ja teda kasutatakse sellest ajast alates ning vahepeal ehitustöid ei ole tehtud, ning ohutus- ja kasutusnõuded on vahepeal muutunud (nt puudega inimeste hoonele juurdepääsu tagamise nõuded), siis kas ehitis peab vastama 1963.a nõuetele või 2009.a nõuetele. Hetkel on EhS-s sätestatud, et ehitis peab igal ajal vastama ohutusnõuetele ning muudele nõuetele vastavuse osas peab vaatama ehitise kasutusele võtmise aja nõudeid.

2.4.1.1.3 Reguleerimine võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseaduse üheks eesmärgiks on muuhulgas ka ehitiste püstitamisel ja sisustamisel nende rahuldav tuleohutus-, ohutus- ja tervisekaitsealane turvalisus. Lisaks on ehitusmääruse tasandil antud õigus eeskirjade kehtestamiseks, mis võivad reguleerida järgimisi ehitise ohutusega seotud aspekte:

- ohutus, tuleohutus ja tervisekaitse,
- tehniliste paigaldustööde teostamist, sealhulgas sanitaar- ja tehniliste seadmete hilisema paigaldamise võimaluse tagamist.

Tervisekaitse seisukohalt võib täiendavaid nõudeid määrusega kehtestada ka selliste ruumide rajamisele ja sisustamisele nagu näiteks puhke- ja söögiroomid, riiehoiud, riiehoiuruumid, tualetid, pesu- ja duširuumid ning magamiskohad ja inventar. Samuti võib ehitusmäärusega kehtestada eeskirju tehniliste paigalduste käitamise ja hooldamise kohta.

²⁸⁸ RT I 2004 75,525; 2007, 53, 357

²⁸⁹ RT I 1995, 57, 978; 1996, 3,56; 49, 953; 1997, 37/38, 569; 1999, 30, 415; 88, 804; 2001, 23, 128

²⁹⁰ RTL 2002, 38, 511

Kõik 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. Need kehtivad ka hoonestatud piirkonna hoonestamata maaüksuste suhtes.

Tuleohutust arvestades on elamu- ja linnaministrile antud volitus täpsemate eeskirjade kehtestamiseks korstnate ja suitsulõõride puhastamise ja tulekolletega hoonete kontrollimise kohta. Ka võib ta kehtestada eeskirjad nimetatud tööde eest vastutajate, töösuhete ja töökorralduse kohta ning sätestada, mida teha siis, kui teatava kinnistu kontrollimisel on leitud puudusi.

Norra

Vastavalt Norra planeerimis- ja ehitusseadusele tuleb kõik ehitustööd teostada erialaselt ja tehniliselt nõutaval tasemel nii, et valmis hoone rahuldaks turva-, tervise-, keskkonna- ja kasutamiskõlblikkuse nõuded. Kõik seaduse reguleerimisalasse kuuluvad ehitised ja paigaldised tuleb hoida sellises korras, et ei tekiks ohtu või olulisi negatiivseid mõjusid isikutele või varale ning et need ei mõjuku isoleeritult ega ümbritseva suhtes esteetiliselt häirivalt. Nimetatud nõuete järgimine on ehitise omaniku kohustus. Ministeerium võib määrusega sätestada planeerimis- ja ehitusvaldkonna ametivõimude õiguse teha ettekirjutusi olemasolevate ehitiste ja paigaldiste parendamise kohta ehitus- ja planeerimisseaduse või seaduse alusel antud sätete raames, kui olulised tervise-, keskkonna-, ohutus- või juurdepääsu kaalutlused selle vajalikuks teevad. Ettekirjutusi võib teha vaid teatud liiki ehitiste kohta, mille puhul parendused tooksid kaasa ehituslike funktsioonide olulise paranemise. Hindamisel tuleb panna rõhku ka ettekirjutusega kaasnevatel kuludel, kasutajate arvule, ohtudele või negatiivsetele mõjudele, mida see kasutajatele võib põhjustada ning aktuaalse olukorra ja kehtivate nõuete distantsile.

Keelatud on ehitus- ja lammutustööd, kaevetööd, lõhkamistööd või täitetööd ilma eelneva vajalike meetmete rakendamisetähtaegade või varakahju ärahoidmiseks ning avaliku liikluse tagamiseks. Masinad, tellingud ja kogu ehitustööde varustus peab olema turvaliselt sisse seatud ja hooldatud ning selle kasutamisega ei tohi kaasneda ohtu elule ja tervisele.

Lisaks on Taani ehitusseaduses esitatud ka mitmeid tervise- ja keskkonnaohutusest tulenevaid nõudeid. Paragrahv 65 sätestab, et hoonet ei tohi püstitada ega võtta kasutusele inimeste või loomade viibimiskohana enne, kui on loodud rahuldav juurdepääs hügieeniliselt rahuldavale ja piisavale kogusele joogiveele. Paragrahv 66 sätestab nõude, et enne maaüksuse jagamist või hoone püstitamise alustamist peab tagama kanalisatsioonivee ärajuhtimise vastavalt saastusseadusele. Paragrahv 68 esitab ehitusmaa keskkonnatingimused: maad võib jagada või hoonestada ainult juhul, kui on piisav kindlus loodus- või keskkonnatingimustest tuleneva ohu või oluliste negatiivsete mõjude vastu. Paragrahv 69 sätestab, et hoonestamise korral tuleb nii suur osa maaüksusest jätta hoonestamata, et hoonestusele oleks tagatud rahuldavad valgusolud ja tuleohutus, samuti tuleb vajalikus ulatuses jätta ala rahuldava puhkeala rajamiseks, sealhulgas laste mänguplatsi, sissesõidutee ning autode, mootorrattaste ja jalgratate parkimiskohtade jaoks.

Paragrahv 77 esitab nõude, et kõik ehitustööd tuleb teostada erialaselt ja tehniliselt nõutaval tasemel nii, et valmis hoone rahuldaks turva-, tervise-, keskkonna- ja kasutusvalmiduse nõuded vastavalt käesolevale seadusele. Paragrahv 78 alusel ei tohi elamupiirkondadesse ettevõtteid ja rajatiseid või tegeleda muu tegevusega, millega kohaliku omavalitsuse hinnangul võib kaasneda eriline tuleoht või millel oleks piirkonna elanike jaoks oluline negatiivne mõju. Hoidlate ja ladude püstitamine elamupiirkondadesse võidakse keelata. Elamute püstitamine tööstuspiirkondadesse on keelatud. Samuti on keelatud eluaseme sisseseadmine tööstuslikul

eesmärgil kasutatavas hoones. Spordirajatiste, tanklate ja teenindusjaamade, garaaži- ja hoidlapargi, vabaõhukohvikute ja kioskite paiknemine peab olema kohaliku omavalitsusega kooskõlastatud. Kooskõlastuse andmise otsuse tegemisel tuleb arvesse võtta muuhulgas seda, kas rajatis näib esteetiliselt häiriv või mõjub häirivalt liiklusele ja piirkonna elanikele.

Paragrahv 100 sätestab, et keelatud on ehitus- ja lammutustööd, kaevetööd, lõhkamistööd või täitetööd ilma eelneva vajalike meetmete rakendamiseta isiku- või varakahju ärahoidmiseks ning avaliku liikluse tagamiseks. Masinad, tellingud ja kogu ehitustööde varustus peab olema turvaliselt sisse seatud ja hooldatud ning selle kasutamisega ei tohi kaasneda ohtu elule ja tervisele.

Soome

Vastavalt Soome planeerimis- ja ehitusseadusele peab ehitus sobima keskkonna ja maastikuga ja peab täitma nõudeid esteetikale ning proportsionaalsusele. Ohutusnõuded on piiritletud kandevõime, stabiilsuse, tuleohutuse ja hügieeniga, tervise ja keskkonnoahutusega, müranõuetega ning energiatõhususe ja soojapidavusega. Ohutusnõuete täpsem kirjeldus esitatakse planeerimis- ja ehitusmääruses. Lisaks peab ehitus vastama oma kasutusotstarbele ja seda peab olema võimalik parandada, hooldada ja muuta ning kui selle kasutusotsarve nõuab, siis võimaldama hoone kasutamise ka puuetega inimestele. Igal juhul peab ehitus vastama heale ehitustavale ning selle ehitamisel, renoveerimisel või osalisel lammutamisel oleks tagatud muinsuskaitsete või muude ajalooliste või arhitektuursete väärtuste säilimine.

Olulised ohutusnõuded sätestatakse määruse tasandil (§ 50) ja need on suhteliselt sarnased Eestis kehtiva regulatsiooniga:

- nõuded kandevõimele ja stabiilsusele
- tuleohutusnõuded
- hügieeni, tervise ja keskkonnanõuded
- kasutusohutuse nõuded
- nõuded mürale
- keskkonnasäästlikkuse ja soojuspäidavuse nõuded.

Detailselt on ülalkirjeldatud nõuded lahti kirjutatud Soome ehituskoodeksis (*National Building Code of Finland*).

Tuleohutuse seisukohalt peavad ehitises olema märgistatud kogunemiskohad ja maksimaalne inimeste arv näidatud kohas. Seda nõuet rakendatakse ka näiteks konverentsitelkidele, näitustepaviljonidele ja muudele hoonetele ning struktuuridele, kus on ette nähtud inimhulkade kogunemine (maakasutus- ja ehitusmäärus § 54). Eraldi nõuded, sh ka tuleohutusest lähtuvalt, on kehtestatud ehitistevahelisele kaugusele. Ehitised, mis kujutavad tuleohtu, ei või olla ligemal kui 15 m teise kinnistu piirist või 20 m teise omaniku ehitisest. Hajaasustusega aladel ei või hoone olla teisele kinnistule lähemal kui 5 meetrit või teise omaniku valduses olevale hoonele lähemal kui 10 m.

Holland

Hollandi ehitusmääruses kehtestatakse samuti miinimumnõuded ehitistele (eraldi olemasolevatele ja uutele ehitistele) järgmistes kategooriates: kandevõime ja stabiilsus, tulekindlus, ventilatsioon,

akustiline isolatsioon (müra eri liikide kaupa), energiatõhusus. Lisaks ohutusnõuetele reguleeritakse muuhulgas ka niiskuskindlust, kaitset näriliste eest, veega varustatust, päevavalguse nõudeid, parkimiskohti, tualetipinna miinimumnõuded või tubade kõrguse miinimumnõuded.

Keskkonnaohutuse seisukohast pööratakse Hollandis erilist tähelepanu reostatud pinnasele ehitamisele. Pinnasele, mis on reostunud, on keelatud ehitada viisil, mis võiks kahjustada või ohustada selle ehitise kasutajate tervist.

Saksamaa

Kuna ehituspoliitseiõigus on Saksamaal liidumaade pädevuses²⁹¹, siis on nõuded ehitistele kehtestatud ka enamjaolt liidumaade poolt. MBO eeskujul jagunevad nõuded üldisteks ning erivaldkondade nõueteks.

Üldise ehituskorraldusliku nõudena (*bauordnungsrechtliche Generalklausel*) kehtestavad MBO ning liidumaade ehituskorrad, et ehitiste ja kinnistute paigutamine, püstitamine, kasutamine, muutmine ning kõrvaldamine peavad toimuma selliselt, et ei ohustataks avalikku korda (*Sicherheit und Ordnung*), eelkõige elu, tervist ning looduslikke elu aluseid, ja ei tekitataks ülemääraseid mõjutusi ümbruskonnale.²⁹² Täiendavalt on üldsõnaliselt kehtestatud nõuded ehitusplatsile, ehitise püsivusele ja staatikale, kahjulikele mõjutustele, mis võivad tuleneda ehitisest või ehitamisest, tuleohutusele, soojustusele, heliisolatsioonile, püsivusele seismiliste mõjutuste korral ning liiklusturvalisusele. Tegemist on aga tõepoolest üldsõnaliste üldreeglitega, milledest oluliselt täpsemad ja detailsemad on vastavas valdkonnas kehtestatud siduvad tehnilised normid (viimastest allpool eraldi pikemalt).

Üldise ohutusnõude kõrval sisaldavad ehituskorrad liidumaa seaduse tasandil ka olulisimaid **üldise iseloomuga nõudeid ehitiste üksikutele osadele ning ehitamiseks mõeldud kinnistule**. Siin erinevad liidumaade vastavad seadused üksteisest detailides, kuid üldistavalt võib väita, et seaduse tasandil on reguleeritud üldised **nõuded kinnistutele** järgnevalt.

Kinnistule, millele ehitada soovitakse, peab olema tagatud ehitamiseks ja kasutamiseks **piisav juurdepääs** avalikult teelt²⁹³. Selle nõude põhjenduseks tuuakse, et avalikkusel on kõrgendatud huvi ehitise juurde pääsemiseks ohu, eelkõige tuleohu korral²⁹⁴. Huvitav on, et juurdepääsu tagamine (*Erschlissung*) loetakse küll kohaliku omavalitsuse ülesandeks, kuid kinnistu omanikul puudub reeglina nõudeõigus juurdepääsu korraldamiseks või tagamiseks kohaliku omavalitsuse vastu. Samuti on märkimisväärne, et sakslased eristavad õigusteoreetiliselt ehituskorralduslikku juurdepääsu kinnistule (liidumaade seadusandliku pädevuse tasand; *Zugang*) ning planeerimisõiguslikku juurdepääsu ning liitumist kommunikatsioonidega (*Erschliessung*)²⁹⁵.

²⁹¹ Vt. ülal planeerimisõiguse üldosas Saksamaa alajaotuses Liidu ja liidumaade vahel seadusandliku pädevuse jaotumise kirjeldust *.

²⁹² MBO § 3, BauO-BW § 3; BauO-HH § 3.

²⁹³ vrd. MBO § 4; BauO-HH § 4 lg 1; BauO-BW § 4.

²⁹⁴ Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 14 Rn. 17.

²⁹⁵ BauGB § 30 lg 1; § 123 lg 1 ja 3; Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 7 Rn. 29 j-d; § 14 Rn. 17.

Kinnistutele ehitiste paigutamisel tuleb arvestada **kujadele** sätestatud nõuetega²⁹⁶. Eraldi nõuded on kehtestatud **ehitiste alt vabaks jäävatele aladele ning mänguväljakute** olemasolule²⁹⁷.

Tähelepanuvääriv on, et Saksamaa ehituskorrad sisaldavad (ikka veel) ka **ehitiste esteetilise ümbruskonda sobivuse nõuet**, andes sellega ehitusloa andjale võimaluse hinnata ka ehitise vormi, mahu, kasutatud materjalide ja konstruktsioonide ning värvide sobivust ümbruskonda kui ehitusloa andmise õiguslikku eeldust. Siinkohal tuleb rõhutada, et tegemist ei ole normiga, mis on mõeldud pakkuma kaitset empiiriliselts mõõdetava ohu eest, vaid sellega antakse haldusele võimalus hinnata konkreetse objekti „sobivust“ kavandatud keskkonda. Täiendavalt sisaldavad liidumaade ehituskorrad ka volitusnorme kohalikule omavalitsusele vastavasisulistele **määruste** andmiseks, millega võivad pädevad asutused siis reguleerida mingi piirkonna ilmet ja selles paiknevate ehitiste vormi, mahte, materjale, konstruktsioone, värve jms²⁹⁸. Vastavad sätted on saanud erialakirjanduses kohati terava kriitika osaliseks. Nimelt ei peeta tänapäevases pluralistlikus ja demokraatlikus ühiskonnas enam ajakohaseks, et riik võtab endale õiguse otsustada, mis on esteetiliselt „õige“ ja mis mitte. Pealegi on kohalikul omavalitsusel juba piisav võimalus reguleerida planeeringutega mingi piirkonna ilmet ja ehitiste kujunduslikke elemente niirvõrd, kuivõrd tegemist on empiiriliselts tuvastatavate ja mõõdetavate suurusetega nagu maht, katusekalle, viimistlusmaterjalid, konstruktsiooni viis jms. Vastava määruse või planeeringu olemasolul on vastava nõude arvestamine ehitusloa menetluses ka õigusteoreetiliselt aktsepteeritav. Määratlemata õigusmõistena „ümbruskonda sobivuse“ kasutamine tähendab aga reaalsuses halduse suvaõigust, mida ei ole suutnud aegade jooksul leevendada ka Saksamaa vastava valdkonna kohtupraktika.²⁹⁹

Ka Eestis ei ole seni, hoolimata mõnede erialaringkondade jäkuvast survest, siiski esteetilise hindamise võimalust ehitusloa menetluses pädevale asutusele antud. See on õigusteoreetiliselt ka ainuõige, sest ehitusvabaduse kui omandiõiguse ühe osa piirang ei saa sõltuda halduse suvast, ükskõik kui esinduslik või kui hea renommeega vastavat otsust vastu võttev greemium ka ei oleks.

Ehitise üksikutest osadest sisaldavad liidumaade ehituskorrad eraldi üldiseid nõudeid peamiselt seintele, põrandatele, vahelagedele, katustele, pääste- ja evakuatsiooniteedele, treppidele, väljapääsudele, koridoridele, akendele, ustele ning muudele avadele, piiretele ning hoonete tehnosüsteemidele nagu liftidele, kommunikatsiooni-juhtmetele ning -šahtidele, ventilatsioonisüsteemidele, tulekolletele, küttesüsteemidele, sanitaar-paigaldistele, reovee-paigaldistele, jäätmete kogumisele ning piksekaitsetele. Sõltuvalt ruumi kasutusest on sätestatud eraldi üldised nõuded veel ka inimeste viibimiseks mõeldud ruumidele, eluruumidele, panipaikadele ning garaažidele.³⁰⁰

Täiendavalt sisaldavad liidumaade ehituskorrad volitusnormi liidumaade vastava valdkonna kõrgeimale järelevalveasutusele (võrreldav meie vastava valdkonna eest vastutava ministriga), kehtestada **siduvad tehnilised normid**, mis kuuluvad ehitiste projekteerimisel, ehitamisel ning

²⁹⁶ vrd. MBO § 6; BauO-BW § 5; BauO-HH § 6.

²⁹⁷ MBO § 8; BauO-BW § 9; BauO-HH §-d 9 ja 10.

²⁹⁸ näiteks MBO § 86 lg 1 nr 1; BauO-NW § 86 lg 1 nr 1, 2; BauO-BW § 74; BauO-HH § 81 lg 1 nr 2.

²⁹⁹ Vrd. olukorra kirjeldust ning täiendavaid argumente ja viiteid: PrOVG v. 14.06.1882 - „Kreuzbergurteil“ - PrOVGE 9, 353 j-d või DVBl. 1985, 219 j-d; BVerwGE 2, 172, 177; OVG Münster, NVwZ 1993, 89; Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 14 Rn. 24 j-d.

³⁰⁰ MBO §-d 11-16 ning §-d 26-51; BauO-BW §-d 11-16 ning §-d 26-40; BauO-HH §-d 12-19 ning §-d 24-52.

kasutamisel järgimisele.³⁰¹ Kõnealuseid tehnilisi norme tuleb rangelt eristada standarditest, mis ei ole kehtestatud seadusandja poolt või seadusandja poolt antud delegatsiooninormi alusel. Tehniliste normidena mängivad Saksamaal erilist rolli Saksa Normeerimise Instituudi (*das Deutsche Institut für Normung*) poolt kehtestatud DIN-normid, mille vaste Eestis täielikult puudub.

Nii on liidumaad enamasti kehtestanud tehniliste normidena siduvad miinimumnõuded ehitise aluskonstruktsioonidele, ehitise eri osade ehitamisele, tuleohutusele, soojustusele, heliisolatsioonile, ehitiste püsimisele ja kaitsele, s.h. kindlusele seismiliste mõjutuste suhtes, tervisekaitsele ning osaliselt ka eraldiseisvalt projekteerimisele³⁰². Liidumaad on oma vastavate aktidega sealjuures kehtestanud suures osas vastavad DIN ja DIN-EN standardid, milledest viimased on siis Saksamaal kehtivad harmoniseeritud EL-i standardid³⁰³. Tehnilised normid sätestavad kokkuvõtlikult niisiis nõuded ehitamisele kui tegevusele ning ehitistele üldiselt vastavates erivaldkondades.

Lisaks tehnilistele normidele on liidumaad kehtestanud ehituskordades sisalduvate volitusnormide alusel **siduvad nõuded** täitevvõimu (kõrgeima järelvalveorgani elik siis taas meie mõistes vastava valdkonna ministri) määrustena veel ka **ehitiste eri liikidele**, nagu majutusettevõtetele³⁰⁴, kaubandusettevõtetele³⁰⁵, suurte rahvahulkade kogunemiskohtadele ning garaazidele³⁰⁶.

Valdkondades, kus siduvad tehnilised normid puuduvad, kuuluvad arvestamisele **ehituskunsti ja (ehitus-)tehnik**a üldtunnustatud reeglid (*allgemein anerkannte Regeln der Baukunst und (Bau-) Technik*).³⁰⁷ Üldtunnustatud tehnika reeglitel puudub aga õigusnormi kvaliteet ning need on pigem käsitletavad kui ümberlükatavad eeldused, et nende järgimisel on tegemist ohutu ning nõutele vastava ehitamise, projekteerimise või ehitise kasutamisega³⁰⁸. Üldtunnustatud tehnika reegliteks loetakse teaduslikel teadmistel ning praktilistel kogemustel põhinevaid üldiselt teada, tunnustatud ning end praktikas tõestanud tehnilisi reegleid ehitiste projekteerimisel, ehitamisel

³⁰¹ MBO § 3 lg 3; BauO-BW § 3 lg 3; BauO-HH § 3 lg 3.

³⁰² Vrd. näiteks Hamburgi tehnilised ehitusnõuded: *Technische Baubestimmungen, Aml. Anz. Nr. 8 vom 27. Januar 2009, Seite 117*, käesoleva dokumendi koostamise hetkel leitavad internetis aadressil: <http://www.hamburg.de/startwege-zur-baugenehmigung/152946/techn-baubest.html> ; vrd. samuti Bauministerkonferenz-i poolt välja töötatud tehnilised ehitusnõuded (*Musterliste der Technischen Baubestimmungen*), mis on liidumaade poolt suures osas sellisena ka üle võetud: <http://www.is-ergeb.de/>.

³⁰³ Täpsemat infot Euroopa harmoniseeritud standardite kohta leiab Euroopa Standardiseerimise Komitee kodulehelt: <http://www.cen.eu/cenorm/homepage.htm> .

³⁰⁴ näiteks Hamburgi liidumaa: *Verordnung über den Bau und Betrieb von Beherbergungsstätten, HmbGVBl. Nr. 36 vom 15. August 2003* lk 448, internetist leitav: <http://www.hamburg.de/start-bauordnung/135262/startbauordnungsrecht.html> .

³⁰⁵ näiteks Hamburgi liidumaa: *Verordnung über den Bau und Betrieb von Verkaufsstätten (Verkaufsstättenverordnung – VkVO), HmbGVBl. Nr. 36 vom 15. August 2003*, lk 413, internetis: <http://www.hamburg.de/start-bauordnung/135262/start-bauordnungsrecht.html> .

³⁰⁶ Vastavate *Bauministerkonferenz*-i poolt koostatud näidisnõuete tekstid leitavad internetis: <http://www.is-ergeb.de/>; Hamburgi liidumaa vastavad kehtivad nõuded leitavad internetis: <http://www.hamburg.de/start-bauordnung/135262/start-bauordnungsrecht.html> .

³⁰⁷ näiteks BauO-NW § 3 lg 1 ls 2; BauO-SH § 3 lg 2 ls 1.

³⁰⁸ BVerwGE 114, 342, 344; Finkelnburg/Ortloff, *ÖffBauR* (Bd. 2), lk 19 j; Hoppe/Bönker/Grotefels, *ÖffBauR*, § 14 Rn. 13.

ning kasutamisel³⁰⁹. Standardeid, s.h. Euroopa harmoniseeritud standardeid loetakse sellisteks üldtunnustatud tehnika reegliteks³¹⁰.

Nõuetest ehitamisele ning ehitisele kuuluvad rangelt eristamisele **nõuded ehitustoodetele**.

Eraldi väärib esile toomist, et liidumaade ehituskorrad seaduse tasandil ette ka nõude tagada ehitise mahule ning kasutamisele vastava hulga **parkimiskohtade** olemasolu³¹¹.

2.4.1.2 Regulatsiooni ettepanek

Ehitisele esitatavad ohutusnõuded on nii Eesti kui ka võrdlusriikide ehitust reguleerivates õigusaktides suhteliselt sarnased taandudes ehitustoodete direktiivi lisas 1 toodud peamiste ohutusnõuete loetlemisele. Samas on väga erinev detailsusaste nende nõuete sisustamisel. Soome ja Hollandi ehitusmäärused on siinkohal väga detailsed, eriti Holland, ning viitavad peaaegu igas ohutusnõude osas edasi standardite järgimise kohustusele. Eesti õigussüsteemis ja praktikas ei ole selliste detailsete nõuete kehtestamine tõenäoliselt võimalik, kuna meil puuduvad asjakohased standardid, aga teatud proportsionaalsust peaks siiski kaaluma.

Ehitusseaduses sisalduv volitusnorm, mille kohaselt võib Vabariigi Valitsus ehitise omadustest ja kasutamise ohutusnõuetest tulenevalt kehtestada nõudeid ehitisele või selle osale, on liiga üldine ning töögrupp teeb ettepaneku täpsustada volitusnormi ulatust. Samuti peab töögrupp otstarbekaks koondada ehitusseaduse alla kõik täiendavad nõuded ehitistele, mida erinevate seaduste alusel on kehtestatud (n. rahvatervise seadus). Avalikkusele suunatud ehitised peavad vastama ehitise ohutusele jätkuvalt isegi siis, kui ohutusnõuded ajas rangemaks muutuvad (eramute puhul on selline nõue kindlasti ebaproportsionaalne). Ehitusseaduses tuleb täpsustada, millised ehitisele esitatavad nõuded kehtivad juhul, kui ehitises on toimunud avarii või õnnetus. Juhul, kui tegemist on aastakümneid tagasi püstitatud ehitisega, on põhjendamatu ja kohati ka võimatu nõuda kõikidele ehitisele esitatavate nõuete järgimist (näiteks puuetega inimeste juurdepääsuteed).

2.4.2 Keskkonnasäästlikkus

2.4.2.1 Lähtekaalutlused

2.4.2.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitusseaduse paragrahv 3 lõige 7 sätestab, et ehitise soojustus ning kütte-, jahutus- ja ventilatsioonisüsteemid peavad tagama ehitises tarbitava energiahulga vastavuse ehitise asukoha kliimatilistele tingimustele ning ehitise kasutamise otstarbele. Sisekliima tagamisega hoone konstruktsioonid ja tehnosüsteemid peavad olema projekteeritud ja ehitatud hoonete energiakasutuse tõhustamise miinimumnõuete (edaspidi energiatõhususe miinimumnõuded) kohaselt. Energiatõhususe miinimumnõuded on olemasolevate ja ehitatavate hoonete summaarse energiatarbimise piirmäärad, lähtudes hoonete kasutamise otstarbest ja arvestades nende tehnilisi

³⁰⁹ Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 14 Rn. 14.

³¹⁰ Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 14 Rn. 15.

³¹¹ MBO § 49; BauO-BW § 37; BauO-HH §-d 48-49.

näitajaid, või tehnosüsteemidele esitatavad nõuded, et mõõta nende efektiivsuse ja toimimisega seotud näitajaid.

Energiatõhususe nõuded olid sõnastatud ka PES-i paragrahvis 43, kus muude ehitisele esitatavate nõuete hulgas tuuakse välja ka energia ja materjalide säästliku kasutamise nõue. Kehtiva ehitusseaduse energiatõhususe miinimumnõuete regulatsioon pärineb Euroopa Liidust, täpsemalt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 16. detsember 2002 direktiiv 2002/91/EÜ ehitiste energiatõhususe kohta. Direktiivi nõuded võeti 2006. aastal üle ehitusseadusega. Direktiivi sissejuhatavas osas rõhutatakse, et energiatõhususe suurendamine moodustab tähtsa osa Kyoto protokollis³¹² täitmiseks ettenähtud tegevuspõhimõtete ja meetmete paketi ning peaks sisalduma igas hilisemate kohustuste täitmiseks vajalikus meetmepaketis. Selles meetmes nähakse vahendit, mis võimaldab ühendusel mõjutada ülemaailmset energiaturgu ja seega ka energiavarude tagamist keskmises ja pikaajalises perspektiivis. Erimeetmete kehtestamise põhjuseks ehitussektoris on asjaolu, et ehitistest koosneva elamu- ja teenindussektori arvele läheb üle 40 % kogu Euroopa Ühenduses tarbitavast energiast.

Direktiivi kaugem eesmärk ongi energiasääst ehitistes. Energiamärgise regulatsiooniga saavutatakse selle ülesande täitmine läbi teabe esitamise hoone või selle osa (korter) uuele omanikule või üürnikule ning hoonet püstitavale isikule, millised on tema eeldatavad kulutused energiale. Lisatakse ka soovitusel energiatõhususe tasuvuse parandamiseks. Kogu süsteemi mõte on lõpptulemusena korrastada kinnisvaraturgu, st väiksema energiatarbega objektid omavad suuremat rahalist väärtust ja vastupidi, ning seeläbi stimuleerida ehitama energiasäästlikke maju ja vähendada energiatarvet ja selle kaudu omakorda CO₂ emissiooni.

Energiamärgis on ehitusseaduses ja Eesti õigussüsteemis suhteliselt uus mõiste. EhS §3¹ on antud energiamärgise legaalseaduse definitsioon, määratud energiamärgise väljastaja olemasolevatele hoonetele ja projekteeritud hoonetele, määratud energiamärgise kehtivusaeg, nõuded uue energiamärgise väljastamiseks energiamärgise kehtivusaaja lõppemisel, antud volitusnorm energiamärgise vormi ja väljaandmise korra kehtestamiseks. EhS § 3² on kirjeldatud olukorrad, millistel juhtudel ja kelle poolt, tuleb energiamärgis üle anda ning loetletakse juhud, mil energiamärgis ei ole kohustuslik ning käesoleva regulatsiooni nõudeid ei kohaldata.

EhS §3¹ on öeldud, et energiamärgis on dokument, mis väljastatakse projekteeritavale või olemasolevale sisekliima tagamisega hoonele ja mille eesmärgiks on anda teada, milline on selle hoone projekteeritud energiavajadus või tegelik energiatarbimine. Energiamärgisele tuleb lisada hoone energiatarbimist vähendavate abinõude loetelu. Energiamärgisel näidatakse sisekliima tagamisega hoone või selle eraldi kasutatava osa tegelik (olemasolevad hooned) või eeldatav (projekteeritud hooned) aastane energiatarbimine. Meetmete loetelu annab hoone omanikule/kasutajale esialgse informatsiooni selle kohta millised on tema võimalused vähendada hoone energiatarbimist. Energiamärgise kehtivusaeg on 10 aastat.

EhS §3¹ lõige 1 sätestab, et energiatarbimine võib hõlmata hoone kütmiseks, jahutamiseks, vee soojendamiseks, ventilatsiooniks ja valgustuseks vajalikku energia hulka. Energiatarbimine ehk -kasutus on mõiste, millel võib olenevalt kirjeldatavast juhust olla erinev tehniline sisu. Kui energiamärgis väljastatakse uuele ehk projekteeritud hoonele, siis mõistame selle all suurust, mis saadakse arvutuste tulemusena (energiaarvutusel põhinev energiamärgis). Projekteeritud hoone

³¹² Euroopa Liidu Teataja L 130 15/05/2002 Lk 0004 - 0020

energiakasutus saadakse energiaarvutuse tulemusena ja Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2007. a määruses nr 258 „Energiatõhususe miinimumnõuded“³¹³ (edaspidi miinimumnõuete määrus), mis on kehtestatud EhS § 3 lõike 7² alusel, määratletakse, et hoone summaarne energiakasutus (kWh/a) on hoone sisekliima tagamiseks (kütmiseks, jahutamiseks, ventilatsiooniks ja valgustuseks), tarbevee soojendamiseks ja elektriseadmete kasutamiseks vajalik tehnosüsteemide soojus- ja elektrienergia kasutus, mis sisaldab kõiki tehnosüsteemide kadusid.

Energiamärgise väljastamiseks on vajalikud tegelikud energiakasutuse andmed hoones. Energiakasutuse andmete allikaks on üldjuhul energiaarved. Juhul, kui need puuduvad, siis on andmeteks energiamärgise väljastaja või omaniku hinnangud energiakasutuse kohta hoones. Energiakasutuse määramise käigus selgitatakse küttesoojuse kulu hoones, soojuse kulu sooja tarbevee soojendamiseks ja elektri kulu. Erinevate aastate temperatuurierinevuste mõju elimineerimiseks võrreldakse erinevate aastate välistemperatuuri iseloomustavaid andmeid eelnevalt taandatakse need nn normaalaastale.

Energiaarvutus on arvutus, mille tulemusena määratakse kaalutud energiaerikasutus hoones selle standardkasutusel. Eriikasutus saadakse tegeliku energiakasutuse korrutamisel kaalumisteguritega. Kuna Direktiivi 2002/91/EÜ kaugemaks sihiks on CO₂ heitmete vähendamine, peab hoonete energiakasutuse info kajastama ka seda aspekti. Sellel eesmärgil ongi kasutusele võetud energiakandjate kaalumistegurid - tegurid, millega võetakse arvesse tarnitud energia tootmiseks vajalik primaarenergia kasutus ja selle keskkonnamõju. Kaalumistegurite väärtused on toodud miinimumnõuete määruses § 3 lg 5. Need tegurid võtavadki arvesse primaarenergiakasutust ja CO₂ -heitmete teket ja seega näitavad soovitud suunda hoonete energiakasutuses, -varustuses ja sisekliima ülalpidamises.

Projekteeritavale sisekliima tagamisega hoonete väljastab energiamärgise projekteerimisettevõtja. Lisaks eeldatavale aastasele energiatarbimisele peab projekteerimisettevõtja energiamärgisel kinnitama, et projekteeritud hoone vastab energiatõhususe miinimumnõuetele. Energiatõhususe miinimumnõuded on olemasolevate ja ehitatavate hoonete summaarse energiatarbimise piirmäärad, lähtudes hoonete kasutamise otstarbest ja arvestades nende tehnilisi näitajaid, või tehnosüsteemidele esitatavad nõuded, et mõõta nende efektiivsuse ja toimimisega seotud näitajaid. Energiatõhususe miinimumnõuded on toodud miinimumnõuete määruses. Energiatõhususe miinimumnõuete täitmise kohustus tuleneb EhS § 3, kus on toodud ehitisele esitatavad nõuded. Selle paragrahvi lõikes 7 on sätestatud, et ehitise soojustus ning kütte-, jahutus- ja ventilatsioonisüsteemid peavad tagama ehitises tarbitava energiahulga vastavuse ehitise asukoha kliimatilistele tingimustele ning ehitise kasutamise otstarbele. Sisekliima tagamisega hoone konstruktsioonid ja tehnosüsteemid peavad olema projekteeritud ja ehitatud hoonete energiakasutuse tõhustamise miinimumnõuete kohaselt.

Olemasolevale sisekliima tagamisega hoonete või selle eraldi kasutatavale osale väljastab energiamärgise hoonete energiaauditeid tegev või energiamärgiseid väljastav ettevõtja. EhS § 3² sätestab tingimused energiamärgise üleandmiseks sisekliima tagamisega hoone või selle eraldi kasutatava osa ehitamisel, müümisel ja üürile andmisel. Uue ehitise valmimisel annab energiamärgise tellijale üle ehitusettevõtja (olles selle eelnevalt saanud ehitise projekteerijalt). Kui tasu eest võõrandatakse valmis hoone või selle eraldi kasutatav osa, peab selle võõrandaja alates 1. jaanuarist 2009 andma võõrandamisel energiamärgise üle asja omandajale. Korteri

³¹³ RTI, 28.12.2007, 72, 445

võõrandamisel antakse üle hoone energiamärgise koopia. Lisaks peab üürileandja peab üürniku või üürilepingu sõlmimisest huvitatud isiku nõudmisel võimaldama tal tutvuda energiamärgisel näidatud andmetega.

Energiamärgis ei ole kohustuslik ning käesoleva energiamärgise üleandmist kohustavaid nõudeid ei kohaldata sisekliima tagamisega hoonete puhul, kus energiatõhususe miinimumnõuete järgimine ei ole nõutav. Sellisteks hooneteks on mälestisteks tunnistatud hooned vastavalt muinsuskaitseadusele ja mille olemust või välisilmet muudaks energiatõhususe miinimumnõuete täitmine oluliselt, kultus- ja tavandihoonete puhul, hoonete puhul, mille kasutusiga on kuni kaks aastat, tööstushoonete, töökodade ja madala energiavajadusega, eluruumideta põllumajandushoonete puhul, hoonete puhul, mida kasutatakse elamiseks vähem kui neli kuud aastas ja hoonete puhul, mille ruumide kasutamise otstarbele vastavate pindade ja ruumide teenindamiseks vajalike pindade summa (edaspidi kasulik pind) on kuni 50 m².

EhS § 3¹ lõikes 4 on antud volitusnorm, mille kohaselt energiamärgise vormi ja väljaandmise korra kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister³¹⁴. EhS § 3¹ lõikes 5 on antud volitusnorm, mille kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus loetelu suurte rahvahulkade kogunemisega seotud üle 1000-ruutmeetrise kasuliku pinnaga sisekliima tagamisega hoonete liikidest, mille puhul on nõutav energiamärgise olemasolu. Energiamärgis tuleb nimetatud hoonetes paigaldada külastajate jaoks nähtavale kohale. Sellisteks hooneteks on büroo- ja administratiivhooned, ärihooned (hotellid, muud majutushooned, toitlustushooned, jaekaubandushooned ja teenindushooned), avalikud hooned (meelelahutus-, haridus-, tervishoiu- ja muud avalikud hooned), transpordihooned, ühiselamute hooned.

2.4.2.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Kuna kehtiv regulatsioon on osaliselt äsja jõustunud, on sellele hinnangu andmiseks hetkel veel liiga vähe rakenduspraktikat. 1. jaanuarist 2008 on kehtinud energiatõhususe miinimumnõuded. 1. jaanuarist 2009 on kehtinud energiamärgise regulatsioon, sealhulgas ka nõue, mille kohaselt peavad suurte rahvahulkade kogunemisega seotud üle 1000-ruutmeetrise kasuliku pinnaga hoonetel olema energiamärgis paigaldatud külastajate jaoks nähtavale kohale. See säte ei ole kindlasti rakendunud – kontseptsiooni koostajatele ei ole teada ühtegi sellist hoonet, milles energiamärgis oleks paigaldatud külastajate jaoks nähtavale kohale.

Alates 1. jaanuarist 2009 peab juhul, kui tasu eest võõrandatakse valmis hoone või selle eraldi kasutatav osa (korter), peab selle võõrandaja võõrandamisel energiamärgise üle andma asja omandajale. Korterite võõrandamisel antakse üle hoone energiamärgise koopia. Lisaks peab üürileandja peab üürniku või üürilepingu sõlmimisest huvitatud isiku nõudmisel võimaldama tal tutvuda energiamärgisel näidatud andmetega. Kinnisvara ostul on tegemist suure investeeringuga ning arvestades energiahinna jätkuvat tõusu on ka edasised kulutused ehitise energiaga varustamisel ostjale üheks valikukriteeriumiks. Kinnisvara tasuta võõrandamisel omandajapoolne investeering puudub. Ei ole eriti tõenäoline, et kingisaaja loobuks kingist ainuüksi seetõttu, et kingitav ehitis ei ole piisavalt energiatõhus. Seega ei ole hoonete energiatõhususe direktiivis ja ka ehitusseaduses sätestatud energiamärgise üleandmise kohustust tasuta võõrandamise korral.

³¹⁴ RTL, 23.12.2008, 100, 1428

Küsimusi on tekkinud, kas energiamärgise puudumine saab olla takistuseks kinnisasja võõrandamisel. Uue EhS seletuskirja kohaselt on notariaalselt tõestatud lepingutes tavapärane, et poolte kokkuleppel (samuti sätestab vastavasisulise kohustuse seadus) antakse kinnisasja võõrandamisel üle ka kinnisasja juurde kuuluvad ja selle päraldiseks olevad dokumendid. Energiamärgist saab samuti käsitleda asja päraldiseks oleva dokumendina, mis kinnisasja võõrandamise korral tuleb omandajale üle anda. Eelnimetatud kohustuse mittetäitmisel on võimalik kasutada seaduses ettenähtud õiguskaitsevahendeid (näiteks lepivad pooled kohustuse täitmata jätmise või mittekohase täitmise juhuks kokku leppetrahvis). Energiamärgisest tulenev informatsioon on eelkõige informatiivne, omades tähtsust omandaja jaoks, kes saab sealt informatsiooni hoone/hooneosa vastavusest miinimumnõuetele ning eeldatavate ja prognoositavate energiakulude kohta. Oma sisult informatiivne on näiteks ka ehitise kasutusluba, millest omandaja saab informatsiooni, et valminud ehitise või selle osa vastab ehitisele ettenähtud nõuetele ja seda võib kasutada vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele (EhS § 32 lg 1). Seega ei saa energiamärgise olemasolu või puudumine olla takistuseks kinnisasja võõrandamisel. Sarnaselt energiamärgisele ei ole võõrandamislepingu sõlmimise takistuseks ka näiteks ehitise või kasutusloa puudumine. Kui notar märkab ehitisregistris nimetatud lubade puudumist, juhhib ta sellele poolte tähelepanu ning teavitab pooli nende puudumise tagajärgedest ja taotlemise korrast, kajastades antud informatsiooni ka lepingus. Analoogne on olukord ka energiamärgise puhul. Kõigil loetletud juhtudel on tegemist hoone kohta informatsiooni andvate dokumentidega, mis on registreeritud ehitisregistris ja mille andmetele on seadusandja omistanud üksnes informatiivse ja statistilise tähenduse.

2.4.2.1.3 Regultatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseaduse eesmärgiks on ka meetmete edendamine, mis aitavad vältida tarbetut ressurside ja tooraine kulutamist ehitistele. Elamu- ja linnaminister võib kehtestada eeskirjad seoses nende Euroopa Ühenduse direktiivide nõuete täitmisega, millega nähakse ette liikmesriikide ehitustooteid ja ehitiste energiaalaseid sätteid ning muid samalaadseid ehitusalaseid küsimusi käsitlevate siseriiklike õigusaktide ühtlustamine. Lisaks on ehitismääruse tasandil antud õigus eeskirjade kehtestamiseks, mis võivad reguleerida järgimisi ehitise keskkonnasäästlikkusega seotud aspekte:

- tarbetu energiakulu vältimine nii olemasolevates kui uutes ehitistes,
- tarbetu toorainekulu vältimine nii olemasolevates kui uusehitistes, sealhulgas teatavate materjalide või konstruktsioonide kasutamine ning materjalide korduvkasutuse sätestamine.

Ehitiste energiatõhususe direktiivis sätestatud nõuetest Taani ehitusseadus ei räägi. Võib eeldada, et Taani seadusandluses on direktiivist tulenevad kohustused üle võetud mõnel muul viisil, mille puhul ei ole võimalik järgida Eestis kehtiva regulatsiooni loogikat ega läbi viia ka otsest võrdlemist.

Norra

Keskkonna säästliku kasutamisega seonduvaid aspekte Norra planeerimis- ja ehitusseadus ei reguleeri. Erandina on mainitud, et ehitustehnilised paigaldised tuleb püstitada või paigaldada, neid kasutada ja hoida korras viisil, mis tagaks tervise-, keskkonna-, ohutus- ja energiasäästlikkuse nõuete täitmise.

Soome

Vastavalt ehitise olulistele nõuetele peavad ehitise kütte-, jahutus- ja ventilatsioonisüsteemid võimaldama madalat energiakasutust arvestades kliimaatilisi tingimusi ja ehitise kasutajaid. Ehitisele nõuete esitamisel arvestatakse selle mõju keskkonnale ning tagatakse, et tema kasutamisel oleks ökoloogiline mõju minimaalne. Kasutatavate ehitismaterjalide mõju keskkonnale ehitise eluea jooksul uuritakse juba projekteerimise käigus. Erilist tähelepanu tuleb pöörata ehitise elementide ja tehniliste süsteemide parandamise ja asendamise võimalikkusele.

Ehitise või selle osa lammutustaotluse juures tuleb hinnata tekkiva ehitusprahi hulka ja tüüpi ning seda, kuidas jäätmed sorteeritakse (v.a juhul kui jäätmeid tekib minimaalselt). Ehitise kasutusiga ja konstruktsioonelemente arvestatakse ka ehitise kasutus- ja hooldusjuhendites, mis ehitise kohta koostatakse.

Holland

Keskkonnasäästlikkuse seisukohast esitatakse nõuded olemasolevatele ja uutele ehitistele järgmistes kategooriates:

- Termoisolatsioon (vaheseinad, ukсед, aknad);
- Õhu läbilaskevõime
- Energiatõhusus (maksimaalne lubatud energiakasutus – energiatohususe koefitsient, selle määramise meetod)

Huvitav on, et keskkonnanõuded ei ole Hollandis veel täiemahuliselt välja töötatud. Ehitismääruses on selleks otstarbeks reserveeritud peatükk 6, kuhu peaksid peagi ilmuma keskkonnanõuded.

Saksamaa

Saksamaal eksisteerivad liidumaade ehituskordades seaduse tasandil üldised nõuded ehitiste soojustatusele ning energiatohususele³¹⁵. Detailsed nõuded nii soojuspidavusele, ventilatsioonile kui energiatohususele on kehtestatud siduvate tehniliste normidena³¹⁶.

Täiendavalt sisaldavad liidumaade ehituskorrad, samuti seaduse tasandil, üldnormi, mille kohaselt peavad ehitised olema paigutatud, ehitatud, kasutatud ning lammutatud selliselt, et keemiliste, füüsikaliste või bioloogiliste mõjude tulemusena ei teki ohtu ega ülemääraseid mõjutusi³¹⁷.

³¹⁵ näiteks MBO § 15 lg 1; BauO-BW § 14 lg 2-3; BauO-HH § 18 lg 1.

³¹⁶ seda enamasti DIN 4108 baasil; näiteks *M-Liste der Techn. Baubestimmungen* (September 2007) punkt 4.1 või Hamburgi liidumaal: *Technische Baubestimmungen*, (Amtl. Anz. Nr. 8 vom 27. Januar 2009, Seite 117 j-d; p 4.1.

³¹⁷ MBO § 13; BauO-HH § 16.

2.4.2.2 Regulatsiooni ettepanek

Energiatõhususega seonduv regulatsioon on suhteliselt hiljuti rakendanud ja puudub veel praktika, mille põhjal saaks teha laiaulatuslikke parendusettepanekuid. Ehitusseaduse muutmise käigus 2008-2009. aastal kirjutati energiamärgisega seonduvad sätted ümber – kuid seda siiski mitte niivõrd sisuliselt kuivõrd redaktsiooniliselt.

Selleks, et inimestel tekiks motivatsioon küttekulude kokkuhoiuks võib kaaluda regulatsiooni kehtestamist, mille kohaselt peaks kõikides korterelamutes olema võimalik soojust reguleerida ja mõõta korterite kaupa. On üldteada, et veemõõturite paigaldamise kohustus vähendas oluliselt vee tarbimise hulka. Antud nõude kehtestamine eeldab ka kaugkütteseaduse³¹⁸ muutmist, kuna Riigikohus on lahendis 3-2-1-111-04³¹⁹ leidnud, et kuna liitumislepingu võrguettevõtjaga saavad sõlmida ainult korteriomanikud ühiselt (olles tarbijapaigaldise kaasomanikud) ja soojusenergia müügilepingu sõlmimise aluseks on liitumisleping, siis sellest järelduvalt on võrguettevõtja kohustatud sõlmima müügilepingu samade isikutega nagu liitumislepingu. St nii müügi- kui ka liitumislepingud tuleb hetkel sõlmida kas korteriühistuga või haldajaga. Regulatsiooni kehtestamisel peab arvestama sellega, et korterite kaupa mõõtmist ei saa rakendada automaatselt vaid mõõdikuid või kulujaotussüsteeme paigaldades, kuna soojuskulu otsuste korterites on tunduvalt suurem kui maja keskosas asuvates korterites. Seetõttu on vajalik rakendada asjakohane süsteem, et soojakulu arvestamine toimuks kõikides korterites võrdsetel alustel.

Ehitise energiatõhususe regulatsioon tuleb vaadata üle hoonete energiatõhususe direktiivi 2002/91/EÜ seisukohast ja hinnata ehitusseaduse regulatsiooni vastavust direktiivile.

2.4.3 Ehitise kasutamine

2.4.3.1 Lähtekaaluatlused

2.4.3.1.1 Eesti kehtiv õigus

Kehtiv ehitusseadus näeb ette üldprintsipi, et ehitise peab olema ohutu. Ohutuse tagamine peab toimuma kogu ehitise kasutamise ajal ning see nõue on pandud ehitise omanikule. Lisaks on sätestatud ehitise omaniku kohustusena, et ta peab tagama ehitise kasutamise vastavalt ehitise kasutamise otstarbele, samuti kasutusloa olemasolu, kui kasutusluba on kohustuslik ning kasutushooldusjuhendi olemasolu.

Eriseadustes käsitletavatele ehitistele on spetsiifilised nõuded, mis tulenevad ehitise kasutamise eripäradest, sätestatud neid eri kasutusotstarbeid reguleerivates seadustes.

Seaduse § 3, kus on esitatud üldised nõuded ehitisele, lõige 5 sätestab, et ehitise kasutamine ja hooldamine ei või selle kasutajale põhjustada ettearvamatuid riske ega õnnetusi, nagu näiteks libisemine, kukkumine, kokkupõrge, põletused ja elektrilöögid ning vigastused plahvatuse tagajärjel. Sama paragrahvi lõige 9 kehtestab, et kui ehitise kasutamise otstarve seda eeldab, peavad ehitise ja selle üldkasutatavad osad ning ruumid või alad olema ligipääsetavad ja kasutatavad liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimestele ning nõuded liikumis-, nägemis- ja

³¹⁸ RT I 2003, 25, 154

³¹⁹ Kohtuasi nr 3-2-1-111-04 (30.11.2004). Erasisikute hagid AS Kohtla-Järve Soojus vastu kohustuse täitmisele sundimiseks ja lepingute sõlmimiseks

kuulmispuudega inimeste liikumisvõimaluste tagamiseks üldkasutatavates ehitistes kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister.

Ehitistes asuvate erinevate paigaldiste, nagu elektripaigaldised, surveeadmepaigaldised või küttegaasipaigaldised, hooldamine toimub vastavate eriseaduste alusel. Praktilises elus saavad üksikelamute omanikud üldjuhul ehitise hooldamisega rahuldavalt hakkama. Kõige enam probleeme on tekkinud vanemat tüüpi korterelamutega, kus elanikud soovivad ehitise eluea pikendamise ja energiasäästu suurendamise eesmärgil alustada renoveerimistöodega, kuid jäävad hätta ehitustehniliselt ja ehitusfüüsikaliselt õigete valikute tegemisel. Samuti tehakse töid tihti ilma projektita. Vales järjekorras, valede materjalidega, ebakompetentne või osaliselt renoveerimistöde tegemine võib osutada aga pikemas perspektiivis ehitises elavatele inimestele ja ehitisele endale pigem kahjulikuks kui kasulikuks.

2.4.3.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Ehitise kasutamise seisukohalt sätestab Taani ehitusseadus eesmärgina ettenähtud kasutusotstarbe silmaspidamisel ehitise ja kinnistu täisehitamata alade rahuldava kvaliteedi ja nõuetekohase hooldamise tagamise. Lisaks on ehitismääruse tasandil antud õigus eeskirjade kehtestamiseks, mis võivad reguleerida järgimisi ehitise kasutamisega seotud aspekte:

- elumajade otstarbekohast planeeringut nende ettenähtud kasutust silmas pidades,
- hoonete sisustamist selliselt, et ehitist saaksid kasutada kehaliste või vaimsete puuetega inimesed,
- meetmete võtmist, mis aitavad hooneosi ja paigaldisi ratsionaalselt käitada, hooldada ja uuendada.

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. Sätted kehtivad olenemata ehitise püstitamise ajast, samuti hoonestatud piirkonna hoonestamata maaüksuste suhtes.

Heaolu seisukohalt võib täiendavaid nõudeid määrusega kehtestada ka selliste ruumide rajamisele ja sisustamisele nagu näiteks puhke- ja söögiruumid, riietehoiud, riietusruumid, tualetid, pesu- ja duširuumid ning magamiskohad ja inventar.

Norra

Vastavalt Norra seadusele on omaniku vastutuseks kanda hoolt selle eest, et seadusega hõlmatud ehitused ja paigaldised hoitakse sellises korras, et ei tekiks ohtu või olulisi negatiivseid mõjusid isikutele või varale ning et need ei mõjuks isoleeritult ega ümbritseva suhtes esteetiliselt häirivalt. Ministerium võib määrusega sätestada planeerimis- ja ehitusvaldkonna ametivõimude õiguse teha ettekirjutusi olemasolevate ehitiste ja paigaldiste parendamise kohta käesoleva seaduse või käesoleva seaduse alusel antud sätete raames kui olulised tervise-, keskkonna-, ohutus- või juurdepääsu kaalutlused selle vajalikuks teevad. Ettekirjutusi võib teha vaid teatud liiki ehitiste kohta, mille puhul parendused tooksid kaasa ehituslike funktsioonide olulise paranemise. Hindamisel tuleb panna rõhku ka ettekirjutusega kaasnevatele kuludele, kasutajate arvule, ohtudele või negatiivsetele mõjudele, mida see kasutajatele võib põhjustada ning aktuaalse olukorra ja kehtivate nõuete distantisile.

Vastavalt Norra seadusele on nõuded esitatud ka hoonestamata kinnistutele. Need tuleb tiheasustusega aladel hoida korras ja puhas. Kohalik omavalitsus võib keelata ladustamise või hoonestamata maa muu kasutamise, kui see omavalitsuse hinnangul mõjuks esteetiliselt äärmiselt häirivalt või kui sellega kaasneks teistele oluline negatiivne mõju. Kohtades, kus ladustamisega seotud asjaolud, maa muu kasutamine või ehitise läheduses olev maastik muudavad seal viibimise või liiklemise ohtlikuks, võib kohalik omavalitsus teha omanikule ettekirjutuse vajalike ohutusmeetmete võtmiseks.

Ehitustehnilised paigaldised tuleb püstitada või paigaldada, neid kasutada ja hoida korras viisil, mis tagaks tervise-, keskkonna-, ohutus- ja energiasäästlikkuse nõuete täitmise. Rajatise omanik peab kandma hoolt järelevalve toimumise ning vajalike hooldus- ja parandustööde teostamise eest erialaselt pädevate isikute poolt. Kui nimetatud rajatis on kohaliku omavalitsuse hinnangul ümbritsevale tarbetuks koormaks, kohustub selle omanik omavalitsuse ettekirjutusel rakendama vajalikke meetmeid, sealhulgas vajadusel korstna kõrgemaks ehitama. Kui see olukorra eripära tõttu mõistlik tundub, võidakse hindamise alusel otsustada, et nimetatud meetmetega seotud kulud kannab, kas täielikult või osaliselt, selle kinnistu omanik, kelle tõttu ettekirjutus on tehtud.

Lisaks on reguleeritud ka asjaolu, et naaber ei saa protesteerida selle vastu, et tema kinnistuga piirnev korsten kinnitatakse sellel asuva seina või katuse külge või et juurdepääs korstna puhastamiseks toimub katuse kaudu. Samuti võib kohalik omavalitsus teha ettekirjutusi hoovide, koridoride, treppide ja valgus- ning õhutusüvendite valgustuse ja korrashoiu ning majade numbrisiltide paigutamise ja kujunduse kohta.

Eraldi nõuded on kehtestatud ehitise piiretega ümbritsemise kohta. Tiheasustusega aladel ja piirkondades, kus seda on kohalike määrustega sätestatud, peab kinnistu teepoolne külg olema tarastatud, kui maaüksus ei ole teepiirini täis ehitatud. Kohalik omavalitsus võib nõuda tara paigaldamist ka naaberkinnistu poolsele küljele. Kohalik omavalitsus võib nõuda kinnistute teepoolsete külgede tarastamist ka väljaspool tiheasustusega alasid. Omavalitsus võib nõuda kruntide teepoolsetel külgedel tarastamise asemel hekkide või muu haljastuse istutamist. Samuti võidakse kehtestada reeglid aedade ja muu tarastuse väljanägemise kohta või teatud juhtudel anda vabastuse tarastamise kohustusest. Lisaks võib kohalik omavalitsus keelata tarastamise korterelamute puhul ja ühisalade piires ning aladel, mis kuuluvad ridaelamute juurde.

Paragrahv 70 sätestab, et hoone paiknemine, sealhulgas see, millisel kõrgusel hoone asub maastikul ning hoone kõrgus tuleb kohaliku omavalitsusega kooskõlastada. 8 meetrit ületava küljeseina ja 9 meetrit ületava harja kõrgusega hoonet on lubatud püstitada ainult seal, kus selleks annab aluse planeering.

Paragrahv 74 sätestab, et inimeste viibimiseks mõeldud ruumidega hoonel peab olema mõistlik plaanilahendus, sealhulgas rahuldavad valgustingimused, soojustus, küte, ventilatsioon ja tuleohutus. Töökeskkonna seaduse alla kuuluv hoone peab lisaks vastama täielikult töökeskkonna nõuetele.

Paragrahv 77 esitab nõude, et kõik ehitustööd tuleb teostada erialaselt ja tehniliselt nõutaval tasemel nii, et valmis hoone rahuldaks turva-, tervise-, keskkonna- ja kasutusvalmiduse nõuded vastavalt käesolevale seadusele.

Paragrahv 78 alusel ei tohi elamupiirkondadesse ettevõtteid ja rajatise või tegeleda muu tegevusega, millega kohaliku omavalitsuse hinnangul võib kaasneda eriline tuleoht või millel oleks piirkonna elanike jaoks oluline negatiivne mõju. Hoidlate ja ladude püstitamine elamupiirkondadesse võidakse keelata. Elamute püstitamine tööstuspiirkondadesse on keelatud. Samuti on keelatud eluaseme sisseseadmine tööstuslikul eesmärgil kasutatavas hoones. Spordirajatiste, tanklate ja teenindusjaamade, garaaži- ja hoidlapargi, vabaõhukohvikute ja

kioskite paiknemine peab olema kohaliku omavalitsusega kooskõlastatud. Kooskõlastuse andmise otsuse tegemisel tuleb arvesse võtta muuhulgas seda, kas rajatis näib esteetiliselt häiriv või mõjub häirivalt liiklusele ja piirkonna elanikele.

Paragrahv 79 sätestab, et kohalik omavalitsus võib keelata hoonestuse, mis oma iseloomu või suuruse poolest erineb oluliselt sellest, mis on piirkonnas tavaline, kui see kohaliku omavalitsuse hinnangul takistaks või raskendaks olulisel määral piirkonna mõistlikku arengut tulevikus.

Paragrahv 93 sätestab, et maapinnal või maa sees, veekogudes või merealadel ei ole lubatud ilma vastava taotluse ning vajadusel erandi tegemise taotluseta ning kohaliku omavalitsuse loata hoone, tarindi või rajatise püstitamine; juurde-, peale- või allaehitus; fassaadi oluline muutmine või oluline remont; kasutusotstarbe muutmine või oluline laiendamine; lammutamine; ehitustehniliste paigaldiste paigaldamine, muutmine või remont; elamute kasutusüksuste jagamine või liitmine ning ka muu ümberehitamine, millega kaasneb elamu kasutusotstarbe muutmine; tee äärde, märkide või reklaamikandjate juurde tara püstitamine jms; kinnistu jagamine; oluline maastiku muutmine või ka tee või parkla rajamine.

Paragrahv 100 sätestab, et keelatud on ehitus- ja lammutustööd, kaevetööd, lõhkamistööd või täitetööd ilma eelneva vajalike meetmete rakendamiseta isiku- või varakahju ärahoidmiseks ning avaliku liikluse tagamiseks. Masinad, tellingud ja kogu ehitustööde varustus peab olema turvaliselt sisse seatud ja hooldatud ning selle kasutamisega ei tohi kaasneda ohtu elule ja tervisele.

Soome

Vastavalt Soome planeerimis- ja ehitusseadusele tuleb ehitise ja seda ümbritseva hoida korras, mis vastaks tervise-, ohutuse- ja heakorrastandarditele. Ehitise ei või põhjustada keskkonnale negatiivset mõju ega kahjustada piirkonna esteetilist välimust. Muinsuskaitsete ehitiste korral tuleb erilist tähelepanu pöörata selle säilitamisele. Juhul, kui omanik eirab ehitise kasutamise nõudeid, on järelevalvet teostaval asutusel õigus nõuda ehitise korrastamist või seda ümbritseva ala puhastamist. Kui ehitise on ohtlik, tuleb nõuda selle lammutamist või keelata selle kasutamine. Enne ehitise korrastamiskohustuse andmist võib järelevalveasutus ehitise omanikult nõuda inspekteerimisraportit ehitise olukorra kohta selleks, et määrata kindlaks, millised parendustööd on vaja teha tervise ja ohutuse seisukohast.

Elamiseks mõeldud ehitiste puhul rõhutatakse, et nende ehitamisel peab võtma arvesse keskkonnafaktoreid ja looduslikke tingimusi. Eluruumides peab olema tagatud piisava valguse olemasolu. Samuti peab olema eluruum meeldiv ja mugav. Elamute disain peab soodustama funktsionaalsust ja sobivust ning arvestama erinevate ja muutuvate vajadustega. Detailsemad nõuded sätestatakse Soome ehituskoodeksis (maakasutus- ja planeerimismäärus § 51).

Tööruumid peavad olema projekteeritud sellele otstarbele vastavalt ning nad peavad olema ohutud. Üldiselt järgitakse samu nõudeid, mis kehtivad elamutele, nagu näiteks naturaalse valgustuse nõue. Valgustus võib olla osaliselt või täielikult kunstlik, kui see on vajalik. Detailplaneeringuga võidakse ette näha ka töoruumide rajamist allapoole maapinda, aga sellisel juhul pööratakse erilist tähelepanu ventilatsioonile, ohutusele, valgustatusele, tagavarasüsteemidele, mugavusele ja meeldivusele (maakasutus- ja planeerimismäärus § 52).

Elamis- ja töoruumidena kasutatavatele ehitistele peab olema koostatud kasutusjuhised. See nõue kehtib ka hoonete kohta, mis ehitatakse ümber elu- või töoruumideks. Kasutus- ja hooldusjuhend peab sisaldama suuniseid ehitise asjakohaseks kasutamiseks ja hooldamiseks võttes arvesse

ehitise kasutamise otstarvet ja eripära ja eeldatavat ehitise ja selle elementide ning seadmete kasutusiga (maakasutus- ja planeerimismäärus § 66).

Administratiiv- ja teenindushooned, kaubanduslikud ja teeninduspinnad, kuhu kõikidel peab olema võrdne ligipääs, peavad olema ligipääsetavad ka inimestele, kelle liikumisvõime on piiratud. Selleks on kehtestatud eraldi nõuded elumajadele ja kaubanduslikele ning teeninduspindadele. Samuti peab kontori- ja muude tööks kasutatavate pindade ehitamisel arvestama seda, et liikumispuudega inimestel oleks samuti võimalik töötada. Detailsemad nõuded sätestatakse Soome ehituskoodeksis (maakasutus- ja planeerimismäärus § 53).

Elamute juurde peavad olema rajatud ka mänguväljakud ja alad, mis teevad ehitises elamise meeldivaks. Need peavad olema ohutult eraldatud liiklusest. Nimetatud alade planeerimisel ja hindamisel arvestatakse lähedalolevate juba rajatud aladega ning võimalikud on elamutevahelised koostöö projektid. Minimaalsete juurde ehitatud ehitiste ja renoveerimise korral võidakse sellest nõudest ka loobuda juhul, kui see on põhjendatud (maakasutus- ja ehitusseadus § 155).

Ehitise ehitamisel peab olema tagatud detailplaneeringus ja ehitusloas täpsustatud parklakohtade arv. Kui detailplaneeringus on vastavalt ette nähtud, võib kohalik omavalitsus eraldada parkimiseks platsi ka maja juurest eemal ja määrata selle majale kuuluvaks. Sellisel juhul peavad ehitise omanikud maksma tasu, mis arvutatakse välja vastavalt kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud tariifile. Parkimiskohtade rajamise kohustust ei pea järgima minimaalse juurdeehituse või renoveerimise või muutmistööde korral. Ehitise või selle osa kasutusotstarbe muutmise korral peab arvestama parkimiskohtade rajamise kohustusega (maakasutus- ja ehitusseadus § 156).

Ehitised, mille kasutamine eeldab jäätmekäitlust, tuleb vastavalt ehitada. Jäätmekäitlus tuleb korraldada viisil, et see ei kahjustaks tervist ega keskkonda (maakasutus- ja ehitusseadus § 158).

Holland

Hollandi ehitusmäärus on ehitisele kasutamise praktiliste nõuete esitamise koha pealt väga detailne. Sisuliselt on hoones kasutatavad ruumid ja nende minimaalsed suurused määratletud hoonete kasutusotstarbe kaupa. Eraldi esitatakse nõuded uutele ja olemasolevatele ehitistele näiteks järgmistes kategooriates:

- Nõuded ühiskasutatavatele aladele hoonetes (nt tualetid, liftid, piiratud liikumisvõimetega inimeste ligipääs);
- Uste, koridoride ja muude avade läbitavus;
- Nõuded tualettruumidele ja vannitubadele, ladustamisruumidele jne;
- Nõuded liftidele ja ruumidele küttesüsteemide paigaldamiseks jne

Saksmaa

Siinkohal tuleb viidata ülal toodud selgitustele Saksamaal ehitistele ning ehitamisele kehtivate üldiste nõuete kohta³²⁰. Ehitamise kasutamisest tingitud nõuded on kehtestatud Saksamaa

³²⁰ Vt. ülal p. *.

liidumaade seaduse (ehituskord) tasandil ruumidele, mis on mõeldud inimeste viibimiseks, eluruumidele, parklate olemasolule ning puuetega inimeste liikumisvõimalustele³²¹. Lisaks sisaldavad liidumaade ehituskorrad üldnormina volitust pädevale asutusele kehtestada vajadusel eriotstarbelistele ehitistele lisanõudeid või mingitest seaduses sätestatud nõuetest erandeid teha³²². Nii ongi paljudes liidumaades kehtestatud lisanõuded ehitistele, mida kasutatakse inimeste majutamiseks, kauplemiseks, suurte inimhulkade kogunemiseks jms³²³.

2.4.3.2 Regulatsiooni ettepanek

Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liit on avaldanud soovi kinnisvara korrashoiuga seotud tegevuste reguleerimiseks ehitusseaduses. Vaieldamatult sõltub kinnisvara heaperemehelikust korrashoiust ehitise ohutus ning ebapädev hooldamine võib ehitise kasutamisega oluliselt vähendada ning muuta ehitise ohtlikuks. Seega on kinnisvara hooldamisel avalik-õiguslik pool, mis peab andma avalikule võimule volituse ehitise omaniku sundimiseks ja vajalike meetmete tarvitusele võtmiseks juhtudel, kui omanik ei täida talle õigusaktidega pandud kohustusi, muuhulgas ka ehitise ohutuse tagamise kohustust. Kehtivas ehitusseaduses on see sõnastatud läbi omaniku kohustuse tagada ehitise ning selle asukoha maaüksuse korrashoid ja ohutus ümbruskonnale ehitise kasutamisel (EhS § 29 lg 1).

Seadusandjal on õiguslik valik, kas reguleerida ehitise korrashoidu ja hooldamist avalik-õiguslike kohustusnormidega või jätta antud valdkond reguleerimata. Kontseptsiooni kirjutajad on seisukohal, et üldiselt peaks ehitise hooldamine ja kasutamine jääma ehitise omaniku vastutada ning riigi sekkumine peaks siinkohal olema minimaalne. Omaniku soov ehitist hooldada, on pigem eraõiguslik suhe. Nõuded ehitistele peaks ka siinkohal lähtuma ohutuse aspektist. Seetõttu pooldavad kontseptsiooni kirjutajad kehtiva regulatsiooni säilitamist ja mõningast täpsustamist. Ehitusseaduse § 3 lg 5 sätestab, et ehitise kasutamine ja hooldamine ei või selle kasutajatele põhjustada ettearvamatuid riske ega õnnetusi nagu näiteks libisemine, kukkumine, kokkupõrge, põletused ja elektrilöögid ning vigastused plahvatuse tagajärjel, mis on üldiselt piisav regulatsioon ohutu hooldamise tagamiseks ja tuleks üle kanda ka uude seadusesse. Kuna nõuded ehitise kasutamisele ja hooldamisele saavad alguse juba ehitise projekteerimise käigus, teeb töögrupp ettepaneku piirduda ehitise kasutamisele esitatavate nõuete kehtestamisel ehitise hooldus- ja kasutusjuhendile miinimumnõuete sätestamisega.

Viimasel ajal on levinud praktika, mille kohaselt korruselamute energiatõhususe suurendamiseks kasutatakse sageli kas ebaõigeid materjale või teostatakse töid valikuliselt, mille tulemusena halveneb oluliselt hoone sisekliima. Sellisteks näideteks on akende vahetamine õhku mitteläbilaskvate plastakende vastu ning hoone fassaadi soojustamine materjalidega, mis muudavad maja umbseks ja tulemuseks on hallitavad seinad. Seetõttu tuleks lisada eelmises lõigus toodud loetelule 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

³²¹ MBO §-d 47-50; BauO-BW §-d 34-40; BauO-HH §-d 44-51.

³²² MBO § 51; BauO-HH § 51.

³²³ Vt. näiteks vastavaid nõudeid sätestavad määrused Hamburgi liidumaal internetis: <http://www.hamburg.de/start-bauordnung/135262/start-bauordnungsrecht.html> .

haldamiseks miinimumnõuete kehtestamise näol – millised tegevused on vaja teostada, et tagada ehitise säästlik kasutamine ja optimaalne elukaar.

2.4.4 Ehitise garantii

2.4.4.1 Lähtekaalu lused

2.4.4.1.1 Eesti kehtiv õigus

EhS § 4 lg 1 sätestab ehitise garantii mõiste, mille kohaselt on garantii ehitusettevõtja poolt võetud kohustus tagada, et tema tehtud ehitustöö vastab lepingu tingimustele ning ehitustöö tulemusena ehitatud ehitisel või selle osal säilivad määratud aja jooksul sihipärase kasutamise ja hooldamise korral ehitise või selle osa kasutamiseks vajalikud ohutuse ja kasutamise omadused ning fikseeritud kvaliteet. EhS § 4 lg 2 kehtestab, et käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud garantii kestus on vähemalt kaks aastat ehitamise lõppemise päevast arvates, seejuures ehitamise lõppemise päeva määravad ehitusettevõtja ja ehitise või valmiva ehitise omanik omavahelises lepingus. Kui lepingus ei ole määratud ehitamise lõppemise päeva, loetakse ehitise garantii alguse ajaks ehitusettevõtja poolt ehitise või selle osa ehitise omanikule üleandmise päev. Ehitustöö käigus ehitisse püsivalt paigaldatud seadmetele kohaldatakse nende tootja poolt ettenähtud garantiid, kusjuures ehitusettevõtja poolt antav seadmete garantii kestus ei või olla lühem kui kuus kuud. Lõige 3 kohaselt kõrvaldab ehitise garantii kestuse ajal ilmsiks tulnud ehitusvead ehitusettevõtja oma kulul mõistliku aja jooksul. Lõige 4 järgi ei välista käesoleva paragrahvi lõigetes 1–3 sätestatu ega piira ehitusettevõtja vastutust ega nõuete aegumist võlaõigusseaduse ja tsiviilseadustiku üldosa seaduse alusel. Garantiitähtaja jooksul ilmnenu lepingutingimustele mittevastavuse puhul eeldatakse, et see oli olemas töö üleandmise ajal, kui selline eeldus ei ole vastuolus töö või puuduse olemusega.

Seega on hetkel seadusandluses olemas kolme sorti garantiisid- lepinguline garantii, müügigarantii ja ehitsie garantii.

Müügigarantii eesmärk on panna ostja müügilepingujärgse vastutusega soodsamasse olukorda³²⁴. Asjaga mitteseotud isiku jaoks võib jääda segaseks, millal on tekkinud garantiikohustus – kui ta soovib seda rakendada, kas tal on õigus nõuda välja ehitaja ja omaniku vaheline leping. Garantiijuhtum võib olla reguleeritud ehitaja ja omaniku vahelises lepingus, selleks et garantiijuhtumi olukorda ära tunda või nõuda asja parandamist garantiis ette nähtud tingimustel, peab selle sisu olema kolmandale isikule (ostjale) teada. Praktikas on olnud juhuseid, kus garantii alguseks on määratud näiteks ehitisele kasutusloa andmise kuupäev. Sellesisuline kokkulepe on eraõiguslikes suhetes täiesti võimalik, kuid ei lähe kokku ehitusseaduse regulatsiooniga, muutes selle tarbetuks.

Lisaks tuleb märkida, et eraõiguslik müügigarantiist (VÕS § 230) tulenevad õigused on sõltumatud müüja müügilepingust või seadusest tuleneva vastutuse olemasolust või sellest, kas ostja ka lepingu või seaduse alusel selliseid õigusi kasutada saaks. Garantiis ettenähtud õiguste teostamise võimalus sõltub üksnes garantiis endas sätestatud eelduste täitmisest. Garantiileping võib sätestada müüja (või muu kohustatud isiku) kohustuse kõrvaldada kõik müüdü ajal

³²⁴ P. Varul. Võlaõigus II. Kommenteeritud väljaanne. Juura AS. Tallinn, 2007, lk. 72-73

garantiitähataja jooksul ilmnevad puudused, välistades üksnes selliste puuduste kõrvaldamise kohustuse, mis on tekkinud asja ebaotstarbekohase kasutamise tagajärjel³²⁵.

Veel võib nimetada probleemina, keda lugeda garantiis näidatud kohustuste täitjaks, kui ehitise ehitatud või müünud äriühing likvideeritakse. Ilmselt tuleks kaaluda probleemi lahendamist teiste avalik-õiguslike normide kaudu, mis reguleeriksid ehitamisel tekkivat vastutust ning sellega seoses garantiikohustust või tuleks mõelda kohustusliku kindlustuse peale või kaaluda Norra regulatsiooni eeskujul kohustada ettevõtjat maksma teatud protsent deposti garantiinõuete rahuldamiseks.

Eesti Ehitusettevõtjate Liit on juhtunud tähelepanu, et siiani puudub vastutus ehitusettevõtja garantiikohustuse mittekoohase täitmise eest. Kohtupraktika puudutab peaaesjalikult võlaõigusseadusest tulenevat müügilepingu garantiid ja garantiikohustust üldiselt.

2.4.4.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani õiguskorras on ettenähtud garantiile sätestatud üldtingimused, kui lepingu pool on riik või tema hallatavad asutused. Need tingimused rakenduvad vigadele ja vastutusele. Tavaline vastutusperiood on 5 aastat. Vastutus rakendub lepingu poole, varustaja ja konsultandi suhtes³²⁶.

Norra

Norra regulatsioon sisaldub *Housing Construction Act's*. Vastav seadus sätestab, et kui ehitatakse maaomaniku tellimisel (tema maale) ja kui maaomanik teeb ehitamisel ettemaksu, siis on ehitaja kohustatud sellest 5% tagama garantiid korras võimalike vigade ilmnemiseks. Lisaks on erinõuded sätestatud standardlepingutele teistes seadustes, põhiliselt tarbijakaitse seaduses.³²⁷

Soome

Ehitise garantiiga seonduvaid küsimuse Soome ehitus- ja planeerimisseaduses ega ehitus- ja planeerimismääruses ei käsitleta.

Holland

Ehitise garantiid Hollandi elamuseaduses ega ehitusmääruses ei käsitleta.

Saksamaa

Saksamaa föderaalne BauGB ning liidumaade ehituskorraldust reguleerivad ehituskorrad ehitaja ning ehitustöö tellija vahelisi suhteid ei reguleeri. Ka ei sätesta Saksamaa seadused Eesti

³²⁵ Samas, lk. 74

³²⁶ Building Sector Regulations. A background to increased exchange between countries in Baltic Sea region. Nordic Council of Ministers. Copenhagen, 2004, lk. 23

³²⁷ samas

õigusega võrreldavat kohustuslikku ehitise garantiid, mis kehtiks ehitise igakordse omaniku suhtes. Ehitamiseks sõlmitavale töövõtulepingule kohalduvad vastavad eraõiguslikud üld- ning erisätted, kuid ka neist ei tulene EhS § 4 võrreldavat garantiikohustust ehitajale.

2.4.4.2 Regulatsiooni ettepanek

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.

2.4.5 Naabrusõigused

2.4.5.1 Lähtekaalutlused

2.4.5.1.1 Eesti kehtiv õigus

Kehtivas ehitusseaduses ja sellesse viimati tehtud muudatustes käsitletakse vaid ehitisele mõjuvaid koormuseid ja muid mõjusid, mis ei või põhjustada ehitise enda või selle naabruses oleva ehitise varisemist või aluspinna deformatsioone. Ülejäänud aspektides on naabrusõigustega arvestamine jäetud kohaliku omavalitsuse vastutada või planeerimisseaduse reguleerida läbi planeeringute kehtestamise. Detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel on naabrusõigused sisuliselt reguleerimata.

2.4.5.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Naabrusõigustega seonduv on Taani ehitusseaduses eraldi välja toodud. Paragrahv 12 sätestab, et vundamendi valamisel, kaevetööde tegemisel, maapinna kõrguse muutmisel või muudel krundi pinna muutmise juhtudel tuleb vaatama sellele, kas töö on üldiselt seadusega hõlmatud või mitte, võtta kõik vajalikud abinõud ümberkaudsete kruntide, hoonete ja kaablite kindlustamiseks. Selle kinnistu omanik, mis tuleb kindlustada, peab kohaliku omavalitsuse korraldusel tasuma proportsionaalse osa kuludest või teatavate asjaolude korral ka kõik kulud, mis on seotud tema krundi või hoone kindlustamisega, kui kindlustamismeetmete võtmise on tinginud tema kinnistu nõuetele mittevastavus või see, et tema hoone vundament olenemata selle rajamise ajast ei vasta ehitusmääruse nõuetele. Kui hoone lammutamiseks on vaja naaberkrundil olevat hoonet toetada, peab selle omanik hoone toetama. Kui seoses lammutamisega eemaldatakse maapinnast allpool olev konstruktsioon, kohaldatakse proportsionaalset kulude tasumise nõuet. See, kes kavatseb teostada mainitud töid, peab tööde laadist ja mahust ning nende alustamise ajahetkest asjaomasele omanikule vähemalt 14 päeva kirjalikult ette teatama. Kui müür või mingi muu ehitis on nii palju naaberkrundi piiri suhtes kohalt nihkunud, et tekitab naabrile ebamugavust, peab müüri omanik tarvitusele võtma abinõud nimetatud ebamugavuse kõrvaldamiseks. Ehitusmäärusega võib ette näha täiendavaid sätteid ümberkaudsete kruntide kindlustamise, neile juurdepääsu tagamise ning nende muul viisil ajutisse käsutusse andmise kohta ehitus- või kindlustamistööde ajal. Selle paragrahvi põhjal kohaliku omavalitsuse poolt tehtud otsuseid ei saa teisele haldusasutusele edasi kaevata.

Kohalikule omavalitsusele on antud ehitise ohutuse tagamiseks suhteliselt suur kaalutusõigus. Kui aluspõhjaga seotud asjaolud või muud kõnealuse piirkonna asjaolud tekitavad ümberkaudsete ehitiste kahjustamise ohu, võib kohalik omavalitsus otsustada, et kõnealuses piirkonnas peab

saama esitada erinõudeid ehitise vundamendi rajamise meetodite suhtes, kaasa arvatud nõue, et ehitisel ei tohi olla keldrit ning et seoses ehitustöödega ei tohi ei ajutiselt ega püsivalts langetada põhjaveetasel. Selline otsus on omaniku ning kõnealusele kinnistule muid õigusi omava isiku suhtes siduv olenemata sellest, millal see õigus on tekkinud. Kohalik omavalitsus teatab omanikule otsusest ning laseb tehtud otsuse maaregistrisse kanda. Kui kohalik omavalitsus leiab, et hoonestatud piirkonnas on krundi loomuliku maapinna reguleerimisega tekitatud ebamugavust ümberolevatele kruntidele, võib ta teha korralduse seda muuta süvendamise, täitmise või maapinna mõnel muul viisil reguleerimise abil. See säte kehtib olenemata sellest, kas seadusesätteid kõnesoleva töö suhtes üldiselt kohaldatakse või mitte.

Norra

Naabusõiguste kaitse on Norras täpsemalt reguleeritud kui Eestis ning selles valdkonnas on peamine otsustuspädevus antud kohalikule omavalitsusele. Juhul, kui ehitis võib kahjustada naaberkrundilt lähtuva vee sissevoolu, varingu või maanihke tagajärjel, võib kohalik omavalitsus teha naaberkrundi omanikule ettekirjutuse vajalike ennetavate meetmete võtmiseks oma krundil. Kohalik omavalitsus võib lubada naaberkrundi vajalikus ulatuses kasutamist ehitus- ja hooldustöödeks - sealhulgas juurdepääsuks- siis, kui töid ei ole võimalik muul viisil teostada või kui sellega kaasnevad kohaliku omavalitsuse hinnangul oluliselt suuremad kulutused.

Soome

Soome maakasutus- ja planeerimismääruses on naabusõigused sätestatud ehitusloa menetluses (vt käesoleva töö peatükki, mis käsitleb ehitamisega seotud loamenetlusi).

Saksamaa

Saksamaal leiab naabusõigustega³²⁸ arvestamine aset ehitusloamenetluses isikute kaasamisega, kelle õigusi ehitusloa väljastamine võib puudutada. Sealjuures sisaldavad liidumaade ehituskorrad naabrite kaasamise kohta haldusmenetluse erisätteid³²⁹, kuid põhimõtteliselt kohalduvad ka haldusmenetluse üldsätted menetlusosaliste menetlusse kaasamise kohta³³⁰.

Sealjuures on naabritena kaastavate isikute ring liidumaati erinev. Osalt kuuluvad kaasamisele üksnes ehitamise esemeks oleva kinnistuga piirnevate kinnistute omanikud³³¹, osalt piirnevate ning ehitamisest puudutatud kinnistute omanikud ning nendele kinnistutele seatud hoonestusõiguste omanikud³³², osalt naaberkinnistute omanikud³³³.

³²⁸ Hõlmates siinkohal kõiki naabrite kaitsele suunatud norme.

³²⁹ näiteks BauO-SH § 77; BauO-BW § 55; BauO-MV § 70; BauO-HH § 71.

³³⁰ Saksa föderaalne haldusmenetluse seadus (millega kattuvad sisuliselt ka kõigi liidumaade vastavad haldusmenetluse seadused) *Verfaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG) § 13 lg 2.

³³¹ BauO-BW § 55 lg 1.

³³² BauO-HH § 71 lg 1.

³³³ BauO-SH § 77 lg 1; BauO-MV § 70 lg 1; siinkohal tuleb märkida, et „naaberkinnistud“ on laiem mõiste kui lihtsalt „piirnev kinnistu“, hõlmates sisuliselt ka kinnistuid, mis ei piirne otseselt ehitamise esemeks oleva kinnistuga, kuid mida ehitamine siiski mõjutab.

Ehituskordade alusel on ka naabrite kaasamise menetluslik sisu detailides pisut erinev, kuid peamiselt on naabrite teavitamine ning neile ärakuulamise võimaluse andmine vajalik siis, kui taotletakse mingit erandit mõnest ehituskorra, so. seaduse või planeeringu naabrusõigusi kehtestavast sättest. Siinkohal tuleb märkida, et ehituskorrad ning BauGB annavad pädevale asutusele teatud tingimustel õiguse teha ehitusloa menetluses mõnedest seadusega või planeeringuga (hoonestusplaan) kehtestatud nõuetest ehitisele või ehitamisele erandeid taotleja kasuks³³⁴. Liidumaade ehituskorrad annavad naabritele oma arvamuse avaldamiseks enamasti kindla tähtaja, kuid tähtaja järgimata jätmise tulemuseks ei ole naabrusõiguste lõppemine³³⁵.

Haldusmenetluse üldsätete alusel on naabrite kaasamine aga kohustuslik juhul, kui ehitusloa andmisel on naabrite jaoks õigusi kujundav mõju, s.t. kui see piirab naabrite õigusi, mis tulenevad naabreid kaitsvatest seaduse või planeeringu sätetest³³⁶. Naabri kaasamise tulemusena tekib naabril õigus saada teavet ja nõu³³⁷, saada ära kuulatud³³⁸, tutvuda menetlustoimikuga³³⁹, et talle haldusakt teatavaks tehtaks³⁴⁰ ning et haldusakt oleks põhjendatud³⁴¹.

Naabrite kaasamine haldusmenetluse üldiste sätete alusel on täna mõeldav ka Eestis HMS § 40 lg 1 ja 2 alusel. Naabrit tuleks ka Eestis vastaval juhul kohelda kolmandast isikust menetlusosalisena HMS § 11 lg 1 p 3 tähenduses.

2.4.5.2 Regulatsiooni ettepanek

Kõikide võrdlusriikide ehitusalastes õigusaktides on Eestiga võrreldes suurema detailsusega käsitletud naabrusõiguste aspekti nii ehitisele nõuete esitamisel kui ehitamisel. Kehtivas ehitusseaduses ja sellesse viimati tehtud muudatustes käsitletakse vaid ehitisele mõjuvaid koormuseid ja muid mõjusid, mis ei või põhjustada ehitise enda või selle naabruses oleva ehitise varisemist või aluspinna deformatsioone. Samas vajaksid reguleerimist ka naabrusesse ehitatavate uute hoonete ehitamisega seonduvad aspektid (näiteks pinnasetöödest tingitud naaberkruntide üleujutamine vms Taani näitel). Selliste nõuete kehtestamine on oluline muudatus võrreldes kehtiva õigusega, kus isikutevahelisi eraõiguslikke suhteid ei reguleerita. Eraõiguslike suhete reguleerimise suunas on astunud samme juba ehitusseaduse viimaste muudatustega, kus § 12 lõiget 1 on täiendatud nõudega, mille kohaselt tuleb ehitamisel vältida ehitamise kahjulikke mõjusid naabrehitistele, ümbrusele ja teistele isikutele. Eraldi tuleb mainida, et antud nõue ei ole proportsionaalne seaduse §-s 1 lõikes 2 esitatud nõudega, mille kohaselt ehitisele mõjuvad koormused ja muud mõjud ei või põhjustada ehitise, selle osa või naabruses olevate teiste ehitiste varisemist ning ehitisele, selle aluspinnasele või naabruses olevale teistele ehitistele või nende aluspinnale vastuvõetamatult suuri deformatsioone. Üldiselt on aga nii vastuvõetamatult suurte

³³⁴ vt. näiteks BauGB § 31; BauO-MV § 67; BauO-SH § 76.

³³⁵ VGH Mannheim v. 14.07.1999, VBIBW 2000, 115; VGH Mannheim v. 26.04.2002, NVwZ-RR 2003, 335; Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 15 Rn. 46.

³³⁶ VwVfG § 13 lg 2 ls 2; täiendavate viidetega Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 15 Rn. 44.

³³⁷ VwVfG § 25.

³³⁸ VwVfG § 28.

³³⁹ VwVfG § 29.

³⁴⁰ VwVfG § 41 lg 1 ls 1.

³⁴¹ VwVfG § 39.

mõjude tekitamine kui ka kahjulike mõjude vältimine suhteliselt raskesti piiritletav olukorrad, mis tekitavad isikutevahelisi vaidlusi ja võivad hakata takistama ehitusprotsessi.

Töögrupp ei jõudnud naabrusõiguste reguleerimisel ühistele seisukohtadele ja pakub seetõttu välja kaks alternatiivi:

1) loobuda naabrusõiguste käsitlemisest ehitusseaduses ning lähtuda vajadusel asjaõigusseaduses sätestatud regulatsioonist;

2) fikseerida väga selged ja ühemõttelised põhimõtted, millega tuleb arvestada nagu näiteks ehitamise käigus tekkivad mõjud naabrehitistele ja kruntidele, millega oleks pidanud saama arvestada. Samuti kohaliku omavalitsuse kohustus kaaluda naabrusõigusi ehitusloa väljastamisel.

Naabrite kaasamine haldusmenetluse üldiste sätete alusel on täna mõeldav ka Eestis HMS § 40 lg 1 ja 2 alusel. Naabrit tuleks ka Eestis vastaval juhul kohelda kolmandast isikust menetlusosalisena HMS § 11 lg 1 p 3 tähenduses.

2.4.6 Ehitise välisilme

2.4.6.1 Lähtekaaluatlused

2.4.6.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitise välisilmele kehtivas ehitusseaduses otseseid nõudeid ei esitata, samas arhitektuurseid ja ehituslikke lisatingimusi käsitlevad nii EhS kui PlanS. PlanS § 5 annab kohalikule omavalitsusele volituse kehtestada valla või linna ehitusmäärus, mille kehtestamise eesmärgid on seada valla, linna või selle osade planeerimise ja ehitamise üldised põhimõtted ja reeglid ning määrata kohaliku omavalitsuse sisene ülesannete jaotus planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel. EhS § 19 lõige 4 sätestab, et kohalik omavalitsus määrab valla või linna ehitusmääruses ehitise arhitektuurseid ja ehituslikud lisatingimused, projekteerimistingimuste avalikustamise korra, ajutise ehitise ehitamise korra ja alad, linna või valla osade, sealhulgas miljööväärtuslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded ning kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotuse ja tähtsajad planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel. Viiteid ajaloolise keskkonna säilitamiseks on võimalik välja lugeda Riigikohtu halduskolleegiumi 14. oktoobri 2003. a lahendist nr. 3-3-1-54-03, kus on juhitud tähelepanu nähtustele, mis ei saa ilmselgelt harmoneeruda pargi olemusliku miljööga, mis seisneb eelkõige looduskeskkonnas, rahu ja puhkamist võimaldavas ümbruses.³⁴² Veel on Riigikohus 13. juuni 2003. a lahendis nr. 3-3-1-42-03 viidanud mõistele vanalinna arhitektuuriline miljöö, mida halduskolleegiumi arvates pole võimalik kaitsta pelgalt hoonete võimalikult lähestikku ehitamise teel, kui uus hoone ei meenuta oma arhitektuurilt varasemat hoonestust.³⁴³

Kahtlemata ei ole erinevates seadustes ühe ja sama õigusakti vastuvõtmiseks sisalduvad eri sisu ja ulatusega ning määratlemata õigusmõisteid kasutavad volitusnormid kooskõlas õigusselguse põhimõttega. Õigusselgusetust näitlikustab kohalikes omavalitsustes levinud praktika planeerimisalaste otsuste, nagu krundi minimaalne suurus, korruselisus, täisehitusprotsent,

³⁴² RKHK 14.10.2003 3-3-1-54-03. - RT III 2003, 31, 317

³⁴³ RKHK 13.06.2003 3-3-1-42-03. - RT III 2003, 23, 229

haljastuse osakaal, hoonekomplekside vaheline kaugus jne, sätestamine ehitismäärustega, mitte planeeringutega³⁴⁴. Samuti on mitmeti sisustatud ehitise arhitektuursete ja ehituslike lisatingimuste sisu.

2.4.6.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseaduse paragrahv 6C sätestab, et ehitisel ei tohi olla rohkem kui kaks 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. Ehitismäärusega võib kehtestada ehitise kõrguse arvestamise eeskirjad. Lisaks võib elamu- ja linnaminister määrata, et teatavatele hoonete, konstruktsioonide või rajatiste liikidele tehakse erand. Nõuetes ettenähtud hoonestusprotsent ei tohi olla kõrgem kui 50. Sätteid ei kohaldata, kui tingimused on määratletud kohaliku planeeringu, linnaplaneerimise eeskirjade või enne 1977. aastat vastu võetud Kopenhaageni linnaplaneeringuga.

Paragrahv 6D sätestab, et kohalik omavalitsus võib ehitusseadusele vastava loa väljastamise tingimuseks seada nõude, et ehitise väliskujundus koos ehitise ümbrusega peab moodustama hästi kokkusobiva terviku. Sildid, valgustid jms ei tohi tekitada ebamugavust ja peavad ümbrusega kokku sobima. Kohalik omavalitsus võib selle nõude täitmise tagamiseks kasutada keeldusid ja korraldusi.

Norra

Norra planeerimis- ja ehitusseaduses paragrahv 70 sätestab, et hoone paiknemine, sealhulgas see, millisel kõrgusel hoone asub maastikul ning hoone kõrgus tuleb kohaliku omavalitsusega kooskõlastada. 8 meetrit ületava küljeseina ja 9 meetrit ületava harja kõrgusega hoonet on lubatud püstitada ainult seal, kus selleks annab aluse planeering.

Paragrahv 79 sätestab, et kohalik omavalitsus võib keelata hoonestuse, mis oma iseloomu või suuruse poolest erineb oluliselt sellest, mis on piirkonnas tavaline, kui see kohaliku omavalitsuse hinnangul takistaks või raskendaks olulisel määral piirkonna mõistlikku arengut tulevikus.

Paragrahv 93 sätestab, et maapinnal või maa sees, veekogudes või merealadel ei ole lubatud ilma vastava taotluse ning vajadusel erandi tegemise taotluseta ning kohaliku omavalitsuse loata hoone, tarindi või rajatise püstitamine; juurde-, peale- või allaehitus; fassaadi oluline muutmine või oluline remont; kasutusotstarbe muutmine või oluline laiendamine; lammutamine; ehitustehniliste paigaldiste paigaldamine, muutmine või remont; elamute kasutusüksuste jagamine või liitmine ning ka muu ümberehitamine, millega kaasneb elamu kasutusotstarbe muutmine; tee äärde, märkide või reklaamikandjate juurde tara püstitamine jms; kinnistu jagamine; oluline maastiku muutmine või ka tee või parkla rajamine.

Soome

³⁴⁴ Õiguskantsleri märgukiri 27.08.2007 nr 6-8/071271/00705914 regionaalministrile

Soome maakasutus- ja ehitusseaduses on eraldi reguleeritud katusekalle ning kõrvalhoonete ja – rajatiste kõrgus, mis ei või üldjuhul olla kõrgem kui detailplaneeringus ette nähtud, välja arvatud mõned kaablid ja tornikesed kui nad sobivad keskkonda ja ei põhjusta naabritele materiaalsed ebamugavusi. Kui detailplaneeringuga ei ole sätestatud teisiti, peavad trepid, rõdud, ärkliaknad, räästad ja muud väljaulatuvad ehitise osad ulatuda tänavapiirkonda või muule avalikule piirkonnale. Kui see on erandjuhul lubatud, ei või sellised osad takistada avaliku ruumi kasutamist.

Kui detailplaneeringud või ehitusloas ei ole sätestatud teisiti või kui ehitusjärelvalvet tegev isik ei ole otsustanud teisiti, peab kinnistu omanik piirama oma krundi taraga. Naabritevahelised võimalikud vaidlused lahendab kohalik omavalitsus.

Soome planeerimis- ja ehitismääruses sätestatakse eraldi omaniku kohustus identifitseerida ehitise numbriga või tähega, mis oleks tänavalt nähtav ning mille järgi oleks operatiivolukorras või ehitise hooldamisel võimalik ehitise tuvastada.

Holland

Üldsätted ehitiste välisilme kohta on Hollandis sätestatud elamuseaduse artiklis 12a (§ 1), mille kohaselt võtab kohalik omavalitsus vastu poliitikadokumendi ehitiste välisilme kohta, mille alusel on ametnikel võimalik anda hinnangut, kas projekteeritava ehitise välisilme ja asukoht on konfliktis mõistlike nõuetega välisilmele. Negatiivne hinnang on ehitusloa väljastamise keeldumise aluseks. Hinnangu andmisel ei vaadata mitte ainult konkreetset ehitist, selle parameetreid, spetsifikatsioone, materjale, värvi jne, vaid ka ümbritsevat keskkonda ja ehitise sobivust sinna. Ehitiste välisilme poliitikadokument koosneb üldjuhul kahest osast: üldnõuded, mida kõikide ehitiste puhul tuleb järgida ja lisanõuded vastavalt piirkondadele, kuhu ehitist püstitada soovitakse. Üldiseks nõudeks näiteks, et ehitise peab oma värvilt ja materjalikasutuselt harmoneerima teiste ehitistega, piirkondlik nõue võib olla palju detailsem ja sätestada konkreetseid nõudeid ehitise fassaadile.

Igal omavalitsusel on välisilme komitee või linnaarhitekt, kelle ülesandeks on ehitusloa menetluse käigus anda põhjendatud ja motiveeritud hinnang projekteeritavate ehitiste välisilme ning selle vastavuse kohta. Komitee koosolekud on avalikud. Komitee/linnaarhitekti soovitus ei ole kohalikule omavalitsusele otsuse tegemisel ehitusloa kohta siduv. Komitee/linnaarhitekti soovitus võetakse ka ehitise renoveerimise korral. Hollandi kohtupraktikas on ka analüüsitud, kas ehitise välisilme mitesobivus on piisav argument ehitusloa väljastamisest keeldumiseks kui ehitise muidu vastab maakasutusplaanile. Kohus jõudis järeldusele, et välisilme hinnang peab vastama nendele ehitamise võimalustele, mida maakasutusplaan võimaldab. Näiteks, kui maakasutusplaanis on võimaldatud ehitada kontorihoone maksimumkõrgusega 24 meetrit, ei või ehitusloa väljastamisest keelduda põhjendusel, et selline ehitise ei sobi oma välisilmelt keskkonda.

Saksamaa

Niivõrd, kui võrd nõuded ehitisele, s.h. arhitektuurilised nõuded mõjutavad selle välisilmet ning need nõuded on kehtestatud õigusaktiga, s.h. hoonestusplaani (võrreldav Eesti detailplaneeringuga) või määrusega, kuuluvad need nõuded ehitusloa menetluses järgmisele ning nende täitmata jätmise on ehitusloa väljastamisest keeldumise aluseks. Siinkohal on silmas peetud siiski üksnes konkreetset mõõdetavaid ja üheselt tuvastatavaid asjaolusid ja kriteeriume, nagu näiteks ehitise maht, kõrgus, katuse kalle, kasutatavad materjalid, konstruktsioonid, värvid

jms. Niisiis on Saksamaal kohalikul omavalitsusel võimalik kehtestada sellised ehituslikud ja arhitektuurilised nõuded nii hoonestusplaani- kui ka (ehitus-)määrusega³⁴⁵.

Eriliselt tähelepanuvääriv on aga, et Saksamaa ehituskorrad annavad (ikka veel) ehitusloa menetlemiseks pädevale asutusele (mis ei pruugi olla kohaliku omavalitsuse asutus) ka **ehitiste esteetilise ümbruskonda sobivuse** hindamise õiguse ehitusloa andmise õigusliku eeldusena³⁴⁶. Siinkohal tuleb rõhutada, et tegemist ei ole normiga, mis on mõeldud pakkuma kaitset empiirilisel mõõdetava ohu eest, vaid sellega antakse haldusele võimalus hinnata konkreetse objekti esteetilist „sobivust“ kavandatud keskkonda.

Vastavad sätted on saanud erialakirjanduses kohati terava kriitika osaliseks. Nimelt ei peeta tänapäevases pluralistlikus ja demokraatlikus ühiskonnas enam ajakohaseks, et riik võtab endale õiguse otsustada, mis on esteetiliselt „õige“ ja mis mitte. Pealegi on kohalikul omavalitsusel juba piisav võimalus reguleerida planeeringutega mingi piirkonna ilmet ja ehitiste kujunduslikke elemente niivõrd, kuivõrd tegemist on empiirilisel tuvastatavate ja mõõdetavate suurustega nagu maht, katusekalle, viimistlusmaterjalid, konstruktsiooni viis jms (elikk siis arhitektuuriliste nõuetega). Vastava määruse või planeeringu olemasolul on vastava nõude arvestamine ehitusloa menetluses ka õigusteoreetiliselt aktsepteeritav. Määratlemata õigusmõistena „ümbruskonda sobivuse“ kasutamine tähendab aga reaalsuses halduse suvaõigust, mida ei ole suutnud aegade jooksul leevendada ka Saksamaa vastava valdkonna kohtupraktika.³⁴⁷

Ka Eestis ei ole seni, hoolimata mõnede erialaringkondade jäkuvast survest, siiski esteetilise hindamise võimalust ehitusloa menetluses pädevale asutusele antud. See on õigusteoreetiliselt ka ainuõige, sest ehitusvabaduse kui omandiõiguse ühe osa piirang ei saa sõltuda halduse suvast, ükskõik kui esinduslik või kui hea renommeega vastavat otsust vastu võttev greemium ka ei oleks.

2.4.6.2 Regulatsiooni ettepanek

Ehitise välisilmet puudutav regulatsioon tuleks kirjutada täpsemaks. Ehituslikud ja arhitektuursed lisatingimused määratakse kas kohaliku omavalitsuse planeeringus või ehitismääruses (nagu ka miljööväärtuslikud alad). Täpsemalt vaata alternatiivide kohta peatüki juures, mis käsitleb ehitustegevust detailplaneeringu kohustusega aladel ja detailplaneeringu kohustuseta aladel võidakse määratleda detailplaneeringuga.

Juhul, kui tegemist on krundiga, mis asub detailplaneeringu kohustusega alal, kuid planeering puudub ja soovitakse alustada kas hoone püstitamist või laiendamist, siis projekteerimistingimuste väljastamise korral ehituslikke ja arhitektuurseid tingimusi ei täpsustata. See tähendab, et kui nimetatud tingimused ei ole määratletud kas kohaliku omavalitsuse planeeringus või ehitismääruses, siis ei ole neid võimalik enam täiendavalt seada.

³⁴⁵ näiteks MBO § 86 lg 1 nr 1; BauO-NW § 86 lg 1 nr 1, 2; BauO-BW § 74; .BauO-HH § 81 lg 1 nr 2.

³⁴⁶ näiteks MBO § 9; BauO-BW § 11; BauO-HH § 12.

³⁴⁷ Vrd. olukorra kirjeldust ning täiendavaid argumente ja viiteid: PrOVG v. 14.06.1882 - „*Kreuzbergurteil*“ - PrOVGE 9, 353 j-d või DVBl. 1985, 219 j-d - kõnealusel lahendis leidis Preisi Ülemhalduskohus, et esteetika hindamine ei kuulu siiski politseiõiguse pärusmaale; uuema aja lahendid aga on üritanud leida lahendust seadusandja poolt sätestatud esteetika hindamise volitusele, kuigi tulemusena kahjuks tulutult: BVerwGE 2, 172, 177; OVG Münster, NVwZ 1993, 89; täiendavad viited ja argumendid: Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 14 Rn. 24 j-d.

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.

2.5 Ehitiste eriliigid

2.5.1 Väikeehitis

2.5.1.1 Lähtekaaluatlused

2.5.1.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitusseaduse kohaselt on väikeehitis kuni 60 m² ehitise aluse pindalaga ja projekteeritud maapinnast kuni viiemeetrise kõrgusega ühel kinnistul asuv ehitis, millel ei ole avalikkusele suunatud funktsioone, olemasolevate ehitiste teenindamiseks vajalik rajatis, mis ühendatakse võrguettevõtjale elektrituruseaduse tähenduses kuuluva elektriliini või sellega liituva ehitisega või vee-ettevõtjale ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse tähenduses kuuluva liitumispunktiga ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse tähenduses või telekommunikatsiooniteenuse osutajale telekommunikatsiooniseaduse tähenduses kuuluva liinirajatisega telekommunikatsiooniseaduse tähenduses.

EhS § 26 lõike 4 alusel kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 6 „Ehitise tehniliste andmete loetelu“³⁴⁸ sätestab §-s 17, et ehitise ehitisealune pind on ehitise horisontaalprojektsiooni pind, mille hulka arvatakse ka ehitise väljaulatuvad osad ning sammastel olev ehitise osa ja ehitise ehitisealune pind määratakse 1 m² täpsusega.

Vaatamata sellele, et ehitusseadus otseselt ehitisi ei liigita, selgub seaduse 3. peatükis, et väikeehitiste puhul tehakse üldistesse nõuetesse siiski erisus ning väikeehitiste ehitamisele rakenduvad erisätted. Kõige olulisem erisused on toodud EhS § 12, kus sätestatakse, et ehitamine peab toimuma vastavalt ehitusprojektile ja ehitamiseks peab olema ehitusluba, välja arvatud väikeehitise ehitamise korral seaduses ettenähtud juhtudel. Samuti on lubatud, et väikeehitise enda tarbeks ehitamise korral ei pea isik vastama EhS §41 nimetatud ehitusettevõtjale esitatavatele nõuetele st oma tarbeks võib väikeehitist ehitada igaüks.

Lisaks on lubatud, et väikeehitise ehitusprojekt, mille järgi ehitatakse, ei pea olema koostatud selleks pädeva isiku poolt ning see projekt ei pea tuginema ehitatava ehitise asukoha ehitusuuringute tulemustele. Ehitusprojekti nõue rakendub vaid juhul, kui kohalik omavalitsus seda põhjendatud juhtudel nõuab või kui sellisele ehitisele taotletakse kasutusluba (st kui ehitist kasutatakse elamiseks). Väikeehitise ehitamise korral võib omanikujärelevalvet teha ehitise omanik ise ning nõutav ei ole ehitamise käigus tehtavate tööde dokumenteerimine. Seega on väikeehitiseks kvalifitseeruva ehitise ehitamisel regulatsioon oluliselt leebem ja lubab sellega seaduse üldise loogika järgimises teha erandeid.

Väikeehitistele rakendub ka erinev loamenetlus. Juhul, kui ehitise ehitisealune pindala jääb alla 20 m², ei ole loamenetluse läbimine vajalik. Väikeehitisele, mille ehitise alune pind jääb vahemikku 20-60 m², on nõutav kohaliku omavalitsuse kirjaliku nõusoleku taotlemine. Kirjaliku nõusoleku taotluses võib esitada taotluse mitme väikeehitise ehitamise kohta. Kirjaliku nõusoleku taotluse vorminõuded ja esitamise kord on toodud majandus- ja kommunikatsiooniministri 24. detsembri 2002. a määruses nr 68³⁴⁹. Määrus on kehtestatud EhS § 17 lõike 4 alusel.

³⁴⁸ RTL, 23.12.2008, 100, 1428

³⁴⁹ RTL, 06.01.2003, 3, 25

Lisaks peab ehitise omanik detailplaneeringu kohustusega aladel teavitama kohalikku omavalitsust püstitatud väikeehitisest, millele ei taotleta kasutusluba, esitades ehitise teatise viie tööpäeva jooksul väikeehitise püstitamise päevast arvates. Ehitise teatise vorminõuded ja esitamise kord, sisaldub ka majandus- ja kommunikatsiooniministri 27. detsembri 2002. a määrus nr 72³⁵⁰, mis on kehtestatud EhS§ 16 lõike 8 alusel. Määrusega sätestatakse, et ehitise omanik peab esitama kohalikule omavalitsusele ehitise teatise detailplaneeringu kohustusega aladel viie tööpäeva jooksul väikeehitise püstitamise päevast arvates, kui väikeehitisele ei taotleta kasutusluba. Iga püstitatud väikeehitise kohta tuleb esitada eraldi ehitise teatis. Füüsilisest isikust ja juriidilisest isikust ehitise omanik esitab ehitise teatise nii väikeehitise püstitamise ja olemasoleva ehitise andmete täpsustamise korral kui ka ehitise likvideerimise korral. Tegemist on erinevate teatistega, mille vormid on toodud määruse lisades.

Ehitusseaduse muutmise käigus asendati senine teatise esitamise kord uute põhimõtetega. Nimelt peab alates 1. maist kuni 20 m² ehitise aluse pinnaga väikeehitise ehitamisest teavitama kohalikku omavalitsust 10 tööpäeva enne ehitise püstitamist esitades vastava taotluse koos ehitise asukoha kirjeldusega krundil. Juhul, kui kohalik omavalitsus ei esita nimetatud tähtaja jooksul väikeehitise ehitamisele täiendavaid tuleohutuslaseid või krundi ja ümbruse varasemast hoonestusest tulenevaid nõudeid või ei nõua ehitise omanikult täiendavaid andmeid, võib ehitise omanik alustada ehitamist. Pärast ehitise püstitamist tuleb esitada ehitise teatis endises korras. Ehitusseaduse muutmise seaduse seletuskiri³⁵¹ märgib, et taoline nõue on vajalik, sest ehituskeelualasse ilma kooskõlastamisteta alla 20 m² väikeehitise püstitamine võib rikkuda oluliselt naaberkruntide omanike ehitusõigust või muid huve. Samas taotluse ja hiljem ehitise teatise esitamine annab kohalikule omavalitsusele parema ülevaate tema haldusterritooriumile püstitatud ehitistest. Antud probleem eksisteerib peamiselt detailplaneeringu koostamise kohustusega elamualadel. Kruntidele on detailplaneeringuga määratud ala, millele lähtuvalt Päästeameti poolsete ja võimalike teiste piirangute tõttu ei ole lubatud ehitada. Kui sellisesse alasse püstitatakse kuni 20 m² hooneid, siis naaberkrundi omaniku kinnistul väheneb ala, kuhu temal tulevikus oma hooneid rajada lubatakse. Lisaks võib ka püstitatav hoone olla miljösse mittedobiv või ohtlik. Teise juhuna on mitmeid näiteid olukordadest, kus ranna-, kalda- või muule ehituskeelualale püstitatakse ilma igasuguste projektide ja lubadeta ning kohaliku omavalitsuse teadmata alla 20 m² monteeritav elamu, mis omab kommunikatsioone, küttekollet ja on kasutatav elamiseks. Kavandatav süsteem annab võimaluse kohalikule omavalitsusele omada ülevaadet ka selliste ehitiste püstitamisest.

Vajadusele kehtestada regulatsioon alla 20 m² ehitiste püstitamiseks on juhtinud tähelepanu ka Riigikontroll oma 21.11.2007 aruandes Riigikogule “Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal.” Eelnõu kohaselt, kui kohalik omavalitsus ei esita 10 tööpäeva jooksul täiendavaid nõudeid, võib ehitise omanik alustada väikeehitise püstitamist. Nõue esitada ehitise teatis viie tööpäeva jooksul pärast 20-60 m² väikeehitise püstitamist, on olemas ka kehtivas seadusandluses.

Juhul, kui püstitatakse väikeehitist ei kuulu ehitise omaniku kohustuste hulka kohustust esitada vähemalt kolm tööpäeva enne ehitise ehitamise alustamist teatis ehitamise alustamise kohta ega panna ehitamise alustamisel nähtavale kohale kogu ehitamise ajaks informatsioonitahvli, milles

350 RTL, 06.01.2003, 3, 29

351 Ehitusseaduse eelnõu nr 389 SE. Eelnõu tekst ja seletuskiri on kättesaadav internetis: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=447524&u=20090418163144. Viimati vaadatud 18.04.2009.

sisaldub informatsioon ehitise, ehitusloa, ehitamise alustamise aja ja lõpetamise tähtaja, projekteerimisettevõtja, ehitusettevõtja ja omanikujärelevalve tegija kohta. Vorminõuded ehitise alustamise teatisele on toodud täpsemal ka majandus- ja kommunikatsiooniministri 26. novembri 2002. a määruses nr 12³⁵². Määrus on kehtestatud EhS § 29 lõike 7 alusel.

EhS rakendussätetes on toodud ka eriregulatsioon PES kehtimise ajal ehitusloata püstitatud väikeehitistele esitatavate nõuete kohta: pärast PES jõustumist ning enne käesoleva seaduse jõustumist ehitusloata püstitatud väikeehitistele võis ehitise omanik taotlelda kuni 2003. aasta 31. detsembrini ehitusluba või kasutusluba. Ehitusloa taotlemise korral oli kohalikul omavalitsusel võimalik anda ehitisele ehitusprojekti alusel hinnangu ja otsustada ehitisele ehitusloa väljastamise või väljastamisest keeldumise. Nimetatud ehitisele kasutusloa väljastamise korral ei pidanud kohalik omavalitsus kontrollima ehitise vastavust ettenähtud nõuetele.

Väikeehitise mõiste ja sellega seotud norme esineb ka teistes seadustes:

- Planeerimisseaduse³⁵³ §-s 3, planeerimise põhimõtted, on sätestatud, et detailplaneeringu koostamine on kohustuslik linnades ja alevites ning alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritletatavatel kompaktsel asustusega territooriumi osadel uute hoonete, välja arvatud üksikelamu kõrvalhooned, suvila kõrvalhooned ja aiamaa kõrvalhooned ning teised kuni 20 m² ehitusaluse pindalaga väikehooned, ehitusprojekti koostamise ja püstitamise aluseks;
- Riigilõivuseaduse³⁵⁴ §-s 290 on määratud, et väikeehitise kasutusloa läbivaatamise eest tasutakse riigilõivu 120 krooni;
- Looduskaitseaduse³⁵⁵ §14, kus on toodud üldised kitsendused sätestatakse, et kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevööndis ei või ilma kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekuta anda nõusolekut väikeehitise, sealhulgas lautri või paadisilla ehitamiseks. Selle normiga on selgesõnaliselt rõhutatud, et looduskaitse korraldamise puhul ei tehta väikeehitise püstitamisele erandeid;
- Elektripaigaldiste kontrolli teostamist puudutavas majandus- ja kommunikatsiooniministri 12.07.2007. a määruses nr 62 „Elektripaigaldise tehnilise kontrolli kord, mahud ning korralise kontrolli juhud ja sagedus“³⁵⁶ öeldakse, et EhS §-s 15 sätestatud väikeehitise ja ajutise ehitise elektripaigaldise puhul pole elektripaigaldise korraline tehniline kontroll kohustuslik, välja arvatud majandustegevuseks kasutatava eluruumi ja väikeehitise ning kahe või enam korteriga hoone korterivaldajate ühiskasutuses oleva elektripaigaldise puhul.

Väikeehitise mõiste oli määratletud ka planeerimis-ja ehituseaduses (§ 40). PESi kohaselt loeti väikehooneks kuni 12-ruutmeetrise ehitusaluse pinnaga ühekordset keldrita hoonet, mida ei kasutata elamiseks ja millel ei ole tehnilisi või avalikke funktsioone. PESi §-s 32 oli sätestatud, et ühepereelamut, taluhooneid, suvilat, aiamaa, kuni kahe sõiduautokohaga eraldiseisvat garaaži

³⁵² RTL, 03.12.2002, 133, 1952

³⁵³ RT I 2002, 99, 579; 2008, 30, 191

³⁵⁴ RTI, 22.12.2006, 58, 439; 31.12.2008, 59, 330

³⁵⁵ RTI, 30.04.2004, 38, 258; 23.12.2008, 56, 314

³⁵⁶ RTL, 17.07.2007, 59, 1076; 16.05.2008, 38, 542

ning muid lihtsaid ja väikesemahulisi ehitisi võib enda tarbeks projekteerida ka erihariduseta isik kohaliku omavalitsuse poolt väljaantud ühekordse projekteerimisloa alusel Sama seaduse § 36 kohaselt toimus ehitiste ehitamine ehitusprojekti alusel, välja arvatud väikehoonete puhul. Ehitusjärelevalvet puudutavas §-s 52 toodi ära, et kuigi üldjuhul määrab kohalik omavalitsus ehitusjärelevalve teostamiseks igale ehitusele litsentseeritud järelevalveinseneri, siis ehituslikult lihtsa ja väikese ehitise ehitamisel võib kohalik omavalitsus jätta järelevalveinseneri määramata. PES § 60 kohaselt võis ehituslikult lihtsa ja väikese ehitise ehitamisel omanikujärelevalvet teostada selle ehitise omanik.

2001. aastal Vabariigi valitsusele esitatud ehitusseaduse eelnõu 805 SE seletuskirjas selgitatakse, et arvestades täna (loe 2001a) Eestis toimuvat on vaja üheselt mõistetavalt sätestada ehitamise võimalikkus ilma ehitusloata ja –projektita. Seetõttu on eelnõu kohaselt madala ohtlikkuse riskiga ehitised, mida tavapäraselt ehitatakse hetkel ilma ehitusprojektita loetud väikeehitiseks, mille ehitamise korral ei pea omama ehitusluba ega reeglina ka ehitusprojekti. Sellest põhjendusest saab välja lugeda, et 2001. aastal muudeti seaduse sätteid praktikas käibel olevate tavadele vastavaks.

Ehitusseaduse eelnõu tegi Riigikogu majanduskomisjonis läbi suure hulga olulisi muudatusi, millede päritolu ja motivatsioon on paraku üksikasjaliselt dokumenteerimata. Majanduskomisjonist Riigikogu täiskogule 1. lugemiseks saadetud eelnõus on väikeehitise paragrahvi struktuur ja vorm oluliselt muutunud, kuid regulatsiooni sisu on suuresti säilinud. Lisandunud on põhimõtte, et väikeehitise ehitamine ilma üldiseid ehitamisele esitatavaid nõudeid täitmata on lubatud vaid juhul, kui väikeehitist ehitatakse enda tarbeks. Riigikogus toimunud esimese lugemise stenogrammist selgub, et seaduse loojad on selle sättega soovinud teha selget vahet enda tarbeks ja müügiks ehitatavate väikeehitiste vahel. Ühes järgnenud vastuses rõhutati, et enda tarbeks ehitatud elamu müümisele see norm kuidagi takistuseks ei ole. Majanduskomisjonis viidi väikeehitise paragrahvi sõnastusse sisse veel tehnilist laadi muudatus, kus asendati kõrguse arvestamine aluspinnast arvestamisega projekteeritud maapinnast. Ehitusseaduse eelnõu teise lugemise stenogrammist leiab ka põhjenduse piiriks olnud ehitusaluse pinna suuruse 12m² (PESis) tõstmisest 60m²-ni. Majandusminister on selgitanud, et vähendada isikutekohaliku omavalitsuse poole pöördumise kohustust lihtsamate ja kergemate ehitiste ehitamisel, on eelnõus suurendatud selliste väikeehituste ehitusalust pindala, mille ehitamise puhul on vaja taotleda kohaliku omavalitsuse kirjalikku nõusolekut. Sellisel kujul võttis Riigikogu seaduse ka vastu.

Väikeehitise mõiste analüüsimisel saab lähtuda kohtuvaidlusest, kus Tallinna Linnavolikogu taotleb sõjahaudade kaitse seaduse § 8 lg 2 ja § 9 lg 4 kehtetuks tunnistamist konflikti tõttu Põhiseadusega. Tallinna Linnavolikogu leiab, et kuna hauamonument või -tähis on ehitis (rajatis) ehitusseaduse (EhS) mõttes (EhS § 2 lg-d 1 ja 3), siis on selle lammutamiseks vaja kohaliku omavalitsuse nõusolekut ehk ehitusluba (EhS § 22 lg 1 p 4). Tulenevalt hauamonumendi või -rajatise avalikkusele suunatud funktsioonist ei saa neid pidada väikeehitisteks (vt EhS § 15 lg 1 p 1).

Kuigi kolleegium ei leia abstraktse normikontrolli raames, et sõjahaudade kaitse seaduse § 8 lg 2 ja § 9 lg 4 on põhiseadusevastased, nõustub kolleegium seisukohaga, et hauatähiste kui aluspinnasega kohtkindlalt ühendatud ja inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklike asjade puhul on ehitusseaduse mõttes tegemist rajatistega (EhS § 2 lg-d 1-3) ning hauatähised on enamasti väikeehitised, mis ei vaja ehitusprojekti koostamist ega kohaliku omavalitsuse kirjalikku nõusolekut (EhS § 15 lg 1 p 1 ja lg 2). Kolleegiumi arvates võivad teatud sõjahaudad ning nende tähised omada kaalukat avalikkusele suunatud funktsiooni (vt EhS § 15 lg 1 p 1).

Seetõttu on välistatud nende käsitlemine väikeehitistena, mis ei vaja kohaliku omavalitsuse luba. Seega oleks nii monumendi püstitamiseks kui ka teisaldamiseks vajalik EhS § 22 lg 1 p-dest 1 ja 4 tulenev kohaliku omavalitsuse nõusolek (ehitusluba). Selle lahendi kontekstis saab selgeks, et väikeehitise määretlemisel on oluline mõlema tunnuse koosmõju st ehitise ehitusaluse pinna piirmäära arvestamisega sama oluline on ehitise avalikkusele suunatud funktsiooni puudumise tuvastamine.³⁵⁷

2.5.1.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) viis 2007. aastal enne ehitusseaduse muutmise eelnõu koostamist läbi küsitluse³⁵⁸ eesmärgiga kaardistada probleeme kehtiva EhS rakendamisel. Väikeehitiste temaatika käsitlemisel selgus, et küsitlusele vastajate hinnangul on vajalik ka alla 20 m² ehitise aluse pinnaga väikeehitiste ehitamise täpsem reguleerimine. Mainiti vajadust liigitada väikeehitisi kasutusotstarbe ja paiknemise (detailplaneeringu koostamise kohustusega alad ja detailplaneeringu koostamise kohustuseta alad) järgi. Need probleemid tõstatasid Tehnilise Järelevalve, Amet, erinevad kohalikud omavalitsused ja ka Eesti Maaomavalitsuste Liit.

Päästeamet juhtis tähelepanu asjaolule, et kuna väikeehitise püstitamisele esitatakse väga minimaalselt nõudeid (eriti ehitistele, mille ehitisealune pindala on väiksem kui 20 m²), ei ole tagatud tuleohutuse nõuded. Olulised probleemid ilmnevad seoses asjaoluga, et kooskõlastamise ning loa taotlemise vajaduse puudumine viib detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel olukorrani, kus väikeehitisi paigaldatakse ka tuleohutuskujasse ja sellega seoses suureneb tuleõnnetuse korral oluliselt oht tule levikuks naaberehitistele.

Seaduses esinevate normide rakendamisel on praktikas ilmnenu probleeme väikeehitise mõiste tõlgendamisel. Kui hoonete puhul annab jaotus: suuremad hooned, st ehitisealune pind > 60 m², ja väiksemad hooned, st ehitisealune pind < 60 m², küllaltki hästi edasi regulatsiooni mõtte, siis rajatiste puhul ei saa sellist lähenemist alati kõige otstarbekamaks pidada. Rajatiste puhul, mille kõige iseloomulikumaks suuruseks ei ole ehitise alune pind, võib regulatsiooni mõte - teha vähem keeruliste ja vastutusrikaste ehitusobjektide menetlemine lihtsamaks, minna kaduma. Ühest küljest esineb tehniliselt keerukamaid (mastid, kaevud, piirdeaiad jmt) või kasutusvaldkonnalt avariiohtlikumaid objekte, mille ehitisealune pind jääb väikeehitise piiride sisse, ja teisalt võib olla väga lihtsaid rajatisi (puistematerjalist vallid, teedealused muldkehad jne), mille ehitusalune pind ületab väikeehitise piirid, kuid sisulist vajadust keeruka projekti koostamise ja ehitusloa menetluse järele ei ole. Kohaliku omavalitsuse seisukohast on oluline, milliste kriteeriumite ja näitajate järgi jaotatakse seaduses ehitised, milliste ehitiste püstitamise puhul on vajalik välja anda ehitisluba, millistel juhtudel piisab kirjalikust nõusolekust või teatamisest peale ehitustööde valmimist.

Väikeehitise, mille ehitusalune pind on väiksem kui 20 m², püstitamisel kehtiv lihtsam regulatsioon on üldjuhul põhjendatud, kuid nii Päästeameti esindajad kui ka kohaliku omavalitsuse ehitusjärelevalvet teostavad ametnikud on korduvalt rõhutanud regulatsiooni nõrkust detailplaneeringu kohustuseta aladel, kus nende väikeehitiste püstitamist hoonestusalasse mittekuuluvale alale ja ka tuleohutuskujadesse on raske kontrollida ja ehitist püstitava isiku

³⁵⁷ RKHKo 08.06.2007; 3-4-1-4-07

³⁵⁸ Küsitlus adresseeriti Ehituse Ohutuse Nõukoja raames koostatud töögrupi liikmetele.

tegutsemist võimatu ennetavalt suunata, sest isikul on kohustus kohalikku omavalitsust informeerida vaid tagantjärele. Juba püstitatud väikeehitise teisaldamist või lammutamist on järelvalvet teostaval ametnikul väga raske nõuda, sest puudub mehhanism, mis selleks aluse annaks ja samas ei taga kehtiv regulatsioon ka ehitava isiku õigeaegset informeerimist ega ka naabritega kooskõlastamise vajadust. Samas võib naabusõiguse probleeme tekitada ka lubatud alale, kuid krundi piirile liiga lähedale paigaldatud väikeehitis, mis läbi tuletõrjekuja nõude tekitab naaberkrundile hoonestuskeelu ala st piirab teise isiku õigusi oma krundile ehitist püstitada. See tähendab, et detailplaneeringu kohustusega aladel kui ka selle koostamise kohustuseta aladel tuleb täpsemalt kirjeldada, millised on hoonestuskeelu.

Liitumuspunkti ehitiseni ehitatavate tehnorajatiste ja –võrkude osas on 1.maist 2009 muutunud regulatsiooni probleemkohti veel vara välja tuua.

2.5.1.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseaduses ei sisaldu ehitiste klassifitseerimist suuruse või mõne muu tunnuse järgi. Seaduse § 6 B räägib kinnistu hoonestamisel lubatud maksimaalsest hoonestusprotsendist ja annab erinevad normid lähtuvalt erinevatest hoonetüüpidest. Nende nelja hoonetüübi hulgas on ka väikeelamu. Sama §-i lõikes 3 sätestatakse, et täpsemad eeskirjad hoonetüüpide määratlemiseks kehtestab elamu- ja linnaminister. Seaduse §-des 3, 5 ja 6 kirjeldatakse ehitusmäärusega seotud norme. Ehitusmäärusega võib ette näha, et seaduse sätteid ei kohaldata üldse või kohaldatakse ainult osaliselt täpsemalt määratletud ehitiste liikidele ning ehitusmääruse annab välja elamu- ja linnaminister. Ehitusmäärusega kehtestatakse eeskirjad ehitiste püstitamisele ja sisustamisele. Kirjeldatus põhjal saab väita, et väikeehitise puhul saab Taanis kehtestada üldisest regulatsioonist erinevat regulatsiooni ja seda tehakse elamu- ja linnaministri poolt kehtestades ehitusmäärusi. Seaduse tasemel õigusaktis otseselt väikeehitise institutsioon puudub.

Norra

Norra planeerimis- ja ehitusseadus ei jaota ehitisi nende suuruste järgi. Seaduse 13. peatükis, milles käsitletakse hoonestamise norme, on sätestatud, et kohaliku omavalitsusega tuleb kooskõlastada hoone paiknemine, sealhulgas see, millisel kõrgusel hoone asub maastikul ning hoone kõrgus. Ehitise mahu osas on piiriks hooned mille küljeseina kõrgus ületab 8 meetrit ja harja kõrgus ületab 9 meetrit. Suuremaid hooned on lubatud püstitada ainult seal, kus sellele annab aluse planeering.

Erisusi nähakse veel ette §-s 86a ja 86b. Nende normide kohaselt võib hoonestatud kinnistul väiksemaid projekte teostada ilma vastava loata, juhul kui naabreid ja vastasnaabreid on teavitatud ning nad ei nõua seejärel planeeringute esitamist kohalikule omavalitsusele loa taotlemiseks. St edasine menetlus ei olene mitte ehitise objektiivsetest omadustest vaid naabrite soovist.

Teine erand on seaduses tehtud ehitustöödele üksikule ettevõttele kuuluval maa-alal. Ministeeriumi otsuse kohaselt võib üksikule ettevõttele kuuluval maa-alal ehitustöid teostada ilma, et rakenduks seaduse nõudeid ehitusloa ja ehitustööde järelevalve kohta. Ministeerium võib

sellise otsusega siduda tingimusi. Enne ministeerium otsust peab kohalik omavalitsus saama võimaluse esitada oma seisukoht.

Ülalkirjeldatu põhjal võib öelda, et PIESIS ei sisaldu EhS väikeehitise institutsiooniga analoogseid sätteid.

Soome

Soome maakasutus- ja ehitusseaduse §-s 113, kus antakse ehitise mõiste, määratletakse, et kergekaalulisi struktuure (lightweight structures) ja minimaalse suurusega (minor size) või väiksemaid installatsioone (smallish installations) ei loeta ehitisteks, välja arvatud juhul, kui neil on eriline mõju maakasutusele või keskkonnale. §-s 168 sätestatakse sellistele ehitistele nõue, et nad peavad vastama mõistuspärastele tervise-, ohutuse ja välisilme tingimustele. Samuti peavad nad sobima ümbrusesse ja mitte mõjutama liiklust. Kohalik ehitusjärelevalve võib nõuda, et struktuur või ehitis, mis nimetatud nõudeid rikub, lammutatakse või muudetakse viisil, et ta vastaks õigusaktide nõuetele.

Erandid on tehtud ka väikeste ehitiste projekteerimisele. Soome maakasutus- ja ehitusmääruse § 48 sätestab, et ehitisi, mis on väikesed või lihtsad oma tehniliste omaduste poolest võivad projekteerida inimesed, kellel on kõrghariduse tasemel (college-level) kvalifikatsioon ehitusvaldkonnas või asjakohane pea- või kõrvaleriala või asjakohane eelnev kvalifikatsioon või kui nad on ta piisavalt kogenud. Lisaks eelnevalt kirjeldatule võib väiksemaid projekteerimistöid teha ka isik, kellel ei ole eelkirjeldatud kvalifikatsioone, aga kelle kohta võib öelda, et tal on konkreetse töö tegemiseks vajalikud teadmised.

Erisusi rakendatakse ka ehitustegevust järelevaatavale isikule (site-manager) §-s 70, kes väikeste struktuurselt lihtsate ehitiste ehitamise puhul ei pea olema ülikooli kraadiga ja muude nõuetega, mis esitatakse tavalist ehitise järelevalvet tegevale isikule, vaid võib ka muul viisil vastata järelevaatajaks olemise eeldustele. Oma kvalifikatsiooni töö läbiviimiseks peab isik tõendama. Vastava taotluse esitamisel peab isik esitama kirjalikult kinnituse, mille kohaselt võtab ta ehitustööde järelevalvamise eest vastutuse. Juhul, kui isik on eelneva viie aasta jooksul saanud kohalikul omavalitsuselt heakskiidu sarnase ehitise järelevalvamisel, ei pea ta uuesti ootama heakskiitu oma kompetentsile. Sellisel juhul piisab, kui isik teavitab omavalitsust ja esitab eelkirjeldatud kinnituse vastutuse võtmise kohta.

Vastavalt Soome maakasutus- ja ehitusmääruse §-le 49 sätestatakse igasugune vajadus esitada kohalikule ehitusjärelevalvele spetsiaalseid jooniseid ja raporteid ehitusloas, stardikoosolekul või spetsiaalse vajaduse korral ka ehitustegevuse käigus. See säte ei pruugi kehtida väikeehitiste puhul, mis on struktuurilt ja tehniliselt lihtsad.

Paragrahvist 61 võib välja lugeda, et detailplaneeringu kohustuseta aladel võib ehitusmäärusega ette näha, et loamenetlus asendatakse teavitamismenetlusega väiksemate välisehitise korral (v.a saunad), mis on ühendatud olemasoleva ehitisega või vajalikud põllumajanduslikel eesmärkidel.

Saksamaa

Liidumaades on ehitiste liigitamine nende suuruse ja/või kasutusotstarbe järgi erinev lähtudes peamiselt põhimõttest, et mida väiksem, seda ohutum. Rolli mängib see eelkõige ehitusloa menetluse seisukohalt, kus teatud liiki ehitiste puhul ei ole ehitusloa menetlus üldse vajalik, teatud liiki ehitiste või hoonete puhul piisab ehitamise alustamisest teavitamisest, teatud liiki ehitiste või hoonete puhul on ette nähtud lihtsustatud loamenetlus, teatud liiki ehitiste või hoonete

puhul tavaline loamenetlus ning kõrgendatud ohuga ehitiste või hoonete puhul täiendavate erinõuetega loamenetlus.

MBO liigitab **hooned klassidesse** näiteks järgnevalt³⁵⁹:

I klass - eraldiseisvad hooned kõrgusega kuni 7 m, kuni kahe kasutusüksusega ning pindalaga kokku mitte üle 400 m²; samuti eraldiseisvad maatulunduslikul eesmärgil kasutatavad hooned;

II klass - hooned kõrgusega kuni 7 m, kuni kahe kasutusüksusega ning pindalaga kokku mitte üle 400 m²;

III klass - muud hooned kõrgusega kuni 7m;

IV klass - hooned kõrgusega kuni 13 m ning iga üksiku kasutusüksuse pindalaga mitte üle 400 m²;

V klass - muud hooned, s.h. maaalused hooned.

Eraldi klassiks on eriehitised (*Sonderbauten*), millede hulka kuuluvad m.h.:

kõrghooned (hooned kõrgusega üle 22 m);

ehitised kõrgusega üle 30m;

hooned, mille ehitusalane pindala on suurem kui 1'600 m²;

kaubandusega tegelemiseks mõeldud hooned korruse pindalaga üle 800 m²;

hooned ruumiga, mis on mõeldud kasutamiseks rohkem kui 100 inimese poolt;

hooned ruumiga, mis on mõeldud rohkem kui 200 inimese samaaegseks viibimiseks;

hooned rohkem kui 40 inimese toitlustamiseks (majandustegevusena), hooned rohkem kui 12 inimese majutamiseks (majandustegevusena) ning hooned hasartmängude korraldamiseks ruumide kogupindalaga rohkem kui 150 m²;

haiglad ning hooned hoolekandeesutustele;

hooned lastehoiuasutusele;

koolid, kõrgkoolid ning sarnased hooned;

vanglad;

vaba aja veetmise pargid;

muud hooned, millest võib lähtuda võrreldav oht.

Nii MBO kui ka liidumaade ehituskorrad sisaldavad loetelu väikeehitistest (mis võivad olla aga kohati märkimisväärselt suured), millede ehitamiseks **ei ole loamenetlus vajalik**, kuid mis peavad sellegi poolest vastama ehitisele esitatavatele nõuetele³⁶⁰. Sellisteks ehitisteks on näiteks:

hooned ehitusaluse pindalaga kuni 10 m², välja arvatud nn. välialas, s.t. väljaspool tiheasustusala;

garaažid ja katusealused keskmise seinakõrgusega kuni 3 m ning ehitusaluse pindalaga kuni 30 m², välja arvatud välialas;

³⁵⁹ MBO § 2 lg 3.

³⁶⁰ MBO § 61; BauO-HH § 60 lg 2, mis osundab seaduse lisas 2 sätestatud loetelule; BauO-MV § 61.

rajatised reisijate kaitseks ilmastikutingimuste eest avaliku transpordi, s.h. kooliõpilaste transport, teenindamisel;

terrasside katusealused pindalaga kuni 30 m² ning sügavusega kuni 3m;

puhkemajad kogupindalaga kuni 40 m² eeldusel, et need rajatakse planeeringuga selleks ette nähtud alale;

korstnad kõrgusega kuni 10m (maapinnast);

päikesekollektorid mõõtudega kuni 3x9m (kõrgus x laius);

avaliku kommunikatsiooni rajatised (elekter, vesi, gaas, telekommunikatsioon jms) kõrgusega kuni 5m ning ehitusaluse pindalaga kuni 10 m² ;

mastid kõrgusega kuni 10m koos teenindavate paigaldistega ruumilise mõjuga kuni 10 m³;

basseinid mahtuvusega kuni 100 m³;

kinnistute piirDED, s.h. müürid kõrgusega kuni 2m, v.a. välisalas;

kuhjatised või kaeved kõrguse või sügavusega kuni 2m ning ehitusaluse pindalaga kuni 30 m², välisalas kuni 300 m² jne.

Huvitav on märkida, et osaliselt on ka hooneklasside 1-3 lammutamine võimalik ilma loamenetluseta³⁶¹. Osaliselt on eraldi välja toodud ka asjaolu, et ehitiste korrashoiuks ei ole loamenetlus vajalik³⁶².

2.5.1.2 Regulatsiooni ettepanek

Ehitiste erinevad liigid on olulised eelkõige loamenetluslikust aspektist. Praegu kehtiva regulatsiooni, mis eristab kolme tüüpi lubasid (ehitise teatis, kirjalik nõusolek ja ehitusluba), probleemiks on asjaolu, et praktilises menetluses ei tehta vahet ehitusloa ja kirjaliku nõusoleku menetlusel ei ole. Levinud on praktika, mille kohaselt kohalik omavalitsus küsib enne kirjaliku nõusoleku väljastamist ehitusprojekti, kuna see on ainus dokument, mille alusel on üldse võimalik aru saada, mida isik soovib ehitada. Seetõttu teeb töögrupp ettepaneku ühendada ehitusloa ja kirjaliku nõusoleku regulatsioon ühtseks ehitusloa regulatsiooniks. Eri liiki ehitistele rakendatavad menetlused sõltuvad paljuski ehitise omadustest. Alljärgneva ettepaneku paremaks mõistmiseks kasutame järgmisi loamenetluslikke kategooriaid:

- **ehitamine ilma ehitusloata (loamenetlus puudub)**. Kohalikul omavalitsusel on õigus igal ajal kontrollida püstitatud ehitiste vastavust õigusaktide ja planeeringute nõuetele.

- **ehitusloa menetlus**. Ehitusloa menetluse korral kontrollib kohalik omavalitsus ehitusprojekti (selle olemasolu korral) vastavust kehtestatud planeeringutele ja õigusaktidele, projekteerija ja ehitusekspertiisi tegija pädevust ning nõuab vajadusel ehitusprojekti ekspertiisi tegemist.

Ülevaade erinevatele hoonete liikidele esitatavatest nõuetest ja loamenetlustest on esitatud käesoleva kontseptsiooni lisa (tabel 1).

³⁶¹ näiteks BauO-MV § 61 lg 3.

³⁶² näiteks BauO-MV § 61 lg 4.

2.5.2 Taluhoone, üksikelamu, aiamaja, suvila

2.5.2.1 Lähtekaaluatlused

2.5.2.1.1 Eesti kehtiv õigus

Üksikelamu, suvila, aiamaja ja taluhoone eriregulatsioon on suhteliselt sarnane väikeehitise regulatsioonile, sätestades mõningatel juhtudel siiski rangemaid tingimusi (nt ehitusprojekti nõue ja ehitise teatise nõue). Kehtiva ehitusseaduse § 12 lõikes 4 nimetatakse, et üksikelamu, suvila, aiamaja, taluhoone ja väikeehitise enda tarbeks ehitamise korral ei pea järgima sätet, mille kohaselt võib ehitada vaid ehitusettevõtja, kes vastab EhS § 41 nõuetele. Sisuliselt tähendab see, et nimetatud hooneid võib enda tarbeks ehitada igauks. § 24 lõikest 1 võib tuletada, et loetletud hoonete püstitamiseks koostatud ehitusprojekt ei pea tuginema ehitusuuringute tulemusele, kuid erinevalt väikeehitise ehitamisest peab projekt siiski olemas olema. Samuti ei pea nende ehitiste püstitamisel omanik panema ehitamise alustamisel nähtavale kohale kogu ehitamise ajaks informatsioonitahvli, milles sisaldub informatsioon ehitise, ehitusloa, ehitamise alustamise aja ja lõpetamise tähtaja, projekteerimisettevõtja, ehitusettevõtja ja omanikujärelevalve tegija kohta (§ 29 lg 2 p 3). Üksikelamu, suvila, aiamaja ja taluhoone ehitamisel, nagu ka väikeehitise ehitamisel, võib omanikujärelevalvet teha ehitise omanik. Põhjendused, miks selline hoonete ring on eriregulatsiooni objektiks, on ehitusseaduse seletuskirjas (eelnõu nr 805 SE) identsed väikeehitist puudutavate selgitustega.

Üksikelamu, suvila, aiamaja ja taluhoone eriregulatsioon pärineb planeerimis- ja ehitusseadusest, mille § 32 lõikes 3 sätestati, et ühepereelamut, taluhooneid, suvilat, aiamaja, kuni kahe sõiduautokohaga eraldi seisvat garaaži ning muid lihtsaid ja väikesemahulisi ehitisi võib enda tarbeks projekteerida ka erihariduseta isik kohaliku omavalitsuse poolt väljaantud ühekordse projekteerimisloa alusel. Taluhoone projekteerimisel tuli koos esimese taluhoone projektiga koostada talu õueplaan, kus näidatakse talu kõigi olulisemate hoonete ja tehnorajatiste paigutus ning andtakse lähteandmed ja tingimused nende projekteerimiseks (§ 33 lõige 6). Selline kohaliku omavalitsuse poolt koostatud õueplaan kehtis järgmiste taluhoonete projekteerimistingimuseks kolme aasta jooksul arvestades selle väljastamise päevast (§ 33 lõige 7). PES § 46 lõikes 2 lubatakse eelloetletud hoonete puhul ehitustöid enda tarbeks teha ja neid juhtida kohaliku omavalitsuse kirjalikul nõusolekul nende omanikud.

2.5.2.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides

Analoogiline regulatsioon analüüsitud võrdlusriikide õigusaktides puudus. Saksamaa liidumaad siiski eristavad üksikutel juhtudel liidumaa seaduse tasandil (eri hoone liike või loavaba menetlust sätestades) hooneid, mis on mõeldud maatulunduslikuks kasutamiseks ning samuti puhkamiseks ja aiandusega tegelemiseks, s.h. kasvuhooned³⁶³. Talu kui eraldi mõistet ei tunta, küll aga maatulunduslikuks tegevuseks mõeldud ehitisi³⁶⁴. BauGB § 35 lg 1 p 1 eristab maatulunduslikuks tegevuseks mõeldud ehitisi sätestades nn. välisalal, so. väljaspool tiheasustust, lubatud ehitised.

³⁶³ Vrd. näiteks BauO-MV § 61 lg 1 p 1 alapunktid d), h) ja i).

³⁶⁴ BauGB § 35 lg 1 p 1; BauO-MV § 61 lg 1 p 1 alapunkt c).

2.5.1.2 Regulsiooni ettepanek

Taluhoonetele, suvilatele ja aiamaajadele eraldi regulsiooni kehtestamine ei ole kontseptsiooni koostajate hinnangul põhjendatud.

2.5.3 Ajutine ehitis

2.5.3.1. Lähtekaalutlused

2.5.3.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ajutine ehitis on piiratud ajavahemikuks, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks ehitatud ehitis (§ 15 lõige 3). Ajutise ehitise ehitamise korral määrab kohalik omavalitsus ehitise kasutamise aja kirjalikus nõusolekus või ehitusloas ja kasutusloas. Ajutise ehitise püstitamisel kehtib üldine regulsioon, kuid sellele on lisatud klauslid, mis peavad tagama, et ajutiselt püstitatud ehitised ei muutuks püsivateks ehitisteks. Ajutise ehitise püsimiseks lubatud aja määrab kohalik omavalitsus ning seaduses on sätestatud, et ajutine ehitis tuleb lammutada või muul viisil likvideerida kohaliku omavalitsuse määratud tähtpäevaks.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri 24. detsembri 2002. a määruse nr 68 „Kirjaliku nõusoleku taotluse vorminõuded ja esitamise kord“³⁶⁵, mis on kehtestatud EhS § 17 lõike 4 alusel, lisades, on füüsilise ja juriidilise isiku poolt esitatud taotluse vormil toodud punkt, kus taotlejal tuleb esitada ajutise ehitise kasutusloa taotlemise korral ehitise kavandatav kasutamise lõpetamise päev. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 24. detsembri 2002. a määruses nr 66 „Ehitusloa taotluse vorminõuded ja esitamise kord“³⁶⁶, mis on kehtestatud EhS §26 lõike 2 alusel, on sätestatud, et ajutise ehitise ehitamise korral esitatakse ehitusloa taotluses andmed ajutise ehitise kasutamise aja kohta. Määruse lisades on füüsilise ja juriidilise isiku poolt esitatud taotluse vormil toodud punkt, kus taotlejal tuleb esitada ajutise ehitise kasutusloa taotlemise korral ehitise kavandatav kasutamise lõpetamise päev. EhS § 40 kohaselt tuleb ajutine ehitis lammutada või muul viisil likvideerida kohaliku omavalitsuse määratud tähtpäevaks. Juhul kui ehitist ei lammutata, korraldab ehitise lammutamise kohalik omavalitsus asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras.

Ajutise ehitise mõiste ja sellega seotud norme esineb ka teistes seadustes. Looduskaitse seaduse §-s 31, kus on toodud piiranguvööndi mõiste ja sisu on öeldud, et piiranguvöönd on kaitseala maa- või veeala, kus majandustegevus on lubatud, arvestades käesoleva seadusega sätestatud kitsendusi. Kui kaitse-eeskirjaga ei sätestata teisiti, on piiranguvööndis keelatud ehitise, kaasa arvatud ajutise ehitise, püstitamine. Teede- ja sideministri 28. septembri 1999. a määrusega nr 55 „Tee projekteerimise normid ja nõuded“³⁶⁷ on üldiste keskkonnakaitse nõuete all punktis 1.8.1 toodud säte, et ajutine maade hõivamine ajutiste ehitiste vajadusteks ehituse ajal tuleb projektis põhjendada ja arvestada nende maade rekultiveerimisega. Maareformi seadus³⁶⁸ (MRS) kasutab samuti ajutise ehitise mõistet, kuid defineerib selle § 12, kus räägitakse maa tagastamisest, kui sellel asub teisele isikule kuuluv ajutine ehitis või istandus selliselt ning see mõiste ei kattu EhS

³⁶⁵ RTL, 09.01.2003, 3, 25

³⁶⁶ RTL, 06.01.2003, 3, 24

³⁶⁷ RTL, 18.02.2000, 23, 303; 26.05.2004, 65, 1088

³⁶⁸ RT 1991, 34, 426; 22.07.2008, 34, 211

mõistega. MRS kohaselt on ajutine ehitis enne MRS jõustumist seadusliku maakasutuse alusel püstitatud maaga mittepüsivalt ühendatud ehitis või kehtiva mäeeraldise piires maavara kasutus- või kaevandamisloa alusel püstitatud ehitis. Ajutise ehitisena MRS tähenduses ei käsitleta lagunenuid või kasutusest väljalangenud ajutist ehitist. Reguleerides põhiliselt maa tagastamisega seonduvat sätestab MRS, et kui tagastataval maal asub teisele isikule kuuluv ajutine ehitis, määrab kohalik omavalitsus ehitise teenindamiseks vajaliku maa suuruse ja piirid ning annab pooltele tähtaja kokkuleppimiseks. Pooltel on õigus kokku leppida hoonestusõiguse või kasutusvalduse seadmises ajutise ehitise omaniku kasuks, maa rendileandmises või maa tagastamise nõudeõiguse loovutamises ajutise ehitise omanikule, ehitise võõrandamises õigustatud subjektile, ajutise ehitise teisaldamises või muul viisil. Kokkulepe sõlmitakse notariaalses vormis ja esitatakse kohalikule omavalitsusele. Maa tagastamise nõudeõiguse võib õigustatud subjekt loovutada muu hulgas ka isikule, kelle omandis olev ehitis, samuti ajutine ehitis paikneb õigusvastaselt võõrandatud maal, mille tagastamise nõudeõigust loovutatakse.

Planeerimis- ja ehitusseaduse §-s 41 on defineeritud ajutine ehitis kui piiratud ajavahemikuks, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks püstitatud ehitis, mis likvideeritakse kohaliku omavalitsuse määratud ja ehitusloas näidatud tähtajaks. Lisaks sellele on seaduses ehitise omaniku ja ehitusettevõtja kohustuste juures sätestatud ka ajutise ehitise likvideerimine. §-s 62 on toodud, et ajutise ehitise likvideerimisel on ehitise omanik kohustatud tagama ehitise püstitamise eelse olukorra taastamise ning ehitisega seotud maa-ala heakorrastamise vastavalt kohaliku omavalitsuse esitatud nõuetele. Kui ehitise omanik ei lammuta ajutist ehitist ehitusloas ja kasutusloas näidatud tähtajaks, võib kohalik omavalitsus korraldada selle lammutamise ja ehitisega seotud maa-ala heakorrastamise ehitise omaniku kulul.

2001. aastal Vabariigi Valitsusele esitatud ehitusseaduse eelnõus ei sisaldunud enam ajutise ehitise definitsiooni. Piiratud ajavahemikuks, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks ehitatud ehitist ehk ajutist ehitist mainitakse seoses kasutusloaga. Seaduse eelnõus sätestatakse, et kasutusloa väljastatakse kehtivusajata, välja arvatud ajutise ehitise puhul, mille puhul väljastatakse kasutusloa kuni viieks aastaks. Ehitusseaduse eelnõu esimese lugemise stenogrammist selgub, et valitsusele esitatud ehitusseaduse eelnõu töötati Majanduskomisjoni poolt põhjalikult ümber. Riigikogule esitatud eelnõu tekstist võib leida ajutise ehitise regulatsioon täna kehtival kujul. Majanduskomisjonis tehtud muudatused ei ole dokumenteeritud.

2.5.3.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Ajutised ehitised peavad vastama kõikidele ehitisele esitatavatele nõuetele. Ajutise ehitise erisused, so loamenetluse erisused on üldise regulatsiooni taustal välja toodud kirjaliku nõusoleku ja ehitusloa taotluse vorminõuete juures. Muid menetlusdokumente puudutavates õigusaktides ajutise ehitise kohta käivad normid puuduvad.

Normide rakendamisel on tekkinud raskusi paljude konkreetsete objektide püstitamise õiguspärasusele hinnangu andmisel. Kui on tegemist aastateks paigaldatud ajutise ehitisega, siis on ehitus- ja kasutuslubade regulatsioon rakendatav ja ka praktikas kasutatud. Kui aga on tegemist väga lühikeseks ajaks paigaldatavate konstruktsioonidega, mille püstitamisel tekib ka potentsiaalne oht paljudele inimestele, nagu näiteks vabaõhufestivalide esinemistelgid ja –lavad, tivoliehitised ja suured tsirkusetelgid, moodulitest koosnevad ujuvkaid jmt, siis kuigi ohutuse aspektist vaadatuna on ehitusprojekti, ehitusloa ja kasutusloa nõudmine põhjendatud, tekib mõistlikkuse printsiibist tulenevaid protseduurilisi küsimusi korduva püstitamise/paigaldamise puhul.

Ajutiste ehitiste ehitamise mõte saab olla juhtum, kus mingil põhjusel ei ole võimalik püstitada tavapärasest ehitist. Selline põhjus võib olla seotud ajalise kriteeriumiga (nt Pärnu randa ei ole mõtet jäätise müügikohta panna terveks aastaks), võib olla seotud asjaoluga, et maa omanik ei tea täpselt, millist ehitist ta soovib selles kohas edaspidi näha (nt ajalehekisioskid bussipeatustes) või majandusliku suutmatusega ehitada algselt kavandatud ehitist (nt detailplaneeringu järgi etetnähitud kõrghoone 30 korruselise büroohoone, kuid omanikul ei ole raha ning tahab teha parkimisplatsi).

Kui ehitatav ehitist on hoone, siis vastavalt planeerimiseseadsusele kohaldub detailplaneeringu nõue nn tiheasustusega aladel. Samas on ajutise ehitise puhul ebaloogiline nõuda detailplaneeringu tegemist enne ajutise ehitise (nt ajaleheputka) paigaldamist sellesse kohta. Seega on kehtivas regulatsioonis puuduseks, et hetkel ei ole selgesõnaliselt fikseeritud ajutise ehitise ehitamise võimalikkust detailplaneeringuta.

2.5.3.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseaduses ei sisaldu ehitiste klassifitseerimist suuruse või mõne muu tunnuse järgi. Taanis kehtivast ehitusseadusest võib leida vaid ühe sätte, mis viitab võimalusele eristada seaduse mõistes ajutiselt püstitatavaid ehitisi muudest ehitistest. Seaduse § 26 annab kohalikule omavalitsusele võimaluse anda seadusele vastava loa ajutiselt või täpsemalt määratletud ajavahemikuks juhul, kui ehitusprojekti eriline laad, teostusviis, asukoht või muud erilised asjaolud muudavad ajalise piirangu seadmise vajalikuks.

Norra

Ajutised või teisaldatavad hooned, tarindid või rajatised peavad Norra planeerimis- ja ehitusseaduse kohaselt olema paigaldatud viisil, mis ei takistaks üldist liiklemist või looduses puhkamist ega mõjutaks ümbritsevat muul viisil negatiivselt. Kõnealuste objektide puhul on nõutud vaid kohalikku omavalitsust eelnevalt teavitamist. Seadus teeb aga vahet ajutistel ehitistel nende planeeritud püsimise aja järgi. Ajutisi või teisaldatavaid hooned, tarindeid või rajatisi ei tohi ilma kohaliku omavalitsuse eelneva nõusolekuta paigaldada kauemaks kui 4 kuu pikkuseks ajavahemikuks ning need kuuluvad pärast tähtaja lõppemist viivitamatule eemaldamisele. Juhul kui nõusolek on antud määramata tähtjaks, kuuluvad ehitised eemaldamisele siis, kui kohalik omavalitsus seda nõuab. Siit järeldub, et sesoonseks kasutamiseks või ürituse ajaks paigaldatud ehitiste püstitamise puhul kohalik omavalitsus ehituslikust aspektist püstitamist ei reguleeri. Kohaliku määrusega võidakse määrata alad kuhu ajutisi või teisaldatavaid hooned, tarindeid või rajatisi ei tohi paigutada või tohib neid paigutada vaid täpselt määratletud tingimustel. Määratlemata tähtjaks antud nõusoleku puhul on kohalikule omavalitsusele jäetud väga suur otsustusõigus, mida seaduse tasemel oluliselt ei piirata.

Soome

Soome maakasutus- ja ehitusseaduse § 176 sätestab, et kohalik ehitusjärelevalve võib anda ehitusloa ajutise ehitise ehitamiseks, mis jääb paigale maksimaalselt viieks aastaks. Ehitist loetakse ajutiseks juhul, kui tema struktuuri, väärtust ja kasutusotstarvet arvestades on ette nähtud, et tema maksimaalseks kasutusajaks on nimetatud maksimaalne periood. Loamenetluse

käigus arvestatakse ehitise kasutusotstarvet, kandevõimet, tervisenõudeid, liikluse, tuleohutuse ja keskkonda sobivuse nõudeid.

Saksamaa

Saksamaal kehtiva regulatsiooni alusel võib **ajutise iseloomuga ehitised** jaotada tingilikult kahte gruppi.

Ühte gruppi kuuluvad selle alusel ehitised, mis on väikesed ja/või abistava iseloomuga ning nende ehitamiseks, kasutamiseks ja lammutamiseks ei ole seetõttu **vaja üldse ehitusloa menetlust**. Sellisteks ehitisteks on näiteks tellingud, riiulid, kasvuhooned harjakõrgusega kuni 4m, ehitusplatsile paigaldatavad ladustamis- ja variehitised, s.h. ehitajate viibimiseks mõeldud konteinerid, ajutise iseloomuga reklaampaigaldised, paigaldised, mis püstitakse messi-, näituse- või laada korraldamiseks mõeldud territooriumile kuni kolmeks kuuks, ajutised ehitised kõrgusega kuni 5m, mis ei ole mõeldud külastajatele sisenemiseks, ajutised ehitised kõrgusega kuni 5m, mis on mõeldud kasutamiseks laste poolt ja mille liikumise kiirus ei ületa 1 m/s, lavad, mis on ajutised ehitised, kõrgusega kuni 5m, ehitusaluse pindalaga kuni 100m² ning põranda kõrgusega kuni 1,5m jms³⁶⁹.

Teise gruppi liigituvad ehitised, mida defineeritaksegi kui **ajutisi ehitisi** (otsetõlkes lendavate ehitistena; *Fliegende Bauten*). Sellisteks loetakse ehitisi, mis on sobivad ja mõeldud erinevates kohtades korduvaks püstitamiseks ja teisaldamiseks³⁷⁰. Ajutisteks ehitisteks ei loeta enamasti ehitustellinguid ning ehitusplatsile (põhi)ehitise püstitamiseks püstitatud paigaldisi³⁷¹. Tüüpilised ajutised ehitised on ürituste korraldamiseks mõeldud telgid ning rändavate lõbustusparkide atraktsioonid nagu karussellid jms³⁷².

Sakslased ei loe ajutisi ehitisi planeerimisõiguslikult üldse ehitisteks, mistõttu ei sõltu nende püstitamine planeeringu olemasolust või planeeringus sätestatust³⁷³.

Samas on tegemist aga potentsiaalselt ohtlike esemetega, mistõttu ei ole võimalik ehituspoliitseiõiguslikult loobuda preventiivsest kontrollist. Tulenevalt kõnealuste ehitiste liikuvusest, on selliste ehitiste püstitamise ja kasutamise järelvalve eriline ning kaheastmeline.

Enne esimest püstitamist ja kasutuselevõttu on vajalik **püstitamisluba** (ehitusloa analoog; *Ausführungs- oder Herstellungsgenehmigung*³⁷⁴). Selle menetlemiseks on pädev taotleja elu- või asukohajärgne ehitusjärelvalve asutus. Igale ajutisele ehitisele väljastatakse pass, millesse tehakse siis püstitamisloa väljastamise kohta vastav kanne. Püstitamisluba on ajaliselt piiratud ning kehtib maksimaalselt viis aastat³⁷⁵.

Enne iga püstitamist ja kasutuselevõttu tuleb püstitamiskoha järgsele pädevale ehitusjärelvalve asutusele esitada vastav püstitamise teade. Pädev asutus võib nõuda, et ajutist ehitist ei võetaks

³⁶⁹ Vrd. näiteks loetelu BauO-SH § 69 lg 1.

³⁷⁰ BauO-SH § 82 lg 1 ls 1.

³⁷¹ VGH Mannheim v. 28.03.1974, ESVGH 24, 232 j-d; BauO-SH § 82 lg 1 ls 2.

³⁷² Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 15 Rn. 76.

³⁷³ Nii võib välja lugeda BVerwG v. 17.12.1976, BRS 30 nr. 117; seda seisukohta näib toetavat Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 15 Rn. 76 täiendava viitega.

³⁷⁴ BauO-SH § 82 lg 2.

³⁷⁵ MBO § 76 lg 5; BauO-SH § 82 lg 5.

kasutusse enne, kui pädev asutus on ehitise üle vaadanud ja andnud kasutamiseks loa. Pädev asutus võib läbi viia ka järelkontrolle ning sätestada, et kasutusluba tuleb perioodiliselt uuendada.³⁷⁶

Väikesed ajutised ehitised³⁷⁷ ei vaja reeglina ei püstitamise- ega kasutusluba³⁷⁸.

2.5.3.2 Ettepanekud regulatsiooniks

Ajutise ehitise regulatsiooni osas teeb töögrupp ettepaneku sätestada järgmised võimalused selliste ehitiste ehitamiseks:

- ehitised, mis paigaldatakse kompleksena kuni viieks aastaks mingile asukohale (nt kioskid). Selliste ajutiste ehitiste puhul peaks regulatsioon olema sarnane kogu ülejäänud ehitisi puudutava regulatsiooniga, sh ka nõuded ehitisele ja loamenetlus. Erinevus seisneks pigem vaid selles, et ehitise püstitajal on kohustus ehitise teatud aja pärast eemaldada.

- ehitised, mis püstitatakse erinevates kohtades korduvalt (nt ürituste telgid, lavad, ujukaid, talvised kilehallid tenniseväljakutel). Ehitisluba on vajalik taotlema esimese püstitamise korral ning edaspidi viie aasta jooksul ehitise korduva püstitamise korral ei pea täiendavaid ehitamisega seotud lube taotlema. Küll peaks ehitise püstitaja igakordselt teavitama kohalikku omavalitsuse ehitise taaspüstitamisest (või näitama ehitusloa taotlemisel ära püstitamise regulaarsuse), mis annaks omavalitsusele võimaluse vajadusel täiendava järelevalve teostamiseks.

Kaaluda Saksamaal kehtiva regulatsiooni eeskujuks võtmist.

Ajutise ehitise püstitamiseks ei ole vajalik detailplaneeringu koostamine.

2.5.4 Tehnovõrgud ja –rajatised

2.5.4.1 Lähtekaalutlused

2.5.4.1.1 Eesti kehtiv õigus

Tehnovõrkude ja -rajatiste mõiste tuli asjaõigusseaduses³⁷⁹ ja sellega seotud õigusaktides kasutusele planeerimis- ja ehitusseaduse eelkulul asjaõigusseaduse (edaspidi AÕS) § 158 ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse (edaspidi AÕSRakS) 1. aprillil 1999 jõustunud muudatustega. Tehnovõrkude ja -rajatiste mõiste täpsustas Riigikohus oma 23. mai 2002. aasta otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-67-02, leides, et „tehnorajatise all tuleb üldmõistena silmas pidada eelkõige elektri- ja sideliine, gaasi-, soojus-, ja veetrasse ja muid sarnaseid liine, trasse ja juhtmeid (tehnovõrgud), samuti nende teenindamiseks, remontimiseks ja käigushoidmiseks vajalikke abirajatise nagu alajaamad, mahutid jms (tehnorajatised kitsamas tähenduses. Lisaks pidas tsiviilkolleegium rajatise tehnorajatisena määratlemisel oluliseks, et „et rajatis oleks ehitatud õiguslikul alusel ning oleks tehnorajatisena tegelikult kasutatav. Rajatise ei pea tingimata tehnorajatisena kasutuses olema, kuid seda peab olema võimalik olemasoleval kujul

³⁷⁶ MBO § 76 lg 7 j-d; BauO-SH § 82 lg 7 j-d.

³⁷⁷ näiteks: ajutised ehitised kõrgusega kuni 5m, mis ei ole mõeldud külastajatele sisenemiseks; telgid ehitusaluse pindalaga kuni 75m².

³⁷⁸ MBO § 76 lg 2; BauO-SH § 69 lg 1 nr-d 51-54.

³⁷⁹ RT I 1993, 39, 590; ...; RT I 2007, 24, 128.

sihtotstarbeliselt kasutada eelkõige teise kinnistu huvides. Tehnorajatiseks ei saa lugeda püsivalt kasutusest välja langenud või mitte kunagi kasutusel olnud rajatise, mida oleks kunagi võinud tehnorajatiseks kasutada.³⁸⁰

Kehtivas ehitusseaduses kasutatakse kahte määratlust: tehnosüsteem ja tehnorajatis. Tehnosüsteem on alates 1. maist 2009 jõustavas seaduse redaktsioonis lahti mõtestatud kui ehitise piires ehitise toimimiseks ja ohutuse tagamiseks vajalike seadmete või kommunikatsioonide kogum koos nende toimimiseks vajalike konstruktsioonelementidega. See tähendab, et tehnosüsteem on lihtsustatult ehitise sees asuv seadmete ja kommunikatsioonide kogum. Tehnorajatist ehitusseadus ei defineeri, küll aga võib mõiste sisustada asjaõigusseaduse kaudu, mille §-s 158 räägitakse tehnovõrkudest ja -rajatistest ning esitatakse sulgudes järgmine loetelu: kütte-, veevarustus-, või kanalisatsioonitorustik, elektroonilise side või elektrivõrk, nõrkvoolu-, küttegaasi- või elektripaigaldis või surveeadmestik ja nende teenindamiseks vajalik ehitis).

AÕSRakS nõuab omanikult tema maale enne 1. aprilli 1999 püstitatud tehnovõrkude ja -rajatiste talumist sellest sõltumata, kas kinnisasi on koormatud vastava asjaõigusega või mitte. Seega ei või omanik nõuda rajatiste eemaldamist (rääkimata rajatiste kõrvaldamisest omaabi korras). Ühtlasi peab omanik võimaldama oma kinnisasjal teha tööd, mis on vajalikud tehnorajatise teenindamiseks, remontimiseks ja rekonstrueerimiseks. Omanikul on võimalus vanast tehnorajatise vabaneda (s.t nõuda selle kõrvaldamist) üksnes juhul, kui rajatis ei ole enam eesmärgipäraselt kasutusel.³⁸¹ Sisuliselt kehtib alates AÕS jõustumisest säte, mille kohaselt peab kinnisasja omanik lubama ehitada oma kinnisasjale tehnovõrke või -rajatise ja ühtlasi taluma oma kinnisasjal tegevust, mis on seotud kinnisasjale seaduslikul alusel püstitatud tehnorajatise käiguhoidmisega. Omaniku kohustus lubada tehnovõrkude rajamist läbi oma kinnisasja on seotud reservatsiooniga, et võrkude rajamine ei ole ilma seda kinnisasja kasutamata võimalik või nende ehitamine teises kohas põhjustab ülemääraseid kulutusi. Uute tehnorajatiste juures ilmneb esimene raskus õiguslike aluste osas, mis võimaldavad püstitada tehnorajatise teisele isikule kuuluvale kinnisasjale. Nimelt annab seadus pärast 1. aprilli 1999 võõrale kinnisasjale õiguslikul alusel püstitatud tehnorajatise omanikule õiguse nõuda tehnorajatise talumise kohustuse sätestamiseks kas realservituudi või isikliku kasutusõiguse seadmist.³⁸²

Teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste planeerimist ja ehitamist reguleerivad PlanS § 22, ehitusseaduse § 13 ning PlanS § 29. Huvitav on see, et EhS § 13, mis peaks pealkirja kohaselt käsitlema teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamisest, räägib paragrahvi sisu osas vaid üldkasutatavast teest, haljastusest, välisvalgustusest ja vihmaveekanalisisatsioonist, mis asjaõigusseaduse tähenduses ei kuulu otseselt tehnorajatise koosseisu.

Ehitusseaduse kohaselt peab igasuguseks ehitamiseks olema ehitusluba, seda ka teisele isikule kuuluvale kinnisasjale tehnovõrgu või -rajatise ehitamisel. Ehitusluba kui niisugune ei anna õigust ehitada ehitusloale märgitud maaüksuse või ehitise omaniku loata. Tehnorajatise püstitamiseks ehitusloa väljastamise tingimuseks on muuhulgas see, et tehnovõrgu või -rajatise püstitaja kasuks oleks (a) kinnistusraamatusse kantud kinnisasja kasutamise aluseks olev asjaõigus või oleks sõlmitud vastav asjaõigusleping või (b) püstitaja oleks kinnisasja omanikuga

³⁸⁰ M. Kullerkupp, Mai. Tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioonist tulenevad kinnisomandi kitsendused. Iuridicum SA. Tartu, 2003, lk 308.

³⁸¹ Samas, lk 310

³⁸² Samas, lk 310

sõlminud võlaõigusliku kokkuleppe tehnovõrgu või -rajatise ehitamise kohta (kasutusleping) või (c) püstitajal oleks seadusest tulenev teisele isikule kuuluv maa kasutamise õigus. Täpselt samadel tingimustel väljastatakse teisele isikule kuuluvale kinnisasjale ehitatud tehnovõrgu või -rajatise kasutusluba.³⁸³

Ehitusseaduse edasine regulatsioon puudutab tehnovõrke ja -rajatise vaid omandi- ja puudutatud isiku suhete reguleerimise aspektist. Ehitusluba teisele isikule kuuluvale kinnisasjale tehnovõrgu või -rajatise ehitamiseks väljastatakse kinnisasja omaniku nõusolekul (v.a juhul kui ehitusloa taotleja kasutaks on seatud sundvaldus) (§23 lõige 5). Kasutusluba sellisele tehnovõrgule või -rajatisele väljastatakse rajatise omanikule. Võõrale maale ehitatud tehnovõrgu või -rajatise kasutusloa taotlemisel peab rajatise omanik esitama kinnituse oma omandiõiguse kohta (§ 33 lõige 8). Samuti pannakse tehnorajatise omanikule kohustus teavitada ehitamise alustamisest puudutatud kinnisasja omanikke (§ 29 lg 2¹).

EhS § 13-st tuleneb, et kui detailplaneeringus on ette nähtud planeeritavale maa-alale avalik tee, üldkasutatav haljastus, välisvalgustus ja vihmaveekanaliseerimine, on kohaliku omavalitsuse ülesandeks tagada, et need saaksid välja ehitatud. Kohustus tagada ei tähenda seda, et kohalik omavalitsus peaks need välja ehitama ise ja oma vahenditest, vaid seda, et kohalik omavalitsus on kohustatud korraldama tegevused selliselt, et ülalnimetatud detailplaneeringukohased elemendid saaksid välja ehitatud. Kohalik omavalitsus võib loomulikult teha seda kõike ise ja oma vahenditest, aga tal on ka võimalus leppida detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotlejaga kokku, et avaliku tee, üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise ja rahastamise tagavad detailplaneeringu koostamise või ehitusloa taotleja.

Ehitusseaduse §-ga 13 sarnane säte oli PESi § 47, mis reguleeris samuti teede ja tehnovõrkude väljaehitamist. Võrreldes PESiga on teedele tehnovõrkude asemele lisatud avaliku tee, üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamine. § 13 lisandus ehitusseaduse eelnõusse Riigikogus esimesel lugemisel. Riigikogu veebilehel olevatest materjalidest ei selgu, mis oli selle sätte lisamise põhjuseks, kuid arvatavasti võis põhjuseks olla praktiline vajadus, sest tihtipeale on uute kinnisvaraarendusprojektide puhul §-s 13 loetletud rajatised väljaehitamata jäänud.

PES regulatsioon oli siiski tehnorajatiste suhtes sama segane nagu kehtiv ehitusseadus. Kohati võib PES-ist lugedes jääda mulje, et igasugune tehnilist laadi rajatis on tehnorajatis. Näiteks esitatakse § 6 lõike 2 punktis 6 järgmine loetelu: „... üleriigilise tähtsusega teede, raudteede ja tehnovõrkude, trasside, sadamate, lennuväljade ning muude tehnorajatiste...“. Samas räägitakse PES § 7 lõikes 4 kõrvuti ka tehnovõrkude trassidest ja tehnorajatistest, mis annab aluse eeldada, et mõistete kasutamine ei ole olnud läbimõeldud.

Ehitusseaduse § 13 osas on tõstatatud küsimus, kas see säte on kooskõlas Põhiseadusega. Näiteks Jõhvi Vallavolikogu taotles 2006. aastal Riigikohtult ehitusseaduse § 13 põhiseadusele vastavuse kontrollimist, väites, et säte rikub kohaliku omavalitsuse õigust iseseisvalt otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi. Jõhvi Vallavolikogu leidis, et EhS § 13 seab kohalikud omavalitsused kinnisvaraarendajatest sõltuvusse ja paneb omavalitsustele ettenägematuid arengukavaväliseid

³⁸³ Samas, lk 316

rahalisi ülesandeid. Kinnisvaraarendajad ei ole nõus kohalike omavalitsustega EhS §-s 13 nimetatud objektide ehitamise kokkuleppeid sõlmima. Samas puudub kohalikul omavalitsusel planeerimisseaduse järgi õigus keelduda detailplaneeringu algatamisest rahaliste vahendite puudumise tõttu. Selle tulemusena tekib olukord, kus kohalik omavalitsus peab tagama detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanalisatsiooni väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni, kuid tal puuduvad selleks piisavad rahalised vahendid. See tagamiskohustus rikub kohaliku omavalitsuse õigust iseseisvalt otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 16.01.2007 otsuses nr 3-4-1-9-06 ei tuvastanud ehitusseaduse §-s 13 vastuolu Põhiseadusega.

Kolleegium selgitas, et kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei ole piiramatult. Seadusandja võib kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiranguid, kuid igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangud ei ole siiski põhiseadusele vastavad. Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle piirangud olema eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad. EhS §-ga 13 seatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirang on sobiv, sest see on suunatud nii piirkonna tervikliku ruumilise arengu, keskkonnakaitse kui ka elanike ohutuse tagamisele. Ka on piirang vajalik, muudel isikutel või muude vahenditega ei ole võimalik samaväärset kaitset sama hästi saavutada. Samuti on piirang mõõdupärane, sest kohalikele omavalitsustele on EhS §-s 13 loetletud tagamiskohustuse elluviimisel jäetud kaalutlusruum. Kohalik omavalitsus võib kohustust vältida detailplaneeringu kehtestamata jätmise ning ehitusloa väljastamata jätmise teel. Ka on kohalikel omavalitsustel võimalik planeerida lühi- ja pikaajalise arengu vajaduste elluviimise võimalusi. Stabiilne ja eelnevalt teadaolev finantseerimissüsteem võimaldab kohaliku omavalitsuse üksustel koostada pikaajalisi arengukavasid ning neid tulemuslikult ellu viia. otsuses nr 3-4-1-9-06³⁸⁴

2.5.4.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Hoonesisesed tehnosüsteemid kuuluvad loogiliselt ehitise juurde ja moodustavad ühtse terviku, s.t seaduse regulatsioonis saab neid käsitleda kas koos ehitisega, sest objekti määratlemine on küllaltki lihtne. Tehnorajatised trasside ja välisvõrkude tähenduses on aga praktikas osutunud probleemseteks ehitisteks. Kuivõrd tehnorajatised ja -võrgud on oma olemuselt suuremahulised joonobjektid, mis võivad piltlikult öeldes laiuda üle kogu riigi, ei ole nende mahutamise ehitusseaduse regulatsiooni alla lihtne.

Esimese probleemina võib välja tuua asjaolu, et selliste ulatuslike joonobjektide puhul on raske määratleda nende süsteemide osi, mida saaks seaduse mõistes käsitleda ühe objektina (kas objektiks on kogu võrk, võrk asula või selle osa piires, iga tehniline komponent – toru, kaev, mast – eraldi). Selline jaotamine on EhS kohaselt jäetud ehitise omaniku otsustada.

Objektide määratlemisel tekib EhS rakendamisel probleeme ka juhtudel, kui tehnorajatised koosnevad rohkematest detailidest kui tavapärane 'toru'. Kui kanalisatsiooni või veetrassi koosseisu kuulub pumpla koos ehitisega, milles pump paikneb ja mis vastab ka hoone tunnustele,

³⁸⁴ RKPJK o 16.01.2007, 3-4-1-9-06 – RT III 2007, 3, 19

siis tuleks käsitleda pumplahoonet tehnovõrgu koossesise oleva ehitisena, kuid kahjuks selles osas tihtipeale eksitakse .

2.5.4.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani planeerimisseaduse § 11a kohaselt peab kommuuniplaneering sisaldama suuniseid liiklusrajatiste ja tehniliste rajatiste paiknemiseks. § 15 lõike 2 kohaselt võib kohalik planeering sisaldada muuhulgas ka maanteed ja liikumisteede ja muude liiklusega seotud asjaolusid, sealhulgas kajastatakse kohalikus planeeringus ka juurdepääsutingimused liiklusaladele ja transpordiliikide eristamine. Samuti võib kohalikus planeeringus kajastada trasside ja liinide asukohad, sealhulgas elektrivarustus.

Norra

Tehnovõrkude ja -rajatiste kohta analüüsitud Norra õigusaktides regulatsioon puudub.

Soome

Kohustus taluda oma kinnisasjal tehnovõrke, rajatise (*service conduits*) on reguleeritud maakasutus- ja ehitusseaduse §-s 161. Sama sätet kohaldatakse ka väikeste ning vähekoormavate rajatiste suhtes: tänavavalgustus, liiklus- või telekommunikatsiooni kaablid, liikluskontrolliseadmed, liiklusmärgid, väikesed tänavaehituselemendid, mis on kinnitatud vara, maa või ehitise külge (§ 163).

Soome maakasutus- ja ehitusseaduse § 126 kohaselt võib struktuuride ja installatsioonide, nagu mastid, konteinerid ja korstnad, ehitamiseks nõuda mitte ehitusluba vaid tegevusluba. Tegevusluba nõutakse struktuuri või installatsiooni installeerimiseks või paigaldamiseks, mida ei loeta ehitiseks, juhul kui tegevus mõjutab loodust, linnakeskkonda või maastikku või ümbritsevat piirkonda. Tegevusluba nõutakse ka tegevustele, millega muudetakse ehitise välimust (juhul kui ehitusluba ei ole nõutav) ja korterelamu puhul korterite ümberehituseks.

Tänavaehituse ja maantee-ehituse raames tehtavatele tegevustele ei nõuta eraldi lubasid juhul, kui tänavaehitus toimub tänava- või maantee-ehitusplaani kohaselt. Tänavad ehitatakse vastavalt kohaliku omavalitsuse poolt heakskiidetud plaani kohaselt. Tänavad tuleb planeerida ja ehitada viisil, et nad sobiksid olemasolevasse piirkonda ja vastaksid detailplaneeringule ning funktsionaalsuse, ohutuse ja meeldivuse nõuetele. Tänavate, parkide ja muude avalike alade planeerimist käsitletakse Soome maakasutus- ja ehitusmääruse peatükis 9.

Määruse § 62 kohaselt on tegevusluba nõutav struktuuri või installatsiooni püstitamiseks või paigaldamiseks, mida ei saa lugeda ehitiseks, või ehitise välisilme muutmiseks:

- varjualuse, katusealuse, kioski, aiamaja, lava või muu sarnase struktuuri ehitamiseks (koondnimetusega struktuur);
- spordiväljaku rajamiseks või ehitamiseks või avalikuks kasutamiseks mõeldud ala loomiseks, autosuvilate parkimisplatsiks või muudeks sarnasteks juhtudeks, mis on toodud välise meelelahutuste seaduses (Outdoor Recreation Act), vaatamängudeks, avalikult kasutatavateks telkideks või analoogilisteks tegevusteks;

- autosuvila, elamiseks kohandatud paadi või sarnase eseme hoidmiseks, mis ei ole seotud tavatähenduses matkamise või paadisõiduga;
- masti, korstna, mahuti, suusalifti, monumendi, suurema antenni, tuule-elektrijaama või suurema majaka või sarnase ehitise ehitamiseks;
- suurema kai või muu ehitise ehitamiseks, mis muudab rannaala või millel on sellele materiaalne mõju või kanali, lainemurdja või muu sarnase ehitise ehitamiseks;
- suuremahulise lao või parkimisala ehitamiseks, mis on ümbritsevast eraldatud või sarnase ala korraldamiseks;
- kõrguse, katuse kuju, katuse või selle värvi, materjali või välisfassaadikatte muutmiseks või väljaulatuva osise installeerimiseks, mis mõjutab tänavapiirkonda või akende muutmiseks;
- väliste struktuuride, tekstide või kujutiste paigaldamiseks, v.a need, millele viidatakse looduskaitseaduses, reklaamtekstide pikaajaliseks või alaliseks paigaldamiseks viisil, et see katab akna;
- eraldava kohtkindlalt paigaldatud aia ehitamiseks või seina ehitamiseks, mis eraldab ehitise tänavast;
- teisteks tegevusteks, millel on oluline ja pikaajaline mõju linnaruumile ja ümbrusele;
- korterite ühendamiseks või eraldamiseks.

Ehitismäärusega võidakse ette näha, et ülalmainitud tegevustele, mida loetakse minimaalseks linnaehituslikust seisukohast, ei kohaldata loaskeemi kogu kohalikus omavalituses või selle osas. Ehitismäärusega võidakse ka sätestata, et nendele tegevustele laieneb teavitamise kohustus.

Soome maakasutus- ja ehitismääruse § 64 reguleerib, et mastide ja tuuleparkide ehitamisel esitatav ehitusluba või tegevusluba peab sisaldama

Saksamaa

Saksamaal kehtivat regulatsiooni vaadeldes tuleb ehitusõiguse seisukohalt eristada ühelt poolt avalikkuse varustamiseks mõeldud kommunikatsioone, tehnovõrke ja -süsteeme koos osiste ja paigaldistega ning teiselt poolt üksikkasutaja poolt rajatavaid tehnovõrke ja -süsteeme.

Esimeste, s.h. avalikuks kasutamiseks mõeldud teed, ehitamine, kasutamine ja kõrvaldamine on Saksamaal välistatud üldiste ehituskorda reguleerivate seaduste reguleerimisalast ning vastavaid valdkondi reguleerivad eriseadused ja muud normid³⁸⁵.

Teised seevastu liigituvad ehitisteks või ehitise osadeks ning neile kohalduvad ehitistele kehtivad üldised nõuded ja menetluslikud reeglid³⁸⁶. Väikesed eraldiseisvad tehnorajatised on reeglina ehitusloa menetlusest välistatud³⁸⁷.

³⁸⁵ Vrd. näiteks MBO § 1 lg 2; BauO-SH § 1 lg 2; BauO-HH § 1 lg 2.

³⁸⁶ Vrd. näiteks MBO §-d 39-46; BAuO-SH §-d 44-50.

³⁸⁷ Vrd. näiteks BauO-SH § 69 lg 1 nr-d 13-16, 18-20, 33.

2.5.4.2 Regulatsiooni ettepanek

Ehitusseaduse § 13 näol on tegemist teatud praktilistest vajadustest tuleneva regulatsiooniga ning otsustamaks, kas selles sättes sisalduv põhimõte vajaks säilitamist ka uues eelnõus, tuleks uurida, kas probleem, mille likvideerimiseks see säte kehtestati, on endiselt päevakorras. Kui EhS § 13 vajab säilitamist, siis ei peaks see paiknema ehitusseaduses.

Tehnovõrkude ja -raajatiste osas teeb töögrupp järgmised ettepanekud:

- Hoonesisesed tehnosüsteemid kuuluvad ehitise juurde ja moodustavad ühtse terviku. Tehnosüsteemi mõistest tuleks siiski loobuda, kuna tegemist on liiga laiaulatusliku määratlusega.
- Arvestades levinud praktikat, kus nii hoone siseseid kui ka kinnistu piiridesse jäävaid tehnorajatise ehitavad inimesed ise, võib kaaluda sellisele ehitustegevusele nõuete esitamise loobumisest (sh ka eriseadustega). Samas tuleb arvestada, et tegemist on siiski töödega, mis võivad osutada inimesele eluohtlikuks (n. elektritööd), kuid mida massiliselt eiratakse.

Ettepanek tehnorajatistele esitatavatest nõuetest ja loamenetlustest on esitatud käesoleva kontseptsiooni lisas (tabel 1).

2.6 Ehitamisega seotud loamenetlused

2.6.1 Ehitusluba

2.6.1.1 Lähtekaalutlused

2.6.1.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitusloa mõiste on meie õigusruumis olnud kasutusel juba pikka aega. PES-is oli reguleeritud, et kohalik omavalitsus annab ja võib teatud tingimustel ka tühistada ehitusloa. Nii PES kui kehtiv seadus seovad omavahel ehitusprojekti ja ehitusloa, kuid kehtivas seaduses on ehitusloa mõistet täpsustatud.

Ehitusseaduse § 22 lõike 1 järgi on ehitusluba kohaliku omavalitsuse nõusolek, seega võtab kohalik omavalitsus ehitusluba väljastades kohustuse garanteerida, et ehitusprojekti järgne ehitamine ja valmiv ehitise vastavad kõikidele nõuetele. Seda nõusoleku andmist ei saa pidada pelgalt formaalseks haldusülesandeks, vaid tegemist on sisulise normiga. Ehitusloa mõistet on analüüsinud ka Riigikohus, kelle lahendi nr 3-3-1-25-02³⁸⁸ kohaselt on ehitusluba haldusakt, mille eesmärk on kontrollida projekteeritava ehitise ja kavatsetavate ehitustööde vastavust ehitusnormidele, planeeringutele, tervisekaitse, tuleohutuse ja keskkonnanõuetele juba enne ehitustööde algust. Muuhulgas peavad ehitamist reguleerivad normid tagama ka tulevase ehitisega külgnevate kinnisasjade omanike õiguste kaitse. Seega tehakse ehitusloaga kindlaks projekteeritud ehitise vastavus õigusnormidele. Pärast ehitise valmimist on ehitusloal tuvastav funktsioon. EhS § 22 lõike 1 punktides on toodud ehitusloa liigid, milleks on ehitusluba ehitise püstitamiseks, ehitusluba ehitise laiendamiseks, ehitusluba ehitise rekonstrueerimiseks ja lammutusluba. Ehitusloa liikidest lähtuvad edaspidised õigused ja kohustused nii ehitise omanikule kui ka teistele menetlusosalistele.

³⁸⁸ RKHKo 3-3-1-25-02

Ehitusloa taotlus

Paragrahv 26 käsitleb ehitusloa taotlust sätestades selles sisalduva. Ehitusseaduse § 26 lõige 1 sätestab nimekirja, mida ehitusloa taotlus peab sisaldama. Kuni 1. maini 2009 võisid ehitusloa taotlusi esitada nii juriidilised kui ka füüsilised isikud, kusjuures ainult hoone lammutusloa taotluse esitaja on kindlaks määratud – omanik või omanikud. Alates 1. maist 2009 võib ehitusloa taotluse esitada vaid maaüksuse või ehitise omanik või ehitise kaasomanik kaasomanike enamuse otsuse kohaselt, kui sellele enamusele kuulub suurem osa ühises asjas või korteriomanik korteriomanike lihthälteenamuse alusel. Seega on alates 1. maist 2009 jõustunud regulatsioon viidud sarnaseks varem kehtinud PES regulatsioonile, mille § 51 lõike 1 kohaselt sai ehitusloa taotleda vaid omanik või isik, kelle kasuks on seatud võõral maal ehitise omamist võimaldav asjaõigus. Regulatsiooni n.õ juurte juurde tagasipöördumist ei ole ehitusseaduse seletuskirjas põhjendatud. Mainitud on vaid, et õigusselguse huvides on vajalik sätestada, et ehitusloa taotluse võib esitada ka ehitise kaasomanik kaasomanike enamuse otsuse kohaselt, kui sellele enamusele kuulub suurem osa ühises asjas või korteriomanik korteriomanike hälteenamuse alusel. Vastasel korral arvati olevat oht, et kaasomandi puhul või ehitusloa väljastamiseks korterelamutes hakatakse nõudma kõigi kaasomanike või korteriomanike nõusolekut, mis aga praktikas ei ole teostatav.

Ehitusloa väljastamine

Ehitusseaduse § 23 ja 24 reguleerivad ehitusloa väljaandmist. Ehitusloa väljastamine on üks haldusmenetluse liike, mille läbiviimisel tuleb lisaks ehitusseaduse vastavatele paragrahvidele juhinduda ka haldusmenetluse seadusest. Oluline on märkida, et haldusmenetluses võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel (HMS § 3 lg 1), haldusmenetlus korraldatakse eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lg 2) ja haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel (§ 6). Niisiis võib ja saab kohalik omavalitsus nõuda ehitusloa taotlejalt ainult seda, milleks tal on seadusega antud volitus.

EhS § 23 lõige 2 sätestab, et ehitusloa saamiseks tuleb esitada ehitusloa taotlus, ehitusprojekt ja tasuda riigilõiv. Lähtuvalt detailsema regulatsiooni vajadusest on sätestatud võimalus kehtestada täpsustav regulatsioon ehitusloa taotlemisel esitatavale ehitusprojektile nõuete seadmiseks ministri määrusega. Riigisaladusega ja salastatud välisteabega seotud ehitise ning riigikaitse ehitisega seonduvatest erisustest tulenevalt kehtestab nõuded selliste ehitiste ehitusprojektidele Vabariigi Valitsus.

Menetlusosaliseks, kellele väljastatakse ehitusloa, on ehitise omanik.

Kohalikul omavalitsusel on õigus põhjendatud juhtudel nõuda enne ehitusloa väljastamist ehitusprojekti ekspertiisi esitamist või ehitusuuringute teostamist. EhS § 23 lõige 8 sätestab ehitusloa väljastamise tähtajaks 6 päeva pikema perioodi kui varem kehtinud PESi § 53 lg 2. Reaalne ehituslubade väljastamise olukord sellest tähtajast kinnipidamisel pole paraku paranenud. On väga küsitav, kas kohalik omavalitsus suudab ehitusloa välja andes 20 päeva jooksul tagada kõik vajalikud haldusmenetluse nõuded või mitte. Kui kohalik omavalitsus ei järgi 20-päevast tähtaega, võib ehitusloa taotleja teoreetiliselt pöörduda riigivastutuse seaduse³⁸⁹

³⁸⁹ RT I 2001, 47, 260; 2006, 48, 360

kohaselt kohtusse nõudega kompenseerida varaline kahju, mis hüvitatakse rahas. Sellist võimalust ei ole veel praktikas kasutatud.

Lisaks ehitusseadusele käsitlevad ehitise ehitamist veel mitmed teised seadused. Osa nendest seadustest keelavad ehitusloa väljastamise, kui asjaomaselt institutsioonilt ei ole saadud vastavat luba. Teatud ehitusprojektidele nõusoleku andmise või kooskõlastamise või erinõuetele vastavuse kontrollimise näevad ette lennundusseadus, muinsuskaitseadus³⁹⁰, päästeseadus³⁹¹, rahvatervise seadus³⁹² jt. Haldusmenetluse seaduse §-st 6 lähtuvalt peab kohalik omavalitsus tegema ehitusloa väljastamise menetluses kindlaks, millise teise haldusasutuse arvamust tuleb enne ehitusloa väljastamist küsida. Arvamuste küsimisel peab kohalik omavalitsus lähtuma kehtivatest seadustest ja kaalutlusõigusest. Haldusmenetluse seaduse kohaselt saab haldusmenetluse käigus küsida kooskõlastust ainult riigi või kohalike omavalitsuste asutustelt. Seega ei ole näiteks võimalik teostada kooskõlastamist võrguvaldajaga. Kõik tehnovõrkude- või rajatistega liitumise kokkulepped peavad sõlmima ehitise omanik ja võrguettevõtja.

Arvestades riigisaladuse seadust³⁹³ ning riigi julgeoleku nõudeid, on ehitusprojekti koostamisel, ehitamisel kui ka ehitise kasutamisel kehtestatud teatud ehitiste puhul erinõuded. Need on riigisaladust või salastatud välisteavet sisaldavad ehitised ning riigikaitse ehitised. Võrreldes tavalise ehitisega esitatakse ehitusloa taotlemisel ehitusprojektis ja selle seletuskirjas ehitise kohta vaid need andmed ja ehitusprojekti osad, mis on asjakohased ning mida on otstarbekas ja võimalik määrata ning mis ei ole riigisaladus. Ehitise omanik ei ole kohustatud tagama tavaolukorras ehitusjärelvalve ega riikliku järelevalve teostaja juurdepääsu ehitisele ega ehitamise tehnilistele dokumentidele, samuti ei pea omanik panema nähtavale kohale ehitamise ajaks informatsioonitahvli. Ehitise omanik võib omanikujärelevalvet ise teha ning et ehitistel ei pea olema kasutusluba. EhS § 23 lõige 11 volitusnormi alusel on välja antud Vabariigi Valitsuse 27. august 2004. a määrus nr 286 „Nõuded ehitusloa taotlemisel esitatavale riigisaladusega seotud ehitise ja riigikaitse ehitise ehitusprojektile“. Üldjoontes on Vabariigi Valitsuse määruse sisu ja ülesehitus sarnane majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusele, mis sätestab EhS § 23 lõike 10 alusel „Nõuded ehitusloa taotlemisel esitatavale ehitusprojektile“. Märkimist väärib asjaolu, et Vabariigi Valitsuse määruse § 2 lõige 3 viitab riigisaladuse seadusele, mis kaotas kehtivuse 1.01.2008.a.

Ehitusloa väljastamisest keeldumine

Ehitusseaduse § 24 sätestab ehitusloa väljastamise keeldumise alused. Haldusakti andmise menetlus lõpeb haldusakti teatavaks tegemisega, kui haldusakt otsustatakse andmata jätta, antakse selle kohta haldusakt (HMS § 43 lõiked 1 ja 2). Kui ehitusloa taotlemisel esitatud dokumendid on puudulikud, peab kohalik omavalitsus võimaldama puudused kõrvaldada tähtaja jooksul, mis ei või olla lühem kui 5 tööpäeva. Ehitusloa taotlejale pakub menetluse kestmine või lõpetamine huvi eelkõige seetõttu, et ta teaks, kas vastavalt EhS § 23 lõikele 1 tasutud ehitusloa väljastamise riigilõiv tuleb uuesti maksta või jätkub sama menetlus ilma uut riigilõivu maksmata. Ja sellisel juhul võiks kohalik omavalitsus enne ehitusloa keeldumise otsuse tegemist anda korduvalt ehitusloa taotlejale võimaluse muuta, parandada või täiendada ehitusloa taotlust ja

³⁹⁰ RT I 2002, 27, 153; 2008, 51, 287

³⁹¹ RT I 1994, 28, 424; 2008, 35, 213

³⁹² RT I 1995, 57, 978; 2008, 58, 329

³⁹³ RT I 2007, 16, 77; 2008, 35, 213

ehitusprojekti³⁹⁴. Haldusmenetluse seisukohalt on oluline, kas ehitusseaduse kohane ehitusloa väljastamisest keeldumine on haldusmenetluse lõpetamise otsus või ainult vaheotsus selleks, et vastavalt lõikele 2 kõrvaldada puudused. Oluline on menetluse seisukohalt see, kas pärast puuduste kõrvaldamist on tegemist sama menetluse jätkamisega või on tegemist uue menetlusega.

Ehitusseaduse muutmisega 2009. aastal täiendati ehitusloa väljastamisest keeldumise aluseid. Ehitusluba ei väljastata, kui kohalik omavalitsus on algatanud ehitusprojekti koostamise aluseks oleva detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise menetluse. Kuni 2009. aasta 1. maini kehtinud oli kohalikul omavalitsusel ka juhul, kui detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise menetlus oli algatatud, kohustus ehitusluba väljastada. Selline olukord muutis detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise menetluse mõttekuks, kuna menetluse lõppedes võis ehitist olla juba valmis ehitatud.

Ehitusloa väljastamisega seotud aspekte on analüüsinud ka Riigikohus. Riigikohtu lahend nr 3-3-1-64-02³⁹⁵ selgitab ehitusloa andmise õiguspärasust ja seda, et ehitusloa väljaandmisel ei saa piirduda vaid formaalse kontrolliga. Ehitusloa andmine on diskretsiooniotsus, mille langetamisel tuleb muuhulgas arvestada naabri õigusi ja huve. Ehitusluba ei tohi anda, kui see põhjustab ebaõiglaselt suure kahju naabrile. Riigikohus toob lahendis nr 3-3-1-42-03³⁹⁶ välja ehitusloa taotlemise kohustuse eesmärgi, milleks on sisuline kontroll ehitusnormidest ja -nõuetest kinnipidamise üle ning huvikonfliktide lahendamine.

Ehitusloa kehtivus ja kehtetuks tunnistamine

EhS § 25 lõikes 1 ja 2 on sätestatud, et ehitusluba on tähtajatu, välja arvatud, kui ehitamist ei ole alustatud kahe aasta jooksul ehitusloa väljastamise päevast arvates. Sellisel juhul kaotab ehitusluba kehtivuse. Lõige 3 täpsustab, et ehitamise alustamise päevaks loetakse esimest ehitusprojektile vastavate tööde tegemise päeva. Kuigi EhS §-s 25 puudub viide, tuleb ehitamise alustamisest teatada ehitise omanikul vastavalt EhS § 29 lõigetele 6 ja 7. Ehitamise alustamise teatises esitatakse andmed ehitise, ehitamise alustamise aja, omanikujärelevalve tegija ja ehitamist teostava isiku nimede, isiku- või äriregistri või muu registri koodide või isikukoodi puudumise korral sünniaegade ning omanikujärelevalve tegija ja ehitamist teostava isiku kontaktandmete kohta.

Ehitusloa väljaandmine on kohaliku omavalitsuse poolt läbi viidav haldusmenetlus. Kui ehitada soovija on täitnud kõik talle esitatud nõuded ja läbi on viidud nõuetekohane haldusmenetlus, siis on ehitusloa omanikul õigustatud ootus, et ehitusluba kehtib tähtajatult nagu on sätestatud EhS § 25 lõikes 1. Seetõttu on oluline mõista, et ka kehtetuks tunnistamine kui haldusmenetlus peab vastama kõikidele menetlusnõuetele.

Varemkehtinud PES sätestas vaid ehitusloa tühistamise õiguse kohaliku omavalitsuse poolt juhul, kui ehitamist ei ole alustatud ühe aasta jooksul arvates ehitusloa väljaandmise päevast ning kui ehitusloa taotlemisel oli esitatud valeandmeid. Seega oli kohalikul omavalitsusel võimalus igakordselt otsustada, kas ta tühistab ehitusloa või mitte. Võimalik oli olukord, kus ehitusluba kehtis vaatamata sellele, et ehitamist ei olnud alustatud või oli esitatud valeandmeid.

³⁹⁴ Äripäeva kirjastus. Ehituskäsiraamat. Tallinn 2002-2007

³⁹⁵ RKHKo 3-3-1-64-02

³⁹⁶ RKHKo 3-3-1-42-03

Kehtiv seadus kasutab ehitusloa kehtetuks tunnistamise sätetes kindlat kõneviisi, seega kui esineb üks EhS § 28 lg 1 toodud alustest, tuleb kohalikul omavalitsusel kaaluda ehitusloa kehtetuks tunnistamist. Kehtetuks tunnistamise aluseid on seaduses seitse. Ehitusloa regulatsioon ei sätesta ehitusloa kehtetuks tunnistamise alusena juhtumit, kui ehitamise käigus ei peeta kinni detailplaneeringust või ehitamise käigus ei peeta kinni projekteerimistingimustest või ehitamise käigus ei peeta kinni ehitusprojektist või ehitise ei vasta ehitisele ettenähtud nõuetele. Selline tegevus tuleb kõigepealt vastavalt EhS § 61 lõikele 1 ehitusjärelevalve poolt tuvastada ja selle kohta tuleb teha ettekirjutus. Kui ettekirjutust ei täideta, siis saab alles ehitusloa kehtetuks tunnistada. Sellisteks juhtumiteks, kus enne ehitusloa kehtetuks tunnistamist tuleb kõigepealt ehitusjärelevalvel teha ettekirjutus, on lisaks juba mainitud vigadele (EhS § 61 lg 1 punktid 1, 2, 3 ja 10) veel juhtum, kui ehitise on ohtlik inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale (EhS § 61 lg 1 p 9). Viimane nendest on ka kehtetuks tunnistamise otsese alusena ära toodud EhS § 28 lõikes 1. Eeldatavalt tuleb ehitise ohtlikkuse korral kõigepealt otsustada, kas on mõistlik teha ettekirjutus või eriti ohtliku ehitise korral kohe alustada kehtetuks tunnistamise menetlust.

Lisaks on ehitusloa kehtetuks tunnistamise alusteks veel juhtum, kus ehitusloa taotlemisel on teadvalt esitatud valeandmeid või muutuvad ehitusloale kantud ehitise olulised tehnilised andmed või ehitamise käigus muudetakse ehitise kasutamise otstarvet või ajutise ehitise ehitamise käigus soovitakse muuta ehitise kasutamise aega. Vastavalt EhS § 28 lõike 1 punktile 4 võib ehitise omanik igal ajal ilma põhjendust toomata esitada ehitusloa kehtetuks tunnistamise taotluse.

Ehitusseaduse § 28 lg 1 annab võrreldes varem kehtinud PES-iga kohalikule omavalitsusele palju suuremad võimalused ehitusloa kehtetuks tunnistamiseks. PES § 63 lõige 2 nägi ette ehitusloa peatamise või tühistamise. Ehitusloa peatamise korral ennistas kohalik omavalitsus ehitusloa pärast esitatud ettekirjutuste täitmist. Ka kehtiv regulatsioon näeb ette, et kohalik omavalitsus kui ehitusjärelevalve teostaja võib teha ehitise omanikule ettekirjutusi. Kuid ettekirjutuse täitmise ajal ehitusluba ei peatu. Võimalus on vaid ehitusluba kehtetuks tunnistada, mille järel tuleb ehitada soovijal esitada uue ehitusloa taotlus.

Vastavalt EhS § 28 lõikele 2 tunnistatakse ehitusluba kehtetuks 10 päeva jooksul vastava taotluse esitamise päevast või mõne kehtetuks tunnistamise aluse kohalikule omavalitsusele teadasaamise päevast arvates. Rohkem erinõudeid menetlusele ehitusseaduses ette nähtud pole, järelikult tuleb lähtuda üldisest haldusmenetluse läbiviimise korrast.

Ehitusseaduse eelnõu (805 SE) algne väljatöötatud versioon nägi ette ka ehitusloa muutmise võimaluse, kuid kehtivas seaduses sellist regulatsiooni ei ole. Tehti ettepanek lubada ehitusloa muutmist juhul, kui ehitusloale kantud ehitise tehnilisi parameetreid muudeti. Sellisel juhul pidi ehitist ehitada sooviv isik esitama kohalikule omavalitsusele uue ehitusprojekti ja ehitusloa taotluse. 2008-2009. aastal menetluses olnud ehitusseaduse muutmise käigus üritati regulatsiooni lisada ehitusloa peatamise võimalus samadel alusel loa kehtetuks tunnistamise võimalusega. See säte võeti eelnõu menetlemise käigus Riigikogus siiski välja, kuna ei olnud selge, millistel juhtudel oleks pidanud alustama ehitusloa peatamisest, millistel juhtudel oleks ehitusluba kohe pidanud tunnistatama kehtetuks ja mis oleks sellise olukorra tagajärjed olnud.

Riigikohus on 29. mai 2006. aasta otsuses nr 3-3-1-23-06³⁹⁷ leidnud, et ehitusloa kehtetuks tunnistamine on äärmiselt range mõjutusvahend, mida saab kasutada kohases menetluses ning

³⁹⁷ RKHKo 3-3-1-23-06

üksnes ilmselt domineeriva avaliku huvi korral. Seejuures peavad puuduma või olema ammendatud leebemad võimalused rikkumise kõrvaldamiseks või selle kahjulike tagajärgede ärahoidmiseks (peatamine, muutmine, ettekirjutus puuduste kõrvaldamiseks jms). Näiliselt käskivale sõnastusele vaatamata ei ole haldusorgan ehitusseaduse § 28 lg 1 punktides 1 kuni 7 nimetatud aluste esinemisel alati kohustatud ehitusluba kehtetuks tunnistama. Ehitusloa kehtetuks tunnistamine on kaalutlusotsus.

Ehitusloa tühistamisel tuleb põhjalikult kaaluda nii avalikke kui ka erahuve ning pidada silmas neid õiguslikke ja faktilisi tagajärgi, mis saavad ehitusloa tühistamise tulemusena. Maaomaniku ehitusõiguse realiseerimise keelamine on omandi vaba kasutamise oluline piirang, mille möödapääsmatus peab olema tõendatud asjas tuvastatud asjaoludega. Ehitusloa kehtetuks tunnistamise menetlus peab tagama menetluse adressaadile võimaluse kasutada menetlusõigusi. Ehitusseaduse § 28 lg 2, millest tuleneb ehitusloa kehtetuks tunnistamise tähtaeg, on menetlusliku tähendusega säte, mis ei piira ega tohi piirata ärakuulamisõiguse võimaldamist. Ärakuulamisõiguse võimaldamata jätmine on haldusmenetluse nõuete sedavõrd jäme rikkumine, mis haldusakti sisule antavast hinnangust sõltumata toob kaasa akti kehtetuks tunnistamise.

2.6.1.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Ehitusloa regulatsioon on kehtivas seaduses raskesti leitav ja jälgitav ning osaliselt seetõttu ja osaliselt ka sellest sõltumatult rakendunud mitte päris eesmärgipäraselt. Alljärgnevalt esitatakse loetelu olulisematest kitsaskohtadest, mis on seotud kehtivas ehitusseaduses ehitusloa regulatsiooniga.

Tegevusena on tehnosüsteemide muutmine küll ehitamine, aga see ei ole allutatud mitte ehitusloa, vaid kirjaliku nõusoleku nõudele. Samas on kohalikul omavalitsusele antud õigus ehitusloa väljastamisel anda nõusolek ka ehitise tehnosüsteemide muutmiseks.

EhS § 26 lõige 3 sätestab esimeses lauses võimaluse esitada ehitusloa taotlus ja ehitusprojekt elektrooniliselt. Sama lõike teine lause sätestab võimaluse esitada taotlus ehitise kui terviku või ehitise osa ehitamiseks või ehitise ja selle teenindamiseks vajalike rajatiste ehitamiseks. Majandus- ja kommunikatsiooniministri määruse „Ehitusloa taotluse vorminõuded ja esitamise kord”³⁹⁸ § 3 lõige 1 sätestab, et ehitusloa taotlus esitatakse kohalikule omavalitsusele paber kandjal, samas kui EhS § 26 lõige 3 võimaldab esitada taotluse ja projekti ka elektroonselt. Selline määruse ja seaduse omavaheline vastandumine vajaks korrigeerimist.

EhS § 26 lõikega 5 on majandus- ja kommunikatsiooniministrile antud volitusnorm 26. novembri 2002.a määruse nr 10 „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu”³⁹⁹ välja andmiseks. „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu“ puhul on tegemist ehitise kasutamise reguleerimisega, mille määramine on oluline kasutusloa väljaandmisel, samas ei ole ehitusseaduses reguleeritud seda, mille alusel otstarvet määrata. Vajalik oleks siduda ehitise kasutamise otstarbed katastriüksuse sihtotstarvetega ja detailplaneeringutes määratavate krundi kasutamise sihtotstarvetega.

EhS § 23 lõige 1 sätestab, et ehitusloa väljastab ja tunnistab kehtetuks kohalik omavalitsus. Seaduses on küll § 1 lõikes 3 märgitud, et menetlusele kohaldatakse ka haldusmenetluse seaduse sätteid, kuid ehitusloa väljastamise kui haldusmenetluse eriliigi lahtimõtestamine on jäänud

³⁹⁸ RTL 2003, 3, 24

³⁹⁹ RTL 2002, 133, 1950

rakendajate ja kohtute teha. Praktikast tekivadki arusaamatused sellest, et ehitusseaduses reguleeritud menetlusi ei osata siduda halduse üldpõhimõtetega. Õigusselguse huvides oleks ehitusloa käsitlev osa seadus üles ehitada lähtudes menetlusest.

EhS § 23 lõikega 5¹ reguleeritav olukord on üks võimalikest erijuhtudest tehnovõrgu, antud juhul elektrivõrgu või liini ehitamise jaoks ehitusloa väljastamiseks. Sarnaselt selles esitatud regulatsioonile võiks olla reguleeritud ka teiste tehnovõrkude ehituse ehitusloa saamine. Vajalik oleks analüüsida teiste võrguvaldajate ja/või ettevõtjate võimalust olla ehitusloa taotlejaks ning kehtestada ühtlustatud regulatsioon.

Ehitusloa tähtajatus on tekitanud küsimuse, et kui ehitise kasutamiseks antakse välja kasutusloa, siis miks peaks ehitusloa edasi kehtima. Ehitusseaduse § 32 lõige 3 kasutab sõnastust „valminud ehitist või selle osa võib kasutada ...“, mis eeldab seda, et pärast ehitise ehitusloale vastavat ehitamist on ehitise lõpuks valmis. Kuid ehitusloa tähtajatus jätab lahtiseks võimaluse, et kuigi ehitisele on saadud juba ka kasutusloa, võib seda siiski veel edasi ehitada. Kui ehitisele on väljastatud kasutusloa ning endiselt kehtib ka ehitusloa, siis millised on võimalused ja tagajärjed, kui ehitusloa tunnistatakse kehtetuks. Ehitusloa kehtetuks tunnistamine ei ole aluseks kasutusloa kehtetuks tunnistamisele.

EhS § 28 lg 1 toodud aluste ilmnemisel tuleb kohalikul omavalitsusel ehitusloa kehtetuks tunnistada 10 päeva jooksul. Tekib õigustatud küsimus, kui kohalik omavalitsus kehtetuks tunnistamise menetlust läbi ei vii (ükskõik, kas tulemuseks on ehitusloa kehtetuks tunnistamine või mitte), kas sellisel juhul on hilisemate nõuete puhul vastutav ikkagi ehitise omanik või kohalik omavalitsus.

Ehitusloa väljastamise menetlust nimetatakse EhS § 59 lõikes 1 ka ehitusjärelvalveks, ehitusloa kehtetuks tunnistamist ehitusjärelvalveks ei nimetata.

Huvipakkuv on sealjuures EhS § 28 lõike 1 punktis 2 toodud viide tervele EhS § 61 lõikele 1, kuigi reaalse alustena saab ehitusloa kehtetuks tunnistamise eeldusena käsitleda vaid punktides 1, 2, 3, 9 ja 10 toodud juhtumeid. Ülejäänud ei ole nimetatud menetluse puhul asjakohased. Eriti kurioosne on viide EhS § 61 lõike 1 punktile 5, mille kohaselt saab ehitusjärelvalve teha ettekirjutuse, kui ehitatakse ehitusloata ning selle ettekirjutuse täitmata jätmise saab olla aluseks ehitusloa kehtetuks tunnistamisele.

Ehitusloa kehtetuks tunnistamise aluseks on EhS § 28 lõike 1 punktis 3 juhtum, kui ehitusloa taotlemisel on teadvalt esitatud valeandmeid. Jääb selgusetuks, mis saab ehitusloast siis, kui valeandmeid on esitatud teadmatusel. Ka on seda tagantjärele väga raske kindlaks teha. Eeldada võib, et vaidluse korral valeandmete esitamisest muutub määravamaks hoopis see, kas valeandmed olid „olulised“. Andmed on kindlasti olulised, kui teistsuguste andmete korral oleks võinud kohalik omavalitsus teha teistsuguse otsuse.

2.6.1.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseadus sätestab ehitusloa olemasolu ning kõik loa väljastamisega, taotlusega ja kehtivusega seotud sätted §-s 16. Definitsiooni ehitusloa kohta antud pole. Ehitamist (uusehitise püstitamine; ehitise ümberehitamine; ehitise kasutusotstarbe muutmine; ehitise lammutamine) ei tohi alustada kohaliku omavalitsuse poolt väljastatud ehitusloata (§ 2). Ehitusloa võib jagada

osalubadeks, kui kohaliku omavalitsuse arvamuse kohaselt võib ehitamist alustada ka nii, et kõik ehitusprojekti käsitlevad asjaolud oleksid lõplikult selgitatud. Elamu- ja linnaminister võib ehitusmäärusega piirata ehitusloa kohta kehtestatud nõudeid, sealhulgas võib sätestada teatavatele ehitise liikidele nimetatud nõuetest täieliku või osalise erandi tegemise.

Taani ehitusseadus sätestab §-s 16, et kohalik omavalitsus võib ehitusloa taotlejalt nõuda andmete esitamist, mis on vajalikud taotluse hindamiseks. Elamu- ja linnaminister võib ehitusmäärusega sätestada, et kohalik omavalitsus ei tohi anda osutatud luba enne, kui taotlusele on antud vajalik kooskõlastus muude õigusaktide kohaselt.

Ehitusloa menetlemisel vastutab kohalik omavalitsus seaduse ja kooskõlas seadusega kehtestatud eeskirjade järgimise eest, samuti korralduste täitmise eest 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.

Taani ehitusseadus sätestab väga konkreetsed nõuded kinnistu kasutamisele ja ehitiste püstitamisele (§ 6 kuni 14). Seetõttu käsitlevad § 22 kuni 24 menetlusnõudeid erandit sisaldava ehitusloa juhtumiks ja selle vaidlustamiseks. Seadusest ja eeskirjadest võib teha erandeid, kui seda peetakse ehitamise põhieesmärki silmas pidades otstarbekohaseks. Erandite tegemisel peab arvestama naabrite huvidega. Erandid võib kehtestada alles pärast kahe nädala möödumist päevast, mil kohalik omavalitsus teavitas kõnealuse kinnistu (mille suhtes soovitakse erandit kehtestada) naabreid sellest, et neil on võimalik esitada omapoolseid märkusi kahe nädala jooksul. Kohalik omavalitsus teavitab otsusest neid naabreid, kes pärast teate saamist on õigeaegselt esitanud omapoolsed märkused taotletava erandi kohta. Erand kaotab kehtivuse, kui kahe aasta jooksul ei ole väljastatud ehitusluba selle jaoks, mida erand käsitleb. Kui erandiga hõlmatud ehitamine jääb tegemata, kaotab erand kehtivuse koos ehitusloaga (§ 22). Erandi lubamise teeb teatavaks kohalik omavalitsus. Elamu- ja linnaminister võib kehtestada sätted kohaliku omavalitsuse pädevuse kohta erandite lubamisel. Elamu- ja linnaminister võib kehtestada sätted, mis käsitlevad kohaliku omavalitsuse võimalusi teha erandeid omal krundil paiknevate parkimisalade loomist käsitlevatest sätetest seoses sissemaksete tegemisega kohaliku omavalitsuse parkimisfondi (§ 22).

Kohaliku omavalitsuse otsuste puhul võib esitada kaebuse maakonnale, Kopenhaageni ja Frederiksbergi kommuunide puhul aga elamu- ja linnaministrile. Kaebuse kohaliku omavalitsuse otsuse kohta võib esitada isik, kellele otsus oli suunatud või ka mõni muu isik, kelle isiklikke olulisi huvisid otsus puudutab. Lisaks on Invaliidide Koostööorganisatsioonil ja selle liikmesorganisatsioonidel õigus esitada kaebus kohaliku omavalitsuse otsuse puuetega inimesi käsitlevate aspektide suhtes. Elamu- ja linnaminister võib sätestada, et kaebust ei tohi esitada juhul, kui on tegemist teisejärguliste või väiksema tähtsusega sätetega (§ 23). Üldjuhul on kaebuse esitamise tähtaeg 4 nädalat alates päevast, mil otsus kõnealusele isikule teatavaks tehti. Need otsused, 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 korralduse kohta ei vabasta nimetatud korralduse täitmisest. Küll võib ametiasutus, kellele kaebus esitatakse, otsustada, et kaebusel on peatav toime (§ 24).

Taani ehitusseadus sätestab ehitusloa olemasolu ja kõik loa kehtivusega seotud sätted §-s 16. Luba kaotab kehtivuse, kui loaga hõlmatud töid ei ole alustatud ühe aasta jooksul pärast loa väljastamise kuupäeva. Lisaks märgib Taani seadus, et kui mitut ehitist hõlmava projekti juures võib oletada, et ehitamist ei ole võimalik lõpetada 2 aasta jooksul pärast selle alustamist, võib luba piirduda vaid ehitise ühe osaga. Ehitusseaduse § 26 sätestab, et kohalik omavalitsus võib

ehitusloa anda ajutiselt või täpsemalt määratletud ajavahemikuks juhul, kui ehituse eriline laad, teostusviis, asukoht või muud erilised asjaolud muudavad ajalise piirangu seadmise vajalikuks.

Taani ehitusseadus näeb ette võimaluse küsida tasu ehitusloa taotluse käsitlemise eest kohalikus omavalitsuses. Vastavalt § 28-le kehtestab selle kohta täpsemad eeskirjad elamu- ja linnaminister.

Taani ehitusseadus ei näe ette ehituloa kehtetuks tunnistamist, kuid sätestab kohaliku omavalitsuse õiguse kanda seadusevastase asjaolu seadustamist nõudev korraldus omaniku kulul maaregistrisse. Kui seadusevastane asjaolu on kõrvaldatud, laseb kohalik omavalitsus korralduse maaregistrilt kustutada (§ 16A). Kui ei täideta kohaliku omavalitsuse ebaseadusliku asjaolu seadustamise korraldust, võib kohus otsustada, et kohtu poolt ettenähtud tähtpäevaks seadustamata jätmise korral kohaldatakse regulaarseid karistusmaksid. Kui kohus on teinud korralduse seadustada ebaseaduslik asjaolu ning seda ei ole tehtud kohtu poolt määratud tähtaja jooksul ja karistusmaksid ei saa korralduse täitmise tagamiseks kasutada, võib kohalik omavalitsus astuda vajalikud sammud ebaseadusliku asjaolu seadustamiseks omaniku kulul (§ 17).

Norra

Norra planeerimis- ja ehitusseadus ei sätesta ehitusloa mõistet. Paragrahv 93 sätestab, et ilma kohaliku omavalitsuse loata ei ole lubatud hoone, tarindi või rajatise püstitamine; juurde-, peale- või allaehitus; fassaadi oluline muutmine või oluline remont; kasutusotstarbe muutmine või oluline laiendamine; lammutamine; ehitustehniliste paigaldiste paigaldamine, muutmine või remont; elamute kasutusüksuste jagamine või liitmine ning ka muu ümberehitamine, millega kaasneb elamu kasutusotstarbe muutmine; tee äärde, märkide või reklaamikandjate juurde tara püstitamine jms; kinnistu jagamine; oluline maastiku muutmine või ka tee või parkla rajamine. Luba ei ole vajalik, kui nimetatud tööd teostatakse põllumajandushoonete, ajutiste ehitiste, juba hoonestatud kinnistul väiksemate tööde korral või üksikule ettevõttele kuuluval maa-alal. Ministerium võib määrusega teha menetlusnõuetest erandeid, kuid sel juhul vastutab arendaja selle eest, et tööd teostataks sellele vaatamata kooskõlas seaduses toodud ja seaduse alusel antud üldiste nõuetega.

Enne ehitusloa taotluse saamist tuleb vastavalt Norra ehitusseaduse §-le 93 teavitada naabreid juhul, kui nad ei ole enne kirjalikult teatanud, et neid ei ole taotluse kohta märkusi. Võimalikud märkused peavad vastutavale taotlejale laekuma 2 nädala jooksul alates teate saamisest ja taotluse aluseks oleva materjali kättesaadavaks tegemisest. Üheaegselt naabrite ja vastasnaabrite teavitamisega saadetakse teatiste duplikaadid koos asjakohaste kinnistute ja nende omanike või rentnike nimekirjaga kohalikule omavalitsusele. Taotlusele peab olema lisatud teatiste saatmist tõendav dokument, naabrite ja vastasnaabrite võimalikud märkused ning vastutava taotleja või projekti arendaja lühike selgitus selle kohta, mida nendele märkustele reageerimiseks ette on võetud. Enne kohaliku omavalitsuse poolset seisukohavõttu taotluse suhtes peab omavalitsus kaaluma, kas on alust nõuda naabrite ja vastasnaabrite uut teavitamist.

Kohalik omavalitsus võib taotleja naabrite ja vastasnaabrite teavitamisest vabastada, kui tööd ei puuduta nende huvisid. Kohalik omavalitsus võib ühtlasi nõuda, et lisaks eelmises lõikes nimetatutele, teavitataks ka teisi omanikke või rentnikke. Kui taotlus puudutab hoone, tarindi või rajatise lammutamist, peab taotleja teavitama neid, kellel on kinnistu suhtes rahalisi õigusi ning asjale tuleb lisada sellise teavitamise toimumist kinnitav avaldus.

Soome

Soome maakasutus- ja ehitusseaduses nõutakse ehitusluba ehitise ehitamiseks, ehitise parandamiseks või muutmiseks, mis on võrreldav ehitise ehitamisega ning ehitise laiendamiseks. Ehitusluba nõutakse ka juhul, kui on selge, et ehitustöö võib mõjutada ehitise kasutajate ohutus või tervisetingimusi. Ehitusluba on vajalik taotleda, kui soovitakse oluliselt muuta ehitise või selle osa kasutamistarvet. Loa andmise vajalikkuse kaalumisel arvestatakse muudatuse mõju maakasutusplaanile ja maa kasutusele. Näiteks on ehitusluba vajalik, kui ajutiselt kasutatav suvila muudetakse elamuks (§ 125). Detailplaneeringu kohustusega aladel hinnatakse ehitusloa andmisel vastavust detailplaneeringule, ehitise ja ehitusplatsi nõuetele vastavust, sobivust, juurdepääsu, vee- ja prügimajanduse piisavat korraldust, mis ei põhjustaks keskkonnakahju ja võtaks arvesse naabrite huvide kaitstuse (§ 135). Detailplaneeringu kohustuseta aladel hinnatakse, kas ehitusplats vastab nõuetele ja kas ehitatav ehitis vastab ehitisele esitatavatele ning teistele õigusaktidega kehtestatud nõuetele, millised on kohalikule omavalitsusele kaasnevad kulud teede ja kommunikatsioonide ehitusega ning kehtestatud planeeringutele vastavust. Ehitise muutmise või renoveerimise korral tuleb järgida samuti ülalmainitud nõudeid sobivas ulatuses.

Ehitusloa kehtivusaeg on kolm aastat: see kaotab kehtivuse, kui 3 aasta jooksul ehitusloa kehtima hakkamisest ei alustata ehitustöödega või need ei ole lõppenud 5 aastaga. Asutuste heakskiidud aeguvad 3. aastaga, kui ehitusega ei ole alustatud (§ 143). Järelevalveorgan võib luba pikendada kahe aasta võrra, kui õiguslikud ja ehituslikud tingimused on jäänud samaks. Tööde lõpetamise eesmärgil võib seda perioodi pikendada 3. aastani.

Lisaks ehitusloale räägitakse Soome maakasutus- ja ehitusseaduses ka tegevloast ja maastikutööde loast. Tegevusluba on vaja rajatiste püstitamiseks (mastid, konteinerid), kui need avaldavad mõju loodusele, linnapildile või maastikule (§ 126). Ehitise lammutamiseks on vaja lammutamisluba. Lammutamine on keelatud, kui lammutatakse pärandväärtuse, ilu või muude aspektide tõttu väärtuslikku ehitatud keskkonda või sellega takistatakse planeeringu elluviimist. Ühtlasi tuleb lammutusloas ära näidata, kuidas lammutustöid korraldatakse ja kas on olemas võimalus ehitusjäätmete taaskasutamiseks (§ 127). Maastikutööde luba on vajalik detailplaneeringu aladel, kohaliku üldplaneeringu aladel ja aladel, kus detailplaneering on koostamisel või tellitud, pinnasetöödeks, puude langetamiseks või sarnasteks tegevusteks, millega muudetakse maastikku. Luba ei ole vaja, kui detail- või üldplaneeringut viiakse ellu või kui tegevus on ette nähtud ehitusloas või kui tegevus on väikese mõjuga. Samuti ei ole maastikutööde luba vaja teede plaanis ettenähtud tegevusele (§ 128).

Teavitamismenetlus on lihtmenetlus, kus pole vaja ehitusluba, kui ehitustöö on vähetähtis. Vastavalt maakasutus- ja ehitusseadusele tuleb aga juhul, kui riivatud võivad saada naabrite huvid, siiski anda ehitusluba või tegevusluba (§ 129).

Vastavalt maakasutus- ja ehitusseadusele antakse ehitusluba, tegevusluba, lammutusluba ja maastikutööde luba välja kohaliku ehitusjärelevalve asutuse poolt. Maastikutööde lubade üle otsustamine võib olla antud mõne teise asutuse pädevusse sõltuvalt kohaliku omavalitsuse otsusest (§ 130). Luba tuleb taotleda kirjalikult. Taotlus peab sisaldama tõendust, et taotlejal on õigus ehitada (titleholder of the building site) ja projekti, mis on allkirjastatud projekterija poolt. Vajadusel peab taotleja esitama täiendavat informatsiooni (§ 131). Juhul, kui on vajalik teha keskkonnamõjude hindamine, tuleb taotlusele lisada ka keskkonnamõjude hindamise raport või teavitus (§ 132)

Naabreid tuleb teavitada ehitusloa taotlemisest, välja arvatud siis, kui see selgelt ei saa puudutada naabrite huve tulenevalt projekti väikesest mahust või tulenevalt projekti sisust. Naabri all mõistetakse lähedalasuvate või külgnevate kinnistute omanikke. Vajadusel korraldatakse ka ehitusplatsi ülevaatamine, et hinnata ehitatava ehitise sobivust ümbritsevasse keskkonda ja kuulata ära naabrite arvamus (§ 133). Maakasutus- ja ehitusmääruse kohaselt antakse naabritele

reageerimiseks vähemalt 7 päeva ja teavitamine võib olla lihtkirjalik (posti teel). Kui naabrid ei ole teada, neid on raske kätte saada või kui neid on üle 10, loetakse teade edastatuks, kui ehitusloa taotlus on avaldatud samal viisil nagu kohaliku omavalitsuse ülejäänud teated. Ehitusloa taotleja võib taotlusele lisada ka avalduse, et kõik või mõningad naabrid on projektist teadlikud ja näidata ära nende arvamuse projekti kohta. Juhul, kui naabrite arvamus on tõendatud, ei pea kohalik omavalitsus täiendavalt teavitama (§ 65).

Saksamaa

Ehitusloa õiguslik iseloom. Saksamaal loetakse ehitusluba haldusaktiks, millega pädev asutus kinnitab, et kavandatud ehitis vastab loa andmise hetkel kehtivatele avalik-õiguslikele (ehitusõiguse) normidele⁴⁰⁰. Seega kui ehitusluba on välja antud õigusvastaselt, siis kerkib teatud tingimustel täiesti õigustatult riigi vastutuse küsimus (näiteks, kui arendaja on teinud ehitusloale tuginedes märkimisväärseid investeeringuid, mis muutuvad ehitusloa hilisemal tühistamisel kasutuks ning on käsitletavad arendaja kahjuna⁴⁰¹; või kui ehitisest ning nõuetele mittevastavusest tulenev oht realiseerub kolmanda isiku tervise või elu riivena, kuigi ehitusluba kinnitas formaalselt nõuetele vastavust⁴⁰²). Kinnistu ehituslik kasutamine (ehitamisevabadus; *Baufreiheit*) kuulub omandi põhiõiguse kaitsealasse, kuid mitte suvaliselt, vaid üksnes seadusega sätestatud ulatuses (GG art. 14 lg 1 ls 2)⁴⁰³. Seadusliku korra tagamiseks ning ehitamise kui potentsiaalselt ohtliku tegevuse kontrollimiseks on sakslased avalikes huvides seadnud ehitamise nn. preventiivse loareservatsiooni alla, s.t. ehitamine on lubatud, kui see on kooskõlas avalik-õiguslike normidega ja selleks on antud ehitusluba. Põhiseaduslikust omandiõiguse kaitsest tuleneb, et ehitusluba tuleb anda, kui ehitis vastab avalik-õiguslikele normidele, s.h. planeeringule⁴⁰⁴. Ehitusloa andmine kui selline ei ole seega halduse diskretsiooniotsus⁴⁰⁵.

Ehitusluba on reeglina vajalik ehitiste püstitamiseks, muutmiseks ning lammutamiseks, aga ka kasutusotstarbe muutmiseks (=Eesti mõistes **ehitamine**)⁴⁰⁶. Viimasel juhul aga üksnes siis, kui see toob endaga kaasa teiste avalik-õiguslike normide kohaldumise võrreldes senise kasutusotstarbega⁴⁰⁷.

Ehitusloa menetlemiseks ja järelvalveks pädev asutus. Põhimõtteliselt on ehituspoliitseiõiguslik järelvalve liidumaade kui riikide ülesanne⁴⁰⁸, s.t. mitte kohalike omavalitsuste pädevuses. Ehitusloa taotluse menetlemiseks on reeglina pädev alama astme ehitusvaldkonna järelvalveasutus. Nn. territoriaalsetes liidumaades (*Flächenstaaten*), kus on kahetasandiline omavalitsusstruktuur (*Geimeinden* - vallad ja *Landkreise* - maakonnad), on järelvalveasutuste struktuur kahe- või kolmetasandiline ning liidumaa on oma seadusega andnud vastava riikliku halduse teostamise pädevuse kommunaalsele tasandile (näiteks *Landrat*-ile, kes

⁴⁰⁰ BVerwG v. 15.03.1967, BRS 18 nr. 49.

⁴⁰¹ Vrd. OLG Düsseldorf v 21.01.1993, NWVBl. 1994, 112, 114; BGHZ 134, 268, 277; Wurm JA 1992, 1, 7.

⁴⁰² BGHZ 39, 358, 363j-d; BGHZ 60, 112, 116j-d; BGHZ 105, 52, 54j; BGH v. 21.06.2001, BauR 2001, 1566.

⁴⁰³ Leisner, DVBl. 1992, 1065, 1068; Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 2 Rn. 55 j-d; § 15 Rn. 11.

⁴⁰⁴ BVerwG v. 06.06.1975, NJW 1976, 340; BVerwGE 50, 282, 285; BVerwGE 42, 115, 116; MBO § 72 lg 1; BauO-SH § 78 lg 1 ls 1.

⁴⁰⁵ Finkelnburg/Orloff, ÖffBauR (Bd. 2), lk. 122; BVerwGE 18, 247, 250.

⁴⁰⁶ vrd. näiteks BauO-SH § 3 lg 1 koosmõjus § 68 lg 1; BauO-MV § 62 lg 1 koosmõjus § 3 lg 1.

⁴⁰⁷ VGH München v. 09.07.1985, BayVBl. 1986, 275; Mampel, ZfBR 2000, 10 j-d.

⁴⁰⁸ Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 15 Rn. 2.

on siis maakonna kui regionaalse tasandi omavalitsuse kodanike esindusorgani poolt valitud ametiisik)⁴⁰⁹. Nn. linnriikides (*Stadtstaaten*) on järelevalveasutuste struktuur kahetasandiline.

Sisulist järelevalvet alama astme asutuse üle teostab vastavalt siis keskmise või kõrgema astme järelevalveasutus, kusjuures tegemist on riiklike asutustega ja kõrgemaks järelevalveasutuseks on reeglina vastava valdkonna minister⁴¹⁰. Sellise haldusmenetlusliku struktuuri juures on tähelepanuväärne, et vaideid alama astme asutuse üle vaatab läbi ja teeb põhjendatud vaide korral uue sisulise otsuse (annab uue haldusakti, mis asendab esialgset akti) järgmise astme asutus⁴¹¹. Ka Eestis tasub kaalumist haldusmenetlusliku struktuuri rakendamine, mil kohalikud omavalitsused oleksid ehitusloa menetluses alama astme järelevalveasutused ning mõni riiklik asutus, näiteks Tehnilise Järelevalve Inspeksioon, oleks teise astme järelevalveasutus. Nii omandaks ka Eesti haldusmenetlusseaduses (§-d 71 j-d) sisalduv vaide regulatsioon lõpuks sisulise ja praktilise tähenduse.

Ehitusloa menetluseta lubatud ehitiste ehitamine. Nagu ülal väikeehitiste juures juba kirjeldatud⁴¹², näevad liidumaade ehitusseadused ette rea vähemohtlikke ehitisi, millede ehitamiseks ei ole ehitusloa taotlemine üldse vajalik⁴¹³. Samas tuleb selliste ehitiste püstitamisel sellegi poolest järgida ehitistele kehtivaid avalik-õiguslikke nõudeid ning järelevalveasutusel on igal ajal õigus kontrollida nii nõuetele vastavust kui teha ka nõuetele vastavuse tagamiseks ettekirjutusi.

Avalik-õiguslike juriidilistele isikutele ei ole ehitamiseks üldse ehitusloa vaja ning neil piisab teatud tingimustel järelevalveasutuse kooskõlastusest⁴¹⁴. See on tingitud asjaolust, et kuigi avalik-õiguslikud juriidilised isikud on seotud materiaalse õigusega, siis on nende suhtes praktiliselt ja õiguslikult välistatud avalik-õiguslike ettekirjutuste sundtäitmine⁴¹⁵.

Ehitusloa lihtsustatud menetlus / ehitamisest etteteatamise menetlus. MBO 2002 eeskujul on liidumaad asunud ehitusloa menetlust dereguleerima, eesmärgiga vähendada halduskoormust. Peamiseks põhjuseks asjaolu, et „tavalise“ ehitusloa väljastamine nõuab pädevalt asutuselt projekti vastavust kõigile asjakohastele avalik-õiguslikele normidele, mis omakorda esitab kõrgendatud nõudmisi vastavate ametnike pädevusele kui ka ajalisele ressursile.

Enamik liidumaade ehitusseadusi näeb täna seega ette ehitusloa lihtsustatud või ehitamisest etteteatamise menetluse, mida võimaldatakse väiksematele ja eelduslikult väiksemat ohtu kätkevatele hooneklassidele, s.h. eelkõige väiksematele eramutele koos kõrval- ja abihoonetega⁴¹⁶. Järelevalveasutus kontrollib lihtsustatud menetluses üksnes piiratud ulatuses projekti vastavust avalik-õiguslikele normidele, piirdudes enamasti vastavusega planeeringule, nõuetega kujadele ning parklakohtadele või ka looduskaitse nõuetele. Et tagada ülejäänud, ametkondlikult kontrollimata nõuete täitmine, tuleb asutusele esitada pädevate isikute, kelleks on vastavate õigusaktide kohaselt kohati täiendavatele nõuetele vastavad arhitektid või ehitusinsenerid, kinnitused nõuetele vastavuse kohta (*Bautechnische Nachweise*). Taoline

⁴⁰⁹ Vrd. BauO-SH § 65 lg 1 p 2; BauO-MV § 57 lg 1 p 1.

⁴¹⁰ Vrd. BauO-SH § 65 lg 1 p 1; BauO-NV § 57 lg 1 p 2.

⁴¹¹ Vrd. VwGO § 73 lg 1.

⁴¹² Vt. ülal *.

⁴¹³ Vt. näiteks MBO § 61; BauO-HH § 60 koosmõjus Lisa 2; BauO-SH § 69.

⁴¹⁴ Vrd. näiteks BauO-SH § 83.

⁴¹⁵ Hoppe/Bönker/Grotefels, *ÖffBauR*, § 15 Rn. 17.

⁴¹⁶ Vrd. näiteks MBO §-d 62 ja 63; BauO-SH § 75; BauO-HH § 61.

ehitusliku järevalve erastamine on saanud Saksa erialakirjandusest kohati terava kriitika osaliseks, on aga täna praktikas toimiv reaalsus⁴¹⁷. Kui pädev asutus seaduses sätestatud aja jooksul ehitusluba ei väljasta või selle väljastamisest ei keeldu, siis sisaldavad liidumaade ehitusseadused osaliselt fiktsiooni, et ehitusluba loetakse antuks⁴¹⁸. Osalt aga ei väljastata ehitamisest etteteatamise menetluses (*Kenntnisgabeverfahren*) üldse ehitusluba⁴¹⁹. Ehitamisest etteteatamise menetluses on projekti nõuetele vastavuse kontrolli ulatus järevalveasutuse diskretsiooni otsus.

Lihtsustatud ehitusloa menetluses antud ehitusluba ning ehitamisest etteteatamise menetluses ehitamise keelamata jätmine ei kinnita, et kavandatav ehitis vastab kõigile asjakohastele avalik-õiguslikele normidele. Pigem kinnitab lihtsustatud menetluses väljastatud ehitusluba üksnes tegelikult kontrollitud⁴²⁰. Sellel on omakorda otsesed tagajärjed võimaliku riigi vastutuse puhuks juhul, kui projekt ei vasta asjakohastele nõuetele ja ehitusluba on seetõttu õigusvastane. Seetõttu võimaldavad osad liidumaad siiski soovi korral taotleda „tavalist“ loamenetlust⁴²¹.

Tähelepanu väärrib ka asjaolu, et liidumaade ehitusseadused näevad kohalikule omavalitsusele kui vastava hoonestusplaani (detailplaneering) kehtestajale tulenevalt BauGB § 36 lg 1 ls 3 ette võimaluse nõuda vähemalt lihtsustatud ehitusloa menetluse läbiviimist.

Ehitusloa taotlemine. Ehitusloa menetluse alustamiseks on ehitusloa taotluse esitamine kohustuslik. Ehitusloa taotlus allkirjastatakse nii ehitamise initsiaatori (*Bauherr*), kes ei pea olema omanik, kui osades liidumaades ka projekti koostaja poolt. Ehitusloa taotlus esitatakse pädevale esimese astme järevalveasutusele⁴²², mis on liidumaati erinev, või ka vallale⁴²³. Koos taotlusega tuleb pädevale asutusele esitada ka kõik dokumendid (*Bauvorlagen*), mis on vajalikud kavandatava ehitise nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Liidumaad on kehtestanud enamasti määruse tasandil loetelud dokumentidest, mis tuleb ehitusloa taotlusega koos esitada, ning nõuded neile⁴²⁴. Ehitusloa taotlemise dokumendid peavad olema allkirjastatud selleks pädeva isiku poolt, kelleks on enamasti arhitektid ja ehitusinsenerid⁴²⁵.

Kohaliku omavalitsuse nõusolek. BauGB § 36 lg 1 ls 1 kohaselt otsustatakse ehitise lubatavuse üle vastavalt BauGB §-dele 31, 33 kuni 35 koos valdadega (*Gemeinden*), s.t. valdade nõusolekul. Valla nõusolek on halduse sisene akt, s.t. seda ei saa eraldi vaidlustada⁴²⁶. BauGB § 36 lg 2 ls 3 näeb aga juhul, kui vald jätab õigusvastaselt oma nõusoleku andmata, ette võimaluse, et kõrgem järevalveasutus asendab valla õigusvastaselt andmata jäetud nõusoleku vastavalt liidumaa

⁴¹⁷ Vrd. näiteks Schulte, BauR 1998, 249, 252 j-d; Preschl, DÖV 1998, 45, 46j.

⁴¹⁸ Vrd. BauO-HH § 61 lg 3 ls 4.

⁴¹⁹ Nii näiteks: BauO-BW § 49 lg 1 koosmõjus § 51.

⁴²⁰ Uechtritz, NVwZ 1996, 640, 646.

⁴²¹ Näiteks: BauO-BW § 51 lg 7.

⁴²² BauO-HH § 70 lg 1.

⁴²³ BauO-BW § 52 lg 1 ls 1.

⁴²⁴ Sellest pikemalt koos edasiste viidetega: Finkelnburg/Ortloff, ÖffBauR (Bd. 2), lk. 106; näiteks Hamburgis Bauvorlagenverordnung (BauVorlVO) vom 31. Januar 2006, HmbGVBl. Nr. 8 vom 28. Februar 2006, lk 71 j-d, leitav internetis aadressil: *.

⁴²⁵ näiteks BauO-SH § 71 lg 3 j-d.

⁴²⁶ BVerwGE 48, 271, 278.

ehitusseadusele⁴²⁷. Kui ehitusluba antakse välja üldse ilma valla nõusolekuta või hoolimata valla põhjendatud keeldumisest, on valla õigus esitada tühistamiskaebus välja antud ehitusloa vastu⁴²⁸.

Ehitusloa kooskõlastamine asjakohaste pädevate asutuste poolt. Ehitusloa menetluses kooskõlastab menetlev järelevalveasutus ehitusprojekti vastavalt õigusaktidest tulenevale vajadusele teiste pädevate ja asjakohaste asutustega omal algatusel⁴²⁹.

Ehitusloa väljastamise õiguslikud tagajärjed. Formaalselt õiguspärane ehitusluba annab ehitusloa omanikule ka materiaalse õigusvastasuse korral õiguse ehitada ning teatud tingimustel ka kasutada⁴³⁰. Vastavalt haldusmenetluse üldistele sätetele võib pädev asutus aga materiaalselt õigusvastase ehitusloa tühistada. Formaalselt ja materiaalselt õiguspärane ehitusluba annab ehitusloa omanikule aga põhiseadusliku omandiõigusega kaetud säilivuse garantii hilisemate õiguskorra muudatuste vastu⁴³¹. Ehitusloa väljastamisel ei ole otseseid eraõiguslikke mõjusid. Kasutamata ehitusluba kehtib liidumaati kaks kuni neli aastat. Kasutamiseks loetakse siinkohal ehitamise alustamist ja jätkamist, s.t. et ehitusluba lõpeb kui ehitamine katkestatakse rohkem kui üheks aastaks⁴³². Ehitusloa kehtivuse tähtaega saab taotlusel reeglina korduvalt ühe aasta võrra pikendada⁴³³. Kasutatud ehitusluba, s.t. valmis ehitatud ehitise puhul, kehtib kuni ehitise püsimise lõpuni. Ehitusluba kehtib ka ehitusloa omaniku õigusjärglase suhtes.

Tüüpluba. Eraldi esiletoomist väärib liidumaade ehitusseadustest sisalduv võimalus väljastada ehitusluba ühe kindla konstruktsiooniga ehitistele, mis püstitatakse erineval ajal või samaaegselt erinevatesse asukohtadesse⁴³⁴. Selliste ehitistega on tegemist näiteks tüüprojektiga valmishoonete, mastide, kasvuhoonete jms puhul. Tüüploaga otsustab pädev järelevalveasutus ehitise nõuetele vastavuse üle, kuid see ei anna veel õigust ehitamiseks konkreetses asukohas ja konkreetsel juhul, s.t. ei asenda ehitusluba täielikult. Samas on menetlev asutus ehitusluba väljastades tüüploaga seotud ning saab kontrollida täiendavalt üksnes nõudeid, mida tüüploa väljastamisel ei ole kontrollitud, so. peamiselt üksnes ehitise vastavust entud kohas kehtivale planeeringule ning vastavad kohas kehtivatele looduskaitse nõuetele. Tüüpluba on ajaliselt piiratud ning kehtib reeglina maksimaalselt viis aastat.

2.6.1.2 Ettepanekud regulatsiooniks

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. Üldjuhul tuleb kõik ehitusprojektid kooskõlastada Päästeametiga ja kõikide võrguvaldajatega, keda ehitustegevus võiks puudutada olenemata sellest, kas võrguga soovitakse liituda või mitte. Praktikast võib Tallinna näitel osutada vajalikuks veel kooskõlastamine Tervisekaitse Inspektsiooniga (rahvatervise seaduses sätestatud juhtudel lasteasutuste ehitamisel), linnaosavalitsustega, Linnavalitsuse Keskkonnaametiga, Linnavalitsuse

⁴²⁷ Dippel, NwVZ 1999, 921, 922 j-d; Gross, BauR 1999, 560, 563j; OVG Lüneburg, BauR 2002, 592 j-d.

⁴²⁸ BVerwG v. 04.02.3000, NVwZ 2000, 1047; BVerwG v. 14.04.2000, NVwZ 2000, 1048.

⁴²⁹ Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 15 Rn. 40j.

⁴³⁰ BVerfG v. 15.12.1995, NVwZ-RR 1996, 483; Finkelnburg/Ortloff, ÖffBauR (Bd. 2), lk. 129.

⁴³¹ Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 15 Rn. 57.

⁴³² BauO-SH § 80 lg. 1.

⁴³³ BauO-SH § 80 lg. 2.

⁴³⁴ BauO-HH § 65; BauO-MV § 66 lg 4.

Kultuuriväärtuste Ametiga, Linnavalitsuse Kommunaalametiga, Linnavalitsuse Liiklusteenistusega, linnaaednikuga, linnadisaineriga, Maanteeameti, Lennuameti jne.

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 taotlemise õiguse reguleerimiseks pakub töögrupp kaks alternatiivi:

1) 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. Korterelamute puhul tuleb kehtestada eriregulatsioon, mille alusel tehakse otsus loa taotlemise kohta üldkoosolekul lihthäälte 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 taotlej isik. Selle alternatiivi plussiks on kaasomanike kaasatus ehitusloa taotlemise protsessi ning sellega hilisemate vaidluste vältimine. Teisalt võivad kaasomanike vahelised vaidlused ehitusloa taotlemise üle saada takistuseks ehitusprotsessile.

2) Ehitusluba võib taotleda igaüks (2002-2009 kehtinud regulatsioon). Sellise regulatsiooni eeliseks on lihtsus. Siiski on tekkinud olukordi korterelamutes, 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, ehituseksperdiisi tegemine või tellimine pädevalt teostajalt jne.

Töögrupp teeb ettepaneku sätestada võimalusena eelotsuse regulatsioon ehitusloa taotlemisel. Eelotsuse küsimine on otstarbekas näiteks tuvastamiseks, kas ehitusloa taotleja tõlgendab õigesti detailplaneeringut. Eelotsuse saamiseks tuleb esitada eskiisprojekt, mille kohta omavalitsus peab arvamuse andma 5 päeva jooksul. Eelotsuse riigilõiv võiks olla ca neljandik ehitusloa lõivust (ca 500 krooni). Samuti teeb töögrupp ettepaneku tagastada ehitusloa taotlejale pool riigilõivust juhul kui omavalitsus ehitusluba ei väljasta.

Tehnoloogilise arengu ja keskkonnasäästlikkuse nõuete pideva ülevaatamise tõttu tuleb ehitusloale anda tähtaeg, mis peaks olema 5 aastat. Luba on võimalik pikendada üksikelamu isiklikul otstarbel ehitamise korral ühekordselt viieks aastaks ilma täiendava riigilõivuta. Ülejäänud ehitiste puhul ei ole töögrupi hinnangul ehitusloa pikendamise võimaldamine otstarbekas.

Ehitusseaduse § 13-ga seonduvalt teeb töögrupp ettepaneku säilitada kehtiv regulatsioon, kuid selleks, et kohalikud omavalitsused asuksid täitma neile seadusega pandud kohustusi, sätestada võimalus, mille korral on huvitatud isikutel asendustäitmise korras asuda täitma kohaliku

omavalituse kohustust ja nõuda hiljem omavalitsuselt välja tehtud kulutused. Sellise regulatsiooni puhul peab ka sätestama võimaluse võõrale maale ehitamiseks ning ehitusloa taotlemise võimalikkuse huvitatud isikute poolt.

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 ehitusloa (või kirjalik nõusolek) vajalik kõikide tegevuste teostamiseks, mis klassifitseerivad ehitamisena. Ettepaneku kohaselt võiks ilma ehitusloata ehitada järgmisi hooned ja rajatisi, millel puudub avalikkusele suunatud funktsioon ning muud piirangud nagu näiteks muinsuskaitse või asumine miljöövärtuslikus piirkonnas:

- hooned, mille alune pind on kuni 20m² ja kõrgus kuni 5 m;
- rajatisi, mille ruumala on 20 m² x 5 m;
- teatud objektid loetelu alusel (näiteks ehitussoojakud, lipumastid vms);
- ehitise tehnosüsteemi osa asendamine samaväärsega

Ettepanekud eri liiki hoonetele ja rajatistele rakendatavatest nõuetest ja loamenetlustest on esitatud käesoleva kontseptsiooni lisas 1.

2.6.2 Kirjalik nõusolek ja ehitise teatis

2.6.2.1 Lähtekaalutlused

2.6.2.1.1 Eesti kehtiv õigus

Kirjaliku nõusoleku taotlemine

Kirjaliku nõusoleku regulatsioon paikneb EhS 3. peatükis „Ehitamisele esitatavad nõuded,“ paragrahvides 16 ja 17. Kirjalik nõusolek on haldusakt, millega kohalik omavalitsus annab taotluse esitanud isikule õiguse püstitada väikeehitist, mille ehitusalune pindala on 20–60 m² või muuta ehitise tehnosüsteeme. Kirjaliku nõusoleku taotlemine peaks tulenevalt läbiviidavate tööde väiksemast mahust ja keerukusest olema lihtsam kui ehitusloa taotlemine. Olulisim vahe kahe menetluse vahel on asjaolu, et kirjaliku nõusoleku taotlemiseks ei ole alati nõutud ehitusprojektile esitatavatele nõuetele vastava projekti esitamine. Siiski, kohalikul omavalitsusel on õigus enne kirjaliku nõusoleku andmist nõuda põhjendatud juhtudel ehitise ohutusest, samuti detailplaneeringust, projekteerimistingimustest ning ehitise arhitektuursetest ja ehituslikest lisatingimustest lähtuvalt ehitusprojekti.

Uues ehitusseaduse redaktsioonis, mis jõustus 1. mail 2009, on seoses sooviga lihtsustada akende ja uste vahetamist korterelamutes, see tegevus ehitamise mõiste ja seega ka ehitusloa nõude alt välistatud. Samas jäeti alles kohaliku omavalitsuse kirjaliku nõusoleku nõue nendeks juhtudeks, kus avatäidete vahetamine toimub miljöövärtuslikel aladel või vahetatakse avatäiteid viisil, mis muudab ehitise välisilmet.

Omaaegses planeerimis- ja ehitusseaduses ei sisaldunud konkreetset normi kirjaliku nõusoleku, kui konkreetse haldusakti, väljastamiseks, kuid sisaldus sarnastele tunnustele vastavaid sätteid, millele oli seaduse tekstis üldsõnaliselt viidatud. PESi §-s 40 on sätestatud, et kohaliku

omavalitsuse kirjalikul nõusolekul võib väikehoonet ehitada ilma ehitusprojekti, ehitusloa, kasutusloa ja ehitusjärelevalveta. Kuigi PESis ei sisaldu kirjaliku nõusoleku regulatsioon kehtiva ehituseaduses sisalduva normi kujul võib täheldada sellele sisult sarnast normi juba ka PESis.

EhS § 17 on määratud andmed, mida kirjaliku nõusoleku taotlus peab sisaldama. Kirjaliku nõusoleku taotluses sisalduvad andmed taotleja kohta, väikeehitise asukoha aadress ning väikeehitise asendiplaan või koordinaadid ja nimetus, kasutamise otstarve, kavandatav kasutuselevõtmise aeg ja olulised tehnilised andmed, ehitusprojekti olemasolu korral ehitusprojekti koostaja või kontrollija andmed, andmed omanikujärelevalve tegija kohta, andmed ehitamist teostava isiku kohta, kui need isikud on teada. Ajutise ehitise ehitamise korral esitatakse ka ehitise kasutamise taotletav aeg. Kirjaliku nõusoleku taotluses võib esitada taotluse mitme väikeehitise ehitamise kohta. Kirjaliku nõusoleku taotluse vorminõuded ja esitamise kord on kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega⁴³⁵.

Kohalik omavalitsus annab kirjaliku nõusoleku või keeldub selle andmisest 10 päeva jooksul kirjaliku nõusoleku taotluse saabumise päevast arvates või ehitusprojekti nõude korral ehitusprojekti esitamise päevast arvates. Kirjalik nõusolek on tähtajatu dokument ja see avaldatakse riikliku ehitisregistri veebilehel. Kirjalik nõusoleku kehtivusele on siiski lisatingimus, mille kohaselt kaotab kirjalik nõusolek kehtivuse, kui ehitamist ei ole alustatud kahe aasta jooksul nõusoleku andmise päevast arvates.

Kirjaliku nõusoleku väljastamisest keeldumine

Seadus loetleb üles juhud, millal kohalikul omavalitsusel on õigus keelduda taotlejale kirjaliku nõusoleku andmisest. Eesmärgiga vältida ametkondliku omavoli tekkimise võimalust on tegemist nõ suletud loeteluga ehk muudel juhtudel ei ole kohalikul omavalitsusel õigus keelduda. Seaduse §16 lõige 4 sätestab, et kirjaliku nõusoleku andmisest keeldutakse, kui ehitusprojekt ei vasta sellele esitatavatele nõuetele või ehitusprojekt ei vasta kehtivale detailplaneeringule või ehitise asukoht ei vasta kehtivale detailplaneeringule või ehitusprojekt ei vasta projekteerimistingimustele või ehitise ei vasta ehitise arhitektuursetele ja ehituslikele lisatingimustele või ehitise pärast selle tehnosüsteemide muutmist ei vasta ehitisele esitatavatele nõuetele. Antud loetelust selgub, et puudub võimalus keelduda nõusoleku andmisest juhul, kui ehitise ei ole kohaliku omavalitsuse hinnangul ohutu. Vastavalt haldusmenetluse läbiviimisel kehtivatele reeglitele peab kohalik omavalitsus võimaldama kirjaliku nõusoleku taotlejal kõrvaldada esitatud dokumentides ilmnenu puudused tähtaja jooksul, mis ei või olla lühem kui viis tööpäeva kirjaliku nõusoleku andmisest keeldumise aluse selgumise päevast arvates.

Väikeehitise teatis

Kirjalikku nõusolekut käsitlevatest paragrahvidest selgub ka kolmandat liiki ehitise, mida eraldi ei defineerita, kuid mille püstitamiseks seaduse kohaselt ei ole enne ehitise püstitamist kohalikul omavalitsusest vaja luba taotleda. Väikeehitiste puhul, mille ehitusalune pind on 0-20 m², ei näe seadus ette ei ehitusloa ega kirjaliku nõusoleku taotlemise nõuet. Kui selline ehitise paikneb detailplaneeringu kohustusega alal, on omanikul kohustus teavitada kohalikku omavalitsust kümme tööpäeva enne väikeehitise püstitamise alustamist esitades vormikohase taotluse ja ehitise asukohta kirjelduse krundil. Kui kohalik omavalitsus ei esita nimetatud tähtaja jooksul väikeehitise püstitamisele täiendavaid nõudeid või ei nõua omanikult lisaandmeid, võib ehitise

⁴³⁵ RTL 2003, 3, 25

omanik alustada väikeehitise püstitamist. Lisaks peab omanik esitama ehitise teatise viie tööpäeva jooksul väikeehitise püstitamise päevast arvates (EhS § 16 lõige 6). Regulatsiooni põhjendus on esitatud käesoleva töö ehitiste alaliike käsitlevas peatükis.

Hinnang kehtivale regulatsioonile

Lähtudes vajadusest minimiseerida halduskoormust ja vähendada võimalusel ettevõtjale ja kodanikule sellest tulenevaid kohustusi, oleks kirjaliku nõusoleku regulatsioon pidanud olema näide sellest, kuidas regulatsiooni järgimise koormavus on vastavuses tegevustega, mida soovitakse teostada. Kehtivas praktikas on suuremates omavalitsustes siiski kahjuks kujunenud normiks, et kirjaliku nõusoleku menetlus ei erine oluliselt ehitusloa menetlusest, kuna kohalikud omavalitsused nõuavad ehitusprojekti ka väikeehitistele põhjendusega, et see on ainuke lähtealus, mis annab adekvaatselt aimu ehitusloa taotleja soovist ning võimaldab hinnata ehitise ohutust.

Samuti on problemaatiliseks kirjaliku nõusoleku regulatsiooni rakendumine pelgalt ehitise aluspinnast lähtudes. Selliseks näiteks on eelkõige väiksemad rajatised nagu aiad, lipumastid, mänguväljakud ja muud sellised rajatised, mille ohutus või ohtlikkus ei tulene mitte ehitise alusest pinnast, vaid ehitise muudest omadustest. Sellele asjaolule on tähelepanu juhtinud ka Eesti Maaomavalitsuste Liit (MKM-s 2006. aastal läbiviidud küsitlus). Liit juhtis tähelepanu, et ehitise alune pindala ei ole kõige otstarbekam näitaja kohaliku omavalitsuse kirjaliku nõusoleku vajalikkuse alusena. Regulatsioon peaks lähtuma ehitise ohutuse printsiibist ja sellega seonduvatest riskiteguritest, kuid kuna riskitegurid on subjektiivne omadus, mille hindamise kriteeriumite sätestamine oleks väga keeruline. Päästeamet tegi kirjaliku nõusoleku teema juures märkuse selle kohta, et ilma kirjaliku nõusolekuta püstitatud väikeehitised võivad kujuneda ohuks ümbruskonna tuleohutusele ja soodustada isikute ebakompetentsusest tulenevate planeerimisvigade tõttu tuleõnnetuse korral tule levikut naaberehitistele. See oli ka üheks põhjuseks, miks ehitise taotlus väikeehitise püstitamise kohta tuleb alates 1.maist 2009 kohalikule omavalitsusele esitada enne ehitise püstitama asumist.

2.6.2.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani ehituseaduses sätestatakse, et seaduse reguleerimisalas määratletud ehitustöid ei tohi alustada kohaliku omavalitsuse poolt väljastatud ehitusloata. Kuid ehitusmääruse sätetega võib piirata ehituslubade kohta kehtestatud nõudeid, sealhulgas võib sätestada teatavatele ehitise liikidele nimetatud nõuetest täieliku või osalise erandi tegemise. Kuigi selline regulatsioon sarnaneb oma sisult Eesti seaduse kirjaliku nõusoleku regulatsioonile, siis seaduse tasemel konkreetset erisust ei tehta.

Norra

Norra planeerimis- ja ehitusseadus teeb üldprintsipi vahet juhtudel, millede puhul on vajalik loa taotlemine või kehtivast normist erandi tegemise taotlemine ning nendel juhtudel mille puhul loa taotlemine ei ole vajalik. Seaduses on veel erinevaid üksikjuhte mille puhul on nõutav kohaliku omavalitsuse teavitamine. Teavitamise viis ei ole seaduses täpsustatud vaid on antud üldised põhimõtted. PIESis ei sisaldu EhS kirjaliku nõusoleku kui loamenetluse lihtsustatud vormi, väljastamise institutsiooni analoogi.

Soome

Vastavalt Soome maakasutus- ja ehitusmääruse §-le 49 sätestatakse igasugune vajadus esitada kohalikule ehitusjärelevalvele spetsiaalseid jooniseid ja raporteid ehitusloas, stardikoosolekul või spetsiaalse vajaduse korral ka ehitustegevuse käigus. Samas tuuakse ka välja, et see säte ei pruugi kehtida väikeehitiste puhul, mis on struktuurilt ja tehniliselt lihtsad. Paragrahvist 61 võib välja lugeda, et detailplaneeringu kohustuseta aladel võib ehitusmäärusega ette näha, et loamenetlus asendatakse teavitamismenetlusega juhul, mis rakendub väiksematele välisehitisele (v.a saunad), mis on ühendatud olemasoleva ehitisega või vajalikud põllumajanduslikel eesmärkidel.

Saksamaa

MBO 2002 eeskujul on liidumaad asunud ehitusloa menetlust dereguleerima, eesmärgiga vähendada halduskoormust. Peamiseks põhjuseks asjaolu, et „tavalise“ ehitusloa väljastamine nõuab pädevalt asutuselt projekti vastavust kõigile asjakohastele avalik-õiguslikele normidele, mis omakorda esitab kõrgendatud nõudmisi vastavate ametnike pädevusele kui ka ajalisele ressursile.

Enamik liidumaade ehitusseadusi näeb täna seega ette **ehitusloa lihtsustatud või ehitamisest etteteatamise menetluse**, mida võimaldatakse väiksematele ja eelduslikult väiksemat ohtu kätkevatele hooneklassidele, s.h. eelkõige väiksematele eramutele koos kõrval- ja abihoonetega⁴³⁶. Järelevalveasutus kontrollib lihtsustatud menetluses üksnes piiratud ulatuses projekti vastavust avalik-õiguslikele normidele, piirdudes enamasti vastavusega planeeringule, nõuetega kujadele ning parklakohtadele või ka looduskaitse nõuetele. Et tagada ülejäänud, ametkondlikult kontrollimata nõuete täitmine, tuleb asutusele esitada pädevate isikute, kelleks on vastavate õigusaktide kohaselt kohati täiendavatele nõuetele vastavad arhitektid või ehitusinsenerid, kinnitused nõuetele vastavuse kohta (*Bautechnische Nachweise*). Taoline ehitusliku järelevalve erastamine on saanud Saksa erialakirjandusest kohati terava kriitika osaliseks, on aga täna praktikas toimiv reaalsus⁴³⁷. Kui pädev asutus seaduses sätestatud aja jooksul ehitusluba ei väljasta või selle väljastamisest ei keeldu, siis sisaldavad liidumaade ehitusseadused osaliselt fiktsiooni, et ehitusluba loetakse antuks⁴³⁸. Osalt aga ei väljastata ehitamisest etteteatamise menetluses (*Kenntnisgabeverfahren*) üldse ehitusluba⁴³⁹. Ehitamisest etteteatamise menetluses on projekti nõuetele vastavuse kontrolli ulatus järelevalveasutuse diskretsiooni otsus.

Lihtsustatud ehitusloa menetluses antud ehitusluba ning ehitamisest etteteatamise menetluses ehitamise keelamata jätmine ei kinnita, et kavandatav ehitis vastab kõigile asjakohastele avalik-õiguslikele normidele. Pigem kinnitab lihtsustatud menetluses väljastatud ehitusluba üksnes tegelikult kontrollit⁴⁴⁰. Sellel on omakorda otsesed tagajärjed võimaliku riigi vastutuse puhuks juhul, kui projekt ei vasta asjakohastele nõuetele ja ehitusluba on seetõttu õigusvastane. Seetõttu võimaldavad osad liidumaad siiski soovi korral taotleda „tavalist“ loamenetlust⁴⁴¹.

⁴³⁶ Vrd. näiteks MBO §-d 62 ja 63; BauO-SH § 75; BauO-HH § 61.

⁴³⁷ Vrd. näiteks Schulte, BauR 1998, 249, 252 j-d; Preschl, DÖV 1998, 45, 46j.

⁴³⁸ Vrd. BauO-HH § 61 lg 3 ls 4.

⁴³⁹ Nii näiteks: BauO-BW § 49 lg 1 koosmõjus § 51.

⁴⁴⁰ Uechtritz, NVwZ 1996, 640, 646.

⁴⁴¹ Näiteks: BauO-BW § 51 lg 7.

Tähelepanu väärrib ka asjaolu, et liidumaade ehitusseadused näevad kohalikule omavalitsusele kui vastava hoonestusplaani (detailplaneering) kehtestajale tulenevalt BauGB § 36 lg 1 ls 3 ette võimaluse nõuda vähemalt lihtsustatud ehitusloa menetluse läbiviimist.

2.6.2.2 Ettepanekud regulatsiooniks

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.

Ehitise teatise regulatsioon ei ole rakendunud, mistõttu teeb töögrupp ettepaneku see kaotada. Pigem tuleks täpsemalt lahti kirjutada, milliseid väikehooneid või rajatise on lubatud ilma loamenetluseta ehitada ning sätestada, kuhu ehitamine on keelatud näiteks tuleohutuses lähtuvatel kaalutlustel. Selged sätted õigusaktides ja järelevalvepädevus annavad ehitusjärelevalve teostajale piisavad võimalused kontrollida ehitustegevust ja vajadusel rakendada meetmeid ebaseaduslike ehitiste eemaldamiseks.

Ettepanekud eri liiki hoonetele ja rajatistele rakendatavatest nõuetest ja loamenetlustest on esitatud käesoleva kontseptsiooni lisas 1.

2.6.3 Kasutusluba

2.6.3.1 Lähtekaalutlused

2.6.3.1.1 Eesti kehtiv õigus

Kasutusloa mõiste tõi ehitusõigusesse planeerimis- ja ehitusseadus. PES § 1 sätestas seaduse eesmärgi ja reguleerimisala, milleks oli muu hulgas vajadus reguleerida riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid ehitiste kasutamisel. Ehitise kasutamist reguleeris seadus kasutusloa kaudu, mis ei tähendanud mitte ainult seda, et ehitist lubatakse hakata kasutama, vaid ka seda, missugusel otstarbel ehitist võib kasutada. Kasutusluba oli sätestatud PES § 58 kui luba, mille kohalik omavalitsus annab ehitusloa alusel projekti kohaselt valminud ehitisele. Kasutusloa põhimõtted olid reguleeritud läbi väljaandmise ja ehitise kasutusloa alusel kasutamise.

Kehtivas õiguses on kasutusloaga seotud regulatsiooni täiendatud. Vastavalt EhS § 32 lõikele 1 on ehitise kasutusluba on kohaliku omavalitsuse nõusolek, et valminud ehitise või selle osa vastab ehitisele ettenähtud nõuetele ja seda võib kasutada vastavalt kavandatud otstarbele. Seega peab kohalik omavalitsus kasutusloa väljastamisel kaalutlema ehitise ohutusega seonduvat ning otsustama, kas esitatud ehitusprojekti ja muude tehniliste dokumentidega kavandatud ja nende järgi valmis ehitatud ehitist tohib kasutada mingil kindlal otstarbel. Sarnaselt ehitusloaga on ka kasutusluba haldusakt. Selle eesmärk on kontrollida projekteeritud ehitise, teostatud ehitustööde ja valminud ehitise vastavust nõuetele.

Erandlikult ei pea kasutusluba olema riigisaladusega seotud ehitisele või salastatud välisteabega seotud ehitisel, riigikaitse ehitisel, väikeehitisel (v.a elamiseks kasutataval väikeehitisel). Meie muutuvast ühiskonnas võib juhtuda, et ehitiste riigikaitse kasutus või salastatuse aste muutub. Kui riigikaitse ehitise või varem riigisaladusega seotud ehitise võetakse tavakäibesse, siis tuleb taotleda uus kasutusluba, sealhulgas koostada ehitusprojekt või mõõdistusprojekt.

Lisaks on ehitusseaduse rakendussätetes sätestatud erisused kasutusloa olemasolule enne planeerimis- ja ehitusseaduse jõustumist, st enne 1995. aasta 22. juulit, õiguslikul alusel ehitatud ehitisel (EhS § 72 lg 2). Enne PES jõustumist õiguslikul alusel ehitatud ehitist võib kasutada ainult vastavalt ehitisele ettenähtud kasutamise otstarbele. Seda küll juhul, kui mõni muu seadus ei sätesta kasutusloa olemasolu vajadust.

Ehitusseaduse § 32 lõike 3 kohaselt võib valminud ehitist või selle osa kasutada ainult ettenähtud otstarbel. Kasutamise otstarbed märgitakse nii ehitusloale kui kasutusloale. Majandus- ja kommunikatsiooniministrile antud on volitusnorm „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu” välja andmiseks EhS § 26 lõikega 5.

Ehitusseaduse § 32 lõike 4 järgi avalikustatakse kasutusloa andmed ehitisregistri veebilehel. Avalikustatud andmed on kättesaadavad veebilehelt ka järelevalve tegijale, seega ei ole vaja ehitise omanikul esitada paberil kasutusloa ehitusjärelevalvet või riiklikku järelevalvet tegevatele ametnikele.

EhS § 32 lõige 5 sätestab majandus- ja kommunikatsiooniministrile volitusnormi, mille alusel on 24. detsembri 2002. a kehtestatud määrus nr 67 „Kasutusloa vorminõuded”⁴⁴². Võrreldes kasutusloale kantavaid andmeid EhS §-s 37 ja määruuses toodud kasutusloa vormile kantavaid andmeid, võib järeldada, et kasutusloa vorminõuded laiendavad kasutusloale kantavate andmete ulatust tugevalt.

Lisaks eelnevale on kasutusloa kohta käivaid sätteid veel leida erinevatest teistest seadusest.

2.6.3.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Praktikas esilekerkivaks suurimaks probleemiks kasutuslubade taotlemisel on omavoliliste ehitiste või ehitustööde ehk siis ehitusloata ehitamise korral ehitisele kasutusloa taotlemine. Kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleb taotleda kõigepealt ehitsluba ja seejärel kasutusluba.

2.6.3.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseaduse § 4 sätestab üldnõude, et 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 ja nõuetekohased tuletõrjevõimalused kooskõlas hädaolukordade ohjamise seadusega. Reeglina eeldatakse, et need nõuded on täidetud juba enne ehitamise alustamist, kuid kui see nii ei ole, võib selleks, et nimetatud tööd oleksid tehtud enne ehitise kasutuselevõttu, nõuda tagatist. Ehitusseaduse § 16 sätestab, et §-s 2 nimetatud ehitamise tulemusel (uusehitise püstitamine; ehitise ümberehitamine; ehitise kasutusotstarbe muutmine; ehitise lammutamine) valminud ehitisi ei tohi kasutusele võtta ilma kohaliku omavalitsuse loata. Elamu- ja linnaminister võib ehitismäärusega piirata kasutusloa kohta kehtestatud nõudeid, sealhulgas võib sätestada

⁴⁴² RTL, 06.01.2003, 4, 41

teatavatele ehitise liikidele nimetatud nõuetest täieliku või osalise erandi tegemise. Ehitismäärusega võib sätestada ka ehitiste ajutise kasutuselevõtu võimaluse enne selle täielikku valmimist (§ 16).

Taani ehitusseadus ei sätesta nõudeid ega regulatsiooni kasutusloa väljastamisele. Ehitusseaduse 4. peatükk sätestab üldised haldusmenetluse sätted loa taotlusele täpsustamata kasutusloa erinevust. Taani ehitusseadus näeb ette võimaluse küsida tasu kasutusloa taotluse käsitlemise eest kohalikus omavalitsuses. Vastavalt § 28-le kehtestab selle kohta täpsemad eeskirjad elamu- ja linnaminister.

Taani ehitusseadus ei sätesta nõudeid kasutusloa kehtivuse kohta rohkem, kui märgib, et §-s 26, et kohalik omavalitsus võib kasutusloa anda ajutiselt või täpsemalt määratletud ajavahemikuks juhul, kui ehituse eriline laad, teostusviis, asukoht või muud erilised asjaolud muudavad ajalise piirangu seadmise vajalikuks.

Taani ehitusseaduse järgi vastutab kohalik omavalitsus seaduse ja eeskirjade järgimise eest lubade menetlemisel, samuti vastutab ta korralduste täitmise eest 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 (§ 16A).

Taani ehitusseadus ei näe ette kasutusloa kehtetuks tunnistamist, kuid sätestab kohaliku omavalitsuse õiguse kanda seadusevastase asjaolu seadustamist nõudev korraldus omaniku kulul maaregistrisse. Kui seadusevastane asjaolu on kõrvaldatud, laseb kohalik omavalitsus korralduse maaregistrilt kustutada (§ 16A). Kui kohaliku omavalitsuse ebaseadusliku asjaolu seadustamise korraldust ei täideta, võib kohus otsustada, et 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 korralduse täitmise tagamiseks kasutada, võib kohalik omavalitsus astuda vajalikud sammud ebaseadusliku asjaolu seadustamiseks omaniku kulul (§ 17).

Norra

Norra ehitus- ja planeerimisseadus ehitise kasutusloa mõistet ei sätesta. Samas märgib § 99, et ehitist või selle asjassepuutuvat osa ei tohi kasutusele võtta enne valmimistõendi (lõpliku kasutusloa) andmist.

Norra ehitus- ja planeerimisseadus sätestab, et kui ehitist valmib, peab järelevalve eest vastutav isik läbi viima lõppülevaatus. Lõppülevaatus peab hõlmama ka õuealasid, juurdepääsuteid ja muid võimalikke loaga seatud tingimusi. Kui sellega ei kaasne probleeme, võib kohalik omavalitsus otsustada, et väiksemate projektide puhul võib lõppülevaatus ära jätta. Ehitustehniliste paigaldiste puhul võidakse enne nende kasutuselevõttu väljastada opereerimisluba. Opereerimisluba võib olla tähtajaline ning kuuluda kindla paigaldise juurde. Kui leitakse, et projekt on teostatud kooskõlas loa ja kehtivate sätetega, väljastab kohalik omavalitsus valmimistõendi (lõpliku kasutusloa). Kui kohalik omavalitsus leiab, et sellega ei kaasne probleeme, võidakse väheoluliste puuduste avastamisel väljastada ajutine kasutusluba. Puudused tuleb likvideerida kohaliku omavalitsuse poolt seatud tähtaja jooksul. Kohalik omavalitsus võib nõuda puuduste likvideerimise suhtes tagatise esitamist. Kohalik omavalitsus võib ühtlasi pärast lõppülevaatus läbiviimist anda ajutise kasutusloa ehitist osale, kui omavalitsus leiab, et asjassepuutuva osa kasutuselevõtmisega enne terve ehitist valmimist ei kaasne probleeme (§ 99).

Norra ehitus- ja planeerimisseadus ei sätesta nõudeid kasutusloa kehtivuse kohta rohkem, kui märgib, et §-s 99, et kohalik omavalitsus võib anda ajutise kasutusloa ehitise osale, kui omavalitsus leiab, et asjassepuutuva osa kasutuselevõtmisega enne terve ehitise valmimist ei kaasne probleeme. Kasutusloa kehtetuks tunnistamise kohta Norra ehitus- ja planeerimisseadus nõudeid ei kehtesta

Soome

Soome maakasutus- ja ehitusseaduse paragrahvis 153 sätestatakse, et ehitist ei või enne kasutusele võtta kui sellele on tehtud lõplik inspektsioon ja kasutamiseks heakskiidetud. Kõik eriseadustest tulenevad ülevaatused tuleb teha enne lõplikku inspekterimist. Lõpliku inspekterimise taotlemiseks peavad olema olemas kõik vajalikud kasutus- ja hooldusjuhendid.

Saksamaa

Huvitaval kombel ei tunta Saksamaal hoone kui terviku kasutusloa, vaid opereeritakse ehitusloa kehtivusega. S.t. et liidumaade ehitusseadused näevad küll ette ehitise tellija (*Bauherr*) teavitamiskohustuse kindlate ehitusetappide valmimisest ning annavad pädevale järelvalveasutusele õiguse kontrollida vastavatel etappidel ehitise vastavust nõuetele. Kuid kui järelvalveasutus kontrolli mingi kindla aja jooksul ei teosta või ei keela edasist ehitamist või kasutamist kuni kontrolli läbiviimiseni (reeglina on selliseks ajavahemikuks kaks nädalat), siis loetakse, et võib jätkata ehitamisega või valmis ehitist võib asuda kasutama (viimast eeldusel, et ehitise on valmis, ohutu ning vastab kõigile ehitusloa andmise hetkel kehtivatele nõuetele).

Küll aga näevad liidumaade ehitusseadused ette ehitiste üksikute olulisemate ja eelduslikult ohtlikumate osade ekspertiise, s.t. et loetletud ehitiste osade või tehnosüsteemide kasutamine on lubatud üksnes pärast seda, kui pädev ekspert on andnud selleks oma loa ja kinnitanud sellega vastava osa või süsteemi vastavust nõuetele⁴⁴³. Osalt nähakse ka ette, et koos teatega ehitise valmimise kohta, tuleb esitada ka pädeva eksperdi kinnitus ehitise kui terviku nõuetele vastavuse kohta⁴⁴⁴. Ehitusloa menetluseta ehitiste puhul (väikeehitised) ehitise valmimisest teavitamist ning ehitise nõuetele vastavuse ekspertiiside esitamist reeglina ein nõuta⁴⁴⁵.

2.6.3.2 Regulatsiooni ettepanek

Ehitusseaduse kasutusloa regulatsioon ei ole eramute puhul rakendunud, kuna järelevalve on olnud puudulik ning isikutel puudub motivatsioon ja kohati isegi teadlikkus kasutusloa taotlemise vajalikkusest. Korterelemute ja äripindade puhul nimetatud probleemi ei eksisteeri, kuna kasutusloa 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 väljastamisel kontrollitakse reeglina ehitise vastavust sellistele ehitisele esitatavatele nõuetele, mis kehtisid ehitusloa väljastamise hetkel (tähtajalise ehitusloa puhul). Avalikel eesmärkidel kasutatavad

⁴⁴³ BauO-SH § 88 lg 1 (tulekolded, korstnad jms);

⁴⁴⁴ BauO-HH § 77 lg 2 ls 2.

⁴⁴⁵ Vrd. BauO-HH § 77 lg 2 ls 1.

ehitiste osas võib olla eriregulatsioon. Ehitusloata ehitatud ehitiste puhul on otstarbekas kaaluda kasutusloa taotlemise eriregulatsiooni sätestamist väikeehitiste ja üksikelamute puhul.

Kuna ehitamise eesmärgiks on ehitise kasutamine, siis oleks ehitus- ja kasutusloa menetluste puhul õigusselguse huvides mõistlik need menetlused oma paratamatus järgnevuses ühtlustada.

2.7 Ehitise ja ehitamisega seotud isikud

2.7.1 Nõuded ehitusalal tegutsevale ettevõtjale

2.7.1.1 Lähtekaalutlused

2.7.1.1.1 Eesti kehtiv õigus

Eestis reguleerivad ehitusalal tegutseva ettevõttega seotud küsimusi ehitusseaduse §§ 41-54. Tegemist on erinormidega isikule, kes soovib antud tegevusalal pakkuda teenuseid või kaupu. Ehitusalal tegutseva ettevõtjaga on seotud nii mõnedki Euroopa Liidu aluspõhimõtted ja printsiibid. Euroopa Liidu aluslepingud⁴⁴⁶ sätestavad vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ning õigusriigi põhimõtted. Samuti sätestatakse ühtse siseturu loomise eesmärk, kus on tagatud kaupade, teenuste, kapitali ja tööjõu vaba liikumine.

Põhiõigust harta⁴⁴⁷ art 16 kohaselt tunnustatakse ettevõtlusvabadust ühenduse õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavade kohaselt. Ettevõtlusvabadus on üks vaba turumajanduse alusprintsiipe, mida tuleb teostada võrdsuspõhimõtet järgides. Ettevõtlusvabadus koosneb õigustest majandus- või ärilise tegevusele, lepinguvabadusele ning vabale konkurentsile, mida on tunnustanud ka Euroopa Ühenduste Kohus. Euroopa Ühenduse Kohus on tunnustanud vabadust tegeleda majandusliku või kaubandusliku tegevusega lahendis *Nold vs Komisjon*⁴⁴⁸, kus kohus leidis, et peab kõikide liikmesriikide õigussüsteemide kohaselt olema ametiasutuste sekkumisel füüsilise või juriidilise isiku erategevusse õiguslik alus ja seadusega ette nähtud põhjendus, mistõttu need süsteemid kaitsevad, ehkki erinevates vormides, meelevaldse või ebaproportsionaalse sekkumise eest. Sellise kaitse vajalikkust tuleb tunnustada ühenduse õiguse üldpõhimõttena. Samuti TAR Lazio eelotsuse asjas, mis puudutas SpA Eridiana ja SpA Societa italiana per l'industria degli zuccheri vahelist vaidlust⁴⁴⁹. Vastavas lahendis selgitas kohus põhiõigusi käsitlevas osas, et majandustegevusega tegelemine tuleb tagada, sest see on osa põhiõigustest, mida püütakse samuti ühenduse õigusega kaitsta.

Ehitusalal tegutsevale ettevõttele ei ole Euroopa Liidu tasandil kehtestatud kindlaid reegleid. Käsitletavat valdkonda puudutavad kaudselt kaubanduslike tõkete kõrvaldamine, ühisturu harmoniseerimine ning tolli- ja konkurentsipoliitika, tarbija- ning keskkonnakaitse. Arhitektidega seotud regulatsiooni puudutab ka Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu 7. septembri 2005.a direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta.

Põhiseaduse § 31 sätestab, et Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Vastav paragrahv sätestab ettevõtlusvabaduse põhimõtte. PS § 31 II lause ütleb, et seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus

⁴⁴⁶ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu konsolideeritud versioon. Euroopa Ühenduste Teataja C 321E, 29. detsember 2006

⁴⁴⁷ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Internetis: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/et/oj/2004/c_310/c_31020041216et00410054.pdf

⁴⁴⁸ J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities. Judgment of the Court of 14 May 1974. Case 4-73

⁴⁴⁹ SpA Eridania - Zuccherifici nazionali v SpA Societa italiana per l'industria degli zuccheri. Judgment of the Court of 27 September 1979. Case 230/78

ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Ettevõtlusvabadus on kõigi ja igauhe õigus. Ettevõtlusvabadus laieneb PS § 9 lg 2 kohaselt ka juriidilistele isikutele. PS § 31 II lause lubab seadusega kehtestada piirangud ettevõtlusvabadusele. Need piirangud puudutavad ettevõtlusega tegelevaid isikuid ja tegevusvaldkondi. Seadus ei pea kõiki piiranguid detailselt kirjeldama, küll aga peab seadus määrama raamid, mille piires võib täitevvõim seaduse sätteid täpsustada⁴⁵⁰. Riigikohus on 28. aprilli 2000. a lahendis nr 3-4-1-6-00 öelnud, et ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse⁴⁵¹. Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud ka siis, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt⁴⁵². Ettevõtlusvabaduse piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui seda normi legitiimsel eesmärgiga saab põhjendada. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga⁴⁵³. Piirangud on õigustatud ka tarbijate kaitse, äriühingu usaldusvääruse ja muude legitiimsete eesmärkide saavutamiseks⁴⁵⁴.

Siinkohal tuleb mainida, et võrdlusriikide Taani ja Norra konstitutsioonid ettevõtlusvabaduse põhimõtet ei sisalda. Norra põhiseaduse art 101 kehtestab keelu, mille kohaselt ei tohi kellelegi anda eelisõigust, mis sätestaks kaubandus- ja tööstusvabadusele piiranguid⁴⁵⁵. Taani põhiseaduse art 74 sätestab, et igasugune vaba ja võrdse kaubandustegevuse piirang on põhiseaduse kohaselt tühine, kui seda ei õigusta avalikud huvid^{456 457}.

Äriseadustiku (edaspidi ÄS) § 1 kohaselt on ettevõtja füüsiline isik, kes pakub oma nimel tasu eest kaupu või teenuseid ning kaupade müük või teenuste osutamine on talle püsivaks tegevuseks, ning seaduses sätestatud äriühing. Ettevõtte on majandusüksus, mille kaudu ettevõtja tegutseb. Seega ei ole ettevõtte näol tegemist äriühinguga, mille aktsiaid või osasid saaks müüa, vaid äriühingu, füüsilisest isikust ettevõtja või muu juriidilise isiku (MTÜ, sihtasutuse või avalikõigusliku juriidilise isiku) majandusüksusega. Ettevõtte olemuse avamisel on oluline, et ühel äriühingul ei pruugi olla ainult üks ettevõtte⁴⁵⁸.

EhS § 41 lubab ettevõtjal ehitusalal tegutseda, kui ta on ettevõtja äriseadustiku tähenduses, tal on majandustegevuse registri registreering, tal on õigussuhe EhS §-s 47 sätestatud vastutava spetsialistiga või peab füüsilisest isikust ettevõtja ise olema pädev tegutsema vastutava spetsialistina.

Ehitusalal tegutsevatele ettevõtjale on EhS §§-s 48-54 sätestatud valdkonnaspetsiifikast tulenevad kohustused. Sealjuures on eristatud ehitusettevõtja, projekteerimisettevõtja, omanikujärelevalvet tegeva ettevõtja, ehitusuuringuid tegeva ettevõtja, ehitusprojektide ekspertiise tegeva ettevõtja, ehitise ekspertiise tegeva ettevõtja, hoonete energiamärgiseid väljastava ettevõtja, hoonete

450 RKPJKo 17.03.1999 – RT III 1999, 9, 89

451 RKPJKo 28.04.2000 – RT III 2000, 12, 125

452 RKPJKo 06.03.2002 – RT III 2002, 8, 74

453 RKPJKo 28.04.2000 – RT III 2000, 12, 125

454 Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Toimetuskolleegium: E.-J. Truuväli, O. Kask, L. Lehis jt. Juura, Õigusteabe AS 2002, lk. 272

455 Norra põhiseadus. Kättesaadav internetis: http://www.servat.unibe.ch/icl/no00000_.html. viimati vaadatud: 30.09.2008

456 Taani põhiseadus. Kättesaadav internetis: http://www.servat.unibe.ch/law/icl/da00000_.html. viimati vaadatud: 30.09.2008

457 http://people.plan.aau.dk/~est/Valuation/BBR/housing_building_and_urban_affairs_in_denmark.pdf

458 AB Tark & Co. Ühinemised ja omandamised. AS Äripäev. Tallinn, 2007, lk. 158

energiaauditeid tegeva ettevõtja ning ehitusjuhtimisega tegeleva ettevõtja kohustused. EhS §-st 41 tulenevat nõuet ei tule järgida üksikelamu, suvila, aiamaja, taluhoone ja väikeehitise enda tarbeks ehitamise korral (EhS § 12 lg 4).

Lisaks ehitusseadusele käsitlevad eri liiki ehitustööde tegemist veel teeseadus⁴⁵⁹, raudteeseadus⁴⁶⁰, muinsuskaitseadus⁴⁶¹, elektriohutusseadus⁴⁶², küttegaasi ohutuse seadus⁴⁶³, surveseadmete ohutuse seadus⁴⁶⁴ ning lifti ja köistee ohutuse seadus⁴⁶⁵. Seega võib ettevõtjale esitatavad nõuded jagada laias laastus kaheks: ehitusseaduses esitatavad nõuded ja teistes seadustes esitatavad nõuded. Üldiselt on lähtunud ehitusseaduse loogikast ning nõutav on majandustegevuse registri registreering ning kohustus omada töö tegemiseks pädevat isikut – nimetatakse kas vastutavaks spetsialistiks/töötajaks või töid juhtivaks isikuks. Mõnedel juhtudel on säilinud tegevusloa olemasolu kohustus.

Vastutava spetsialisti nõue

Vastutava spetsialisti regulatsioon tuleneb planeerimis- ja ehitusseadusest, mille § 46 kohaselt anti ettevõtjale tegevusloa nendeks töödeks, mille juhtimiseks oli ettevõtjal ehituseriala vastutav spetsialist, kellele esitatavad nõuded sätestati Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras.

Lähtudes EhS §-st 47 lg 1 on vastutav spetsialist isik, kes on pädev kas ehitamise, projekteerimise, ehitusuuringute tegemise, omanikujärelevalve, hoonete energiaauditite ning ehitusprojektide või ehitiste ekspertiiside tegemise, hoonete energiamärgiste väljastamise või ehitusjuhtimisega tegelemiseks ja kontrollimiseks ning nõustab ettevõtjat, et oleks tagatud käesolevas seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimine. Vastutava spetsialisti olemasolu või temaga sõlmitud õigussuhe on vajalik, et täita EhS §-st 41 lg 1 p 2 tulenevaid nõudeid. Ehitusseadus võimaldab vastutava spetsialisti pädevust tõendada kas erialase kõrghariduse ja erialase kolmeaastase töökogemusega või kutsekvalifikatsiooni omamisega. Alates 1. maist 2009. aastal jõustuv ehitusseaduse teeb täpsustuse, et ettevõtja võib registreeritud tegevusalal tegutseda vastutava spetsialisti pädevuse ulatuses. Pädevus on siinkohal jäetud defineerimata. Lähtudes EhS §-st 47 lg 1 p 1, kus pädevus on kirjeldatud tegevuste kaupa, võib eeldada, et vastutava spetsialisti pädevus peab tagama seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimise. Lisaks täpsustatakse vastutava spetsialisti erialase töökogemuse arvutamise aluseid. Töökogemust arvestatakse alates 1. maist 2009 erialast kõrgharidust tõendava dokumendi väljaandmise kuupäevast. Eelnõu autorid põhjendavad sellist valikut järgnevalt: kuna eriala saadakse hariduse omandamisel, siis ka erialane kogemus saab tekkida alles pärast kooli lõpetamist ja vastava hariduse omandamist. Kehtivas seaduses on vastutava spetsialist pädevuse hingamiseks olemas kaks kõrvuti eksisteerivat võimalust, mille kohaselt vastutaval spetsialistil võib olla kas kõrgharidus ja erialane töökogemus või kutse. Peame põhjendatuks mitte muuta kehtivat süsteemi. Erialase kõrghariduse ja erialase

⁴⁵⁹ Teeseadus - RT I 1999, 26, 377 ... RT I 2007, 66, 408

⁴⁶⁰ Raudteeseadus - RT I 2003, 79, 530 ... RT I 2008, 30, 191

⁴⁶¹ Muinsuskaitseadus - RT I 2002, 27, 153 ... RT I 2008, 3, 24

⁴⁶² Elektriohutusseadus - RT I 2007, 12, 64 ... RT I 2008, 30, 191

⁴⁶³ Küttegaasi ohutuse seadus - RT I 2002, 49, 311 ... RT I 2008, 30, 191

⁴⁶⁴ Surveseadme ohutuse seadus - RT I 2002, 49, 309 ... RT I 2008, 30, 191

⁴⁶⁵ Lifti ja köistee ohutuse seadus - RT I 2002, 50, 312 ... RT I 2008, 30, 191

töökogemuse olemasolu ei välista kutsekvalifikatsiooni omistamist kutseeaduse tähenduses, kutse on sellisel juhul lisandväärtuseks⁴⁶⁶.

Vastutava spetsialisti kutsekvalifikatsiooni tõendamine ehitusvaldkonnas toimub kutseeaduse⁴⁶⁷ vana redaktsiooni alusel. Alates 1. septembrist 2008 kehtib kutseeaduse uus versioon mis erineb mõistekasutuselt⁴⁶⁸ ning kvalifikatsioonitasemete liigituselt. Kontseptsiooni kirjutamise hetkel ei olnud veel uue kutseeaduse muudatusi sisse viidud, seega hetkel saab käsitleda vanast regulatsioonist tulenevat problemaatikat. Ehitusvaldkonna kutsete esimest, teist ja kolmandat kutsekvalifikatsiooni omistav organ on Eesti Ehitusettevõtjate Liit (edaspidi EEEL). EEEL on Euroopa ehitusfirmasid ühendava Kutseorganisatsiooni FIEC liige. Kutse andmise täpsem kord on reguleeritud EEEL koduleheküljel⁴⁶⁹. Kutseomistamine on vabatahtlik, toimub taotleja kirjaliku avalduse alusel ja on tasuline.

Uues EhS-s on seoses teenuste direktiivi 2006/123/EÜ⁴⁷⁰ jõustumisega 28. detsembrist 2009 täiendatud ehitusseaduse sätteid, mis käsitlevad välisriigis omandatud kutsekvalifikatsioon tunnustamist. Uue EhS § 47 lõikes 2¹ sätestatakse, et kui isik soovib tegutseda vastutava spetsialistina ja on omandanud pädevuse välisriigis, kohaldatakse tema suhtes välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadust⁴⁷¹ (edaspidi KKTS). KKTS § 4 lg 1 sätestab, et kutsekvalifikatsioon käesoleva seaduse tähenduses on dokumentaalselt tõestatud haridus või töökogemus või mõlemad, mida nõutakse reguleeritud ametikohal või kutsealal töötamiseks. Sealjuures kehtestab lõige 2, et välisriigi kutsekvalifikatsioon käesoleva seaduse tähenduses on käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud kutsekvalifikatsioon, mis on omandatud välisriigis ja mis vastab järgmistele tingimustele:

- töökogemusena käsitatakse tegelikku ja seaduslikku töötamist asjaomasel kutse- või erialal;
- haridus peab olema omandatud peamiselt Euroopa Liidu liikmesriigis, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsi Konföderatsioonis. Kui haridus on omandatud peamiselt muus välisriigis kui Euroopa Liidu liikmesriigis, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsi Konföderatsioonis, peab isikul olema kolmeaastane asjaomasel kutsealal töötamise kogemus, mis on omandatud ja tõendatud välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustanud Euroopa Liidu või Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsi Konföderatsioonis.

Vastavalt KKTS §-le 5 on välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamine menetlus, mille käigus:

- hinnatakse isiku omandatud välisriigi kutsekvalifikatsiooni vastavust Eestis reguleeritud ametikohal või kutsealal töötamiseks nõutavale kutsekvalifikatsioonile, võrreldes välisriigi kutsekvalifikatsiooni Eestis nõutava kutsekvalifikatsiooniga, ja
- otsustatakse välisriigi kutsekvalifikatsiooni omandanud isiku õigus töötada Eestis reguleeritud ametikohal või kutsealal.

466 Ehitusseaduse eelnõu 389 SE.

467 Kutseeadus – RT I 2008, 24, 156

468 Vt Kutsekoja koduleheküljel: lisa 1 ja 2 uue kutseeaduse juurde ning uue ja vana kutseeaduse terminite võrdlust. Kättesaadav internetis: <http://kutsekoda.a2.hz.adm.ee/est/oigusaktid>. Viimati vaadatud 22.09.2008

469 EEEL koduleheküljel. Kättesaadav internetis: <http://www.eeel.ee/index.php?page=145&>. Viimati vaadatud 22.09.2008

470 ELT L 376, 27.12.2006, lk 36-68. Kättesaadav internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:et:PDF>. Viimati vaadatud 19.04.2009.

471 Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus – RT I, 2008, 30, 191

KKTS § 5 lg 2 kohaselt annab välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamine välisriigi kutsekvalifikatsiooni omandanud isikule õiguse töötada Eestis samal ametikohal või kutsealal kui see, millele ta kvalifitseerus välisriigis, võrdsel tingimustel Eestis nõutava kutsekvalifikatsiooniga. Ametikoht või kutseala, millele isik kvalifitseerus välisriigis, loetakse Eestis reguleeritud ametikoha või kutsealaga samaks, kui vastavad kutsetegevused on võrreldavad. KKTS § 5 lg 3 järgi ei mõjuta välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamine välisriigi kutsekvalifikatsiooni omandanud isiku:

- õigust kasutada välisriigi haridussüsteemis antud akadeemilise kraadi või tiitli nimetust originaalis või translitereerituna ning nende ametlikke lühendeid;

- kohustust osata reguleeritud ametikohal või kutsealal töötamiseks vajalikke keeli.

Ettevõtja registreerimise nõue

Ehitus- ja projekteerimisalane tegevus oli allutatud loamenetlusele juba planeerimis- ja ehitusseaduses, kus iseseisvalt võisid arhitekturseid ehitus- ja projekteerimistöid teha või juhtida kõrgharidusega arhitekt ja ehitusinsener (§ 32 lg 1). Ehitustööde tegemise õigus oli allutatud tegevusloa menetlusele. PES § 46 kohaselt antakse ettevõtjale tegevusluba nendeks töödeks, mille juhtimiseks on ettevõtjal ehituseriala vastutav spetsialist, kellele esitatavad nõuded sätestati Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras.

Alates 1. jaanuarist 2003 pidi ehitusseaduse alusel tegutsev ettevõtja olema registreeritud riiklikus erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registris (RETER). 15. aprillist 2004.a on riiklik erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate register asendunud majandustegevuse registriga (MTR). Ehitamisega seotud tööd, mille korral on nõutav registreerimine MTR-s, on ehitamine, projekteerimine, ehitusgeoloogilised ja geodeetilised uuringud, omanikujärelevalve, ehitusprojektide ekspertiisid, ehitiste ekspertiisid, ehitusjuhtimine, energiamärgise väljastamine ja energiaauditi teostamine, elektritööd, surveeadmetööd, gaasitööd, gaasipaigaldise ehitamine, lifti paigaldamine, köistee paigaldamine ja tõsteseadmetööd.

Majandustegevuse registriga seotud küsimusi reguleerib majandustegevuse registri seadus⁴⁷² (edaspidi MRS). Lähtudes MRS §-st 1 lg 1, sätestab see seadus majandustegevuse registri andmete koosseisu, majandustegevuse pidamise ja selle üle järelevalve teostamise üldised alused. MRS § 2 lg 1 kehtestab, et MTR on asutatud erinõuetega tegevusaladel tegutsevatele ettevõtjate, seadusega nimetatud asutuste, sihtasutuste ja mittetulundusühingute avalikkusele kättesaadaval viisil arvestuse pidamise ja järelevalve teostamise eesmärgil. Oluline on MRS §-s 3 lg 1 sisalduv põhimõte, et registrile ja selle pidamisele kohaldatakse avaliku teabe seaduses andmekogude kohta sätestatud käesolevas seaduses sätestatud erisustega.

Vastavalt §-le 4 lg1 täidab MKM registri vastutava ja volitatud töötlejana õigusaktides sätestatud registripidaja ülesandeid. Sellist formuleeringut ei saa lugeda korrektseks, sest üks isik ei saa olla samaaegselt nii vastutav kui ka volitatud töötleja. Vastutav töötleja ei saa volitada iseennast. Ekslikult arvatakse, et asutuse sisesuhteid tuleb reguleerida seaduse tasandil. Volitatud töötleja nimetamine õigustloovas aktis omab mõtet siis, kui volitatud töötleja näol on tegemist teise isikuga. Vastutava töötleja funktsioon on teostada järelevalvet volitatud töötleja üle. Kui aga kontrolli teostatakse iseenda üle, ei ole see kooskõlas andmekaitse üldpõhimõtetega.

⁴⁷² Majandustegevuse registri seadus – RT I 2004, 12, 79 ... RT I 2008 8, 58

Lähtudes MRS §-st 5 lg 1 on registriandmed avalikud, välja arvatud andmed, millele on seadusega kehtestatud juurdepääsupiirangud. Lõige 2 kohaselt tagatakse andmete juurdepääs registri veebilehelt. Registriandmete ametlikult kinnitatud väljavõtteid väljastavad seaduse alusel registri esimesesse jakku andmeid kandvad isikud kõigi registrisse kantud andmete osas.

Vastavalt riigilõivuseaduse⁴⁷³ (edaspidi RLS) §-le 306 tasutakse majandustegevuse registris registreerimise taotluse läbivaatamise eest riigilõivu 300 krooni. Lähtudes MRS §-st 13 on registreerimismenetlus registripidaja, valitsusasutuse, valla- või linnavalitsuse tegevus registreerimistaotluse vastuvõtmisel, registreerimisel, registriandmete muutmisel, registreeringu peatamisel, õigsuse kinnitamisel ja kustutamisel, samuti tegevusloa registrikande tegemine, muutmine ja kustutamine.

Vastavalt MRS §-le 20 lg 1 esitab ettevõtja, kes soovib tegutseda erinõudega tegevusalal (edaspidi taotleja), registreerimistaotluse haldusorganile vastavalt seadusega sätestatule. Taotluse esitamise eeldus on riigilõivu tasumine RLS § 306 kohaselt. Taotluse vormi ning esitamise korra kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister määrusega (MRS § 20 lg 4). Majandus- ja kommunikatsiooniministri 7. aprilli 2004. a määrusega nr 65⁴⁷⁴, mille § 2 lg 1 sätestab, et ettevõtja, kes soovib tegutseda erinõudega tegevusalal, esitab haldusorganile vastavalt oma tegevusalale käesoleva määruse lisadest valitud registreerimistaotluse. Registreerimistaotlus ja registreeringu muutmise taotlus esitatakse paber kandjal või digitaalselt. Registreerimistaotluse ja registreeringu muutmise taotluse peab allkirjastama juhatuse liige või muu allkirjastamiseks volitust omav isik. Ehitusalal tegutseva ettevõtja jaoks on loodud eraldi taotluse vorm, mis on kättesaadav MTR koduleheküljel. Taotluses tuleb ära märkida tegevusala, millel ettevõtja soovib tegutseda ning tegevusala täpne liigitus. Samuti tuleb lisada andmed vastutava spetsialisti kohta ning tegevusalad, kus vastutav spetsialist osaleb.

Ehitusseaduse muutmise seaduse kohaselt, mis jõustus 1. mail 2009, täiendatakse § 42 lõikega 6 ja 7, mis kehtestavad muust Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigist Eestisse ehitustöid tegema asuva ettevõtjale registreerimistaotluse esitamiseks erinõuded. Nimelt tuleb registreerimistaotluses esitada ettevõtja nimi, kontaktandmed päritoluriigis ja Eestis, registrikood või isikukood ja ajavahemik, mille jooksul ehitustöid tehakse. Kui ehitustööde tegemine seondub konkreetse objektiga, siis selgitused objekti asukoha kohta ja täpsustatud andmed tegevusala kohta, millel tegutsemist ta taotleb ja registreerimistaotlusele allakirjutanud isiku nimi, ametinimetus ja kontaktandmed. Lisaks, kui registreerimistaotluse esitaja ettevõtja päritoluriigis on ehitustööde tegemine reguleeritud ja nende tööde tegemise õiguse kohta väljastatakse ettevõtjale tegevusluba või on kehtestatud muu nõue (registreering), lisab ettevõtja registreerimistaotlusele päritoluriigis nimetatud õiguse väljastaja poolt kinnitatud koopiat. Kui päritoluriigis ei ole ehitustööde tegemine reguleeritud, lisab ettevõtja registreerimistaotlusele välisriigi pädeva asutuse kinnituse, et ta on ühes või mitmes Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis neid töid teinud vähemalt kaks aastat viimase kümne aasta jooksul

MRS § 22 lg 1 p 1 ja 2 järgi kannab haldusorgan registrisse ettevõtja andmed viie tööpäeva jooksul nõuetekohase registreerimistaotluse või registreeringu muutmise taotluse ning kõigi vajalike andmete saamise päevast arvates käesoleva seaduse § 23 lõikes 1 sätestatud

⁴⁷³ Riigilõivu seadus – RT RT I 2006, 58, 439 ... RT I 2008, 34, 211

⁴⁷⁴ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 7. aprilli 2004. a määrus nr 65 “Registreerimistaotluse ja registreeringu muutmise taotluse vormid ja esitamiskord” - RTL 2004, 37, 612 ... RTL 2008, 38, 541

registreerimisest keeldumise aluste puudumisel ning tegevusloa ja tegevusluba omava ettevõtja andmed hiljemalt kahe tööpäeva jooksul tegevusloa andmisest arvates.

MRS § 26 lg 1 kohaselt peab ettevõtja iga aasta 15. aprilliks kinnitama registreeringu õigsust elektrooniliselt või esitama haldusorganile, kellele esitati registreerimistaotlus, kinnituse registreeringu õigsuse kohta juhul, kui ettevõtja registreerimisest või registreeringu muutmisest ettevõtja taotlusel on möödunud rohkem kui kolm kuud.

Vastavalt MRS §-le 18 lg 1 on registrile andmete esitajad ja registrisse kandjad ettevõtja, registripidaja, valitsusasutus, valla- ja linnavalitsus ja teiste riigi või kohalike omavalitsuste andmekogude volitatud töötajad ja registripidajad vastavalt seadusega sätestatule. Käsitleva valdkonna jaoks pakuvad eelkõige huvi ettevõtja, registripidaja ja valitsusasutus.

Lähtudes MRS §-st 17 on registriandmete tähendus järgmine:

- registreering on eriseadustes sätestatud ulatuses õigusliku tähendusega;
- tegevusloa kohta registrisse kantud andmed on informatiivse tähendusega;
- registri kolmanda jao andmed on informatiivse tähendusega;
- isik võib tugineda toimingute teostamisel registreeringu õigsusele, juhul kui ta ei teadnud ega pidanudki teadma, et andmed ei ole õiged.

Eriseadustest tulenevad täiendavad nõuded

Teeseadus (edaspidi TeeS) § 25¹ lg 1 sätestab, et avalikult kasutatavate teede ehitamiseks, remontimiseks ja nimetatud teetööde ehitusjärelvalveks, teede hooldamiseks, kõikide teede projekteerimiseks ning projekti ekspertiisi tegemiseks on nõutav tegevusluba. Tegevusluba antakse füüsilisele või juriidilisele isikule, kes on täitnud nõuded vastava teehoiutöö tegemiseks. Vastavalt TeeS §-le 25¹ on tegevusluba vajalik järgmisteks teehoiutöödeks teede projekteerimine ja teeprojektide ekspertiis, välja arvatud tunnelid, sillad ja viaduktid (edaspidi sillad), sildade projekteerimine ja sillaprojektide ekspertiis, teede ehitamine, remontimine ja hooldamine, välja arvatud sildade ehitamine ja remontimine, sildade ehitamine ja remontimine, liikluskorralduse projektide tegemine ja nende projektide ekspertiis, liikluskorraldusvahendite paigaldamine ja teehoiutööde ehitusjärelvalve. Sealjuures võib juriidiline isik lõike 3 kohaselt taotleda tegevusluba kõikide käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud teehoiutööde tegemiseks. Füüsiline isik võib taotleda tegevusluba teede projekteerimiseks ja teeprojektide ekspertiisiks, sildade projekteerimiseks ja sillaprojektide ekspertiisiks, liikluskorralduse projektide tegemiseks ja nende projektide ekspertiisiks, liikluskorraldusvahendite paigaldamiseks ning teehoiutööde ehitusjärelvalveks.

Lähtudes TeeS §-st 25² lg 1 peab teede projekteerimiseks ja teeprojektide ekspertiisiks, sildade projekteerimiseks ja sillaprojektide ekspertiisiks, liikluskorralduse projektide tegemiseks ja nende projektide ekspertiisiks, liikluskorraldusvahendite paigaldamiseks ning teehoiutööde ehitusjärelvalveks tegevusluba taotleval juriidilisel isikul igal tegevusluba nõudval tegevusalal olema vähemalt üks töölepingu alusel töötav teehoiutöö kvaliteedi eest vastutav töötaja, kellel on vastav füüsilise isiku tegevusluba. TeeS § 25² lg 3 kohaselt peab tegevusluba taotleval füüsilisel isikul ja juriidilise isiku vastutaval töötajal olema vastav akadeemiline või rakenduslik erialane kõrgharidus ning erialane töökogemus. Sealjuures on sama paragrahvi lõikes neli sätestatud erinevad alused, kuidas töökogemust arvutatakse. TeeS § 25³ lg 1 järgi esitatakse tegevusloa taotlus Maanteeametile.

Raudteeseaduse (edaspidi RdtS) § 24 võib ettevõtja tegeleda raudtee-ehitusega, kui ta on kantud äriregistrisse ja tal on majandustegevuse registri registreering ning tal on vastav leping käesoleva seaduse §-s 25 nimetatud pädeva isikuga (vastutav spetsialist) või füüsilisest isikust ettevõtja on ise pädev tegutsema vastutava spetsialistina. RdtS § 25 lg 1 kohaselt on raudtee-ehituse eest vastutav spetsialist isik, kes on pädev raudteerajatiste ehitamise, projekteerimise ja ehitusuuringute tegemise alal või omanikujärelevalve, ehitusprojektide ja ehitiste ekspertiiside tegemise alal või ehitusjuhtimise ja selle kontrollimise alal ja nõustab ettevõtjat, et oleks tagatud käesolevas seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimine. Sealjuures peab RdtS § 25 lg 2 järgi raudtee-ehituse eest vastutaval spetsialistil olema ehitus- või raudteekõrgharidus ja vähemalt kolmeaastane töökogemus RdtS § 3 punktis 20 nimetatud vastava raudteerajatise ehituse või käituse alal või vastav kutsekvalifikatsioon kutseeaduse tähenduses ja vähemalt kolmeaastane töökogemus RdtS § 3 punktis 20 nimetatud vastava raudteerajatise ehituse või käituse alal.

Muinsuskaitseaduse (edaspidi MuKS) § 36 lg 1 sätestab, et mälestise konserveerimise, restaureerimise ja remondi projekte ning muinsuskaitse eritingimusi koostada, MuKS § 34 lõikes 1 nimetatud uurimistöid teha, muinsuskaitselevalvet teostada ning mälestist konserveerida, restaureerida ja remontida võib ainult ettevõtjale ja vastutavale spetsialistile väljastatud tegevusloa alusel, välja arvatud MuKS § 37 lõikes 2 1 sätestatud juhul. Füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsev vastutav spetsialist võib käesolevas lõikes nimetatud töid teha vastutava spetsialisti tegevusloa alusel. Paragrahvi 34 lõikes 1 nimetatud töödeks ei vaja tegevusluba riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus ning avalik-õiguslik juriidiline isik, kes selliseid töid teeb seaduse või põhimääruse alusel. Lõike 2 alusel annab tegevuslubasid Muinsuskaitseamet. MuKS § 36 lg 3 kohaselt, kui loa taotlejaks on vastutav spetsialist, lisatakse avaldusele käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud haridust tõendava dokumendi koopia, dokumendid käesoleva seaduse § 36 lõikes 1 nimetatud tegevusaladel tegutsemise või vastava täienduskoolituse läbimise kohta ning sooritatud tööde loetelu ja aruanded.

Elektriohutuseaduse (edaspidi EIOS) § 32 lg 1 kohaselt esitab isik, kes soovib tegutseda elektritöö ettevõtjana, tehnilise kontrolli teostajana, mõõte- ja teimilaborina või personali sertifitseerimise asutusena (edaspidi ettevõtja), registreerimistaotluse majandustegevuse registri registripidajale. EIOS eristab sealjuures mitut liiki ehitustööga tegelevat ettevõtjat – elektritöö ettevõtja, elektritöö juhti ja tehnilise kontrolli teostaja. Eraldi on reguleeritud personali sertifitseerimine (EIOS § 28), mis sisuliselt käsitleb isiku nõuetele vastavuse hindamist. Vastavat menetlust viib läbi personali sertifitseerimise asutus (EIOS § 31). Menetluse tulemusena omistatakse isikule pädevusklass, mida tõendab pädevustunnitus.

Elektritöö juhile esitatavad nõuded on sätestatud EIOS §-s 20, mille kohaselt on elektritöö juht isik, kes tagab elektritöö nõuetekohasuse (lõige 1). Sealjuures peavad elektritöö juhil olema erialane ettevalmistus, töökogemus elektritöö tegemisel ning teadmised elektriseadmetest või -paigaldistest, nende ehitusest ja kasutamise ohutusnõuetest ulatuses, mis tagab tema juhitud elektritööde ohutu tegemise (lõige 2). Elektritöö juhi vastavus käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud nõuetele peab olema hinnatud ja tõendatud käesoleva seaduse 7. peatükis sätestatud korras (lõige 3).

Küttegaasi ohutuse seaduse (edaspidi KGOS) § 22 lg 1 järgi esitab isik, kes soovib tegutseda gaasitööde tegijana, gaasipaigaldise ehitamisega tegeleva ettevõtjana või isiku nõuetele vastavuse hindaja ja tõendajana (edaspidi ettevõtja), majandustegevuse registri (edaspidi register) registripidajale registreerimistaotluse. KGOS § 14 lg 1 sätestab nõuded gaasipaigaldise ehitamisele ja ehitamisega tegelevale ettevõtjale, kus gaasipaigaldist ehitada on ettevõtjal lubatud KGOS §-s 22 nimetatud registri registreeringu ja KGOS §-s 16 nimetatud gaasitöid juhtiva isiku

olemasolu korral ning tema pädevuse ulatuses. Mõnes teises Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigis gaasipaigaldist õiguspäraselt ehitava ja seal registreeritud ettevõtja suhtes ei kohaldata gaasitöid juhtiva isiku olemasolu nõuet. Sealjuures on KGOS § 16 lg 1 ja 2 kohaselt on gaasitöid juhtiv isik pädev KGOS ja teiste õigusaktide kohaselt korraldama või tagama nõuetekohast gaasitööde tegemist või gaasipaigaldise ehitamist ning ta kohustub tagama, et gaasitöödel või gaasipaigaldise ehitamisel järgitaks KGOS ja teiste õigusaktide nõudeid. Gaasitöid juhtival isikul peavad olema erialane ettevalmistus ja vähemalt kaheaastane töökogemus gaasitööde tegemisel või gaasipaigaldise ehitamisel ning teadmised gaasi- või abiseadmest või gaasipaigaldisest, nende ehitusest ja kasutamise ohutusnõuetest tema poolt juhitud gaasitööde ohutuse tagamiseks vajalikus ulatuses.

Surveseadme ohutuse seaduse (edaspidi SOS) § 32 lg 1 järgi esitab isik, kes soovib tegutseda surveseadmetööde tegijana või isiku nõuetele vastavuse hindaja ja tõendajana, registreerimistaotluse majandustegevuse registri registripidajale. Lähtudes SOS §-st 23 lg 1 on surveseadmetööde tegemine isikul lubatud SOS §-s 32 nimetatud registri registreeringu ja §-s 25 nimetatud surveseadmetöid juhtiva isiku olemasolu korral ning tema pädevuse ulatuses. Mõnes teises Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigis surveseadmetöid õiguspäraselt tegeva ja seal registreeritud ettevõtja suhtes ei kohaldata surveseadmetöid juhtiva isiku olemasolu nõuet.

Vastavalt SOS §-le § 25 on surveseadmetöid juhtiv isik pädev SOS ja teiste õigusaktide kohaselt korraldama või tagama surveseadmetööde nõuetekohast tegemist ja kohustub tagama, et surveseadmetöödel järgitaks õigusaktides sätestatud nõudeid (lõige 1). Surveseadmetöid juhtival isikul peavad olema erialane ettevalmistus, vähemalt kaheaastane töökogemus surveseadmetööde tegemisel ja teadmised surveseadmest, selle ehitusest ja kasutamise ohutusnõuetest tema poolt juhitud surveseadmetööde ohutuse tagamiseks vajalikus ulatuses (lõige 2). Surveseadmetöid juhtiva isiku vastavus käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud nõuetele peab olema hinnatud ja tõendatud käesoleva seaduse 7. peatükis sätestatud korras (lõige 3). Sealjuures kohaldatakse SOS § 30 lg 1 kohaselt menetlust, mille käigus toimub isiku nõuetele vastavuse hindamine ja tõendamine, kus isiku nõuetele vastavuse hindaja ja tõendaja hindab surveseadme kasutamise järelevaataja ja surveseadmetöid juhtiva isiku nõuetele vastavust ning tõendab seda pädevustunnistuse andmisega.

Lifti ja köistee ohutuse seaduse (edaspidi LKOS) § 22 lg 1 kohaselt esitab isik, kes soovib tegutseda lifti paigaldajana, tõsteseadmetööde tegijana või isiku nõuetele vastavuse hindaja ja tõendajana (edaspidi ettevõtja), majandustegevuse registri registripidajale registreerimistaotluse. LKOS § 17 lg 1 kehtestab, et tõsteseadmetöid juhtiv isik on pädev käesoleva seaduse ja teiste õigusaktide kohaselt korraldama või tagama tõsteseadmetööde nõuetekohast tegemist ning kohustub tagama, et tõsteseadmetöödel järgitaks käesoleva seaduse ja teiste õigusaktide nõudeid. Lõike 2 kohaselt peavad tõsteseadmetöid juhtival isikul olema erialane ettevalmistus, vähemalt kaheaastane töökogemus tõsteseadmetööde tegemisel, teadmised tõsteseadmest, selle ehitusest ja kasutamise ohutusnõuetest tema poolt juhitud tõsteseadmetööde ohutuse tagamiseks vajalikus ulatuses. Lõige 3 järgi peab tõsteseadmetöid juhtiva isiku vastavus käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud nõuetele olema hinnatud ja tõendatud käesoleva seaduse 7. peatükis sätestatud korras. Nõuetele vastavuse hindamist ja tõendamist reguleerib LKOS § 20, kus lg 1 sätestab, et isiku nõuetele vastavuse hindamine ja tõendamine käesoleva seaduse tähenduses on menetlus, mille käigus isiku nõuetele vastavuse hindaja ja tõendaja hindab kasutamise järelevaataja ja tõsteseadmetöid juhtiva isiku nõuetele vastavust ning tõendab seda pädevustunnistuse andmisega.

2.7.1.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Vastutava spetsialisti pädevuse tõendamine

Ehitusseaduse § 47 lg 2 kohaselt peab vastutaval spetsialistil peab olema ehitamiseks, projekteerimiseks, ehitusuuringute tegemiseks, omanikujärelevalve või ehitusprojektide või ehitiste ekspertiiside tegemiseks või ehitusjuhtimisega tegelemiseks:

- omistatud kutsekvalifikatsioon kutseaduse tähenduses, mille kohaselt isik korraldab ressursside jagamist ja teiste tööd ning vastutab selle töö eest, või
- erialane kõrgharidus ja erialane kolmeaastane töökogemus.

Erialaliitudel on tulnud kaebusi, et vastavad kriteeriumid peaksid olema kumulatiivsed, sest kutse peaks olema kohustuslik ja selle omandamine peaks toimuma alles pärast kõrghariduse ning vajaliku töökogemuse saamist. Erialaliidud peavad vajalikuks teatud kontrolli olemasolu nende valdkonnas töötavate isikute üle. Samuti on välja toodud, et vastutava spetsialisti pädevuse piiride hindamine jääb ebaselgeks. Arusaadavad on pädevuse piirid kutseaduse alusel sätestatud kutsekvalifikatsioone kasutades, kuid lähtudes eelnevast, ei ole iga vastutava spetsialistina töötada sooviv isik kohustatud kutsekvalifikatsiooni omandama. Seega ainult erialase kõrghariduse ning erialase töökogemuse pinnalt hinnatav pädevus on raskesti piiritletav ja ettevõtlusorganisatsioonide selgeks sooviks on regulatsiooni muutmine kutsekvalifikatsiooni tunnustamise põhiseks.

Eesti Arhitektide Liit leidis, et olukorras, kus linnaplaneerimine ja ehituskeskkonna kujundamine omab järjest suuremat tähtsust, on seaduste abiga oluline tagada kvaliteetne projekteerimisteenus nõudes kõrgetasemelist haridust ja kutsekvalifikatsiooni. Eesti Arhitektide Liidu ekspertiisikomisjoni on jõudnud juhtumeid, kus projektil märgitud vastutav spetsialist ongi n.ö fiktiivne ja tegelikkuses on töö autor viimase kursuse tudeng. Projekti vigade tõttu on ehitamine seiskunud, tellija kaotanud palju raha ja aega.⁴⁷⁵ Sealjuures ei pea Eesti Arhitektide Liit (EAL) vastutava spetsialisti institutsiooni praktikas rakendunuks, sest selle nimetamisega ei kaasne realselt asjaga kokku puutuvatele isikutele lisakohustusi vastutuse mõttes.

Samal seisukohal on ka Eesti Projektbüroode Liit (EPBL), kes leiab, et kutsekvalifikatsiooni omistamine kutseaduse tähenduses on piisav alus vastutava spetsialisti määramiseks. Töökogemuse arvutamine on tarbetu⁴⁷⁶. EPBL, EAL, Eesti Ehitusinseneride Liit, Eesti Geotehnika Liit, Eesti Geodeetide Ühing ja Eesti Kütte- ja Ventilatsiooniinseneride Ühendus esitasid ehitusseaduse muutmise menetlemise käigus 2008. aasta lõpus ja 2009. aasta alguses MKM-le ka ettepanekuid regulatsiooni kehtestamiseks, mille kohaselt oleksid pädevusnõuded vastutavale spetsialistile ehitusjuhtimise või ehitamisega tegelemiseks erinevad projekteerimiseks, ehitusuuringute või omanikujärelevalvega tegelemiseks ning ehitusprojekti või ehitise ekspertiisi tegemiseks vajalikest pädevusnõuetest. Liitude ettepanek sisaldas regulatsiooni kehtestamist, mille kohaselt oleks projekteerimiseks, ehitusuuringute või omanikujärelevalvega tegelemiseks ning ehitusprojekti või ehitise ekspertiisi tegemiseks pädevuse tõendamine toimunud alates 2011. aasta 1. juulist vaid kutsekvalifikatsiooni põhiseks.⁴⁷⁷

Eesti Ehitusettevõtjate Liit on samuti pidanud problemaatiliseks EhS § 47 lg 2 p 2 nimetatud erialast kõrgharidust, kuna ei ole täpsustatud, milline eriala või õppekava annab konkreetse ehitamise liigi pädevuse. Registreerimine toimub majandustegevuse registri töötajate suva alusel

⁴⁷⁵ Eesti Arhitektide Liit 27.06.2008. a kiri Justiitsministeeriumile

⁴⁷⁶ Eesti Projektbüroode Liidu kiri Justiitsministeeriumile

⁴⁷⁷ EPBL kiri MKM-le 23.01.2009

ning on seega läbipaistmatu. Registreerimistaotlusest ei nähtu vastutava spetsialisti töökogemus. Samas ei toetanud EEEL eelnevalt kirjeldatud liitude ettepanekut, järgnevatel põhjustel⁴⁷⁸:

- Ettepanek on ette valmistamata st ei ole analüüsitud ja realselt hinnatud, kui palju vastutavaid spetsialiste projekteerimisettevõtetes hetkel on, kui paljudele on väljastatud juba kutsetunnistused, kui paljudele tuleb kutse anda realselt kahe aasta jooksul.
- Ilmselgelt on kavandatud aeg – kaks aastat ebareaalne. EEEL ei ole põhimõtteliselt vastu, et projekteerijatel oleks kohustuslik projekteerija kutse omamine kaugemas tulevikus.
- Hetkel puudub projekteerija kutsestandard. Selle ettevalmistamine ja kehtestamine võtab arvestatavalt aega.
- Kõik olemasolevad kutsestandardid tuleb kahe aasta jooksul viia vastavaks kaheksale kutsestandardi kutsetasemel ja ajakohastada.
- Uue kutsetasemete raamistiku alusel tuleb kehtestada ka uued kutse andmise korrad ja kindlustada, et kutset andev organ korraldab oma tööd erapooletult. Näiteks ei tohi kutseeaduse alusel nõuda taotleja kuulumist kutset andva organisatsiooni liikmeskonda jne.

Ehitusseaduse menetlemise käigus Riigikogus kohtusid MKM esindajad korduvalt erialaliitudega, et lahendada vastutava spetsialisti pädevuse küsimusi. Kohtumiste tulemusena arvestati erialaliitude ettepanekuid osaliselt - erialast töökogemust hakatakse arvestama alates erialast kõrgharidust tõendava dokumendi väljaandmise kuupäevast. Sellise täiendava nõude kehtestamise tingisid erialaliitude selgitused, mille kohaselt ei pruugi äsja ülikooli lõpetanud noorel spetsialistil olla veel vajalikku kogemust, et tegutseda vastutava spetsialistina. Samas jäeti arvestamata EPBL soov võtta seadusest välja võimalus erialase pädevuse tõendamiseks ülikooli diplomi põhjal, kuna erialaliitudel puudus selles küsimuses üksmeel ja ministeeriumis valminud analüüsi kohaselt ei ole valdkond valmis üle minema pelgalt kutsetunnistusel põhinevale pädevuse tunnistamisele. Alljärgnevalt on toodud ministeeriumipoolne seisukoht, mis esitati 26.02.2009 Majanduskomisjoni istungile.

MKM hinnangu alusel täidab kutsestandardi „Ehitusinsener IV, diplomeeritud ehitusinsener V, volitatud ehitusinsener V“ kohaselt IV taseme töötaja analüüsimist ja otsustamist eeldavaid tööülesandeid muutuv olukorras, omab kutsealaseid teadmisi ja oskusi; korraldab ressurside jagamist ja teiste tööd ning vastutab selle eest. Seega on projekteerimisel IV tase kõige madalam tase, mis vastab EhS §-s 47 toodud nõuetele vastutava spetsialisti kohta. Kehtiva „Ehitusvaldkonna inseneride kutsekvalifikatsioonide tõendamise ja omistamise korra“ kohaselt on ehitusinsener IV kutsekvalifikatsiooni taotlemisel nõutavad vähemalt kolmeaastane erialane kõrgharidus, kutsealased oskused ja teadmised ning vahetult taotlemisele eelnev inseneritöö kogemus vastaval erialal tulenevalt haridustasemest. Diplomeeritud ehitusinsener V kutsekvalifikatsiooni taotlemisel on nõutav on vähemalt viieaastane erialane kõrgharidus või IV kutsekvalifikatsioon, volitatud ehitusinseneri kutsekvalifikatsiooni taotlemiseks on nõutav diplomeeritud inseneri V taseme kutsekvalifikatsiooni omamine.

Seega juhul, kui projekteerijana majandustegevuse registrisse õpitulemuste ja töökogemuse alusel kantud isikul puudub eelnev kutsekvalifikatsioon, on tal kohe võimalik taotleda ehitusinsener IV kvalifikatsiooni, samas on nõuded ehitusinseneri kutsekvalifikatsiooni taotlejale samased

⁴⁷⁸ EEEL e-kiri MKM-le 26. jaanuar 2009.

nõuetega majandustegevuse registrisse kandmiseks – st mõlemal juhul on vajalik õpitulemus (diplom) ja erialane töökogemus. Inseneride kutsekvalifikatsiooni tõendamine ja omistamine (kutseomistamine) toimub taotlusdokumentide alusel. Kutse taotlemiseks tuleb esitada koopia haridust tõendavast dokumendist ning sooviavaldusel ka andmed töökogemuse (amet/roll, projekti sisu, projektis osalemise ajaline maht jne) kohta. Esitatud dokumentidele annab hinnangu kutsekomisjoni poolt määratud anonüümne retsensent, kes hindab esitatud andmeid. Täiendavat isiku pädevuse hindamist vestluse või eksami vormis ei toimu. Seega on ehitusinsener IV kutse väljastamise süsteem sisult samaväärne õpitulemuste ja töökogemuse alusel tegutsemisõiguse registreerimisele.

Volitatud ehitusinseneri kutsetunnistus kehtib 5 aastat. Ehitusinsener IV ja diplomeeritud ehitusinsener V kutsetunnistused on tähtajatud, ehk vastava kutsetunnistuse saanud isikul puudub igasugune täiendav kohustus ennast edaspidiselt erialaselt täiendada või pärast kutsetunnistuse saamist pidevalt erialaselt töötada.

Ehitusvaldkonna inseneride kutseomistamisel eristatavate erialade ja ametialade kehtiva loendi kohaselt eristatakse ehitusinseneri ja diplomeeritud ehitusinseneri kutse nime puhul küll eriala (üldehitus, tee-ehitus, sillaehitus, ehitusmaterjalide tootmine vms), kuid ei eristata ametiala (st ei eristata, kas isik võib tegeleda antud erialal ehitamise, projektijuhtimise, projekteerimise, järelevalve vms). Kuna ehitusinsener IV ja diplomeeritud ehitusinseneri kutsete puhul ei nähtu selgelt, millisel ametialal (projekteerimine, ehitamine, järelevalve) kutsetunnistuse saanud isik tegutseda saab, võib väita, et kehtiva süsteemi puhul saab kõige madalama tasemega ehitusinsener kõige laiemad (ehk siis täpselt määratlemata) õigused ametialal tegutsemiseks.

Eelnevast tulenevalt ei saanud MKM esitatud EPBL-i ettepanekut toetada, kuna ettepanekust ei nähtunud selge kvalitatiivne eelis senise süsteemi ees. Pigem piiratakse sellega teatud isikute tegutsemist vastutava spetsialistina.

Vastutava spetsialistiga seonduvalt võib eraldi probleemina veel välja tuua energiamärgise väljastajana tegutseva ettevõtja vastutava spetsialisti regulatsioon. EhS § 47 lõigetes 3 ja 4 kehtestatud regulatsioon, kus hoonete energiamärgiste väljastamiseks peab vastutaval spetsialistil olema vastav kutsekvalifikatsioon kutseeaduse tähenduses ning hoonete energiaauditite tegemiseks peab vastutaval spetsialistil olema vastav kutsekvalifikatsioon kutseeaduse tähenduses ja erialane kõrgharidus. Erinormi sätestamine oli põhjendatud nn energiatõhususe direktiivi ülevõtmisega, kus vastavates valdkondades ei ole isikutel olnud võimalik omandada erialast kõrgharidust ja erialast töökogemust, kuid see regulatsioon vajaks kodifitseerimise käigus uuesti ülevaatamist ja vajadusel ühtlustamist. Segadust tekitab eelkõige asjaolu, et projekteeritavale hoonele väljastab energiamärgise projekteerimisettevõtja ja see on ehitusprojekti osaks (EhS § 3²). Kas eelnevast nähtub, et projekteerimisettevõtja peab igal juhul omandama kutsekvalifikatsiooni selleks, et väljastada energiamärgiseid?

Vastutava spetsialisti vastutus

Eesti Ehitusettevõtjate Liit on leidnud, et vastutaval spetsialistil puudub igasugune vastutus. Kui vaadelda ehitusseaduses sätestatud vastutuse aluseid, siis tõepoolest vastutavat spetsialisti ühegi vastutuse liigiga ei seostada. Peaks olema selge, kuidas vastutav spetsialist, keda ettevõtja näitab registris, saab lõpetada seose ettevõtjaga. Registrist kustutamise taotlust vastutav spetsialist hetkel esitada ei saa.

Sellega seonduv omakorda probleem vastutava spetsialisti ülesannete delegeerimisest vastutava spetsialisti nõuetele mittevastavale isikule. Vastutavate spetsialistide vähesuse tõttu on praktikas levinud, et MTR-s esitatakse andmed vastutava spetsialisti kohta, kes omakorda suunab ülesandega tegelema isiku, kellel ei ole veel seaduses ette nähtud kõrgharidust või erialast

töökogemust. Seda ei saa lugeda kooskõlas olevaks vastutava spetsialisti nimetamise mõttega, mis üldjoontes on kvaliteedi tagamine.

Samuti on ebaselge, kas vastutav spetsialist peab MTR-s olema ainult teatud tööde tegemise ajaks (näiteks projekteerimistööde tegeliku teostamise ajal) ja võib peale tööettevõttelepingu või käsunduslepingu lõppemist või töölepingu puhul töölt lahkudes nõuda ettevõtjalt enda MTR-ist kustutamist või peaks poolte vahel olema sõlmitud mingi eriklausliga leping, mis võimaldaks ettevõttel hoida vastutavat spetsialisti MTR-is kuni näiteks ehitusprojekti ekspertiisi või ehitusprojekti järgi ehitatava ehitise valmimiseni. Teatavasti on nii ehitusprojekti ekspertiisi teostajal kui ka omanikujärelevalve teostajal kohustus kontrollida ehitusprojekti koostanud isiku pädevust, sealhulgas ka projekti koostanud või seda kontrollinud isiku olemasolu MTR-is.

Ettevõtja registreerimisenõue

Ehitusettevõtjate Liit on nentunud, et kuna EhS-s ei ole täpsustatud, milline eriala või õppekava annab konkreetse ehitamise liigi pädevuse, siis toimub registreerimine MTR-is registritöötajate suva alusel ning on seega läbipaistmatu. Registreerimistaotlusest ei nähtu ka vastutava spetsialisti töökogemus.

Täna kehtiva süsteemi alusel on reguleerimata ka ehitamise, projekteerimise, projektide ekspertiisi, ehitiste ekspertiisi ja geoloogiliste ja geodeetiliste uurimistööde tegevusala täpne liigitus ning MTR-il on sisuliselt kohustus märkida tegevusala täpseks liigituseks just seda, mida ettevõtja ise deklareerib. Kirjeldatud olukorra tulemusena on MTR-is tänaseks 205 erinevat tegevusala täpsustust, millest ca 140 on kasutusel.

Eriseadustest tulenevad täiendavad nõuded

Teeseadus ja raudteeseadus järgivad ehitusseaduses ette antud skeemi, kus ettevõtjal peab erinõudega tegevusalal tegutsemiseks olema majandustegevuse registri registreering ning õigussuhe vastutava spetsialistiga või peab FIE peab ise olema vastutav spetsialist.

Muinsuskaitseaduses on tegevusloa nõue lisanõudeks majandustegevuse registri registreeringule ning vastutava spetsialisti olemasolule. Tekib küsimus, kas ettevõtja, kes ei oma õigussuhet vastutava spetsialistiga, saab ilma vastutava spetsialistita siiski MuKS korras tegutseda, võttes endale tegevusloa või tuleb siiski MuKS § 34 lg 1 kohaselt tegevusluba väljastada nii ettevõtjale kui ka vastutavale spetsialistile. Sellise järelduse võib teha kui vaadelda sõnastust, kus öeldakse, et muinsuskaitselisi töid võib teha ainult ettevõtjale ja vastutavale spetsialistile väljastatud tegevusloa alusel.

2.7.1.1.3 Reguleerimine võrreldavates riikides

Taani

Taanis on välja antud juhised, mis kohaldub gaasi, vee ja elektriga seotud töödele. Vastavaid töid võivad teha ainult isikud või ettevõtted, kelle autoriseerimiskord on ära näidatud 27. märtsi 2001. a aktis nr 206. Lisaks on juuni 1997. a *National Working Environment Authority* poolt välja antud konsolideeritud versioon liftide kasutamise kohta. Liftitöid lubab vastava akti § 30 teha ainult *National Working Environment Authority* loal. Veel peab lähtudes §-st 15 olema liftitöid teostaval isikul vastav haridus ja tehniline töökogemus antud valdkonnas.

Lisaks on Tööministeerium 24. septembril 1986. a välja andnud akti nr 660, mis käsitleb isikuid, kes töötavad lammutustöödel ja puutuvad kokku mürgiste ainetega (asbest). Vastavatele isikutele kehtib erinõue hariduse näol ja nad peavad saama *National Working Environment Authority* lt

heakskiidu. Taanis ei ole nõuandjate ega ettevõtjate registreerimist, mis peaks oma olemuselt vastama Eesti vastutava spetsialisti regulatsioonile⁴⁷⁹.

Norra

Norras on seevastu sätestatud märksa detailsem regulatsioon. Nimelt kehtestab Kompetentsi määrus (1997) nõuded isikute pädevuse, edasimüügikompetentsi ja ametid (kutse), kes on otseselt ehitamisega seotud ning ka hiljem vastutavad. Isikud (ettevõtja), kes vastutavad, peavad olema eelnevalt saanud kohaliku omavalitsuse heakskiidu, et oma töö ellu viia (projekt). Ehitustööd on jaotatud kolme rühma vastavalt töö keerukusele ja eksimuste tagajärgedele. Nõutud pädevus sõltub pädevusklassist. Nõuded spetsiifilistele valdkondadele, mis nõuavad erilisi kutseoskusi, kogemust ja teadmisi on sätestatud määrustega. Isiku pädevuse hindamine tööandja enda poolt ei ole lubatud.

Ettevõtjal, kellele rakendub seadusest tulenev vastutus, peab olema tehniline personal, kellel on nõutud haridus ja töökogemus. Haridus jaotatakse neljaks astmeks, alustades erialasest väljaõppest, kuni ülikoolihariduseni. Haridusnõuded ühendatud töökogemuse nõuetega – 2 kuni 8 aastani – annavad ettevõtjatele õiguse olla eelpool mainitud kolmes pädevusklassis.

Ettevõtjatel, kes soovivad kuuluda pädevusklassidesse, peab olema nn kvaliteedikindlustus, milleks peetakse: äriplaan, nii ettevõttele endale kui ka projektide teostamiseks, tehniliste ja protseduuriliste nõuete identifitseerimissüsteem, hälvete identifitseerimise ja käsitlemise süsteem, dokumentide haldamise süsteem ning alltöövõtjate kohtlemise süsteem. Sealjuures ei pea alltöövõtjad neid nõudeid täitma, kuid on kaetud peatöövõtja pädevusklassiga, s.h siis ka vastutust.

Nagu eelnevalt mainitud jagatakse ehitajad kolme pädevusklassi, kusjuures pädevusklassidesse jaotamine käib projekti raskuse kohaselt. Näiteks on I klassi paigutatud väikeste majade (kuni 4 korterit), lihtsad laohooned jne. II klassis on tavalised korrusmajad ja tavalised ärihooned, väiksemad asutused jne. III klassi moodustavad väga keerulised suurhooned. Samas on lubatud projekti jagamine eraldi osadeks, millele vastab erinev pädevusklass – näiteks lihtne maja, mis paikneb geograafiliselt keerulistes tingimustes. Seega tuleb iga projekti osa kohta küsida eraldi nõusolek. Selleks, et saada kohaliku omavalitsuse heakskiitu on loodud vabatahtlik kesksüsteem, mida administreerib *National Office of Building Technology and Administration*, mis on oma olemuselt valitsusasutus. Sealjuures on väga oluline, et heakskiit antakse ettevõtjale, mitte isikule individuaalselt⁴⁸⁰.

Norra ehitus- ja planeerimisseadusest võib leida kaudse viite vastutavale spetsialistile vastutava teostaja näol. Nimelt sätestab § 98, et iga § 93 alla kuuluva projekti elluviimise eest kannab hoolt üks või mitu vastutavat teostavat ettevõtet, kes võtavad enesele vastutuse projekti elluviimise eest vastavuses antud loaga ja käesoleva seaduse või käesoleva seaduse alusel antud sätetega. Vastutav teostaja vastutab selle eest, et § 100 sätet täidetakse ning et tööde lõpetamisel saadetakse vastutavale taotlejale sellekohane teade, vrd § 99. Seesama kehtib järelevalvevormi ja

⁴⁷⁹ Building Sector Regulations. A background to increased exchange between countries in Baltic Sea region. Nordic Council of Ministers. Copenhagen, 2004, lk. 23

⁴⁸⁰ Samas, lk. 100-103

järelevalveplaani kohta, vrd § 97 ja et § 93 b nr 3 vastutusõiguse reeglid kehtivad vastavalt ka vastutava teostava ettevõtte kohta. Kohustuslik on teatada ettevõtte esindaja nimi objektil.

Lisaks võib vastutava taotleja/projekteeerija, vastutav teostaja või sõltumatu järelevalvaja või dokumenteeritud enesekontrolli läbiviimise ülesande täitmiseks kvalifitseeritud ettevõtte, saada keskse sertifitseerigu. Sertifitseerigu annab sertifitseerimisasutus, kellel on ministeeriumi poolt antud pädevus ning see registreeritakse keskses, avalikus registris. Sertifitseering võetakse tagasi käesoleva seaduse või käesoleva seadusele alusel antud sätete või lubade tõsise või korduva rikkumise korral või juhul, kui sertifitseerigu saanud ettevõtte enam vajalikke kvalifikatsioone ei oma. Tagasivõtmine võib kehtida kindlate ajavahemike kohta või kuni ettevõtteuue taotlusega dokumenteerib, et tagasivõtmise põhjutanud olukord on lahendatud ja sertifitseerigu saamise üldised tingimused on täidetud. Leevendavate asjaolude olemasolul võidakse sertifitseering jätta tagasi võtmata. Vähem tõsiste rikkumiste korral võidakse piirduda hoiatuse andmisega. Vastutusõiguse kohaliku sertifitseeringu korral tuleb reeglina ilma edasise kaalumiseteta aluseks võtta keskse sertifitseering eeldusel, et see hõlmab aktuaalset ülesannet. Keskse sertifitseeringu puudumisel tuleb kohaliku sertifitseeringu andmisel siiski samad kriteeriumid aluseks võtta. Kohalik omavalitsus peab lisaks hindama kvalifikatsioone konkreetse projekti suhtes. Ministeerium võib määrusega anda täpsemad reeglid sertifitseeringu, süsteemi ulatuse ja organiseerimise ning sertifitseerimislõivu kohta, mis ei tohi ületada selle omakulu. Sertifitseerimisinõuded peavad hõlmama ettevõtete suutlikkust käesoleva seaduse nõudeid täita ning võivad puudutada nõudeid ettevõtete organisatsioonile, nõuete täitmise süsteemile ja ettevõtete erialase juhtkonna kompetentsusele, mis põhineb haridusel ja praktilal. Sertifitseeringu saamisel võidakse määrata mitu taset vastavalt erinevate projektiklasside raskusastmele ja tagajärgedele.

Soome

Vastavalt Soome maakasutus- ja ehitusseaduse artiklile 122 vastavalt peab igal ehitustööl, mille jaoks on vajalik ehitusluba või muul viisil heakskiit, olema isik, kes vastutab tööde teostamise ja selle kvaliteedi eest ning kes suunab ehitustöid ja tagab, et tööd viiakse ellu vastavalt ehitust reguleerivatele õigusaktidele ja sätetele, ehitusloale ja heale inseneritavale. Sellist isikut nimetatakse ehitustööde juhiks. Maakasutus- ja ehitusmääruses ettenähtud juhtudel peab kasutama eriala spetsialiste.

Ehitustööde juhi ja eriala spetsialisti kiidab heaks ehitusjärelevalvet teostav asutus. Ehitustöödega ei või alustada või ehitustöid jätkata, kui puudub heakskiidu saanud ehitustööde juht. Heakskiit tuleb kehtetuks tunnistada kui isik ei vasta nõuetele või ilmnevad muud põhjused.

Erialatööde spetsialisti, kes vastutab vee ja kanalisatsioonitööde eest ja ventilatsioonitööde eest, nõutakse ehitustöödel, mille iseloom ja raskusaste selle vajaduse tingib. Ehitusloas võidakse määratleda, et erialatööde spetsialist tuleb nimetada ka teistsuguste valdkondade jaoks. Erandjuhtudel nimetatakse erialatööde spetsialist tööde käigus juba tehtava ehitustöö jaoks. Sama regulatsiooni võib vajadusel rakendada ka ehitustööde juhtidele (Maakasutus- ja ehitusmäärus, § 71).

Projekteerijale, ehitustööde juhile, ja erialatööde spetsialistile esitatavad nõuded on välja toodud seaduse artiklis 123. Selle kohaselt peavad nimetatud isikud olema koolitatud ja omama vajalikku ekspertiisi asjakohase ehitusprojekti läbiviimiseks vastavalt oma vastutuse ulatusele. Projekteerimiseks vajaliku kvalifikatsiooni hindamisel lähtutakse ehitise kavandatavast kasutusotstarbest, tuleohutuse nõuetest, kandevõimest, ehitusprojektist, arvutustest, keskkonnanõuetest jms. Lisaks arvestatakse ka iga konkreetse juhtumi eripärasid (§ 123).

Ehitustööde juhi kvalifikatsiooni hindamisel arvestatakse ehituse tingimusi ja ehitustööde läbiviimise meetodit. Projekteerija ja ehitustööde juhi kohustused võib klassifitseerida, et ära näidata miinimumnõuded, mis kirjeldatakse maakasutus- ja ehitusmääruses. Täpsemad nõuded sätestatakse Soome ehituskoodeksis.

Saksamaa

Saksamaa ehitusseadused, ei föderaalne BauGB ega ka liidumaade ehituskorrad ei sisalda ehitusettevõtjale konkreetseid kvalifikatsiooninõudeid. Küll aga sisaldavad liidumaade ehituskorrad üldiseid nõudeid, mille kohaselt peab ehitaja tagama ehitusdokumentatsioonile, s.h. projektile ja ehitusloale, ning kehtivatele ehitamist puudutavatele nõuetele vastava ja turvalise ehitamise. Ehitajal peab vajadusel tõendama ehitustoodete nõuetele vastavust ning olema valmis vastava dokumentatsiooni esitamiseks ka ehitusplatsil.⁴⁸¹

Kui mingi ehitise või ehitise osa ehitamiseks on vaja eriteadmisi, siis peavad ehitajal need olema või ta peab kaasama isikud, kellel need eriteadmised olemas on.⁴⁸²

Oluline on märkida, et kõnealused avalik-õiguslikud nõuded ning ehitaja avalik-õiguslik vastutus kehtivad reeglina kuni ehitamise lõpetamiseni ning ei oma mingit eraõiguslikku mõju⁴⁸³. Ehitaja ja tellija või omaniku vahelisi suhteid reguleerivad üksnes eraõiguslikud, s.h. eelkõige lepinguõiguse sätteid.

Ehitaja kvalifikatsiooninõuete kohta tuleb siinkohal märkida veel seda, et Saksamaal on ajalooliselt välja kujunenud väga keerukas ametikutsete (*Berufe*) süsteem, kus on väga detailselt reguleeritud, missuguse kutsealase kvalifikatsiooniga tööline tohib teha missuguseid töid. 2004-ndal aastal reformiti Saksamaal käsitöö kutsevaldkonda, mille tagajärjel säilis nn. meistrikvalifikatsiooni kohustus „üksnes“ 41-s valdkonnas. Ehitusettevõtjale tähendab nimetatud meistri-kohustus seda, et tal peab vastavas valdkonnas teenuse osutamiseks olema võlaõiguslik töösuhe vastava valdkonna meistriga. Ülejäänud käsitöövaldkondades ei kehti enam kõrgendatud kvalifikatsiooni nõuded ja võib öelda, et kehtib suuresti taas ettevõtlus- ja kutsevabadus.⁴⁸⁴ Sellise süsteemi eeliseks on suurim võimalik õiguskindlus, kuid suureks puuduseks ülim keerulisus ning ettevõtlusvabaduse väga ulatuslik piiramine. 2004-nda aasta reform näitab, et Saksamaal on olude, s.t. eelkõige üleilmastumise ning Euroopa sisese kasvava konkurentsi tingimustes võimu võtmas tendents dereguleerida ka käsitöö kutsevaldkonda.

2.7.1.2 Regulatsiooni ettepanek

Ehitusalal tegutsev ettevõtja ja vastutav spetsialist

Ehitusettevõtja ja vastutava spetsialisti regulatsiooni osas teeb töögrupp järgnevad ettepanekud:

⁴⁸¹ Vrd. BauO-SH § 63 lg 1.

⁴⁸² Vrd. BauO-SH § 63 lg 2.

⁴⁸³ VGH München v. 10.01.1979, BRS 35 nr. 211; Finkelnburg/Ortloff, *ÖffBauR* (Bd. 2), lk. 104.

⁴⁸⁴ Süsteemi ülevaade internetis: <http://de.wikipedia.org/wiki/Handwerksordnung>; käsitööliste kutsekvalifikatsiooni ning kutseorganisatsiooni süsteemi reguleerib vastava seadusena *Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung)*, leitav internetis aadressil: <http://bundesrecht.juris.de/hwo/>.

- Laiendada ehitustegevuste ringi, mille teostamiseks ei ole vaja omada vastutavat spetsialisti ega ehitusettevõtjat nagu väikeehitise ja eramu enda tarbeks ehitamine. Mõlemad võib ka kehtiva regulatsiooni kohaselt ise ehitada, kuid töögrupp teeb ettepaneku anda omanikule võimalus kaasata sellisse ehitustegevusse ka isikuid, kellel puudub pädevus ehitusseaduse tähenduses.

- 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.

- Kehtestada vastutavale spetsialistile miinimumnõuded, milleks on kas kutsekvalifikatsiooni omamine või kõrgharidust tõendava dokument. Kõrgendatud nõuded vastutavale spetsialistile kehtiksid ehitusprojekti ja ehitiste ekspertiise tegevale ettevõtjale.

- Ehitusettevõtja tuleb kohustada määrama igale konkreetsele ehitusobjektile vastutav spetsialist, kes peab isiklikult tehtavaid töid juhtima, koosolekuid läbi viima ja dokumente allkirjastama (vt. Soome õiguse vastavad sätted).

- Vastutava spetsialisti ja ettevõtte registreerimine majandustegevuse registris tuleb ühtlustada majandushaldusõiguse kontseptsiooni välja pakutud lahendustega.

Vastutava spetsialisti pädevuse tõendamine

Ehitusseadusesse viimati tehtud muudatusettepanekute analüüsimisel leidis nii ministerium 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 kutsekvalifikatsioonil põhinevale süsteemile või hoopis säilitada kehtivas seaduses sisalduv kombineeritud süsteem.

Kutse süsteemi rakendamisel on oluline, et kutse andja peab tegutsema sõltumatult, asjatundlikult, erapooletult ja mittediskrimineerivalt. Kutsekvalifikatsiooni tõendamise puhul on võimalik valida kahe alternatiivi vahel:

1) **Kutseaseadusel põhinev süsteem.** Ehitusseaduse kehtiv regulatsioon annab võimaluse kutsekvalifikatsiooni tunnustamiseks, mis tugineb kutseaseadusele. Kutset andvaks organiks võib olla juriidiline isik või tema asutus või riigi- või valitsusasutus. Kutset andev organ valitakse konkursi korras ja õigus antakse kuni 5 aastaks (§ 10).

2) **Personali sertifitseerimise süsteem.** Teistes kõrgendatud ohu allikaga seotud valdkondades (elektriohutus, surveseadme ohutus, küttegaasi ohutus jne) personali sertifitseerimine ehk isiku nõuetele vastavuse hindamine ja tõendamine asjakohase standardi põhisel, milleks on EVS-EN ISO/IEC 17024:2005 (üldnõuded personali sertifitseerimisasutustele).

Kuigi need kaks süsteemi on suhteliselt sarnased, võib siiski välja tuua teatud erinevusi ja plusse ning miinuseid, mis on esitatud alljärgnevas tabelis:

	Kutseaseadus	Personali sertifitseerimisasutused (EVS-EN ISO/IEC 17024:2005)
Isikute (asutuste) ring, kes võib pädevustunnistusi	Üks isik, valitakse konkursi korras 5. aastaks	Isikute ring on piiramatu, igal aastal tuleb akrediteering uuendada

väljastada		
Nõuded pädevustunnistuse väljastajatele	Kutseaduses on ammendav loetelu nõuetest	Valdkonna seadus (ehitusseadus), lisaks peab järgima detailseid nõudeid, mis on sätestatud standardis. Nõuete täitmist kontrollib akrediteerimisasutus
Nõuded pädevustunnistuse väljastamisel	Kutseadus, kutsestandard, kutseandmiskogu poolt kinnitatud kutsete andmise kord	Valdkonna seadus (ehitusseadus), standardis kirjeldatud protseduur
Järelevalve	Järelevalve toimub kutseaduse alusel (kutseandmiskogu ja kutsekoda)	Asutuse tegevuse nõuetele vastavuse tagab akrediteering, mille kohaselt teeb akrediteerimisasutus järelevalvet igal aastal.
Süsteemi plussid	<ul style="list-style-type: none"> - Pädevustunnistuse väljastajale ei kaasne tegevusõiguse saamisega kulutusi - Süsteem on välja töötatud valdkonna ekspertide poolt koostöös teiste asjast huvitatud osapooltega - Inseneride, projekteerijate ja arhitektide pädevusnõuded on kooskõlas FEANI nõuetega ning seeläbi rahvusvaheliselt tunnustatud <p>Tänu seostatusele EQF-ga on kindlustatud rahvusvaheline tunnustus</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pädevustunnistuse väljastajaid võib olla mitu ja neid võib tekkida pidevalt ajas juurde, tagatud on konkurents - Süsteem on rahvusvaheliselt tunnustatud selle kaudu, et see põhineb rahvusvahelisel standardil, mis on ühtne kõikides riikides, akrediteerimine on samuti rahvusvaheliselt ühtlustatud tegevus - järelevalve pädevustunnistuste väljaandjate üle on reaalne, selle tagab akrediteerimise nõue - süsteem ei too kaasa riigile kulusid - pädevuse hindamist tegev asutus peab lahutama pädevuse hindamise koolitusest ja konsultatsioonist, et tagada erapooletus - pädevustunnistuse väljastajaid võib tekkida pidevalt ajas juurde
Süsteemi miinused	<ul style="list-style-type: none"> - Pädevustunnistuse väljastaja on monopoolses seisundis, see valitakse üks kord viieks aastaks - Pädevuse tunnustamine põhineb siseriiklikul regulatsioonil - järelevalve pädevustunnistuse väljaandjate üle on nõrk - süsteem on riigile kulu allikas (vajalik on näiteks konkursside korraldamine) - tagatud ei ole erapooletus - sama asutus, kes väljastab pädevustunnistusi, koolitab ja konsulteerib samu isikuid. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pädevustunnistuse väljastaja peab saama akrediteeringu ja seda hoidma (kulutus)

2.7.2 Ehitusalal tegutseva ettevõtja kohustused

2.7.2.1 Lähtekaalutlused

2.7.2.1.1 Eesti kehtiv õigus

EhS § 48 sätestab ehitusettevõtja kohustused, kus ehitusettevõtja on peab tagama ehitusprojekti kohase ehitamise, tagama ehitamise käigus tehtavate tööde dokumenteerimise, säilitama täies ulatuses kõik tema koostatud ehitamise tehnilised dokumendid või nende koopiad vähemalt seitse aastat või arhiiviseaduses sätestatud korras arhiivi üleandmiseni, paigaldama ehitisse nõuetele vastavaid ehitustooteid, tagama ehitamise nõuetekohase kvaliteedi, tagama ehitamise ohutuse ning ehitise ja ehitusplatsi korrashoiu, vältima keskkonna saastamist, teatama ehitise omanikule ja omanikujärelevalvet tegevale isikule ehitamise ajal selgunud ehitise nõuetele mittevastavusest või võimalikust mittevastavusest ja täitma ehitise garantiiga seotud kohustusi. 1. maist 2009 lisanduvad ehitusettevõtja kohustuste hulka veel kohustus teavitada Tehnilise Järelevalve Ametit esimesel võimalusel ehitamisel toimunud avariist või õnnetusjuhtumist, mis tulenes ehitise või ehitamise nõuetele mittevastavusest ning anda Tehnilise Järelevalve Ameti ametiisikule ja teistele volitatud ametiisikutele igakülgset abi avariid või õnnetusjuhtumi põhjuste väljaselgitamisel, säilitades põhjuste väljaselgitamiseni avariid ja õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud olukorra, kui see ei tekita ohtu inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale.

Projekteerimisettevõtja kohustused

Vastavalt EhS §-le 49 on projekteerimisettevõtja kohustatud koostama nõuetele vastava ehitusprojekti, tagama ehitusprojekti vastavuse lähteandmetele, koostama nõuetele vastava ehitise mõõdistusprojekti ning säilitama täies ulatuses kõik tema koostatud ehitusprojektid ja ehitiste mõõdistusprojektid ning nende koostamise lähteandmed vähemalt seitse aastat või arhiiviseaduses sätestatud korras arhiivi üleandmiseni. Alates 1. maist seoses ehitusseaduse uue redaktsiooni jõustumisega peaks projekteerimisettevõtja kohustusena olema mainitud ka energiamärgise väljastamine ning selle sisaldumine ehitusprojekti.

Projekteerimisettevõtja kohustused olid esitatud ka planeerimis- ja ehitusseaduses (§ 35). Vastavalt PES-ile oli projekteerimisettevõtja kohustatud tagama ehitusprojekti vastavuse kehtivale detailplaneeringule ja projekteerimistingimustele, ehitusprojekti vastavuse kehtivatele normidele ja standarditele, projekteeritava ehitise vastavuse ehitisele esitatus nõuetele. Projekteerija vastutus oli sätestatud läbi kohustuse hüvitada projekti tellijale kahju, mis oli tekkinud tema süül. Projekteerijal oli ka kohustus säilitada kõik tema poolt koostatud ehitusprojektid.

Omanikujärelevalvet tegeva ettevõtja kohustused

EhS § 50 lg 1 kehtestab omanikujärelevalvet tegeva ettevõtja kohustused, mille kohaselt on omanikujärelevalvet tegev ettevõtja kohustatud kontrollima ehitusprojekti vastavust nõuetele, ehitamise vastavust ehitusprojektile, ehitamise korral nõuetele vastavate ehitustoodete kasutamist, ehitamise tehniliste dokumentide olemasolu, ehitamise tehniliste dokumentide nõuetele vastavust, ehitustööde kvaliteeti ning ehitustööde ohutust kolmandate isikute suhtes, ehitise ja ehitusplatsi korrashoidu ning keskkonna saastamise vältimist. 2009. aastal täiendati omanikujärelevalve kohustusi kohustusega kontrollida tehtud ettekirjutuste täitmist, teostatavate ehitustööde täitmise tähtaegu, teavitades ehitise omanikku, kui teostatavate ehitustööde kvaliteet või täitmise tähtaeg ei vasta kokkulepitule ning kontrollida ehitamise vastavust ehitusprojektile, õigusaktidest ning ehitise omaniku ja ehitusettevõtja vahel sõlmitud lepingust tulenevatele nõuetele.

Omanikujärelevalve institutsioon oli reguleeritud PES §-s 60. Selle lõike 1 kohaselt oli ehitise omaniku kohustus korraldada pideva järelevalve ehitusloa saanud ehitise ehitamisel. Lisaks sätestas lõige 2, et omanikujärelevalve tegija määrati ehitise omaniku ja kohaliku omavalitsuse kokkuleppel.

Kehtivas seaduse kohaselt määrab ehitise omanik omanikujärelevalve tegija enne ehitamise alustamist (EhS § 30 lg 1), kellel on omanikujärelevalve tegemiseks pädev vastutav spetsialist ning registreering omanikujärelevalve tegemise kohta majandustegevuse registris. Omanikujärelevalve tegija ei või olla sama ehitist ehitav või projekteerinud isik, kuna iseenda tegevuse üle järelevalve teostamine on võimatu.

Erandid on toodud sama paragrahvi lõikes 4: Omanikujärelevalvet võib teha ehitise omanik, kui ehitatakse väikeehitist, üksikelamut, suvilat, aiamaja, taluhoonet või ehitise teenindamiseks vajalikku rajatist. Varem kehtinud PES sätestas, et ehituslikult lihtsa ja väikese ehitise ehitamisel võis omanikujärelevalvet teostada selle omanik. Erinevalt PES regulatsioonist võib kehtiva seaduse alusel ka riigisaladusega või salastatud välisteabega seotud ehitise ning riigikaitse ehitise omanikujärelevalvet teha omanik ise.

EhS § 30 lõige 3 sätestab, et omanikujärelevalvet peab tegema ehitamise alustamisest kuni ehitise kasutusloa saamiseni. Omanikul on õigus võtta omanikujärelevalve tegija tööle juba ehitusprojekti koostamise ajal.

Vastavalt EhS § 30 lõikele 2 on omanikujärelevalve tegemise eesmärk tagada ehitusprojektkohane ehitamine, ehitamise tehniliste dokumentide koostamine ning ehitustööde nõuetekohane kvaliteet. Nende eesmärkide saavutamiseks on omanikujärelevalve tegijal õigus kontrollida ehitusprojekti vastavust nõuetele, ehitises kasutatavate ehitustoodete vastavust nõuetele, ehitise ning selle asukoha maaüksuse korrashoidu ja ohutust ümbruskonnale ning keskkonnaohutuse tagamist (EhS § 30 lõige 5). Lisaks on omanikujärelevalve tegijal kohustus kontrollida EhS § 50 lõikes 1 sätestatud nõudeid.

Omanikujärelevalve tegija õigused on sätestatud EhS § 30 lõikes 6, mille järgi on tal õigus nõuda nõuetele vastavat tegutsemist nii ehitusprojekti koostajalt kui ka ehitusettevõtjalt. Tal on õigus nõuda ka ehitustööde peatamist avariiohu tekkimise, ehitusnõuete rikkumise, ehitusloa või kirjaliku nõusoleku tingimuste täitmata jätmise ja ehitusprojektile mittevastava ehitamise korral. EhS § 30 lõige 7 kohaselt peab omanikujärelevalve tegija täitma ehitamise käigus ehitise ja ehitamise ohutuse eesmärgil kehtestatud nõudeid. Täpsema omanikujärelevalve tegemise korra on kehtestanud majandus- ja kommunikatsiooniminister 11. detsembri 2002.a määrusega 30 „Ehituse omanikujärelevalve kord”.⁴⁸⁵

Ehitusuuringuid tegeva ettevõtja kohustused

Vastavalt EhS §-le 51 on ehitusuuringuid tegev ettevõtja kohustatud tegema ehitusuuringuid vastavalt kehtestatud korrale, tagama ehitusuuringute tegemise nõuetele vastavuse, säilitama tema poolt tehtud ehitusuuringute andmeid vähemalt seitse aastat või arhiiviseaduses sätestatud korras arhiivi üleandmiseni ja esitama ehitusuuringute tulemused kohalikule omavalitsusele. Vastutust ei ole kohustuste rikkumise eest sätestatud.

Ehitusprojektide ekspertiise tegeva ettevõtja kohustused

EhS § 52 sätestab, et ehitusprojektide ekspertiise tegev ettevõtja on kohustatud kontrollima ehitusprojekti vastavust nõuetele, kontrollima ehitusprojekti vastavust lähteandmetele, tagama ehitusprojekti ekspertiisi vastavuse nõuetele, kontrollima ehitise mõõdistusprojekti vastavust nõuetele ning säilitama täies ulatuses kõik tema koostatud ehitusprojektide ekspertiiside andmed

⁴⁸⁵ RTL 23.12.2002, 144, 2108

vähemalt seitse aastat või arhiiviseaduses sätestatud korras arhiivi üleandmiseni. Vastutust ei ole kohustuste rikkumise eest sätestatud.

EhS § 53 kehtestab, et ehitiste ekspertiise tegev ettevõtja on kohustatud kontrollima ehitise või selle osa vastavust nõuetele, kontrollima ehitise või selle osa vastavust ehitusprojektile, tagama ehitise ekspertiisi vastavuse nõuetele ja säilitama täies ulatuses kõik tema koostatud ehitisekspertiisi andmed vähemalt seitse aastat või arhiiviseaduses sätestatud korras arhiivi üleandmiseni.

Energiamärgiseid väljastava ettevõtja kohustused

Vastavalt EhS §-le 53¹ on hoonete energiamärgiseid väljastav ettevõtja kohustatud tagama hoonete energiamärgiste väljastamise vastavuse nõuetele ja säilitama täies ulatuses kõik hoonete energiamärgiste väljastamisega seotud andmed vähemalt seitse aastat või arhiiviseaduses sätestatud korras arhiivi üleandmiseni. 2009. aastal täiendati antud paragrahvi punktiga kolm ning lisatakse energiamärgiseid väljastava ettevõtja kohustus kanda väljastatud energiamärgised ehitisregistrisse.

Hoonete energiaauditeid tegeva ettevõtja kohustused

Lähtudes EhS §-st 53² on hoonete energiaauditeid tegev ettevõtja on kohustatud tagama hoonete energiaauditite tegemise vastavuse nõuetele ja säilitama täies ulatuses kõik hoonete energiaauditite tegemisega seotud andmed vähemalt seitse aastat või arhiiviseaduses sätestatud korras arhiivi üleandmiseni.

Ehitusjuhtimisega tegeleva ettevõtja kohustused

EhS § 54 sätestab, et ehitusjuhtimisega tegelev ettevõtja on kohustatud tagama ehitusprojekti kohase ehitamise, ehitamise tehniliste dokumentide koostamise, ehitamise korral nõuetele vastavate ehitustoodete kasutamise, ehitustööde nõuetekohase kvaliteedi, ehitamise korral ehitise ning ehitusplatsi korrashoiu ja ohutuse ja keskkonna saastamise vältimise. Lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatule on ehitusjuhtimisega tegelev ettevõtja kohustatud teatama ehitise omanikule ehitamise ajal selgunud ehitise nõuetele mittevastavusest või võimalikust mittevastavusest. Veel on ehitus- ja planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu §-s 1 p 70 ette nähtud, et ehitusjuhtimisega tegelev ettevõtja on kohustatud kavandama ja korraldama ehitusprotsessi vastavalt õigusaktides nimetatud nõuetele. Lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatule on ehitusjuhtimisega tegelev ettevõtja kohustatud teatama ehitise omanikule ehitamise ajal selgunud ehitise nõuetele mittevastavusest või võimalikust mittevastavusest.

Hinnang kehtivale regulatsioonile

Kehtiva ehitusseaduse probleemiks on ehitusettevõtjale suunatud kohustuste esitamine erinevates paragrahvides ja peatükkides ning kohati puudub kohustuse seos vastutusega. Paragrahvides 48-54 on küll ettevõtjatele suunatud kohustused koondatud, kuid see loetelu ei ole ammendav. Ettevõtjale suunatud kohustusi võib leida kogu seaduse ulatusest. Praktikas on tekkinud probleeme kohustuste ja vastutuse piiritlemisega – kus lõpeb projekteerimisettevõtja vastutus ning kust algab ehitusettevõtja vastutus.

Probleeme on tekkinud eriti hulgaliselt üksikisikute poolt tellitud ehitustöödega, kuna neil puuduvad sageli vajalikud teadmised ja oskused ehitusprojekti korraldamiseks ja lepingute sõlmimiseks. Üheks probleemide allikaks on ka omanikujärelevalvega seotud küsimused, kuna kehtivat seadust tõlgendatakse mitmeti. Omanikujärelevalve tegemise regulatsioon hõlmab endas erinevate tööde ja dokumentide kontrollimist ehitamise ajal. Tekib õigustatud küsimus vastutusest, sest selgusetu on, millises ulatuses vastutab ehitaja ja millises ulatuses

omanikujärelevalve tegija. Lisaküsimus tekib ka ehitise omaniku vastutusest, sest vastavalt EhS § 29 lõikele 5 on ehitise omanikul õigus omakorda täita omanikujärelevalvet tegeva ettevõtja kohustusi, kui viimane neid ei täida. Seega tekib küsimus, kui ehitise omanik oma õigust ei kasuta, kas tal on õigus hiljem esitada nõue omanikujärelevalvet tegeva ettevõtja vastu?

Omanikujärelevalve kohustused on kohati dubleeritud ehitusjärelevalve ning riikliku järelevalve õiguste ja kohustustega. Omanikujärelevalve ei saa küll teha ettekirjutusi, kuid samas on ta kohustatud nõudma samadele nõuetele vastavat ehitist ja ehitamist.

2.7.2.1.2 Reguleerimine võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseadus ei sätesta ehitamisega seotud ettevõtjate kohustusi võrreldaval kujul Eestis kehtiva ehitusseadusega.

Norra

Iga ehitusprojekti elluviimise eest, millele on vajalik taotleda ehitusluba, kannab hoolt üks või mitu vastutavat või teostavat ettevõtet, kes võtavad enesele vastutuse projekti elluviimise eest vastavuses antud loaga (§ 98). Vastutav teostaja vastutab selle eest, et täidetakohane teade. Seesama kehtib järelevalvevormi ja järelevalveplaani kohta. Kui projekt valmib, peab järelevalve eest vastutav isik läbi viima lõppülevaatus. Lõppülevaatus peab hõlmama ka õuealasiid, juurdepääsuteid ja muid võimalikke loaga seatud tingimusi. (§ 99).

Norra planeerimis- ja ehitusseadus sätestab §-s 97, et järelevalvet võib teostada dokumenteeritud enesekontrolli teel või sõltumatu järelevalveteevõtte poolt. Projekti arendaja, vastutav taotleja, vastutav projekterija ja vastutav teostaja on kohustatud väljastama järelevalve läbiviimiseks vajalikud andmed. Vastutav taotleja peab tagama järelevalveplaani koostamise. Järelevalve tuleb läbi viia terviklikult ning planeeritult vastavalt kohaliku omavalitsuse poolt kooskõlastatud järelevalvevormile. Kohalik omavalitsus võib terve ehitusaja menetluse kestel nõuda lisainformatsiooni järelevalve kohta. Järelevalve plaanikohase läbiviimise kohta peab eksisteerima dokumentatsioon.

Kohalik omavalitsus võib igal ajahetkel projekti üle vaadata ning järelevalveplaani järgimises veenduda. Kohalik omavalitsus võib erijuhtudel nõuda asjatundlikku abi vajaliku inspeksiooni läbiviimiseks. Järelevalve juures olulise puudujäägi avastamisel võib kohalik omavalitsus teha ettekirjutuse projekti peatamiseks kuni täheldatud olude korrastamiseni. Kohalik omavalitsus võib sellega seoses nõuda muu järelevalvevormi rakendamist.

Soome

Soome maakasutus- ja ehitusseaduse kohaselt kohustub igäüks, kes võtab ette ehitustegevuse (a party engaging in a building project) kindlustama, et ehitist projekteritakse ja ehitatakse vastavalt ehitust reguleerivatele sätetele ja õigusaktidele ning ehitusloale. Isikul peab olema vajalik kompetents projekti elluviimiseks sõltuvalt selle raskusastmest ning ligipääs vajalikele kvalifitseeritud tööjõule.

Vastavalt artiklile 120 peab igal projektil olema vastutav projekterija, kes tagab projekti nõuetele vastavuse, terviklikkuse ja kvaliteedi. Iga projekti koosseisus oleva alaprojekti koostaja

peab tagama selle alaprojekti nõuetele vastavuse. Kui alamprojekti koostab rohkem kui üks isik, peab üks nendest olema määratud selle eest vastutavaks.

Soome maakasutus- ja ehitusseaduse kohaselt võib kohalik omavalitsus võib taotluse korral lubada ehitusjärelvalvet teostada arendajal vastavalt heakskiidetud järelvalveplaanile (§ 151). Maakasutus- ja ehitusmääruse § 78 täpsustatakse, et järelvalve plaan sisaldab informatsiooni ehitusprojekti, arendaja, järelvalve korralduse, kasutatavate ekspertide ja ehitaja kohta. Arendaja järelvalve lubamisel arvestatakse arendaja võimekust järelvalve teostamiseks. Selline arendaja järelvalve ei kehti elamute ehitusele. Arendaja on kohustatud kindlustama järelvalveplaani järgimise ja teavitama ehitusjärelvalvet õigeaegselt igasugusest vajadusest plaanist kõrvalekaldumiseks. Arendaja järelvalve võidakse tühistada kui on selgunud, et järelvalve ei ole kindlustatud. Ehitusjärelvalve võib läbi viia ka nn ekspertjärelvalve. See tähendab, et volitatakse projekterija, kes koostas ehitusprojekti, või mõni teine isik, kellel on piisavad professionaalsed oskused, kontrollima ehitustegevuse vastavust ehitusprojektile.

Maakasutus- ja ehitusmääruse §-s 78 täpsustatakse, et arendaja järelvalve vabastab ehitise omaniku (party undertaking a building project) täielikult või osaliselt ehitusjärelvalve teostamisest ehitamise jooksul. Ehitise viimases staadiumis kontrollitakse, kas arendaja on täitnud järelvalve kohustusi ja kas ehitise vastab loale ning kas seda on võimalik kasutada.

Saksamaa

Saksamaa liidumaade ehitusseadused sätestavad MBO § 56 eeskujul eraldi ka ehitustegevust juhtiva ettevõtja üldised kohustused (*Bauleiter*). Ehitustegevuse juht on kohustatud järgima, et ehitamine toimuks vastavalt avalik-õiguslikele nõuetele, eelkõige et ehitamine toimuks sujuvalt ning ohutult. Ehitustegevuse juhi kohustused ei puuduta ega piira ehitusettevõtja kohustusi. Ehitustegevuse juht peab omama oma tegevuseks piisavaid teadmisi ja kogemusi ning mingis valdkonnas nende puudumisel peab kaasama eriteadmiste ja -kogemustega erivaldkonna juhi. Ka ehitustegevuse juhi avalik-õigusliku vastutuse puhul tuleb märkida, et see lõppeb ehitamise lõpetamisega ning ei oma mingeid eraõiguslikke mõjusid ehitise omaniku, tellija, ehitaja, projekterija ning ehitustegevuse juhi vahelistes suhetes.

2.7.2.2 Regulatsiooni ettepanek

- Projekterija, 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.
- 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 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.
- sätestada nn vastutava omanikujärelvalve institutsioon. Kõik objektidel on mitu omanikujärelvalve tegijat, siis on vajalik määratleda isik, kes vastutab omanikujärelvalve tegemise eest kogu objektidel.

- Omanikujärelevalvet peab tegema vastutav spetsialist isiklikult, mitte delegerima seda ettevõtte siseselt selleks vajalikku pädevust mitteomavale isikule.
- Sätendada projekteerimisjuhi (vastutava projekterija) 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.
- Projekterijale ja ehitusjuhtimisega tegelevale ettevõtjale kehtestada vastutuskindlustuse nõue. Vastutuskindlustuse minimaalne määr ning selle kehtivuse aeg vajavad põhjalikku analüüsi ning samuti tuleb kaaluda antud ettepaneku majanduslikke mõjusid ja teenuse pakkumist turul.
- Avalik-õiguslik täiendav vastutus tuleb säilitada ja sõnastada piisava täpsusega, et see oleks arvestatav ka kohtusüsteemis.

2.7.3 Ehitise omaniku õigused ja kohustused

2.7.3.1 Lähtekaalutlused

2.7.3.1.1 Eesti kehtiv õigus

Paragrahv 29 määrab kindlaks nii ehitise omaniku õigused kui ka kohustused. Varem kehtinud PES sätestas ehitise omanikule nõuded PES §-s 59, lisaks reguleerisid omaniku kohustusi veel § 56 lg 1, 57 ja 61 lg 1. Kehtivas ehitusseaduses on §-s 29 sätestatud ehitise omaniku õigused ja kohustused komplekselt. Kogu ehitusseaduse regulatsioon on ehitise omaniku keskne. Ehitise omanikena eristatakse teistest riigisaladust või salastatud välisteavet sisaldavate ehitiste ning riigikaitseliste ehitiste omanikke. Välja arvatud nimetatud juhtudel on ehitise omanik kohustatud igal juhul tagama EhS § 29 lõikes 1 toodud ehitise ning selle asukoha maaüksuse korrashoiu ja ohutuse ümbruskonnale ehitamise ajal ja ehitise kasutamisel (punkt 4); ehitusjärelevalve teostaja juurdepääsu ehitisele ja ehitamise tehnilistele dokumentidele (punkt 5); riikliku järelevalve teostaja juurdepääsu ehitisele ja ehitamise tehnilistele dokumentidele (punkt 6); ehitamise käigus dokumenteeritud dokumentide säilitamise ehitise lammutamiseni või arhiiviseaduses⁴⁸⁶ sätestatud korras arhiivi üleandmiseni (punkt 7); ehitamise isiku poolt, kellel on vastav pädevus ja õigus (punkt 10) ning ehitise kasutamise vastavalt kasutamise otstarbele (punkt 12). Vastavasisulise kohustuse olemasolul peab ehitise omanik tagama enne ehitamise alustamist ehitusloa olemasolu (punkt 1); enne ehitamise alustamist kohaliku omavalitsuse kirjaliku nõusoleku olemasolu (punkt 2); ehitusprojekti kohase ehitamise (punkt 3); kasutusloa olemasolu (punkt 11) ning ehitise, selle osa ja ehitise tehnosüsteemi tehnilise kontrolli teostamise (punkt 13). Vajaduse korral peab ehitise omanik tagama ehitusprojekti ekspertiisi tegemise (punkt 8) ja ehitise ekspertiisi tegemise (punkt 9). Enamus nendest kohustuslikest punktidest on sätestatud ka teistes ehitusseaduse paragrahvides täpsemalt. Ainsa nõudena ei ole üheski teises sättes esitatud omaniku kohustust tagada ehitise ning selle asukoha maaüksuse korrashoid ja ohutus ümbruskonnale ehitamise ajal ja ehitise kasutamisel (EhS § 29 lg 1 p 4). Lõikes 2 esitatakse ehitise omale veel täiendavad kohustused.

⁴⁸⁶ RT I 1998, 36/37, 552; 2007, 24, 127

EhS § 29 lõikes 3 on toodud õigus nõuda enne ehitamise algust ettevõtjaga lepingu sõlmimist ja lõikes 5 on sätestatud õigus täita erinevatele ettevõtjatele pandud kohustused ja kõrvaldada puudused, kui ettevõtja ei täida oma kohustusi. EhS § 29 lõige 4 sätestab erijuhtu, kui ehitise on mitme isiku ühises omandis: sellisel juhul peab vaid ehitada sooviv isik täitma sama paragrahvi lõikes 1 punktides 1-10 ja 13 toodud nõuded. Lisaks eelnevalt loetletud õigustele ja kohustustele on vastavalt EhS § 28 lõike 1 punktile ehitise omanikul õigus esitada ehitusloa kehtetuks tunnistamise taotlus ja vastavalt EhS § 38 lõikele 2 esitada kasutusloa kehtetuks tunnistamise taotlus. EhS § 29 lõikes 6 on sätestatud regulatsioon teatise esitamiseks ehitamise alustamise korral.

2.7.3.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Sätte pealkiri on küll ehitise omaniku kohustused ja õigused, kuid analüüsid sättes sisu võib tõdeda, et enamuse paragrahvist koosneb kohustustest ning õigusi on reguleeritud vaid kahes lõikes. Lõikes 3 on toodud õigus nõuda enne ehitamise algust ettevõtjaga lepingu sõlmimist on kummaline, sest majandustegevuses, milleks ehitustegevus on, toimub reeglina õiguste ja kohustuste kokkuleppimine võlaõigussätete põhjal koostatud lepingu alusel. Küsimusi tekitab ka lõikes 5 toodud regulatsioon, kas sätestatud õigus on ka sisuliselt ehitise omaniku õiguseks või pigem paratamatuseks täita erinevatele ettevõtjatele pandud kohustused ja kõrvaldada puudused, kui ettevõtja ei täida oma kohustusi.

Ehitusseadus püüab §-s 29 loetleda kõik ehitise omaniku kohustused, samas leidub ka selliseid nõudeid, mida selles paragrahvis toodud pole. Näiteks ei ole ära toodud nõuet, et lammutamise loa taotluse peab esitama ehitise omanik või omanikud ühiselt. Lisaks tekitab selline teistes paragrahvides esitatud nõuete ülekordamine ülereguleerimist. Samas pole mõned nõuded teistes sätetes toodud ja nende ainus regulatsioon on toodud käsitletavas paragrahvis (näiteks § 29 lg 1 p 4 ja lg 2 punkt 3). Pigem oleks oluline sätestada ehitamise juures oluliste isikute omavahelised suhted, näiteks ehitise omaniku ja maaomaniku suhe või ehitise omaniku ja üürniku-rentniku suhe.

EhS § 29 lõike 1 punktis 4 toodud nõude sõnastus on puudulik. Sätte erinevad üksikosad lubavad tõlgendada sätet nii, et ehitise asukohta maaüksus võib tekitada ümbruskonnale ohtu. Sarnane puudulik sõnastus on sätestatud ka EhS 30 lõike 5 punktis 3: omanikujärelevalve tegijal on õigus kontrollida ehitise asukohta maaüksuse ohutust ümbruskonnale. Ehitise asukoht ei saa kindlasti mitte ümbruskonnale ohtu tekitada, kuid ehitamine ja ehitise saavad küll ning nende ohutust peavadki ehitise omanik ja omanikujärelevalve tegija tagama. Lisaks on küsitav kasutada väljendit „ehitise asukohta maaüksus”, pigem tuleks ehitusseaduses läbivalt kasutada katastrisse kantud maaüksuste korral terminit „kinnisasi” ning katastrisse kandmata maa korral „ehitise asukoht”.

Ehitusseadust on 2007. aastal täiendatud eriregulatsiooniga, mis puudutab tehno-rajatise omanikku lõikes 2¹. See sätestab, et lisaks EhS § 29 lõikes 2 toodule on tehno-rajatise omanik kohustatud teavitama ehitamise alustamisest puudutatud kinnisasja omanikke tähtsusega või isiklikult allkirja vastu. Kogu regulatsioon on tervikuna läbi mõtlemata. Tehno-õrgule ehitusloa väljastamist reguleeriv EhS § 23 lõige 5 sätestab, et ehitusloa väljastamisest teavitatakse, jättes märkimata, kelle kohustus see on. Kuid sarnast nõuet kasutusloa väljastamisel ei ole sätestatud ka mitte umbisikuliselt. Huvipakkuv on sealjuures, et tehno-rajatise omanik ei pea täitma teisi ehitise omaniku kohustusi kui vaid lõikes 2 sätestatud. Terminoloogiliselt on „tehno-rajatise omaniku“ mõistet kasutatudki ainult analüüsitavas sättes. Ehitusloa ja kasutusloa väljastamist reguleerivates sätetes on kasutatud „tehno-õrgu ja –rajatise omaniku“ terminit.

EhS § 29 lõige 4 sätestab, et kui ehitise on mitme isiku ühises omandis, siis peab vaid ehitada sooviv isik täitma sama paragrahvi lõikes 1 punktides 1-10 ja 13 toodud nõuded, kuid punktides 11 ja 12 toodud nõuded peavad täitma kõik ehitise omanikud. Probleem tekib ülejäänud õiguste ja kohustustega, mis on sätestatud teistes sätetes.

2.7.3.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseadus ei sätesta eraldi paragrahvi, kus oleks sätestatud koondnõudeid ehitise omanikule. § 17 sätestab üldnõude, et kinnistu omanik on kohustatud seadustama iga asjaolu, mis on vastuolus seaduse või eeskirjadega. 2. peatükis käsitletakse nõudeid, mida tuleb täita ehitamisel, sisustamisel ja hooldamisel. § 12 sätestab kinnistuomaniku kohustuse vundamendi valamisel, kaevetööde tegemisel, maapinna kõrguse muutmisel või muudel krundi pinna muutmise juhtudel, mil kinnistu omanik peab tasuma proportsionaalse osa kuludest või teatavate asjaolude korral ka kõik kulud, mis on seotud tema krundi või hoone kindlustamisega, samuti peab ta vajadusel hoone toetama või võtma tarvitusele muud abinõud. Paragrahv 16A ja 17 sätestavad, et kui kohalik omavalitsus või kohus teeb korralduse seadusevastase asjaolu seadustamise nõudmiseks, siis kantakse see omaniku kulul maaregistrisse, samuti võib kohalik omavalitsus omaniku kulul astuda vajalikke samme ebaseadusliku asjaolu seadustamiseks. § 18 sätestab, et kohalik omavalitsus võib vajaduse korral omaniku kulul läbi viia evakueerimise juhul, kui kinnistu puudused tekitavad ohu kinnistu elanikele või muudele inimestele.

§ 18A sätestab, et kui kinnistut ei kasutata, võib kohalik omavalitsus reaalse ohu olemasolul teha omanikule korralduse võtta kasutusele vajalikud meetmed selleks, et kinnistut ei võtaks oma valdusesse kõrvalised isikud. Kui korraldust ettenähtud tähtaja jooksul ei täideta, võib kohalik omavalitsus võtta ise kasutusele vajalikud meetmed omaniku kulul.

Norra

Norra planeerimis- ja ehitusseaduses ei ole omaniku kohustused koondatud, kuid esineb mitmeid sätteid, kus on kirjas erinevaid omaniku kohustusi.

§ 89 sätestab, et omaniku vastutus on kanda hoolt selle eest, et käesoleva seadusega hõlmatud ehitused ja paigaldused hoitakse sellises korras, et ei tekiks ohtu või olulisi negatiivseid mõjusid isikutele või varale ning et need ei mõjuks isoleeritult ega ümbritseva suhtes esteetiliselt häirivalt. Samuti vastutab omanik rajatise ohutuse tagamise eest, kui rajatiseks on basseini, kaev või tiik. Kui maa on üürile või rendile antud kauemaks kui kaheks aastaks, lasub vastutus rajatise ohutuse tagamise eest üürnikul (rentnikul). Kui rajatise kasutab vaid isik, kes ei ole vastutav eelpooltoodud reeglite kohaselt, lasub vastutus rajatise ohutuse tagamise eest kasutajal (§ 83). Ehitustehnilised paigaldised tuleb püstitada või paigaldada, neid kasutada ja hoida korras viisil, mis tagaks tervise-, keskkonna-, ohutus- ja energiasäästlikkuse nõuete täitmise. Rajatise omanik peab kandma hoolt järelevalve toimumise ning vajalike hooldus- ja parandustööde teostamise eest erialaselt pädevate isikute poolt (§ 106). Lift, eskalaator ja liikuv kõnnitee peavad olema teostatud sellisel viisil ja rajatise ise nii ohutu, et rajatise kasutamisega ei kaasneks isikukahju ohtu. Rajatise omanik vastutab selle eest, et kasutusel olev rajatise oleks töökorras. Rajatise omanik peab kandma hoolt ohutus- ja muu järelevalve toimumise ning vajalike hooldus- ja parandustööde teostamise eest erialaselt pädevate isikute poolt (§ 106a).

Lisaks peab kohalikule omavalitsusele viivitamatult teatama omaniku vahetumisest projekti elluviimise kestel (§ 97 lg 3) ning omanik on kohustatud tasuma asjaomasele ametiasutusele lõivu opereerimisloa ja opereerimisjärelvalve taotluse menetlemise kulude eest (§ 109).

§ 102 sätestab, et omanik ja kinnisvara õiguste omanik kohustub lubama selliste uuringute läbiviimist, mida nimetatakse kinnisvara sundvõõrandamise seaduse §-s 4, vaatamata sellele, et uuringut ei viida läbi võimalikku sundvõõrandamist silmas pidades. Omanik või kasutaja võib nõuda kohalikult omavalitsuselt teatist selle kohta, et omavalitsus on andnud nõusoleku uuringu läbiviimiseks.

Soome

Soome ehitust reguleerivad õigusaktid ei käsitle ehitise omaniku õigusi ja kohustusi võrreldavalt Eestis kehtivate õigusaktidega. Pigem on kohustused sõnastatud umbisikuliselt või kasutatud väljendeid arendaja või osapool.

Saksamaa

Huvitava kombel ei käsitle Saksamaa liidumaade ehitusseadused ehitise omanikku eraldiseisva subjektina. Selle asemel on reguleeritud ehituse tellija (Bauherr), kui ehitamise initsiaatori mõiste ning üldised nõuded talle. MBO §-de 52 ja 53 eeskujul vastutab *Bauherr* kõigepealt üldiselt selle eest, et ehitamisel järgitaks avalik-õiguslikke norme ja nõudeid. Täiendavalt vastutab *Bauherr* selle eest, et ehitamisel oleks igal ajal kaasatud pädevad oma valdkonna eest vastutavad projekteerija (*Entwurfsverfasser*), ehitaja (*Bauunternehmer*) ning ehitustegevuse juht (*Bauleiter*). *Bauherr* peab järelvalveasutusele teatama ka vastutava ehitustegevuse juhi isikuandmed või nende muutumisest.⁴⁸⁷ Ehitise tellijale mingeid kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud ei ole. Ehitise tellija võib olla ehitise omanik, kuid ei pruugi ega pea seda olema. Ehitise tellija avalik-õiguslik vastutus lõppeb ehitamise lõppemisega. Pärast ehitamise lõppemist kehtib võimaliku ohu korral liidumaade korrakaitsealased üldvolitusnormid vajalike ja vastavate meetmete tarvitamiseks⁴⁸⁸.

2.7.3.2 Regulatsiooni ettepanek

Ehitise omaniku kohustused peavad ehitusseaduses olema selgesti sätestatud, kuna ehitise omanik on peamine vastutaja ehitise ohutuse eest. Normitehniliselt on võimalik kasutada erinevaid lahendusi. Samuti peab olema sätestatud selgemini ehitise omaniku ja omanikujärelvalve teostaja kohustuste ja vastutuse vahekord.

Säilitada tuleb ka regulatsioon, mille kohaselt võib ehitise omanik üle võtta ettevõtja kohustused (§ 29 lg 5) juhul, kui ettevõtja ei täida oma kohustusi ning omanikul säilib seega õigus nõuda ettevõtjalt tehtud kulutuste hüvitamist.

⁴⁸⁷ Vrd. näiteks BauO-HH §-d 53-57 või BauO-SH §-d 60-64.

⁴⁸⁸ Näietks Hamburis § 3 lg 1 *Sicherheits- und Ordnungsgesetz*, mis annab pädevale asutusele õiguse ohu korral avalikule korrale võtta tarvitusele kõik sobivad ja vajalikud meetmed ohu kõrvaldamiseks.

2.8 Nõuded ehitustegevusele

2.8.1 Lähtekaaluatlused

2.8.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitusseaduse III peatükk sätestab ehitamisele esitatavad nõuded. Ehitamine on üks olulisemaid mõisteid ehitus- ja planeerimisõiguses. See peab olema inimesele ja tegevusele ohutu. Ehitusseaduse III peatükis on lisaks ehitamisele toodud ka ehitise omaniku kohustused ja õigused ning pärast ehitustegevuse lõppu väljastatava kasutusloa regulatsioon.

Olulisemad nõuded ehitamisele, ehitisele ja ehitusprojektile sätestati 1995. aastal kehima hakanud planeerimis- ja ehitusseadusega. Sellest ajast alates on ehitust reguleerivates seadustes peetud oluliseks ehitusluba ja omanikujärelevalvet. 1995. aasta seadusega sätestati uue mõistena ehitise kasutusluba, mis ei reguleeri mitte ainult ehitise kasutusse lubamist, vaid ka funktsiooni, kuidas ehitist kasutada võib.⁴⁸⁹

Paragrahv 12 käsitleb ehitamist üldiselt sätestades nõude, et ehitamine peab toimuma vastavalt ehitusprojektile ning ehitamise eeltingimuseks on ehitusluba. Lisaks on sätestatud, et ehitusprojekti ja ehitusloa nõue ei laiene väikeehitise ehitamisele. On täpsustatud, et ehitusloa olemasolu ei anna õigust ehitada maaüksuse või ehitise omaniku loata. Ehitada sooviv ettevõtja peab olema registreeritud majandustegevuse registris ning tal peab olema vastavasisuline õigussuhe vastutava spetsialistiga. Üksikelamu, suvila, aiamaja, taluhoone ja väikeehitise enda tarbeks ehitamise korral ei pea ehitada soovija olema registris registreeritud.

Ehitusseaduse § 12 on üldnorm, milles kasutatavate mõistete legaalseaduse definitsioonid ja täpsustatud nõuded on antud ehitusseaduse järgnevates sätetes. Sisulisi nõudeid ehitusseaduses ehitustegevusele kehtestatud ei ole. Riigikohus on oma 29. mai 2006 lahendis 3-3-1-23-06 toetunud ehitaja vastutuse ja ehituloale vastava ehitamise määratlemisel ehitusettevõtja erialasele kompetentsile ja kogemusele. Olles nõustunud ringkonnakohtu järeldusega, et vaidlusalusest ehitusloast ei tulnud ehitise säilitamise tingimused piisavalt selgelt ja üheselt välja, leidis Riigikohtu halduskolleegium, et ehitaja, kes on pikema aja vältel teostanud ehitustöid, mis seonduvad ajaloolist või muinsuskaitsest tähtsust omavate objektide rekonstrueerimise või restaureerimisega oleks pidanud mõistma nõudeid, millest lähtuda, ka oludes, kus ehitusluba ei ole piisavalt selge ja detailne. Selliste (ehitusprojektist mittetulenevate!) nõuete eiramise tõttu ei olnud halduskolleegiumi hinnangul ehitusettevõtte tegevus formaalselt õiguspärane ega sisulises kooskõlas ehitusloaga.

Ehitamise dokumenteerimine

Ehitamise dokumenteerimise nõue pärineb planeerimis- ja ehitusseadusest. Selle kohaselt pidi ehitise omanik tagama kogu ehitusprojekti säilitamise ehitamise ajal ning kohalik omavalitsus kogu ehitusprojekti ja ehitisega seotud dokumentatsiooni ehitise olemasolu jooksul. Kehtiva ehitusseaduse § 31 sätestab samuti ehitise ohutusest tuleneva nõude dokumenteerida ehitamisprotsessi. Selline tegevus toimub läbi ehitamise tehniliste dokumentide koostamise. Ehitise dokumenteerimine võimaldab hiljem teostada kontrolli ja tagada vea teinud isiku

⁴⁸⁹ Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu seletuskiri

vastutus. Väikeehitise ehitamise korral ei ole nõutav ehitamisprotsessi dokumenteerimine (§ 31 lg 4). Detailsema regulatsiooni sätestamine on jäetud majandus- ja kommunikatsiooniministri kohustuseks.

Kehtivas seaduses on EhS § 31 lõikes 1 sätestatud, et ehitamise käigus tehtavad tööd dokumenteerib ehitamist teostav isik. EhS § 31 lõige 2 sätestab ehitise tehniliste dokumentide loetelu. EhS § 29 lõige 1 p 7 sätestab omaniku kohustusena nimetatud dokumentide säilitamise ehitise lammutamiseni või arhiiviseaduses sätestatud korras arhiivi üleandmiseni ehitise. Ehitise tehniliste dokumentidena käsitleb EhS § 31 lg 2 ehitusprojekti ja selle muudatusi, ehitustööde päevikut, kaetud tööde akte, töökoosolekute protokolle ning muid ehitamist iseloomustavaid dokumente, nagu näiteks teostusjooniseid ja ehitustoodete vastavussertifikaate. EhS § 31 lõike 3 alusel on välja antud majandus- ja kommunikatsiooniministri 27. detsembri 2002. a määrus nr 71 „Eri liiki ehitiste ehitamise tehnilistele dokumentidele esitatavad nõuded”⁴⁹⁰.

Lisaks on ehitise omanikul kohustus säilitada ka ehitise mõõdistusprojekt selle olemasolu korral (EhS § 29 lõige 1 p 7). Mõõdistusprojekti aga ei käsitleta ehitise tehnilise dokumendina, kuid välja on antud majandus- ja kommunikatsiooniministri 27. detsembri 2002. a määrus nr 75 „Nõuded ehitise kasutusloa taotlemisel esitatavale ehitise mõõdistusprojektile”⁴⁹¹.

Ehitise ekspertiis

EhS § 39 lõikes 1 on toodud ehitise ekspertiisi legaalseaduslik definitsioon: ehitise ekspertiis on ehitise vastavuse hindamine ehitisele ettenähtud nõuetele. Selle tegemise menetlust, menetlusosalisi ega vajadust/kohustust ei ole reguleeritud samas sättes. Detailsema regulatsiooni võimaldamiseks on seaduses sätestatud majandus- ja kommunikatsiooniministrile volitusnorm kehtestada ehitise ekspertiisi tegemise kord. Varem kehtinud PES ehituse ekspertiisi tegemise võimalust ette ei näinud. Vajaduse sellise regulatsiooni järele on tinginud praktika.

Vastavalt EhS § 33 lg 3 on kasutusloa väljastajal õigus põhjendatud juhtudel ehitise ohutusest lähtuvalt enne kasutusloa väljastamist nõuda ehitise või selle osa ekspertiisi tulemi esitamist. Põhjendatud juhtudel on ka riikliku järelevalve teostajal, Tehnilise Järelevalve Ameti ametiisikul, õigus nõuda ehitise ekspertiisi tegemist (EhS § 63 lg 1 p 6). Põhjendatud juhud on määratlemata õigusmõiste. Iga kord sellise juhtumi esile kerkides peab ehitise ekspertiisi nõudev asutus selle põhjendatuse kindlaks tegema.

Ehitise ekspertiisi tegemise nõude korral peab selle tegemise tagama ehitise omanik (EhS § 29 lg 1 p 9), kuid ehitusjärelevalvet reguleerivas EhS § 59 lõike 1 punktis 5 on sätestatud, et ehitise nõuetele vastavuse kontrollimiseks ekspertiiside tegemise korraldamine on ehitusjärelevalve ülesanne. EhS § 60 lõike 1 punkt 6 alusel võib ehitusjärelevalvet teostav isik põhjendatud juhtudel ka nõuda ehitise ekspertiisi või punkti 11 alusel nõuetele vastavuse kontrollimiseks tellida ekspertiis. Riiklikku järelevalvet teostaja võib EhS § 62 lg 2 p 4 alusel tellida nõuetele vastavuse kontrollimiseks tellida ekspertiise.

Ehitiste ekspertiisi võib teha ainult ettevõtja äriseadustiku⁴⁹² tähenduses, kellel on ehitiste ekspertiisi tegemise kohta registreering majandustegevuse registris ning ehitiste ekspertiisi tegemiseks pädev vastutav spetsialist (EhS § 41 lg 1). Ehitise ekspertiise tegeva ettevõtja

⁴⁹⁰ RTL 2003, 3, 28

⁴⁹¹ RTL 2003, 3, 32

⁴⁹² RT I 1995, 26-28, 355;2008, 60, 331

kohustused on toodud EhS §-s 53. EhS § 39 lõikes 2 on antud majandus- ja kommunikatsiooniministrile volitusnorm kehtestada ekspertiisi tegemise kord, mis on kehtestatud 11. detsembril 2002.a välja antud määrusega nr 28 „Ehitise ekspertiisi tegemise kord”⁴⁹³.

Energiaaudit

Energiaaudit on EhS-s ja Eesti õigussüsteemis uus mõiste. Energiaauditit puudutavad sätted on toodud ehitusseaduse §-s 38¹. Energiaaudit on võrreldes energiamärgisega tehniliselt keerulisem ja töömahukam tegevuste kogum, mille eesmärk ei ole ainult olukorra kaardistamine, vaid ka hoone seisukorra tehniline analüüs ja soovitusel hoone seisukorra parandamiseks ja seeläbi energiasäästu saavutamiseks. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2002/91/EÜ ehitiste energiatõhususe kohta ei maini otsesõnu auditeerimist kui liikmesriikide jaoks kohustuslikku meetet. Energiaauditi mõiste täpsema määratlemise vajadus Eesti õigusruumis tuleneb pigem muu süsteemi terviklikust loogikast, kus hoonete energiatarbimise teemat reguleerides tekib vajadus ka energiaauditi rolli ja mõiste täpsustamiseks. Kui direktiivist tuleneva ehitise sertifikaadi nõude lahendas Eesti Vabariik energiamärgise regulatsiooniga, siis jäi regulatsioonist välja energiaaudit kui oluliselt põhjalikum ja keerukam tegevuste kogum. Antud olukorras, kus mõningad sellesisulised praktikad on juba ka välja kujunemas, oli võimalik ette näha auditi mõiste määratlematuse kuritarvitamise võimalusi. Sellest ohust lähtuvalt on EhS §38¹ antud energiaauditi mõistele täpsem sisu ja paralleelselt sellega täpsustatud peatükis 4 hoone energiaauditeid tegemiseks pädevate isikutele esitatavad nõuded. Kui hoone energiaauditi mõistele on õigusruumis antud konkreetne sisu ja määratletud ka isikute ring, kelle pädevus on hinnatud ja kes seeläbi omandavad õiguse auditeid läbi viia, siis saavutatakse sel viisil õigusselgus ja tagatakse turuosaliste õiguste parem kaitse.

Energiaaudit on EhS §38¹ kohaselt mõõtmistele ja kogutud andmetele tuginev analüüs, mis selgitab välja energiakasutuse sisekliima tagamisega hoones või selle eraldi kasutatavas osas, annab ülevaate hoone tehnilisest seisukorrast, energiakadudest ning võimalikest meetmetest energia kokkuhoiuks ja sisekliima parandamiseks hoones. Energiaauditi aruanne kajastab eelkõige hoone seisukorra kirjeldust, tarbitavate ressursside hinda ja kogust iseloomustavaid andmeid, nende analüüsi ja selle põhjal tehtud järeldusi. See norm kehtestab loetelu andmetest, mida audit peab käsitlema ja teemadest, mida puudutavatele küsimustele andma vastuse või lahenduse st energiaauditi koostamisel ei saa piirduda vaid olukorra kaardistamise ja hoones valitseva seisundi hindamisega. Kui osapooled on leppinud kokku energiaauditi koostamises, siis on tellijal õigus nõuda, et see dokument sisaldaks ka kogutud andmete analüüsi ja sellest lähtuvate põhjendatud järelduste ja ettepanekute tegemist. Seaduses sisaldub ka volitusnorm, mille kohaselt Majandus- ja kommunikatsiooniminister võib kehtestada energiaauditi vorminõuded ja selle tegemise korra.

Energiaauditeid teostavad hoonete energiaauditeid tegevad ettevõtjad. Kuna nii energiamärgise väljastamise ja energiaauditite tegemise juurde kuuluvate soovitude koostamine on sisult sarnane tegevus, kus auditi juurde kuuluvad soovitusel peaksid dokumendi põhjalikkuse astmest ja dokumendi koostamise eesmärgist tulenevalt olema detailsemad, saab kaudselt öelda, et energiaauditeid tegevale ettevõtjale kehtestatud nõuded tulenevad direktiivi 2002/91/EÜ artiklist 10, kus on nõutud, et liikmesriigid tagavad, et ehitiste sertifitseerimise, kaasnevate soovitude

⁴⁹³ RTL 2002, 143, 2092

koostamise viivad läbi sõltumatud erialase ettevalmistusega ja/või akrediteeritud eksperdid, kes tegutsevad füüsilisest isikust ettevõtjana või töötavad riigiasutuses või eraettevõttes.

2.8.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Ehitusseaduse § 12 kohaselt saab nõuetele vastava spetsialisti poolt ehitamist pidada nõuetekohaseks niikaua, kui see vastab projektile, millele on antud ehitusluba. Sõnastuse kohaselt võib seda mõista ka nii, et nõuetele vastav ehitamine on ka siis, kui ehitamise tulemusena valmib materiaalselt õigusvastane ehitis. Seega tekib küsimus, kes vastutab nõuetele mittevastava ehitise eest, kui ehitaja on täitnud ehitusprojektist kinnipidamise kohustust, kuid ehitusprojekt ise, millele kohalik omavalitsus ehitusloa andis, ei vastanud nõuetele või ei ole piisavalt regulatiivne. Samuti tekib küsimus olukorras, kus ehitusluba ei olegi välja antud – kas ehitajal on kohustus igakordselt kontrollida ehitusloa olemasolu? Nõuetekohaseks ehitamiseks ei piisa vaid EhS §-s 12 nimetatud nõuetest. Ehitamine peab toimuma kooskõlas hea ehitustavaga, tagama materiaalselt õiguspärase ehitise valmimise ning ehitusettevõtja peab olema ka vastutav rikkumiste eest, mida ta oleks saanud vältida oma professionaalsetest eriteadmistest ja heast ehitustavast lähtuvalt⁴⁹⁴.

EhS § 31 lõige 2 sätestab ühe säilitamist vajava tehnilise dokumendina ehitusprojekti ja selle muudatused. Kuna ehitusprojekt on ehitusloa taotluse aluseks, siis on ehitamise käigus tehtavad muudatused vajalik eraldi säilitada. Ehitusseadus sätestab nõuded ehitusloa aluseks olevale ehitusprojektile. Ehitusprojekti nimetatakse EhS §-s 18 ehitamiseks ja kasutamiseks vajalike dokumentide kogumiks, mis koosneb tehnilistest joonistest, seletuskirjast, hooldusjuhendist ja muudest asjakohastest dokumentidest. Puudub omavaheline seostatus ehitusprojekti, ehitusloa aluseks oleva ehitusprojekti ning EhS §-s 31 nimetatud ehitusprojekti vahel.

EhS § 29 lõige 1 p 7 sätestab omaniku kohustusena EhS § 31 lõige 2 nimetatud dokumentide säilitamise. Lisaks on sätestatud ka mõõdistusprojekti säilitamine selle olemasolu korral. Samas ei käsitleta mõõdistusprojekti kehtivas seaduses ehitise dokumenteerimise paragrahvis ehitise tehnilise dokumendina. Ehitamisel tekkivat dokumentatsiooni saab nimetada kinnisasja päraldisteks. Vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse⁴⁹⁵ §-le 58 on asja omandamise ja valdamise, samuti kinnisasjale ehitamise kohta käivad dokumendid, kaardid ja plaanid on asja päraldised. Praktikas on üles kerkinud probleemid seoses sellega, et ehitised vahetavad nii ehitamise käigus kui ka pärast ehituse lõppu omanikke. Üldjuhul ehitamisega seotud dokumentatsiooni uutele omanikele üle ei anta. Seda eelkõige arendajate poolt ehitatud korterelamute puhul.

Ehitise dokumenteerimise regulatsiooni on kritiseerinud ehitusettevõtjad. Ettevõtjate sõnul ei sätesta seadus piisava täpsusega, milliseid dokumente mingite ehitiste puhul kindlasti vaja on koostada ja sellega jäetakse ehitusettevõtja piisava õiguskaitseta omaniku omavoli eest. Kuivõrd iga ehitise eripärast tulenevalt ei koostata alati kõiki dokumente, siis kui ehitusettevõtja on oma oskusteabe põhjal otsustanud mingil viisil ehitustegevust dokumenteerida ja see kord ei ole fikseeritud eelnevalt lepingus võib tellija hiljem nõuda ka dokumente, mida ettevõtjal ei ole võimalik enam tagantjärele esitada ning ehitusettevõtjal puudub seaduse alus millele oma valikute põhjendamisel toetuda.

⁴⁹⁴ Õiguskantsleri märgukiri 27.08.2007 nr 6-8/071271/00705914 regionaalministrile

⁴⁹⁵ RT I 2002, 35, 216; 2008, 59, 330

Ehitise ekspertiisi võib tellida nii ehitusjärelevalve kui riiklik järelevalve. Aga ehitusjärelevalve korraldab ehitise ekspertiisi. Korraldamine on tavaliselt sätestatud siis, kui haldusorgan peab läbi viima menetluse. Seega, kui ehitusjärelevalve ametnikul on põhjust kahelda ehitise ohutuses, algatab ta menetluse ohutuse või ohtlikkuse kindlaks tegemiseks, selle raames võib ta nõuda ehitise omanikult ehitise ekspertiisi tulemi esitamist. Riiklikku järelevalvet sätestavas normis sellist menetluse läbiviimise ja ehitise omanikult ekspertiisi tegemise nõude esitamise võimalust ei ole. Jääb arusaamatuks, miks on reguleeritud erinevat moodi. Ehitusseadus sätestab ehitise ekspertiisi tegemise nõude võimaluse teatud juhtudel, kuid sõnaselgelt pole sätestatud, et ekspertiisi nõudja peab tegema otsuse ja selle otsuse tegemisel lähtuma ekspertarvamusest. Regulatsiooni eesmärk on tuletatav kaudselt. Sellega seoses ei ole üheselt aru saada, et otsuse tegemisel, kas ehitis on ohtlik või ohutu, vastutab otsuse tegija (kohalik omavalitsus e ehitusjärelevalve või riiklik järelevalve).

Kindlasti on energiaauditit ja selle koostamist puudutavate sätete lisamine seadusesse on samm edasi enne täienduse sisseviimist kehtinud olukorrale, kus energiaauditile kui dokumendile ja selle koostamisele ei kehtinud mingeid õigusaktides sätestatud nõudeid ja seetõttu toimus praktikas ka suurel määral tegevust, mille üle puudus ülevaade ja ka õiguslik alus järelevalve teostamiseks. Selle tulemusena oli turul valitsevas segaduses hõlbus kliendile müüa teenust, mille sisu ja otstarbekust ei saanud ega ka osanud klient hinnata. Hoonete energiaauditite tegemiseks pädeva ettevõtja vastutavale isikule esitatakse EhS §47 lõikes 4 erinevalt teistest ettevõtjatest vastava kutsekvalifikatsiooni olemasolu nõue. Kutsekvalifikatsiooni omandamisel kontrollib komisjon eraldi iga isiku kvalifikatsiooni ja seeläbi saavutatakse ka nende isikute poolt väljastatud dokumentide sisuline kvaliteet. Vajalik oleks energiaauditite tegemisele üldise korra kehtestamine, et selle raames tehtavate tööde maht oleks reguleeritud. Tallinna Tehnikaülikool on töötanud välja vastava meetodika ja vormistamisnõuded koos näidisaudititega. Seaduses oleks vajalik realiseerida volitusnorm §-i 38¹ lõikes 2, kus on majandus- ja kommunikatsiooniministrile antud õigus kehtestada energiaauditi vorminõuded ja selle tegemise kord.

2.8.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseaduse⁴⁹⁶ 2. peatükk (§ 4 kuni 14) käsitleb ehitise püstitamisele, sisustamisele ja hooldamisele ning kinnistu täisehitamata aladele esitatavaid nõudeid. Oluline siinjuures on see, et seaduse § 3 annab elamu- ja linnaministrile õiguse sätestada ehitusmääruses, et seadust ja kooskõlas seadusega kehtestatud sätteid ei kohaldata üldse või kohaldatakse ainult osaliselt täpsemalt määratletud ehitiste liikidele. Haldusmenetlust reguleerivad sätted on toodud ära ehitusseaduse 4. peatükis (§ 16 kuni 25).

Taani ehitusseadus sätestab §-s 16 üldnõude, et ehitamist ei tohi alustada kohaliku omavalitsuse poolt väljastatud ehitusloata. Taani ehitusseadus näeb ette rida nõudeid kinnistu kasutamisele ja ehitiste paigutamisele, mida peab arvestada ehitiste kavandamisel. Taani ehitusseadus ei täpsusta, kas neid tuleb järgida just enne projekteerimist või ehitamist. Paragrahv 6A sätestab, et tükeldamise, maaregistrisse kandmise või ühelt omanikult teisele üleandmise tulemusel ei tohi kinnistu pindala muutuda väiksemaks kui 700 m², jättes arvesse võtmata tee all oleva maa või

⁴⁹⁶ Taani ehitusseadus, avaldatud 9. oktoobri 1995. aasta konsolideeritud seadusega nr 805 koos muudatustega 12. juuni 1996. aasta seaduse nr 485 § 17 lõikest 3 ja 29. detsembri 1997. aasta seaduse nr 1083 §-st 1.

maa-ala, mis peab jääma täis ehitamata teerajatise ohutuse tagamiseks ette nähtud nurkade mahalõikamise või ehituskeelujoone tõttu. Suvilapiirkondades ei tohi maa tükeldamisel jms kinnistu muutuda väiksemaks kui 1200 m². Maa tükeldamisel ehituskruntideks peab kohalik omavalitsus heaks kiitma iga üksikkrundi esikülje pikkuse. Sätteid ei kohaldata, kui tingimused on määratletud kohaliku planeeringu, linnaplaneerimise eeskirjade või enne 1977. aastat vastu võetud Kopenhaageni linnaplaneeringuga.

Paragrahv 6B sätestab, et kinnistu hoonestamisel, sealhulgas juurde- või ümberehituse tegemisel, ei tohi kinnistu hoonestusprotsent olla suurem kui 25 aastaringseks elamiseks mõeldud väikeelamute puhul; 10 suvilate ja muude puhke- ja vaba aja ehitiste puhul; 50 korruselamute puhul piirkonnas, mis kommuuniplaneeringu kohaselt on selle jaoks ette nähtud ja 40 muude ehitiste puhul. Hoonestusprotsent näitab, kui suure protsendiosa moodustab ehitise alune pind krundi pindalast. Kasuliku pinna ja krundi pindala arvestamise täpsemad nõuded nähakse ette ehitismääruses. Elamu- ja linnaminister kehtestab täpsemad eeskirjad hoonetüüpide määratlemiseks. Elamu- ja linnaminister võib kehtestada täpsemad nõuded selle kohta, millises ulatuses ja millistel tingimustel võib vastavat hoonestusprotsenti krundi asukoha eripära tõttu suurendada. Nõuetes ettenähtud hoonestusprotsent ei tohi olla kõrgem kui 50. Sätteid ei kohaldata, kui tingimused on määratletud kohaliku planeeringu, linnaplaneerimise eeskirjade (ehitismääruses sätestatud?) või enne 1977. aastat vastu võetud Kopenhaageni linnaplaneeringuga.

Paragrahv 6D sätestab, et kohalik omavalitsus võib ehitusseadusele vastava loa väljastamise tingimuseks seada nõude, et ehitise väliskujundus koos ehitise ümbrusega peab moodustama hästi kokkusobiva terviku. Sildid, valgustid jms ei tohi tekitada ebamugavust ja peavad ümbrusega kokku sobima. Kohalik omavalitsus võib selle nõude täitmise tagamiseks kasutada keeldusid ja korraldusi.

Paragrahv 8 sätestab, et 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 kahe naaberkrundi piiril kokku ehitada. Ehitismäärusega võib kehtestada nõuded, mis lubavad ehitada väiksemaid hooneosi, samuti garaaže, kuure, abihooneid ja muid väiksemaid hooneid lähemale ning samuti võib kehtestada eeskirjad, mis nõuavad rõdude, katuseterrasside, vintskappide, viiluakende jms puhul ettenähtust suuremat vahekaugust. Sätteid ei kohaldata, kui tingimused on määratletud kohaliku planeeringu või linnaplaneerimise eeskirjadega (ehitismääruses?).

Paragrahv 8 sätestab, et kui ühele kinnistule ehitatakse rohkem kui üks aastaringseks elamiseks mõeldud ühepereelamu, tuleb ehitised püstitada ja paigutada nii, et igast elamuüksusest koos selle juurde kuuluva krundiga saab moodustada iseseisva kinnistu, millel on seadusekohane väljapääs teele. Tükeldamise võimalus peab olema ka siis, kui juurde- või ümberehitamise käigus või ühe olemasoleva ühepereelamu muul viisil muutmisel jagatakse maja mitmeks ühepereelamuks.

Paragrahv 8 sätestab, et hooned ja suuremad ruumid, mis on ette nähtud kaupluste, kontorite, tööstuse, töökodade ja ladude jaoks, samuti kirikud, teatrid, hotellid, haiglad, vanglad ja kasarmud; haridus-, näituse- ja lõbustuseesmärgil rajatud hooned ning üldiselt kõik rahvakogunemiseks mõeldud hooned ja suuremad ruumid tuleb püstitada kooskõlas kohaliku omavalitsuse poolt igal üksikjuhul esitab nõuetega, lähtudes põhimõtetest, mida seadus kohustab arvesse võtma.

Paragrahv 12 sätestab, et vundamendi valamisel, kaevetööde tegemisel, maapinna kõrguse muutmisel või muudel krundi pinna muutmise juhtudel tuleb vaatama sellele, kas töö on üldiselt seadusega hõlmatud või mitte, võtta kõik vajalikud abinõud ümberkaudsete kruntide, hoonete ja

kaablite kindlustamiseks. Selle kinnistu omanik, mis tuleb kindlustada, peab kohaliku omavalitsuse korraldusel tasuma proportsionaalse osa kuludest või teatavate asjaolude korral ka kõik kulud, mis on seotud tema krundi või hoone kindlustamisega, kui kindlustamisemeetmete võtmise on tinginud tema kinnistu nõuetele mittevastavus või see, et tema hoone vundament olenemata selle rajamise ajast ei vasta ehitismääruse nõuetele. Kui hoone lammutamiseks on vaja naaberkrundil olevat hoonet toetada, peab selle omanik hoone toetama. Kui seoses lammutamisega eemaldatakse maapinnast allpool olev konstruktsioon, kohaldatakse proportsionaalset kulude tasumise nõuet. See, kes kavatseb teostada mainitud töid, peab tööde laadist ja mahust ning nende alustamise ajahetkest asjaomasele omanikule vähemalt 14 päeva kirjalikult ette teatama. Kui müür või mingi muu ehitis on nii palju naaberkrundi piiri suhtes kohalt nihkunud, et tekitab naabrile ebamugavust, peab müüri omanik tarvitusele võtma abinõud nimetatud ebamugavuse kõrvaldamiseks. Ehitismäärusega võib ette näha täiendavaid sätteid ümberkaudsete kruntide kindlustamise, neile juurdepääsu tagamise ning nende muul viisil ajutiselt käsutusse andmise kohta ehitus- või kindlustamistööde ajal. Selle paragrahvi põhjal kohaliku omavalitsuse poolt tehtud otsuseid ei saa teisele haldusasutusele edasi kaevata.

Paragrahv 12A sätestab, et kui aluspõhjaga seotud asjaolud või muud kõnealuse piirkonna asjaolud tekitavad ümberkaudsete ehitiste kahjustamise ohu, võib kohalik omavalitsus otsustada, et kõnealuses piirkonnas peab saama esitada erinõudeid ehitise vundamendi rajamise meetodite suhtes, kaasa arvatud nõue, et ehitisel ei tohi olla keldrit ning et seoses ehitustöödega ei tohi ei ajutiselt ega püsivalt langetada põhjaveetaset. Selle kohta tehtud kohaliku omavalitsuse otsus on omaniku ning kõnealusele kinnistule muid õigusi omava isiku suhtes siduv olenemata sellest, millal see õigus on tekkinud. Kohalik omavalitsus teatab omanikule otsusest ning laseb tehtud otsuse maaregistrisse kanda.

Paragrahv 13 sätestab, et kui kohalik omavalitsus leiab, et hoonestatud piirkonnas on krundi loomuliku maapinna reguleerimisega tekitatud ebamugavust ümberolevatele kruntidele, võib ta teha korralduse seda muuta süvendamise, täitmise või maapinna mõnel muul viisil reguleerimise abil. See säte kehtib olenemata sellest, kas seadusesätteid kõnesoleva töö suhtes üldiselt kohaldatakse või mitte. Sätteid ei kohaldata, kui kehtivad tingimused on kindlaks määratud kohaliku planeeringu või linnaehituse eeskirja sätetega.

Paragrahv 14 sätestab, 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. Need nõuded kehtivad olenemata ehitise püstitamise ajast. Need kehtivad ka hoonestatud piirkonna hoonestamata kruntide suhtes.

Ehitustegevuse dokumenteerimisele ja ehitise ekspertiisile Taani ehitusseadus nõudeid ei sätesta. Samuti ei ole Taani ehitusseaduses energiamärgise regulatsiooni. Võib eeldada, et Taani seadusandluses on direktiivist tulenevad kohustused üle võetud mõnel muul viisil.

Norra

Norra planeerimis- ja ehitusseaduses ei ole eraldi peatükki ehitamise nõuete kohta. Ehitamise kavandamise (planeerimise järgselt), ehitamise ettevalmistamise, ehitamise ja kasutamise kohta käivaid sätteid leidub osaliselt ehituskranti reguleerivas 12. peatükis (§ 56 kuni 69), hoonestust reguleerivas 13. peatükis (§ 70 kuni 77), eriotstarbelisi hooneid ja rajatise reguleerivas 14. peatükis (§ 78 kuni 86b) ja olemasolevaid ehitise reguleerivas 15. peatükis (§ 87 kuni 92b). Haldusmenetlust, vastutust ja järelevalvet reguleerivad sätted paiknevad 16. peatükis (§ 93 kuni 99).

Norra planeerimis- ja ehitusseaduses ei ole üldiseid nõudeid ehitamisele. Seadus sätestab erinevate otstarvetega hoonetele terve rea konkreetseid nõudeid, mis peavad olema täidetud enne hoonestamist ja/või krundi jagamist, samuti on sätestatud kindlad reeglid olemasolevate hoonete muutmiseks ja parandamiseks. Haldusmenetlust käsitlevas peatükis on sätestatud nimekiri projektidest, mille jaoks on vajalik esitada taotlus ja saada avaliku menetluse tulemusel läbimisel luba. Nii hoonestuse rajamise ja muutmise kui krundi kasutamise nõuded, samuti menetluse nõuded on väga detailsed.

Paragrahv 65 sätestab, et hoonet ei tohi püstitada ega võtta kasutusele inimeste või loomade viibimiskohana enne, kui on loodud rahuldav juurdepääs hügieeniliselt rahuldavale ja piisavale kogusele joogiveele.

Paragrahv 66 sätestab nõude, et kinnistu võib jagada või hoonestada vaid juhul, kui ehituskrundile /-kruntidele on tagatud seaduslik juurdepääs üldkasutatavale teele või kui krundile/kruntidele on katastris registreeritud dokumendiga või muul viisil tagatud teeühendus, mida kohalik omavalitsus loeb rahuldavaks. Lisaks kohustab lõige 2 enne krundi jagamist või hoone püstitamise alustamist tagama kanalisatsioonivee ärajuhtimise vastavalt saastusseadusele.

Paragrahv 66a lubab kohalik määrusega sätestada, et pärast energiaseadusele vastava litsentsi andmist, tuleb litsentsiga hõlmatud alale püstitatavad hooned liita kaugküttesüsteemiga.

Paragrahv 68 esitab ehitusmaa keskkonnatingimused: maad võib jagada või hoonestada ainult juhul, kui on piisav kindlus loodus- või keskkonnatingimustest tuleneva ohu või oluliste negatiivsete mõjude vastu.

Paragrahv 69 sätestab, et hoonestamise korral tuleb nii suur osa krundist jätta hoonestamata, et hoonestusele oleks tagatud rahuldavad valgusolud ja tuleohutus, samuti tuleb vajalikus ulatuses jätta ala rahuldava puhkeala rajamiseks, sealhulgas laste mänguplatsi, sissesõidutee ning autode, mootorrataste ja jalgrataste parkimiskohtade jaoks.

Paragrahv 70 sätestab, et hoone paiknemine, sealhulgas see, millisel kõrgusel hoone asub maastikul ning hoone kõrgus tuleb kohaliku omavalitsusega kooskõlastada. 8 meetrit ületava küljeseina ja 9 meetrit ületava harja kõrgusega hoonet on lubatud püstitada ainult seal, kus selleks annab aluse planeering.

Paragrahv 74 sätestab, et inimeste viibimiseks mõeldud ruumidega hoonel peab olema mõistlik plaanilahendus, sealhulgas rahuldavad valgustingimused, soojustus, küte, ventilatsioon ja tuleohutus. Töökeskkonna seaduse alla kuuluv hoone peab lisaks vastama täielikult töökeskkonna nõuetele.

Paragrahv 77 esitab nõude, et kõik ehitustööd tuleb teostada erialaselt ja tehniliselt nõutaval tasemel nii, et valmis hoone rahuldaks turva-, tervise-, keskkonna- ja kasutusvalmiduse nõuded vastavalt käesolevale seadusele.

Paragrahv 78 alusel ei tohi elamupiirkondadesse ettevõtteid ja rajatisi või tegeleda muu tegevusega, millega kohaliku omavalitsuse hinnangul võib kaasneda eriline tuleoht või millel oleks piirkonna elanike jaoks oluline negatiivne mõju. Hoidlate ja ladude püstitamine elamupiirkondadesse võidakse keelata. Elamute püstitamine tööstuspiirkondadesse on keelatud. Samuti on keelatud eluaseme sisseseadmine tööstuslikul eesmärgil kasutatavas hoones. Spordirajatiste, tanklate ja teenindusjaamade, garaaži- ja hoidlapargi, vabaõhukohvikute ja kioskite paiknemine peab olema kohaliku omavalitsusega kooskõlastatud. Kooskõlastuse andmise otsuse tegemisel tuleb arvesse võtta muuhulgas seda, kas rajatis näib esteetiliselt häiriv või mõjub häirivalt liiklusele ja piirkonna elanikele.

Paragrahv 79 sätestab, et kohalik omavalitsus võib keelata hoonestuse, mis oma iseloomu või suuruse poolest erineb oluliselt sellest, mis on piirkonnas tavaline, kui see kohaliku omavalitsuse hinnangul takistaks või raskendaks olulisel määral piirkonna mõistlikku arengut tulevikus.

Paragrahv 93 sätestab, et maapinnal või maa sees, veekogudes või merealadel ei ole lubatud ilma vastava taotluse ning vajadusel erandi tegemise taotluseta ning kohaliku omavalitsuse loata hoone, tarindi või rajatise püstitamine; juurde-, peale- või allaehitus; fassaadi oluline muutmine või oluline remont; kasutusotstarbe muutmine või oluline laiendamine; lammutamine; ehitustehniliste paigaldiste paigaldamine, muutmine või remont; elamute kasutusüksuste jagamine või liitmine ning ka muu ümberehitamine, millega kaasneb elamu kasutusotstarbe muutmine; tee äärde, märkide või reklaamikandjate juurde tara püstitamine jms; kinnistu jagamine; oluline maastiku muutmine või ka tee või parkla rajamine.

Paragrahv 100 sätestab, et keelatud on ehitus- ja lammutustööd, kaevetööd, lõhkamistööd või täitetööd ilma eelneva vajalike meetmete rakendamiseta isiku- või varakahju ärahoidmiseks ning avaliku liikluse tagamiseks. Masinad, tellingud ja kogu ehitustööde varustus peab olema turvaliselt sisse seatud ja hooldatud ning selle kasutamisega ei tohi kaasneda ohtu elule ja tervisele.

Norra planeerimis- ja ehitusseadus ei sätesta nõudeid ehitustööde dokumenteerimisele, ehitise ekspertiisile. Samuti ei reguleeri seadus energiamärgise väljastamisega seonduvat. Võib eeldada, et Norra seadusandluses on direktiivist tulenevad kohustused üle võetud mõnel muul viisil.

Soome

Ehitada võib vastavalt Soome maakasutus- ja planeerimisseaduse kohaselt kas detailplaneeringus sätestatud tingimustel või selle puudumisel peab ehituskrunt olema selle kasutamiseks sobiv ja olema vähemalt 2000 m² pindalaga. Ehituskrundil peab olema välistatud üleujutus, varinguoht või maanihe. Ehitistevaheline kaugus peab olema piisav, samuti peab olema piisav kaugus avalikest teedest ja naabrile kuuluvast maast. Detailplaneeringu kohustuseta alal sätestatakse need tingimused ehitusmäärusega (§ 116).

Ehitustegevus peab toimuma vastavalt õigusaktidele ja ehitusloale. Ehitise püstitajal peab olema piisav kompetents projekti elluviimiseks ja vajalikul hulgal kvalifitseeritud personali (§ 119). Ehitusloas võidakse sätestada detailsemaid nõudeid ehitamisega seotud osapooltele või võidakse seda teha ehitamise stardikoosolekul, mis korraldatakse vajaduse korral enne ehitustegevusega alustamist. Samal ajal võidakse ka nõuda, et ehitamisega seotud isikud peavad raporteerima meetoditest, mida nad on tarvitusele võtnud selleks, et ehitamise kvaliteeti tagada (§ 121). Maakasutus- ja ehitusmääruses täpsustatakse, et ehitustöö loetakse alustatuks kui alustatakse ehitise konstruktsioonide loomist või paigaldamist. Maastikutööde loaga kooskõlast võidakse ehitustöödele eelnevalt teha kaevetöid, pinnasetöid, väljakaevamisi, puude mahavõtmist või muid ettevalmistavaid töid. Samuti võib alustada ehitusplatsi ettevalmistavate töödega, mis on kooskõlastatud ehitusjärelvalvega. Juhul, kui on tegemist ehitusloa kohustusega rekonstrueerimisega või lammutamisega, loetakse tööde alguseks ehituskonstruktsioonide või nende elementide lammutamist või nende ehitamist alustatakse (§ 72).

Maakasutus- ja ehitusmääruses täpsustatakse stardikoosoleku kohta, et ehitamise eest vastutava isiku kohustuseks on ehitusjärelvalvega kooskõlastada koosoleku toimimise aeg ja koht. Koosolekul peavad osalema vähemalt ehitise eest vastutav isik või tema esindaja, projekteerimise juht ja ehitustööde juht. Ehituskoosolekust tulenevalt otsustab ehitusjärelvalve teostaja, kas vajalik on läbi viia täiendavaid uuringuid ehitise kvaliteedi tagamiseks (§ 74).

Ehitamise ajal võidakse nõuda erinevaid asjakohaseid ülevaatusi (vundamendi, struktuuride ülevaatus vms). Vajadusel viiakse ülevaatused läbi etappidena. Ülevaastustel peavad kohal olema ehitise eest vastutav isik, ehitustööde juht, eritööde juht selle töö jaoks, millele ülevaastust tehakse ja vajadusel ka projekteerija. Ülevaastuse eesmärgiks on saada kinnitus, kas vajalikud meetmed, inspeksioonid ja uuringud, mis on konkreetse ehitamise etapiga seotud ning kõik meetmed, mis on osutunud vajalikuks defektide ja vigade kõrvaldamiseks, on läbi viidud. Lisaks võidakse ehitusele teha ka teisi inspeksioone ja visiite ehitusprotsessi kontrollimiseks. Iga sellise inspekteerimise kohta tehakse kanne ehitusloale või inspekteerimisdokumendile (§ 76).

Ehituse etapi eest vastutavad isikud, kes on näidatud ehitusloal või kokku lepitud stardikoosolekul ning ehituse etappi inspekteerivad isikud peavad enda poolt tehtud inspeksioonid dokumenteerima ehitise inspeksioonidokumendis. Selles dokumendis tuuakse välja ka arendaja, disaineri, lepingupoole või eksperdi õigustus ehitustööde erisused algdokumentatsioonist. Detailsemad nõuded ehitise järelevalvele ja inspekteerimisdokumentatsioonile sätestatakse Soome ehituskoodeksis (§ 77).

Ehitise inspektor võib ehitamise käigus anda heakskiidu ehitusprojektist erinevale ehitamisele, v.a juhul kui muudatus on väga põhimõtteline ja mõjutab naabrite huve. Kõik muudatused tuleb kajastada joonistel. Inspekteeritud joonised esitatakse kohalikule ehitusjärelevalvele enne lõplikku ülevaastust (§ 79).

Ehitusega seotud isikud peavad kaitsma tänavapiirkondi ja teisi avalikke alasid, infrastruktuuri ja muud varustust kahjustuse vastus ja parandama igasuguse kahjustuse, mis on tekkinud. Meetmed kahjustuste vältimiseks võidakse ette näha ehitusloas või ehitamise käigus. Ehitusloas võidakse täpsustada ka ehituse piirid, kaitsestruktuurid inimeste ja vara kahjustuste vältimiseks, meetmed sujuva liikluse tagamiseks ja muud meetmed vähendamaks ehituse negatiivset mõju naabritele ja möödujatele. (§ 83)

Soome maakasutus- ja ehitusseaduse §-s 151 on käsitletud kahte erinevat inspekteerimise meetodit. Ehitusjärelevalve teostaja võib lubada inspeksiooni läbiviimist eesmärgiga tõendada, kas ehitise vastab ehitusprojektile isikul, kes on ehitise projekteerinud või mõnel teisel isikul, kellel on vastavaks tegevuseks piisavad professionaalsed teadmised (expert inspection). Selline inspeksioon peab kajastuma ehitamise dokumentides ning see ei vähenda ehitusjärelevalve õigusi sekkuda ehitusprotsessi, kui see ei toimu vastavalt ehitusloale või ehitusaktidele. Samuti võib ehitusjärelevalve teostaja ehitusloa väljastamise käigus või ehitamise käigus, kui on vaja hinnata ehitusprojekti, nõuda, et taotleja esitaks ekspertarvamuse, kas planeeritud lahendus või ehitise vastab nõuetele, mis on sellele ette nähtud õigusaktides (external inspection). Sellise inspeksiooni kulud katab ehitusloa taotleja.

Saksamaa

Vt. ülal selgitustele ehitistele esitatavate nõuete juures.

2.8.2 Regulatsiooni ettepanek

Ehitusseaduse nõuded on ehitamisele koosnevad nii menetlusnõuetest kui ka tehnilistest nõuetest. Menetlusnõuded on liiga üldised ning haldusmenetluse seaduse rakendamisel tehakse vigu ning mõlema seaduse nõuete täitmiseks ja seaduse tõlgendamiseks on jäetud palju vabadust (nt

ehitusloa väljaandmisel naabrite kaasamine). Selline õigusselgusetus jätab võimalusi seadusest kõrvale hiilimiseks, aga ka tahtmatuteks eksimusteks.

Ehitamise dokumenteerimine. Ehitise dokumenteerimise regulatsiooni tuleb täpsustada. Kehtiv seadus ei sätesta piisava täpsusega, milliseid dokumente mingite ehitiste puhul kindlasti vaja on koostada.

Energiaauditi teostamine. Energiaauditite tegemisele tuleb kehtestada kord eesmärgiga reguleerida selle raames tehtavate tööde maht.

2.9 Riiklik ehitisregister

2.9.1 Lähtekaalutlused

2.9.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitisregistri õiguslikud alused

EHR asutati 1. jaanuaril 2003. aasta riikliku registrina Vabariigi Valitsuse 17. detsembri 2002. a määrus nr. 405 (edaspidi PM) alusel. Ehitusseaduse § 75 lg 1 ja 2 ja PM § 33 ja § 34 alusel koondati EHRi asutamisel kahe varasema registri (ehitusregistri ja hooneregistri) andmed kokku üheks registriks. Registrile andmete esitamise korra ja vorminõuded sätestab majandus- ja kommunikatsiooniministri 27. detsembri 2002. aasta määrus nr 73 „Riiklikule ehitisregistrile andmete esitamise teatise vorminõuded ja esitamise kord“.

EHR funktsioneerib keskkonnas, mida reguleerivad mitmed erinevad õigusaktid. Ehitistega seonduv on reguleeritud ehitusseaduses ja planeerimisseaduses (edaspidi EHS ja PS) ning nende seaduste alusel kehtestatud rakendusaktides. EHRi menetlusprotsessidega seonduv on reguleeritud haldusmenetluse seaduses (edaspidi HMS) ning ehitistega seonduvad menetluse erandid sätestatud EHSis. Ehitistega seonduvad riigilõivud on reguleeritud riigilõivu seadusega.⁴⁹⁷

Vastavalt EhS §-le 56 lõige 1 ja 2 on ehitisregistrisse kantavad andmed ehitise andmed, sealhulgas olulised tehnilised andmed ja reaalosa andmed korteriomandiseaduse tähenduses, ehitise asukoha andmed; ehitusloa andmed; kohaliku omavalitsuse kirjaliku nõusoleku andmed; kasutusloa andmed; ehitisega seotud isikute andmed; ehitise omaniku andmed; ehitamisega seotud isikute andmed; ehitamise andmed; ehitusuuringute ja ekspertiiside ning nende tegijate andmed; vallasasjast ehitisega seotud pantide andmed; vallasasjast ehitisega seotud arestide ja keeldude andmed; kultuurimälestistega seotud andmed; ehitusjärelvalvet teostava ametiisiku ettekirjutuse andmed; riiklikku järelvalvet teostava ametiisiku ettekirjutuse andmed ja energiamärgise andmed. Ehitisregistri andmetel on informatiivne ja statistiline tähendus.

Lähtudes EhS §-st 57 lg 1 on ehitisregistrile andmete esitajad kohalikud omavalitsused EhS § 56 lõike 1 punktides 1–10, 14 ja 16 nimetatud andmete puhul, Tehnilise Järelevalve Amet EhS § 56 lõike 1 punktis 15 nimetatud andmete puhul, Muinsuskaitseinspektsioon EhS § 56 lõike 1 punktis 13 nimetatud andmete puhul, notarid EhS § 56 lõike 1 punktides 1, 7 ja 11 nimetatud andmete puhul, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium EhS § 56 lõike 1 punktis 12 nimetatud andmete puhul, Tehnilise Järelevalve Amet EhS § 56 lõike 1 punktides 1–3 ja 5–10 nimetatud andmete puhul, hoonete energiamärgiseid väljastav ettevõtja EhS § 56 lõike 1 punktis 16 nimetatud andmete puhul. Vastavalt lõikele 2 vastutab ehitisregistrile andmete esitaja esitatud andmete õigsuse eest.

Alates 1. maist 2009. jõustunud ehitusseaduse uue redaktsiooni kohaselt täiendatakse andmete esitajate loetelu kohtutäituritega, kes peavad esitama EhS § 56 lõike 1 punktis 12 nimetatud andmeteid (vallasasjast ehitisega seotud arestide ja keeldude andmed).

⁴⁹⁷ Ernst & Young „Majanduslike mõjude analüüs ehitisregistri volitatud töötaja kohustuste üleandmiseks“ (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimus, 2008)

PM § 28 lg 1 ja 2 alusel on registri andmed avalikud, väljaarvatud seaduses sätestatud juhtudel ning neile tagatakse ööpäevaringne juurdepääs registri veebilehel. Seaduse alusel ei kuulu avalikustamisele isikuandmed, millega seonduv on reguleeritud IKSis. AvTS § 43⁸ lg 1 alusel peavad andmekogus töödeldavad andmed olema avalikud, kui neile ei ole seaduse või selle alusel kehtestatud juurdepääsupiirangut.⁴⁹⁸ Ehitusregistri andmetel on statistiline ja informatiivne tähendus, mistõttu andmete registrisse kandmine ei too endaga kaasa õiguslikke tagajärgi. Ehitusregistri andmetele õigusliku tähenduse omistamine on küsitav, sest see eeldaks andmete kandmise kohustuslikkust andmete esitajatele.

Riigikohus on leidnud, et hooneregistri kanne ei loo otseselt kellelegi õigusi ega kohustusi, ei välista see õiguste rikkumist. Hooneregistrisse omaniku kohta ebaõigete andmete kandmine võib kaasa tuua omandiõiguse ülemineku kolmandale isikule, raskendatud võib olla hoone käsutamine tegelikul omanikul jne. Isikul on õigus nõuda, et talle kuuluva hoone kohta ei säilitataks hooneregistris väärasid, puudulikke, aegunud või eksitavaid andmeid.⁴⁹⁹

Ehitisregistri finantseerimine

PM § 6 ja § 31 alusel kaetakse registri väljatöötamise kulud ja finantseeritakse registri pidamist MKMi eelarvest. Seega ei ole seadusandja seni näinud ette võimalust rahastada EHRi arendamist ja haldamist erasektoriga koostöös. Kuna ministeeriumil ei ole olnud EHRi jaoks viimaste aastate jooksul täpset arengukava, siis on EHRi arendustöid finantseeritud projektipõhiselt. Keskmiselt on viimase kolme aasta arendus- ja hoolduskulu olnud 3,8 mln krooni. Suurematest arendustest on EHRile lisatud geoinfosüsteemi funktsionaalsus (EHR-GIS) ja integreerimine Maa-ameti infosüsteemidega, mis arendati 2006. aastal ja võeti kasutusele 2008. aasta mais. Ehitisregistri majutuskulud moodustavad viimase kolme aasta põhjal keskmiselt 2,2 mln krooni aastas. MKM ehitisregistri talituse kulud on samas ajavahemikus keskmiselt 1,7 mln krooni aastas. Ehitisregistri talituses töötab 2009 aasta mai seisuga 3 koosseisulist töötajat.

PM § 29 lg 3 alusel väljastatakse registriandmeid registrist tasuta, välja arvatud PM § 29 lg 2 sätestatud juhul, kui on tasutud riigilõiv. RLS § 194, 288, 289, 290, 291 kehtestavad ehitusloa, kasutusloa ja muude ehitisregistri toimingutega seotud riigilõivud. RLS § 8 alusel ei ole riigilõivu võtjal lubatud võtta toimingute eest täiendavat tasu. Seega on EHRi toimingutega seonduvad tasud suhteliselt jäigad. Kehtestatud on riigilõivud ning ülejäänud EHRi andmete väljastamine on ette nähtud tasuta. Riigilõivu seaduse § 33 alusel on kohus, maksuhaldur, prokuratuur, uurimisasutus, notar ja kohtutäitur vabastatud riigilõivu tasumisest tema pädevuses oleva ülesande täitmiseks vajalike andmete kinnitatud väljavõtte eest.

Ehitisregistriga seotud toimingute eest võetavate riigilõivude struktuur on toodud alljärgnevas tabelis:

Toiming	Tasu
Üksikelamu, suvila, aiamaja või taluhoone püstitamise ehitusloa taotluse läbivaatamine	1 000 krooni

⁴⁹⁸ Samas

⁴⁹⁹ RKHK 11.11.2002, 3-3-1-59-02 – RT III 2002, 32, 352

Üksikelamu, suvila, aiamaja või taluhoone rekonstrueerimise, laiendamise või lammutamise ehitusloa taotluse läbivaatamine	500 krooni
Muu ehitise püstitamise, rekonstrueerimise või laiendamise ehitusloa taotluse läbivaatamine	2 000 krooni + 5 kr iga m ² eest
Kirjaliku nõusoleku taotluse läbivaatamine	500 krooni
Üksikelamu, suvila, aiamaja või taluhoone kasutusloa taotluse läbivaatamine	500 krooni
Muu ehitise kasutusloa taotluse läbivaatamine	1 000 krooni
Ehitise lammutamiseks kasutusloa taotluse läbivaatamine	140 krooni
Rajatise või väikeehitise kasutusloa taotluse läbivaatamine	120 krooni
Riikliku ehitisregistri andmete kinnitatud väljavõtte väljastamine	20 krooni lehekülg

Riigilõiv laekub omavalitsuste eelarvesse, moodustades sellest väikese, kuid stabiilse osa. Ehitustegevuse riigilõivud on vaadeldud omavalitsuste suurim riigilõivudest saadav tulu. Käesoleva analüüsi käigus intervjueeritud omavalitsustes moodustavad ehitistega seotud riigilõivud keskmiselt alla 0,2% eelarve tuludest. Riigilõivud peaksid seaduse järgi olema kulupõhised [RLS, § 4], st lähtuma toimingute tegemisega seotud kuludest. Kehtivad Ehitisregistri seotud riigilõivude põhimõtted ja summad on kehtestatud kuus aastat tagasi, 15. mail 2002. aastal vastu võetud ehitusseadusega. Vahepealset omavalitsuste kulude analüüsi ei ole koostatud. EHRi statistika järgi laekus 2006. ja 2007. aastal omavalitsustele kokku riigilõivu hinnanguliselt 35 mln krooni⁵⁰⁰.

Ehitisregistri toimetamudel

EHR on AvTS mõistes andmekogu, mistõttu kehtib EHRi suhtes AvTS peatükis 5¹ andmekogudele kehtestatud regulatsioon. AvTS § 43⁴ lg 2 sätestab võimaluse andmete arendamise, töötlemise ja andmekogude majutamise volitatud töötlejale üle andmiseks, kuid paneb AvTS § 43⁴ lg 1 alusel andmekogu haldamise seaduslikkuse ja arendamise eest vastutuse vastutavale töötlejale. AvTS § 43⁴ lg 3 alusel on vastutava töötleja kohustus anda volitatud töötlejale juhiseid andmekogu töötlemisel ja majutamisel. Seega saab kõik EHRi andmekogu arendamise, töötlemise ja haldamisega seonduv toimuda ainult vastutava töötleja selgel teadmisel ning antud juhiste järgi. Volitatud töötleja roll on AvTS mõistes selgelt vastutava töötleja juhiste täitmine.⁵⁰¹

Ehitisregistri tarkvara arhitektuuri ja andmekvaliteeti on analüüsitud auditi⁵⁰² raames, mis teostati eesmärgiga anda hinnang registri tarkvara ülesehitusele ja arhitektuurile ning saamaks

⁵⁰⁰ Ernst & Young „Majanduslike mõjude analüüs ehitisregistri volitatud töötleja kohustuste üleandmiseks“ (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimus, 2008).

⁵⁰¹ Samas

⁵⁰² EHR infosüsteemi audit. Aleksander Jastremski, Webmedia AS. 22.01.2007

ettepanekuid registri andmete kvaliteedi ning kasutusmugavuse parandamiseks. Auditi aruanne toob välja 13 kriitilise tähtsusega tähelepanekut, mis võivad ohustada süsteemi eesmärkide saavutamist ja 20 olulist ning vähemolulist tähelepanekut.

Olulisimad tähelepanekud on seotud EHRi tarkvaras kasutatava registrile ebatüüpilise arhitektuuriga, mis on muutnud EHRis realiseeritud ärioloogika keeruliselt muudetavaks. Selle tagajärjel võib näiliselt väikeste muudatuste sisseviimine tähendada ebaproportsionaalselt suurt eelanalüüsi ja arendustööd, kuna suur osa ärioloogikast on realiseeritud andmebaasi protseduuride tasemel. Kriitiline on ka tähelepanek seoses arendusprotsessi ja tarkvara koodi vähese dokumenteeritusega. EHRi tarkvara ei ole lahendatud teenustele orienteeritud arhitektuuriga (SOA), mis muudab keeruliseks integratsiooni teiste riigi registrite ja süsteemidega (sh X-teega) ning ei võimalda eristavate loogiliste osade sõltumatut arendamist.

Andmete kvaliteedi parandamise osas toimub nii MKM-is kui kohalikes omavalitsustes EHRi andmete võrdlus ja vajadusel parandamine paberil olevate arhiivandmete põhjal.

- ehituseaduse järgi on EHRi andmete esitajaid kuute liiki:
- kohalikud omavalitsused;
- Tehnilise Järelevalve Amet;
- Muinsuskaitseinspeksioon;
- notarid;
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium;
- hoonete energiamärgiseid väljastavad ettevõtjad.

Esitatud dokumentide statistika järgi on EHRi peamised andmete esitajad kohalikud omavalitsused, kelle osakaal 2007. aastal oli 88% ja 2008. aasta esimese 5 kuu põhjal juba 93%. Kohalike omavalitsuste osakaalu tõus on seletatav notarite ja MKMi poolt teostatavate vallasasjadega seotud EHRi toimingute vähenemisega, mis omakorda on tingitud vallaspannide asendumisest kinnispanttide e. hüpoteekidega. Kinnistutega seotud informatsiooni haldamine toimub kinnistusregistris.

Osapoolte ootused ehitisregistrile⁵⁰³

Keskvalitsus

MKM ei ole otseselt seotud ehitustegevuse protsessi menetlemisega, kuid vajab tsentraalset arvestust ja statistikat ehitiste üle. Andmete kvaliteet EHRis on madal ja praeguse lahendusega pole ette näha kvaliteedi tõusu. EHR ei ole menetlussüsteem ning ei toeta omavalitsuste ehitus- ja planeerimistegevusega seotud protsesse ning ehitistega seotud tegevused (nt lubade taotlemine ja kooskõlastamine) toimuvad väljaspool EHRi paberdokumentide alusel.

Ehitisregistri andmeid kasutab oma tegevuses Statistikaamet, mille ootused on seotud eelkõige EHRi andmete kasutamisega riigi statistiliste analüüside koostamisel. Statistikaameti ja MKMi vahel on sõlmitud koostööleping, milles on kokku lepitud edastavate andmete koosseis ja edastamise tähtajad. Kuigi EHRi andmed omavad seaduse mõistes informatiivset ja statistilist

⁵⁰³ Ernst & Young „Majanduslike mõjude analüüs ehitisregistri volitatud töötaja kohustuste üleandmiseks“ (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi tellimus, 2008)

tähendust, on 2011. aasta rahvaloenduse eelanalüüs tõdenud, et EHRi andmed ei ole piisavad registripõhise rahvaloenduse läbiviimiseks. MKM ja Statistikaamet on koos leidnud, et vajalik on leida võimalused andmete kvaliteedi parandamiseks ja luua eeldused 2021. aastal registripõhise rahvaloenduse korraldamiseks.

Olulisi nõudeid EHRile esitab aadressandmete süsteem (edaspidi ADS), mis rakendus 1. jaanuarist 2009. aastal. ADSi eesmärk on tagada aadressobjektide identifitseerimine nii nende asukohas kui ka erinevates andmekogudes ning muuta võrreldavaks erineval ajal ja eri põhimõtetel esitatud koha-aadressid. ADSi rakendusosa näeb ette, et EHRis registreeritud hoonete ja hooneosade koha-aadressid viiakse koha-aadressi määrajate poolt vastavusse ADSi määruuses toodud nõuetega kahe (erandjuhul kolme) aasta jooksul alates määruuse jõustumisest.

Kohalikud omavalitsused

Vastavalt põhiseadusele ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele vastutab elamu- ja kommunaalmajanduse korralduse eest oma haldusterritooriumil kohalik omavalitsus, kelle huvid seoses EHR-ga on järgmised:

- Tuleks kaaluda planeerimis- ja ehitustegevuse ühendamist ka seaduste ja registrite tasandil.
- Praegune EHR on väga ebamugava kasutajaliidesega töövahend.
- Kuigi seadus ja põhimäärus ütlevad, et EHRi andmed on informatiivsed ja statistilised, omistatakse neile praktikas õiguslikku tähendust.

Omavalitsuste esindajad on avaldanud kahtlust selle osas, et EHR-st kujuneks menetlussüsteem. Peamine takistus on seotud asjaoluga, et omavalitsused kasutavad dokumentide menetlemiseks olemasolevaid menetlussüsteeme ja protseduure, ning võimalus, et EHR nõuab oma sisemise menetlusprotsessi kasutamist võib muuta dokumentide menetlemise omavalitsuse jaoks hoopis keerulisemaks.

Ettevõtjate ootused

Potentsiaalsed volitatud töötajad erasektorist on avaldanud huvi EHRi volitatud töötajate kohustuste ülevõtmise vastu. Mitmed riiklikud registrid toimivad koostöös eraettevõtete, nt rahvastikuregister ja väärtpaberite keskregister. Ka EHRi puhul kasutab MKM registri majutuseks, hoolduseks ja arenduseks erasektori firmade teenuseid, kuid neid on hangitud eraldi riigihangete kaudu. Eraettevõtete kaasamisel volitatud töötajaks on erasektori huviks eelkõige osutatavate teenuste selge määratlemine ja pikemaajalise lepingu sõlmimine, mis tagaks stabiilse tegevuse ning võimaldaks ka investeringute tegemist.

EHRi puhul on puuduseks senine omanikupoolne visiooni puudumine, millises suunas registrit soovitakse arendada. Keeruliseks muudab eraettevõtte jaoks riskide hindamise ka asjaolu, et EHRi puhul on sisulised kasusaajad süsteemist omavalitsused, registri omanik aga ministerium.

Kodanike ja lõpp-kasutajate ootused

EHRi praeguse ülesehituse puhul on kodanike huvi EHRi vastu pigem madal ja tingitud eelkõige vajadusest taotleda ehitus- ja kasutuslubasid, mida menetleb ja väljastab kohalik omavalitsus. EHRist on võimalik ehitistega seotud andmetega tutvumine, kuid ehitusseaduse mõttes ei ole ehitus- jms tegevuse käigus kodaniku või ettevõtte pöördumine otse EHRi poole vajalik. Kehtivate menetluspõhimõtete järgi tuleb toimingute jaoks täita paberdokument (või elektrooniline blanketivorm) ning esitada see omavalitsusele. Kuigi EHR võimaldab teatud dokumentide elektroonilist esitamist, pole see olulist rakendust leidnud. Esmases järjekorras tuleb

EHRi puhul võimaldada paberdokumentide asemel lihtsat ja loogilist digitaalsete taotluste esitamist, viimaks EHRi minimaalsesse vastavusse Infoühiskonna arengukava nõuetega.

2.9.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Infotehnoloogilised probleemid

Olulisimad tähelepanekud on seotud EHRi tarkvaras kasutatava registri ebatüüpilise arhitektuuriga, mis on muutnud EHRis realiseeritud ärioloogika keeruliselt muudetavaks. Selle tagajärjel võib näiliselt väikeste muudatuste sisseviimine tähendada ebaproportsionaalselt suurt eelanalüüsi ja arendustööd, kuna suur osa ärioloogikast on realiseeritud andmebaasi protseduuride tasemel. Kriitiline on ka tähelepanek seoses arendusprotsessi ja tarkvara koodi vähese dokumenteeritusega. EHRi tarkvara ei ole lahendatud teenustele orienteeritud arhitektuuriga, mis muudab keeruliseks integratsiooni teiste riigi registrite ja süsteemidega (sh X-teega) ning ei võimalda eristavate loogiliste osade sõltumatut arendamist.⁵⁰⁴ Nende kolme puuduse koosmõjus võib öelda, et tänase EHRi tarkvara pikaajaline jätkusuutlikkus ja edasiarendatavus on tõsise kahtluse all. Samas osales ehitusõiguse kodifitseerimise töögrupis 24.03.2009 Verner Eibner, MKM infosüsteemide arenduse talituse juhataja, kelle hinnangul on EHR integreerimine teiste riigi registritega, sh X-teega, siiski võimalik. Tõenäoliselt tuleb selleks kasutada täiendavaid infotehnoloogilisi lahendusi.

Puudusena tõi Eibner välja ka asjaolu, et registri andmed on üles ehitatud alusdokumentide kaudu, milleks loetakse erinevat liiki teateid, millest tulenevalt on EHR nimetatud ka dokumendipõhiseks registriks. See asjaolu muudab samuti keerulisemaks EHR arendustööd. Samas, kui õnnestub rakendada nn „andmeaida“ mudelit, mis ei võimalda andmete asjakohasust küll reaajas, küll aga näiteks 24-tunnise viiteajaga, on võimaik ka dokumendipõhist registrit edukalt kasutada. Samas, kui andmed ei ole reaajas adekvaatsed, piirab see registri kasutamist toimingute tegemisel, millel on õiguslik tagajärg.

Igapäevase tegevuse poolel on EHRis puudulikult lahendatud kasutajaõiguste ja dokumentide haldamise süsteem ning aruandluse loomine ja genereerimine on paindumatu ning aeglane.⁵⁰⁵ Seda probleemi on võimalik infotehnoloogiliste arendustöödega parandada.

EHR andmete kvaliteet

Seaduslikult on EHRi andmetel statistiline ja informatiivne tähendus ning andmete õigsuse eest vastutab andmete esitaja [EHS, § 56 lg 2 ja § 57 lg 2]. Samas on EHRi tänane andmekoosseis osaliselt kujunenud erinevate varasemate registrite liitmisel, mille tõttu registri pidajatel ja menetlejatel puudub täielik kindlus EHRis olevate andmete kvaliteedis. Rahulolematust EHRi andmetega on avaldanud ka Statistikaamet. Riigikontroll on riiklikku statistikat käsitlevas aruandes⁵⁰⁶ toonud välja tähelepaneku, et kuigi EHRi andmed on statistilise tähendusega, ei sobi need riikliku statistika tegemiseks.

⁵⁰⁴ EHR infosüsteemi audit. Aleksander Jastremski, Webmedia AS. 22.01.2007

⁵⁰⁵ Samas

⁵⁰⁶ Riikliku statistika asjakohasus ja andmete kogumise tõhusus. Riigikontrolli aruanne 21.12.2007. <http://www.riigikontroll.ee/audit.php?audit=554>

Riigikontrolli auditi⁵⁰⁷ käigus selgus, et ehitisregistri abil pole võimalik luua ülevaadet rannale ja kaldale ehitatud ehitistest. Ehitusjärelevalve planeerimisel ei saa alati ehitisregistrile tugineda, sest selles sisalduvad andmed ei kajasta adekvaatselt tegelikku olukorda. Seetõttu ei toetu näiteks KKI järelevalve tegemisel enamasti registrile, vaid küsib infot otse omavalitsustelt. Järelevalve planeerimisel on peamiseks puuduseks, et ehitisregister ei võimalda jälgida ehitise seisundit (kas tegu on juba püstitatud või püstitamata ehitisega). Osaliselt on see tingitud ka omavalitsuste tegematajätmistest, kes ei nõua, et ehituse alustamise kohta esitataks teatis, ega kontrolli, kas valminud ehitisel on olemas kasutusluba. Kuna ehituslubade arvuga võrreldes sisaldab ehitisregister oluliselt vähem kasutuslube, jääb selle põhjal ekslik mulje, et enamik ehitisi ei olegi valmis ehitatud. Ehitisregister ei võimalda luba seostada ka konkreetse kinnistu või loodusliku asukohaga, sest registris puuduvad ehitiste koordinaadid. Alates 2003. aastast kehtis omavalitsustele kohustus lisada ehitisregistri kannetele ka ehitise koordinaadid. Omavalitsused jätsid aga tihti kohustuse täitmata ning registri pidaja ka kontrollimata. MKM loodav GISi rakendamise süsteem peaks ehitise asukoha tuvastamist oluliselt hõlbustama. Ehitisregistri korraldusliku poole pealt on oluliseks puuduseks, et pole võimalik sisestada ehitisega seotud muutusi. Näiteks ei kanta ehitisregistrisse ehitusloas tehtud ehitusmahtude muutusi. Kuna ehitisregistri süsteem võimaldab kannetes muudatusi teha vaid 20 päeva jooksul, kuid haldusmenetluse seadusest tulenevalt võib haldusakti muuta pikema perioodi jooksul, võib registris sisalduv olla hiljem muudetud. Ka pole võimalik dokumenti registrist tagasi võtta juhul, kui isik on oma taotluse tagasi võtnud. Samuti on omavalitsustel raskusi varem ehitusloa saanud, kuid registrisse kandmata ehitiste registreerimisega, mistõttu andmed varasemate ehitiste kohta on puudulikud. Näiteks puuduvad registrist kanded tervete suvilarajoonide kohta. Ehitisregister ei ole seotud teiste riiklike registritega, mistõttu võivad selles sisalduvad andmed olla eksitavad. Näiteks ei kajastu registrites ehitise omaniku muutus ega ka katastriüksuse nime või suuruse muutus.

EHR andmete kvaliteeti on tagantjärele võimalik parandada ainult eraldi projekti raames, kuna see töö on väga mahukas. Kuna EHRi andmetel statistiline ja informatiivne tähendus ja andmete registrisse kandmine ei too endaga kaasa õiguslikke tagajärgi, siis puudub osapooltel ka otsene huvi ja motivatsioon tagada andmete kvaliteet. Kui EHR peaks tulevikus kujunema andmebaasiks, mis toetaks kohalike omavalitsuste tööd ehituslubade menetlemisel ja järelevalve tegemisel, tuleb andmete parandusprojektile pöörata eriti suurt tähelepanu.

2.9.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides

Võrdlusriikides ehitisregistrisarnane andmekogu puudub.

2.9.2 Regulatsiooni ettepanek⁵⁰⁸

EHR kui statistiline andmebaas

Statistiline andmebaas tähendab registripidamist olemasoleval kujul. Kaaluda võib registri volitatud töötaja kohustuste andmist erasektorile, mille puhul ei muutuks pidamise viis, tarkvara,

⁵⁰⁷ Riigikontrolli aruanne Riigikogule „Ehitustegevus ranna- ja kaldaaladel“. Tallinn, 21.11.2007, p. 108-112

⁵⁰⁸ AS OMX Registrikeskus hinnangule tuginedes (kohtumine Kadi Ruusalepaga 15. september 2009)

kasutamine jne. Registri pidamise üle andmine erasektorile oleks seotud suhteliselt väikeste riskidega, samas ministeeriumile oleks see tõenäoliselt senisest lahenduses mugavam, kuna registripidamisel oleks tegemist ühe partneriga. Samas ei tekiks sellest ka mingit olulist lisandväärtust, sest statistilise andmebaasi finantseerimine oleks võimalik vaid riigieelarvest. Tasuliste teenuste arv, mida rakendada saaks, oleks vaid statistika müümine, aga see eeldaks kõrget andmete kvaliteeti, mida statistiline andmebaas tagada ei suuda.

EHR kui töövahend

Eelnevast tulenevalt peab EHR muutuma reaalseks töövahendiks. Ehitisregister töövahendina tähendab uue reaalarajas töötava andmekogu loomist, kus kõik planeerimist ja ehitust/ehitist puudutavad otsused tehakse registri tarkvara kasutades. Registri andmed baseeruvad maakatastri kaartidel ning kinnistu andmed tulevad kinnistusraamatust. Vahepealne, planeerimist ja ehitist puudutav andmestu, tuleb tagada ehitisregistri kasutajate poolt.

Näiteks ehitusloa väljaandmisel sisestatakse vajalikud andmed ehitisregistrisse ja kui on vajalik väljastada luba, valitakse ehitusloa printimise funktsioon. Puudused andmete kvaliteedis tekivad sellest, et sündmused registreeritakse kuskil mujal ja kantakse andmebaasi teatava hilinemisega. Näiteks antakse välja kasutusluba ja alles mõnepäevase viitega kantakse andmed registrisse. Sellest tekivad koheselt andmed, mis ei vasta vähemalt mõned päevad tegelikkusele, sest ametlikult on ehitisel kasutusluba olemas. Samuti võib eksida andmete sisestaja, mida väljatrüki puhul saaks kohe kontrollida.

Väga oluline ehitisregistri kui töövahendi loomisel on asjaolu, et ehitisregistri andmed tuleb muuta õiguslikku tähendust omavaks. See tähendab, et loevad ehitisregistrisse kantud andmed ja näiteks kohtuvaidlustes on õiguslik alus toetuda täielikult ehitisregistri andmestule. Sellisel viisil oleks võimalik kohalikul omavalitsusel ka jälgida, kas teistest seadustest tulenevad kohustused on täidetud – näiteks erinevate seadmete ja paigaldiste kohustuslik tehniline kontroll (katlad, torustikud, juhtmed, liftid jne).

Ehitisregistri kui töövahendi plussid:

- 1) ehitisregister muutub kaasaegseks töövahendiks, mis erinevalt statistilisest andmebaasist ei too tööd juurde, vaid aitab seda teha;
- 2) muudatused registripidamise põhimõtetes hoiavad kokku ametnike tööaega, menetlus on elektrooniline ja läbipaistev, kiire, muutub andmete kvaliteet;

Kahtlemata eeldab selline üleminek väga suuri ümberkorraldusi. Vaja on muuta register teenuseid osutavaks andmebaasiks, mis tähendab registri tarkvara arendust, kohalike omavalitsuste andmebaasidega liidestamist või kasutajatele uue töökeskkonna kujundamist, seaduste ning ehitisregistri finantseerimispõhimõtete muutmist. Samas oleks selle mudeli eeliseks asjaolu, et finantseerimine toimuks nii riigieelarvest kui tasuliste teenuste kaudu.

EHR finantseerimine

OMX Registrikeskus on hinnanud ka EHR teenuste finantseerimise mudeleid. Sisuliselt on riigi registri pidamise finantseerimiseks 3 võimalust:

- kogu registripidamise raha tuleb riigieelarvest;
- osa registripidamise raha tuleb riigieelarvest ja osa tasulistest registriteenustest ja
- kogu finantseerimine toimub registriteenustelt võetavate tasude arvelt.

Ehitisregistri puhul tuleb kaalumise alla kaks esimest varianti, kuna ehitisregister on oma olemuselt avaliku ülesande täitmiseks loodud andmekogu ja riigi andmekogude pidamise

printsipiid näevad ette osa teenuste osutamist kodanikele tasuta. Nende teenuste osutamiseks tehtavad kulud katab registripidajale riik.

Ehitisregistri teenuste eest on ette nähtud riigilõiv, kuid seda vaid vallasasjana käsitatava ehitise või selle osa omaniku ning pandi kohta registrisse kantud andmete muutmise ja kustutamise eest. Riigilõiv liigub läbi kohalike omavalitsuste riigi tuludesse (riigilõivuseaduse § 194).

Registripidamise teenuste osutamine tasu eest eeldab teenuste tegelikku tarbimisvajadust ning kõrget andmete kvaliteeti. Kui ehitisregister jätta tulevikus sarnaselt tänasele statistiliseks andmekoguks, siis on väga vähe tõenäoline, et teenuste tarbimine aktiveeruks ning oleks riigile tasuv. Statistilise andmebaasi pinnalt on võimalik muuta tasuliseks vaid statistiliste andmete müük erinevatele huvigruppidele (kinnisvara arendajad, pangad laenuandjana tagatiste kontrollimisel jmt). Samas huvitab viidatud huvigruppe vaid viimases seisus ja korrektsete andmete põhjal tehtud statistika. Ehitisregistris on ühe ehitise kohta 78 andmevälja, kus näiteks tehniliste andmete andmeväli koosneb omakorda 42st alamandmeväljast oma alamandmeväljadega. Üldjuhul on andmeväljadest täidetud vaid ligikaudu pool, millest omakorda pool ei vasta tõele. Sageli ei vasta tõele ka elamu põhiandmed. Ehitise esmased andmed saaks korrektseks näiteks vahetades (elektrooniliselt kontrollides) andmeid kinnistusraamatuga.

Kokkuvõtteks on EHR-iga edasiminekuks kaks suunda, kas jätkata statistilise andmekoguna või muuta register elektrooniliseks töövahendiks. Statistilise andmekoguna jätkamine on riigi jaoks kõige vähem muudatusi vajav ja kaasa toov, kuid tuleviku perspektiivis ka kõige vähem pakkuv. Seetõttu pooldab kontseptsiooni koostanud töögrupp ehitisregistri kujundamist reaalseks töövahendiks ja menetluskeskkonnaks

Ettepaneku realiseerimiseks on MKM korraldamas hanget ehitisregistri e-teenuse mooduli tehniliseks kirjelduseks, mille eesmärgiks on protsesside kirjeldus ehituslubade ja kasutuslubade elektroonsel menetlemisel. Kirjeldus peaks hõlmama kõiki protsesse alates taotluse esitamisest kuni kasutusloa väljastamiseni.

2.10. Järelevalve

2.10.1 Ehitusjärelevalve olemus

2.10.1.1 Lähtekaaluatlused

2.10.1.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitusjärelevalve on nii kohaliku omavalitsuse poolt väljastatavate ehitusega seotud lubade väljastamine (eelkontroll) kui hilisem kohaliku omavalitsuse ja riigipoolne järelevalve ehitustegevuse ja valminud ehitiste nõuetele vastavuse üle. Ehitusseaduse 6 peatükk sätestab nõuded ehitusjärelevalvele, 7 peatükk nõuded riiklikule järelevalvele, 8 peatükk vastutuse ehitusalaste väärtegade toimepanemise eest. Järelevalve tagajärgedega on otseselt seotud ka EhS § 40, mis sätestab ohtliku, ajutise või ehitusloata püstitatud ehitise likvideerimise korra.

Kohaliku omavalitsuse pädevus on ehitusjärelevalve teostamine. Riiklikku järelevalvet teostab Tehnilise Järelevalve Amet (*edaspidi: TJA*), kes teostab järelevalvet ehitusseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimise üle (EhS § 62 lg 1). Ehitusjärelevalve pädevus on territoriaalne - kohalik omavalitsus teostab ehitusjärelevalvet oma haldusterritooriumil. TJA ehitusjärelevalve alast tegevust territoriaalselt piiritletud ei ole, TJA teeb ehitusjärelevalvet kogu riigi territooriumil.

Ehitusjärelevalve funktsioonid jagunevad kokkuvõtlikult:

- dokumentide ja esitatud andmete kontroll (eelkontroll);
- ehitiste ja ehitamise kontroll (järelkontroll).

Nii ehitusjärelevalvet kui ka riiklikku järelevalvet teostava ametiisiku pädevuses on kontrollida ehitusseaduse nõuete täitmist ehitatavas ja kasutatavas ehitises (EhS § 60 lg 1 p 1 ja 2 ja § 63 lg 1 p 2). Ehitusjärelevalvet teostava ametiisiku pädevus ja kohustused on toodud EhS §-s 60, TJA ametiisiku pädevus EhS §-s 63. Järelevalvet teostava ametiisiku õigusi seadus ei sätesta, kuid need on tuletatavad pädevussätete alusel.

Tegutsemine vastavalt oma pädevusele on äärmiselt oluline haldusakti kehtivuse eeldus: haldusotsuse võib teha ja eelneva menetluse võib läbi viia vaid pädev haldusorgan. See on äärmisel oluline tuletis õigusriigi ja demokraatia põhimõttest. Avalikku võimu võivad teostada vaid selleks volitatud usaldusväärsed isikud. Samuti peab haldusaparaat olema kodaniku jaoks läbipaistev. Pädevusreeglid näitavad talle, kes täidesaatva võimu struktuuris tema suhtes tehtud otsuse eest vastutab. Pädevus ehk kompetents on avalike ülesannete maht, mille täitmine on mingile organile usaldatud.⁵⁰⁹

Planeerimis- ja ehitusseadus (PES) määras ära ehitusjärelevalve teostamise tingimused ja juhud, millal ehitusjärelevalvet ei teostatud. PES seletuskirja⁵¹⁰ kohaselt peeti eelnõus omanike paljususe tingimustes eriliselt oluliseks ehitusjärelevalve nõuete ja ehitise omaniku ning ehitusettevõtja vastutuse tõstmist ning kohustuste täpsemat määratlemist. Eelnõu arutelul

⁵⁰⁹ A.Aedmaa, E.Lopman, N.Parrest, I.Pilving, E.Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. TÜ Kirjastus, Tartu, 2004, lk.44

⁵¹⁰ PES seletuskiri ei ole internetis kättesaadav

Riigikogus selgitati, et „väga suurt tähelepanu on pööratud ehitusjärelevalvele, sest _ maakohtades ehitusjärelevalvet praktiliselt ei ole. See oli selle seaduseelnõu juures kõige raskem koht, kuidas jõuda selleni, et ka väike maavald, kellel on väga väikesed vahendid ja väga vähe inimesi, oleks võimeline ehitusjärelevalvet tegema.“⁵¹¹

2.10.1.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Üldjuhul peaks seadustes ja määrustes asutuste pädevuse fikseerimisel vältima olukordi, kus ühes ja samas küsimuses on pädevad mitu asutust (konkureeriv pädevus).⁵¹² Nii näiteks on nii ehitusjärelevalvel kui riikliku järelevalvel konkureeriv pädevus ehitusprojektide nõuetele vastavuse kontrollimise toimingu läbiviimisel (EhS § 59 lg 1 p 1 ja § 62 lg 2 p 3) või ka ettekirjutuste tegemisel ehitusettevõtjale kui ehitusettevõtja ei pea ehitamise käigus kinni ehitusprojektist (EhS § 61 lg 2 p 1 ja § 64 lg 1 p 9).

Konkureeriva pädevuse korral on mõlemad asutused võrdselt õigustatud ja kohustatud oma volituste piires sekkuma. HMS § 9 lg 1 sõnastab mõned põhimõtted, kuidas konkureeriva pädevuse korral haldusmenetlust läbiviiv asutus määrata – haldusmenetluse viib läbi organ, kes esimesena saab teada menetluse käivitamist tingivatest asjaoludest. On seadusandja otsustada, kas kontsentreerida järelevalve samaliigilistes küsimustes ühte asutusse või lubada sama õigusrikkumise korral sekkuda mitmel asutusel.⁵¹³ Ehitusseadusega on kehtestatud mitmel juhtudel kohaliku omavalitsuse ja TJA konkureeriv pädevus, kuid ehitusseadus ja haldusmenetluse seadus ei kehtesta selgeid reegleid pädevusvaidluste lahendamiseks.

Seevastu vääртеomenetluse seadustiku (*edaspidi:VTMS*)⁵¹⁴ § 11 kehtestab reeglid kohtuväliste menetlejate alluvusvaidluste lahendamiseks. Kui vääртеo menetlemispädevus on seadusega antud mitmele kohtuvälisele menetlejale, menetleb vääртеoasja selle kohtuvälise menetleja ametnik, kes on teinud esimese menetlustoimingu. Alluvusvaidlused lahendavad kohtuvälised menetlejad kokkuleppel. Kui kohtuvälised menetlejad ei jõua kokkuleppele, lahendab alluvusvaidluse oma resolutsiooniga kas minister, maavanem või siseminister. Ehitusseaduses vastavad reeglid puuduvad, ka haldusmenetluse seadustik ei anna siin juhiseid, kuidas vastav olukord lahendada.

Peamine, millele konkureeriva pädevuse korral saab tugineda, on konkureerivate asutuste kohustus teha koostööd. Koostöökohustus tuleneb EhS § 62 lg 3, mis kohustab TJA-d informeerima kohalikku omavalitsust riikliku järelevalve tulemustest, samuti edastama ehtisregistrile andmed ehtisprojektile mittevastava ehitamise või nõuetele mittevastava ehitustoote kasutamise korral tehtud ettekirjutuse kohta kahe tööpäeva jooksul ettekirjutuse tegemise päevast arvates (EhS § 64 lg 4).

Kohalik omavalitsus edastab ehtisregistrile andmed ettekirjutuste kohta kui ehitamise käigus ei peeta kinni detailplaneeringust, projekteerimistingimustest, ehtisprojektist, kohaliku omavalitsuse kirjalikust nõusolekust või ehitatakse ehtisloata, kohaliku omavalitsuse kirjaliku nõusolekuta või ehtist ei kasutata selleks ettenähtud otstarbel või ehtisel puudub kasutusluba või

511 Riigikogu stenogramm PES eelnõu (5 SE) esimesel lugemisel 17.05.1995. Internetis kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/1995/05/t95051707.html>

512 A.Aedmaa, E.Lopman, N.Parrest, I.Pilving, E.Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. TÜ Kirjastus, Tartu, 2004, lk.45

513 RKHKo 18.12.2002 nr 3-3-1-66-02, p 37

514 RT I 2002, 50, 313; 2008, 33, 201

ehitis on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale või ehitis ei vasta ehitisele ettenähtud nõuetele (EhS § 61 lg 1). Seega kohalik omavalitsus edastab informatsiooni ainult ettekirjutuste kohta ja ainult ehitisregistri kaudu, TJA edastab informatsiooni nii ehitisregistri kaudu kui ka muul viisil ning kohustus on informeerida kohalikku omavalitsust ka juhul, kui järelevahtemenetlus ei lõpe ettekirjutusega, st rikkumist ei tuvastata. (EhS § 62 lg 3).

Otsest kohustust edastada vastastikkuselt informatsiooni järelevahtemenetluse algatamisest seadusest ei tulene, seega ei pruugi ainuüksi tulemustest informeerimine olla piisavalt intensiivne teavitamise meede selleks, et konkureeriva pädevuse puhul lahendada haldusmenetluse algatamisel ka alluvusvaidlus ning seeläbi välistada menetluse dubleeriv läbiviimine.

Ka ei saa ehitusjärelevahtet või riiklikku järelevahtet läbiviiv organ keelduda dubleeriva menetluse läbiviimisest, kui isik esitab samasisulise kaebuse mõlemale asutusele ning vastava menetluse läbiviimine on mõlema asutuse pädevuse. Haldusmenetluse seaduses ei ole lubatud konkureeriva pädevuse korral jätta taotlus läbi vaatamata põhjusel, et konkureeriv asutus on juba otsuse vastu võtnud, seega saab järeldada, et isiku samaaegsel pöördumisel menetlust läbiviivate asutuste poole peavad järelevahtemenetluse läbi viima mõlemad.

Sellest tulenevalt võib tekkida olukord, kus konkureerivad asutused jõuavad järelevahtemenetluse tulemusena erinevale arvamusele – näiteks üks asutus leiab, et tegemist on rikkumisega, teine asutus leiab, et rikkumist aset ei leidnud. Ehitusjärelevahtet üheks tulemiks on ettekirjutus, milles ametiisik juhib tähelepanu õigusrikkumisele, esitab vastava nõude ja kohustab tegema rikkumise kõrvaldamiseks vajalikke toiminguid. Ettekirjutuse täitmata jätmise korral võib järelevahtet teostav ametiisik rakendada sunnivahendit Asendustäitmise ja sunniraha seaduse (*edaspidi: ATSS*)⁵¹⁵ sätestatud korras. Menetlusökoonomia põhimõtetele ei ole kooskõlas ühe ja sama õigusrikkumise eest mitme erineva ettekirjutuse tegemine.

Ehitusseaduses puudub selgesõnaline norm, millal on ehitusjärelevahtet läbiviijal kohustus ehitusjärelevahtemenetluse algatamiseks. Õigusaktides puudub mehhanism, kuidas sundida kohaliku omavalitsust läbi viima järelevahtemenetlust, kui ilmselgelt rikutakse ehitusseadust, kuid ehitusjärelevahtet läbiviija jääb tegevusetuks ja vastavaid toiminguid läbi ei vii. Isik saab pöörduda halduskohtusse ainult juhul, kui tegemist on konkreetset tema õiguste rikkumisega, seega juhul, kui isiku õigusi ei rikota, ei ole võimalik saavutada ka kohtuotsust toimingute läbiviimise kohustamiseks. Kuna nii ehitusjärelevahtet kui riikliku järelevahtet pädevus on paljuski kattuv, võib küll alati pöörduda järgmise järelevahtet läbiviija poole, samas ei ole see õigusriigile kohane, kui avalik võim ei vii läbi tema pädevuses olevat toimingut ning võimalused tema sundimiseks selleks õigusaktides puuduvad.

2.10.1.1.3 Reguleerimine võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseaduse kohaselt viib ehitusjärelevahtet läbi kohalik omavalitsus, riigi roll on vastavate määruste koostamine. Taani ehitusseaduse § 21 näeb ette, et ehitusmäärusega võib ette näha täpsemad eeskirjad ehitusseaduse ja kooskõlas seadusega kehtestatud sätete rakendamise kohta kohalike omavalitsuste poolt. Elamu- ja linnaminister võib pärast läbirääkimisi asjaomase

⁵¹⁵ RT I 2001, 50, 283; 2007, 24, 127

ministriga kehtestada eeskirjad, mis käsitlevad kohaliku omavalitsuse koostööd teiste ametiasutustega ehitisi reguleerivate sätete rakendamisel.

Norra

Norra ehitus- ja planeerimisseaduse § 10-1 ja § 13 piiritlevad kohaliku omavalitsuse ja riiklike planeerimis- ja ehitusvaldkonna ametiasutuste ülesanded ja koostöökohustuse. Seaduse § 10 – 1 kohaselt täidab kohalik omavalitsus talle ehitus- ja planeerimisseaduse, riiklike ja kohaliku omavalitsuse määrustega pandud kohustusi ning teostab omavalitsusüksuse piires järelevalvet planeerimis- ja ehitusseaduse täitmise üle. Ametivõimud otsivad koostöövõimalusi teiste ametiasutustega, kelle huve puudutavad planeerimis- ja ehitusseaduse alusel menetletavad asjad ning küsivad hinnangut küsimustes, mis jäävad vastava ametiasutuse valitsemisalasse. Seaduse § 13 kohaselt on ehitusvaldkonna keskne võimuorgan ministeerium. Ministeerium võib seadusega või seaduse alusel antud võimu maavanemale üle kanda. Ministeerium kui riiklik ehitusvaldkonna ametivõim võib tehnilised järelevalve- ja sertifitseerimisülesanded teisele avaliku sektori või erasektori eksperdile üle anda. Ministeerium, samuti maavanem ei saa üle anda määruste andmise õigust.

Norra seadus näeb ette võimaluse riikliku järelevalvekohustuse üleandmiseks mõnele teisele avaliku sektori asutusele. Kas seda ka tehtud on, see antud seadusest ei selgu.

Soome

Soome maakasutus- ja planeerimisseaduse kohaselt kuulub ehitusjärelevalve teostamine kohaliku omavalitsuse pädevusse. Järelevalve ulatus ja tüüp sõltub iga ehitusprojekti raskusastmest, loa taotleja, projekterija ja ehitaja ekspertiisist ja professionaalsetest oskustest ning muudest asjakohastest asjaoludest. Kohalik omavalitsus peab tagama ka ehitusalase nõustamise ja muud ehitamisega seotud teenused (§ 124). Ehitusjärelevalve algab ehitusloa andmisega ja lõppeb lõpliku inspekteerimisega. Samuti toimuv järelevalve erinevate ehitustööde etappides ulatuses, mille otsustab kohalik omavalitsus ja fookuseerituna aspektidele, mis on lõpptulemuse saavutamise seisukohalt olulised (§ 149).

Soome maakasutus- ja ehitusmääruse kohaselt võidakse kohaliku omavalitsuse korraldusega määratleda juhtumid, millal teised kohaliku omavalitsuse asutused peavad järelevalves osalema. Ehitusjärelevalve inspektoritel peab olema ehitusalane kõrgharidus, mis peab vastama nende kohustustele. Samuti peab neil olema piisav projekterimis- ja ehitusalane kogemus (§ 4).

Saksamaa

Saksmaal on ehituspolitseiõiguslik järelevalve liidumaade kui riikide ülesanne⁵¹⁶, s.t. mitte kohalike omavalitsuste pädevuses. Ja järelevalvet sisustatakse järelevalveasutuse kontrolliva tegevusena alates ehitamise algusest (koos ehitusloa menetlusega) kuni ehitise lammutamiseni. Ehitusloa menetlust loetakse sealjuures ennetevaks järelevalveks.

⁵¹⁶ Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 15 Rn. 2.

Nii ennetavaks kui ka ehitamise valmimise järgseks järelvalveks on reeglina pädev alama astme ehitusvaldkonna järelvalveasutus. Nn. territoriaalsetes liidumaades (*Flächenstaaten*), kus on kahetasandiline omavalitsusstruktuur (*Geimeinden* - vallad ja *Landkreise* - maakonnad), on järelvalveasutuste struktuur kahe- või kolmetasandiline ning liidumaad on oma seadusega andnud vastava riikliku halduse teostamise pädevuse reeglina kommunaalsele tasandile (näiteks *Landrat*-ile, kes on siis maakonna kui regionaalse tasandi omavalitsuse kodanike esindusorgani poolt valitud ametiisik)⁵¹⁷. Nn. linnriikides (*Stadtstaaten*) on järelvalveasutuste struktuur kahetasandiline.

Sisulist järelvalvet alama astme asutuse üle teostab vastavalt siis keskmise või kõrgema astme järelvalveasutus, kusjuures tegemist on riiklike asutustega ja kõrgemaks järelvalveasutuseks on reeglina vastava valdkonna minister⁵¹⁸. Sellise haldusmenetlusliku struktuuri juures on tähelepanuväärne, et vaideid alama astme asutuse üle vaatab haldusmenetluse üldises korras läbi ja teeb põhjendatud vaide korral uue sisulise otsuse (annab uue haldusakti, mis asendab esialgset akti) järgmise astme asutus⁵¹⁹. **Ka Eestis tasub kaalumist haldusmenetlusliku struktuuri rakendamine, mil kohalikud omavalitsused oleksid ehitusloa menetluses alama astme järelvalveasutused ning mõni riiklik asutus, näiteks Tehnilise Järelvalve Inspeksioon, oleks teise astme järelvalveasutus. Nii omandaks ka Eesti haldusmenetlusseaduses (§-d 71 j-d) sisalduv vaide regulatsioon lõpuks sisulise ja praktilise tähenduse.**

Parallelselt ning dubleerivat üldist ehituspoliitset järelvalvepädevust erinevate asutuste, so. näiteks kohaliku omavalitsus ning riiklike asutuste vahel Saksamaal ei kohta. Küll võivad tuleneda erivaldkondades erinevate asutuste järelvalvepädevused eriseadustest.

Volitusnormid peamisteks järelvalvemeetmeteks nagu ehitamise peatamiseks, ehitise kasutamise keelamiseks ning ehitise osaliseks või täielikuks lammutamiseks sisalduvad liidumaade ehitusseadustes⁵²⁰. Ülejäänud juhtudel kohalduvad korrakaitseõiguslikud üldvolitusnormid, mis annavad pädevale asutusele ohu ilmnemisel õiguse võtta tarvitusele kõik vajalikud ja kohased meetmed ohu kõrvaldamiseks⁵²¹. Mingit ammendavat kataloogi järelvalveasutuste pädevustega Saksamaa föderaalsete ning liidumaade seadused ei sisalda, kuna see ei ole ettenägematute elujuhtumite ning ohuvõimaluste hulka arvestades ka mõistlik.

Ehitamise kestel on liidumaade pädevatel järelvalveasutustel üldine järelvalveõigus, mis tähendab õigust igal ajal kontrollida ehitamise nõuetele ning ehitusloale vastavust ning õigust nõuda teatamist ehitamise mingi kindla etapi alustamisest või lõpetamisest⁵²². Ehitise erinevate etappide nn. vastuvõtmine järelvalveasutuse poolt ei anna õiguslikult mingit garantiid, et ehitise vastab kõigile nõuetele, samuti ei välista see järelvalveasutuse hilisemaid võimalikke järelvalvemeetmeid nõuetele vastavuse tagamiseks, s.h. kasutamise keelamist või ka lammutamist.

Järelvalvemeetmete kohaldamisel omab olulist tähendust, kas ehitamine või ehitise on õigusvastane formaalselt või materiaalselt. Formaalse õigusvastasusega on tegemist, kui ehitist

⁵¹⁷ Vrd. BauO-SH § 65 lg 1 p 2; BauO-MV § 57 lg 1 p 1.

⁵¹⁸ Vrd. BauO-SH § 65 lg 1 p 1; BauO-NV § 57 lg 1 p 2.

⁵¹⁹ Vrd. VwGO § 73 lg 1.

⁵²⁰ Vrd- näiteks MBO §-d 79-80; BauO-HH §-d 75-76.

⁵²¹ Vrd. näiteks SOG-HH § 3 lg 1.

⁵²² Vrd. näiteks MBO §-d 81-81; BauO-HH §-d 77-78.

ehitatakse või ehitati ehitusloa kohustuse korral ilma ehitusloata või vastuolus väljastatud ehitusloaga⁵²³. Materiaalse õigusvastasusega on tegemist, kui ehitist ehitatakse või see on ehitatud vastuolus ehitamiseks kehtivate avalik-õiguslike normidega⁵²⁴.

2.10.1.2 Regulatsiooni ettepanek

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 järelvalvetegevuses konkureerivat pädevust. Lisaks sellele tuleks seaduse tasandil reguleerida juhud, millal ehitusjärelvalve menetluse algatamine ja läbiviimine on kohustuslik.

Saksamaa eekujul tasub kaalumist haldusmenetlusliku struktuuri rakendamine, mil kohalikud omavalitsused oleksid ehitusloa menetluses alama astme järelvalveasutused ning mõni riiklik asutus, näiteks Tehnilise Järelvalve Inspeksioon, oleks teise astme järelvalveasutus, ning Majanduse- ja Kommunikatsiooni ministeerium kõrgeim järelvalveasutus. Nii omandaks ka Eesti haldusmenetlusseaduses (§-d 71 j-d) sisalduv vaide regulatsioon lõpuks sisulise ja praktilise tähenduse. Ning nii oleks ka selgelt arusaadav, et ehitamise üle järelvalvet teostades teostatakse riikliku täitevvõimu ülesannet. Paralleelne ja dubleeribv kohalik ja riiklik järelvalve praeguses seaduses ei ole ennast õigustanud.

2.10.2 Kohaliku omavalitsuse järelvalve

2.10.2.1 Lähtekaalutlused

2.10.2.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitusjärelvalve sätted paiknevad EhS 6 peatüki §-s 59. Normi eesmärgiks on anda sisu ja piirid kohaliku omavalitsuse poolt teostatavale ehitusjärelvalvele. Ehitusjärelvalveks ehitusseaduse tähenduses on:

ehitusprojektide ja ehitiste mõõdistusprojektide nõuetele vastavuse kontrollimine;

ehituslubade väljaandmine;

kasutuslubade väljaandmine;

ehitise nõuetele vastavuse kontrollimine;

ehitise nõuetele vastavuse kontrollimiseks ekspertiiside tegemise korraldamine;

käesoleva seaduse §-s 41 nimetatud ettevõtja nõuetele vastavuse kontrollimine;

ehitistega toimunud avariide põhjuste uurimise korraldamine;

⁵²³ BVerwG v. 30.08.1996, BauR 1996, 829j; OVG Münster v. 13.09.1996, NWVBl. 1997, 106.

⁵²⁴ Battis, ÖffBauRO, lk. 231; Hoppe/Bönker/Grotefels, ÖffBauR, § 15 Rn. 84.

ettekirjutuste tegemine vastavalt oma pädevusele (EhS § 59 lg 1).

Ehitusseadus ei reguleeri, kas ehitusjärelvalve algatamine peaks toimuma taotluse esitamisega või teeb seda haldusorgan omal algatusel. Taotluse esitamine on tavaline seal, kus isik soovib riigilt saada mingit hüve või soodustust, nt detailplaneeringu algatamist või ehitusluba. Asutuse initsiatiiv on reeglits seal, kus menetluse eesmärgiks on isikule kohustuste või keeldude pealepanek, seniste õiguste piiramine, sanktsioneerimine või sunni kasutamine (koormavad otsused) - näiteks ehitusjärelvalve poolt ebaseadusliku ehitise lammutamiseks ettekirjutuse tegemine. See, kas haldusorgan peab tegutsema omal initsiatiivil või on otsuse tegemiseks tingimata vajalik kellegi taotlus, peab selguma eriseadustest ja määrustest, võib aga vahel tulla vahetult põhiõigustest.⁵²⁵ Taotluse esitamine on vajalik ehitusloa ja kasutusloa väljastamisel, seega ehituslubade ja kasutuslubade väljaandmisel viiakse ehitusjärelvalve läbi isiku taotluse alusel. Muudel juhtudel viiakse ehitusjärelvalve läbi eelkõige haldusorgani enda initsiatiivil, välistatud ei ole ka ehitusjärelvalve läbiviimine kolmanda isiku avalduse alusel.

PES § 50 lg 1 kohaselt kuulus ehitusjärelvalve teostamine oma territooriumil kohaliku omavalitsuse pädevusse. Riikliku järelvalve teostamist selliselt nagu kehtivas ehitusseaduses, PES ei reguleerinud, küll oli PES-is kohustus, et muinsuskaitse, tervisekaitse, keskkonnakaitse ja teiste valdkondade järelvalve teostaja pidi informeerima kohalikku omavalitsust ehitusel teostatud järelvalve tulemustest. Sama põhimõtte on sätestatud kehtivas ehitusseaduses § 59 lg 3. PES-is reguleeris ehitusjärelvalve ka valdkondi, mida kehtivas seaduses järelvalvemenetluses enam ei kontrollita, nagu ehitusprojekti vastavus kehtestatud normidele, ehitise korrashoiu kontrollimine, omanikujärelvalve teostaja kinnitamine.

Ehitusprojektide ja ehitise mõõdistusprojektide nõuetele vastavuse kontrollimine ehitusjärelvalve menetluses

Ehitusjärelvalve käigus kontrollitakse ehitusprojektide ja ehitiste mõõdistusprojektide nõuetele vastavust (EhS § 59 lg 1 p 1). Ehitusprojekti vastavust nõuetele kontrollib ka TJA-l riikliku järelvalve teostajana (EhS § 62 lg 2 p 3).

Ehitamine peab toimuma vastavalt ehitusprojektile, välja arvatud väikeehitise ehitamise korral ehitusseaduses sätestatud juhtudel (EhS § 12 lg 1). Ehitusprojekti järgi peab olema võimalik ehitada, kontrollida ehitamise vastavust ehitusprojektile ja kontrollida ehitise vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele.

Mõõdistusprojekt tuleb esitada kasutusloa taotlemisel.

Kui ehitusloa taotlemisel esitatud ehitusprojekt ei vasta ehitusprojektile esitatavatele nõuetele, keeldub kohalik omavalitsus ehitusloa väljastamisest (EhS § 24 lg 1 p 1). Selle rikkumise eest ehitusjärelvalvet teostav ametiisik ettekirjutust teha ei saa.

Ehitise nõuetele vastavuse kontrollimine ehitusjärelvalve menetluses

Ehitusjärelvalve ülesandeks on kontrollida ehitise nõuetele vastavust (EhS § 59 lg 1 p 4). Ehitise vastavust nõuetele on õigus kontrollida ka TJA-l riikliku järelvalve teostajana (EhS § 62 lg 2 p 3). Sätte sõnastusest saab järeldada, et antud juhul peetakse silmas mitte ehitatavat, vaid juba valmis ehitatud ehitist. Nõuded ehitisele on sätestatud EhS §-s 3, samas ei sisalda ehitusseadus

⁵²⁵ A.Aedmaa, E.Lopman, N.Parrest, I.Pilving, E.Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. TÜ Kirjastus, Tartu, 2004, lk.27

regulatsioone, mil viisil ehitise nõuetele vastavust sisuliselt kontrollida. Ehitusseadusest nähtub, et kohalik omavalitsus saab erinevates loamenetlustes kontrollida nii ehitusprojekti nõuetele vastavust kui ehitise nõuetele vastavust ning tellida selleks ehitusprojekti või ehitise ekspertiise. Selline püstitus võib aga jätta mulje, nagu muid toiminguid kohalik omavalitsus läbi viia ei saaks.

Kui ehitise nõuetele mittevastavus selgub kasutusloa väljastamise menetluses, on ehitusjärelvalvet tegeval ametiisikul kohustus kasutusloa väljastamisest keelduda.

Kui ehtis ei vasta ehitisele esitatavatele nõuetele, on ehitusjärelvalvet tegeval ametiisikul õigus teha ettekirjutus nii ehitise omanikule (EhS § 59 lg 1 p 10) kui ka ehitusettevõtjale (EhS § 59 lg 2 p 5). TJA-l riikliku järelvalve teostajana on õigus teha ettekirjutus ehitise omanikule (EhS § 64 lg 2 p 2), kuid TJA ei saa teha sama rikkumise eest ettekirjutust ehitusettevõtjale.

Ehitise nõuetele vastavuse kontrollimiseks ekspertiiside tegemise korraldamine ehitusjärelvalve menetluses

Ehitusjärelvalve ülesandeks on ehitise nõuetele vastavuse kontrollimiseks ekspertiiside tegemise korraldamine (EhS § 59 lg 1 p 4). EhS § 60 lg 1 p 6 ja 10 kohaselt on linna- või vallavalitsuse ehitusjärelvalvet teostava ametiisiku pädevuses kas nõuda põhjendatud juhtudel ehitusprojekti ja ehitise või selle osa ekspertiisi või tellida ehitusprojekti või ehitise või selle osa nõuetele vastavuse kontrollimiseks ekspertiis.

Seadus annab ehitusjärelvalvet teostavale ametiisikule õiguse nii loamenetluses kui ka hiljem nõuda ekspertiisi tulemi esitamist (st sisuliselt ekspertiisi tegemist) või tellida ekspertiis ise. Nimetatud tegevused ei välista üksteist. Ekspertiisi tellimine on kohaliku omavalitsuse kaalutusotsus, st seadus ei nõua igakordset sisulist kontrolli läbi ehitise ekspertiisi. EhS § 23 lg 7 kohaselt tasub ehitusloa väljastamise menetluses nõuetele vastavuse kontrollimiseks täiendavalt tellitud ehitusprojekti või selle osa ekspertiisi kulud kohalik omavalitsus, kui ekspertiisi käigus tuvastatakse, et ehitusprojekt või selle osa vastab sellele kehtestatud nõuetele. Seega lubab EhS § 23 koostoimes EhS §-dega 59 ja 60 kohaliku omavalitsuse ehitusjärelvalvet teostaval ametiisikul ehitusloa väljastamise menetluses tellida iseseisvalt ehitusprojekti või ehitise või selle osa ekspertiisi ja tal on EhS § 60 lg 2 alusel õigus nõuda ekspertiisi kulude hüvitamist ehitusloa taotlejalt kui ehitusprojekt ei vasta kehtestatud nõuetele.

Ehitusseaduse §-s 41 nimetatud ettevõtja nõuetele vastavuse kontrollimine ehitusjärelvalve menetluses

EhS § 59 lg 1 p 6 kohaselt on kohaliku omavalitsuse ehitusjärelvalve ülesandeks kontrollida ehitusettevõtja vastavust EhS § 41 toodud nõuetele, st ehitusettevõtjal peab olema majandustegevuse registri registreering ja vastav õigussuhe vastutava spetsialistiga. EhS § 23 lg 2 p 2 kohaselt viib kohalik omavalitsus vastava kontrolli läbi ehitusprojekti nõuetele vastavuse kontrollimisel. EhS § 60 kohaselt vastava kontrolli läbi viimine ehitusjärelvalvet läbi viiva ametiisiku pädevuses ei ole. Samas võimaldab EhS § 61 lg 3 teha ettevõtjale ettekirjutuse, kui ettevõtja EhS § 41 toodud nõuetele ei vasta. Kuna ehitusloa väljastamisest keeldumise aluseks on ehitusprojekti koostajale või kontrollijale sätestatud nõuetele mittevastavus, saab järeldada, et juhul, kui ehitusprojekti on koostanud selline mittevastav isik, keeldub kohalik omavalitsus ehitusloa väljastamisest ja teeb ettevõtjale EhS § 61 lõike 3 p 1 kohase ettekirjutuse. Ettekirjutuse kohta vt p 10.3.

Ehitisega toimunud avariide põhjuste uurimine

Ehitusjärelvalve ehitusseaduse tähenduses on ehitisega toimunud avariide põhjuste uurimise korraldamine. Antud juhul on tegemist konkureeriva pädevusega, kuna samalalaadne kohustus on ka TJA-l. Arvestades, et avariide põhjuste uurimisel on ehitise ohutuse aspektist väga suur

tähtsus, oleks otstarbekas sätestada üldised menetlusnormid koostöökohustuse kohta, et vältida sama avarii paralleelset uurimist.

2.10.2.1.2 Reguleerimine võrreldavates riikides

Taani

Taani ES ehitusjärelevalve pädevust eraldi ettekirjutusmenetlusest ei reguleeri. Taani ehitusseaduse § 21 kohaselt võib ehitusmäärusega ette näha täpsemad eeskirjad ehitusseaduse ja seadusega kooskõlas kehtestatud sätete haldamise kohta kohalike omavalitsuste poolt. Elamu- ja linnaminister võib pärast läbirääkimisi asjaomase ministriga kehtestada eeskirjad, mis käsitlevad kohaliku omavalitsuse koostööd teiste ametiasutustega ehitisi reguleerivate sätete haldamisel.

Küll aga sisaldab Taani ehitusseadus sätteid kaebuse esitamise kohta järelevalve korras tehtud otsuste peale. Nii sätestab Taani ehitusseaduse § 23, et kohaliku omavalitsuse otsuste puhul, kui need käsitlevad asjaolusid, mis on hõlmatud ehitusseadusega, võib nende õigusküsimusi puudutava osa kohta esitada kaebuse maakonnale, Kopenhaageni ja Frederiksbergi kommuunide puhul aga elamu- ja linnaministrile. Kohaliku omavalitsuse otsuse kohta ei saa üldiselt esitada kaebust teisele haldusasutusele. Maakonna poolt tehtud otsuse peale ei saa esitada kaebust teisele haldusasutusele.

Kaebuse kohaliku omavalitsuse otsuse peale võib esitada isik, kellele otsus oli suunatud, või ka mõni muu isik, kelle isiklike olulisi huvisid otsus puudutab. Lisaks on Invaliidide Koostööorganisatsioonil ja selle liikmesorganisatsioonidel õigus esitada kaebus kohaliku omavalitsuse otsuses puuetega inimesi käsitlevate aspektide suhtes. Elamu- ja linnaminister võib sätestada, et kaebust ei tohi esitada juhul, kui on tegemist teisejärguliste või väiksema tähtsusega sätetega.

Taani ES § 24 kohaselt, on kaebuse esitamise tähtaeg 4 nädalat alates päevast, mil otsus isikule teatavaks tehti. Need otsused, mille kohta saab esitada kaebuse, peavad sisaldama teavet selle kohta, millisele ametiasutusele kaebuse võib esitada ja milline on kaebuse esitamise tähtaeg. Kaebuse esitamine kohaliku omavalitsuse poolt tehtud korralduse peale ei vabasta nimetatud korralduse täitmisest. Küll võib ametiasutus, kellele kaebus esitatakse, otsustada, et kaebusel on haldusakti suhtes peatav toime.

Taani ES § 25 kohaselt tuleb taotlus kohtuliku menetluse algatamiseks ehitusseadusega hõlmatud asjaolude kohta tehtud otsuste suhtes esitada 6 kuu jooksul alates päevast, mil otsus isikule teatavaks tehti.

Taani ES reguleerib peamiselt kaebuste esitamise korda. Eesti õigusruumis on kaebuste esitamise kord reguleeritud teiste õigusaktidega.

Norra

Norra EPS piiritleb olemasolevate ehitiste ja alade ehitusjärelevalvet, projektide järelevalvet ning määrab kindlaks lõivud järelevalve teostamise eest.

Norra EPS § 93b sätestab nõuded vastutavale taotlejale ja projekterijale. Iga projekti taotluse peab esitama vastutav taotleja, kes peab toimima ühenduslülina vastutavate projekterijate, vastutava teostaja, vastutava järelevalve teostaja, projekti arendaja ja kohaliku omavalitsuse vahel. Kohalik omavalitsus võib teha ettekirjutuse, et vastutav teostaja peab kasutama erikvalifikatsiooni omavaid teostajaid nende osade juures, mida ta ise ei teosta.

Norra EPS § 97 reguleerib projekti järelevalvet ja projekteerimise ja tegemise vastutava järelevalvaja ülesandeid. Kohalik omavalitsus peab tagama vajaliku järelevalve tegemise kindlustamiseks, et projekt viiakse ellu vastavuses loaga ja seaduse või seadusele vastavate sätetega. Järelevalvet võib teha dokumenteeritud enesekontrolli teel või sõltumatu järelevalvettevõtte poolt. Projekti arendaja, vastutav taotleja, vastutav projekteerija ja vastutav teostaja on kohustatud väljastama järelevalve läbiviimiseks vajalikud andmed.

Vastutav taotleja peab tagama järelevalveplaani koostamise. Sellise plaani olemasolu peab nähtuma taotlusest või tuleb plaan esitada hiljemalt tööde alustamise taotluse menetlemise ajaks. Järelevalve tuleb läbi viia terviklikult ning planeeritult vastavalt kohaliku omavalitsuse poolt kooskõlastatud järelevalvevormile. Kohalik omavalitsus võib terve ehitusasja menetluse kestel nõuda lisainformatsiooni järelevalve kohta. Pärast loa andmist võib kohalik omavalitsus eraldi otsusega nõuda järelevalveplaani muutmist. Järelevalve plaanikohase läbiviimise kohta peab olema olemas dokumentatsioon. Kohalik omavalitsus võib igal ajahetkel projekti üle vaadata ning järelevalveplaani järgimises veenduda ning erijuhtudel nõuda asjatundlikku abi vajaliku inspektsiooni läbiviimiseks.

Järelevalve läbiviimisel olulise puudujäägi avastamisel võib kohalik omavalitsus teha ettekirjutuse projekti peatamiseks kuni täheldatud olude korrastamiseni. Kohalik omavalitsus võib sellega seoses nõuda muu järelevalvevormi rakendamist. Kohalik omavalitsus võib lubada vajalike tehniliste analüüside läbiviimist projekti arendaja kulul.

Norra EPS § 92b reguleerib olemasolevate ehitiste ja alade järelevalvet. Ametivõimud võivad kontrollida ehitisi, mis ei ole allutatud järelevalvele tagamaks, et ei toimu nende ebaseaduslikku kasutamist ega esine muid ebaseaduslikke asjaolusid, millega võib kaasneda oht või olulised negatiivsed mõjud isikutele või varale. Järelevalvet võib teostada vaid juhul, kus on alust oletada nimetatud asjaolude esinemist. Igaüks, kelle kasutuses on ehitise, ala või selle osa, on kohustatud andma asjaomasele ametiasutusele vajalikku teavet ja võimaldama juurdepääsu vajalike uurimiste läbiviimiseks. Omaniku tähelepanu tuleb juhtida ebaseaduslikele asjaoludele. Ametivõimud võivad teha omanikule kirjaliku ettekirjutuse paranduse tegemiseks seatud tähtaja jooksul ning võivad eriolukorras ehitise või ala kasutamise täiesti või osaliselt keelata kuni ebaseaduslike asjaolude parandamiseni.

Norra EPS § 109 reguleerib lõivude ja tasude maksmist järelevalvemenetluse läbiviimisel. Kohaliku omavalitsuse volikogu võib määrata kohalike omavalitsuste lõivud järelevalve tegemise ja muude tööde eest, mis seaduse, riikliku või kohaliku määruse kohaselt on kohaliku omavalitsuse ülesandeks. Projekti arendaja võib ise vajalike uuringute läbiviimise korraldada. Nimetatud avalikud teenused võib teha sõltuvaks lõivu tasumisest.

Samuti nagu Eestis kehtiva seaduse puhul, teostatakse ka Norra EPS-i kohaselt järelevalvet olemasolevate ja ehitatavate ehitiste üle. Erinevalt Eestis kehtivast ehitusseadusest reguleerib Norra õigus järelevalvet üldisemalt, nimetamata konkreetseid järelevalvesuundi. Erinevalt Eestis kehtivast õigusest peab Norras ehitamisel olemas olema järelevalveplaani ja kohalik omavalitsus võib kehtestada erinevaid lõive järelevalvemenetluse läbiviimiseks. Analoogne järelevalveplaanile oli PES §-s 52 sätestatud nõue litsentseeritud järelevalveinseneri kohustuslikkusest iga ehitise juures, samuti sisaldas PES § 52 omaniku kohustust kanda ehitusjärelevalve kulud. Vastavast nõudest on kehtivas ehitusseaduse regulatsioonis loobutud.

Saksamaa

Saksamaa ei näe ette eraldi kohaliku omavalitsuse ehituskorralduslikku järelvalvepädevust, kui ehitusalane järelvalve loetakse riiklikuks (loe: liidumaade) ülesandeks. Küll aga on üksikutes liidumaades delegeeritud alama astme ehitusjärelvalveasutuse pädevus ka kohaliku omavalitsuse tasandile (näiteks regionaalse omavalitsuse valitsusele - *Landrat*). Sealjuures tuleb aga arvestada, et kohalik omavalitsus teostab riikliku täitevvõimu ülesandeid ning allub omakorda sisuliselt ka kõrgemate riiklike järelvalveasutuste kontrollile, s.t. ei eksisteeri paralleelset ja dubleerivat pädevust. Nii vaatab vaidemenetluses ehitusloa taotluse täies ulatuses läbi riiklik teise tasandi järelvalveasutus ning asendab oma otsusega esimese tasandi asutuse otsuse.

2.10.2.2 Regulatsiooni ettepanek

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 sätestatut.

2.10.3 Riiklik järelevalve

2.10.3.1 Lähtekaalutlused

2.10.3.1.1 Eesti kehtiv õigus

Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalve

Riiklikku järelevalvet teostab ehitusvaldkonnas Tehnilise Järelevalve Amet. Riikliku järelevalve kohustused on sätestatud EhS 7 peatüki §-s 62. Riikliku järelevalve eesmärgiks on anda riiklikule institutsioonile kontrollifunktsioon kogu Eesti territooriumil tehtava ehitustegevuse üle, samas riikliku järelevalve mõistet ja sisu ehitusseadus selgesõnaliselt ei sätesta. Järgnevas osas käsitletakse üksnes neid järelevalve aspekte, mida töö muudes osades käsitletud ei ole.

EhS § 62 lg 1 kohaselt teostab ehitusseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimise üle riiklikku järelevalvet TJA. Siin ei loetle seadus eraldi toiminguid vaid annab üldise pädevuse ehitusseaduse nõuete järgmise üle kontrolli teostamisel. Lisaks teostab TJA kontrolli majandustegevuse registri andmete õigsuse üle.

EhS § 62 lg 2 kohaselt on TJA-l õigus:

kontrollida takistamatult ja ette teatamata;

saada riikliku järelevalve teostamiseks vajaminevat informatsiooni, tutvuda dokumentide originaalidega ja saada nende ärakirju;

kontrollida ehitise, ehitamise, ehitusprojekti ja ehitustoote ning käesoleva seaduse §-s 41 nimetatud ettevõtja vastavust nõuetele;

tellida nõuetele vastavuse kontrollimiseks hindamisteenust ja ekspertiise;

korraldada ehitistega toimunud avariide põhjuste uurimist;

teha ettekirjutusi ja otsuseid vastavalt oma pädevusele;

kohustada ehitisega või ehitustootega seotud ohtudest avalikkust teavitama või teha seda ise.

Riikliku ehitusjärelevalve ametiisiku ettekirjutuse tegemise alused on sätestatud ehitusseaduse 7 peatükis §-s 64. Normi eesmärgiks on anda TJA ametiisikule alused ettekirjutuse tegemiseks.

Kuni 30.04.2009 sätestas ehitusseaduse § 64 lg 1 ja 2 üksikasjalikud alused ettekirjutuse tegemiseks ettevõtjale ja ehitise omanikule. Alates 01.05.2009 on sellisest üksikasjalikust loetelust loobutud ja antud TJA-le üldpädevus ettekirjutuse tegemiseks, kui rikutakse ehitusseaduse nõudeid.

Samuti on alates 01.05.2009 muutunud abstraktsemaks ettekirjutuse koosseis. EhS § 64 lg 3 kohaselt: esitab ametiisik ettekirjutuses nõude õigusrikkumise lõpetamiseks, vajaduse korral nõude õigusrikkumisega seotud tegevuse osaliseks või täielikuks peatamiseks või kohustab tegema edasise tegevuse õiguspäraseks jätkamiseks vajalikke toiminguid.

EhS § 61 lg 4 kohustab TJA-d edastama ehitisregistrile andmed ehitusprojektile mittevastava ehitamise või nõuetele mittevastava ehitustoote kasutamise korral tehtud ettekirjutuse kohta kahe tööpäeva jooksul ettekirjutuse tegemise päevast arvates.

EhS § 61 lg 5 annab TJA peadirektorile ja tema volitatud ametiisikule õiguse ettevõtja ettekirjutuse korduva täitmata jätmise korral teha otsus, milles täitmata jätmine fikseeritakse ning

mis on ettevõtja registrist kustutamise aluseks. Ettekirjutuse tegemise õigus on linnapea või vallavanema volitatud kohaliku omavalitsuse ametiisikul.

EhS § 61 lg 6 nimetab lõikes 5 toodud otsuse koosseisu: otsuse tegemise aeg ja koht, selle sisu ja alus, otsuse teinud ametiisiku ees- ja perekonnanimi ning ametinimetus; märke otsuse vaidlustamise võimaluse tähtaja ja korra kohta.

EhS § 61 lg 7 kohustab TJA-d kustutama registreeringu registris viivitamata pärast otsuse tegemist, kuid hiljemalt viie tööpäeva jooksul otsuse tegemisest arvates.

EhS § 61 lg 8 võimaldab riiklikku järelevalvet teostaval ametiisikul ettekirjutuse täitmata jätmise korral võib rakendada sunnivahendit (sunniraha) ATSS sätestatud korras.

Maavanema järelevalve

Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi: VVS)⁵²⁶ § 85 lg 1 kohaselt on maavanemal õigus teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle, lg 4 annab talle õiguse pöörduda kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse üksikakti vaidlustamiseks protestiga halduskohtusse. Mõistet „kohaliku omavalitsusüksuse valitsus“ tuleks tõlgendada selliselt, et see hõlmab nii valla- või linnavalitsuse volikogu poolt moodustatava poliitilise kollegiaalse organi tähenduses kui ka valla- või linnavalitsuse kui asutuse koos selle struktuuriüksuste (osakonnad, ametnikud) ja allasutustega. Sellise tõlgenduse puhul laieneb maavanema järelevalvepädevus ka linnavalitsuse osakonna väljastatud ehitusloale. Olukord, kus järelevalveorgani pädevus sõltuks järelevalvatava subjekti otsustest, ei saa aga olla kooskõlas järelevalve teostamist reguleeriva seaduse eesmärgiga. See oleks kaheldav ka põhiseaduse § 3 lg 1 ja § 14 valguses.⁵²⁷

VVS § 85 lg 1 ei kohusta kontrollima kõiki kohaliku omavalitsuse õigusakte. Ka ei kontrollita praktikas kõiki valla- ja linnavalitsuste kui kollegiaalorganite üksikakte. Maavanem võib teha valiku sõltuvalt küsimuse olulisusest üksikisikute õiguste ja avalike huvide vaatevinklist. EhS 7. peatükis sätestatud TJA pädevus teostada riiklikku järelevalvet selles seaduses ja selle seaduse alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise, sh seega ka ehituslubade õiguspärasuse üle, ei piira maavanema VVS §-s 85 sätestatud järelevalvepädevust. EhS § 63 lg-s 1 kirjeldatud TJA ametiisiku pädevusest nähtub, et seadusandja eeldab, et selle järelevalveorgani tähelepanu on keskendatud praktikas eelkõige ehitiste, ehitusprojektide ja ehitamise nõuetelevastavuse ehitustehnilisele aspektile.

VVS § 85 annab maavanemale väga ulatusliku järelevalvepädevuse kohaliku omavalitsuse organite haldusaktide õiguspärasuse üle, sama paragrahvi lõikest 2 tuleneb ka maavanema õigus pöörduda protestiga halduskohtu poole. Protesti esitab maavanem avalike huvide kaitseks ning tähtajatu protestiõiguse eesmärk ei ole kindlasti konkreetse isiku subjektiivsete õiguste kaitse. See tähendab, et kohalikule omavalitsusele VVS § 85 lg 4 nimetatud üksikakti seadusega kooskõlla viimise ettepaneku tegemine ning protestiga halduskohtu poole pöördumine on õigustatud juhul kui üksikakt riivab oluliselt avalikke huve ning avalik huvi akti tühistamise vastu kaalub üles erahuvi selle akti kehtimajäämise vastu. Samamoodi, nagu haldusorgan peab

⁵²⁶ RT I 1995, 94, 1628; 2009, 3, 14)

⁵²⁷ TlnRKO 11.04.2008, nr 3-07-775

HMS §-st 67 tulenevalt arvestama isikut soodustava õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamisel isiku usaldust, et haldusakt jääb kehtima, tuleb kohtul seda usaldust arvestada ka maavanema protesti lahendamisel.

Maavanema protesti eesmärk ei ole konkreetse isiku huvide ja õiguste kaitse, mis tähendab seda, et maavanem ei saa protesti põhjendada sooviga kaitsta konkreetse isiku subjektiivseid õigusi. Nende õiguste kaitseks tuleb vajadusel kohtu poole pöörduda konkreetisel isikul endal.

2.10.3.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Võrreldes riikliku järelevalvet ja kohaliku omavalitsuse ehitusjärelevalvet käsitlevaid norme, on näha, et nimetatud normid on menetluse, kontrolli ja ettekirjutuste sisu osas paljuski kattuvad ja osaliselt ka dubleerivad üksteist. Järelevalvemenetluse erinevus on ettekirjutuse subjekti osas – kui kohalik omavalitsus teeb järelevalve käigus valdavalt ettekirjutusi ehitise omanikule, siis riikliku järelevalve puhul on ettekirjutuse subjektiks põhiliselt ettevõtja. Samas saab kohalik omavalitsus teha ettekirjutusi ka ettevõtjale ja riiklik järelevalve ehitise omanikule.

TJA andmetel tehti ehitistega seotud järelevalvemenetlustes 2006.a 17 ettekirjutust, 2007.a 13 ettekirjutust ja 2008.a oktoobri seisuga oli tehtud 19 ettekirjutust. Kuna TJA teeb ehitusalast järelevalvet kogu Eesti territooriumil, siis võrreldes TJA kohustuste mahtu ja tehtud ettekirjutuste arvu, võib järeldada, et selline seaduses sätestatud konkureeriv pädevus ei ole ennast täiel määral õigustanud. Milline peaks olema riiklik ja milline kohaliku omavalitsuse järelevalvepädevus, kas edaspidiselt peaks jätkama sarnaselt kehtiva regulatsiooniga või tuleks riiklik järelevalve fookuseerida üksnes teatud konkreetsete küsimuste lahendamisele, ei ole mitte niivõrd õiguslik kui pigem sisuline valikute ja otsustuste küsimus. Õiguslik baas erinevate valikute tegemiseks on kehtivas õiguses olemas.

Kehtivas ehitusseaduses on üksikasjalikult välja toodud ehitusjärelevalve toimingud ettekirjutuse tegemiseks ja selle alused. Samas näitab analüüs, et ettekirjutuse alused on sätestatud ebapiisavalt, samuti ei ole piisavalt sätestatud ettekirjutuse sisu. EhS § 61 lg 1 näeb ette juhud, millal ehitusjärelevalvet teostava ametniku pädevuses on teha ehitusjärelevalve käigus ettekirjutus. Sama paragrahvi lõikes 4 on ära toodud ettekirjutuse komponendid – tähelepanu juhtimine, nõude esitamine tegevuse peatamiseks ja kohustus sooritada mingi toiming. Seaduse sõnastusest võib aru saada, et ettekirjutus peab tingimata sisaldama kõiki kolme komponenti. Küsimus võib tekkida tegevuse peatamise valikuga kui ehitise on valmis ja nõuetele mittevastavus on formaalne, mitte materiaalne. Sellisel juhul puudub mõte ettekirjutusega ehitamise ja sellega seonduvate tegevuste peatamiseks, sest neid enam ei tehta. Ainus võimalik variant on peatada ehitise kasutamine, samas ei pruugi kasutamise peatamine olla täidetav. Ehitusjärelevalve käigus saab ametiisik teha ettekirjutuse küll juhul, kui ehitusprojektist ei peeta kinni ehitamise käigus, kuid seadus ei näe ette võimalust teha ettekirjutus juhul, kui ehitusloa või kasutusloa väljastamiseks esitatakse ehitusprojekt, mis ei vasta ehitusprojektile esitatavatele nõuetele (EhS § 24 lg 1, EhS § 34 lg 1 p 5). Kui pärast ehitusloa väljastamist selgub, et ehitamise käigus on ehitusprojekti muudetud selliselt, et muutuvad ehitise tehnilised andmed või muudetakse ehitise kasutamise otstarvet, siis ehitusseadus ehitusjärelevalvet tegeva ametiisiku poolse ettekirjutuse tegemist ette ei näe (EhS § 61 lg 1), küll aga näeb seadus ette võimaluse tunnistada ehitusluba kehtetuks (EhS § 28 lg 1 p 5 ja 6).

Lisaks sellele on tunda ka normide mõnetine ebaselgus, kui ehitusluba või kasutusluba tunnistatakse ettekirjutuse mittetäitmise tagajärjena kehtetuks. EhS § 28 lg 1 p 2 kohaselt tunnistatakse ehitusluba kehtetuks, kui ehitise omanik või ehitist omavoliliselt ehitav isik ei täida

EhS § 61 lõikes 1 või § 64 lõikes 3 nimetatud ettekirjutust. EhS § 38 lg 1 p 2 kohaselt tunnistatakse kasutusluba kehtetuks, kui ehitise omanik ei täida EhS § 61 lõikes 1 või § 64 lõikes 3 nimetatud ettekirjutust. Ühe ja sama rikkumise eest järelevalvemenetluses mitme erineva tagajärje sätestamisel muutub õigusselgusetuks, milliste toimingute sooritamist seadusandja kohaliku omavalitsuse ehitusjärelevalvel eeldab.

2.10.3.1.3 Reguleerimine võrreldavates riikides

Taani

Taanis kehtiva normistiku kohta andmed puuduvad.

Norra

Riikliku järelevalvena reguleeritakse põhiliselt järelevalvet ehitustööde ja ehitusmaterjalide üle. Norra EPS § 77 kehtestab nõuded ehitustööde teostamisele ja ehitusmaterjalidele. Igal tootel, mis on ette nähtud ehituse osana, peavad olema omadused, mis toote jätkuval kasutamisel aitavad kaasa ehitise ohutuse nõuete täitmisele valmis hoone puhul. Tootja või tootja esindaja kannab hoolt toote omaduste dokumenteerimise eest ning on kohustatud andma järelevalveasutusele teavet, mida peetakse toote omaduste kontrolli teostamisel vajalikuks. Järelevalveasutuse nimetab ministerium. Ministerium võib anda määruse tehniliste spetsifikatsioonide ja sertifitseerimis- ja järelevalvesüsteemide kohta, mis võetakse dokumentatsiooni ja järelevalve aluseks, sealhulgas võib ministerium seada nõudeid ehitusmaterjalide märgistamisele ja märgistamise kohta (CE-märgistusega toode). Juhul, kui järelevalveasutuse hinnangul eksisteerib põhjendatud kahtlus, et turul müüakse CE-märgistusega toodet, mis ei vasta märgistuse tingimustele ning seda toodet on kavatses kasutada ehitusel, tuleb järelevalveasutusel teostada toote kontroll. Juhul, kui esimese lause tingimused on täidetud, võib järelevalveasutus teha ettekirjutuse toote müügi ja kasutamise ajutiseks peatamiseks.

Kui järelevalveasutus leiab, et toode ei rahulda sertifitseerimise, kontrolli või märgistuse tingimusi, võib järelevalveasutus teha ettekirjutuse toote müügi peatamiseks. Seesama kehtib juhul, kui toode, mis on tunnistatud nõuetele vastavaks, võib põhjustada ohtu elule, tervisele või keskkonnale. Järelevalveasutus võib ühtlasi keelata selliste toodete kasutamise ning teha ettekirjutuse nende turult kõrvaldamiseks või rakendada muid meetmeid toote nõuetega vastavusse viimise kindlustamiseks juhul, kui toode on juba müügis. Järelevalveasutusele tuleb võimaldada juurdepääs tootele, ruumidele, alale või muule piirkonnale, mida loetakse kontrolli teostamisel vajalikuks. Ministerium võib anda määruse järelevalvetöö lõivude kohta, tagamaks käesoleva paragrahvi või selle alusel antud sätete ja ettekirjutuste järgimise.

Ministerium kui riiklik ehitusvaldkonna ametivõim võib tehnilised järelevalve- ja sertifitseerimisülesanded teistele avaliku sektori või erasektori ekspordile üle anda.

Ministerium võib määrusega sätestada planeerimis- ja ehitusvaldkonna ametivõimude õiguse teha ettekirjutusi olemasolevate ehitiste ja paigaldiste parendamise kohta käesoleva seaduse või käesoleva seaduse alusel antud sätete raames kui olulised tervise-, keskkonna-, ohutus- või juurdepääsu kaalutlused selle vajalikuks teevad (Norra EPS § 89) ja anda täpsemaid sätteid muuhulgas rajatise paigaldamise, järelevalve, ohutusjärelevalve ja kasutusel oleva rajatise parandamise, vastutava taotleja/projekterija kvalifikatsiooninõuete, vastutava teostaja ja järelevalvet ja kontrolli teostavate isikute, rajatise omaniku kohustuste ja kohaliku omavalitsuse ülesannete kohta (Norra EPS § 106a)

Norra ehitusõiguses on samuti kui Eesti õiguses riikliku järelevalve ülesandeks järelevalve toote ohutuse üle. Sellisel kujul kui Eesti õiguses Norra EPS riikliku järelevalve ülesandeid ei sätesta ning seaduses puudub ka viide, kas riikliku ehitusjärelevalve normid võivad sisalduda muudes õigusaktides.

Üldnormina on Norra EPS-is antud ministriumile õiguse reguleerida teatud valdkondi määrustega. Taani ehitusõiguses on kehtestatud ministriumile õigus anda välja erinevaid ehitusjärelevalve alaseid määrusi. Taani ehitusseaduse § 18 lõike 5 kohaselt kui elamu- ja linnaminister peab vajalikuks ehitusmaterjalide, konstruktsioonide jms ohutuse tagamist inimtervise suhtes, võib ta kehtestada asjakohased eeskirjad, sealhulgas ka kasutuskeelu.

Norra EPS ja Taani ES ei reguleeri ametiisiku õigusi riikliku järelevalve teostajana, sellisel kujul normid riikliku järelevalve kohta kui kehtivas Eesti õiguses, Norra ja Taani õiguses puuduvad.

Saksamaa

Nagu ülal kohaliku omavalitsuse järelevalve alapeatükis Saksamaa juures selgitatud, on Saksamaal ehitusalane järelevalve põhimõtteliselt riiklik. Missugune riiklik asutus seda järelevalvet teostab, on juba halduskorralduse küsimus. Reeglina delegeerib riik (liidumaa) seadusega esimese astme järelevalveasutuse pädevuse kohalikule tasandile. Samas säilib aga teise või kolmanda tasandi järelevalveasutusel sisuline kontroll esimese tasandi asutuse tegevuse üle, s.h. vaidemenetluses.

2.10.3.2 Regulatsiooni ettepanek

TJA

Töögrupp teeb ettepaneku piiritleda kohaliku omavalitsuse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalvepädevus. Üldnõuded võiks olla, et ehitusjärelevalve kontrollib seaduses sätestatud nõuete täitmist; rakendab seadustes ettenähtud alustel, ulatuses ja korras haldussundi; algatab vajaduse korral väärtemenetluse ja kohaldab karistust; täidab muid seadustest tulenevaid ülesandeid. Seega ehitusjärelevalve pädevuse määratlemisel tuleks loobuda senisest üksikasjalikust teokirjeldustest ja minna üle üldisele käsitlusele ehk siis järelevalve käigus kontrollitakse kõigi seaduses toodud nõuete täitmist.

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.

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.

Samuti teeb töögrupp ettepaneku täpsustada ettekirjutuse aluseid ning sisu.

Halduskorralduslikult tasub kaaluda Saksamaa eeskju 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.

Maavanema järlevalve

Kuna maavanema järlevalvepädevuse tuleneb Vabariigi Valitsuse seadusest, sõltub selle maht ja sisu eelkõige sellest, millisena nähakse tulevikus maavanema rolli üldisemal tasandil. Ainult ühes kitsas valdkonnas (st konkreetsel juhul ehitusvaldkonnas) maavanema rolli üldseadusest erinevat reguleerimist ei saa pidada otstarbekaks.

2.11 Ehitusjärlevalve meetmed

2.11.1 Ettekirjutus

2.11.1.1 Eesti kehtiv õigus

PES § 52 lg 4 p 3 ja 4 kohaselt oli õigus teha ettekirjutusi ehitise omanikule või ehitusettevõtjale järlevalveinseneril juhul kui ehitise ei olnud projektikohane, ei vastanud ehitusnormidele või oli muutunud avariootlikuks ning määrata tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks.

PES § 63 kohaselt oli ehitusjärlevalve nõuete täitmine kohustuslik. Kui ehitusjärlevalveinsener tuvastas, et ehitus ei ole projektikohane või ehitist ei kasutata kasutusloa kohaselt või ei ole täidetud ehitusnormide nõudeid, pidi ehitise omanik tagama järlevalveinseneri ettekirjutuste täitmise määratud tähtajaks. Kui ehitise omanik järlevalveinseneri ettekirjutusi ei täitnud, võis kohalik omavalitsus peatada või tühistada ehitusloa või kasutusloa. Kohalik omavalitsus ennistas ehitusloa või kasutusloa pärast järlevalveinseneri ettekirjutuste täitmist.

Samad põhimõtted (välja arvatud ehitusnormidele vastavuse kontroll) sätestab ka kehtiv ehitusseadus. Kehtivas ehitusseaduses on ehitusjärlevalvet teostava ametiisiku ettekirjutuse regulatsiooni võrreldes PES-iga oluliselt täiendatud (näiteks sätestab kehtiv ehitusseadus ettekirjutuse tegemise võimaluse, kui ehitise ei vasta detailplaneeringule ja projekteerimistingimustele).

Käesolevas peatükis (ehitusjärlevalve meetmed) käsitletakse lammutusettekirjutuse alternatiive haldusorgani seisukohast lähtuvalt ehk analüüsitakse, millised võimalused on haldusorganil sekkuda nõuetele mittevastavasse ehitustegevusse. Peatükis esitatakse alternatiivid ning lõppvariandina lammutamise olemus. Lammutusettekirjutuse alternatiivide kasutamine on haldusorgani jaoks ühest küljest võimalus lahendada lammutamist tingiv olukord ökonoomsemate vahenditega, kuid teisest küljest isikute huve arvestades kohustus lahendada tekkinud olukord isiku jaoks vähem koormavate vahenditega. Alternatiive saab sõltuvalt nende olemusest rakendada, kas ehitise ehitamise ajal või pärast ehitise valmimist. Alternatiivi kasutamine võib olla kompromisslahendus, kuid selle tegemisel tuleks siiski jälgida ehitusseaduse olulisemaid eesmärke, nagu ohu kõrvaldamine. See tähendab, et alternatiivide kasutamine on võimalik olukorras, kus lähtutakse varasemalt välja antud ehitusloast tulenevatest nõuetest või ehitusloa puudumisest, seaduses sätestatud nõuetest. Alternatiivide problemaatika käsitlemise aluseks on võetud ehitusseaduse ehitusjärlevalvet käsitlev peatükk (ptk 6).

2.11.1.2 Regulatsiooni ettepanek

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 kaittsel või heastamisel. Seega tuleks välja tuua, et järelevamenetluse 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 järelevamenetlus lõpetatakse.

Alternatiivse võimalusena tuleb käsitleda naabusõiguste (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 järelevamenetluse 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.

Täiendavalt väärib Saksamaa eeskujul kaalumist, et sätestataks ühelt poolt üldine volitusnorm järelevaasutusele ehituspoliitiliste korrakaitsemeetmete rakendamiseks ning teiselt poolt konkreetsed teokoosseisud üksikute olulisemate erimeetmete, nagu ehitamise peatamine, ehitise kasutamise keelamine ning ehitise osaline või täielik lammutamine, rakendamiseks.

2.11.2 Ehitusloa peatamine

2.11.2.1 Eesti kehtiv õigus

Hetkel kehtiva ehitusseaduse kohaselt ehitusloa peatamist ette ei nähta. 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.⁵²⁸ 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.⁵²⁹

⁵²⁸ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2004, lk 375.

⁵²⁹ RKHK 17.06..2002 3-3-1-32-02 - RTIII, 2002, 20, 232, p 17.

Olemuslikult tundub, et ehitusloa peatamine lammutusettekirjutuse tegemise alternatiivina saab toimuda olukorras, kus ehitise ei ole veel lõplikult valmis. Situatsioonis, kus ehitise on juba valmis ehitatud on ehitusloal tuvastav funktsioon⁵³⁰ ning selle peatamine ei omaks praktilist väärtust, kuna isik on ehitusloast tuleneva õiguse juba realiseerinud. Seadusandja on aga asunud vastupidisele seisukohale ning näeb ehitusloa peatamise ette ka pärast ehitise valmimist. Kasutamine annab ilmselgelt märku sellest, et ehitise on valmis ning järelikult on ka ehitusloast tulenevad õigused ammendunud.

Ehitusloa saaks peatada ainult teatud (raskemate) liiki rikkumiste korral. Näiteks ehitamine ei ole mittekooskõlas detailplaneeringu, ehitusprojektiga jms. Koos ehitusloa peatamisega saab rakendada ümberehitusettekirjutuse või seadustamise instituuti, kus ehitise tuleb viia kehtiva õigusega kooskõlla.

Saksamaal ehitusloa peatamist eraldi ehituskorraldusliku järelvalvemeetmena ei tunta. Külla aga näevad liidumaade ehitusseadused MBO eeskujul ette võimaluse ehitamine peatada (kui see näiteks ei vasta ehitusloale)⁵³¹. Ehitamise peatamine on Saksamaal lubatud juba ainuüksi ehitamise või ehitise formaalse õigusvastasuse korral, ehitisluba mittevajava ehitamise puhul loomulikult ka materiaalse õigusvastasuse korral.

2.11.2.2 Regulatsiooni ettepanek

Kuigi hetkel kehtiv haldusmenetluse seadus näeb üldkorrana ette haldusakti peatamise normistiku, võiks ehitusseaduses vastav instituit 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.

2.11.3 Seadustamine

2.11.3.1 Eesti kehtiv õigus

Kui ehitusloa peatamine ning sellega koos ümberehitusettekirjutuse tegemise eesmärk on ehitise materiaalse nõuetega vastavusse viimine, siis seadustamise idee on pigem formaalsete nõuete (lubade ja kooskõlastuste saamine) täitmine. Seega tekib küsimus, kuidas on võimalik seadustada ohtlik ehitise. Ohtliku ehitise seadustamist teisi lammutusettekirjutuse alternatiive kasutamata ei saa lugeda õiguspäraseks, sest ohutuse tagamine on ehitusnormide sätestamise üks olulisemaid eesmärke. Kui ohtlikku ehitist ei viida nõuetega kooskõlla, võib sellest tuleneda kahju nii ehitises elavale kui ka ümberkaudsetele isikutele. Sellest tulenevalt saab autori arvates seadustamise instituuti kasutada juhtudel, kui ehitise vastab materiaalse nõuetele (on ohutu, vastab sanitaar- ja tuleohutuseeskirjadele ning energiatõhususe nõuetele). Seadustamine seisneb sellisel juhul vajalike lubade või kooskõlastuste tagantjärele saamises.

Selleks, et õigustada seadustamise instituudi vajalikkust, saab tuua näite Saksa õigusest. Saksa õigusteadlased on leidnud, et lammutamismääruse andmine on lubamatu juhul, kui õiguspärast

⁵³⁰ I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2006, lk 183.

⁵³¹ Vrd. MBO § 79; BauO-HH § 75.

olukorda on võimalik taastada ka muul, vähem drastilisel viisil. See on vajalikkuse põhimõtte väljendus, mida kaalutusõiguse 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 adressaat kõrvaldamiskorralduse ärahoidmiseks võtta pigem omal algatusel.⁵³²

Ohtliku või õigusliku aluseta ehitatud ehitise seadustamise eesmärk peaks olema ehitise tagantjärele nõuetega vastavusse viimine. Kuna seadustamist sätestavat normistikku kehtivas õiguses ei leidu, on haldusorganid vastavat instituuti rakendanud oma oskusi mööda, tehes sageli menetlusvigu. Seadustamise mõttega koosõlas olevaks ei saa lugeda juhtusid, kus eelnevalt väljastatakse ehitusloa või ehitatakse ehitise valmis ja alles siis asutakse detailplaneeringut koostama või ehitusloale või ehitisele vastavaks muutma, mille tulemusel võetakse vastu varem kehtestatud ehitusloale või valmis ehitatud ehitisele vastav detailplaneering⁵³³. 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 ehitise võidakse likvideerida“.⁵³⁴

Järelevalve tegijate hinnangul on suurem osa loata ehitamise juhtudest sellised, kus isik on juba astunud samme kohalikul omavalitsuselt ehitusloa taotlemiseks, kuid pole loa saamist ära oodanud. Näiteks on asunud koostama detailplaneeringut või esitatud ehitusloa taotlus. Dokumentide kooskõlastamiseks saatmisel ei selgitata, et projektis kirjeldatud ehitised on juba valmis – Riigikontrolli vaadeldud juhtumitel ei olnud ühelgi juhul planeeringu koostamise või ehitusloa taotluse materjalides kirjas, et tegemist on juba olemasolevate ehitistega. Sellised juba valmis ehitiste seadustamise menetlused viiakse lõpuni samamoodi nagu juhtudel, kui planeerimisel ja ehitamisel oleks seadust järgitud.

Omavoliliste ehitiste avastamisel kohustavad omavalitsused enamasti suuliselt või ettekirjutuse teel taotlema ehitusloa, vähestel vaadeldud juhtudel alustati loamenetlust detailplaneeringu tagantjärele koostamisega. Enamikus auditeeritud omavalitsustes ei peetud vajalikuks ebaseadusliku tegevuse eest trahvi määramist. Vaid ühel juhul kaasnes planeeringu algatamisega ka keskkonnamõju strateegilise hindamise korraldamine. Ühelgi vaadeldud juhul polnud

⁵³² 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).

⁵³³ Vt nt TrtHK 22.05.2007, 3-06-1649.

⁵³⁴ Riigikontrolli aruanne Riigikogule „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal“. Tallinn, 21.11.2007, p 120.

omavalitsused menetluse tulemusel jõudnud järeldusele, et püstitatud ehitist seal olla ei tohiks. Riigikontroll peab eriti negatiivseteks pretsedentideks omavoliliste ehitiste seadustamist ilma detailplaneeringu koostamiseta, sest avalikkusel puudub igasugune võimalus otsustusprotsessis kaasa rääkida, samuti ei kaaluta enamasti keskkonnamõjusid ning ka kooskõlastajate ring ning neile esitatav informatsioon on oluliselt piiratum. Seadustamise ainsaks põhjenduseks ei saa lugeda, et ehitist on juba olemas; loa andja peab hindama, kas ehitist on sobiv, vastab avalikele huvidele ning selle seadustamine on vajalik. Näiteks võib mõnel juhul võimalik olla ehitise ehituskeeluvööndist teisaldamine. Seadustamine peab olema võimalik vaid juhtudel, kui omavolilise ehitise omanik oleks tõenäoliselt saanud ehitise püstitada ka korrektselt käitudes, s.t. üksnes formaalse õigusvastasuse puhul.⁵³⁵

2.11.3.2 Regulatsioon võrreldavates riikides⁵³⁶

Taani

Taani ES § 16 A kehtestab järelevalve üldised menetlusnormid. Menetlemisel vastutab kohalik omavalitsus käesoleva seaduse ja kooskõlas seadusega kehtestatud eeskirjade järgimise eest. Kui kohalik omavalitsus avastab seadusevastase asjaolu, peab ta püüdma selle seadustada. Kohalik omavalitsus võib lasta seadusevastase asjaolu seadustamist nõudva korralduse omaniku kulul maaregistrisse kanda. Kui seadusevastane asjaolu on kõrvaldatud, laseb kohalik omavalitsus korralduse maaregistrist kustutada.

Taani ES § 17 kohustab kinnistu omanikku seadustama iga asjaolu, mis on vastuolus ehitusseadusega või kooskõlas seadusega väljastatud eeskirjadega. Kui omanik või kasutaja ei ole täitnud kohaliku omavalitsuse ebaseadusliku asjaolu seadustamise korraldust, võib kohus otsustada, et kõnealuse asjaolu kohtu poolt ettenähtud tähtpäevaks seadustamata jätmise korral kohaldatakse regulaarseid karistumakseid. Kui kohus on teinud korralduse seadustada ebaseaduslik asjaolu ning seda ei ole tehtud kohtu poolt määratud tähtaja jooksul ja karistumakseid ei saa korralduse täitmise tagamiseks kasutada, võib kohalik omavalitsus astuda vajalikud sammud ebaseadusliku asjaolu seaduslikustamiseks omaniku kulul.

Taani ES § 18 kehtestab regulatsiooni ehitise ohtlikkuse kõrvaldamiseks. Kui kinnistu puudused tekitavad ohu kinnistu elanikele või muudele inimestele, võib kohalik omavalitsus nõuda ehitise ning seda ümbritsevate alade ja ehitiste vajalikus ulatuses eristamist ja evakueerimist. Kui kohaliku omavalitsuse korraldust kinnistu elanikke ja muid 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. Kui selgub, et konstruktsioonid või materjalid kujutavad endast ohtu ehitise elanikele või muudele inimestele, võib elamu- ja linnaminister kohustada kohalikku omavalitsust kontrollima ehitisi, kus neid või nendega sarnanevaid konstruktsioone või materjale on kasutatud. Selle paragrahvi sätteid kohaldatakse ka ehitamisel olevate ehitiste suhtes ning selliste ehitiste suhtes, mis tulekahju tõttu või mõnel muul põhjusel on osaliselt lammutatud või hävinenud ja olenemata sellest, millal ehitist on püstitatud. Kui elamu- ja linnaminister peab vajalikuks ehitismaterjalide, konstruktsioonide

⁵³⁵ Riigikontrolli aruanne Riigikogule „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal“. Tallinn, 21.11.2007, p 123–125.

⁵³⁶ Käesolevas alapeatükis käsitletud võrdlusriikide õigus käib ka teiste peatükkide kohta – peatamise, täiendava tähtaja andmise, ümberehitusettekirjutuse, sunniraha ja osaliselt lammutamise kohta. Lugejal on mugavam ludega täielikke norme, seetõttu ei ole neid alateemade juures üle korratud.

jms ohutuse tagamist inimtervise suhtes, õib ta kehtestada vastavad eeskirjad, sealhulgas ka kasutuskeelu.

Taani ehitusseadus kohustab üldiselt seadustama kõik ebaseaduslikud asjaolud ja kehtestab üldised normid juhaks, kui ehitise osutub ohtlikuks. Sarnaselt kehtiva ES-ga tuleb puudused (meil ettekirjutused) registreerida registris. Põhimõtted, et puuduste kõrvaldamiseks annab korralduse kohalik omavalitsus, puuduste mittekõrvaldamisel pannakse isikule rahalise iseloomuga koormisi ja puudused võib kõrvaldada omaniku eest ja omaniku kulul on sarnane nii Eestis kui Taanis. Eesti EhS-i sarnaselt reegleid ettekirjutusele subjektile Taani ES ei kehtesta. Eestis kehtivast regulatsioonist erinev on õigus kontrollida puudustega ehitistele sarnaseid ehitisi.

Norra

Norra EPS määrab ära reeglid, milline peab olema hoonestus ning millisena peab säilima olemasolevad ehitised. Sellele vastavalt on kohalikule omavalitsusele antud võimalus teha erinevaid ettekirjutusi. Ettekirjutused on väga detailsed ja reguleerivad konkreetseid juhtumeid, Eestis kehtiv EhS on abstraktsem ja võimaldab seaduses toodud rakendada paljudele erinevatele juhtumitele.

Nii näeb Norra EPS ette ettekirjutuse tegemise võimaluse WC puudumisel (§ 75), ettekirjutusi põllumajandushoonete kohta (§ 81), lastele erilist ohtu kätkev kaevu või tiigi kinni ajamiseks (§ 83), hoovide, koridoride, treppide ja valgus- ning õhutussüvendite valgustuse ja korrashoiu ning majade numbrisiltide paigutamise ja kujunduse kohta (§ 105). Kui rajatis on kohaliku omavalitsuse hinnangul ümbritsevale tarbetuks koormaks, kohustub selle omanik omavalitsuse ettekirjutusel rakendama vajalikke meetmeid, sealhulgas vajadusel korstna kõrgemaks ehitama (§ 106). Kohalik omavalitsus võib teostada ohutusjärelvalvet liftide ja eskalaatorite kasutamise ajal (§ 106a). Märkide, reklaamikandjate jms, mille kasutamisega võib kaasneda oht, eemaldamist võib nõuda kohalik omavalitsus ettekirjutusega (§ 107).

Norra EPS § 89 reguleerib omaniku poolset korrashoiukohustust ja parenduste tegemist ning sellega seonduvaid ettekirjutusi. Omaniku vastutus on kanda hoolt selle eest, et seadusega hõlmatud ehitused ja paigaldused hoitakse sellises korras, et ei tekiks ohtu või olulisi negatiivseid mõjusid isikutele või varale ning et need ei mõjuks isoleeritult ega ümbritseva suhtes esteetiliselt häirivalt. Ametivõimud võivad teha ettekirjutusi, mida peetakse vajalikeks käesoleva sättega puudutatud olude ennetamiseks või parandamiseks. Ettekirjutusi võib teha vaid teatud liiki ehitiste kohta, mille puhul parendused tooksid kaasa ehituslike funktsioonide olulise paranemise. Omanikule tuleb anda mõistlik tähtaeg ettekirjutuste täitmiseks.

Norra EPS § 100 sätestab ohutusmeetmed ja ehitustööde varustuse. Keelatud on ehitus- ja lammutustööd, kaevetööd, lõhkamistööd või täitetööd ilma eelneva vajalike meetmete rakendamiseta isiku- või varakahju ärahoidmiseks ning avaliku liikluse tagamiseks. Kohalik omavalitsus võib teha ettekirjutusi, mida peetakse nõutavateks nende sätete järgimisel.

Norra EPS § 101 sätestab meetmete rakendamise naaberkrundil. Kohalik omavalitsus võib teha naaberkrundi omanikule ettekirjutuse vajalike ennetavate meetmete võtmiseks oma krundil.

Norra EPS § 104 sätestab hoonestamata alade korrashoiu ja kasutamise ning ehitiste ohutusmeetmed. Tiheasustusega aladel tuleb hoonestamata maa hoida korras ja puhas. Kohalik omavalitsus võib keelata ladustamise või hoonestamata maa muu kasutamise, kui see omavalitsuse hinnangul mõjuks esteetiliselt äärmiselt häirivalt või kui sellega kaasneks teistele oluline negatiivne mõju. Kohtades, kus ladustamisega seotud asjaolud, maa muu kasutamine või

ehitise läheduses olev maastik muudavad seal viibimise või liiklemise ohtlikuks, võib kohalik omavalitsus teha omanikule ettekirjutuse vajalike ohutusmeetmete võtmiseks.

Norra EPS § 113 reguleerib ebaseaduslike tööde peatamist ja ebaseadusliku kasutamise lõpetamist ning ebaseaduslikult teostatud tööde likvideerimist või heastamist. EPS-iga vastuolus olevate asjaolude korral võivad ametivõimud teha vastutavale isikule ettekirjutuse koos nende kordaseadmise tähtajaga, sealhulgas tegevuse jätkamise keeluga. Vajadusel võivad ametivõimud nõuda politseilt abi tööde peatamise või kasutamise lõpetamise ettekirjutuse täitmisel. Ettekirjutuse vormistamisel tuleb määrata selle täitmise tähtaeg ning teavitada võimalusest, et otsusele võib järgneda trahviotsus, mis omandab jõustunud kohtotsuse õigustoime.

Ametivõimud võivad vormistada trahviotsuse isiku suhtes, kes määratud tähtaja jooksul jätab täitmata seaduse alusel tehtud ettekirjutused või antud keelud (§ 114).

Kui jõustunud kohtuotsuse või sellega võrdsustatud trahviotsuse ettekirjutusi ei täideta, võivad ametivõimud lubada vajalike tööde teostamist selle isiku kuludega, kelle suhtes kohtuotsus või trahviotsus kehtib (§ 115). Ametivõimud võivad määrata sunnitrahvi tehtud ettekirjutuste, sealhulgas keeldude, elluviimise tagamiseks eraldi määratud tähtaja jooksul (§ 116).

Norra EPS § 116b määrab ära sanktsioneerimise põhimõtted: sanktsioonid peavad olema seaduserikkumisega mõistlikus suhtes. Juhul, kui sama rikkumise suhtes määratakse erinevat liiki sanktsioonid, tuleb need koordineerida, et rikkumist ei karistataks ebaproportsionaalsel moel.

Erinevalt Eesti EhS-ist reguleerib Norra EPS rohkem üksikjuhtumeid. Omaniku korrashoiukohustus on analoogne meil kehtivaga. Ettekirjutusmenetlus ebaseaduslike ehitiste puhul, trahvide ja sunniraha regulatsioon on analoogne Eestis kehtiva õigusega. Norra EPS-is on ka nn sanktsioneerimise põhimõtted, mis on sarnased Eestis kehtiva haldusmenetluse põhimõtetega.

Norra õigusele omast jagamist ehitise puudusteks ja ebaseaduslikuks ehitustegevuseks Eesti õiguses ei ole. Ka ei loetle kehtiv ehitusseadus rikkumisi ja ettekirjutusi objektist lähtuvalt. Eesti õigusele sarnane on mehhanism asendustäitmise ja sunniraha kohta. Norra ehitus- ja planeerimisseadus toob ära ka põhimõtte, et määratavad trahvid peavad olema proportsionaalsed. Eestis kehtivas ehitusseaduses lähtutakse põhimõttest, et ehitis peab olema ohutu. Eraldi põhimõtteid hoonestamiseks ja vastavaid ettekirjutusvõimalusi Eesti kehtiv õigus ei sisalda. Samuti puudub kehtivas seaduses võimalus koostada tiheasustusega aladel omanikule kohustusliku iseloomuga parendusprogramm olemasoleva hoonestuse parandamiseks.

Saksamaa

Saksamaa seadused ei näe ehitise seadustamist kui eraldi menetlus oma ehitusseadustes ette. Küll aga on lammutamise nõudmiseks õigust andvatest normidest võimalik tuletada, et lammutamise nõudmine on lubatud üksnes juhul, kui õigusvastase olukorra kõrvaldamine ei ole võimalik muul õiguspärasel viisil, näiteks osalise lammutamisega, konstruktsiooni muutmise vms⁵³⁷. Kui ehitatakse ilma ehitusloata (formaalne õigusvastasus), siis tuleb juba üldistest ehitusõiguslikest sätetest tulenevalt taotleda ehitusluba (kuna sakslased ei tunne eraldi kasutusluba ning kogu nende teooria on üles ehitatud ehitusloale).

⁵³⁷ Vrd. MBO § 80; BauO-HH § 76 lg 1.

2.11.3.3 Regulatsiooni ettepanek

Töögrupp teeb ettepaneku sätestada konkreetsed seaduslikud alused ja menetlus seadustamise instituudi kasutamiseks. Siinkohal tuleb kõne alla aga üksnes formaalse õigusvastasuse kõrvaldamine.

2.11.4 Ümberehitusettekirjutus

2.11.4.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitise nõuetega vastavusse viimise alused ehitusseaduses on märksa laiemad kui lammutusettekirjutuse tegemise alused. 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.⁵³⁸ Ümberehitusettekirjutus on ehitusjärelvalve käigus ehitusjärelvalvet 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 ehitusjärelvalvet teostav ametiisik saab ettekirjutuse teha, kui ehitamise käigus ei peeta kinni seaduses sätestatud nõuetest (EhSi § 61). Ümberehitusettekirjutuse teha Tehnilise Järelevalve Amet, kui ehitise on ohtlik või ei vasta ehitisele ettenähtud nõuetele.

Ehitusloa peatamise instituudi alapunkti all sai lühidalt mainitud, et peatamise alused on kitsamad kui ümberehitusettekirjutuse tegemise alused. Sisuliselt tähendab see, et ümberehitusettekirjutus on võimalik väljastada ka ilma ehitusloa peatamiseta. Ehitusloa peatamine on kohustuslik ainult teatud (raskemat) liiki rikkumiste korral (nagu näiteks kehtiva EhSi §§ 61 lg 1 ja 64 lg 2). Seadusandja peab välja valima olulisemad juhtumid, kus ümberehitusettekirjutuse tegemine peab olema seotud ehitusloa peatamisega. Ehitusloa peatamine on isikule hoiatuseks, et sellele võib järgneda ehitusloa kehtetuks tunnistamine.

2.11.4.2 Regulatsiooni ettepanek

Töögrupp teeb ettepaneku sätestada konkreetsed seaduslikud alused ja menetlus ümberehitusettekirjutuseks.

2.11.5 Sunniraha

2.11.5.1 Eesti kehtiv õigus

Sunniraha määramise kui lammutusettekirjutuse tegemise alternatiivina käsitlemine on suhteliselt tinglik. Sunniraha kui lammutusettekirjutuse alternatiivse alusena käsitlemise vajadus tuleb asjaolust, et haldusorganid, olles ammendanud lammutusettekirjutuse tegemise muud

⁵³⁸ I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2006, lk 204.

alternatiivid rakendavad mitmekordset sunniraha⁵³⁹ selle asemel, et kaaluda ehitusloa kehtetuks tunnistamist ning lammutusettekirjutuse tegemist. Sunniraha lammutusettekirjutuse tegemise alternatiivina on õigustatud majandusliku kasu minimaliseerimise mõttes. Kui alternatiivide rakendamata jätmisel tuleb nõuetevastaselt ehitaval isikul tasuda sunniraha, siis võib väheneda tema nõuetevastaselt ehitatavast või juba olemasolevast ehitisest tulenev kasu.

Sunniraha saab määrata, kui isik ei täida EhSi §-s 61 lõigetes 1-3 või EhSi §-s 64 lõigetes 1 ja 2 sätestatud ettekirjutusi. Sunniraha saab määrata nii ehitamise ajal kui ka pärast ehitamise lõppu. Sellisele seisukohale saab asuda, vaadeldes sunniraha määramise aluseid. Alustena saab eristada ehitamise käigus tehtud ettekirjutuse täitmata jätmisel sunniraha määramine (vt näiteks EhSi § 61 lg 1 p 1) ning sunniraha määramist olukorras, kus isik juba ehitist kasutab (vt näiteks § 61 lg 1 p 7).

Sunniraha määramisele peab kehtiva õiguse kohaselt eelnema teiste alternatiivide kasutamine. Sunniraha saab määrata alles siis, kui lammutusettekirjutusele alternatiivse ettekirjutuse (ehitusloa peatamise, ehitise seadustamise või ümberehitusettekirjutuse) saanud isik seda ei täida. Seega on sunniraha määramine oma olemuselt viimane alternatiiv enne lammutusettekirjutuse tegemist.

Kui isik ei täida talle seadusega pandud ettekirjutust, on ehitusjärelvalvet teostaval ametiisikul võimalus rakendada sunnivahendit ATSS ettenähtud korras, sunniraha ülemmäär on alates 01.05.2009.a. füüsilisele isikule 20000 ja juriidilisele isikule 100000 krooni. Arvestades elatustaset ja antud valdkonna ressursimahukust ei motiveeri 10000 krooni suurune sunniraha enam ettevõtjaid tehtud ettekirjutust täitma, seega on sunniraha sellises summas minetanud sunni iseloomu.

Asendustäitmise või sunniraha rakendamine tähendab kohustuse täitmisele sundimist, asendustäitmine vajadusel kohustuse täitmist kohustatud isiku eest. Nii asendustäitmise kui ka sunniraha rakendamise korral pole haldusorgani tegevuse põhieesmärk isikut karistada, mõlemal juhul taotleb haldusorgan sunnivahendit määrates ning seda vajaduse korral kohaldades eeskätt kohustuse täitmist. Sunniraha võib haldusorgan korduvalt määrata ning kohaldada isiku suhtes sunniraha, tehes seda kuni vastava kohustuse täitmiseni. Asendustäitmise korral võib täita sundi rakendav haldusorgan isikule pandud kohustuse ise, nõudes hiljem kohustuse täitmisega kaasnevad kulud ehk asendustäitmise kulud sisse sellelt isikult.

Sunniraha saab rakendada alles siis, kui hoiatuses toodud kohustuse vabatahtliku täitmise tähtaeg on möödunud.

ATSS eelnõu seletuskirjas⁵⁴⁰ on "läbi mängitud" üks asendustäitmise tüüpjuhtudest. Lähtuti eeldusest, et kohalik omavalitsus teeb ajutise ehitise omanikule ettekirjutuse ehitise lammutamiseks. Kohalik omavalitsus määrab hoiatuses (antud koos ettekirjutusega või eraldi teatena) kindlaks ajutise ehitise lammutamise tähtaja ning võimaliku sunnivahendi (asendustäitmine). Kui ehitise omanik ehitist tähtaja jooksul ei lammuta, võib kohalik

⁵³⁹ Asendustäitmise ja sunniraha seadus (edaspidi ATSS) - RT I 2001, 50, 283. ATSS § 2 lõiked 1 ja 2 sätestavad, et sunnivahendit rakendatakse, kui haldusorgani ettekirjutus jäetakse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata. Sunnivahendit võib kuni ettekirjutusega taotletava eesmärgi saavutamiseni korduvalt rakendada.

⁵⁴⁰ Asendustäitmise ja sunniraha seaduse (498 SE) seletuskiri. Internetis kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672739&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>

omavalitsus kas oma struktuuriüksuse kaudu või eraõigusliku juriidilise isikuga sõlmitud lepingu alusel korraldada ehitise lammutamise, nõudes seejärel asendustäitmise kulud sisse sunni adreessadilt. Asendustäitmine peab läbi viidama isikut võimalikult vähe kahjustaval viisil (mõõdupärasuse printsiip), isikul on võimalus vaidlustada asendustäitmise kulud halduskohtus ning nõuda asendustäitmise kulude vähendamist.

Kaebaja rajas ehitusloata elamu vundamendi (ehitis). Kohalik omavalitsus määras ettekirjutuse täitmata jätmise eest sunniraha. Kohus leidis, et sunniraha määramine ei kujuta endast haldusakti andmist, vaid selle täitmistoimingut, mis on vahendiks, et kallutada seaduserikkujat ettekirjutust järgima ja seaduserikkumist lõpetama. ASS § 10 lg 1 sätestab põhimõtte, et sunnirahana määratud rahasumma tuleb tasuda, kui kohustust hoiatuses märgitud tähtjaks ei täideta. ASS 10 lg 2 sõnastus näitab selgelt, et sunniraha võib määrata mitmeid kordi. Vastavalt ASS § 3 lg 2 ei käsitata sunnivahendi rakendamist karistusena. Sunniraha eesmärgiks on tagada selle määramise põhjuseks ja aluseks oleva ettekirjutuse täitmine. Selle eesmärgi saavutamise seisukohast ei ole õige ja efektiivne panna korduva sunniraha määramise tingimuseks eelneva sunniraha määramise otsuse täitmine või täitmata jätmine. Vastavalt seadusandja poolt sätestatule omab sunniraha igakordsel määramisel tähtsust eelneva ettekirjutuse ja hoiatuse täitmata jätmine.⁵⁴¹

2.11.5.2 Regulatsiooni ettepanek

Töögrupp teeb ettepaneku sätestada sunniraha suuruse osas, tagamaks majanduslikku motiveeritust ettekirjutuste täitmise osas, seaduse tasandil paindlik regulatsioon võimaldamaks sunniraha suuruse muutmist sõltuvalt elatustasemest.

2.11.6 Lammutamine

2.11.6.1 Eesti kehtiv õigus

Lammutusettekirjutuse eesmärkide piiritlemine võimaldab paremini mõista lammutusettekirjutuse tegemise vajalikkust. Riigipoolne preventiivne kontroll on olnud ja on jätkuvalt vajalik paljude ühiskonnas soovitatavate või vähemasti aktsepteeritavate, ent samas riskantsete ettevõtmiste, seadmete, tehnoloogiate, ainete jms puhul.⁵⁴² Lammutusettekirjutuse tegemise juures saab ohu kõrvaldamiseks rääkida nii preventiivsest kui ka järelkontrollist. D. Foulkes on öelnud, haldusorganil on õigus nii eelnevalt kui ka hiljem kontrollida sotsiaalselt ebasoovitavaid tegevusi. Vastava kontrolli käigus peab haldusorgan endale esitama teatud küsimu – kes on luba taotlej isik, milleks luba ette nähakse ning millised on loataotleja eesmärgid ja kavatsused.⁵⁴³

Lammutusettekirjutus on üks ohu kõrvaldamise meetmetest. Lammutusettekirjutuse andmist ohu kõrvaldamiseks tuleb lugeda lammutamise olulisemaks eesmärgiks, sest ohu realiseerumisest võivad tuleneda kõige suuremad kahjud isikutele ja nende varale. Ehitistest tuleneva ohu realiseerumise tulemusel on praktikas toimunud nii mõnigi traagiline õnnetus.

⁵⁴¹ TlnRKO 28.05.2008, nr 3-07-2310, Riigikohus otsusele menetlusluba ei andnud

⁵⁴² I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2006, lk 23.

⁵⁴³ D. Foulkes. Administrative Law. Butterworth & Co Ltd, 1990, lk. 100-101.

Veel saab käsitleda lammutusettekirjutuse tegemist huvide tasakaalustamise eesmärgil. Lammutusettekirjutuse tegemine üksnes huvide tasakaalustamise eesmärgil ei ole omandipõhiõiguse riivist tulenevalt õigustatud. Küll on huvide kaalumise üks komponente, mida tuleb arvestada lammutusettekirjutuse tegemisel. Lammutusettekirjutuse andmine huvide tasakaalustamiseks peab olema seotud mõne subjektiivse õiguse riiviga. Tiheasustusega aladel võib lähedal asetsevate kinnisasjade omanike või kasutajate vahel tekkida konflikt ehitusnõuete mittetäitmise tõttu. Näiteks võib konflikt avalduda PlanSi § 9 lõikes 4 sätestatud krundi ehitusõiguse rikkumises. Nimetatud lõikes määratletakse krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed, hoonete suurim lubatud arv krundil, hoonete suurim lubatud ehitusalune pindala ja hoonete suurim lubatud kõrgus või kuja kehtestamisega (PlanS § 9 lg 5). Riigikohus on samuti kuulsas nn insolatsiooni kaasuses märkinud, et tiheasustusalale ehitamisel on tavaline, et omavahel põrkuvad naaberkinnistute omanike õigused ja huvid. On paratamatu, et ühe kinnisasja intensiivne kasutamine võib piirata naabri võimalusi oma maatüki kasutamisel. Riik ja omavalitsused ei tohi võimaldada isikutel enda omandiõiguse teostamisel kahjustada teiste isikute ja avalikke huve (PS § 19 lg 2 ja § 32 lg 2 kolmas lause).⁵⁴⁴

Veel on võimalik analüüsida lammutusettekirjutuse karistuslikku eesmärki. G. Cofrancesco on Itaalia ebaseaduslike ehitiste käsitlemist analüüsides nentunud: „Vaadeldes lammutusettekirjutuse olemust, tuleb kontseptuaalselt tõdeda, et tegu on haldusorganipoolse sanktsioneeriva tegevusega. Lammutusettekirjutuse tegemine eeldab situatsiooni, millest tulenevad kolmandatele isikutele ebasoodsad mõjutused. Haldusorganil on teatud juhtudel kohustus need mõjutused kõrvaldada“.⁵⁴⁵ Eesti õiguse kohaselt ei saa lammutusettekirjutust üldjuhul käsitleda karistusena. Lammutusettekirjutuse tegemiseks peab haldusorgan rakendama kaalutusõigust, mille tulemusel on tal võimalus otsustada lammutusettekirjutust mitte teha. Kui lammutusettekirjutusel oleks karistuslik funktsioon, tuleks haldusakt anda ka juhtudel, kui see ei riku otseselt kellegi õigusi, aga on ehitamist reguleerivate normidega vastuolus. Niisugune toimimine ei ole aga kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ning satub seetõttu vastuollu põhiseadusega. Tallinna Ringkonnakohus on Hotell Delfine asjas leidnud, et lammutamiskorraldus ei ole karistusliku, vaid korrakaitse iseloomuga ning selle andmise eesmärk – seaduslikkuse tagamine – on legitiimne.⁵⁴⁶

Lammutusettekirjutus vastab tüüpilisele haldusaktile esitatavatele tunnustele. Lammutusettekirjutus mahub HMSi⁵⁴⁷ § 51 lõikes 1 ning HKMSi⁵⁴⁸ § 4 lõikes 1 sätestatud nõuete alla. H. Maurer on öelnud: „Haldusakt on reguleeriva iseloomuga. Regulatsioon on õiguslikult siduv korraldus, tahteavaldus, mis on suunatud õigusliku tagajärje saavutamisele“.⁵⁴⁹ 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.⁵⁵⁰ Lammutusettekirjutus on koormava sisuga haldusakt, sest see on isiku jaoks ebasoodne, sekkudes tema õigustesse. Lammutusettekirjutusel

⁵⁴⁴ RKHK 13.06.2003, 3-3-1-42-03 – RT III, 2003, 23, 229, p 16

⁵⁴⁵ A. Crossetti. La disciplina delle opere pubbliche. Maggioli S.p.A. Dogana, 2007, lk 447.

⁵⁴⁶ TlnRK 3-06-1858, p 9

⁵⁴⁷ Haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS).

⁵⁴⁸ Halduskohtumenetluse seadus (edaspidi HKMS). Vastu võetud 25.02.1999. RT I 1999, 31, 425

⁵⁴⁹ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Juura AS. Tallinn, 2004, lk 121.

⁵⁵⁰ Samas, lk 136.

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.

Lammutusettekirjutus on haldusorgani kaalutusotsus nõuda ehitise lammutamist, kui on tuvastatud õigusaktis kirjeldatud asjaolude esinemine. Kohaliku omavalitsuse diskretsiooniõigus tuleneb põhiseaduslikust õigusest otsustada iseseisvalt kohaliku elu küsimusi (PS⁵⁵¹ § 154 lg 1). Lammutusettekirjutuse andmisel tuleb järgida ette antud kaalutusõiguse piire. Seejuures peab lähtuma lammutusettekirjutuse tegemise sätestavatest volitusnormi eesmärkidest ning arvestama proportsionaalsuse põhimõtte ja võrdse kohtlemise nõudega. Kaaluda tuleb avalikke huve, puudutatud naabrite huve ja menetlusosaliste huve. Sellega seoses on oluline, et lammutatava ehitise maksumus või selle püstitamise kulud ei tohi mängida otsustavat rolli. Lammutusettekirjutust ei tohi niisiis jätta andmata sellepärast, et ehitise püstitamine oli väga kulukas. Ka isiklikud või sotsiaalsed asjaolud võivad tähtsust omada ainult tähtaegade määramisel, kuid pikemaajalist talumist need põhimõtteliselt ei õigusta.⁵⁵²

On tekitanud küsimusi, kas lammutusettekirjutuses sisaldub lammutusluba. Nimelt on lammutamise alustena käsitletavat sätteid (EhS § 40 lg 1–3) üldsõnalised ega sisalda juhiseid lammutusettekirjutuse andmiseks. Ehitusseaduse üldisest loogikast lähtudes on lammutamine üks ehitamise alaliike, mis allub ehitamisele kehtestatud nõuetele, st vajalik on ehitusprojekt ning ehitusluba (EhS § 2 lg 6 p 5, § 12 lg 1 ja 2), v.a erijuhud. Siinkohal vajavad kaalumist lammutamise mõjud teistele isikutele või ehitistele, teisalt aga koormus lammutusettekirjutuse adressaadile. Kui formaalselt järgida ehitusseaduses kehtestatud nõudeid (EhS § 23), 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 on töö autor seisukohal, 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.⁵⁵³

PES kehtestas ehitise omanikule kohustuse likvideerida omavoliline ehitise kohaliku omavalitsuse kehtestatud tähtajaks. Kui omavolilist ehitist ei olnud tähtajaks likvideeritud, korraldas kohalik omavalitsus selle likvideerimise omaniku kulul (PES § 61). Kui ehitise on muutunud avariiohtlikuks, pidi omanik või ehitusettevõtja kohe kõrvaldama avariiohu. Kui ehitise omanik

⁵⁵¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastu võetud 28.06.1992. RT 1992, 26, 349

⁵⁵² G. H. Reichel, B. H. Schulte. Handbuch Bauordnungsrecht. München, 2001, lk 424 (viidatud U. Ramsauer. Ehitusjärelvalve meetmed ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamiseks. Juridica 2006, nr 7, viide 16).

⁵⁵³ TlnRK 3-06-1858, p 12.

või ehitusettevõtja ei ole kõrvaldanud avariiõhtu kohaliku omavalitsuse nimetatud tähtjaks, kõrvaldas kohalik omavalitsus selle omaniku kulul.

Asendustäitmise ja sunniraha seaduse vastuvõtmisel PES § 61 ja 65 sõnastust muudeti, kuid põhimõtte, et omavolilised ehitised likvideeritakse, jäi samaks. Muudatuste kohaselt oli ehituse omanik kohustatud likvideerima omavolilise ehituse kehtestatud tähtjaks. Omavolilise ehituse all mõeldi reeglina ilma ehitusloata püstitatud ehitist. Juhul, kui omanik omavolilist ehitist tähtjaks ei likvideerinud, tegi kohalik omavalitsus hoiatuse (hoiatus võis sisalduda juba ettekirjutuses eneses), milles määras kindlaks, millise aja jooksul on ehitise omanikul võimalik likvideerida omavoliline ehitis omal kulul. Kui ehitise omanik pole aga hoiatuses kindlaksmääratud tähtaja jooksul omavolilist ehitist likvideerinud, korraldab kohalik omavalitsus selle likvideerimise tähtjaks omaniku kulul. Mõeldud on siin ilmselt asendustäitmist, kuna tegemist on isikuga lahutamatu mitteseotud ja talle õiguspärase ettekirjutusega pandud kohustusega. Seoses asendustäitmise tekitab ehitise omanikul kohustus katta asendustäitmise kulud.

Sarnaselt omavolilise ehitise likvideerimisele nägi PES ette asendustäitmise võimalikkuse ka ajutise ehitise likvideerimise (§ 62) ning ehitise avariiõhu likvideerimise (§ 65) puhul. Oluline on siin veel toonitada, et kohalik omavalitsus polnud kohustatud ajutist ehitist likvideerima.

Seega omavolilise ehitise likvideerimise põhimõtted on seaduse tasandil jäänud samaks, küll aga on muutunud nende põhimõtete rakendamine.

Lammutusettekirjutuse instituut on ehitusseaduses sätestatud, et anda haldusorganile õigus nõuda ehitise lammutamist, kui on tuvastatud õigusaktis kirjeldatud nõuetest kõrvalekaldumine. Eristatakse ohtliku ning õigusliku aluseta ehitatud ehitise lammutamist. Oluline on siinkohal märkida, et ehitusseaduses sisalduvate lammutamise aluste rakendamine ei ole haldusorgani jaoks imperatiivne. Vastavale järeldusele võib jõuda, kui vaadelda ehitusseaduses sätestatud sõnastust. Nimelt on ehitusseaduses öeldud – „ehitise omanik peab ehitise lammutama ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel“. Vastavast sõnastusest ei tulene haldusorgani kohustust ettekirjutus anda, vaid pigem haldusorgani kaalutusõigus, kas lammutusettekirjutus anda ja millisel kujul seda teha. Kuna haldusorgani kaalutusõigus ei ole redutseeritud nullini, võib ta iga kord lammutusettekirjutuse tegemise vajalikkust hinnata. Lammutusettekirjutuse kui vägagi koormava haldusakti andmine peab olema igakordselt hoolikalt kaalutletud. Lammutusettekirjutuse andmise vajalikkuse hindamisel peab hindlasti arvestama ka alternatiivide kasutamise võimalikkusega. Töö autor märgib, et kaalutusõigus on lammutusettekirjutuse vajalikkuse üle otsustamisel õigustatud, sest ettekirjutuse tegija on üldjuhul kohalik omavalitsus, kes on paremini kursis nõuetega mittekooskõlas ehitamise asjaoludega ning saab neid vajadusel lähemalt uurida.

Ehitusseadusest ei tulene aluseid, millises menetlusetapis ning millisel viisil peab haldusorganil välja kujunema veendumus lammutusettekirjutuse tegemise vajalikkusest. Eelnevalt käsitletud alternatiivide alapunktis oli seadust lugedes võimalik tuvastada, millistel juhtudel, millist alternatiivi kasutada võib ning milliseid alternatiive saab koos kasutada. Alternatiivide rakendamist reguleerib ehitusjärelevalvet käsitlev peatükk, kus on sätestatud ka alternatiivide rakendamise menetlus. Kuna lammutamise alused paiknevad olemuslikult ehitistele esitatavate nõuete all (ptk 3), siis võib tunduda, et alternatiivide kohta käiv menetlus lammutusettekirjutuse tegemisele justkui ei laiene. Sellisele seisukohale võib jõuda, kui vaadelda ehitusjärelevalvet teostavate isikute pädevust. Pädevuse alusena ei ole toodud lammutusettekirjutuse tegemise või vähemalt selle vajaduse märkimise võimalust. Olemuslikult on mõisteta, et ehitise lammutamiseni jõudmiseks tuleks eelnevalt läbida järelevalvemenetlus, mille käigus tuvastatakse ehitise mittevastavus nõuetele ning antakse võimalus viia see nõuetega vastavuses olevaks.

Kehtivas ehitusseaduses puudub hetkel alternatiive ning lammutamist ühendav lüli, mis näitaks, millal on tavapärased ehitusjärelvalve meetmed ammendunud ning millal tuleks haldusorganil kaaluda lammutusettekirjutuse tegemist. Lammutusettekirjutuse tegemise menetlus ning selles tehtavad toimingud, samuti alternatiivide ammendumine, peaksid olema seaduse tasandil üldpõhimõtetenä vijlendatud. Lammutusettekirjutuse tegemise kui omandipõhiõigust intensiivselt riivava menetluse läbiviimine, peab nii haldusorganile kui ka koormava haldusakti adressaadile olema selgelt mõistetav.

Siinkohal on tuleb märkida, et 01.05.2009 jõustunud ehitusseaduse redaktsioonis (EhS § 40 lg 1 ja 2 muutmine) sisalduv muudatus käsitleb lammutusettekirjutust tegevast organit: õigusliku aluseta ehitatud ehitise omanik peab sellise ehitise lammutama linna- või vallavalitsuse korraldusega tehtud ettekirjutuses määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel. Eelnevalt käsitletud sõnastus – korraldusega tehtud ettekirjutuses – väljendab mõtet, et linna- või vallavalitsus ei tohi korralduse tegemist edasi delegeerida. Muudatusega peeti silmas linna- või vallavalitsust kui kollegiaalorganit ning sellega ei taheta kehtestada vastava otsustuse delegeerimise võimalust. Õigusteoorias ollakse seisukohal, et kui seadus annab küsimuse linna- või vallavalitsuse pädevusse, tuleb tõlgendamise teel selgitada, kas mõeldud on valitsust kui kollegiaalorganit või kui ametiasutust. Halduse üksikaktide puhul tuleb eeldada, et pädev on valitsus kui ametiasutus. Vastupidisele tõlgendusele võib muu hulgas viia see, et seadus nõuab otsesõnu haldusakti andmist korralduse vormis.⁵⁵⁴ Samas ei tehta samasisulist muudatust EhSi § 40 lg 1 kohta, kus on sätestatud ohtliku ehitise lammutamine. Ohtliku ehitise lammutamiseks lammutusettekirjutuse tegemisel võib reaalses elus olla märksa suurem mõju kui õigusliku aluseta ehitatud ehitise lammutamisel.

2.11.6.1.1 Oht inimese elule, tervisele ja varale kui lammutamise alus

EhS § 40 lg 1 sätestab, et inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale ohtliku ehitise omanik peab sellise ehitise kas viima vastavusse ehitisele esitatavate nõuetega või lammutama ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel. Tegu on igakordselt hindamist vajava kriteeriumiga, mis annab kohalikule omavalitsusele laia diskretsiooniruumi. Ohutuse tagamine on maakasutuse reguleerimise kõrval ehitusseaduse olemuslik eesmärk.

Kooskõla ehitustehniliste- ja ohutusnormidega kuulub ehitise materiaalse õiguspärasuse juurde. Materiaalne õiguspärasus on omakorda formaalse õiguspärasuse sisuline eeldus. Näiteks on ehitusprojektis sisalduvad ohutusnõuded ehitusloa väljastamise eelduseks. Kui ohutusnõudeid ei ole järgitud, siis ei ole projekt kooskõlas kehtiva õigusega. Õiguspärast ehitusluba ei saa aga välja anda nõuetele mittevastava projekti alusel. Ehitis on materiaalselt õiguspärane, kui ta vastab kõigile ehitistele ette nähtud tehnilistele tingimustele (on ohutu inimese elule, tervisele, varale ja keskkonnale, on kandevõimeline, nõuetekohase soojuse ning kütte-, jahutus- ja ventilatsioonisüsteemiga jms).⁵⁵⁵ Selline arusaam tuleneb Riigikohtu lahendist, kus materiaalse kooskõla puhul räägitakse kooskõlast kehtivate planeeringute, ehitusnormide ja muude ehitise suhtes kohaldatavate normidega, samuti planeeringuga lubatud, ümbrusesse sobivast ning muidu õiguspärasest ehitisest.⁵⁵⁶

⁵⁵⁴ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2004, lk 48.

⁵⁵⁵ A. Kalbus. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika. Juridica 2006, nr 7, lk 492.

⁵⁵⁶ RKHK 26.11.2002, 3-3-1-64-02 – RT III 2002, 35, 377.

Saksa õigusteadlased on leidnud, et 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 ehitus on juba valmis, saab rääkida järelkontrollist. Saksa õigusteadlase U. Ramsaueri sõnul teenib ehitusloa nõue ennetava kontrollivahendina õigusvastaste olukordade ärahoidmise huve, samal ajal kui ehitusjärelvalve (eriti kõrvaldamismääruse) eesmärgiks on õiguspärase olukorra tagantjärele taastamine. Mida põhjalikumalt kontrollitakse ehituslubade väljastamise menetluse käigus projektide vastavust ehituseeskirjadele, seda harvem osutub vajalikuks repressiivne sekkumine, eriti kõrvaldamismääruste andmine⁵⁵⁷.

Ehitusasjades võiks kõrgendatud ohuna kõne alla tulla varisemisoht, sest sellisel juhul on üheselt selge isiku elu, tervise või vara kahjustumise suur tõenäosus. Olulise ohu puhul otsest ohtu isiku elule ette ei nähta. Oluline oht võib suure tõenäosusega kahjustada isiku tervist või vara. Kui nõustuda sellise ohu käsitlemisega, tuleks ehitusvaldkonnas õigusselguse huvides määratleda, millistel juhtudel on tegemist nii olulise ohuga, et selle kõrvaldamiseks on vajalik anda lammutusettekirjutus.

Põgusalt tuleb käsitleda ka ohtu ennetavaid nõudeid. Lammutusettekirjutuse tegemise seisukohast on ohukahtlus ning ohu ennetamine käsitlemine olulised, sest võimaldaksid tulevikus anda haldusorganile selgemad kaalutlemisreeglid ohu hindamiseks. Haldusorganil oleks võimalus analüüsida, kas ehitisest lähtuv ohu näol on tegemist kõrgendatud ohuga, mille esinemisel tuleks kindlasti anda lammutusettekirjutus või on hoopis tegemist skaala teise osaga, kus saab rääkida ohukahtlusest ning haldusorganil on võimalus edasise ohu vältimiseks rakendada täiendavaid meetmeid. Korrakaitseeaduse eelnõu nimetab ohukahtlusest ja ohu ennetamist §-s 4 lõigetes 6 ja 7. Ohukahtlus on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu ja sotsiaalse kogemuse põhjal ei saa tõenäosust, et korrarikkumine aset leiab, pidada piisavaks, kuid mille puhul on alust arvata, et korrarikkumine ei ole välistatud. Ohu ennetamine on teabe kogumine, vahetamine ja analüüs ning toimingute kavandamine ja elluviimine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine. Vastavad nõuded on hetkel sätestatud EhSi §-s 3 lõigetes 2, 3 ja 5 ja seal käsitletakse ehitisele mõjuvaid koormusi, nõudeid tulekahju puhkemise juhtudeks, evakueerumiseks, ehitise kasutamiseks ja hooldamiseks.

2.11.6.1.2 Õigusliku aluseta ehitatud ehitus kui lammutamise alus

Vastavalt EhS §-le 40 lg 2 peab õigusliku aluseta ehitatud ehitise omanik sellise ehitise lammutama ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel. Õigusliku alusena saab käsitleda ehitusluba või kohaliku omavalitsuse kirjalikku nõusolekut. Kuna kirjaliku nõusoleku küsimine rakendub väikeehitiste ehitamisele või tehnosüsteemide muutmisele⁵⁵⁸, vastavat alust antud töös mahu tõttu ei käsitleta. EhS § 40 lg 2 tuleks tõlgendada nii, et ehitusloa puudumine võib kaasa tuua lammutusettekirjutuse tegemise. Siinkohal on oluline kehtiva haldusakti olemasolu. Õigusliku aluse kriteerium ei hõlma endas ehitusloa sisulist kontrolli. Haldusakti kehtivus ja õiguspärasus on täiesti erinevad mõisted. Õiguspärasus on haldusakti vastavus õiguskorra poolt esitatavatele nõuetele. Kehtivus on haldusakti kui tahteavalduse omadus tuua

⁵⁵⁷ U. Ramsauer. Ehitusjärelvalve meetmed ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamiseks. *Juridica* 2006, nr 7, lk 479.

⁵⁵⁸ Vt EhSi § 16 lg 1.

kaasa õiguslikke tagajärgi. Reeglina ei too haldusakti õigusvastasus iseenesest (automaatselt) kaasa haldusakti kehtetust.⁵⁵⁹

Näiteks ollakse Saksa õiguskirjanduses seisukohal, et formaalselt on ehitised illegaalsed siis, kui puudub ehitusluba, ehitise püstitamisel kaldutakse ehitusloast kõrvale või ehitustöid jätkatakse pärast ehitusloa kehtetuks tunnistamist.⁵⁶⁰ Analüüsivaks Eesti kehtiva õiguse probleeme on võimalik kasutada Saksa õiguse lähtekohta. Tuleb asuda seisukohale, et õigusliku aluse puudumine on olukord, kus puudub ehitusluba või ehitustöid jätkatakse pärast ehitusloa kehtetuks tunnistamist. Ehitusloast kõrvalekaldumise juhtum on problemaatilisem. Ehitusloast kõrvalekaldumise kriteerium on igakordse hindamise küsimus ning tuleks seaduses täpsemalt sõnastada. Oluline kõrvalekalle ehitusloast, näiteks ehitusõiguse rikkumine, võib endaga kaasa tuua ehitusloa osalise õigusvastasuse või ehitusloa kehtetuks tunnistamise. Kui tõlgendada ehitusseadust nii, et ehitusloast kõrvale kaldumine on osaline õigusliku aluse puudumine, siis jääb haldusorganile või kohtule liialt suur kaalutusruum. Samuti ei ole ehitusseaduses sätestatud, mis võivad olla osalise kõrvalekalde fikseerimise tulemused. Sellises olukorras puudub haldusorganil n.-õ. mänguruum ja orientiir, millal ning milliste asjaolude korral tuleb tal kõrvalekaldujasse suhtuda karmimalt (teha lammutusettekirjutus) ning millal on tal õigus rakendada alternatiivseid meetmeid. Autori arvates saaks sellises olukorras kasutada alternatiivide loetelus välja pakutud vahendeid.

2.11.6.2 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseadus eraldi norme ehitise lammutamiseks ei kehtesta.

Norra

Norra EPS § 91 annab reeglid ehitise lammutamiseks. Kui ehitis on sellises seisus, et seda kohaliku omavalitsuse hinnangul ei ole võimalik ilma olulise ümberehitamiseta korda teha, ning uusehitamine või oluline ümberehitamine ei ole teostatavad või nendega ei alustata kohaliku omavalitsuse seatud mõistliku tähtaja jooksul, võib kohalik omavalitsus nõuda ehitise või selle järelejäänud osa likvideerimist ja krundi heakorrastamist. Samal viisil võib nõuda ehitise jms likvideerimist juhul, kui see on kohaliku omavalitsuse hinnangul sellises seisus, et sellega kaasneb oht või olulised negatiivsed mõjud isikutele või varale või kui ehitis mõjub esteetiliselt väga häirivalt ning seda ei ole määratud tähtaja jooksul korda tehtud. Kohalik omavalitsus võib ehitise lammutamise taotluse tagasi lükata kuni kinnistu maakasutuse või hoonestuse detailplaneeringu koostamiseni. Lisaks võidakse nõuda ka tööde alustamise luba.

Seaduse § 91a. sätestab, et kohaliku omavalitsuse volikogu võib kohaliku määrusega sätestada, et kohaliku omavalitsuse luba on vaja eluruume sisaldava ehitise lammutamiseks.

Soome

⁵⁵⁹ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2004, lk 314.

⁵⁶⁰ K. Finkelnburg, K.-M. Ortloff. Öffentliches Baurecht. 5. Aufl. München 2005, lk 187 (Viidatud A. Kalbus. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika. Juridica 2006, nr 7, viide 13.

Soome maakasutus- ja ehitusseaduse § 127 kohaselt on piirkondades, mis on kaetud detailplaneeringu kohustusega või kus kehtib ehituskeeld selle tõttu, et detailplaneering on algatamisel, ei või ehitist või selle osa ilma loata lammutada. Lammutusluba peab olema ka siis, kui see on ette nähtud üldplaneeringuga. Luba ei ole vaja juhtudel, kui kehtiv ehitusluba, tänavate plaan või maantee-ehituse plaan nõuab ehitise lammutamist. Samuti ei ole luba vaja juhtudel kui lammutatakse väikest ehitust (v.a juhtudel kui tegemist on ajaloolist või arhitektuurset väärtust omava ehitisega). Nendel juhtumitel, kus lammutusluba vaja ei ole, peab kohaliku omavalitsuse ehitusjärelvalvet kirjalikult teavitama ehitise või selle osa lammutamisest vähemalt 30 päeva enne lammutustööde alustamist. Sellel perioodil võib kohalik omavalitsus põhjendatud juhtudel nõuda lammutusloa taotlemist.

Soome maakasutus- ja ehitusmääruse § 67 kohaselt peab kohaliku omavalitsuse ehitusjärelvalve teavitama kohaliku omavalitsuse nõukogu (municipal board) ja regionaalset keskkonnakeskust juhul, kui ehitise või selle osa lammutamine võib degradeerida ajaloolist või arhitektuuriliselt väärtuslikku linnapilti. Teavitamine peab toimuma 14. päeva jooksul peale lammutusteate või lammutusloa taotluse saamist.

2.11.6.3 Regulatsiooni ettepanek

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 lammutamisetekirjutuse 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 kohalikele omavalitsusele üle jõu käiv, seega on kindlasti rahaliselt vähemkoormav ebaseaduslike ehitiste vaikimisi aktsepteerimine.

Vaieldamatult võib nõustuda kohtute seisukohaga, et üksnes ehitise formaalne õigusvastasus 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 karistumäärade 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.⁵⁶¹

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

⁵⁶¹ Arnika Kalbus. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Juridica, 2006, 7

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 üldpõhimõtetenäe 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 ilmnedä 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).

2.12 Vastutus

2.12.1.1 Lähtekaaluatlused

2.12.1.1 Eesti kehtiv õigus

Vastutus ehitusseaduse nõuete rikkumise eest on sätestatud EHS 8 peatükis §-des 64-71. Normide eesmärgiks on anda karistamise alused rikkujate karistamiseks.

Kehtiv regulatsioon annab vastutuse alused ehitusseaduse nõuete rikkumise pärast. Nii saab karistada nii juriidilist kui füüsilist isikut ehitisregistrile valeandmete esitamise eest, andmete muutmiseest teatamata jätmise eest, nõuetele mittevastava ehitustoote turustamise või ehitisse paigaldamise eest, ehitise omaniku kohustuste eiramise eest ja omavolilise ehitamise eest.

EHS § 65 kohaselt saab karistada füüsilist isikut ehitisregistrile valeandmete esitamise eest. rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ja juriidilist isikut rahatrahviga kuni 50 000 krooni.

EHS § 66 kohaselt saab karistada füüsilist isikut andmete muutmiseest (kohalikule omavalitsusele ehitusuuringute tulemuste) teatamata jätmise eest rahatrahviga kuni 150 trahviühikut ja juriidilist isikut rahatrahviga kuni 25 000 krooni.

EHS § 67 kohaselt saab karistada füüsilist isikut nõuetele mittevastava ehitustoote turustamise või ehitisse paigaldamise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ja juriidilist isikut rahatrahviga kuni 50 000 krooni.

EHS § 68 kohaselt saab karistada füüsilist ehitise ehitusseaduse §-s 29 omaniku kohustuste eiramise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ja juriidilist isikut rahatrahviga kuni 500 000 krooni.

EhS § 68¹ kohaselt saab karistada füüsilist isikut tööde dokumenteerimise kohustuse täitmata jätmise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ja juriidilist isikut rahatrahviga kuni 50 000 krooni.

EhS § 68² kohaselt saab karistada füüsilist isikut ehitamise tehniliste dokumentide või ehitusuuringute andmete, ehitusprojekti ekspertiisi andmete, koostatud ehitisekspertiisi andmete, hoonete energiamärgiste väljastamisega seotud andmete või hoone energiaauditite tegemisega seotud andmete või nende koopiade täies mahus vähemalt seitsmeks aastaks säilitamata jätmise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ja juriidilist isikut rahatrahviga kuni 50 000 krooni.

EhS § 69 kohaselt saab karistada füüsilist isikut ehitise omavolilise ehitamise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ja juriidilist isikut rahatrahviga kuni 500 000 krooni.

PES-i kehtivuse ajal reguleeris isiku karistamist väärtegade korras haldusõigusrikkumiste seadustik (*edaspidi:HÕS*). HÕS –i § 73 kehtestas vastutuse ehituseeskirjade ja -normide rikkumise eest. HÕS § 73 lg 1 kohaselt määrati omavolilise ehitamise, hoonete ja rajatiste omavolilise eksploatatsiooni võtmise, muude ehituseeskirjade, samuti hoonestuseeskirjade ja ehitusnormide rikkumise eest rahatrahv kuni kaheksa trahviühiku ulatuses. Sama § lg 2 kohaselt tegutsemise eest ehitusalal vastavat tegutsemislitsentsi omamata või litsentsi tingimusi rikkudes määrati rahatrahv kuni saja trahviühiku ulatuses. HÕS § 74 kehtestas vastutuse kohaliku omavalitsuse järelevalveinseneri või ehitusjärelevalve eest vastutava ametniku ettekirjutuste täitmata jätmise eest. Ehituseeskirjade rikkumise peatamiseks või lõpetamiseks tehtud ehitusjärelevalve ametiisikute ettekirjutuste täitmata jätmise eest määrati rahatrahv kuni saja trahviühiku ulatuses.

Riigikogule menetlemiseks esitati koos ehituseaduse muutmise seaduse (805 SE) esitamisega ka haldusõigusrikkumiste seadustiku muutmise seadus (806 SE). Eelnõu seletuskirja kohaselt asendati ehitusseaduse eelnõus mõiste "ehitusjärelevalve" mõistega "riiklik järelevalve" ja sellest tulenevalt tuli muuta ka kehtiva HÕS ehitusjärelevalvet käsitlevaid sätteid.⁵⁶²

Seoses vääртеomenetluse seadustiku kehtestamisega (vastu võetud 22.05.2002; jõustus 01.09.2002) liideti eelnõus 806 sisalduvad sätted ehitusseaduse eelnõuga (805 SE) ja eelnõu 806 SE võeti ilma täiskogul menetlemata tagasi.⁵⁶³ Eelnõusse lisati ehitusseaduse §-d 66 – 69 praegu kehtivas redaktsioonis.

EhS § 29 lg 1 p 4 kohaselt peab ehitise omanik tagama ehitise ning selle asukoha maaüksuse korrashoiu ja ohutuse ümbruskonnale ehitamise ajal ja ehitise kasutamisel. Tallinna Linnavalitsuse Tuletõrje- ja Päästeameti Munitsipaalpolitsei 1. oktoobri 2004. a kiirmenetluse otsusega karistati AS Eesti Raudteed. Rikkumine seisnes selles, et menetlusalune isik ei täitnud kohustust hoida korras oma krundi ja ei rakendanud meetmeid selle risustamise vältimiseks. Antud juhul on tegemist küll kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgse vaidlusega, kuid oma olemuselt sobib iseloomustama EhS §-i 68 lg 2, mille kohaselt karistatakse juriidilist isikut ehitise omaniku kohustuste eiramise eest. Tegemist on iseloomuliku kohtuvaidlusega juriidilise isiku karistamiseks.

⁵⁶² Eelnõu 806 SE algtekst ja seletuskiri. Internetis kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=011650022&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>

⁵⁶³ Eelnõu 806 SE tagasilükkamine
http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/minfo.handling_stages?assembly=9&id=806&SUBMIT=Eeln%F5u+menetlusetapid

Antud vaidluses kohtuväline menetleja väitis, et AS Eesti Raudtee huvides teo toime pannud isikuks on aktsiaseltsi juhatuse liige. Kuna KarS § 14 lg 1 nimetab lisaks juriidilise isiku organile eraldi ka juhtivtöötajat, ei pea isikuks, kes juriidilise isiku huvides tegutses või tegutsemata jättis, olema tingimata tema organ (üldkoosolek, nõukogu, juhatus) või selle liige, vaid ka muu juhtivtöötaja. On ilmne, et suurettevõtete puhul ei tegele tippjuhid kõigi igapäevategevuses tõusetuvate küsimustega, vaid konkreetsetes valdkondades delegeeritakse vastutus edasi. Sellest tulenevalt võib juhtivtöötajateks lugeda ka keskastme juhte, kellel konkreetsetes valdkonnas on õigus teha iseseisvaid otsustusi ja sellega suunata juriidilise isiku tahet.

Sellest tulenevalt, et välja ei olnud selgitatud, milline juhtivtöötaja või organ ja miks teo toime pani, ei olnud võimalik hinnata ka seda, kas tegu on pandud toime juriidilise isiku huvides. Nõudes, et tegu oleks toime pandud juriidilise isiku huvides, väljendub juriidilise isiku ja teo vaheline side. See tuleneb asjaolust, et juriidilise isikuga ei ole seotud juriidilise isiku juhtivtöötajate või organi liikmete kogu tegevus, vaid ainult osa sellest. On ilmne, et teod, mis on toime pandud juhtivtöötaja või organi liikme(-te) enda huvides, ei ole omistatavad juriidilisele isikule. Samas võivad juriidilise isiku huvid olla kahtlemata laiemad kui üksnes varalise kasu saamine ning puudutada ka valdkondi, mis jäävad tema põhitegevusest (äriregistrisse kantud tegevusaladest) väljapoole. Järelikult tuleb küsimus, kas tegu on toime pandud juriidilise isiku huvides, lahendada igal konkreetset juhul lähtuvalt vääртеoasjas tuvastatud faktilistest asjaoludest.⁵⁶⁴

2.12.1.2 Rakenduspraktika ja hinnang

Väärteomenetluse kirjeldatud nõuded kehtivad ka juriidilise isiku süüteoasja puhul, kusjuures arvestada tuleb asjaoluga, et juriidiline isik kui õiguslik abstraktsioon saab tegutseda üksnes füüsiliste isikute kaudu. Seetõttu eeldab juriidilise isiku karistusõiguslik vastutus süüteokoosseisu, õigusvastasuse ja süü tuvastamist konkreetse teo toime pannud juriidilise isiku organi liikmete või juhtivtöötaja (füüsilised isikud) käitumises (KarS § 14 lg 1). Kui mõni deliktstruktuuri elementidest teo toime pannud füüsilise isiku käitumises puudub, on juriidilise isiku karistamine välistatud. Lisaks eeldab juriidilise isiku karistusõiguslik vastutus seda, et juriidilise isiku organi või juhtivtöötaja koosseisupärane, õigusvastane ja süüline tegu oleks toime pandud juriidilise isiku huvides.⁵⁶⁵ Juriidilise isiku organi või juhtivtöötaja tegutsemine juriidilise isiku huvides ei ole mitte deliktstruktuuri iseseisev neljas element, vaid süüteokoosseisu osis. See tähendab, et juriidilise isiku organi või juhtivtöötaja poolt juriidilise isiku huvides tegutsemine peab olema tuvastatud koos teiste objektiivse ja subjektiivse koosseisu tunnustega enne kui asutakse vaagima õigusvastasuse küsimust.⁵⁶⁶

Seoses juriidilise isiku või juhtivtöötaja tegevusega tuleb arvestada sellega, et paljudes vääртеokoosseisudes kirjeldatud teod, mille eest on ette nähtud ka juriidilise isiku vastutus, on sellised, mida reeglina ei pane toime juriidilise isiku juhtivtöötaja ega organ, vaid tavatöötajad. Sellest tulenevalt on kohtupraktikas aktsepteeritud ka seda, et teo paneb toime juriidilise isiku tavatöötaja juhtivtöötaja või organi käsul või vähemalt heakskiidul.⁵⁶⁷ Riigikohtu hinnangul võib

⁵⁶⁴ RKKKo 3-1-1-9-05

⁵⁶⁵ RKKKo 3-3-1-7-04

⁵⁶⁶ RKKKo 3-1-1-137-04

⁵⁶⁷ RKKKo 3-1-1-82-04; 3-1-1-145-05

teoks, mida reeglina ei pane vahetult toime juriidilise isiku juhtivtöötaja, lugeda ka ehitise püstitamise ehitusloata.

Riigikohus on korduvalt selgitanud, et nimetatud andmete kajastamine vääртеoprotokollis teokirjelduses on vajalik ning vastasel juhul tuleb vääртеoasjas menetlus lõpetada, kuna kõiki süüteo tunnuseid ei ole võimalik tuvastada.⁵⁶⁸

Nende asjaolude vääртеoprotokollis teokirjelduses kajastamise vajalikkus tuleneb sellest, et vastavalt VTMS §-le 87 ei või kohus väljuda vääртеoprotokollis või kiirmenetluse otsuses sisalduva vääртеokirjelduse piiridest.⁵⁶⁹ Kuna juriidilisele isikule saab mingit tegu omistada vaid KarS § 14 lg 1 sätestatud tingimustel, peabki juriidilise isiku vääртеoasjas vääртеoprotokollis või kiirmenetluse otsuse teokirjeldusest nähtuma ka see, kas kõnealused tingimused on täidetud.

2.12.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani ehitusseaduse kohaselt karistatakse trahvidega seda, kes

alustab ehitustööd, võtab ehitustöö kasutusele või üldiselt käivitab meetmed, ilma et tal oleks selleks olemas seaduses või kooskõlas seadusega välja antud eeskirjades ettenähtud luba, või kes teeb ehitustööd või võtab muid eelnevat luba nõudvaid meetmeid mingil muul viisil, kui asjaomane ametiasutus on lubanud,

jätab tähele panemata loas sisalduvad tingimused, mis on kindlaks määratud seaduse või kooskõlas seadusega kehtestatud sätete kohaselt,

ei ole täitnud korraldust või keeldu, mis on väljastatud seaduse või kooskõlas seadusega kehtestatud sätete kohaselt,

jätab tegemata hooldustööd, mis aitavad vältida ehitise elanike või muude isikute ohtusattumist.

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. Sellisel juhul võidakse asjaolusid arvesse võttes vabastada isikud kriminaalvastutusest.

Trahviga karistatakse ka neid isikuid, kes ehitusel kasutamiseks toodavad või müüvad selliseid ehitusmaterjale, mida kooskõlas kehtivate ehituseeskirjadega kõnesoleva ehituse puhul seaduslikult kasutada ei tohi. Rikkumiste eest võib äriühinguid jms (juriidilised isikud) võtta kriminaalvastutusele karistusseaduse eeskirjade kohaselt.

Norra

Norra ehitus- ja planeerimisseaduse XVIII peatükk sätestab kriminaalvastutuse alusel ehitusalaste rikkumiste juhuks.

⁵⁶⁸RKKKo 3-1-1-82-04; 3-1-1-121-04; 3-1-1-131-04; 3-1-1-9-05; 3-1-1-22-05; 3-1-1-70-05; 3-1-1-25-06; 3-1-1-80-06; 3-1-1-64-07; 3-1-1-84-07

⁵⁶⁹RKKKo 3-1-1-75-03

Seaduse § 110 – 112 kohaselt karistatakse trahvidega isikut, kes tahtlikult või hooletuse tõttu: projekteerib või teostab projekti vastuolus käesoleva seaduse või käesoleva seaduse alusel antud sätetega, kui sellega võib kaasneda või on kaasnenud isikukahju või oluline materiaalne kahju, teostab või laseb teostada projekti ilma vastava vajaliku loa olemasoluta või vastuolus sellise loa tingimustega või kui projekt on vastuolus seadusega.

kasutab või laseb kasutada ehitist või ehitise osa, tarindit või maad ilma vajaliku loa olemasoluta, või vastuolus seaduse vastavate sätetega või ilma et projekti või kasutuse suhtes oleks tehtud erand omavalitsusüksuse arengukava maakasutusliku osaga, maakasutuse või hoonestuse detailplaneeringuga vastuolus oleva projekti teostamiseks või kasutuselevõtuks vastavalt,

projekteerib, teostab või laseb teostada projekti ilma, et töid viiks läbi kas vastavalt sertifitseeritud vastutav projekteerija või vastavalt sertifitseeritud vastutav teostaja,

kasutab või lubab kasutada valmis ehitist jms ilma valmimistõendi, ajutise kasutusloa või vajaliku opereerimisloa olemasoluta,

teostab projekti järelevalvet vastuolus seaduse või käesolevale seaduse alusel antud sätetega;

esitab ametivõimudele või keskele sertifitseerimisorganile ebaõiget või eksitavat teavet.

märgistab toote CE-märgistusega ilma selleks vajalike eelduste olemasoluta või ei esita järelevalveasutusele andmeid või ei võimalda juurdepääsu tootele, ruumidele, alale või muule piirkonnale, mida loetakse järelevalve teostamisel vajalikuks. Sellise toote müügile kaasaaitamist karistatakse samal viisil,

kirjalikule ettekirjutusele vaatamata ei täida kohustust hoida ehitist ja paigaldised heas korras või vastavat ohutusmeetmete võtmise kohustust

ei täida kirjalikku ettekirjutust hoone või hoone või rajatise säilinud osade likvideerimiseks või krundi heakorrastamiseks,

ei täida kirjalikku ettekirjutust ehitustehniliste paigaldiste tekitatud koormuse heastamise meetmete võtmiseks;

ei täida ehitus- ja planeerimisseaduse, riiklike või kohalike määruste kohustusi või keeldusid;

erilist ettekirjutust või keeldu, mis on antud mõne sellise sätte alusel, kui kohalik omavalitsus on asjassepuutuvat isikut eelnevalt kirjalikult teavitanud kriminaalvastutuse tekkimisest juhul, kui asjaolu ei seata korda määratud tähtaja jooksul ning see tähtaeg on ületatud.

Saksamaa

Saksa liidumaade ehitusseadused sisaldavad kõik kataloogi väärtegudest, mille puhul rakendatakse vääртеomenetluse seadusest tulenevat vastutust⁵⁷⁰.

⁵⁷⁰ Vrd. näiteks BauO-HH § 80.

2.12.1.2 Regulatsiooni ettepanek

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 väärteo korras ülimalt keeruline.

	<p>saavutatud maksimaalne suurus (20 m²)</p> <p>Hoonete rekonstrueerimine ja lammutamine:</p> <p>Lubatud rekonstrueerida ja lammutada järgides kehtivaid õigusakte</p>	<p>kuni +10%, kui see on mingil põhjusel arhitektuurse erilahenduse põhjendatud.</p> <p>Rek-mine ja lammutamine:</p> <p>Lubatud rekonstrueerida ja lammutada järgides kehtivaid õigusakte</p> <p>Eriregulatsioon elamutele:</p> <p>Juhul, kui tekib olukord, kus ajutiselt on ühe hoone rek-miseks vajalik ajutiselt teine hoone, võib ühe loa anda kas ajutise ehitusloana või tihedusloana ehitusloana</p>
<p>DP koostamise kohustusega alad, kus DP puudub</p>	<p>Püstitamine:</p> <p>Seaduse tasandil määratakse maksimaalne suhtarv, millest lähtutakse dp puudumisel.</p> <p>Laiendamine:</p> <p>Laiendada võib selliseid ehitisi, kuni on saavutatud maksimaalne suurus (20 m² ja 5 m)</p> <p>Rekonstrueerimine ja lammutamine:</p> <p>Lubatud rekonstrueerida ja lammutada järgides kehtivaid õigusakte</p>	<p>Püstitamine:</p> <p>Nii ehitised kui rajatised: üldiselt ei ole lubatud, vajalik algatada dp. Erand:</p> <ul style="list-style-type: none"> - olulise ruumilise mõjuta rajatised, mida võib püstitada projekteerimistingimuste alusel, mille saamiseks on vajalik eskiisprojekti esitamine (avatud menetlus) - isiklikuks otstarbeks ehitatud tehnorajatised, mille püstitamist piirab olemasolu ei mõjuta - eriregulatsioon väikehoonete püstitamisel (bussiootepaviljon, ajalehekiosk) 20 m² ja kuni 5m kõrguste hoonete puhul, millel on avalikkusele funktsioon, võib ehitada projekteerimistingimuste alusel, mille väljatöötamine rakendatakse avatud menetlust (bussipaviljon, ajalehekiosk) - eriregulatsioon elamute püstitamiseks: elamute puhul võib erandkorras projekteerimistingimusi, mis antakse avatud menetlusega <p>Laiendamine:</p> <p>Hoonete ja rajatiste puhul on vajalik on projekteerimistingimuste taotlemine menetlus. Lisaks olemasolevale ehitusmahule maksimaalselt kuni +10% (kui see on mingil põhjusel arhitektuurse erilahenduse tõttu põhjendatud.</p> <p>Rekonstrueerimine:</p> <p>Hooneid ja rajatise on lubatud rekonstrueerida järgides kehtivaid projekteerimistingimused väljastatakse avatud menetlusega</p> <p>Lammutamine:</p> <p>Hooneid ja rajatise on lubatud lammutada järgides kehtivaid õigusakte.</p>
<p>DP koostamise kohustuseta alad</p>	<p>Hooneid võib vabalt püstitada, rekonstrueerida ja lammutada seni kuni täidetakse õigusaktide nõuded ja planeeringutega</p>	<p>Püstitamine ja laiendamine:</p> <p>- Projekteerimistingimuste saamiseks tuleb esitada</p> <p>Püstitamine ja laiendamine:</p> <p>- Projekteerimistingimuste</p> <p>Püstitamine ja laiendamine:</p> <p>-</p>

	<p>kehtestatud nõudeid.</p> <p>Laiendamine:</p> <p>Laiendada võib selliseid ehitisi, kuni on saavutatud maksimaalne suurus (20 m²)</p>	<p>eskiisprojekt, kus on näha asendiplaan, fassaadilahendus, mõõtmed.</p> <p>- Eskiisprojekti võib teha igaüks</p> <p>- Lisaks valikvastustega info vee-, kanalisatsiooni- elektri- ja juurdepääsulahenduste kohta</p> <p>Rekonstrueerimine ja lammutamine:</p> <p>Lubatud järgides kehtivaid õigusakte</p>	<p>saamiseks tuleb esitada eskiisprojekt kov nõudmisel, kus on näha asendiplaan, fassaadilahendus, mõõtmed</p> <p>- Eskiisprojekti võib teha igaüks</p> <p>Rekonstrueerimine ja lammutamine:</p> <p>Lubatud järgides kehtivaid õigusakte</p>	<p>projekteerimise te saamiseks esitada eskiisprojekt, kus on näha asendiplaan, fassaadilahendus, mõõtmed.</p> <p>- Eskiisprojekti võib teha igaüks</p> <p>- Kui kov olulise ruumala muu olemasoleval keskkonnale (ümbruskonnale) algatada dp.</p> <p>Rekonstrueerimine ja lammutamine:</p> <p>Lubatud järgides kehtivaid õigusakte</p>
--	---	---	--	---

Selgitused – Tabel 1.

Ehitusloata ehitamine

Ilma ehitusloata on lubatud ehitada järgmisi ehitisi:

- hooned, mille alune pind on kuni 20 m² ja kõrgus kuni 5 m² ning millel puudub avalikkusele suunatud funktsioon

- rajatised, mille ruumala on 20 m² x 5 m (või alternatiivsena 100 m³) ning lisaks nimetatud rajatistele antakse veel ammendav loetelu rajatistest, mida võib samuti püstitada ilma ehitusloata (nt lipumastid)

Selliseid hooned ja rajatise võib püstitada piirkondadesse, kus puuduvad muud piirangud (nt miljöövärtuslikes piirkondades võib selliste ehitiste püstitamine olla siiski loamenetluse objektiks). Samuti tuleb arvestada kõikide täiendavate nõudmistega nagu tuleohutus, muinsuskaitse, keskkonnanõuded ning ka sellised väikehooned ja -rajatised peavad vastama kõikidele ehitisele esitatavatele asjakohastele nõuetele.

Selliste ehitiste ehitamiseks ei pea olema ehitusprojekti ning ehitada võib neid igaüks. Detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel (edaspidi DPKK) sätestatakse krundi kirjelduses väikehoonete püstitamisele piirangud (nt hoonete suhtarv krundi pindalasse vms). Hooned võib laiendada kuni maksimum hoonealuse pinna ja kõrguse saavutamiseni (vastavalt 20 m² ja 5 m). Juhul, kui on tegemist piirkonnaga, kus on küll detailplaneeringu (edaspidi DP) koostamise kohustus, kuid planeeringut ei ole kehtestatud, võetakse aluseks vastav suhtarv, mis on kehtestatud seadusega või selle alusel. Juhul, kui DP koostamise kohustus puudub, võib hooned ja rajatise püstitada järgides ehitistele esitatavaid nõudeid ja teistest õigusaktidest tulenevaid nõudeid. Hoonete lammutamine ja rekonstrueerimine on lubatud ehitistele esitatavaid nõudeid ja muudes õigusaktides sätestatud nõudeid järgides. Rajatistele DPKK aladel täiendavaid piiranguid ei kehtestata.

Ehitise tehnosüsteemi võib ilma ehitusloata ehitada juhul, kui tegemist on ehitise tehnosüsteemi osa asendamiseiga samaväärsega (nt vahetatakse välja mingi hoones olev toru).

Ehitusloa kohustus

Üksikelamu ja isiklikuks kasutamiseks tehnorajatis

Ehitusluba tuleb taotleda:

- Isiklikuks kasutamiseks mõeldud üksikelamu püstitamiseks, mille suletud brutopind on suurem kui 20 m² ja mis on kõrgem kui 8 m;

- Isiklikuks otstarbeks ehitatud tehnorajatis ehitamiseks, mis jääb kinnistu piiridesse ja mille liitumispunkt on kinnistu piiril ning millel puudub avalikkusele suunatud funktsioon

Selliste hoonete ehitamiseks on vajalik ehitusprojekti olemasolu, mille on projekteerinud pädev projekteerija (või peab projekt olema kontrollitud ja kinnitatud pädeva projekteerija poolt). Tehnorajatisel esitatakse projekt juhul, kui kohalik omavalitsus seda nõuab. Nii

hoonete kui tehnorajatiste ehitamiseks (sh rekonstrueerimiseks, lammutamiseks ja püstitamiseks) ei pea olema pädevat ehitajat. Detailplaneeringu või selle kohustuse olemasolu või puudumine ei mõjuta tehnorajatiste ehitamist.

Detailplaneeringu koostamise kohustusega alad. Detailplaneeringu või selle kohustuse olemasolu või puudumine ei mõjuta elamute rekonstrueerimist ja lammutamist. See tähendab, et näiteks hoone lammutamiseks ei ole vajalik DP algatamine. Järgida tuleb siiski ehitistele esitatavaid nõudeid ja rekonstrueerimine on igal juhul lubatud vaid hoone taastamise eesmärgil esialgsetes mahtudes (vt erisus ehitamise mõiste juures). Juhul, kui soovitakse rekonstrueerida olemasolevat elamut ja tööde tegemise ajaks on vaja püstitada ajutiselt teine elamu, rakendub eriregulatsioon. Sellisel juhul võib ajutiselt püstitavale elamule anda kas ajutise ehitise ehitusloa või anda tingimusliku ehitusloa (rekonstrueeritava hoone valmimisel lammutatakse ajutine eluase).

Hoone püstitamise korral sätestatakse DPKK aladel üksikelamu mõõtmed ja arv krundi kirjelduses. Hoonete laiendamine on lubatud kuni nende DP-s ette nähtud mahu saavutamiseni. Arhitektuursete erilahenduste tõttu on lubatud kohaliku omavalitsuse nõusolekul DP-s ette antud mahu suurendamine kuni 10 %.

Juhul, kui tegemist on DPKK alaga, kus DP puudub, ei ole elamute püstitamine lubatud. Erandkorras võib kohalik omavalitsus siiski üksiku elamu püstitamiseks avatud menetlusega projekteerimistingimused väljastada. Juhul, kui soovitakse olemasolevat elamut laiendada, tuleb samuti DPKK aladel, kus DP puudub, taotleda kohalikul omavalitsuselt projekteerimistingimused. Laiendamine on lubatud kuni 10% arhitektuursete erilahenduste tõttu kohaliku omavalitsuse nõusolekul. Hoone rekonstrueerimine on lubatud ilma DP algatamata, kuid järgida tuleb ehitisele esitatavaid nõudeid.

Detailplaneeringu koostamise kohustuseta alad. Üksikelamu püstitamiseks ja laiendamiseks DPKK-ta alal on vajalik taotleda kohalikul omavalitsuselt projekteerimistingimused, mille saamiseks tuleb esitada eskiisprojekt. Eskiisprojektil peab minimaalselt olema näidatud ehitise asukoht maaüksusel, fassaadilahendused ja hoone mõõtmed. Lisaks tuleb näidata, kuidas on lahendatud vee- ja kanalisatsiooniühendused ning elekter ja juurdepääsuteed. Selleks võib kohalikul omavalitsusel olla eeltäidetud vorm, kust tuleb valida sobiv valik. Eskiisprojekti võib joonistada selleks spetsiaalset pädevust omamata.

Muud väiksemad hooned

Ehitusluba tuleb taotleda:

Hoonete püstitamiseks, mille alune pind on vahemikus 20–60 m² ja mille kõrgus on kuni 5 m ning millel puudub avalikkusele suunatud funktsioon

Selliste hoonete ehitamiseks on vajalik ehitusprojekti olemasolu juhul, kui kohalik omavalitsus seda nõuab. Ehitusprojekti koostajale ja ehitajale nõuded puuduvad.

Detailplaneeringu koostamise kohustusega alad. Detailplaneeringu või selle kohustuse olemasolu või puudumine ei mõjuta selliste hoonete rekonstrueerimist ja lammutamist. See tähendab, et näiteks hoone lammutamiseks ei ole vajalik DP algatamine. Järgida tuleb siiski

ehitistele esitatavaid nõudeid ja rekonstrueerimine on igal juhul lubatud vaid hoone taastamise eesmärgil esialgsetes mahtudes (vt erisus ehitamise mõiste juures).

Hoone püstitamise korral sätestatakse DPKK aladel selliste hoonete mõõtmed ja arv krundi kirjelduses. Hoonete laiendamine on lubatud kuni nende DP-s ette nähtud mahu saavutamiseni. Arhitektuursete erilahenduste tõttu on lubatud kohaliku omavalitsuse nõusolekul DP-s ette antud mahu suurendamine kuni 10 %.

Eriregulatsioon kehtib väikesemahuliste (kuni 20 m² ja kõrgus kuni 5 m) hoonete ehitamiseks, millel on avalikkusele suunatud funktsioon (nt bussiootepaviljonid, ajalehekioskid). Selliste väikehoonete ehitamine ei pruugi olla ette nähtud DP-s või ei ole DP muutmine selliste väikeehitiste jaoks põhjendatud. Sellisel juhul piisab nende ehitamiseks projekteerimistingimuste väljastamisest kohaliku omavalitsuse poolt, mis peavad olema väljastatud avatud menetlust järgides.

Juhul, kui tegemist on DPKK alaga, kus DP puudub, ei ole hoonete püstitamine üldjuhul lubatud (v.a eespool kirjeldatud erand väikehoonete puhul). Laiendamine on lubatud kuni 10% arhitektuursete erilahenduste tõttu kohaliku omavalitsuse nõusolekul. Hoone rekonstrueerimine on lubatud ilma DP algatamata, kuid järgida tuleb ehitisele esitatavaid nõudeid.

Detailplaneeringu koostamise kohustuseta alad. Hoone püstitamiseks ja laiendamiseks DPKK-ta alal on vajalik taotleda kohalikus omavalitsuses projekteerimistingimused, mille saamiseks tuleb esitada eskiisprojekt. Eskiisprojektil peab minimaalselt olema näidatud ehitise asukoht maaüksusel, fassaadilahendused ja hoone mõõtmed. Eskiisprojekti võib joonistada selleks spetsiaalset pädevust omamata.

Rahvahulkade kogunemiskohad ja hooned, mis on kõrgendatud ohu allikaks

Ehitusluba tuleb taotleda:

- Hoonete ehitamiseks, kus võib ette näha rahvahulkade kogunemist
- Hoonete ehitamiseks, mis on kõrgendatud ohu allikaks (viide mingile õigusaktile)
- Avalikkusele suunatud rajatistele (mänguväljakust staadionini)

Kirjeldatud hoonete ja rajatiste ehitamiseks on vajalik ehitusprojekti olemasolu, mille on projekteerinud pädev projekteerija (või peab projekt olema kontrollitud ja kinnitatud pädeva projekteerija poolt). Ehitusprojektile peab olema tehtud ekspertiis. Ehitada võib neid ehitisi ainult vastavat pädevust omav isik.

Detailplaneeringu koostamise kohustusega alad. Hoone ja ruumilist mõju omava rajatise püstitamise korral sätestatakse DPKK aladel hoone mõõtmed ja arv ning kasutusotstarve krundi kirjelduses. Ruumilise mõjuga rajatised kirjeldatakse DP-s. Hoonete ja rajatiste laiendamine (kuni 10%) on lubatud kuni nende DP-s ette nähtud mahu saavutamiseni. Hoonete ja rajatiste lammutamine on lubatud ilma DP-d algatamata (projekteerimistingimuste alusel, mis väljastatakse avatud menetlusega), v.a juhul, kui kohalik omavalitsus tuvastab olulise ruumilise või muu mõju ümbruskonnale. Sellisel juhul tuleb lammutamiseks algatada DP. Rekonstrueerimine on lubatud kehtivaid õigusakte järgides.

Juhul, kui tegemist on DPKK alaga, kus DP puudub, ei ole selliste ehitiste ja rajatiste püstitamine lubatud (tuleb algatada DP). Hoonete ja rajatiste lammutamine ja laiendamine (kuni 10%) on lubatud ilma DP-d algatamata (projekteerimistingimuste alusel, mis väljastatakse avatud menetlusega), v.a juhul, kui kohalik omavalitsus tuvastab olulise ruumilise või muu mõju ümbruskonnale. Sellisel juhul tuleb laiendamiseks või lammutamiseks algatada DP. Rekonstrueerimine on lubatud kehtivaid õigusakte järgides.

Detailplaneeringu koostamise kohustuseta alad. DPKK-ta alal ei ole selliste ehitiste ja rajatiste püstitamine lubatud (tuleb algatada DP). Hoonete ja rajatiste lammutamine ja laiendamine (kuni 10%) on lubatud ilma DP-d algatamata (projekteerimistingimuste alusel, mis väljastatakse avatud menetlusega), v.a juhul, kui kohalik omavalitsus tuvastab olulise ruumilise või muu mõju ümbruskonnale. Sellisel juhul tuleb laiendamiseks või lammutamiseks algatada DP. Rekonstrueerimine on lubatud kehtivaid õigusakte järgides.

Ülejäänud hooned ja rajatised

Ehitusluba tuleb taotleda:

- Kõikide hoonete ehitamiseks, mis ei mahu eelnevalt toodud kirjelduste alla
- Avalikuks kasutamiseks mõeldud tehnorajatise ehitamiseks (v.a suured trassid)
- Avalikuks kasutamiseks mõeldud olulise ruumilise mõjuta rajatiste ehitamiseks (nt mänguväljak)

Selliste hoonete ja rajatiste ehitamiseks on vajalik ehitusprojekti olemasolu, mille on projekteerinud pädev projekteerija (või peab projekt olema kontrollitud ja kinnitatud pädeva projekteerija poolt). Nii hoonete kui tehnorajatiste ehitamiseks (sh rekonstrueerimiseks, lammutamiseks ja püstitamiseks) peab olema pädev ehitaja ning arvestama peab eriseadustes sisalduva regulatsiooniga (juhul, kui on tegemist näiteks elektrivõrguga või gaasitorustikuga). Detailplaneeringu või selle kohustuse olemasolu või puudumine ei mõjuta tehnorajatiste ehitamist.

Detailplaneeringu koostamise kohustusega alad. Hoone püstitamise korral sätestatakse DPKK aladel hoonete mõõtmed ja arv krundi kirjelduses. Hoonete laiendamine on lubatud kuni nende DP-s ette nähtud mahu saavutamiseni. Arhitektuursete erilahenduste tõttu on lubatud kohaliku omavalitsuse nõusolekul DP-s ette antud mahu suurendamine kuni 10 %. Rajatiste püstitamiseks väljastab kohalik omavalitsus projekteerimistingimused. Hoonete ja rajatiste rekonstrueerimine ja lammutamine on lubatud ilma DP algatamata, kuid järgida tuleb ehitisele esitatavaid nõudeid.

Juhul, kui tegemist on DPKK alaga, kus DP puudub, ei ole hoonete püstitamine lubatud. Ilma DP-d algatamata võib püstitada olulise ruumilise mõjuta rajatise (mänguväljakud) ja tehnorajatisi, kuna viimaste ehitamist DP ei käsitle. Hoonete ja rajatiste laiendamine on lubatud kuni 10% arhitektuursete erilahenduste tõttu kohaliku omavalitsuse nõusolekul (vajalik on projekteerimistingimuste taotlemine, mis väljastatakse avatud menetlusega). Rekonstrueerimine ja lammutamine on lubatud ilma DP algatamata, kuid järgida tuleb ehitisele esitatavaid nõudeid.

Detailplaneeringu koostamise kohustuseta alad. Hoonete ja rajatiste püstitamiseks ja laiendamiseks DPKK-ta alal on vajalik taotleda kohalikul omavalitsuselt

projekteerimistingimused, mille saamiseks tuleb esitada eskiisprojekt. Eskiisprojektil peab minimaalselt olema näidatud ehitise asukoht maaüksusel, hoone puhul fassaadilahendused ja hoone mõõtmed. Eskiisprojekti võib joonistada selleks spetsiaalset pädevust omamata. Juhul, kui kohalik omavalitsus tuvastab olulise ruumilise või muu mõju olemasolevale ümbruskonnale, tuleb algatada DP. Rekonstrueerimine ja lammutamine on lubatud kehtivaid õigusakte järgides.

3. Eriseadused

3.1 Ehitusmaterjal ja -toode

3.1.1 Ehitusmaterjali ja -toote mõiste ja järelevalve

3.1.1.1 Lähtekaalutlused

3.1.1.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitusseaduse⁵⁷¹ (edaspidi: *EhS*) 2.peatükk sätestab nõuded ehitustoodetele ja –materjalidele. Ehitusmaterjal on ehitisse püsivaks paigaldamiseks ettenähtud materjal (*EhS* § 5 lg 1). Ehitustoode on ehitisse püsivaks paigaldamiseks ettenähtud toode (*EhS* § 5 lg 2). Ehitusmaterjal ja ehitustoode (edaspidi *ehitustoode*) peavad ehitisse püsivalt paigaldatuna võimaldama majanduslikult mõistliku aja jooksul ehitisel tervikuna vastata ehitisele esitatavatele nõuetele, kui ehitamine on toimunud nõuetekohaselt (*EhS* § 3 lg 1). Ehitustooteks on seega ainult selline toode või materjal, mis on mõeldud ehitisse püsivalt paigaldamiseks ja võimaldab ehitisel vastata ettenähtud nõuetele. Ehitiseks on nii hoone kui rajatis.

Lisaks Ehitusseadusele sätestab nõudeid ehitustoodetele ja -materjalidele terve rida teisi õigusakte⁵⁷².

Ehitusmaterjali ja ehitustoote (edaspidi *ehitustoode*) mõiste sätestusel on oluline selle seotus ehitisse püsivalt paigaldamisega ja seega tooted, mis ei ole mõeldud ehitisse püsivalt paigaldamiseks eesmärgiga täita ehitisele esitatavaid nõudeid, ei ole ka ehitustooted. Nt põllul olev põhk ei ole ehitusmaterjal, kuigi temast saab teha põhumaju. Kui aga poes müüjakse põhupalle viitega põhumajade kasutamisele, siis on tegemist ehitusmaterjalidega.

Riiklikku järelevalvet ehitustoodete üle teevad Tehnilise Järelevalve Amet (*EhS* § 62) ja tarbijakaitsesamet (Tarbijakaitseseaduse § 38⁵⁷³), kes kontrollivad ehitustoote märgistamist ja nõuetele vastavust pärast turule laskmist. Tehnilise Järelevalve Amet kontrollib nii

571 Ehitusseadus- RT I 2002, 47, 297...RT I 2008, 8, 59.

572 Tehnilise normi ja standardi seadus⁵⁷², Toote ja teenuse ohutuse seadus, Vabariigi Valitsuse 3. detsembri 2002. a määrus nr 367 Volituste andmine "Ehitusseadusest" ja "Toote ohutuse seadusest" tuleneva õigusakti kehtestamiseks⁵⁷², Sotsiaalministri 12. mai 2003. a määrus nr 78 Terviseohutuse nõuded ehitusmaterjalidele ja -toodetele⁵⁷², Vabariigi Valitsuse 12. augusti 2004. a määrus nr 269 Volituste andmine ehitusmaterjalide ja -toodete tuleohutusnõuete kehtestamiseks⁵⁷², Majandus- ja kommunikatsiooniministri 4. mai 2004. a määrus nr 123 Ehitusmaterjali ja -toote nõuetele vastavuse tõendamise kord ja eri liiki ehitustoodete nõuetele vastavuse tõendamiseks vajalikud vastavushindamise protseduurid⁵⁷², Vabariigi Valitsuse 12. detsembri 2000. a määrus nr 423 Vastavusmärgi kuju, mõõtmed ja paigaldamise kord⁵⁷², Vabariigi Valitsuse 8. aprilli 2003. a määrus nr 114 Volitatud asutusena ja tunnustatud asutusena tegutsemise õiguse andmisele nõuetele vastavuse tõendamise seadus, Vabariigi Valitsuse 8. aprilli 2003. a määrus nr 114 Volitatud asutusena ja tunnustatud asutusena tegutsemise õiguse andmise, samuti selle õiguse kehtetuks tunnistamise otsustamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures tegutseva komisjoni moodustamise kord ja töökord

573 Tarbijakaitseseadus- RT I 2004, 13, 86...RT I 2008, 59, 330

paigaldatavaid kui ka turustatavaid ehitustooteid, tarbijakaitseamet eraisikutele turustatavaid ehitustooteid.

Nõuetekohasuse kontrollimise kulud kannab Tehnilise Järelevalve Amet. Kui tuvastatakse, et ehitustoode ei vasta nõuetele, peab toote turustaja hüvitama nõuetekohasuse kontrollimise kulutused. Kui toode on nõuetekohane, hüvitatakse toote maksumus mõistliku aja jooksul või tagastatakse see turustajale⁵⁷⁴.

Kui ehitustoote turustamisel või paigaldamisel on nõudeid rikutud, võib füüsilist isikut karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ja juriidilist isikut rahatrahviga kuni 50 000 krooni⁵⁷⁵.

Kõige problemaatilisemaks on osutunud ehitustoodete osas kaupade vaba liikumise regulatsiooni rakendumine, st ei ole võimalik keelata Eesti kliimaatilistesse tingimustesse mittesobivate ehitustoodete müüki, küll on keelatud selliste ehitustoodete ehitisse paigaldamine. Ehitusseaduse kohaselt peab olema ehitustoodetega kaasas kasutusjuhend, millest peab nähtuma ehitustoote omadised ja kasutusala. Paraku väga paljudel juhtudel nõuetele vastavaid kasutusjuhendeid ehitustoodetega kaasas ei ole. Riiklik järelevalve ei ole kasutusjuhendite olemasolule ja vastavusele tähelepanu pööranud. Seetõttu on kasutatud ehitistes nõuetele mittevastavaid ehitustooteid ning tulemuseks on Eesti kliimaatilistele nõuetele mittevastavad ehitised.

3.1.1.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega

Ehitustoodetele kehtib kaupade vaba liikumise regulatsioon ja seega ei ole sisuliselt võimalik ühes EL liikmesriigis turule õiguspärasel viisil lastud kaupa keelata turustamast teises liikmesriigis. Kuna liikmesriikides on erinevad ehitistele esitatavad nõuded, mis tulenevad ehitise asukohast, sh kliimaatilistest tingimustest, siis on liikmesriikidel õigus kehtestada nõudeid ehitistele ja samuti nõuda, et kasutataks ainult selliseid ehitustooteid, mis tagavad ehitise nõuetele vastavuse.

Ehitusmaterjalide ja -toodete (*edaspidi: ehitustooded*) regulatsioon tuleneb Ehitustoodete direktiivist (89/106/EMÜ)⁵⁷⁶ (*edaspidi: Ehitustoodete direktiiv*). Ehitustoodete direktiivi eesmärgiks on võimaldada Euroopa Liidu liikmesriikide vahel kaupade vaba liikumist ilma täiendavate bürokraatlike sekkumisteta.

Tuleb märkida, et Euroopa Liidus on käimas Ehitustoodete direktiivi muutmine. Euroopa Ühenduste komisjon on avaldanud 23.05.2008 ettepaneku "Euroopa Parlamendi ja Nõukogu

574 EHS § 62 lg 2

575 EHS § 67

576 Euroopa Nõukogu direktiiv, 21. detsember 1988, ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta- Euroopa Ühenduse Teataja L 40, 11.02.1989

määrus, milles sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused⁵⁷⁷. Sellega seoses muutub tulevikus kogu ehitustoodete regulatsioon.

Planeerimis- ja ehitusseaduses⁵⁷⁸ ehitustoote mõistet fikseeritud ei olnud.

Ehitustoote mõiste tuleneb Ehitustoodete direktiivi artikkel 1 punktist 2⁵⁷⁹. Ehitustoodete direktiiv on harmoneeritud ehitusseadusega, mistõttu EhS-s sätestatakse ehitustoote mõiste analoogselt Ehitustoodete direktiiviga.

Euroopa Komisjoni poolt ettevalmistatud ehitustooteid käsitleva määruse eelnõu kohaselt on ehitustoode mistahes toode või komplekt, mis on toodetud ja turule viidud püsivaks paigaldamiseks ehitisse või selle osadesse nii, et toote eemaldamine vähendab ehitise toimivust ja toote eemaldamiseks või asendamiseks on vaja ehitustegevust.

Kuna tegemist on Nõukogu määruse eelnõuga, siis kohaldub regulatsioon pärast määruse jõustumist otse.

3.1.1.2 Regulatsiooni ettepanek

Kuna lisaks ehitusseadusele käsitleb ehitustooteid ja -materjale mitmed muud seadused, siis teeb töögrupp ettepaneku üheselt mõistetavalt fikseerida, mis on ehitustoodete ja -materjal ning millised nõuded on sellistele toodetele ja materjalidele ette nähtud. Samuti on vajalik fikseerida, et juhul, kui ehitatakse ehitise toodetest ja materjalidest, mis ei ole tavapärased ehitusmaterjalid ja -tooted, siis ei käsitleta selliseid materjale ja tooteid, kui ehitustooteid ja -materjale. Näiteks põhupallidest ehitatud majas ei ole põhk ehitusmaterjal ja seega ei kehti talle ka ehitusmaterjalile ettenähtud nõuded.

Hetkel on ehitusseaduses sätestatud sanktsioon nõuetele mittevastava ehitustoote turustamise ja ehitisse paigaldamise eest. Kui aga on ebapiisav kasutusjuhend, siis on ainus võimalus eeldatavalt kasutada toote ja teenuse ohutuse seaduse alusel sanktsiooni -Toote ja teenuse ohtudest teavitamata jätmise. Teeme ettepaneku täpsustada ja ühtlustada seadusandluses ehitustoodetele ja -materjalile ettenähtud sanktsioone.

3.1.2 Ehitustoodete ja -materjalile esitatavad nõuded

3.1.2.1 Lähtekaalutlused

3.1.2.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitustoodete ja -materjal (edaspidi ehitustoodete) peab ehitisse püsivalt paigaldatuna võimaldama majanduslikult mõistliku aja jooksul ehitisel tervikuna vastata kehtivale esitatavatele nõuetele, kui ehitamine on toimunud nõuetekohase ehitusprojekti alusel (EhS § 5

⁵⁷⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused (komisjoni esitatud) KOM/2008/0311 lõplik - COD 2008/0098

⁵⁷⁸ Planeerimis- ja ehitusseadus (kehtis kuni 31.12.2002)-RT I 1995, 59, 1006... RT I 2002, 47, 297

⁵⁷⁹ Ehitustoodete tähendab käesoleva direktiivi tähenduses toodet, mis on toodetud püsivaks paigaldamiseks ehitisse, sealhulgas nii hoonetesse kui rajatistesse.

lg 3). Kõik olulised nõuded tuleb täita majanduslikult mõistliku aja jooksul, st ehitustoodete puhul on oluline ka nende püsivus (vastupidavus läbikülmumisele ja soojenemisele, päikesekiirgusele jne) eelnevalt määratud aja jooksul. Ehitise kasutusiga määratakse ehitise projekteerimisel, üldjuhul planeeritakse ehitise kasutuseaks 100, 50, 25 või 10 aastat.

Ehitusprojekti kohaselt planeeritakse selliste omadustega ehitustoodete kasutamine, mis tagab oluliste nõuete täitmise (EhS § 18 lg 2). Võrreldes ehitusprojekti nõudeid ning konkreetsete ehitustoodete näitajaid, leitakse sobivad tooted ehitisse paigaldamiseks.

Kaupade vaba liikumise põhimõte keelab ehitustoodete müügile ja maaletoomisele piirangute seadmise. Samas on EL liikmesriikides selgelt erinevad asukohast tingitud, sh kliimaatilised tingimused ja järelikult on ka ehitistele esitatavad nõuded erinevad, mistõttu ei ole võimalik kasutada erinevtes liikmesriikides ühtesid ja samu ehitustooteid. Seepärast on vajalik tagamaks konkreetse liikmesiigi ehitise nõuetele vastavus, vajalik teada väga täpselt ehitustoote omaduste loetelu, neid omadusi mõjutavate protsesside ning tootmismeetodite kirjeldust. Andmaks informatsiooni selliste andmete kohta koostatakse ehitustoote kohta ehitustoote tehniline kirjeldus ja ehitustoote kasutusjuhend.

Ehitustoote kasutamise üle otsustatakse tootja deklareeritud toote omaduste näitajate ning toote kasutusala põhjal, mis fikseeritakse ehitustoote tehnilises kirjelduses ja kasutusjuhendis. Ehitustoote omadused peavad tagama, et ehitis tervikuna on ohutusnõuete kohane. Et teha selgeks, millised on konkreetse ehitustoote näitajad ja kas need on eespool nimetatud kuue olulise nõude kohased, tehakse vastavushindamise käigus ehitustoote katsetused. Katsetuste käigus fikseeritakse selle ehitustoote kontrollitavad omadused ning need esitatakse ka vastavusdeklaratsioonis.

Ehitustoote nõuetele vastavuse ja nõuetele vastavuse tõendamise peab tagama tootja, tema volitatud esindaja või tarnija. Ehitustoote nõuetele vastavuse tõendamisel lähtutakse harmoneeritud standardist, ehitustoote tehnilisest tunnustusest või Euroopa Liidu liikmesiigi või Euroopa Vabakaubandusühendusega (EFTA) liitunud riigi standardiorganisatsiooni poolt vastuvõetud standardist, mille on heaks kiitnud Euroopa Liidu alaline ehituskomitee.

Ehitustootele esitatavad nõuded on sätestatud tagamaks ehitistele esitatavate nõuete täitmine (EhS § 6 ja § 6 lg 1 p 1). **Ehitise olulised nõuded on mehaaniline stabiilsus, tuleohutus, tervise- ja keskkonnaohutus, kasutusohutus, mürapidavus (müraohutus) ja soojuse säilitamine (energiasääst)** (EhS § 3). Tegemist on harmoneeritud valdkonnaga, kuna nõuete arv ja sisu tulenevad Ehitustoodete direktiivist⁵⁸⁰.

Ohutuse tagamise põhimõtetest tulenevalt on õigus kehtestada vabariigi valitsuse poolt volitatud ministril täiendavaid ohutusnõudeid (EhS § 5 lg 4). Terviseohutust silmas pidades on kehtestatud alates 1. juulist 2003, et sihipärase kasutamise korral tootja määratud kasutusosalal ei tohi ehitustoode⁵⁸¹: eraldada inimest ümbritsevasse keskkonda (õhku, vette,

⁵⁸⁰ Euroopa Nõukogu direktiiv, 21. detsember 1988, ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta artikkel 3 punkt 1

⁵⁸¹ Sotsiaalministri 12. mai 2003. a määrus nr 78 Terviseohutuse nõuded ehitusmaterjalidele ja –toodetele- RTL, 2003, 63, 897

pinnasesse) ohtlikke kemikaale kogustes, mis võivad ohustada inimese tervist; emiteerida radioaktiivseid aineid kogustes, mis võivad ohustada inimese tervist; soodustada kahjulike, inimese tervist ohustavate mikroorganismide arengut; eraldada õhku tahkeid osiseid kogustes, mis võivad ohustada inimese tervist; üksikasjalikud nõuded ehitustoote või -materjali terviseohutuse tagamiseks sätestatud kasutusosalal peavad olema esitatud ehitustoote tehnilises kirjelduses; keemiliste ainete sisalduse kohta ehitustoodetes ja -materjalides kohaldatakse kemikaaliseaduse nõudeid; radioaktiivsete ainete sisalduse kohta ehitustoodetes ja nende põhjustatud elanikukiiritusele kohaldatakse kiirgusseaduse nõudeid.

Eelnimetatud terviseohutuse nõudeid ei kohaldata ohtlikke aineid traditsiooniliselt ja olemuse poolest mittesisaldavate ehitustoodete puhul, milledeks on naturaalne puit, naturaalsest puidust tooted, mille valmistamisel ei ole kasutatud ohtlikke kemikaale, looduskivid (paas, dolomiit, graniit), looduskivide saastamata murenemissaadused (kruus, liiv, savi), looduskivide saastamata murenemissaadustest (kruus, liiv, savi) valmistatud tooted, kui nende tootmisprotsessis ei lisata toodetesse ohtlikke kemikaale ega saastu need muul viisil, paelubi, lubjatooted, mille valmistamisel on kasutatud looduskivitooteid, teras, malm, alumiinium, pronks, messing, tsink, teras-, malm-, alumiinium-, pronks-, messing- või tsinktooted, kui nende tootmisprotsessis ei lisata toodetesse ohtlikke kemikaale ega saastu need muul viisil.

Andmaks informatsiooni ehitustoote omaduste loetelu ja neid omadusi mõjutavate protsesside ning tootmismeetodite kirjelduste kohta koostatakse ehitustoote kohta ehitustoote tehniline kirjeldus ja ehitustoote kasutusjuhend⁵⁸².

Tulenevalt Ehitustoodete direktiivist⁵⁸³ ja toetudes ehitusseadusele rõhutatakse kolm liiki tehnilise kirjelduse olulisust⁵⁸⁴: harmoneeritud standard, ehitustoote tehniline tunnustus, Euroopa Liidu Alalise Ehituskomitee poolt heaks kiidetud standard.

Viimane dokument on rohkem teoreetiliselt laadi, sest praktikas neid ei eksisteeri. Samuti on tähendust kaotamas tehniline etunnustus Seega on ehitustoodete puhul olulised harmoneeritud standardid. Harmoneeritud standard on Euroopa Komisjoni mandaadi alusel Euroopa standardiorganisatsiooni poolt koostatud ja vastu võetud standard⁵⁸⁵. Mandaadid hääletatakse Euroopa Komisjoni Alalise Ehituskomitee poolt, kinnitatakse Euroopa Komisjoni poolt ja avaldatakse Euroopa Ühenduse Teatajas⁵⁸⁶. Kui muidu on standardi järgimine vabatahtlik, siis harmoneeritud standardite puhul on olukord erinev. Nimelt on Eesti seadusandluses põhimõte, et harmoneeritud standardite järgimisel peetakse õigusaktis tootele esitatud nõuded täidetuks⁵⁸⁷. Eesti standarditeks üle võetud harmoneeritud standardite kohta avaldab teavet Eesti Standardikeskus veebilehel⁵⁸⁸.

⁵⁸² EhS § 6 lg 3

⁵⁸³ Euroopa Nõukogu direktiiv, 21. detsember 1988, ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta artikkel 4 punkt 2

⁵⁸⁴ EhS § 7 lg 2.

⁵⁸⁵ Tehnilise normi ja standardi seaduse § 6 lg 1

⁵⁸⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/34/EÜ, 22. juuni 1998, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest teatamise kord- *EÜTL 204, 21.7.1998*

⁵⁸⁷ Tehnilise normi ja standardi seaduse § 6 lg 2

⁵⁸⁸ Eesti standardikeskuse veebilehe aadress on evs.ee

Ehitustoote tehniline tunnustus (ingl *European technical approval, ETA*) on hinnang, mille kohaselt toode sobib sihipäraseks kasutamiseks. Ehitustoote tehniline tunnustuse alus on nende ehitiste, kus toodet kasutatakse, igakülgne vastavus olulistele nõuetele (so EhS §-s 3 nimetatud nõuetele). Tunnustuse järgimine on vabatahtlik, aga kui toote kohta on antud ehitustoote tehnilise tunnustuse juhend, siis tohib toodet müüa ainult toote tehnilise tunnustuse olemasolu korral (EhS § 8).

Liikmesriik koostab tehnilise tunnustuse oma ametlikus riigikeeles.

Ehitustoote tehniline tunnustus koostatakse järgmistele tingimustele vastavatele ehitustoodetele: -innovatiivsetele (uudenduslikele) toodetele, komplekstoodele, standardist erinevatele toodetele ja vahepealsetele lahendustele.

Tehnilise tunnustuse taotlemisel tuleb kõigepealt esitada taotlus tunnustusasutusele. Väljastatud ei ole ka taotluse esitamine mitmele tunnustusasutusele. Seda tuleb teha komisjoni 22. juuli 1997 otsuses ehitustoodete Euroopa tehnilise tunnustuse üldvormingu kohta⁵⁸⁹ lisa 1 sätestatud vormis. Taotlus esitatakse riigi ametlikus keeles, kui taotleja ja tunnustusasutus ei ole teisiti kokku leppinud. Pärast taotluse esitamist peab tunnustusasutus taotlejat informeerima tunnustuse protseduuridest, tunnustuse koostamise eeldatavast ajast ja tunnustuse eeldatavast maksumusest. Seejärel teavitab tunnustusasutus sellest Euroopa Komisjoni, teisi Euroopa Tehnilise Tunnustuse Organisatsiooni (EOTA) liikmeid ja EOTA sekretariaati. Positiivse vastuse korral koostab tunnustusasutus ehitustoote tehnilise tunnustuse.

Pärast ehitustoote tehnilise tunnustuse koostamist peab tootja tõendama, et toode vastab tehnilise tunnustuse nõuetele. Toote tõendamissüsteemist olenevalt (mis sõltub sellest, kui suurt ohtu toode kujutab) võib olla vaja kaasata teavitatud asutus. Omadused, mida nende ehitustoodete puhul kontrollitakse nõuetele vastavuse hindamisel, on esitatud toote või tooterühma jaoks koostatud tehnilises tunnustuses.

Euroopa Liidu igas liikmesriigis on olemas vähemalt üks tunnustusasutus, kes on Euroopa Tehnilise Tunnustuse Organisatsiooni (EOTA) liige. EOTA on ehitustoodete direktiivi sätete alusel liikmesriikide tunnustusasutusi ühendav organisatsioon, mille kohta leiab täpsemat infot internetiaadressilt <http://www.eota.be>.

EOTA peamisteks ülesanneteks on tehniliste tunnustuste kohta ajakohase registri pidamine EOTA sekretariaadi poolt ja EOTA juhatause kohustus luua komiteesid, kes koordineerivad tehniliste tunnustuste väljaandmist.

EhS § 9 lg 3 kohaselt annab valitsus majandus- ja kommunikatsiooniministri ettepaneku alusel ühele isikule õiguse tegutseda Eesti tunnustusasutusena. Majandus- ja kommunikatsiooniministerium on sõlminud halduslepingu Tallinna Tehnikaülikooliga, mille alusel on antud ülikoolile õiguse tegutseda Eesti tunnustusasutusena. Eesti tunnustusasutuse kohustused on täita ehitustoote tehnilise tunnustusega seotud kohustusi, mis on võetud

⁵⁸⁹ Euroopa Ühenduste Komisjoni otsus, 22. juuli 1997, ehitustoodete Euroopa tehnilise tunnustuse üldvormingu kohta (97/571/EÜ) - EÜT L 236, 27.8.1997

välislepingutega ja mis riik on talle delegeerinud, osaleda Euroopa Tehnilise Tunnustuse Organisatsiooni töös, koostada ja avaldada ehitustoote tehnilisi tunnustusi ja teavitada avalikkust ehitustoote tehnilistest tunnustustest⁵⁹⁰.

Ehitustoote nõuetele vastavuse eest ning ehitustoote nõuetele vastavuse tõendamise eest vastutab tootja, tema volitatud esindaja või tarnija (importija) (EhS § 7 lg 1). Tootja volitatud esindaja on Eestis alaliselt elav füüsiline isik või Eesti juriidiline isik, kes on tootjalt (olenemata tootja asukohast) saanud asjakohased volitused tema esindamiseks.

Ehitustoote tootja, tema volitatud esindaja või tarnija peab varustama turule lastava ehitustoote informatsiooniga selle omaduste ja kasutusala kohta (EhS § 6 lg 3). Nii harmoneeritud standardi kui ka tehnilise tunnustuse puhul tõendab toote nõuetele vastavust eelkõige tootja poolt väljastatud vastavusdeklaratsioon ja CE-märgis ning samuti kasutusjuhend. Siinkohal kehtib põhimõte, et eelkõige on tootja see, kes peab tagama CE-märgise ja vastavusdeklaratsiooni olemasolu. Tarnija ülesandeks on nõuetele vastavuse tõendamine juhul, kui toode ei ole toodetud liikmesriigis⁵⁹¹.

Ehitustoote tehnilises kirjelduses ei esitata kvaliteeti puudutavaid näitajaid, vaid ainult omaduste loetelusid ja tootmisprotsesside kirjeldusi. Kvaliteedi näitajad saab esitada ehitustoote kohta vastavas lepingus, so kas ostu-müügilepingus või töövõtulepingus.

Ehitustoote üleandmisel peab üle andma ka ehitustoote vastavusdeklaratsiooni koopia ja kasutusjuhendi ning olemasolu korral ka muud dokumendid. Dokumendid peavad olema vähemalt osaliselt eestikeelsed⁵⁹². Samas on kohus lugenud ehitustooted õiguspäraselt vastuvõetuks, kui kõiki asjassepuutuvaid dokumente ei olnud esitatud, kuid ehitustoote vastuvõtjaks oli ehitusvaldkonnas tegutsev ettevõtja⁵⁹³.

Need tooted, millel ei ole veel Euroopa harmoneeritud tootestandardit ega Euroopa tehnilise tunnustuse juhust, ei saa kanda CE-märgistust ja neile ei saa korraldada vastavushindamist. Sellistel toodetel peab olema ainult kasutusjuhend, nagu näiteks tuletõkkeuksed. Tuletõkkeuste kohta ei ole veel 2008. aastal Euroopa harmoneeritud tootestandardit, st neid ei ole võimalik eespool esitatud nõuete kohaselt vastavushinnata ega CE-märgistada. Kuna vastavushindamist ei ole võimalik teha, siis ei väljastata neile ka vastavusdeklaratsiooni ega CE-märgist. Selliste toodete puhul eeldatakse toote ohutust, kui toode vastab selle Euroopa Liidu liikmesriigi tervisekaitse- ja ohutusnõuetele, kus toode on turule lastud, ja kui seda valdkonda ei ole reguleeritud toodet või tooteliiki käsitlevate Euroopa Liidu eriaktidega ning juhul, kui selle liikmesriigi vastavad nõuded on kooskõlas Euroopa Ühenduse asutamislepinguga⁵⁹⁴.

Ehitustoote puhul, millele ei rakendu CE-vastavusmärgi kohustus, ei saa nõuda siseriikliku standardi järgimist⁵⁹⁵, välja arvatud juhul, kui vastavast tehnilisest normist on teavitatud

⁵⁹⁰ EhS § 9 lg 2

⁵⁹¹ Euroopa Kohus 08.09.2005 kohtuasi C40/04

⁵⁹² Keeleseaduse § 16 –RT I 1995, 23, 334....RT I 2007, 17, 82

⁵⁹³ Harju Maakohus 27.06.2006 kohtuasi 2-05-680

⁵⁹⁴ Toote ja teenuse ohutuse seaduse § 7 lg 1

⁵⁹⁵ Euroopa Kohus 07.06.2007 kohtuasi C254/05

Euroopa Komisjoni ja läbitud menetlus vastavalt tehnilise normi ja standardi seadusele ja kui kitsendused on vajalikud üldise huvi eesmärgiga kohustuslike nõuete täitmiseks⁵⁹⁶.

Kasutusjuhendis esitatakse informatsioon ehitustoote omaduste ja kasutusala kohta, mis tähendab, et kasutusjuhendist peab olema võimalik üheselt arusaadavalt mõista ehitustoote ehitisse paigaldamise võimalikkust. Riigikohus on leidnud⁵⁹⁷, et kasutusjuhendi puudus võib teatud juhtudel olla käsitatav müügilepingu olulise rikkumisena VÕS § 116 lg 2 p 2 järgi, mis annab ostjale õiguse müügilepingust taganeda müüjale kohustuse täitmiseks täiendavat tähtaega andmata. See võib kõne alla tulla näiteks juhul, kui müüja teadmisel ostetakse toode selle kindlate funktsioonide kasutamiseks teatud kindlal ajal (nt teatud sündmuse ajal), kuid toote eestikeelne kasutusjuhend ei ole piisav nende funktsioonide kasutamiseks.

3.1.2.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega

Ehitustoodete regulatsioon tuleneb Ehitustoodete direktiivist, mille eesmärgiks on võimaldada Euroopa Liidu liikmesriikide vahel kaupade vaba liikumist ilma täiendavate bürokratilike sekkumisteta.

Kaupade vaba liikumise põhimõtted on järgmised.

Ükski Euroopa majanduspiirkonna riik ei tohi kehtestada teisele Euroopa majanduspiirkonna riigile impordi- ega ekspordipiiranguid.

Ühes Euroopa majanduspiirkonna riigis turule lastud kaupa peab saama vabalt turustada kõikides Euroopa majanduspiirkonna riikides.

Kaupade vaba liikumist võivad takistada tariifsed tõkked (kvoodid, tariifid) ja mittetariifsed ehk tehnilised tõkked. Mittetariifseteks tõketeks peetakse erinevaid tehnilisi norme, standardeid ja vastavushindamistoiminguid. Võimaluseks kõrvaldada mittetariifseid tõkkeid on tootele esitatavate nõuete tehniline ühtlustamine. 1985. aastani seisnes tehniline ühtlustamine selles, et EL kehtestas kõigile liikmesriikidele kohustuslikud direktiivid, mis esitasid üksikasjalikud nõudeid toodete valmistamisele. See süsteem, mida nimetatakse ka “vanaks lähenemisviisiks”, ei olnud erinevatel põhjustel piisav tehniliste tõkete vältimiseks. Seetõttu mindi üle nn ”uuele lähenemisviisile”, mille kohaselt peab toote turustamiseks ja kasutusele võtmiseks olema toote nõuetele vastavus eelnevalt tõendatud.

Praegu kehtib EL-is üle kahekümne “uue lähenemisviisi” direktiivi ja nendega reguleeritakse selliseid tooteid nagu mänguasjad⁵⁹⁸, surve-⁵⁹⁹, elektri-⁶⁰⁰ ja küttegaasiseadmed⁶⁰¹,

⁵⁹⁶ Euroopa Kohus 08.09.2005 kohtuasi C303/04

⁵⁹⁷ Riigikohus 1.12.2008 kohtuasi nr 3-2-1-110-08

⁵⁹⁸ Euroopa Nõukogu 3. mai 1988. aasta direktiiv 88/378/EMÜ mänguasjade ohutust käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta- EÜT L 187, 16.07.1988

⁵⁹⁹ Euroopa Nõukogu 25. juuni 1987. aasta direktiiv 87/404/EMÜ lihtsurveanumaid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta- EÜT L 220, 8.08.1987

⁶⁰⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/95/EÜ, 12. detsember 2006, teatavates pingevahemikes kasutatavaid elektriseadmeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta – ELT L 374, 27.12.2006

ehitustooted, masinad⁶⁰², meditsiiniseadmed⁶⁰³, isikukaitsevahendid⁶⁰⁴ jt. “Uue lähenemisviisi” direktiivid kehtestavad toodetele ainult üldised ohutusnõuded, mis hõlmavad suure hulga tooteid ja nendega seotud riske. Tehniliste täpsustuste jaoks koostavad Euroopa standardiorganisatsioonid (CEN, CENELEC ja ETSI) Euroopa Komisjoni mandaadi alusel harmoneeritud standardeid. Tehnilise normi ja standardi seaduse § 6 lg 1 määratleb harmoneeritud standardi kui Euroopa Komisjoni mandaadi alusel Euroopa standardiorganisatsiooni poolt koostatud ja vastu võetud standardi. Viited sellistele standarditele avaldatakse Euroopa Ühenduste Teatajas.

“Uue lähenemisviisi” direktiivid sätestavad põhimõtte, et tooteid käsitlevate harmoneeritud standardite järgimisel on direktiivides esitatud nõuded täidetud. Eesti seadusandluses on nimetatud põhimõtte fikseeritud Tehnilise normi ja standardi seaduse § 6 lõikes 2.

“Uue lähenemisviisi” direktiivid määravad lisaks standardite kohustusele ka kohustuse korraldada asjakohane vastavushindamine, et selgitada välja, kas toode on direktiivi nõuete kohane. Vastavushindamine on toote nõuetele vastavuse tõendamise seaduse § 2 lg 9 kohaselt menetlus, mille eesmärk on teha kindlaks toote või kvaliteedisüsteemi vastavus nõuetele. Vastavushindamise edukas läbimine ja seda tõendavad dokumendid (vastavusdeklaratsioon, vastavussertifikaat või katseprotokoll) on toote turule laskmisele eeldus.

Direktiivi harmoneerimiseks peab liikmesriik võtma vastavad sätted üle oma siseriiklikusse seadusandlusesse⁶⁰⁵. Vastavalt väljakujunenud Euroopa Kohtu kohtupraktikale on iga liikmesriik kohustatud direktiive ellu viima viisil, mis vastab täielikult õiguslike olukordade selguse ja kindluse nõuetele, mille ühenduse seadusandja on asjaomaste isikute huvides kehtestanud. Selleks tuleb direktiivi sätteid rakendada vaieldamatu sunnijõuga ning nõutava konkreetsuse, täpsuse ja selgusega. Direktiivi ülevõtmise tagamiseks mõeldud sätted peavad looma just piisavalt täpse, selge ja läbipaistva õigusliku olukorra, et võimaldada üksikisikutel

601 Euroopa Nõukogu 29. juuni 1990. aasta direktiiv 90/396/EMÜ gaasipõletusseadmeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta - EÜT L 196, 26.07.1990

602 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/42/EÜ, 17. mai 2006, mis käsitleb masinaid ja millega muudetakse direktiivi 95/16/EÜ – ELT L 157, 9.06.2006

603 Euroopa Nõukogu 20. juuni 1990. aasta direktiiv 90/385/EMÜ aktiivseid siirdatavaid meditsiiniseadmeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta - EÜT L 189, 20.07.1990

604 Euroopa Nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiiv 89/686/EMÜ individuaalkaitsevahendeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta - EÜT L 399, 30.12.1989

605 Euroopa Kohus on käsitlenud ehitustoodete vastavushindamist, kus on leidnud, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa direktiivi kui sellisega panna üksikisikule kohustusi ning seda ei saa kasutada üksikisiku vastu. Siit järeldub, et isegi direktiivi selget, täpset ja tingimusteta sätet, mille eesmärk on anda üksikisikutele õigusi või panna neile kohustusi, ei saa kohaldada üksnes eraisikutevahelises menetluses. Otsus 1999/93 võeti vastu direktiivi 89/106 artikli 13 lõike 4 alusel ja see on adresseeritud liikmesriikidele. Tegemist on üldaktiga, mis täpsustab uste, akende, aknaluukide, ruloode, väravate ja nende manuste puhul kohaldatavad vastavushindamismenetluste liigid ning volitab CEN-i ja CENELEC-i määratlema nende sisu asjakohastes ühtlustatud standardites, mille seejärel võtavad üle iga liikmesriigi standardiasutused. Järelikult on otsus 1999/93 kooskõlas EÜ artikliga 249 siduv üksnes liikmesriikidele, kes on artikli 4 kohaselt selle otsuse ainsad adreassaadid. Neil asjaoludel on eelmises punktis seoses direktiividega meenutatud kohtupraktika *mutatis mutandis* kohaldatav ka võimalusele tugineda kõnesolevale otsusele eraõigusliku isiku vastu. -Euroopa Kohtu otsus (kolmas koda) 7.06.2007 kohtuasjas C80/06- kättesaadav aadressil <http://curia.eu>

täiel määral tutvuda oma kohustuste ja õigustega ja nendega seoses vajadusel oma õigusi siseriiklikus kohtus kaitsta⁶⁰⁶.

Ehitustoodete direktiivi artikli 4 lõige 2 sätestab, et kui ehitustoodetel on CE-märgis ja neid kasutades on võimalik püstitada selliseid rajatisi, mis vastavad kõnealustele olulistele nõuetele, käsitlevad liikmesriigid neid tooteid kasutamiskõlblikena. CE-märgis näitab, et tooted vastavad siseriiklikele standarditele, millesse võetakse üle ühtlustatud standardid, Euroopa tehnilisele tunnustusele või sama artikli lõikes 3 osutatud siseriiklikele tehnilistele kirjeldustele selles osas, kus puuduvad ühtlustatud kirjeldused.

Kui liikmesriik on arvamusel, et hoolimata CE-märgisest ei ole toode vastavuses ohutusnõuetega, siis peab ta sellest koheselt teavitama Euroopa Komisjoni. Kui sellist teavitamist ei ole tehtud, siis ei ole liikmesriigil õigus keelduda vastava CE-märgisega toote nõuetele vastavaks tunnustamisest⁶⁰⁷. Liikmesriigilt on õigus nõuda kahju hüvitamist, kui CE-märgisega toote osas kohaldata meetmeid, mida ei tohi rakendada⁶⁰⁸.

3.1.2.2 Regulatsiooni ettepanek

Kuna hetkel ei ole õigusaktiga seatud konkreetseid nõuded omaduste ja kasutusala kohta, siis ei ole ehitustoote ja -materjali kasutusjuhendis olev informatsioon ehitustoote omaduste ja kasutusala kohta tihtilugu piisav. Teeme ettepaneku sätestada põhinõuded kasutusjuhendis toodava info kohta.

Arvestades ehitisse paigaldatud ehitustoote osas valeandmete esitamise sagedust on otstarbekas määratleda seadusandluses ehitise omaniku õigus pöörduda otse ehitustoote ja -materjali valmistaja või turustaja poole nõudega väärast ehitusmaterjalist ja -tootest tekkivate kahjude osas. Kuna tegemist on kogu EL-I hõlmava probleemiga, mida ei ole võimalik lahendada Eesti siseselt, siis teeme ettepaneku Ehitustoodete määruse menetlemisel EL-s tõstatada nimetatud ettepanek.

3.1.3 Ehitustoote nõuetele vastavuse hindamine

3.1.3.1 Lähtekaalutlused

3.1.3.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitustoote nõuetele vastavuse hindamine toimub Toote nõuetele vastavuse tõendamise seaduse (edaspidi: *TNTVS*) kohaselt järgides EhS-s ja Majandus- ja kommunikatsiooniministri 4. mai 2004. a määruses nr 123 Ehitusmaterjali ja -toote nõuetele vastavuse tõendamise kord ja eri liiki ehitustoodete nõuetele vastavuse tõendamiseks vajalikud vastavushindamise protseduurid sätestatud erisusi.

⁶⁰⁶ Euroopa Kohus 14.03.2006 kohtuasi C177/04

⁶⁰⁷ Euroopa Kohus 14.07.2007 kohtuasi C6/05

⁶⁰⁸ Euroopa Kohus 17.04.2007 kohtuasi C-470/03

Vastavushindamise korraldamise eest vastutab tootja, kes enne toote turule laskmist peab teostama asjakohase vastavushindamismenetluse. Lisaks peab tootja koostama tehnilise dokumentatsiooni, toode peab kandma vastavusmärgist ja sellega peavad olema kaasas nõutud dokumendid.

Enamasti on toode allutatud vastavushindamisele nii kavandamis- kui ka tootmisetapis ja tootjale on antud võimalus valida vastavushindamise mitme menetluse vahel. Enamik vastavushindamise protseduure kehtestab kohustuse kaasata mingil etapil kolmas sõltumatu osapool ehk tunnustatud asutus. Toote nõuetele vastavust tõendab vastavusdeklaratsioon koos vastavusmärgiga. Kui toote puhul on õigusaktiga sätestatud selle nõuetele vastavuse tõendamine, ei tohi vastavalt TNTVS §-le 3 tootja, tema volitatud esindaja või tarnija seda turule lasta või kasutusele võtta, järgimata õigusaktis sätestatud toote nõuetele vastavuse tõendamise korda.

Eestis reguleerib toote nõuetele vastavuse tõendamist üldseadusena toote nõuetele vastavuse tõendamise seadus, millele lisanduvad eriseadused konkreetse toote liigi alusel. Konkreetse toote kohta käivat eriseadust ja toote nõuetele vastavuse tõendamise seadust (TNVTS) rakendatakse koosmõjus, kui eriseadus seda ette näeb. TNVTS reguleerib vastavushindamise korraldust, vastavushindamises osalevate tunnustatud asutuste ning akrediteerimisasutusena tegutsemise aluseid. Eriseadustes kasutatakse vajaduse korral TNVTS-i sätteid kui “uue lähenemisviisi” ühisosa (mõisted, tunnustatud asutusele õiguse andmise kontseptsioon jne) ja viidatakse sellele. Järgnevalt on toodud TNVTS-s sätestatud mõisted⁶⁰⁹. Toode on toodetud või valmistatud asi, mis võiks kahjustada isikute ohutust, tervist, vara või keskkonda ning millele on sellest tulenevalt õigusaktiga esitatud nõuded. Tootja on isik või riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, kes eesmärgiga lasta toode oma nimel turule või võtta see kasutusele: -toodab toote; -valmistab toote; -kontrollib toote tootmist või valmistamist. Tootja volitatud esindaja on isik, kellel on Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis tegevuskoht või keda tootja on volitanud täitma õigusaktis sätestatud volitatud esindaja ülesandeid.

Toote turule laskmine on tegevus, millega toode tehakse Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis esmakordselt kättesaadavaks kas tasu eest või tasuta kättesaadavaks selle edasiseks levitamiseks või tasu eest või tasuta kättesaadavaks selle kasutusele võtmiseks⁶¹⁰. Turule laskmine on tegevus, mis saab toimuda iga toote puhul ainult üks kord. Seega, kui toode tehti esmakordselt kättesaadavaks hulgimüügi kaudu, siis jaemüüki ei peeta enam turule laskmiseks. Turule laskmise nõuded kehtivad EL-i liikmesriikides valmistatud uutele toodetele ning uutele ja kasutatud toodetele, mis on imporditud kolmandatest riikidest. Turule laskmiseks ei peeta tavaliselt toote esitlemist näitustel ja messidel, toote ladustamist ja toote transiiti. Eestis peab toote turule laskmisel olema sellega kaasas nõuetekohasust tõendava dokumendi ehk vastavusdeklaratsiooni koopia – seda nõutakse nii tootjalt, müüjalt kui ka toote kasutajalt (nt ehitusettevõtjalt) ja selle olemasolu kontrollivad nii riiklik järelevalve, sh ka ehitusjärelevalve kui ka ehitusseaduse kohaselt omanikujärelevalve. Täiendavalt peab

⁶⁰⁹ TNVTS § 2

⁶¹⁰ TNVTS § 2 lg 4

tootja või tootja volitatud esindaja või tarnija turule lastava ehitustoote varustama infoga selle omaduste ja kasutusala kohta. Info hulk sõltub konkreetsest tootest ning kasutusosalast.

Toote kasutusele võtmine on tegevus, mis seisneb toote Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis esmakordses ettenähtud otstarbel kasutamises⁶¹¹. Oluline on eristada mõisteid “levitamine” ja “kasutusele võtmine”. Kaupade vabaks liikumiseks peavad Euroopa majanduspiirkonnas kehtima ühesugused turustamisnõuded ehk levitamise nõuded ehk hulgi- ja jaemüüginõuded. Seega on Eestis valmistatud ehitustoodet selle nõuetekohasuse korral võimalik turustada näiteks Hispaanias ja vastupidi. Samal ajal ei pruugi Kreekas valmistatud nõuetekohane katusekivi sobida katusekatteks Eestis. Järelikult võib levitamise seisukohalt nõuetekohast ehitustoodet eksportida kõikjale Euroopa majanduspiirkonda, selle ehitustoote kasutamine (kasutusele võtmine) aga sõltub siiski kohalikest tingimustest. Seega võib EL-i iga liikmesriik iseseisvalt sätestada ehitustoodete kasutustingimused ning projekteerimis- ja ehitusnõuded. Nii nagu EL-i liikmesriikides, on ka Eestis kehtestatud nõuded eelkõige ehitistele, mitte ehitustoodetele. Näiteks tuleohutusnõuded on määratud ehitisele: ehitustoode, millest see konkreetne maja ehitatakse, peab tagama ehitise tuleohutusnõuete täitmise ehk ise olema selliste nõuete kohane.

Tarnija on isik, riigi - või kohaliku omavalitsuse asutus, kelle tegevus seisneb toote turule laskmises, samuti toote Eestisse importija. Vastavushindamine on menetlus, mille eesmärk on teha kindlaks toote või kvaliteedisüsteemi nõuetekohasus. Vastavusdeklaratsioon on kirjalik kinnitus, et toode on sellele õigusaktiga esitatud nõuete kohane ja selle suhtes on järgitud õigusaktis sätestatud toote nõuetele vastavuse tõendamise korda. Vastavusmärk on sümbol, mis näitab, et toode on sellele õigusaktiga esitatud nõuete kohane ja selle suhtes on järgitud õigusaktis sätestatud toote nõuetele vastavuse tõendamise korda. Vastavussertifikaat on kirjalik kinnitus, et toode või kvaliteedisüsteem on õigusakti kohaselt hindamisele kuuluvate nõuete kohane. Tunnustatud asutus on kas vastavushindamise menetlust korraldav isik, kellele Eesti riik on andnud õiguse tegutseda tunnustatud asutusena või vastavushindamise menetlust korraldav isik, kellele on tegevusõiguse andnud mõni Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriik ning kellest on teavitatud Euroopa Komisjoni ja Euroopa Majanduspiirkonna teisi liikmesriike või vastavushindamise menetlust korraldav isik, kes on sätestatud välislepingus.

Toote nõuetele vastavuse tõendamise seaduse § 4 kohaselt võib vastavushindamine toote nõuetele vastavuse tõendamiseks koosneda õigusaktis sätestatud järgmistest menetlustest:

-toote vastavushindamine, mille korraldab vastavusdeklaratsiooni väljaandja (tootja või tarnija); toote tüübi katsetus, mille korraldab tunnustatud asutus; toote eriomaduste katsetamine koos toodete pistelise kontrolliga, mille korraldab tunnustatud asutus; kvaliteedisüsteemi vastavuse hindamine koos järelevalvega kvaliteedisüsteemi rakendamise üle, mida korraldab tunnustatud asutus; toote lõppkontroll ja hooldusega seotud kvaliteedisüsteemi vastavuse hindamine ning pidev järelevalve kvaliteedisüsteemi rakendamise üle, mida korraldab tunnustatud asutus; toote tüübile vastavuse hindamine, mille

⁶¹¹ TNVTS § 2 lg 5

korraldab tunnustatud asutus; tooteühiku vastavuse hindamine kõigi sellele esitatud nõuete kohta, mille korraldab tunnustatud asutus; muud õigusaktis sätestatud menetlused.

Kui tootja või tema volitatud esindaja ei ole eespool toodud nõudeid täitnud, on nimetatud kohustus tarnijal. Isik, kes täidab tootja volitatud esindajana õigusaktis sätestatud ülesandeid, peab vajaduse korral tõendama tootja antud sellekohaseid volitusi. Tootja volitatud esindaja olemasolu ei vabasta tootjat tootega seotud vastutusest.

Toote nõuetele vastavuse tõendamise seaduse § 3 lg 3 kohaselt annab tootja või tema volitatud esindaja koos tootega kaasa vastavusdeklaratsiooni või vastavussertifikaadi koopia.

Tunnustatud asutus on TNVTS-i kohaselt Eestis kasutusel olev üldmõiste vastavushindamise kaasatava kolmanda sõltumatu osalise kohta. Eriseadustes nimetatakse tunnustatud asutusi "teavitatud asutusteks", "heakskiidetud asutusteks", "kompetentseks asutuseks" jne. EhS § 10 nimetab ehitustoodete osas vastavushindamist teostavaid asutusi teavitatud asutusteks. Kui tunnustatud asutus tegutseb Eestis, siis peab ta olema TNVTS-i nõuete kohane ning saanud tegutsemisõiguse majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi juures tegutsevalt komisjonilt⁶¹². Tunnustatud asutusele kehtestatud nõuded peavad tagama, et isik on erapooletu ja pädev korraldama vastavushindamist.

Ehitusseaduse kohaselt jagunevad teavitatud asutused järgmiselt:

- sertifitseerimisasutus, kes annab ehitustoodetele vastavussertifikaate
- sertifitseerimisasutus, kes väljastab ehitustoote tootja tootmisohje sertifikaate
- inspekterimisasutus, kes hindab ja kontrollib ehitustootja toiminguid ning ehitustoote nõuetekohasust
- katselabor, kes katsetab ehitustooteid või määrab muul viisil ehitustoote omadusi.

Samaselt TNVTS-ga sätestab EhS § 7 lg 1, et ehitustoote nõuetele vastavuse ja nõuetele vastavuse tõendamise peab tagama tootja, tema volitatud esindaja või tarnija toote nõuetele vastavuse tõendamise seaduse tähenduses.

Ehitustoote nõuetele vastavuse tõendamise korra ja eri liiki ehitustoodete nõuetele vastavuse tõendamiseks vajalikud vastavushindamise protseduurid kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister⁶¹³, kusjuures ehitustoote nõuetele vastavuse hindamiseks ja tõendamiseks vajalikud vastavushindamise protseduurid võivad ette näha teavitatud asutuse kaasamise kohustuse⁶¹⁴. Ehitustoodete osas on hetkel kokku kuus erinevat vastavushindamissüsteemi (tõendamissüsteemi), mille käigus korraldatakse konkreetse toote vastavushindamise nõuetest lähtuvalt üks või mitu järgmistest tegevustest:

- tootja või tunnustatud asutusena tegutseva katselabori esmased tüübikatsetused ehitustootele

⁶¹² Vabariigi Valitsuse 8. aprilli 2003. a määrus nr 114 Volitatud asutusena ja tunnustatud asutusena tegutsemise õiguse andmise, samuti selle õiguse kehtetuks tunnistamise otsustamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures tegutseva komisjoni moodustamise kord ja töökorraldus

⁶¹³ EhS § 7 lg 3

⁶¹⁴ EhS § 7 lg 4

-tootja või tunnustatud asutusena tegutseva katselabori katsetused tehases võetud ehitustoote näidiste katsetuste plaani kohaselt

-tootja või tunnustatud asutusena tegutseva katselabori kontrollkatsetused tootmis- või turustamiskohast või ehitusplatsilt võetud ehitustoote näidistele

-tootja või tunnustatud asutusena tegutseva katselabori katsetused tarnimiseks valmis või tarnitud saadetistest võetud ehitustoote näidistele

-tehase tootmisohje hindamine

-tunnustatud asutusena tegutseva sertifitseerimisasutuse tehtud esmaülevaatus tehase või tehase tootmisohje kohta

-tunnustatud asutusena tegutseva sertifitseerimisasutuse tehtud pidev hindamine tehase tootmisohje kohta

-tunnustatud asutusena tegutseva inspekteerimisasutuse pidev järelevalve tehase tootmisohje üle.

Ehitustoote nõuetele vastavust tõendab vastavusdeklaratsioon, mille väljaandmine võib põhineda kuuel erineval viisil tehtud vastavushindamisel. Et vastavushindamise mooduleid eristada, nimetatakse neid tõendamissüsteemideks koos asjakohase numbriga.

Oluline on põhimõte, kui ehitustoote vastavushindamisel ei ole järgitud sätestatud tõendamissüsteemi, siis ei ole see toode läbinud vastavushindamist. Näiteks toimub tsemendi vastavushindamine tõendamissüsteemi 1+ kohaselt ning juhul, kui vastavushindamine on toimunud näiteks tõendamissüsteemi 1 kohaselt, ei peeta toodet nõuetele vastavaks.

Nõuetele vastavust tõendab tootja (või importija) välja antud vastavusdeklaratsioon, mille andmise alus on erinevate tõendamissüsteemide puhul erinev. Järgnevalt on tõendamissüsteemide kaupa käsitletud vastavusdeklaratsiooni aluseks olevat dokumenti. **Tõendamissüsteemi 1 korral** – sertifitseerimisasutuse (teavitatud asutus) välja antud toote vastavussertifikaat ja inspekteerimisasutuse (teavitatud asutus) välja antud tehase tootmisohje inspekteerimisaruanne. **Tõendamissüsteemi 1+ korral** – sertifitseerimisasutuse (teavitatud asutus) välja antud toote vastavussertifikaat, inspekteerimisasutuse (teavitatud asutus) välja antud tehase tootmisohje inspekteerimisaruanne ja ehitustoote tootmis- või turustamiskohalt või ehitusplatsilt võetud näidiste kontrollkatsetamist käsitlev katseprotokoll, mille on välja andnud katselabor (teavitatud asutus). **Tõendamissüsteemi 2 korral** – sertifitseerimisasutuse (teavitatud asutus) välja antud tootmisohje sertifikaat. **Tõendamissüsteemi 2+ korral** – sertifitseerimisasutuse (teavitatud asutus) välja antud tootmisohje sertifikaat ja inspekteerimisasutuse (teavitatud asutus) välja antud tehase tootmisohje inspekteerimisaruanne. **Tõendamissüsteemi 3 korral** – katselabori (teavitatud asutus) välja antud esmast ehitustoote tüübikatsetust käsitlev katseprotokoll. **Tõendamissüsteemi 4 korral** – tootja välja antud tehase tootmisohje ja ehitustoote esmase tüübikatsetuse katseprotokoll, mille võib olla teinud tootja valitud labor.

Alates maist 2004 on ehitustoote nõuetele vastavuse tõendamiseks tõendamissüsteem ja omadused, mida hinnatakse, määratud toote harmoneeritud standardis, kui harmoneeritud standardi ja muude ehitustoote tehniliste kirjelduste koosseksisteerimise tähtaeg on möödunud, tehnilises tunnustuses, kui see on olemas, Euroopa Liidu alalise ehituskomitee heakskiidetud

Euroopa Vabakaubandusühendusega liitunud riigi algupärase tootestandardis, ehitustoote tehnilises kirjelduses, mis ei ole harmoneeritud standard, tehniline tunnustus ega heakskiidetud standard, kusjuures selline ehitustoote tehniline kirjeldus peab olema kooskõlas Euroopa Komisjoni asjakohase otsusega, kui harmoneeritud standardi ja muude ehitustoote tehniliste kirjelduste kooseksisteerimise tähtaeg ei ole möödunud ja kui ehitustootel ei ole tehnilist tunnustust ning puudub heakskiidetud standard või majandus- ja kommunikatsiooniministri 4. mai 2004. aasta määruse nr 123 peatükis 3, kui harmoneeritud standardi ja muude ehitustoote tehniliste kirjelduste kooseksisteerimise tähtaeg ei ole möödunud, ja kui ehitustootel ei ole tehnilist tunnustust ning puudub heakskiidetud standard.

Ehitustoote nõuetele vastavuse tõendamise süsteemidest ja hindamisele kuuluvatest omadustest võib erandjuhtudel kõrvale kalduda⁶¹⁵.

Toote tõendamissüsteemist sõltub dokumentatsioon, mis peab tootega kaasas olema. Toote nõuetele vastavust tõendab eelkõige vastavusdeklaratsioon, mille väljastab tootja. Vastavusdeklaratsioon aga saab olla ainult neil toodetel, millel on tehniline kirjeldus.

Need tooted, millel ei ole veel Euroopa harmoneeritud tootestandardit ega Euroopa tehnilise tunnustuse juhust, ei saa kanda CE-märgistust ja neile ei saa korraldada vastavushindamist vastavusmärgise andmise mõistes. Sellistel toodetel peab olema ainult kasutusjuhend.

3.1.3.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega

Vastavushindamise sisu ja nõudeid vastavushindamist läbiviivatele asutustele käsitleb Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 768/2008/EÜ, 9. juuli 2008, toodete turustamise ühise raamistiku kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 93/465/EMÜ⁶¹⁶. Nimetatud otsuse kohaselt on kokku 16 vastavushindamismenetlust.

Tootja või tema volitatud esindaja kohustatud alal hoidma dokumente, mis käsitlevadtoote tootmist, valmistamist, standarditekohasust või vastavust tehnilisele tunnustusele, kasutatud vastavushindamise menetlusi, vastavusdeklaratsiooni väljaandmist, vastavussertifikaati või selle koopiat ja vastavusdeklaratsiooni või selle koopiat⁶¹⁷.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 768/2008/EÜ, 9. juuli 2008, toodete turustamise ühise raamistiku kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 93/465/EMÜ artikkel 5 määrab kindlaks, et kui ühenduse ühtlustamise õigusaktid nõuavad tootja avaldust, mis kinnitaks, et toote kohta käivate nõuete täitmine on tõendatud (EÜ vastavusdeklaratsioon), siis sätestavad õigusaktid, et kõigi toote suhtes kohaldatavate ühenduse õigusaktide kohta koostatakse üks deklaratsioon, mis sisaldab kogu asjakohast teavet selle jaoks, et oleks

⁶¹⁵ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 4. mai 2004. aasta määruse nr 123 "Ehitusmaterjali ja -toote nõuetele vastavuse tõendamise kord ja eri liiki ehitustoodete nõuetele vastavuse tõendamiseks vajalikud vastavushindamise protseduurid" § 3 lg 3

⁶¹⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 768/2008/EÜ, 9. juuli 2008, toodete turustamise ühise raamistiku kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 93/465/EMÜ- ELT L 218/84, 13.8.2008

⁶¹⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 768/2008/EÜ, 9. juuli 2008, toodete turustamise ühise raamistiku kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 93/465/EMÜ artikkel 2 punkt 3

võimalik tuvastada, milliste ühenduse ühtlustamise õigusaktidega see seotud on, ja sisaldab asjaomaste aktide ilmumise viiteid.

Vastavussertifikaadi annab välja tunnustatud asutus. Vastavussertifikaadi väljaandmiseks peab tunnustatud asutus korraldama õigusaktis sätestatud vastavushindamise ning tuvastama toote või kvaliteedisüsteemi vastavuse nõuete kohaselt, mida ta hindab.

Lisaks eespool nimetatud dokumentidele on tootjal kohustus tähistada toode vastavusmärgi ehk CE-märgiga. CE-märk on visuaalne kinnitus selle kohta, et toode on läbinud vastavushindamise ja on kõigi sellele tootele õigusaktidega sätestatud nõuete kohane. CE-vastavusmärgist käsitlevad üldpõhimõtted on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määruses (EÜ) nr 765/2008 (millega sätestatakse akrediteerimise ja turujärelevalve nõuded seoses toodete turustamisega)⁶¹⁸. Nimetatud otsuse kohaselt kinnitatakse CE-vastavusmärgis nähtaval, loetaval ja kustutamatul viisil tootele või selle andmeplaadile. Kui toote iseloomust tingituna ei ole võimalik märgist tootele kinnitada või selle püsivust seal ei saa tagada, siis kinnitatakse märgis pakendile ja tootega kaasas olevatesse dokumentidesse, kui nimetatud dokumentide olemasolu on kohustuslik. CE-vastavusmärgis kinnitatakse tootele enne selle turule laskmist. Lisaks vastavusmärgisele võib pakendil olla piktogramm või muu märgis, mis osutab erilisele ohule või kasutusviisile.

Igal liikmesriigil on õigus anda isikule tegutsemisõigust teavitud asutusena. Selleks riik teeb otsuse ja edastab andmed Euroopa Komisjonile, kes kontrollib dokumente ja annab vastava registreerimisnumbri. Igal liikmesriigil on kohustus aktsepteerida teise liikmesriigi teavitatud asutust. Nõudeid vastavushindamist läbiviivatele asutustele käsitleb Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 768/2008/EÜ, 9. juuli 2008, toodete turustamise ühise raamistiku kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 93/465/EMÜ. Nimetatud otsuse kohaselt peavad vastavushindamist läbiviivad asutused olema akrediteeritud. Kõik teavitatud asutused on leitavad Euroopa Komisjoni poolt peetavast nn Nando nimekirjast aadressil <http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/nando/>.

3.1.3.2 Regulatsiooni ettepanek

EL määruse eelnõu kohaselt võib lisaks CE märgile kanda tootele piktogrammi või muu märgise mis osutab erilisele ohule või kasutusviisile. Lähtudes tarbijasõbralikkusest teeme ettepaneku võtta vabatahtlikult kasutusele eraldi märgised nt kasutamine ainult siseruumides, niiskuskindel, külmakindlus jms.

Ehitustoodete vastavushindamise üks probleem on tõhusa riikliku järelevalve puudumine, mis kontrolliks ehitustoodete vastavust neile kehtestatud nõuetele ja asjakohaste tõendamissüsteemide kasutamist. Seetõttu on võimalik turustada ja ehitisse püsivalt paigaldada ehitustooteid, mille vastavushindamine ei ole teostatud korrektselt.

⁶¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 765/2008, 9. juuli 2008, millega sätestatakse akrediteerimise ja turujärelevalve nõuded seoses toodete turustamisega ja tunnistatakse kehtetuks määrus nr 339/93- ELT L 218, 13.8.2008

Näitena võib tuua 2008.a alguse õõnespaneelide turustamise. Teeme ettepaneku tõhustada järelevalvet ehitustoodete osas, samuti teavitatud asutuste üle ning seaduse tasandil fikseerida ka sanktsioon teavitatud asutustele kohustuste rikkumise korral.

Tagamaks teavitatud asutuste finantsvõimekust tasuda enda poolt nõuetele mittevastava tegevuse korral ehitusettevõtjale tekitatud kahju hüvitamist teeme ettepaneku tõsta teavitatud asutuste vastutuskindlustussummat võimaldamaks katta rahalist vastutust.

3.2 Keskkonnamõju hindamine ja keskkonnamõju strateegiline hindamine

3.2.1 Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustuslikkus

3.2.1.1 Lähtekaaluatlused

3.2.1.1.1 Eesti kehtiv õigus

Keskkonnakaitse ja säästev areng on Euroopa Liidu üks prioriteete, mis hõlmab lisaks keskkonna- ja energiasäästule, loodusvarade tõhusamale kasutamisele, ökoinnovatsiooni⁶¹⁹ toetamisele ka keskkonnamõju hindamise meetet.

Tõhusaks keskkonnakaitseks on vaja täpselt hinnata otsuste ja inimtegevuse mõju keskkonnale. Mõju keskkonnale saab uurida kas eelnevalt, kasutades riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise süsteemi, või siis tagantjärele, kasutades keskkonnakaitse kontrolli liikmesriikides, kaasates kõik sidusrühmad⁶²⁰. Ennetamine on keskkonnakaitse ja kodanikele põhjustatud kahju vältimisel oluline tegur⁶²¹.

Näiteks üleujutuste arv kasvab ELis peamiselt kahel põhjusel. Esiteks ollakse üldiselt arvamusel, et kliimamuutused mõjutavad üleujutuste intensiivsust ja sagedust kogu Euroopas, eelkõige ebareeglipäraste paduvihmade sagenemise ja merevee taseme tõusu tõttu. Teine põhjus on inimtegevus, nt ehitustööd jõgedel ja jõevoolu kõrvalejuhtimis- ja kanaliseerimisprojektid ning muu tegevus, mis katab pinnase ja seega vähendab loodusele omast võimet üleujutuse korral liigvett ära juhtida. Seejuures ei võeta meetmeid nimetatud tegevuse keskkonnamõju hindamiseks ja selle korvamiseks. Oht on tõsisem ka seetõttu, et üleujutuste põhjustatud kahju kasvab, sest asustus suure üleujutusohuga piirkondades üha kasvab⁶²².

⁶¹⁹ Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regionide Komiteele säästva tarbimise ja tootmise ning säästva tööstuspoliitika kohta. Tegevuskava, KOM(2008) 397 lõplik, 16.07.2008- kättesaadav <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0397:FIN:ET:PDF>

⁶²⁰ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal Euroopa Liidu keskkonnaõigusaktide mõju tööstuse muutustele- ET C120/15, 16.05.2008

⁶²¹ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal Euroopa Liidu kodanikukaitse mehhanismi parandamine-reageerimine loodusõnnetustele – ET C204/15, 9.08.2008

⁶²² Samas

Linnaarendus aladel, kus traditsiooniliselt on tegeletud metsandusega, ei suurenda mitte ainult tulekahjude ja seega keskkonna hävimise ohtu, vaid tähendab ka seda, et tähelepanu tuleb suunata pigem elanike evakueerimisele kui metsa hävimisele⁶²³. Arvestades asjaolu, et 40 % süsinikdioksiidi heitkogustest tuleb linnadest on Euroopa Liit arvamusel, et linnaplaneerimispoliitika peab olema prioriteet⁶²⁴.

Keskkonnamõju hindamist käsitleb EL seadusandlus, mis on harmoneeritud Eesti seadusandlusesse Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse⁶²⁵ (edaspidi: KeHJS) kaudu.

KeHJS § 2 punkt 1 kohaselt on keskkonnamõju hindamise eesmärgiks teha kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise tulemuste alusel ettepanek kavandatavaks tegevuseks sobivaima lahendusvariandi valikuks, millega on võimalik vältida või minimeerida keskkonnaseisundi kahjustumist ning edendada säästvat arengut, anda tegevusloa andjale teavet kavandatava tegevuse ja selle reaalsete alternatiivsete võimalustega kaasneva keskkonnamõju kohta ning negatiivse keskkonnamõju vältimise või minimeerimise võimaluste kohta ja võimaldada keskkonnamõju hindamise tulemusi arvestada tegevusloa andmise menetluses.

KeHJS § 2 punkt 2 kohaselt on keskkonnamõju strateegilise hindamise eesmärk arvestada keskkonnakaalutlusi strateegiliste planeerimisdokumentide koostamisel ning kehtestamisel, tagada kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja edendada säästvat arengut.

Säästva arengu edendamisel lähtutakse viiest põhimõttest. Keskkonna tervikliku ja kõrgetasemelise kaitse põhimõte, mille kohaselt abinõud inimese ja keskkonna kaitsmisel peavad tagama kõrgetasemelise kaitse, seejuures tuleb tagada keskkonna terviklik kaitse ja arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekanumist ühelt keskkonnahüvelt (keskkonnaelemendilt) teisele. Vältimispõhimõte, mille kohaselt ohte inimesele või keskkonnale tuleb ära hoida. Mida suurem on oht, seda "koormavamaid" meetmeid tuleb rakendada. Ettevaatuspõhimõte, mille kohaselt riske inimesele ja keskkonnale tuleb kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vältida või vahendada rakendades selleks parimat võimalikku tehnikat ja parimat keskkonnatava. Saastaja maksab põhimõte, mille kohaselt inimesele ja keskkonnale ohtude ja riskide põhjustaja kannab kõik nende hindamise, vältimise, vähendamise ja hüvitamisega seotud kulud. Koostööpõhimõte, mille kohaselt inimese ja keskkonna kaitsmine on usaldatud ühiskonnale ja riigile, mis toimivad selle ülesande täitmisel üheskoos. Põhimõte seondub nõudega, et kõik puudutatud institutsioonid ja isikud oleksid suuremal või vähemal määral kaasatud keskkonnaasjade otsustamisse. Keskkonnalastes menetlustes on üldreeglik avatud menetlus.

Keskkonnamõju hindamine ja keskkonnamõju strateegiline hindamine on keskkonnaõiguses ühe keskse printsiibi – ettevaatusprintsiibi – realiseerimise vahendiks ning rajaneb põhimõttel,

⁶²³ Samas

⁶²⁴ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal Euroopa Liidu keskkonnaõigusaktide mõju tööstuse muutustele- ET C 120/15, 16.05.2008

⁶²⁵ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus- RT I 2005, 15, 87... RT I 2008, 34, 209

et mitte haldusorgan, kes annab tegevuslubasid, ei pea tõendama kavandatava tegevuse keskkonnaohutust, vaid seda peab tegema tegevuse arendaja.

Keskkonna mõju on KeHJS tähenduses tegevusega eeldatavalt kaasnev vahetu või kaudne mõju inimese tervisele ja heaolule, keskkonnale, kultuuripärandile või varale.

Riigikohus on keskkonnamõju mõistet täpsustanud määratledes selle järgnevalt: Keskkonnamõju võib seisneda nii vahetus kui ka kaudes, nii koheselt kui ka tunduvalt hiljem avalduvas mõjus vallas elavate inimeste tervisele ja heaolule, keskkonnale, kultuuripärandile või varale⁶²⁶.

Oluline keskkonnamõju – keskkonnamõju on oluline, kui see võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara (KeHJS § 5).

Keskkonnamõju hindamine (edaspidi: KMH) on seotud projekteerimistingimuste, ehitusloa, kirjaliku nõusoleku ja kasutusloa väljastamisega ehk tegevusluba KeHJS tähenduses. Keskkonnamõju strateegiline hindamine on seotud planeeringute kehtestamisega. Euroopa Kohus⁶²⁷ on võtnud seisukoha, et kui siseriikliku õigusega nähakse ette mitmeetapiline teostusloa andmise menetlus, millest esimeses tehakse peamine otsus ja teises etapis täidesaatev otsus, mis ei või väljuda peamise otsusega määratletud piiridest, siis tuleb mõju, mida projekt võib keskkonnale avaldada, kindlaks määrata ja hinnata peamise otsuse tegemise menetluses. Kinnisasja (maa) omand ei oma KMH ja KSH kontekstis tähendust ja see ei ole iseseisva KMH läbiviimise aluseks⁶²⁸.

Keskkonnamõju hindamist korraldab isik, kes kavandab tegevust ja soovib seda ellu viia (*edaspidi: arendaja*). Arendajaks võib olla eraõiguslik juriidiline isik, füüsiline isik või avalik-õiguslik isik, nt riik või omavalitsus. Arendaja kannab kõik keskkonnamõju hindamisega (edaspidi: KMH) seotud kulud. Keskkonnamõju hindab või hindamist juhib füüsiline isik, kellel on keskkonnamõju hindamise litsents, või juriidiline isik asjakohase litsentsiga töötaja kaudu (*ekspert*).

Peale KMH algatamist koostab arendaja koos eksperdiga KMH programmi, mis tuleb avalikustada. KMH programmi peab KMH järelevalvaja heaks kiitma, et arendaja saaks koos eksperdiga hakata kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindama. Programm on sisuliselt lähteülesanne.

KMH programmi alusel hakkavad eksperdid tööle, kusjuures juhul, kui mõju hindamise käigus selguvad uued asjaolud, siis peab keskkonnamõju hindamise aruanne kajastama ka töö käigus selgunud asjaolusid ja nende mõjusid.

Keskkonnamõju tuleb hinnata, kui taotletakse tegevusluba või selle muutmist ja kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju või kui tegevus võib mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala.

⁶²⁶ Riigikohus 28.02.2007 kohtuasi 3-3-1-86-06

⁶²⁷ Euroopa Kohtu (esimene koda) 4.05.2006 otsuse p 104 kohtuasjas C-508/03

⁶²⁸ Riigikohus 19.06.2008 otsuse p 17 kohtuasjas 3-3-1-25-08

Keskkonnamõju strateegilist hindamist (*edaspidi: KSH*) tuleb läbi viia strateegilise planeerimisdokumendi või selle muudatuse koostamise käigus, kusjuures muudatuste koostamisel tuleb eelnevalt hinnata, kas KSH koostamine on vajalik või mitte. Strateegiliseks planeerimisdokumendiks on nii üleriigiline, maakonnaplaneering, üldplaneering kui ka detailplaneering, samuti arengukavad.

KeHJS § 3 kohaselt hinnatakse keskkonnamõju, kui taotletakse tegevusluba või selle muutmist ning tegevusloa taotlemise või muutmise põhjuseks olev kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju või kui kavandatakse tegevust, mis võib üksi või koostoides teiste tegevustega eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala.

KeHJS § 5 sätestab, et keskkonnamõju on oluline, kui see võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara. KeHJS § 6 sätestab loetelu tegevustest, mis on seaduse tasandil fikseeritud olulise keskkonnamõjuga tegevustena. Loetelus on kokku 33 väga konkreetset ehitist või tegevust, mille puhul eeldatakse olulist keskkonnamõju⁶²⁹. Lisaks konkreetsele loetelule on sätestatud punktis 34, et olulise

⁶²⁹ 1) nafta töötlemine, välja arvatud naftast ainult määrdeainete tootmine;

2) kivisöe või põlevkivi gaasistamine või vedeldamine, kui päevas kasutatakse toorainet 500 tonni või rohkem;

3) soojuselektrijaama või muu põletusseadme ehitamine, kui selle nominaalne soojusvõimsus on 300 megavatti või rohkem;

4) tuumaelektrijaama või muu tuumaseadme ehitamine, sulgemine või dekomisjoneerimine, välja arvatud uurimiseseade lõhustava või tuumasünteesmaterjali tootmiseks või töötlemiseks, kui selle maksimaalne soojusvõimsus ei ületa ühte kilovatti püsivat soojuskoormust;

5) tuuleelektrijaama püstitamise veekogusse;

6) tuumkütuse tootmine või rikastamine, kiiritatud tuumkütuse töötlemine või kasutatud tuumkütuse või radioaktiivsete jäätmete käitlemine;

7) kasutatud tuumkütuse või radioaktiivsete jäätmete ajutise või lõpphoiustuspaiga ehitamine;

8) malmi või terase esmane sulatamine;

9) metallimaagist, rikastatud maagist või vanametallist värviliste metallide tootmine metallurgilise või keemilise protsessi või elektrolüüsi abil;

10) asbesti tootmine, asbesti või asbesti sisaldavate toodete töötlemine või käitlemine, kui asbestsemendi valmistoodangu maht ületab 20 000 tonni aastas, hõõrdematerjalide valmistoodangu maht ületab 50 tonni aastas või muude valmis asbesttoodete valmistoodangu maht ületab 200 tonni aastas;

11) aine tootmine tööstuslikus mahus keemilise protsessi abil, kui mitu seadet on järjestatud ja omavahel funktsionaalselt seotud ning toodavad orgaanilisi või anorgaanilisi põhikemikaale, fosfor-, lämmastik- või kaaliumväetisi liht- või liitväetisena, taimekaitsevahendeid või biotsiide, ravimeid keemilise või bioloogilise protsessi käigus või lõhkeaineid;

12) paberi või papi tootmine tootmisvõimsusega vähemalt 200 tonni ööpäevas või pulbi tootmine puidust või samalaadsetest kiudmaterjalidest;

13) kiirtee, 2100 meetri pikkuse või pikema peamaandumisrajaga lennuvälja, üle kümne kilomeetri pikkuse nelja sõidurajaga tee püstitamise või ühe või kahe sõidurajaga tee ehitamine vähemalt nelja sõidurajaga teeks;

14) uue raudteeliini ehitamine või uue raudteejaama ehitamine, kui ühe rajaga raudteeliini puhul on vähemalt neli jaamateed ja kahe rajaga raudteeliini puhul vähemalt viis jaamateed, olemasoleva raudteejaama laiendamine, kui laiendamise tulemusel on raudteejaamas ühe rajaga raudteeliini puhul vähemalt neli jaamateed ja kahe rajaga raudteeliini puhul vähemalt viis jaamateed, või olemasoleva raudteejaama jaamateede pikendamine pikkuseni vähemalt 1000 meetrit, kui raudteejaamas on ühe rajaga raudteeliini puhul vähemalt neli jaamateed ja kahe rajaga raudteeliini puhul vähemalt viis jaamateed;

keskkonnamõjuga tegevuseks on ka selline tegevus, mille keskkonnamõju hindamise kohustus on määratud tegevuse aluseks oleva strateegilise planeerimisdokumendiga. Seega näiteks juhul, kui üldplaneeringus on fikseeritud, et bensiinijaamale tuleb teostada keskkonnamõju hindamine, siis vastavalt seadusele tuleb seda teha⁶³⁰. Kui kavandatav tegevus ei kuulu eeltoodud loetellu, kui tegevus on seotud teatud majandusvaldkondadega⁶³¹,

- 15) siseveekogus sadama või sellise veetee püstitamine, mis on projekteeritud 1350 tonni ületava veeväljasurvega aluste jaoks;
 - 16) sadama või maismaaga ühendatud kai püstitamine, kui see teenindab 1350 tonni ületava veeväljasurvega aluseid;
 - 17) mere süvendamine alates pinnase mahust 10 000 kuupmeetrit, merepõhja tahkete ainete uputamine alates ainete mahust 10 000 kuupmeetrit, muu veekogu süvendamine alates pinnase mahust 500 kuupmeetrit või muusse veekogusse tahkete ainete uputamine alates ainete mahust 500 kuupmeetrit;
 - 18) põhjavee võtmine vähemalt 10 miljonit kuupmeetrit aastas;
 - 19) veejuhtme püstitamine, kui keskmine vooluhulk ületab 100 miljonit kuupmeetrit aastas või kui veehaardes oleva vee keskmine vooluhulk on üle 2000 miljoni kuupmeetri aastas ja veejuhtme kaudu ärājuhitava vee hulk ületab viit protsenti veehaarde aastasest keskmisest vooluhulgast;
 - 20) reoveepuhastusseadme püstitamine, kui selle võimsus on üle 150 000 inimekvivalendi;
 - 21) tundlikule suublale hüdroelektrijaama, tammi, paisu või veehoidla püstitamine või selle rekonstrueerimine;
 - 22) ohtlike jäätmete põletamine, keemiline töötlemine või ladestamine;
 - 23) tavajäätmete põletamine või keemiline töötlemine üle 100 tonni ööpäevas või tavajäätmete prügila püstitamine, kui selle üldmaht on üle 25 000 tonni;
 - 24) vähemalt 1,5 hektari suuruse alaga prügila sulgemine;
 - 25) maagaasi kõrgsurvetrassi, nafta- või keemiatoodete või muude vedelainete transportimiseks üle 40 kilomeetri pikkuse ja 800 millimeetrise läbimõõduga torustiku püstitamine;
 - 26) merepõhjust või maismaalt ööpäevas üle 500 tonni nafta või üle 500 000 kuupmeetri maagaasi ammutamine;
 - 27) niisuguse linnu-, sea- või veisefarmi püstitamine, kus saab kasvatada rohkem kui 85 000 broilerit või 60 000 kana, 3000 nuumsiga arvestuskaaluga igauks üle 30 kilogrammi, 900 emist, 450 lüpsilehma, 600 lihaveist või 900 kuni 24 kuu vanust noorveist;
 - 28) pealmaakaevandamine suuremal kui 25 hektari suurusel alal, allmaakaevandamine või turba mehhaniseeritud kaevandamine;
 - 29) pealmaakaevandamise lõpetamine suuremal kui 25 hektari suurusel alal, allmaakaevandamise või turba mehhaniseeritud kaevandamise lõpetamine;
 - 30) kõrgepingeliini püstitamine, kui selle pinge on üle 220 kilovoldi ja pikkus üle 15 kilomeetri;
 - 31) üle 100 hektari suuruse pindalaga metsamaa või märgala muutmine, nagu kuivendamine või raadamine;
 - 32) naftatoodete terminali püstitamine, kui selle kogumahutavus ületab 100 000 kuupmeetrit;
 - 33) keemiatoodete terminali püstitamine, kui selle kogumahutavus ületab 5000 kuupmeetrit D- või C-kategooria kemikaali, 500 kuupmeetrit B-kategooria kemikaali või 50 kuupmeetrit A-kategooria kemikaali.
- ⁶³⁰ Riigikohus 26.07.2006 otsuse p.9 kohtuasjas 3-3-1-55-06
- 631 1) põllu-, metsa- ja kalamajandus ning maaparandus;
- 2) maavaravaru kaevandamine või kaevise rikastamine, geoloogiline uuring, üldgeoloogiline uurimistöö või maavaravaru kaevandamise lõpetamine;
 - 3) energeetika;
 - 4) metallide tootmine, töötlemine või ladustamine, kaasa arvatud romusõidukite ladustamine;
 - 5) mineraalsete materjalide töötlemine;
 - 6) keemiatööstus;
 - 7) toiduainetööstus;
 - 8) tselluloosi-, paberi-, puidu- või tekstiilitööstus või nahaparkimine;
 - 9) kummitööstus;
 - 10) infrastruktuuri ehitamine või kasutamine;
 - 11) jäätmekäitlus;

siis tuleb vastavalt KeHJS § 6 lõikele 2 hinnata, kas tegevus on eeldatava keskkonnamõjuga või mitte. Selliste tegevuste loetelu võib nimetada nn eelhinnanguga tegevusteks. Eelhinnanguga tegevuste loetelu on nn lahtine loetelu, sest punktis 22 on fikseeritud sõnastus: “22) muu tegevus, mis võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju.” Lisaks KeHJS-le reguleerib eelhinnanguga tegevuste loetelu Valitsuse määrus, mis jätab samuti loetelu lahtiseks⁶³². Euroopa Kohus on leidnud, et keskkonnamõju hindamine on kohustuslik tingimusel, et on olemas tegevuskoha ala olulise mõjutamise võimalus või oht. Arvestades eriti ettevaatusprintsipiiga, on selline oht olemas niipea, kui objektiivsete elementide alusel ei saa välistada seda, et nimetatud kava või project (tegevuse) mõjutab asjaomast ala olulisel moel⁶³³.

Kohustuslikuna tuleb keskkonnamõju hinnata ka siis, kui olulise keskkonnamõjuga loetletud tegevuse (so KeHJS § 6 lõikes 1 toodud loetelu) ja nn eelhinnanguga tegevuse puhul tegevuse või käitise muutmine või ehitise laiendamine või rekonstrueerimine toob kaasa eeldatavalt olulise keskkonnamõju või kui tegevus või käitis muutmise või ehitise laiendamise või rekonstrueerimise tulemusel tervikuna tekib eeldatavalt oluline keskkonnamõju. See seaduse punkt kehtib alates 1.08.2008 ja on otseselt seotud Euroopa Kohtu otsusega⁶³⁴, milles leiti, et oleks liialt lihtsustav ja selle lähenemisega vastuolus, kui projekti või selle muudatuse keskkonnamõju hindamisel arvestataks üksnes kavandatavate tööde otseste mõjudega, võtmata arvesse keskkonnamõjusid, mida võivad avaldada nende tööde tulemuste kasutamine ja käitamine. Ühtlasi kinnitab ka direktiivi 85/337 artiklis 3 esitatud loetelu keskkonnamõju hindamisel arvesse võetavatest teguritest, nagu projekti mõju inimestele, loomadele, taimedele, pinnasele, veele, õhule või kultuuripärandile, et keskkonnamõju, mille hindamise võimaldamisele direktiiv 85/337 on suunatud, ei ole üksnes kavandatavate tööde mõju, vaid eelkõige ka teostatava projekti mõju⁶³⁵. Nimetatud KeHJS sättes sisaldub ka keeld projekti osadeks jaotamiseks⁶³⁶. Sättes ei ole kajastatud territoriaalset põhimõtet, mille kohaselt võivad

-
- 12) turismimajandus;
 - 13) pinnatöötlus või -viimistlus orgaaniliste lahustite abil;
 - 14) vineeri või puitkiudplaatide tootmine;
 - 15) grafiidi (tempersüsi) või elektrografiidi tootmine põletamise või grafiidistamise teel;
 - 16) ohtliku kemikaali, kaasa arvatud kütuse ladustamine;
 - 17) loomakorjuse või loomsete jäätmete kõrvaldamine või taaskasutus;
 - 18) vee erikasutus;
 - 19) puhke-, spordi- või virgestusalade rajamine;
 - 20) keraamika- või klaasitööstus;
 - 21) reovee ja setete käitlemine;
 - 22) muu tegevus, mis võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju.

632 Vabariigi Valitsuse 29. augusti 2005. a määrus nr 224 Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust, täpsustatud loetelu- RTI, 08.09.2005, 46, 383

633 Euroopa Kohus (teine koda) 10.01.2006 otsuse p 40 kohtuasjas C-98/03

634 Euroopa Kohus (teine koda) 16.09.2004 otsuse p 59 kohtuasjas C-227/01

635 Euroopa Kohtu (teine koda) 28.02.2008 otsuse punktid 41-46 kohtuasjas C-2/07

636 Euroopa Kohtu (kolmas koda) 25.07.2008 otsuse p 44 kohtuasjas C-142/07

teatud geograafilisel alal asuvad iseseisvad KMH hindamise kohustuseta käitised kogumina vajada tegutsemiseks KMH läbiviimist⁶³⁷.

Seega juhtudel, kui taotletakse ehitusluba, kirjalikku nõusolekut, kasutusluba või projekteerimistingimusi ning kavandatav tegevus toob kaasa eeldatavalt olulise keskkonnamõju, tuleb teha vastavalt keskkonnamõju hindamine.

Keskkonnamõju strateegilist hindamist korraldatakse strateegilise planeerimisdokumendi koostamise käigus enne strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamist õigusaktiga⁶³⁸, kui:

see dokument koostatakse põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, transpordi, jäätmekäitluse, veemajanduse, telekommunikatsiooni või turismi valdkonnas ja selle alusel kavandatakse eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga tegevust,

on üleriigiline, maakonna- või üldplaneering,

on detailplaneering, mille alusel kavandatakse eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga tegevust või

on aluseks tegevusele, mis eeldatavalt avaldab Natura 2000 võrgustiku alale olulist mõju.

Loetelust tuleb välja üheselt, et strateegilisele dokumendi koostamise käigus tuleb teha keskkonnamõju strateegiline hindamine (edaspidi: KSH). Sellisteks ehitamisega seonduvateks KSH teostamise vajadusega dokumentideks on lisaks KEHJS-s nimetatud üleriigilisele planeeringule, maakonnaplaneeringule, üldplaneeringule ja teatud juhtudel detailplaneeringule ka ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni arendamise kava⁶³⁹, jäätmekava⁶⁴⁰, sotsiaalhoolekande arengukava⁶⁴¹ ja ka kaugküttepiirkonna määramist käsitlev omavalitsuse akt⁶⁴².

KeHJS § 33 lõike 2 kohaselt tuleb strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasnevat keskkonnamõju vajaduse korral hinnata ka siis, kui eelnevalt nimetatud strateegilises planeerimisdokumendis tehakse muudatusi või kui eelnevalt nimetatud strateegilise planeerimisdokumendiga kavandatakse tegevust, mille jaoks on vaja tegevusluba.

KeHJS § 2 lg 1 ja § 34 p 4 kohaselt on KMH ja KSH eesmärgiks alternatiivsete lahenduste selgitamine ja nendest sobivaima leidmine. Seetõttu on alternatiivid KMH ja KSH puhul kohustuslikud. Alternatiivide puhul on tavalisem lahendus käsitleda kahte alternatiivi: 0-alternatiivi ja arendaja poolt soovitud alternatiivi.

0-alternatiivina kirjeldatakse olemasoleva olukorra jätkumist, kusjuures olemasolevaks olukorraks peetakse hetke olukorda. Sellisel juhul võib aga tekkida situatsioon, et olemasolev hetkeolukord on õigusevastane (nt ohtlikke ehitisi ei tohi ehitusseaduse kohaselt olla, sest ohu ilmnemisel peab ehitise omanik koheselt ohuallika likvideerima) ja kuna avalik võim ei saa

⁶³⁷ Euroopa Kohus (kolmas koda) 8.09.2005 otsuse p 88 kohtuasjas C-121/03

⁶³⁸ KeHJS § 33 lg 1

⁶³⁹ Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus- RT I 1999, 25, 363... RT I 2005, 37, 280

⁶⁴⁰ Jäätmeseadus- RT I 2004, 9, 52... 2007, 66, 408

⁶⁴¹ Sotsiaalhoolekande seadus- RT I 1995, 21, 323... RT I 2008, 58, 329

⁶⁴² Kaugkütteseadus- RT I 2003, 25, 154... 2007, 66, 408

aktsepteerida õigusvastase olukorra jätkumist, siis ei saa ka aruande heakskiitmisel teha positiivset otsust olemasoleva olukorra jätkamise kasuks.

Teine tüüpiline viga on seotud 0-alternatiivi puhul maa sihtotstarbe ja ehitiste kasutamise otstarbega. Nimelt maa sihtotstarve on tunduvalt üldistatum, kui ehitise sihtotstarve ja nii võib näiteks tootmismaa olla nii sadamaehitiste maa, tööstushoonete maa kui ka põllumajandustootmise maa. Kuna ehitise kasutamise otstarve on tunduvalt kitsam, siis tuleks lähtuda eelneva tegevuse fikseerimisel riiklikus ehitisregistris registreeritud ehitise kasutamise otstarbest. Siinkohal tekib ka probleem eelnevalt pika aja jooksul kasutuseta ehitiste puhul, sest kindlasti ei ole võimalik väita, et olemasolevaks olukorraks on nt kasutatav katlamaja, kui tegelikkuses see katlamaja töötas viimati kümme aastat tagasi. Sellisel juhul ei ole ka põhjendust asukoha alternatiivide käsitlemata jätmisele, kuna see tekitab kunstlikult olukorra, et soovitud tegevus peab kindlasti üldse toimuma konkreetsel kinnistul. Keskkonnamõju hindamise tegelik ja ka vastavalt seadusandluses fikseeritud eesmärk on reaalselt toimivaid ettepanekuid kavandatavaks tegevuseks sobivaima lahendusvariandi valikuks, millega on võimalik vältida või minimeerida keskkonnaseisundi kahjustumist ning edendada säästvat arengut. Seega võib olla olukord, kus eesmärgile vastavam lahendus on teostada soovitud tegevus mõnel muul kinnistul. Kindlasti ei saa asukoha valikul olla peamiseks argumendiks arendaja poolt juba tehtud kulutused. Analoogiliselt on Riigikohus märkinud seoses keskkonnamõju strateegilise hindamisega planeeringumenetluses⁶⁴³: *”Planeerimismenetluse kuludel saab määrav tähtsus olla vaid siis, kui planeeringu kehtestamisele ei ole olulisi sisulisi vastuväiteid. Mingit tähendust ei saa planeerimisotsuse tegemisel olla planeeringus ettenähtud hoone ehitusprojekti ettevalmistamise kuludel. Planeeringu algataja saab tarbetuid kulutusi vähendada, kui ta uurib eelnevalt planeeringu kehtestamise reaalseid väljavaateid ega võta põhjendamatu riski seoses oluliste õigushüvede kahjustamisega.”*

Olukord, kus 0-alternatiivile lisaks on käsitletud vaid arendaja soovitud tegevust, võib tihti viia ebaõigete tulemiteni⁶⁴⁴. Nimelt võib olla parim lahendus muu kolmas alternatiiv, mida aga üldse ei hinnata. Näiteks juhul, kui soovitakse rajada jäätmete põletusjaama üle 100 tonni prügi põletamiseks, siis võib keskkonnale parim lahendus olla hoopis kuni 70 tonni prügi põletamine. Kuna aga alternatiivina sellist lahendust ei käsitletud, siis ei saadud ka parimat lahendust teada. Alternatiividena saab käsitleda ka soovitatavate tegevuste asukohti. Riigikohus⁶⁴⁵ on siin leidnud, et juhul, kui detailplaneeringuga reguleeritakse eraõiguslikule isikule kuuluva maa kasutamist, ei ole keskkonnamõju strateegilisel hindamisel ja planeerimisdiskretsiooni teostamisel kohustuslik kaaluda alternatiivseid asukohti kavandatava tegevuse läbiviimiseks väljaspool planeeritavat ala.

Keskkonnamõju hindamise aluseks peaks olema objektiivsete andmete saamine ja kasutamine hindamise käigus. See nõuab analüüside ja uuringute läbiviimist, mis on majanduslikult kulukad. Kui analüüsida teostatud keskkonnamõjude hindamisi, siis tuleb nentida, et uuringuid ja analüüse ei teostata reeglina piisavalt. Tüüpiline on olukord, kus on jäetud

⁶⁴³ Riigikohus 14.10.2003 otsus p 42 kohtuasjas 3-3-1-54-03

⁶⁴⁴ Euroopa Kohus (teine koda) 26.10.2006 otsuse p 29 kohtuasjas C-239/04

⁶⁴⁵ Riigikohus 15.01.2009 otsuse p 21 kohtuasjas 3-3-1-87-08

tegemata nt veeanalüüsid, kuigi kahtlustatakse vee saastumist. Teiseks selliseks näiteks on ala keskkonnatundlikkuse hindamata jätmise⁶⁴⁶. Sotsiaalmajanduslike mõjude osas ei käsitleta tavapäraselt kahte teemat- vara väärtuse muutus ja mõju inimeste tervisele. Kui nimetatud teemad on käsitletud, siis on need reeglina väga formalistlikud. Näiteks on negatiivsed mõjuallikad loetletud, kuid ei ole üldse selgitatud, kuidas nimetatud tegevused täpsemalt mõjutavad inimeste tervist, heaolu ja vara. Samuti uuritakse tegeliku mõju teadasaamiseks liiga kitsast piirkonda või ei kajastata mõnda protsessi täies mahus või ei käsitleta vastavalt õigusaktidele⁶⁴⁷. Näiteks kajastatakse reovee kanaliseerimist mahutitesse, kui ei käsitleta enam hilisemat sama vee puhastamise teemat või kajastatakse ohtlikke ehitisi õiguspärase olukorra ühe osana.

KMH kui ka KSH käigus teostatud uuringute puhul on üheks probleemiks asjaolu, et aruandes ei kajastata uuritavaid asjaolusid teaduslike põhimõtete kohaselt. Seega tekib olukord, kus on teoreetiliselt võimalik keskkonnale olulise taime, linnu või looma naasmine konkreetsesse asukohta, aga lähtudes praktikast leitakse, et selline käitumine ei ole tõenäoline. Euroopa Kohus on leidnud, et looduskeskkonnale tundlikele aladele võib tegevuseks anda loa vaid siis, kui teaduslikust seisukohast ei ole mingisugust põhjendatud kahtlust negatiivse mõju puudumise suhtes⁶⁴⁸. Teaduslikust seisukohast tuleb vaadelda ka kogu ala terviklikkuse küsimust nii selle konkreetse tegevuse kui ka selle erinevate aspektide osas⁶⁴⁹. Looduskaitsealadel KMH-de või KSH-de läbiviimisel tuleb kindlaks teha, kas soovitud tegevus ohustab ala kaitse-eesmärke⁶⁵⁰. Kui tegevus ei ohusta kaitse-eesmärke, siis kuna Euroopa Liidu looduskaitse direktiividele tugineva Natura 2000 võrgustiku kujundamise eesmärk on pigem toetada säästvat arengut kui välistada igasugune majandustegevus, on soovitud tegevus võimalik⁶⁵¹. Loodustundlike alade puhul tuleb välja selgitada seal paiknevate isendite arv ning võrrelda neid lähipiirkonna analoogsetel aladel paiknevate isendite arvuga ja elamistingimustega ning vajadusel määrata täiendavaid looduskaitsealasid⁶⁵².

KMH ja KSH üheks eesmärgiks on ka ennetus- ja leevendusmeetmete väljapakumine. Ehitistega seotud KMH-de ja KSH-de puhul eeldab see nii eelnevalt kindlakstehtud mõjutusi kui ka konkreetseid tegevusloa rakendamisel kasutatavaid keskkonnamõjutusi vähendavaid meetmeid, sh vajadusel ka ehitustehniliste tingimuste väljatoomist aruandes⁶⁵³. Kui tegevusloa rakendamisel käsitletakse mingi toorme tekkimist või edasist tegevusloa asukohast väljaspool paiknevat kaitlust, siis peab ka see kajastuma aruandes⁶⁵⁴.

Ennetusmeetmeks loetakse ka kohustus kasutada arendaja poolt parimat võimalikku tehnikat (PVT), kusjuures KMH ja KSH käigus tuleb parim võimalik tehnika kindlaksmäärata või

⁶⁴⁶ Euroopa Kohus 3.07.2008 otsuse p 109 kohtuasjas C-215/06

⁶⁴⁷ Euroopa Kohus (teine koda) 25.10.2007 otsuse p 105 kohtuasjas C-248/05

⁶⁴⁸ Euroopa Kohus (teine koda) 26.10.2006 otsuse p 20 kohtuasjas C-239/04

⁶⁴⁹ Euroopa Kohus (suurkoda) 7.09.2004 otsuse p 61 kohtuasjas C-127/02

⁶⁵⁰ Euroopa Kohus (neljas koda) 4.10.2007 otsuse p 35 kohtuasjas C-179/06

⁶⁵¹ Riigikohus 25.09.2008 otsuse p 18 kohtuasjas 3-3-1-15-08

⁶⁵² Euroopa Kohus (teine koda) 13.12.2007 otsuse p 118 kohtuasjas C-418/04

⁶⁵³ Euroopa Kohus (neljas koda) 20.09.2007 otsuse p 83 kohtuasjas C-304/05

⁶⁵⁴ Euroopa Kohus (teine koda) 23.11.2006 otsuse p 57 kohtuasjas C-486/04

fikseerida kasutamise tingimused. Parimaks võimalikuks tehnikaks ei loeta vananenud tehnikat, kontrollimeetmeid või järk-järgulist sulgemist⁶⁵⁵. Lisaks peab aruanne kajastama ka seiremeetmeid ehk siis tegevusloa rakendamisel tekkivate tingimuste mõõtmiseks vajalikke meetmeid.

Keskkonnamõju hindamise kohustuslikkus on KeHJS-s toodud üldisemalt ning adressaadile üheselt mittemõistetavalt, mistõttu tihtipeale ei tehta vastavalt keskkonnamõju hindamist või keskkonnamõju strateegilist hindamist, kuigi seda peaks tegema. Näiteks uutele tiheasustuses paiknevatele aladele arenduste tegemisel ei nõuta KSH-d (planeeringu staadiumis) ega KMH-d (ehitusloa või kasutusloa staadiumis). Sama on juhtum kaubanduskeskuste, parklate, lõbustusparkide ehitamisel. Selline olukord, kus otsustaja omavalitsuse tasandil ei saa aru KMH või KSH algatamise vajalikkusest on vastuolus EL seadusandlusega⁶⁵⁶.

KeHJS-s ei ole üheselt arusaadavalt fikseeritud põhimõtet, mida teha nn mitmeetapilise loa puhul. Sellise loa illustreerimiseks on nn Steri juhtum, kus tootmishoone ehitati hajaasustusse projekteerimistingimuste alusel, sellele väljastati ehitusluba ja anti kasutusluba ning keskkonnamõju hindamise küsimus kerkis üles alles kiirgustegevusloa väljastamisel⁶⁵⁷. Euroopa Kohus on selgelt väljendanud seisukohta, et juhul, kui mitmeetapilise loa väljastamisel ei ole eelnevas etapis KMH-d teostatud, siis tuleb järgnevas etapis seda nõuda⁶⁵⁸.

Väga levinud on ka juhtumid, kus detailplaneeringus nähakse ette tegevus, milleks on vaja tegevusluba, millele peab omakorda eelnema keskkonnamõju hindamine. Detailplaneering kehtestatakse, antakse välja ehitusluba ja seejärel vastavat asjassepuutuvat tegevusluba taotledes, nt välisõhu saasteluba, selgub, et sellist ehitist sellise detailplaneeringu järgi kasutusele ei saa võtta. Nt Euroopa Kohtu otsus⁶⁵⁹, mis käsitles keskkonnamõju hindamise väljajätmist linnapiirkonda ostu- ja vaba aja keskuse ehitamise projektist. Selle projekti keskkonnamõju määras ja vajaduse hindamise järele tingis erasõidukiga keskust külastavate reisijate hinnanguline arv.

Planeeringutega seoses on kõige levinumaks rikkumiseks keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamata jätmine. Siin võib rikkumised jagada kaheks. Esiteks on tüüpiliseks näiteks situatsioon, kus on olemas maakonnaplaneering, millele ei ole eelnevalt tehtud KSH-d ja teemaplaneeringu algatamisel otsustatakse, et KSH-d ei algatata. Õiguslikus mõttes on tegemist olukorraga, kus on kaheldav KeHJS § 31 lõike 2 kohaldamise õiguslikkus, sest sätte mõtte kohaselt on KSH kaalumise korrektne ainult siis, kui eelnevalt on planeerimisdokumendile KSH teostatud. Nt juhud, kui eelnevalt ei ole üldplaneeringule KSH-d teostatud ja nüüd soovitakse koostada teemaplaneeringut ilma KSH-d tegemata.

⁶⁵⁵ Euroopa Kohus (teine koda) 7.07.2005 otsuse p-d 49 ja 50 kohtuasjas C-364/03

⁶⁵⁶ Euroopa Kohtu (kuues koda) 10.07.2008 määruse p-d 47 ja 51 kohtuasjas C-156/07

⁶⁵⁷ Riigikohtu 30.09.2008 otsuse p 16 kohtuasjas 3-3-1-52-08

⁶⁵⁸ Euroopa Kohus (esimene koda) 4.05.2006 otsuse p 48 kohtuasjas C-290/03

⁶⁵⁹ Euroopa Kohus (kolmas koda) 16.03.2006 otsus kohtuasjas C-332/04

Teiseks rikkumise näiteks on olukord, kus apelleeritakse algatamata jätmist põhjendusega, et planeeringu elluviimisega ei kaasne tegevusi, mis muudaksid füüsilist keskkonda. Järgnevalt näide maakonna teemaplaneeringu KSH algatamata jätmise põhjendusest. „Teemaplaneeringu eesmärgiks on tuua esile piirkonnad, mis vajavad erilist tähelepanu ja investeeringuid paremate elamistingimuste loomiseks. Nende piirkondade olukorra parandamiseks nähakse ette meetmeid eeskätt olemasolevate sotsiaalse infrastruktuuri objektide teenuste kättesaadavuse parandamiseks, mitte uute objektide rajamiseks. Seega ei kaasne antud teemaplaneeringu elluviimisega olulist mõju keskkonnale keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse mõistes. (kättesaadav <http://www.ametlikudteadaanded.ee/index.php?act=1>). Sellise KSH algatamata jätmise korral tekib küsimus, kas tõesti ei ole maakonnaplaneering üldplaneeringute koostamisel kohustuslik (kuigi nii planeerimisseadus kui ka praktika väidavad vastupidist) ja juhul, kui siiski on, siis kuidas saab kehtestada teemaplaneeringu, mille puhul ei ole keskkonnamõju vaadeldud. Selline olukord läheb vastuollu haldusmenetluse seaduse sätetega. Eriti problemaatiliseks muutub olukord, kui kohalik omavalitsus üldplaneeringut koostades jõuab järeldusele, et keskkonnakaalutlusi silmas pidades ei tohi maakonnaplaneeringus toodud lahendusi rakendada. Järelikult ei olnud kehtestatud maakonnaplaneering kohane seatud eesmärgi suhtes.

Eeltoodud maakonnaplaneeringu KSH algatamata jätmise juhtumitega on samased üldplaneeringute KSH-de algatamata jätmised, so üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute puhul on jäetud KSH tegemata. Kui üldplaneeringule ei ole KSH-d tehtud, siis peaks detailplaneeringule, mis muudab üldplaneeringut, kohalduma KSH kohustus. Kui üldplaneeringule on KSH tehtud, siis detailplaneeringu kaudu üldplaneeringu muutmise korral tuleb eraldi käsitleda KSH algatamata jätmist. Eriti problemaatiline on KSH algatamata jätmise ehituskeeluvööndi vähendamise korral. Nimelt näeb looduskaitse seaduse § 40 ette, et ranna ja kalda ehituskeeluvööndit võib suurendada või vähendada, arvestades ranna või kalda kaitse eesmärgi ning lähtudes taimestikust, reljeefist, kõlvikute ja kinnisasjade piiridest, olemasolevast teede- ja tehnovõrgust ning väljakujunenud asustusest. Eeltoodud tingimustest tulenevalt on vajalik keskkonnamõju hindamine. Reeglina üldplaneeringut muutvatele detailplaneeringutele KSH-d ei tehta.

Kui kohalik omavalitsus leiab, et KHM heakskiidetud aruandes esitatud lahendused ei taga parimate lahenduste elluviimist või ei vasta aruanne seadusandlusele, siis on tal õigus pöörduda oma huvide kaitseks kohtusse. Kui selline õigus puuduks, siis peaks kohalik omavalitsus väljastama ehitusloa ja hilisemalt ka kasutusloa ehitisele ka sellisel juhul, kui selline ehitise selgelt tekitab negatiivseid keskkonnamõjusid. Keskkonnamõju hindamise aruande heakskiitmise otsust tuleb lugeda HMS § 51 lg 1 p 2 kohaseks eelhaldusaktiks ehitusloa ja hilsema kasutusloa väljastamisele, kuna selle tulemustest lähtumine on nimetatud tegevuslubade väljastajale õiguslikult siduv Eelhaldusakt on vaidlustatav ka iseseisvalt ja antud juhul on kohalikul omavalitsusel valida, kas anda välja ehitusluba KMH heakskiidetud aruande tingimustele vastavalt või vaidlustada heakskiitmise otsus.

KSH aruande põhilisteks puudusteks on KMH aruandega samaselt alternatiivide puudumine ning uuringute/analüüside vähene teostamine. Levinud on KSH ja planeeringu koosmenetlemine, mis tekitab alternatiivide käsitlemise osas teravalt küsimusi. Nimelt, kui üldplaneering on vastu võetud ning sellele vastuvõetud lahendusele teostatakse KSH, siis tegelikkuses alternatiivseid lahendusi üldse ei käsitletud. Vaadeldes üldplaneeringute KSH-de

teostamist on selgelt näha, et alternatiivseid lahendusi kohaliku omavalitsuse poolt soovitud lahendustele reeglina ei käsitleta. Seda põhjusel, et kohalik omavalitsus ei soovi reeglina enda poolt väljapakutule kõrvale muid lahendusi. Üldplaneeringute puhul on jõutud ka selleni, et planeeringu avalikustamisel valla või linna elanike poolt soovitud lahendustele ei teostata KSH käigus mingeid uuringuid/analüüse/hindamisi, sest kohalik omavalitsus eelnevalt elimineerib väljapakutud lahendused. Siinkohal on vajalik meenutada Riigikohtu poolt leitud, et asukohavalik koos alternatiivide kaalumise ja vaid üks kava menetlusetappidest⁶⁶⁰. Selleks, et oleks KSH käigus võimalik alternatiivlahendusi, mis eeldavad ka arendaja (antud juhul kohaliku omavalitsuse) poolt käsitlemata jäetud lahendus, modelleerida ja hinnata, on vajalik lahutada KSH teostamine kohaliku omavalitsuse poolsest mõjutusest ehk lahutada planeerimismenetlusest.

Erinevalt KMH heakskiidetud aruandest KSH heakskiidetud aruanne maavalitsusele ja kohalikele omavalitsustele kohustuslik ei ole. Küll peab aga nii riik kui ka kohalik omavalitsus põhjendama KSH heakskiidetud aruandes toodust erinevat lahendust ning põhjendus peab vastama haldusmenetluse seadusele.

3.2.1.1.2 Eesti õigus ja seotud Euroopa Liidu õigusega

Keskkonnamõju hindamist käsitleb Euroopa Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ, 27.06.1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta⁶⁶¹, Euroopa Nõukogu direktiiv 97/11/EÜ, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta⁶⁶², Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega⁶⁶³. Keskkonnamõju strateegilist hindamist käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta⁶⁶⁴.

Lisaks direktiividele on käsitletud keskkonnamõju hindamist ja keskkonnamõju strateegilist hindamist paljudes EL erinevate institutsioonide aruannetes ja otsustes. Viimasena fikseeriti keskkonnamõju hindamise kohustuslikkust Euroopa Nõukogu 20.10.2008 otsusega⁶⁶⁵

⁶⁶⁰ Riigikohus 09.03.2005 otsuse p 28 kohtuasjas 3-3-1-88-04

⁶⁶¹ Euroopa Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ, 27.06.1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta-EÜT L175, 5.07.1985

⁶⁶² Nõukogu direktiiv 97/11/EÜ, 3. märts 1997, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta- EÜT L 73, 14.3.1997

⁶⁶³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega- ELT L 156, 25.6.2003

⁶⁶⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta- EÜT L 197, 21.7.2001

⁶⁶⁵ Euroopa Nõukogu otsus, 20. oktoober 2008, 2008/871/EÜ, millega kiidetakse Euroopa Ühenduse nimel heaks ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni 1991. aasta piiriülese keskkonnamõju hindamise Espoo konventsiooni keskkonnamõju strateegilise hindamise protokoll- ELT L 308, 19.11.2008

heakskiidetud Piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsiooni keskkonnamõju strateegilise hindamise protokollis⁶⁶⁶ (*edaspidi: Protokoll*), mille lisas I on fikseeritud kohustusliku keskkonnamõju hindamisega tegevused⁶⁶⁷ ja lisas II on fikseeritud need 90 tegevust⁶⁶⁸, mille puhul tuleb eraldi kaaluda keskkonnamõju hindamise algatamist. Protokollis

666 Piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsiooni keskkonnamõju strateegilise hindamise protokoll-*ELT L 308, 19.11.2008*

⁶⁶⁷ Naftatöötlemisettevõtted (välja arvatud ettevõtted, kus toornaftast valmistatakse üksnes määrdeaineid) ja päevas vähemalt 500 tonni sütt või bituumenkilti gaasistavad või veeldavad rajatised.

2. Soojuselektrijaamad ja muud põletusrajatised, mille soojatootlikkus on vähemalt 300 megavatti, ja tuumaelektrijaamad ning muud tuumareaktorid (välja arvatud lõhustuvate ja muundmaterjalide tootmiseks ja muundamiseks mõeldud uurimisrajatised, mille suurim võimsus ei ületa 1 kilovatti pidevat soojusvõimsust).

3. Rajatised, mis on ette nähtud üksnes tuumkütuse tootmiseks või rikastamiseks, kasutatud tuumkütuse töötlemiseks või ladustamiseks, radioaktiivsete jäätmete lõpphoiustamiseks ja töötlemiseks.

4. Suured rajatised malmi ja terase esmaseks sulatuseks ning mitteraudmetallide tootmiseks.

5. Rajatised asbesti kaevandamiseks ning asbesti ja asbesti sisaldavate toodete töötlemiseks ja muundamiseks, kui neis toodetakse: asbestsemendist valmistooteid üle 20 000 tonni aastas; hõõrdematerjale üle 50 tonni valmistooteid aastas; muid tooteid, milles kasutatakse üle 200 tonni asbesti aastas.

6. Keemiakombinaadid.

7. Kiirteede, ekspressteede ja pikamaavedudeks vajalike raudteede ja vähemalt 2 100 m peamaandumisrajaga lennuväljade ehitamine.

8. Suure läbimõõduga nafta- ja gaasitorujuhtmed.

9. Kaubasadamad, samuti siseveeteed ja siseveeliikluseks mõeldud sadamad enam kui 1 350-tonniste laevadele.

10. Jäätmekõrvaldusrajatised mürgiste ja ohtlike jäätmete põletamiseks, keemiliseks töötlemiseks või ladestamiseks.

11. Suuremad tammid ja veehoidlad.

12. Põhjaveevõtuga seotud toimingud, kui võetava vee kogus on vähemalt 10 miljonit kuupmeetrit aastas.

13. Tselluloosi ja paberi tootmine üle 200 õhukuiva tonni päevas.

14. Laialdane metallimaakide või söe kaevandamine, kohapealne tootmine ja töötlemine.

15. Süsivesinike tootmine avamerel.

16. Suured rajatised nafta, naftakeemia- ja keemiatoodete ladustamiseks.

17. Suurte piirkondade raadamine.

668 1. Maakorraldusprojektid.

2. Projektid harimata maa või poollooduslike alade kasutuselevõtuks intensiivpõllunduses.

3. Põllumajanduslikud veemajandusprojektid, sealhulgas niisutus- ja kuivendustööd.

4. Rajatised intensiivkarjakasvatuseks (sealhulgas kodulinnukasvatus).

5. Esmakordne metsastamine ja raadamine maakasutusviisi muutmiseks.

6. Intensiivkalakasvatus.

7. Tuumaelektrijaamad ja muud tuumareaktorid, sealhulgas nende jaamade või reaktorite lammutamine või kasutusest kõrvaldamine (välja arvatud lõhustuvate ja muundmaterjali tootmiseks ja muundamiseks mõeldud uurimisrajatised, mille suurim pidev soojusvõimsus ei ületa 1 kilovatti), mida ei ole nimetatud I lisas.

8. Elektri-õhuliinide ehitamine, mille pinged on vähemalt 220 kV ja pikkus vähemalt 15 km ning muud projektid elektri edastamiseks õhuliinide kaudu.

9. Tööstusrajatised elektri, auru ja sooja vee tootmiseks.

10. Tööstusrajatised gaasi, auru ja sooja vee edastamiseks.

11. Fossiilkütuste ja maagaasi maapealne ladustamine.

12. Põlevate gaaside maa-alune ladustamine.

13. Söe ja ligniidi tööstuslik brikettimine.

14. Hüdroelektrijaamad.

15. Rajatised tuulejõu kasutamiseks energiatootmises (tuuleelektrijaamad).

-
16. Muud kui I nimetatud rajatised, mis on ette nähtud: — tuumkütuse tootmiseks või rikastamiseks; — kasutatud tuumkütuse töötlemiseks; — kasutatud tuumkütuse lõppladustamine; — üksnes radioaktiivsete jäätmete lõppladustamiseks; — üksnes kasutatud tuumkütuse ladustamiseks (kavandatud rohkem kui 10 aastaks) mujal kui tekkekohas; või — radioaktiivsete jäätmete töötlemiseks ja ladustamiseks.
 17. Karjäärid, avakaevandamine ja turbatootmine, mida ei ole nimetatud I lisas.
 18. Allmaakaevandamine, mida ei ole nimetatud I lisas.
 19. Maavarade kaevandamine mere- või jõepõhjast (tragidega).
 20. Sügavapuurimine (eelkõige puurimine maasoojuse kasutamiseks, puurimine tuumajäätmete ladustamiseks, puurimine veevarude kasutamiseks), välja arvatud puurimine pinnase püsivuse uurimiseks.
 21. Maapealsed tööstusrajatised söe, nafta, maagaasi ja maakide ning bituumenkildi tootmiseks.
 22. Malmi ja terase esmane sulatamine, välja arvatud I lisas nimetatu.
 23. Rajatised malmi või terase tootmiseks (esmane või teisene sulatamine), sealhulgas pidevvalu.
 24. Rajatised raudmetallide töötlemiseks (kuumvaltspingid, haamersepikojad, kaitsva sulatatud metallpinde paigaldamine).
 25. Raudmetallide valukojad.
 26. Rajatised muude toormetallide kui raua tootmiseks maakidest, rikastatud maakidest või teisestest toormetest metallurgiliste, keemiliste või elektrolüütiliste menetlustega, välja arvatud I lisas nimetatud.
 27. Rajatised, kus sulatatakse, sealhulgas sulandatakse mitteraudmetalle, välja arvatud väärismetallid, kuid kaasa arvatud teised tooted (puhastamine, valamine jne), välja arvatud I lisas nimetatud.
 28. Rajatised metallide ja plastide pindtöötlemiseks elektrolüütilise või keemilise menetlusega.
 29. Mootorsõidukite tootmine ja kokkupanemine ning sõidukimootorite tootmine.
 30. Laevatehased.
 31. Rajatised õhusõidukite ehitamiseks ja parandamiseks.
 32. Raudteeseadmete tootmine.
 33. Metallistantsimine lõhkeaine abil.
 34. Rajatised metallimaakide särdamiseks ja paagutamiseks.
 35. Koksiahjud (sõe utmine).
 36. Tsemenditehased.
 37. Rajatised klaasi, sealhulgas klaaskiudude valmistamiseks.
 38. Rajatised mineraalainete sulatamiseks, sealhulgas mineraalkiudude valmistamiseks.
 39. Keraamiliste toodete, eelkõige katusekivide, telliste, tulekindlate telliste, kahhelkivide, kiviesemete või portselani valmistamine põletamise teel.
 40. Rajatised kemikaalide tootmiseks või vahesaaduste töötlemiseks, välja arvatud I lisas nimetatud.
 41. Taimekaitsevahendite ja ravimite, värvide ja lakkide, elastomeeride ja peroksiidide tootmine.
 42. Rajatised nafta, naftakeemia- või keemiatoodete ladustamiseks, välja arvatud I lisas nimetatud.
 43. Taimse ja loomse õli ja rasva tootmine.
 44. Loomsete ja taimsete toodete pakendamine ja konservimine.
 45. Piimatoodete tootmine.
 46. Õlle- ja linnasetootmine.
 47. Maiustuste ja siirupi tootmine.
 48. Tapamajad.
 49. Rajatised tärglase tööstuslikuks valmistamiseks.
 50. Kalajahu- ja kalaõlivabrikud.
 51. Suhkruvabrikud.
 52. Tööstusrajatised tselluloosi, paberi ja papi tootmiseks, välja arvatud I lisas nimetatud.
 53. Tehased kiudude või tekstiili eeltöötlemiseks või värvimiseks.
 54. Tehased nahkade parkimiseks.
 55. Rajatised tselluloosi töötlemiseks ja tootmiseks.
 56. Elastomeertoodete valmistamine ja töötlemine.
 57. Rajatised tehismineeralkiudude tootmiseks.

on loetletud tegevused täpselt ja seega üheselt arusaadavalt võrreldes KeHJS § 6 lõikes 2 tooduga. Näitena võib tuua KeHJS § 6 lg 2 p 10 nimetatud infrastruktuuri ehitamine või kasutamine, kui Protokollis lisas on nimetatud trammiteede, raudteede ja teede ehitamist. KEHJS-s puudub hetkel eraldi märgituna viide linnaarendustöödele, sealhulgas kaubanduskeskuste ja parklate ehitamisele, samuti lõbustusparkidele.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee poolt⁶⁶⁹ on 2008.a antud suunis, et suurlinnade linnalist liikumiskeskonda käsitlevates kavades tuleks arvestada nii reisijate- kui ka

58. Rajatised lõhkeainete taastamiseks või hävitamiseks.
59. Rajatised asbesti tootmiseks ja asbesttoodete valmistamiseks, välja arvatud I lisas nimetatud.
60. Rajatised loomakorjuse käitlemiseks.
61. Mootorite, turbiinide ja reaktorite katsestendid.
62. Alalised mootorsõidukite võidusõidu- ja katserajad.
63. Gaasi või nafta edastamiseks mõeldud torujuhtmed, välja arvatud I lisas nimetatud.
64. Kemikaalide edastamiseks mõeldud torujuhtmed läbimõelduga üle 800 mm ja pikkusega üle 40 km.
65. Raudteede ning ühendvedudeks vajalike ümberlaadimisrajatiste ja -jaamade ehitamine, välja arvatud I lisas nimetatud.
66. Trammiteede, kõrgendatud ja maa-aluste raudteede, rippteede ja samalaadsete üksnes või peamiselt reisijateveoks kasutatavate eriteede ehitamine.
67. Teede ehitamine, sh olemasolevate teede ümberkavandamine ja/või laiendamine, välja arvatud I lisas nimetatud.
68. Sadamate ja sadamarajatiste, sh kalasadamate ehitamine, välja arvatud I lisas nimetatud.
69. Siseveeteede ja siseveeliikluseks mõeldud sadamate ehitamine, välja arvatud I lisas nimetatud.
70. Kaubasadamad, maaga ühendatud laadimis- ja mahalaadimiskaid ja välisadamad, välja arvatud I lisas nimetatud.
71. Kanalite ja tulvatõrjerajatiste ehitamine.
72. Lennujaamade ja lennuväljade ehitamine, välja arvatud I lisas nimetatud.
73. Jäätmekõrvaldusrajatised (sh prügilad), välja arvatud I lisas nimetatud.
74. Põletusrajatised tavajäätmete põletamiseks või keemiliseks töötlemiseks.
75. Metallijäätmete, sealhulgas kasutamiskõlbmatute sõidukite ladustamine.
76. Setteladestuskohad.
77. Põhjaveevõtt või põhjavee taastootmine, välja arvatud I lisas nimetatud.
78. Rajatised veevarude ülekandmiseks vesikondade vahel.
79. Reoveepuhastid.
80. Tammid ja muud rajatised vee kinnihoidmiseks, pikaajaliseks või alaliseks säilitamiseks, välja arvatud I lisas nimetatud.
81. Rannikurajatised erosiooni vältimiseks ja rannikut muutvad tööd, nagu näiteks kaldavallide, muulide, sadamatammide ja muude merekaitserajatiste ehitamine, välja arvatud selliste rajatiste hooldamine ja ümberehitamine.
82. Pikkade akveduktide ehitamine.
83. Suusarajad, -tõstukid, köisteed ja nendega seotud rajatised.
84. Jahisadamad.
85. Linnast väljas asuvad puhkekülad ja hotellikompleksid ning nendega seotud rajatised.
86. Alalised telkimisplatsid ja sõidukelamulaagrid.
87. Lõbustuspargid.
88. Tööstuspiirkondade arendustööd.
89. Linnaarendustööd, sealhulgas kaubanduskeskuste ja parklate ehitamine.
90. Merepõhja muutmine maaks

669 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee Arvamus teemal „Roheline raamat: uued suunad linnalise liikumiskeskonna arendamisel” KOM(2007) 551 lõplik- ET C 224/39, 30.8.2008

kaubaveoga, et saavutada kaubavedude logistika areng ilma sealjuures inimeste liikumist takistamata. Samuti tehakse ettepanek märkida sõnaselgelt ära liikumise muster (rajatiste kavandatavad kasutajad, elukoht jne) keskkonnamõju hindamise aruandes. Lisaks tuleks aruandes konkreetselt mainitud rajatise harjumuspäraselt kasutavate inimeste transpordil tekkivad heited. Aruanne ei peaks hõlmama ka mitte ainult projekti elluviimist, vaid ka rajatiste hilisemat töötamist ja parandusmeetmeid seoses neid rajatise teenindava transpordi tekitatud heidetega.

Regioonide Komitee arvamusel⁶⁷⁰ tuleks Euroopa Liidul toetada piirkondi ja eriti linnu probleemidega tegelemisel, koostades terviklikud pikaajalised liikluskavad ummikute vähendamiseks ja kliimamuutuste leevendamiseks alternatiivsete transpordimeetodite loomise ja reisijatele valiku pakkumise teel, püüdes seejuures suurendada säästvamate transpordivahendite osakaalu. Nende kavade hulgas tuleks soodustada puhaste tsoonide, st uute madala saastetaseme ja väheste liiklusummikutega alade (mis erinevad üksnes madala saastetasemega rohelistest tsoonidest) rajamist neile puhta tsooni staatuse omistamisega ning muuta prioriteetseks neid toetavad investeeringud.

3.2.1.2 Regulatsiooni ettepanek

KeHJS-s ei ole adressaadile keskkonnamõju ja starteegilise keskkonnamõju hindamise kohustuslikkuse osas üheselt arusaadav, mistõttu tekib praktikas palju juhte, kus eiratakse keskkonnamõju või strateegilise keskkonnamõju hindamise kohustuslikkust. Eraldi problemaatiline on see etapilise tegevusloa väljastamise korral. Nt juhul, kui soovitatv tegevus, mitte ehitise, nõuab keskkonnamõju hindamist, siis oleks otstarbekas hinnata võimalikke mõjutusi ikkagi juba varasemas etapis, nt detailplaneeringu koostamisel. Selline käitumisviis eeldaks aga keskkonnamõju strateegilise hindamiste tunduvat täpsustumist, millest ei ole üldjuhul omavalitsused huvitatud. Eelnevast tulenevalt teeme ettepaneku sätestada nn maakonna-, üld- ja detailplaneeringute puhul seaduse tasandil juhud, millal tuleb kindlasti teha keskkonnamõju strateegiline hindamine detailsemas mahus, sh nt keskkonnamõju hindamise mahus. Nt kui tehakse arendaja poolt soovitud tootmise laiendamiseks, püstitamiseks tootmisala detailplaneeringut, siis peaks olema KSH raames teostatud juba ka KMH raames käsitletavat tegevused.

Kuna KMH ja KSH eesmärgiks on alternatiivsete lahenduste vahel valikuvõimaluse loomine, siis peab aruandes olema käsitletud erinevaid alternatiive, kusjuures alternatiivide valik peab oelma suurem kui 0-alternatiiv ja arendaja valitud lahendus, sest vaid kahe valiku puhul on eeldatavalt parem arendaja poolt soovitud lahendus, mis aga ei pea olema tegelikult parim lahendus. Teeme ettepaneku sätestada seadusandluses alternatiive käsitlevad sätted, sh alternatiivide esitamise detailsust käsitlevad sätted.

⁶⁷⁰ Regioonide Komitee Arvamus „Linnatranspordi roheline raamat” (2008/C 172/04) - ET C 172/17, 5.7.2008

3.2.2 Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine ja algatamata jätmine

3.2.2.1 Lähtekaaluatlused

3.2.2.1.1 Eesti kehtiv õigus

Keskkonnamõju hindamise (KMH) ja keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) algatamise või algatamata jätmise otsustab vastavalt tegevusloa otsustaja (KMH korral) või strateegilise dokumendi koostamise algataja (KSH korral). Ehitusvaldkonna puhul on selleks enamasti juhtudel kohalik omavalitsus (üldplaneering, detailplaneering, projekteerimistingimused, ehitusluba, kasutusluba). KMH või KSH algatamine või algatamata jätmine otsustatakse tegevusloa väljastamise menetluses või strateegilise dokumendi koostamise algatamise menetluses. Nii algatamise otsus kui algatamata jätmise otsus tuleb avalikustada⁶⁷¹. Mõlema otsuse peale on võimalik esitada kaebus, kusjuures Riigikohus on leidnud, et olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamisele või vastava tegevusloa andmisele suunatud haldusmenetluse toimingute vaidlustamise lubatavuse üle otsustamisel ei saa lähtuda ainuüksi menetlusökoonomia põhimõttest. Valdkonna eripärast tulenevalt peab kaebeõigust omav isik omama avaramat õiguslikku võimalust vaidlustada sellises menetluses tehtavaid toiminguid eraldi lõplikust haldusaktist. Menetlustoimingu vaidlustamise lubatavuse üle otsustamisel tuleb arvestada esmalt menetlustoimingu tähtsust ja väidetava rikkumise olulisust menetluse põhinõuete täitmisel⁶⁷².

KMH ja KSH algatamine ja algatamata jätmine on seotud otsustajale esitatava taotlusega. Seega, kui tegevuse jaoks taotlust ei esitatata, siis ei ole võimalik ka KMH-d või KSH-d algatada. Esitatav taotlus peab vastama konkreetsele taotlusele ettenähtud nõuetele ning otsustaja vaatab taotluse läbi ja teeb otsuse konkreetse tegevusloa taotluse kohta õigusaktis sätestatud aja jooksul.

Ehitusvaldkonda puudutavalt on erisused ehitusloa, kirjaliku nõusoleku ja kasutusloa väljastamise ning projekteerimistingimuste ja planeeringute kehtestamise vahel. Ehitusloa, kirjaliku nõusoleku (järgnevalt käsitletud ehitusloana) ja kasutusloa puhul ei ole omavalitsusel võimalik teha EhS-s sätestatud erinevaid otsuseid. Seega ei ole võimalik nt väljastada ehitusluba ja seada täiendavalt tingimust parima võimaliku tehnika kasutamiseks, sest selline käitumine ei ole kooskõlas EhS regulatsiooniga. Küll võib täiendavaid tingimusi esitada projekteerimistingimuste ja planeeringute kehtestamisel. Siit tulenevalt on ka erisused KMH ja KSH heakskiidetud aruannetes toodud tingimustega seoses. Ehitusloa ja kasutusloa puhul peab ehitusprojekt juba vastama heakskiidetud aruandes toodud tingimustele, projekteerimistingimuste ja planeeringute puhul saab esitada kehtestamisel täiendavaid nõudmisi.

KMH algatamist ja algatamata jätmist käsitleb KeHJS § 11. KSH algatamist ja algatamata jätmist käsitleb KeHJS § 35.

⁶⁷¹ Euroopa Kohus (teine koda) 5.07.2007 kohtuotsuse p 62 kohtuasjas C-255/05

⁶⁷² Riigikohus 28.02.2007.otsuse p 23 kohtuasjas 3-3-1-86-06

Selleks, et oleks võimalik KMH-d algatada peab vastavalt KeHJS § 11 lõikele 1 esitama arendajale õigusaktis sätestatud juhul ja korras tegevusloa taotluse. KeHJS § 11 lõike 2 kohaselt vaatab tegevusloa taotluse läbi ning teeb otsuse kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise algatamise või algatamata jätmise kohta õigusaktis sätestatud tegevusloa taotluse menetlemise aja jooksul.

EhS § 1 lg 3 ja KeHJS § 1 lg 2 kohaselt kohaldatakse nendes seadustes sätestatud menetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid. Kui seaduses on haldusorganile antud konkreetne tähtaeg menetluse läbiviimiseks, tuleb haldusmenetlus läbi viia ja haldusakt adressaadile teatavaks teha selle tähtaja jooksul. Riigikohus⁶⁷³ on asunud seisukohale, et kui menetluse tähtaega ei ole määratud, peab avalik-õiguslik isik tegema toimingut mõistliku aja jooksul ning vastupidine seisukoht tähendaks, et avalik-õigusliku asutuse viivitamine kohustuse täimisel on õiguspärane. Riigikohus on selles lahendis⁶⁷⁴ esile toonud, et selline viivitamine on sisult omavoli Põhiseaduse § 13 lõike 2 mõttes, mille eest on igal ajal õigus riigi ja seaduse kaitsele.

KMH ja KSH algatamise ja algatamata jätmise otsus on haldusakt, millel kohalduvad kõik haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusaktile esitatavad nõuded. Järelikult peab eelkõige algatamata jätmist põhjendama motiveeritult ja nii, et igal ajal saab aru. KMH või KSH algatamata jätmise otsuse põhjendamata jätmise korral võimaldab see oletada, et eelnevat KMH või KSH vajaduse kontrolli läbi ei viidud⁶⁷⁵.

Nii EhS, Planeerimisseadus kui ka KeHJS näevad ette avatud menetluse, mis tähendab, et kõik dokumendid on kõikidele kättesaadavad. Arvestades dokumentatsiooni paljunduskulusid on õigus küsida koopiade eest tasu avaliku teabe seaduse⁶⁷⁶ § 25 lõike 2 kohaselt kuni kolm krooni iga väljastatud lehekülje eest alates 21. leheküljest. Euroopa Kohus⁶⁷⁷ on leidnud, et KMH menetluses osalemise eest võib küsida tasu, mis ei ole takistuseks osalemisel, nt 20 eurot menetluse kohta.

Planeerimisseadus (edaspidi PIS) ei näe ette kohustuslikku planeeringu algatamise aega vastava taotluse saamisest arvates, vaid see on jätud omavalitsuse otsustada.

EhS § 19 lg 3 kohaselt on projekteerimistingimused ehitise arhitektuursed ja ehituslikud tingimused, mis määratakse ehitisele kohaliku omavalitsuse korraldusega 30 päeva jooksul vastava taotluse esitamise päevast arvates.

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamata jätmise korral on tavapärane praktika, et ei tehta vastavat otsust. Seetõttu koosmõjus keskkonnavastutuse seadusega⁶⁷⁸ võib tekkida olukordi, kus ehitamisest tekkinud

⁶⁷³ Riigikohus 13.06.1997.otsuse p 1 kohtuasjas 3-3-1-18-97

⁶⁷⁴ Riigikohus 13.06.1997.otsuse p 1 kohtuasjas 3-3-1-18-97

⁶⁷⁵ Euroopa Kohus (esimene koda) 10.06.2004 otsuse p 45 kohtuasjas C-87/02

⁶⁷⁶ Avaliku teabe seadus-RT I 2000, 92, 597...RT I 2008, 35, 213

⁶⁷⁷ Euroopa Kohus (teine koda) 9.11.2006 otsuse p 45 kohtuasjas C-216/05

⁶⁷⁸ Keskkonnavastutuse seadus- RT I 2007, 62, 396

keskkonnakahju suhtes ei saa esitada nõudeid, kuna tegevus oli kooskõlas avaliku võimu juhistega⁶⁷⁹.

KMH või KSH algamata jätmise otsuse mittetegemine ei ole samane KMH või KSH mittealgatamisega. Nimelt, kui on tehtud algamata jätmise otsus, siis on otsustaja käitunud vastavalt direktiivides sätestatule ning kaalunud vajadust algatada vastavalt KMH või KSH. Kui algamata jätmise otsust ei ole tehtud, siis järelikult ei ole ka kaalutud KMH või KSH vajalikkust⁶⁸⁰.

3.2.2.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega

Keskkonnamõju hindamist käsitleb Euroopa Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ, 27.06.1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta⁶⁸¹, Euroopa Nõukogu direktiiv 97/11/EÜ, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta⁶⁸², Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega⁶⁸³. Keskkonnamõju strateegilist hindamist käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta⁶⁸⁴.

3.2.2.2 Regulatsiooni ettepanek

KMH ja KSH algamata jätmise peab toimuma vastavalt KeHJS-s sätestatud korrale. Tegelikuses ei rakendata algamata jätmist korrektselt, sh ei avaldata vastavaid teateid internetis⁶⁸⁵. KMH ja KSH algamata jätmise otsuse tegemata jätmise korral eeldatakse, et ostustaja ei kaalunud KMH või KSH algamata jätmise vajalikkust, mis on vastuolus KeHJS-s sätestatuga ja EL seadusandlusega. Seega võib juhtuda, et keskkonnakahju tekkimisel ei vastuta keskkonnakahju tekitaja tulenevalt keskkonnavastutuse seaduse § 2 lõikest 3. Vähendamaks olukordi, kus omavalitsus teadlikult rikub seadusandlust ning ei algata kokkuleppel arendajaga KSH-d või KMH-d teeme ettepaneku seadusandluses sätestada, et kui arendaja tegutseb majandus- ja kutsetegevuses ehitusvaldkonnas ning pidi ise või oma lepingupartnerite kaudu saama aru KSH või KMH teostamise vajadusest või

⁶⁷⁹ Keskkonnavastutuse seaduse § 2 lg 3

⁶⁸⁰ Euroopa Kohus (kuues koda) 2.06.2005 otsuse p 21 kohtuasjas C-83/03

⁶⁸¹ Euroopa Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ, 27.06.1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta-EÜT L175, 5.07.1985

⁶⁸² Nõukogu direktiiv 97/11/EÜ, 3. märts 1997, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta- EÜT L 73, 14.3.1997

⁶⁸³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega- ELT L 156, 25.6.2003

⁶⁸⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta - EÜT L 197, 21.7.2001

⁶⁸⁵ www.ametlikudteadaanded.ee

võimalikkust tekkivast keskkonnakahjust, siis ta vastutab oma tegevusest tekkiva keskkonna kahju eest hoolimata sellest, et täitis avaliku võimu poolt antud tegevusjuhiseid.

3.2.3 Keskkonnamõju hindamine ning ehitus- ja kasutusluba

3.2.3.1 Lähtekaalutlused

3.2.3.1.1 Eesti kehtiv õigus

Kohaliku omavalitsuse ülesandeks on territooriumil ehitiste kaudu tegevuse suunamine, seega on ehitiste planeerimine ning ehitus- ja kasutuslubade väljaandmine selgelt kohaliku omavalitsuse olemuslik ülesanne. Tegevusloaks on KeHJS § 7 kohaselt ehitusluba või ehitise kasutusluba, keskkonnakompleksluba, vee erikasutusluba, välisõhu saasteluba, jäätmeluba, ohtlike jäätmete käitluslitsents või kiirgustegevusluba, maavara kaevandamise luba, geoloogilise uuringu luba või üldgeoloogilise uurimistöö luba või eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga kavandatavat tegevust lubav eelnevalt nimetatud muu dokument. Selliseks muuks dokumendiks on vastavalt Euroopa Kohtu praktikale⁶⁸⁶ projekteerimistingimused ja omavalitsuse poolt väljastatav kirjalik nõusolek. Seega on ehitusluba üks KeHJS-s nimetatud tegevuslube, mille puhul tuleb teostada ettenähtud juhtudel KMH. Ehitusloaga sarnane regulatsioon kehtib ka kirjalikule nõusolekule, mistõttu kirjaliku nõusoleku väljastamist ei ole eraldi käsitletud.

Vastavalt EhS §-le 23 peab kohalik omavalitsus väljastama ehitusloa või keelduma selle väljastamisest 20 päeva jooksul ehitusloa taotluse ja ehitusprojekti ning vastava nõude olemasolu korral ehitusprojekti ekspertiisi esitamise päevast arvates. Ehitusloa taotlemisel tuleb esitada ehitusloa taotlus, nõuetele vastav ehitusprojekt ja tasuda riigilõiv ning teostada vajaduse korral keskkonnamõju hindamine.

EhS § 24 käsitleb ehitusloa väljastamisest keeldumise aluseid ja on oluline, et loetelu on lõplik ning täiendavaid aluseid ei saa kohalik omavalitsus kehtestada. Ehitusloa taotlemisel esitatav ehitusprojekt peab olema selline, et oleks võimalik muuhulgas ka kontrollida ehitise vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele. Sellisteks ehitisele esitatavateks nõueteks on EhS §-s 3 toodud nõuded, aga ka kindlasti keskkonnamõju hindamise aruandes ehitisele, sh nt selle asukohale ja kasutamise tingimustele esitatud nõuded.

KeHJS § 24 lg 1 sätestab, et otsustaja peab tegevusloa andmise või sellest keeldumise otsuse tegemisel arvestama keskkonnamõju hindamise tulemusi ja aruandele lisatud keskkonnanõudeid. Seega peab kohalik omavalitsus võtma ehitusloa taotlemisel aluseks KMH heakskiidetud aruandes ehitistele esitatud nõuded ega saa omavoliliselt aruandes toodud nõudeid muuta, sest vastav õigusaktis sätestatud volitus selliseks tegevuseks puudub. Avalik võim aga saab teatavasti teha vaid seda, mis on seadusega lubatud. Niisiis ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik ehitise asukohale ja samuti ka mitte ehitise kasutamisele

⁶⁸⁶ Euroopa Kohus (esimene koda) 4.05.2006 otsuse p 39-41 kohtuasjas C-290/03

esitada täiendavaid nõudeid, sest muidu ta läheks vastuollu seadusandlusega. Seega on kohalikul omavalitsusel kohustus lähtuda ehitusloa väljastamisel KMH aruandes toodust.

Ehitusseaduse § 24 lg 1 p 1 kohaselt keeldutakse ehitusloa väljastamisest kui ehitusprojekt ei vasta ehitusprojektile esitatavatele nõuetele või ehitusprojekti koostamise lähteandmetele, sealhulgas kehtestatud detailplaneeringule või projekteerimistingimustele. Ehitusprojekti koostamise lähteandmeteks on ka KMH heakskiidetud aruanne. Nt kui KMH näeb ette maale teise sihtotstarbe, kui ehitatava hoone kasutamise otstarve eeldab, siis ei vasta esitatud ehitusprojekt selle koostamise lähteandmetele, sest maaüksuse sihtotstarve ning ehitatava hoone sihtotstarve ei haaku. Maakatastriseaduse § 18 lg-test 5 ja 6 tuleneb, et maaüksuse sihtotstarve peab ehitusloa väljastamisel olema vastavuses ehitise kasutamise otstarbega⁶⁸⁷.

Seega juhul, kui omavalitsus ei ole nous KMH heakskiidetud aruandes toodule vastava ehitusprojektiga, siis võib ta viidates KeHJS § 24 lõike 2 ehitusloa andmisest keelduda motiivil, et keskkonnamõju hindamise tulemuste puudulikkus ei võimalda keskkonnamõju hindamise tulemusi arvestada. Taolisel juhul on sisuliselt tegemist EhS § 24 lõike 1 punktis 9 nimetatud olukorraga, kus oluline keskkonnamõju on hindamata ja keskkonnamõju hindamine on nõutav. Loomulikult peavad vastavad faktilised ja õiguslikud asjaolud olema tõendatud vallavalitsuse poolt tehtava otsuse tegemisel⁶⁸⁸.

Ehitise kasutusluba käsitleb EhS § 32, mille lõige 1 sätestab, et ehitise kasutusluba on kohaliku omavalitsuse nõusolek, et valminud ehitise või selle osa vastab ehitisele ettenähtud nõuetele ja seda võib kasutada vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele. Kasutusluba võib käsitleda kas ehitist tervikuna või selle osa.

Kasutuslooga määratakse ehitisele selle kasutamise otstarbed ning valminud ehitist või selle osa võib kasutada vaid ettenähtud kasutamise otstarbel⁶⁸⁹. EhS kohaselt on ehitise kasutamine vastavalt otstarbele ehitise omaniku kohustus ja seda peab ka tagama ehitise omanik.

Ehitise kasutusluba ei anna automaatselt ehitises tegutsemisõigust, kui õigusaktidega on ettenähtud tegutsemiseks vastava asjassepuutuva loa olemasolu. Näiteks on kauplemiseks vajalik omada registreeringut Majandustegevuse registris. Seega juhul, kui isik soovib tegeleda alkoholikaupluse pidamisega, siis peab kõigepealt konkreetne ehitise vastama kauplusele esitatavatele nõuetele ja seejärel juba kasutusloa saamisele järgnevalt teeb kohalik omavalitsus otsuse, kas alkoholimüük sellises kohas võib toimuda ning kas avalikkuse huvid on tagatud. Juhtudel, kui menetlusse on kaasatud erinevad isikud on taotluste järjekord samane-kõigepealt ehitise nõuetele vastavus ja seejärel ehitises toimuma hakkava tegevuse vastavus nõuetele. Näiteks kasiinode puhul vaatab ehitise nõuetele vastavust kohalik omavalitsus, kasiinona tegutsemise õiguse andmise otsustab aga Rahandusministeerium. Eeltoodut illustreerib näide katlamajast-olemasoleva katlamaja koormuse suurendamisel ei ole vaja taotleda uut kasutusluba, küll on aga vaja muuta välisõhu saasteluba. Kuna välisõhu saasteluba loetakse tegevusloaks, siis saasteloa väljastaja algatab keskkonnamõju hindamise.

687 Tallinna Ringkonnakohus 13.10.2006 otsuse lk 4 kohtuasjas 3-06-840

688 Tartu Halduskohus 13.12.2007 otsuse p 6 kohtuasjas 3-07-1567

689 Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26. novembri 2002. a määrus nr 10 Ehitise kasutamise otstarvete loetelu- RTL 2002, 133, 1950... RTL 2008, 45, 621

Kasutusloa väljastab ja tunnistab kehtetuks kohalik omavalitsus. Kasutusloa saamiseks tuleb esitada kasutusloa taotlus, ehitusprojekt, mille kohaselt ehitised on ehitatud, muud ehitamise tehniliste dokumentide originaalid või kinnitatud koopiad, dokument, mis tõendab ehitise kasutusele võtmisele eelneva ehitise, selle osa või ehitise tehnosüsteemi tehnilise kontrolli teostamist ja tasuda riigilõiv ning teostatud KMH heakskiidetud aruanne, kui KMH teostamine on kohustuslik. Kasutusluba väljastatakse, kui ehitised vastavad õigusaktidega ettenähtud nõuetele. Kasutusluba väljastatakse pärast ehitise ülevaatuset ja nõuetele vastavaks tunnistamist⁶⁹⁰. Ehitise ülevaatuset viib läbi linna- või vallavalitsuse ehitusjärelevalvet teostav ametiisik. Ehitise ülevaatus toimub ehitise omanikule teatatud ajal ning arvestades ehitise ülevaatuset tegemisele kaastatud isikute ja institutsioonide ning ehitise omaniku poolt avaldatud arvamusi ehitise ülevaatuset toimumise aja kohta. Ehitise ülevaatuset kohta koostatakse ehitise ülevaatuset akt, millele kirjutavad alla ehitise ülevaatuset tegemisel viibinud ametiisikud. Ehitise ülevaatuset aktile lisatakse ehitise ülevaatuset tegemisele kaasatud isikute ja institutsioonide esindajate kirjalikud arvamused. Kõik institutsioonid, kelle poole pööratakse peavad andma oma hinnangu, milleks võib olla ka institutsiooni arvamus, et teda ei pea kasutusloa väljastamise protsessi kaasama. Kui ehitise ülevaatuset käigus tuvastatakse ehitise nõuetele mittevastavus, peab linna- või vallavalitsuse ehitusjärelevalvet teostav ametiisik teavitama motiveeritult sellest ehitise omanikku.

EhS § 34 annab loetelu juhtudest, millal kasutusluba ei väljastata. Eeltoodud loetelu on lõplik. Riigikohus⁶⁹¹ on leidnud, et üldjuhul on küll loomulik, et projektkohaselt valminud ehitisele antakse kasutusluba selle kasutamiseks samal otstarbel, mida peeti silmas juba ehitusprojektis ja mille kooskõla ehitamist reguleerivate normidega pidi kohalik omavalitsus kontrollima juba ehitusloa andmisel. Kuid kui kasutusloa andmisel ilmneb, et ehitusluba ei olekski tohtinud välja anda, sest ehitusprojekt ei olnud nõuetekohane, ei või kohalik omavalitsus kasutusluba väljastades seda viga tähelepanuta jätta. Kasutusluba ei ole aga õige kolmanda isiku vastuväidetele tuginedes jätta välja andmata juhul, kui kolmas isik oli nõuetekohaselt kaasatud ehitusloa andmise menetlusse ja talle pidi olema arusaadav, et ehitusloa alusel ehitatava hoone või ümberehituse projektijärgne kasutamine toob kaasa tagajärjed, millele vastuväide tugineb. Paratamatult kaasneb ehitusloa alusel ehitamisega kahju, kui valminud ehitist ei ole hiljem võimalik kasutusloa andmata jätmise tõttu soovitud eesmärgil kasutusele võtta. Kui kasutusloa andmise võimatus on tingitud kohaliku omavalitsuse veast ehitusloa andmisel, mis ei pidanud ehitise omanikule olema enne ehitustööde alustamist arusaadav, siis võib kohalikul omavalitsusel tekkida kohustus hüvitada ehitise omanikule asjatu ehitamisega kaasnev kahju. Kui tsiviilõiguslike normidega on keelatud kasutusloas ettenähtud tegevus üldse või on see lubatud ainult teise (korter)omaniku nõusolekul ja nõusolek puudub, siis ei või kohalik omavalitsus kasutusluba väljastada.

EhS § 38 näeb ette kohaliku omavalitsuse õiguse tunnistada kasutusluba kehtetuks, kui ehitised on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale või ehitise omanik ei täida

⁶⁹⁰ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26. novembri 2002. a määrus nr11 Ehitise ülevaatuset kord- RT I 2002, 47, 297

⁶⁹¹ Riigikohus 10.10.2003 otsuse p 11 kohtuasjas 3-3-1-62-03

ohutuse tagamiseks tehtud ettekirjutust või kasutusloa taotlemisel on teadvalt esitatud valeandmeid või ehitised on lammutatud. Seega võib kohalik omavalitsus tunnistada kasutusloa kehtetuks ehitisest tuleneva ohu tõttu, mitte ehitises toimuva tegevuse, kui see nõuab eriluba ohtlikkuse tõttu. Kui tegutsemiseks on vajalik veel mõni muu asjassepuutuv luba ja kohalik omavalitsus leiab et nimetatud luba ei tohi väljastada või selline luba tuleb kehtetuks tunnistada, siis peab ta pöörduma vastava asjassepuutuva loa andja poole sellekohase taotlusega.

3.2.3.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega

Keskkonnamõju hindamist käsitleb Euroopa Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ, 27.06.1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta⁶⁹², Euroopa Nõukogu direktiiv 97/11/EÜ, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta⁶⁹³, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega⁶⁹⁴. Keskkonnamõju strateegilist hindamist käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta⁶⁹⁵.

3.2.3.2 Reguleerimise ettepanek

Ehitisluba, kirjalik nõusolek ja kasutusluba väljastades peab omavalitsus nõudma ehitusprojekti vastavust KMH heakskiidetud aruandele, kui tegevus nõuab KMH läbiviimist. Seega on KMH heakskiidetud aruanne omavalitsusele kohustuslik ning omavalitsus ei saa esitada täiendavaid tingimusi. Samas KMH aruande heakskiitmisel on tavapärane praktika, mille kohaselt keskkonnateenistused esitavad heakskiitmise otsuses nõudmisi, et kohalik omavalitsus esitaks enne tegevusloa väljastamistveel täiendavaid tingimusi. Omavalitsusel puuduvad seadusandlusest tulenevalt võimalused selliseid täiendavaid tingimusi esitada. Selline reguleerimine on erinev ülejäänud keskkonnaõiguse reguleerimisest, mille kohaselt on KMH ja KSH vaid otsustajat abistava iseloomuga tegevus, mille alusel otsustaja annab tingimusi, mis tuleb ellu viia. Seega oleks vajalik, kas anda ehituslubade ja kasutuslubade puhul rohkem õigusi omavalitsustele või selgelt fikseerida, et ehituslubade ja kasutuslubade puhul ei ole sellist kaalutusõigust nagu teiste tegevuslubade puhul.

692 Euroopa Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ, 27.06.1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta- EÜT L175, 5.07.1985

693 Nõukogu direktiiv 97/11/EÜ, 3. märts 1997, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta- EÜT L 73, 14.3.1997

694 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega- EÜT L 156, 25.6.2003

695 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta- EÜT L 197, 21.7.2001

Töögrupp teeb ettepaneku sätestada, et ehituslubade ja kasutuslubade⁶⁹⁶ puhul on KMH aruande heakskiitmine eelhaldusakt ning järgnevalt väljastatav ehitamiseks ja kasutamiseks vajalik luba peab vastama KMH aruandele. Alternatiiv on sätestada, et juhtudel, kui KMH-d ei ole enne ehitus- või kasutusluba teostatud, kuid projekteerimistingimused on antud, siis tuleb projekteerimistingimused kehtetuks tunnistada ning algetada KMH koos projekteerimistingimuste andmisega. Teeme ettepaneku täiendada KeHJS-s tegevusloa mõistet lülitades nimekirja projekteerimistingimused.

3.2.4 Keskkonnamõju hindamine ja projekteerimistingimused

3.2.4.1 Lähtekaalutlused

3.2.4.1.1 Eesti kehtiv õigus

EhS § 19 lg 3 kohaselt on projekteerimistingimused ehitise arhitektuursed ja ehituslikud tingimused, mis määratakse ehitisele kohaliku omavalitsuse korraldusega 30 päeva jooksul vastava taotluse esitamise päevast arvates. KeHJS kohaselt on projekteerimistingimused tegevusloaks, mille väljastamisele eelnevalt on vajalik hinnata keskkonnamõju, kui taotletav tegevus seda nõuab. Projekteerimistingimuste koostamisel lähtutakse üldplaneeringust selle olemasolu korral. Seega määratakse projekteerimistingimustega siduvalt kindlaks need alused, millest tuleb lähtuda ehitusprojekti koostamisel. Projekteerimistingimused tähendavad arendaja jaoks sisuliselt selliste piirangute ja kohustuste kehtestamist, millest igapähe kas on või võib olla rahaline väljendus. Seega peavad projekteerimistingimused olema võimalikult täpsed ja selged juba seetõttu, et haldusakti adressaadil tekiks arusaam, millise rahalise koormuse projekteerimistingimustes kehtestatu kaasa toob ja miks selline rahaline koormus kaasneb. Motiivide puudumine, tingimuste ebaselgus või mitmetimõistetavus võib kaasa tuua uusi vaidlusi teemal, kuidas arendaja või omavalitsus on kehtestatud tingimustest aru saanud⁶⁹⁷.

Riigikohus on leidnud, et nagu halduse igasugusel tegevusel, peab Põhiseaduse §-st 3 tulenevalt ka projekteerimistingimustega isikule piirangute kehtestamisel olema seaduslik alus. Kohalik omavalitsus saab projekteerimistingimustes reguleerida üksnes neid küsimusi, mille reguleerimiseks on tal seadusest, määrusest või kohaliku omavalitsuse määrusest tulenev õiguslik alus. Ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused määratakse valla või linna ehitusmääruses. Samuti määratakse ehitusmäärusega linna või valla osade, sealhulgas miljööväärtuslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded. Neist sätetest järeldub, et valdavas osas peabki projekteerimistingimustega reguleeritavate küsimuste loetelu olema sätestatud valla või linna ehitusmääruses. Vajalik on nende projekteerimistingimuste motiveerimine, millega ehitusõigust üldplaneeringu või muu

⁶⁹⁶ Töögrupp tegi ettepaneku jätta regulatsioonist välja mõiste „kirjalik nõusolek“, mistõttu ettepanek ei käsitle kirjalikku nõusolekut.

⁶⁹⁷ Tartu Halduskohus 24.04.2008 otsus kohtuasjas 3-07-2315

õigusaktiga võrreldes kitsendatakse. Isikul on õigus teada, mis põhjustel selline kõrvalekaldumine üldistest tingimustest tema kahjuks tehakse⁶⁹⁸.

Projekteerimistingimuste kehtestamisel teostab vastustaja ulatuslikku diskretsiooni, sest seaduses täpseid projekteerimistingimustele nõudeid sätestatud ei ole. Seega on projekteeerimistingimuste näol tegemist diskretsioonilise haldusaktiga, mille kehtestamine esitab haldusorganile tavapärasest kõrgemad nõuded projekteerimistingimuste andmisele eelneva haldusmenetluse suhtes, sh ärakuulamisõiguse tagamine (HMS § 40), kaalutusõiguse õige teostamine (HMS § 4), uurimisprintsipi järgmine (HMS § 6). Samuti on sel juhul tavapärasest kõrgemad nõuded esitatud diskretsioonilise haldusakti sisule (sh piisav põhjendamine, arusaadavus, konkreetsus). Diskretsiooniline haldusakt peab olema selline, et haldusakti adressaadile on kahtluseta ja üheselt mõistetav, mida temalt nõutakse, mis põhjusel temalt nõutakse ja milline on esitatud nõuete õiguslik alus ja faktiline põhjus⁶⁹⁹.

Riigikohus on öelnud⁷⁰⁰, et ärakuulamisõiguse tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib oma arvamuse ja vastuväited esitada ning menetlusosalise õigusele olla ära kuulatud vastab haldusorgani kohustus menetlusosaline ära kuulata ning võtta tema poolt esitatud teave haldusakti andmisel arvesse.

Riigikohus⁷⁰¹ on rõhutanud, et ärakuulamisõigusega, kui hea halduse põhimõtte ühe komponendiga arvestamata jätmine on oluliseks menetlusveaks, seda eriti diskretsiooniotsuste puhul ning juhtudel, mil langetatav otsus on rangeim võimalikest.

Kohalikul omavalitsusel puudub võimalus keelduda projekteerimistingimuste väljastamisest põhjusel, et ta ei ei nõustu projekteerimistingimuste määramisega sellise sisuga, nagu soovib taotleja, sest EhS § 19 lg 3 kohaselt on omavalitsuse ülesandeks nõuetekohaste projekteerimistingimuste kindlaksmääramine ja koostamine, mitte taotleja esitatud projekteerimistingimuste kinnitamine. Tallinna Ringkonnakohus on täpsustanud, et kuna projekteerimistingimused määratakse esitatud taotluse alusel, on omavalitsusel õigus keelduda projekteerimistingimuste väljastamisest juhul, kui omavalitsuse poolt võimalikuks peetavad projekteerimistingimused ei vasta ilmselt taotleja eesmärgile⁷⁰².

Kuigi projekteerimistingimuste kehtestamine on eelhaldusakt, mis eelneb põhihaldusaktile (ehitusloale), määratakse sellega kindlaks osa ehitisele esitatavatest nõuetest. Seega on projekteerimistingimuste kehtestamine kohtus põhihaldusaktist (ehitusloast) eraldi vaidlustatav, seda enam, et projekteerimistingimustega määratakse (vähemalt osaliselt) kindlaks põhihaldusakti sisu⁷⁰³.

⁶⁹⁸ Riigikohus 4.05.2006 otsuse p 9 kohtuasjas 3-3-1-28-06

⁶⁹⁹ Tartu Halduskohus 24.04.2008 kohtuasi nr 3-07-2315

⁷⁰⁰ Riigikohus 14.01.2004 otsuse p 17 kohtuasjas 3-3-1-82-03

⁷⁰¹ Riigikohus 19.12.2006 otsuse p 20 kohtuasjas 3-3-1-80-06

⁷⁰² Tallinna Ringkonnakohus 16.02.2007 otsuse p 15 kohtuasjas 3-06-148

⁷⁰³ Riigikohus 14.05.2002.a otsuse p 16 kohtuasjas 3-3-1-25-02

Haldusmenetluse seaduse⁷⁰⁴ § 43 lg 3 sätestab, et juhul, kui taotletud haldusakt jäetakse andmata, antakse selle kohta haldusakt. Seega tuleks ka projekteerimistingimuste määramata jätmise (määramisest keeldumise) korral anda haldusakt - kohaliku omavalitsuse korraldus⁷⁰⁵.

Riigikohus on leidnud, et sisulist diskussiooni projekteerimistingimuste üle ei saa pidada ka kohtus, sest diskretsiooniotsuste kohtulik kontroll on piiratud, mis tähendab, et kohus ei saa diskretsiooniotsust teha vallavalitsuse asemel. Küll aga saab kohus kontrollida seda, kas haldusmenetlus on toimunud seaduslikult, kas projekteerimistingimused on kehtestatud ja motiveeritud seaduslikult ning kas omavalitsus on kaalutlusõigust teostanud seaduslikult ja ratsionaalselt⁷⁰⁶.

Kui projekteerimistingimustes on toodud keskkonnavalased nõudmised, siis võib olla vajalik eelnevalt läbi viia keskkonnamõju hindamine. Tartu Halduskohus on leidnud: "Kõrghaljastuse rajamise kohustus on vaieldamatult rahaline kohustus, mille kehtestamiseks peab olema selge ja üheselt mõistetav, millisest õigusaktist tingimus lähtub, milliseid konkreetseid okaspuuliike peab kaebaja istutama (sest okaspuuliike on erinevaid ja neil on erinev hind), milline on kõrghaljastuse „vajalik tihedus” ja miks tuleks haljastus rajada kogu territooriumi perimeetri ulatuses. Kõrghaljastuse rajamise nõude puhul ei ole tegemist pelgalt planeerimisalase küsimusega vaid eeskätt siiski farmi poolt keskkonnale avaldatava mõju leevendusmeetmega, st keskkonnavalase küsimusega. See omakorda tähendab, et kõrghaljastuse rajamise tingimust ja sellise kohustuse ulatust ei ole alust ega põhjust kaaludagi enne seda, kui KMH on läbi viidud. Alles KMH aruandest saab vastustaja teabe selle kohta, milliseid mõjutusi farm keskkonnale kaasa võib tuua ning milliseid ja kui ulatuslikke (leevendus)meetmeid tuleks üldse rakendada."⁷⁰⁷

Lisaks keskkonnavalastele tingimuste määramisele on vajalik teha projekteerimistingimuste väljastamisele eelnevalt KMH, kui soovitatav tegevus on eeldatavalt olulise mõjuga.

Halduskohus on leidnud, et on alusetu kaebajalt nõuda, et projekteerimistingimuse tagamiseks tuleb rakendada parimat tehnoloogiat ja parimat konstruktiivset lahendust, kui kaebajale ei selgitata, mis on see parim tehnoloogia ja parim konstruktiivne lahendus, kuidas see on kättesaadav ning milline on sellise tehnoloogia ja konstruktiivse lahenduse maksumus. Projekteerimistingimustest ei nähtu, et omavalitsus oleks kaalumisel arvestanud sellega, kas tehnika on arendajale mõistlikult kättesaadav, kas selline tehnika on kulusid ja eeliseid arvesse võttes majanduslikult ja tehniliselt vastuvõetav (näiteks töökindla ja sobiva tehnikana end põllumajandustootmises tõestanud, kas sellist tehnikat on Eesti tingimustes varem kasutatud, kui palju selline tehniline lahendus võiks maksta jne), rääkimata sellest, et seda tingimust ei ole arendajaga eelnevalt üldse arutatud ega arendaja seisukohti välja selgitatud⁷⁰⁸.

⁷⁰⁴ Haldusmenetluse seadus- RT I 2001, 58, 354... RT I 2007, 24, 127

⁷⁰⁵ Tartu Halduskohus 29.06.2007 kohtuasi nr 3-07-257

⁷⁰⁶ Riigikohus 14.10.2003 otsuse p 34 kohtuasjas 3-3-1-54-03

⁷⁰⁷ Tartu Halduskohus 24.04.2008 kohtuasi nr 3-07-2315

⁷⁰⁸ Tartu Halduskohus 24.04.2008 kohtuasi nr 3-07-2315

3.2.4.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega

Projekteerimistingimuste osas teostatakse keskkonnamõju hindamist, mida käsitlevad Euroopa Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ, 27.06.1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta⁷⁰⁹, Euroopa Nõukogu direktiiv 97/11/EÜ, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta⁷¹⁰, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega⁷¹¹. Keskkonnamõju strateegilist hindamist käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta⁷¹².

3.2.4.2 Regulatsiooni ettepanek

Projekteerimistingimuste väljastamisele eelneva keskkonnamõju hindamise puhul on kõige suurem probleem asjaolu, et selgesõnaliselt ei ole KeHJS-s toodud vajadust otsustada KMH teostamine projekteerimistingimuste väljastamisel, mitte järgnevas ehitusloa väljastamise etapis. Arvestades erinevust kaalutusõiguse teostamisel projekteerimistingimuste ja ehitusloa väljastamise vahel on otstarbekas viia KMH algatamine projekteerimistingimuste väljastamise etappi. Sellisel juhul kaob probleem ehitusloa väljastamisest keeldumise võimatuse pärast, kui heakskiidetud KMH aruanne ei vasta omavalitsuse arvamuse kohaselt KEHJS-s sätestatud nõuetele. Töögrupp teeb ettepaneku viia KeHJS § 7 uus punkt sõnastusega "Projekteerimistingimused".

Teiseks probleemiks on parima võimaliku tehnika (PVT) määramise küsimus omavalitsuse poolt ehk omavalitsuse puudulik pädevus PVT osas. Kui KMH teostatakse projekteerimistingimuste väljastamise käigus, siis on võimalik aruandele tuginedes ka kehtestada PVT nõudeid. Töögrupp teeb ettepaneku fikseerida seadusandluses, et ehitist peab vastama ehitusloa taotlemisel ettenähtud nõuetele, kusjuures ehitusluba ei kehti kauem kui 5 aastat. Kui ei ole jõutud 5 aastase perioodi jooksul ehitist kasutusle võtta, so saada kautusluba, siis tuleb taotleda uus ehitusluba, kusjuures ehitist peab vastama uue ehitusloa taotlemise hetkel kehtivatele nõuetele. Nimetatud nõue ei rakendu üksikelanute, suvilate, aiamaajade, taluhoonet ja väikeehitiste suhtes.

709 Euroopa Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ, 27.06.1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta- EÜT L175, 5.07.1985

710 Nõukogu direktiiv 97/11/EÜ, 3. märts 1997, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta- EÜT L 73, 14.3.1997

711 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega- ELT L 156, 25.6.2003

712 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta- EÜT L 197, 21.7.2001

3.2.5 Keskkonnamõju strateegiline hindamine ja planeeringud

3.2.5.1 Lähtekaalutlused

3.2.5.1.1 Eesti kehtiv õigus

Keskkonnamõju strateegiline hindamine on kohustuslik üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringu puhul ning sellise detailplaneeringu puhul, kui detailplaneeringu alal võib eeldada detailplaneeringu realiseerimise käigus olulist keskkonnamõju.

Täiendavalt on vajalik KSH läbiviimine juhul, kui muudetakse eelnimetatud planeeringuid ja otsustaja ei ole veendunud olulise keskkonnamõju puudumises.

PIS § 2 kohaselt jagunevad planeeringud järgmiselt. Üleriigiline planeering, mille eesmärk on riigi territooriumi ja asustuse arengu üldistatud, strateegiline käsitlemine. Maakonnaplaneering, mille eesmärk on maakonna territooriumi arengu üldistatud käsitlemine, asustuse arengu tingimuste ja olulisemate infrastruktuuri objektide asukoha määramine. Üldplaneering, mille eesmärk on valla või linna territooriumi arengu põhisuundade ja tingimuste määramine, aluste ettevalmistamine detailplaneerimise kohustusega aladel ja juhtudel detailplaneeringute koostamiseks ning detailplaneeringu kohustuseta aladel maakasutus- ja ehitustingimuste seadmiseks. Detailplaneering, mille eesmärk on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmine linnades ja alevites ning teistel detailplaneeringu kohustusega aladel ja juhtudel.

PIS kohaselt on hierarhias ülalpool paiknev ehk üldisem planeering kohustuslik järgimiseks hierarhias allpool paiknevale planeeringule. Seega on üldplaneeringu menetlemisel kohustuslik järgida maakonnaplaneeringut või siis tehakse ettepanek muuta nimetatut. Sama kehtib ka detailplaneeringu ja üldplaneeringu osas, st detailplaneeringuga on võimalik muuta üldplaneeringut. Kohtupraktikas ei ole siinkirjutajale teada juhtumeid, kus oleks hierarhias kaks astet allpool seisva planeeringuga muudetud ülalpool seisvat planeeringut. Näiteks detailplaneeringuga muudetud nii üldplaneeringut kui ka maakonnaplaneeringut.

Planeerimismenetluses kehtib reegel-kogu info, mida menetluse käigus saadakse, tuleb võtta arvesse otsuste tegemisel. Sama käitumisviis kehtib ka planeerimismenetluses selgunud keskkonnaalane teabe kohta, mis tuleb võtta arvesse planeerimismenetluses, vajadusel projekti muutes⁷¹³.

KeHJS § 31 lõike 1 kohaselt on strateegiliseks planeerimisdokumentideks kõik planeeringud, millele tuleb teha keskkonnamõju strateegiline hindamine, kusjuures KSH tegemine on kohustuslik üleriigilise, maakonna- ja üldplaneeringu korral, samuti detailplaneeringu korral, mille alusel kavandatakse KeHJS § 6 lõikes 1 nimetatud tegevust või olulise keskkonnamõjuga tegevust või kui tegevus avaldab eeldatavalt Natura 2000 võrgustiku alale olulist mõju.

⁷¹³ Riigikohus 19.04.2007 otsuse p 16 kohtuasjas 3-3-1-12-07

Lisaks eeltoodule tuleb KeHJS § 31 lõike 2 kohaselt strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasnevat keskkonnamõju vajaduse korral hinnata ka siis, kui mõnes eelnimetatud planeeringus tehakse muudatusi.

Haldusmenetluse seaduse § 55 lg 1 kohaselt peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav ja seega ka planeeringu kehtestamise otsus peab olema selge ja arusaadav ehk selles peavad olema toodud põhitingimused planeeringu realiseerimiseks. Kui haldusakt muutuks ülemäära koormavaks selliste põhjenduste esitamisel võib põhjendused tuua põhidokumendis ehk planeeringu seletuskirjas⁷¹⁴. Kui on teostatud planeeringule eelnevalt KSH, siis leiab Riigikohus, et planeeringu kehtestamise otsuses peavad olema esitatud KSH järelevaataja tingimused keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande heakskiitmisel. Kolleegiumi hinnangul ei saa selgeks ja üheselt mõistetavaks regulatsiooniks pidada seda, mis ei ole sätestatud eraldi detailplaneeringu kehtestamise otsuses või väljendatud selgelt detailplaneeringu lõpptulemuseks olevas kaardis või tekstilises osas⁷¹⁵.

Planeeringus on võimalik muude asjaolude hulgas fikseerida ka keskkonnamõju hindamise nõude hilisemas etapis. Nt on võimalik fikseerida keskkonnamõju hindamise nõude kasutusloa väljastamise eeldusena⁷¹⁶.

Lisaks KSH koostamata jätmistele⁷¹⁷ on probleemiks kujunenud KSH tegelikkusele vastavus. Nii maakonnaplaneeringus kui ka üldplaneeringus nähakse ette kõige olulisemad maakasutustingimused, mistõttu peaks olema enne maakasutuse määramist selgitatud ka välja kasutamise võimalik mõju keskkonnale, nii kitsamas kui laiemas tähenduses. Tegelikuses sellist mõju välja ei selgitata. Nimelt on KSH raames teostatavate uuringute ja analüüside maht arusaamatul põhjusel tunduvalt väiksem kui KMH raames. Selline olukord on aga arusaamatu, sest näiteks infrastruktuuri objektide puhul peaks enne nende asukoha määramist olema tehtud asukoha uuringud ja mõjude modelleeringud. Kuna selliste uuringute/analüüside maksumus on kõrge, siis tavapärastelt neid ei tehta ning infrastruktuuri objektide asukohad määratakse ilma uuringute ja analüüsideta. Seega ei ole aga vastav planeering asjakohane, sest planeeringus märgitu realiseerimisel selgub, et seda ei saa mingil põhjusel teha. Näiteks määratakse tööstuspiirkonnad aladele, kus puudub piisav veevaru tööstusalade toimimiseks ning veetorustike rajamine probleemi elimineerimiseks on planeeritud aastate kaugusele.

Detailplaneeringu ja selle KSH tasub arendaja. Seega juhul, kui üldplaneering näeb ette mingi lahenduse, kuid seda lahendust ei ole keskkonnakaalutlustest tulenevalt hinnatud, siis peab keskkonnamõju hindamise tasuma detailplaneeringu KSH raames detailplaneeringut sooviv isik. Kui üldplaneering on samane maakonnaplaneeringuga ning viimasele ka ei olnud teostatud adekvaatselt või üldse KSH-d, siis on keskkonnamõjude reaalne uurimine viidud detailplaneeringu tasandile. Seega on KSH raames vajalike uuringute ja analüüside kulud varjatult viidud tasumisele eraisiku poolt.

⁷¹⁴ Riigikohus 17.05.2005 otsuse p 17 kohtuasjas 3-3-1-16-05

⁷¹⁵ Riigikohus 17.10.2007 otsuse p 18 kohtuasjas 3-3-1-39-07

⁷¹⁶ Riigikohus 27.07.2006 otsuse p 9 kohtuasjas 3-3-1-55-06

⁷¹⁷ Vt ptk Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustuslikkus

Lisaks eeltoodule on probleemiks planeeringu ja KSH omavaheline menetlusjärjekord. Euroopa Kohus on leidnud, et keskkonnamõtjude hindamine toimub enne projektilahenduse lõplikku valikut. Hindamise tulemusi tuleb projekti üle otsustamisel arvesse võtta, kusjuures projekti võidakse selle tulemustest lähtuvalt muuta⁷¹⁸.

3.2.5.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega

Keskkonnamõtju strateegilist hindamist käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõtju hindamise kohta⁷¹⁹.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee poolt⁷²⁰ on 2008.a antud suunis, et suurlinnade linnalist liikumiskeskonda käsitlevates kavades tuleks arvestada nii reisijate- kui ka kaubaveoga, et saavutada kaubavedude logistika areng ilma sealjuures inimeste liikumist takistamata. Samuti tehakse ettepanek märkida sõnaselgelt ära liikumise muster (rajatiste kavandatavad kasutajad, elukoht jne) keskkonnamõtju hindamise aruandes. Lisaks tuleks aruandes konkreetselt mainitud rajatise harjumuspäraselt kasutatavate inimeste transpordil tekkivad heited. Aruanne ei peaks hõlmama ka mitte ainult projekti elluviimist, vaid ka rajatiste hilisemat töötamist ja parandusmeetmeid seoses neid rajatise teenindava transpordi tekitatud heidetega.

Regioonide Komitee arvamusel⁷²¹ tuleks Euroopa Liidul toetada piirkondi ja eriti linnu probleemidega tegelemisel, koostades terviklikud pikaajalised liikluskavad ummikute vähendamiseks ja kliimamuutuste leevendamiseks alternatiivsete transpordimeetodite loomise ja reisijatele valiku pakkumise teel, püüdes seejuures suurendada säästvamate transpordivahendite osakaalu. Nende kavade hulgas tuleks soodustada puhaste tsoonide, st uute madala saastetaseme ja väheste liiklusummikutega alade (mis erinevad üksnes madala saastetasemega rohelistest tsoonidest) rajamist neile puhta tsooni staatuse omistamisega ning muuta prioriteetseks neid toetavad investeeringud.

3.2.5.2 Regulatsiooni ettepanek

Planeeringute ja KSH menetlus on mõlemad avatud menetlus, mille puhul on üheks suurimaks probleemiks, mida, millal ja mille käigus tehakse. Siinkohal on praktikas kaks varianti. Esimese kohaselt algatatakse planeering, koostatakse planeeringulahendus, millele tehakse KSH ja koheselt pärast KSH aruande heakskiitmist kehtestatakse ka planeering. Teise variandi kohaselt algatatakse planeering, viiakse täies mahus läbi KSH ja seejärel minnakse

718 Euroopa Kohus (teine koda) 23.03.2006 otsuse p 58 kohtuasjas C-209/04

719 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõtju hindamise kohta- *EÜTL* 197, 21.7.2001

720 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee Arvamus teemal „Roheline raamat: uued suunad linnalise liikumiskeskonna arendamisel” KOM(2007) 551 lõplik- ET C 224/39, 30.8.2008

721 Regioonide Komitee Arvamus „Linnatranspordi roheline raamat” (2008/C 172/04) - ET C 172/17, 5.7.2008

planeerimismenetlusega edasi eskiisi avalikustamise, vastuvõtmise ja kehtestamise menetluses.

Määramaks planeerimismenetluse ja KSH omavahelisi suhteid on oluline meelde tuletada, mida mis menetluses tehakse. Planeeringu kehtestamisega fikseeritakse lahendusvariant, mille järgi toimub järgmistel perioodidel ehitustegevus ja maakasutus. Reeglina planeeringu raames ei vaadelda erinevaid alternatiivseid võimalusi, vaid fikseeritakse selline lahendus, mis sobib planeeringu kehtestajale. Seega alternatiive planeeringu raames reeglina ei analüüsita. KSH raames on kohustuslik teha erinevaid planeeringulahendusi ehk alternatiive, mida tuleb ka analüüsida. Lisaks tuleb KSH käigus teostada uuringuid, mida tavapärasel planeerimismenetluses ei tehta. Seega tuleneb alternatiivide koostamise ja analüüsimise loogikast, et esimesena tuleb lõpule viia KSH, mille käigus analüüsitakse erinevaid alternatiivseid planeeringulahendusi ja mille heakskiitmise järel on võimalik minna edasi planeerimismenetlusega.

Seega KeHJS ideoloogiaga on kooskõlas lahendus, mille puhul algatatakse planeering, viiakse läbi KSH ja seejärel minnakse edasi planeerimismenetlusega (eskiisi avalikustamine, vastuvõtmine ja kehtestamine). Menetlusökonoomia seisukohast tulenevalt on otstarbekas ühildada KSH ja planeeringu võimalikke etappe. Näiteks on võimalik ühildada KSH aruande avalikustamine ja planeeringu eskiisilahenduse avalikustamine, millega on võimalik hoida kokku nii aega kui tööjõudu. Töögrupp teeb ettepaneku seadusandluse tasandil üheselt arusaadavalt fikseerida planeeringu ja KSH menetlusjärjekord, kusjuures KSH menetlus toimub planeeringu menetluse sees. Lähtudes keskkonnamõju strateegilise hindamise loogikast peaks KSH aruande heakskiitmine toimuma enne planeeringu vastuvõtmist. Samas võib planeeringu avalikustamisel, mis toimub pärast planeeringu vastuvõtmist, selguda mõni selline asjaolu, mis võib tekitada uute asjaolude osas KSH hindamise vajaduse. Sellisel juhul peab olema võimalik juba heakskiidetud KSH aruande otsuse pealt taastada KSH menetlus. Selline KSH taastamise menetlus lõpeb KSH aruande heakskiitmise otsusega, milles käsitletakse nii KSH menetluse taastamise vajaduse tinginud asjaolusid kui ka eelnevalt heakskiidetud asjaolusid, kusjuures eelnevalt heakskiidetud otsust on võimalik vaidlustada ainult seoses uute asjaoludega.

3.3 Ehitamine erivaldkondades

Lisaks ehitusseadusele⁷²² käsitlevad ehitisi ja ehitamist väga paljud teised seadused, mida on võimalik grupeerida järgmiselt.

Ehitise asukohapõhised seadused on planeerimisseadus⁷²³, muinsuskaitseadus⁷²⁴, looduskaitseadus⁷²⁵, meresõiduohutuse seadus⁷²⁶, lennundusseadus⁷²⁷, maaparandusseadus⁷²⁸, maakatastriseadus⁷²⁹, veeseadus⁷³⁰.

Ehitisele erinõudeid sätestavad seadused on päästeseadus⁷³¹, rahvatervise seadus⁷³², välisõhu kaitse seadus⁷³³.

Eri ehitisi käsitlevad seadused on teeseadus⁷³⁴, raudteeseadus⁷³⁵, lifti ja köistee ohutuse seadus⁷³⁶, elektriohutuse seadus⁷³⁷, küttegaasi ohutuse seadus⁷³⁸, surveseadme ohutuse seadus⁷³⁹, elektroonilise side seadus⁷⁴⁰, sadamaseadus⁷⁴¹, elektrituruseadus⁷⁴², kaugkütteseadus⁷⁴³, maagaasiseadus⁷⁴⁴, veeseadus⁷⁴⁵, maapõueseadus⁷⁴⁶, lõhkematerjaliseadus⁷⁴⁷, kemikaaliseadus⁷⁴⁸, kaevandamiseadus⁷⁴⁹, jäätmete seadus⁷⁵⁰.

-
- 722 Ehitusseadus- RT I 2002, 47, 297... RT I 2008, 8, 59
723 Planeerimisseadus- RT I 2002, 99, 579 ... RT I 2008, 30, 191
724 Muinsuskaitseadus- RT I 2002, 27, 153... RT I 2008, 51, 287
725 Looduskaitseadus- RT I 2004, 38, 258... RT I 2008, 56, 314
726 Meresõiduohutuse seadus- RT I 2002, 1, 1... RT I 2008, 47, 263
727 Lennundusseadus- RT I 1999, 26, 376... RT I 2008, 52, 290
728 Maaparandusseadus- RT I 2003, 15, 84... RT I 2008, 16, 114
729 Maakatastriseadus- RT I 1994, 74, 1324... RT I 2007, 69, 425
730 Veeseadus- RT I 1994, 40, 655... RT I 2009, 1, 2
731 Päästeseadus- RT I 1994, 28, 424... RT I 2008, 35, 213
732 Rahvatervise seadus- RT I 1995, 57, 978... RT I 2008, 58, 329
733 Välisõhu kaitse seadus- RT I 2004, 43, 298... RT I 2007, 62, 396
734 Teeseadus- RT I 1999, 26, 377... RT I 2008, 56, 314
735 Raudteeseadus- RT I 2003, 79, 530... RT I 2008, 30, 191
736 Lifti ja köistee ohutuse seadus- RT I 2002, 50, 312... RT I 2008, 30, 191
737 Elektriohutuse seadus- RT I 2007, 12, 64... RT I 2008, 30, 191
738 Küttegaasi ohutuse seadus- RT I 2002, 49, 311... RT I 2008, 30, 191
739 Surveseadme ohutuse seadus- RT I 2002, 49, 309... RT I 2008, 30, 191
740 Elektroonilise side seadus- RT I 2004, 87, 593... RT I 2008, 28, 181
741 Sadamaseadus- RT I 1997, 77, 1315... RT I 2005, 31, 229
742 Elektrituruseadus- RT I 2003, 25, 153... RT I 2009, 5, 34
743 Kaugkütteseadus- RT I 2003, 25, 154... RT I 2007, 66, 408
744 Maagaasiseadus- RT I 2003, 21, 128... RT I 2007, 66, 408
745 Veeseadus- RT I 1994, 40, 655... RT I 2009, 1, 2
746 Maapõueseadus- RT I 2004, 84, 572... RT I 2008, 48, 267
747 Lõhkematerjaliseadus- RT I 2004, 25, 170... RT I 2008, 35, 213
748 Kemikaaliseadus- RT I 1998, 47, 697... RT I 2007, 66, 408
749 Kaevandamiseadus- RT I 2003, 20, 118... RT I 2008, 30, 191
750 Jäätmete seadus- RT I 2004, 9, 52... RT I 2006, 58, 439

loomakaitseseadus⁷⁵¹, turismiseadus⁷⁵², ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus⁷⁵³, väetiseadus⁷⁵⁴.

Ehitise eri osi käsitlevad seadused on lifti ja köistee ohutuse seadus⁷⁵⁵, elektriohutuse seadus, küttegaasi ohutuse seadus, surveseadme ohutuse seadus, elektroonilise side seadus, masina ohutuse seadus⁷⁵⁶.

Ehitustegevust ja ehitise kasutamist käsitlev seadus on keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus⁷⁵⁷.

Eeltoodud seadustele lisanduvad alamaktid. Seaduste ja valitsuse ning ministri määrustega on kehtestatud nii nõudeid ehitistele, ehitiste asukohale, ehitamisele, projekteerimisele ja lubade ning planeeringute taotlemisele. Kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatavad ehitismäärused sätestatavad nõuded lubade ja planeeringute taotlemisele, üld- ja detailplaneeringud aga lisaks ehitistele esitatavatele, sh asukohale esitatavatele nõuetele ka maakasutusele esitatavad nõuded.

3.3.1 Ehitise mõiste eriseadustes

3.3.1.1 Lähtekaalutlused

3.3.1.1.1 Eesti kehtiv õigus

EhS sätestab ehitise mõiste. Ehitised jaguneva hooneteks ja rajatisteks. Lisaks kasutatakse terminit tehnorajatis, mis on defineeritud Asjaõigusseaduse § 158 ja on kütte-, veevarustus- või kanalisatsioonitorustik, elektroonilise side või elektrivõrk, nõrkvoolu-, küttegaasi- või elektripaigaldis või surveseadmestik. Lisaks on käsitletud iseseisvat ehitist järgmiselt.

Lifti ja köistee ohutuse seaduse § 3, mis sätestab, et köistee käesoleva seaduse tähenduses on eri komponentidest koosnev paigaldis, mis on kavandatud, toodetud, koostatud ja mida võimaldatakse kasutada inimeste teisaldamiseks sõiduki või vedamisseadmega, kusjuures jõuülekanne toimub piki liikumissuunda paigaldatud trosside abil. Köisteeks käesoleva seaduse tähenduses ei loeta lifti. EhS mõttes on tegemist ehitisega.

Küttegaasiohutuse seaduse § 2 lg 4, mis sätestab, et küttegaasipaigaldis on küttegaasitorustike, -mahutite ja nendega seotud ehitiste statsionaarselt paigaldatud talitluslik süsteem. EhS mõttes on tegemist ehitisega.

751 Loomakaitseseadus- RT I 2001, 3, 4...RT I 2008, 51, 284

752 Turismiseadus-RT I 2000, 95, 607...RT I 2008, 8, 58

753 Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus- RT I 1999, 25, 363... RT I 2009, 3, 15

754 Väetiseadus-RT I 2003, 51, 352...RT I 2008, 49, 271

755 Lifti ja köistee ohutuse seadus-RT I 2002, 50, 312...RT I 2008, 30, 191

756 Masina ohutuse seadus-RT I 2002, 99, 580...RT I 2008, 30, 191

757 Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus-RT I 2005, 15, 87... RT I 2008, 34, 209

Surveseadme ohutuse seaduse § 2, mis sätestab, et surveseadmestik on tootja poolt mitmest surveseadmest koostatud kogum, mis moodustab ühendatud ja funktsionaalse terviku. EhS mõttes ei saa olla tegemist ehitisega, sest tootja ei ole samaaegselt ehitusettevõtja.

Elektriohutusseaduse § 3 elektripaigaldis on elektriseadmete ja -juhtide statsionaarselt paigaldatud talitluslik kogum. EhS mõttes on tegemist ehitisega.

Elektroonilise side seaduse § 2 p 25 sätestab, et liinirajatis on aluspinnaga kohtkindlalt ühendatud elektroonilise side võrgu osa, milleks on muu hulgas maakaabel, veekogu põhjas paiknev kaabel, kaablitunnel, kaablikanalisisatsioon, ehitistele ja postidele kinnitatud kaablite või juhtmete kogum koos kommutatsiooni-, jaotus- ja otsastusseadmetega, regeneraator, elektrooniliste sideseadmete konteiner ning raadiosidemast. Liinirajatised on ka tehnovõrgud ja -rajatised ehitusseaduse ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse tähenduses. Tegemist on EhS tähenduses ehitisega.

Seadmete energiatõhususe seaduse § 2 lg 1 p 7 sätestab, et tarbijapaigaldis on ehitist soojusega varustav või seda jahutav ehitises asuv talitluslik kogum, mis ühendab seadet torustike ja abiseadmete võrguga või millega seade, torustikud ja abiseadmete võrk ühendatakse.

Maagaasiseaduse § 2 p 1 sätestab, et võrk on gaasitorustike ja nendega seotud ehitiste kohtkindlalt ehitatud talitluslik kogum, mis on vajalik gaasi ülekandeks ja jaotamiseks, kusjuures võrku kuuluvaiks ei loeta tarbijapaigaldisi ega seadmeid ja p 2 määrab kindlaks, et tarbijapaigaldis on ühel või mitmel kinnistul, ehitistes või ühtse majandusüksuse moodustavas funktsionaalselt seotud ehitiste kompleksis ja nende teenindamiseks vajalikul maal omavahel ühendatud gaasitorustike talitluslik kogum tarbija varustamiseks gaasiga.

Kaugkütteseaduse § 2 p 3 sätestab, et võrk on torustike, seadmete, abiseadmete ja nendega seotud ehitiste kohtkindlalt ehitatud talitluslik kogum või selle osa, mis on vajalik soojuse jaotamiseks, kusjuures võrguks ei loeta käesoleva seaduse tähenduses tarbijapaigaldisi ja p 4, et tarbijapaigaldis on kinnistul, ehitises või ühtse majandusüksuse moodustavas funktsionaalselt seotud ehitiste kompleksis ja nende teenindamiseks vajalikul maal ehitatud omavahel ühendatud soojatorustike ja abiseadmete võrguga ühendatud või ühendatav talitluslik kogum tarbija varustamiseks soojusega.

Seega tuleb nentida, et hetkel ei ole võimalik nimetust kasutades teha selgeks, kas tegemist on iseseisva ehitise, mõne teise ehitise osaga või hoopis seadmete kogumiga. Seetõttu ei ole ka seaduse adressaadile arusaadav, millal ta peab ehitusseaduses sätestatud regulatsiooni rakendama.

3.3.1.1.2 Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega

Ehitamisele esitatakse nõudeid läbi ehitustoodete direktiivi. Eelkõige on nõuded sätestatud ehitustoodetele ja ehitistele kehtestatud nõuete kaudu. Ehitise mõistet ei ole defineeritud.

3.3.1.2 Regulatsiooni ettepanek

Töögrupp teeb järgmised ettepanekud:

kasutada eriseadustes käsitletavat eriehitist iseseisva ehitise tähenduses mõistet "paigaldis" Nt elektripaigaldis.

Fikseerida kõikides seadustes, et tarbijapaigaldis on ehitise osa ning väljaspool ehitist on tarbijapaigaldist iseseisev ehitis.

Fikseerida tehnosüsteemi mõiste nii, et oleks kaetud ka kõik võimalikud erijuhud. Eriseadustest peab üheselt arusaadavalt tulema välja, et ehitise eriosa puhul ehitise piirides on tegemist tehnosüsteemiga (nt elektrisüsteem).

3.3.2 Ehitisele esitatavate nõuete vastavuse tõendamine

3.3.2.1 Lähtekaalutlused

3.3.2.1.1 Eesti kehtiv õigus

EhS kohaselt tohib ehitise kasutusele võtta, kui on väljastatud kasutusluba. Ehitamise eriseadustes (elektriohutusseadus) on sätestatud täiendavad tingimused ehitise kasutuselevõtuks. Sellised nõuded on järgmised: 1. on tehtud kasutamisele eelnev kontroll (tehniline kontroll) ja on väljastatud nõuetekohasuse tunnistus; 2. on määratud ettenähtud juhtudel tehnosüsteemi (tehnorajatise- või võrgu) kasutamise järelevaataja (Surveseadme kasutamise järelevaataja, Gaasipaigaldise kasutamise järelevaataja, Elektrikäit); 3. võrguettevõtjale on esitatud teatis.

Nt elektriohutusseadus

§ 11. Elektripaigaldise kasutusele võtmise ja kasutamise nõuded

(1) Elektripaigaldise võib kasutusele võtta ja seda kasutada, kui see vastab käesolevas seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuetele ja kui:

1) õigusaktis ettenähtud juhtudel on tehtud elektripaigaldise tehniline kontroll (edaspidi *tehniline kontroll*) ja elektripaigaldise kohta on väljastatud nõuetekohasuse tunnistus;

2) käesolevas seaduses ettenähtud juhtudel on määratud elektripaigaldise käidu korraldaja (edaspidi *käidukorraldaja*);

3) võrguettevõtjale, kellega on sõlmitud uue võrguühenduse loomiseks või tarbimistingimuste muutmiseks elektrivõrguga liitumise leping, on esitatud teatis. Elektripaigaldise tarbimistingimuste muutmisel peab teatise esitama üksnes juhul, kui peakaitsme nimivool jääb üle 63 ampri.

Lisaks tuleb teostada ehitamise eriseadustes sätestatud juhtudel kasutamise ajal kasutamise aegne kontroll (tehniline kontroll). Üldprintsipiina on EhS-s kirjas, et ehitise nõuetele vastavuse tagab ehitise omanik. Kuna ehitise ehitamine toimub ehitusprojekti kohaselt, mille koostab projekterija, siis on EhS-s kirjas nõue, et tuleb ehitise nn õige hoolduse tagamiseks koostada ehitise hooldus-kasutusjuhend, mis antakse üle ehitise omanikule. Hetkel on kasutus-hooldusjuhendite olemasolu praktikas väga väikene ning seetõttu on tekkinud probleeme õige hoolduse määramisega.

Kui EhS-s on kirjas, et ehitise omanik vastutab ehitise nõuetele vastavuse eest, siis ehitamise eriseadustes kasutatakse valdaja kohutust tagada nõuetele vastavus. Selline olukord, kus üheaegselt on nõuetele vastavuse eest vastutavad ehitise omanik ja valdaja tekitab segadust nii õigussubjektides kui ka hajutab vastutust. On loomulik, et valdaja vastutab väära kasutamise

eest, kuid ei ole otstarbekas määratleda valdajat vastutama ehitise nõuetele vastavuse eest, sest valdajal puuduvad võimalused tagada ehitise nõuetele vastavus.

3.3.2.1.2 Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega

Ehitusprojektile esitatakse nõudeid läbi ehitustoodete direktiivi. Eelkõige on nõuded sätestatud ehitustoodetele ja ehitistele kehtestatud nõuete kaudu. Ehitustoodete direktiiv ei sea nõudeid ehitiste kasutusele võtmisele, vaid jätab liikmesriigi siseriiklikuks asjaoluks.

3.3.2.2 Regulatsiooni ettepanek

Töögrupp teeb ehitise eluea tagamisega seonduvalt järgmised ettepanekud:

- sätestada regulatsioon, mille kohaselt on kasutus-hooldusjuhend ehitisregistri põhine, st ehitisregistris märgitakse iga ehitise osas vastavalt hooldus-kasutusjuhendis toodule, millal tuleb mingit ehitise osa kontrollida/hooldada
- sätestada regulatsioon hooldus-kasutusjuhendi eriosadele, millede kokkusobivuse eest vastutab nn peaprojekterija
- ühtlustada nõuded ehitisele ja selle eriosale. Ühe alternatiivina on võimalik kas kaotada tehniline kontroll või teha kogu ehitise osas ühesugune tehnilise kontrolli süsteem
- ühtlustada nõuded ehitise kasutamise seotud isikutele. Alternatiivina olemasolevale süsteemile (järelevaatajad, elektrikäit) kasutada ehitisregistri põhise kasutus-hooldusjuhendit
- alternatiivselt ühtlustada nõuded tehnilisele kontrollile kui ehitise ekspertidele
- alternatiivina olemasolevale süsteemile jätta seadusandluse tasandil välja võrguettevõtjale teatiste esitamise kohustus
- määratleda seadusandluses ehitisregistri andmete õiguslik tähendus, st kui mingi asi on fikseeritud ehitisregistris, siis see on õiguslikult olemas
- määratleda seadusandluses, et ehitise nõuetele vastavuse eest vastutab ehitise omanik.

3.3.3 Ehitamise mõiste eriseadustes

3.3.3.1 Lähtekaalutlused

3.3.3.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitamise mõiste on defineeritud ehitusseaduses, mille kohaselt on ehitamine: ehitise püstitamine, ehitise laiendamine, ehitise rekonstrueerimine, ehitise lammutamine ning ehitise või selle osa tehnosüsteemi muutmine või terviklik asendamine. Kui on tegemist ehitamisega, siis tuleb ehitusseaduse koahselt järgida ka muud ehitamisele esiatatud nõuded, so peab olema vastava luba, ehitusprojekt ning ehitada võib vaid vastav isik.

Lisaks ehitusseadusele sätestab nõuded ehitamisele ka teised seadused, mis kasutavad lisaks ehitamise mõistele ka muid mõisteid, nagu näiteks muinsuskaitse seadus, mis käsitleb

renoveerimist või teehooldustööd, mis sisaldavad ehitamist. Täpsem ehitamise mõiste kasutamine eriseadustes on toodud lisas 1.

3.3.3.1.2 Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega

Ehitamisele esitatakse nõudeid läbi ehitustoodete direktiivi. Eelkõige on nõuded sätestatud ehitustoodetele ja ehitistele kehtestatud nõuete kaudu.

3.3.3.2 Regulatsiooni ettepanek

Töögrupp teeb ettepaneku ühtlustada terminite kasutamist, so fikseerida ehitamise mõiste, vajadusel laiendada teatud juhtudel ehitamise mõiste alla ka nt aknalaua värvimine (hetkel renoveerimise mõiste all hõlmatud). Sellisel juhul on võimalik tavalisikul mõista üheselt, et ehitamise korral peab ta järgima teatud nõudeid ja kui ei ole ehitustegevusega tegemist, siis järelikult nõudeid ei ole.

3.3.4 Ehitamisele esitatavad nõuded

3.3.4.1 Lähtekaalutlused

3.3.4.1.1 Eesti kehtiv õigus

EhS kohaselt peab ehitamine toimub hea ehitustava kohaselt. Samuti tuleb lähtuda loogikast, et ehitamisega koos kehtivad koheselt nõuded ehitusloa osas, ehitajale ja teistele ehitusvaldkonnas tegutsevatele ettevõtjatele esitatavate nõuete osas, ehitusprojekti osas jne. Hetkel on eriseadustes täiendavad nõuded ehitamisele, mis tekitavad segadust ning ei lähe kokku ehitusseadusega. Näiteks on elektritöö pea alati ehitusluba nõudev asi, sest eeldab tehnilist kontrolli enne elektripaigaldise kasutusele võttu. Ehitamise puhul on probleemiks osutunud ka vormilt avalik-õiguslike, sisult eraõiguslike asjaõiguslike nõuete seadmine seaduse tasandil.

3.3.4.1.2 Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega

Ehitusprojektile esitatakse nõudeid läbi ehitustoodete direktiivi. Eelkõige on nõuded sätestatud ehitustoodetele ja ehitistele kehtestatud nõuete kaudu.

3.3.4.2 Regulatsiooni ettepanek

Töögrupp teeb ettepaneku ühtlustada ehitamisele esitatavad nõuded, jättes need eelkõige hea ehitustava ja vastavate standardite käsitleda ning lisaks määratleda, mis hetkel on vaja ehitusluba ka eriseadustes ning sätestada konkreetset asjaõigused, mida vaadatakse või alternatiivina jätta asjaõigustega seonduvad nõuded avalik-õiguslikust regulatsioonist välja.

3.3.5 Ehitusprojekt ja selle alusmaterjalid

3.3.5.1 Lähtekaalutlused

3.3.5.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitusprojekti mõiste on defineeritud ehitusseaduses. Lisaks ehitusseadusele sätestab nõuded ehitusprojektile ka teised seadused, mis kasutavad lisaks ehitusprojekti mõistele ka muid mõisteid. Täpsem ehitusprojekti mõiste kasutamine eriseadustes on toodud lisas 2.

Lisaks on ehitusprojekti aluseks olevatele uuringutele esitatud lisaks EhS-s fikseeritud ehitusgeodeesiale ja ehitusgeoloogile veel erinõudeid. Nt muinuskaitseelised eritingimused, riskianalüüs.

3.3.5.1.2 Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega

Ehitusprojektile esitatakse nõudeid läbi ehitustoodete direktiivi. Eelkõige on nõuded sätestatud ehitustoodetele ja ehitistele kehtestatud nõuete kaudu.

3.3.5.2 Regulatsiooni ettepanek

Töögrupp teeb ettepaneku ühtlustada terminite kasutamist ning sätestada ehitusprojektile esitatavad nõuded ühes kohas.

Lisaks teeb töögrupp järgmised ettepanekud:

sätestada, et ehitusprojekti kõikide osade omavahelise kokkusobivuse eest vastutab nn peaprojekterija

sätestada, et juhul, kui ehitusprojekt käsitleb ainult ühte ehitise osa (nt tehnoloogiat), siis peab vastavale osale lisaks olema ehitusprojekti üle vaadanud nn peaprojekterija.

Sätestada seadusandluses, et ehitisele ja ehitamisel ei käsitleta asjaõigusi, v.a detailplaneeringutes ja projekterimistingimustes määratletud ulatuses.

Ühtlustada nõudeid ehitusprojekti alusmaterjalide (uuringute) tegijatele sätestades, et muinuskaitseelised eritingimuste koostajate osas kohaldatakse ehitusgeodeetiliste ja –geoloogiliste tööde tegijatega sarnaseid kohustuslikke nõudeid muinuskaitseelise eritingimuste regulatsiooni olemasolu korral.

Ühtlustada nõudeid ehitusprojekti alusmaterjalidele sätestada kohustuslikud juhud ja osad.

3.3.6 Ehitusvaldkonnas tegutsevatele isikule esitatavad nõuded

3.3.6.1 Lähtekaalutlused

3.3.6.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitusvaldkonna tegutsevatele isikutele esitatavad nõuded üldiselt on sätestatud EhS-s. Ehitusvaldkonna eriseadused täiendavad ehitusettevõtjatele ja nende töötajatele (so vastutavate spetsialistide analoogid) esitatavaid nõudeid. Arvestades asjaolu, et tihtipeale peab

eritöö tegemiseks olema ka ehitamise üldpädevus on selline regulatsioonide erinevus läbi aegade tekitanud suurt segadust.

3.3.6.1.2 Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega

Ettevõtjatele esitatavad nõuded on jäetud liikmesriigi otsustada, reguleerib neid teenuste vaba liikumise õigusaktid.

3.3.6.2 Regulatsiooni ettepanek

Töögrupp teeb järgmised ettepanekud:

- Ühtlustada nõudeid ettevõtjale
- Ühtlustada nõudeid vastutavale spetsialistile (juhtivale isikule) jättes erialase pädevuse tõendamise sertifitseerimisasutuste asemel kutset omistavatele isikutele. Kutset omistavad isikud peavad olema akrediteeritud.
- Ühtlustada vastutavate spetsialistide kohustused ja õigused ning määratleda ühtselt vastutus.
- Ühtlustada ettevõtjate vastutus ning alternatiivselt käsitleda ettevõtjate vastutuse kindlustamist vastutuskindlustuse kaudu
- alternatiivselt käsitleda vastutava spetsialisti (juhtiva isiku) vastutuse kindlustamist vastutuskindlustuse kaudu.

3.3.7 Järelevalve

3.3.7.1 Lähtekaaluatlused

3.3.7.1.1 Eesti kehtiv õigus

Järelevalve ehituse üle üldiselt on sätestatud ehitusseaduses, mille kohaselt teostab ehitusjärelevalvet kohalik omavalitsus ja riiklikku järelevalvet Tehnilise Järelevalve Amet. Samuti on sätestatud ettekirjutuste alused, sanktsioonid ja sunniraha kasutamise alused. Lisaks käsitletakse riiklikku järelevalvet kõikides seadustes, mis käsitlevad ka ehitustegevust. Kahjuks ei ole käsitus ühtne ning tekitab hetkel rohkelt segadust. Kokkuvõtte erinevates seadustes toodust on fikseeritud lisas 3.

3.3.7.1.2 Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega

Ehitamisele esitatakse nõudeid läbi ehitustoodete direktiivi. Järelevalve on jäetud liikmesriigi otsustada.

3.3.7.2 Regulatsiooni ettepanek

Töögrupi ettepanek on ühtlustada riiklikku järelevalvet, sh sanktsioneerimist ja sunniraha ning ettekirjutustega seonduvat (vt kontseptsiooni ehitamise osa järelevalve peatükk).

3.3.8 Ehitamine kaitse- ja hoiualadel

3.3.8.1 Lähtekaaluatlused

3.3.8.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitustegevust kaitse- ja hoiualadel reguleerib Looduskaitseseadus⁷⁵⁸ (*edaspidi: LKS*). Lisaks ehitustegevusele piirab looduskaitse seadus ka muud majandustegevust. Looduskaitse seaduse kohaselt on kehtestatud piirangud majandustegevusele kaitse- ja hoiualadel.

LKS § 2 sätestab looduskaitse põhimõtted, mis on järgmised. Loodust kaitstakse looduse säilitamise seisukohalt oluliste alade kasutamise piiramisega, kaitse alla võetud loodusliku loomastiku, taimestiku ja seenestiku isenditega ning kivististe ja mineraalide eksemplaridega sooritavate toimingute reguleerimisega ning loodushariduse ja teadustöö soodustamisega. Looduse kaitsel lähtutakse tasakaalustatud ja säästva arengu põhimõtetest, kaaludes iga kord alternatiivsete, looduskaitse seisukohalt tõhusamate lahenduste rakendamise võimalusi.

Kaitseala on inimtegevusest puutumatu hoitav või erinõuete kohaselt kasutatav ala, kus säilitatakse, kaitstakse, taastatakse, uuritakse või tutvustatakse loodust. **Kaitsealad jagunevad**-rahvuspark, looduskaitseala ja maastikukaitseala (looduspark). **Rahvuspark** on kaitseala looduse, maastike, kultuuripärandi ning tasakaalustatud keskkonnakasutuse säilitamiseks, kaitsmiseks, taastamiseks, uurimiseks ja tutvustamiseks. Rahvuspargid on Lahemaa, Karula, Soomaa, Vilsandi ja Matsalu.

Looduskaitseala on kaitseala looduse säilitamiseks, kaitsmiseks, taastamiseks, uurimiseks ja tutvustamiseks.

Maastikukaitseala (looduspark) on kaitseala maastiku säilitamiseks, kaitsmiseks, uurimiseks, tutvustamiseks ja kasutamise reguleerimiseks. Maastikukaitseala eritüübid on park, arboreetum ja puistu.

Hoiuala on elupaikade ja kasvukohtade kaitseks määratud ala, mille säilimise tagamiseks hinnatakse kavandatavate tegevuste mõju ja keelatakse ala soodsat seisundit kahjustavad tegevused. Hoiuala moodustatakse loodusliku loomastiku, taimestiku ja seenestiku soodsa seisundi tagamiseks.

Kaitse- ja hoiuala regulatsiooniga sätestatakse ka Natura 2000 regulatsioon.

LKS § 7 sätestab kaitse- ja hoiualade moodustamise eeldused, milleks on ohustatus, haruldus, tüüpilisus, teaduslik, ajaloolis-kultuuriline või esteetiline väärtus või rahvusvahelisest lepingust tulenev kohustus. Kaitse alla võtmisel kehtib põhimõte - igal ajal on õigus esitada kaitse alla võtmise algatajale ettepanek kaitse- või hoiuala moodustamiseks. LKS § 10 kohaselt võtab ala kaitsealana või hoiualana kaitse alla Vabariigi Valitsus määrusega. Kaitse alla võtmise otsusega määratakse ala kaitse alla võtmise eesmärk, kehtestatakse ala kaitsekord (kaitse-eeskiri), määratakse ala piir, nimetatakse kaitse alla võetava ala valitseja ja lisatakse

758 Looduskaitse seadus- RT I 2004, 38, 258... RT I 2008, 56, 314

otsusele kaitse- või hoiuala asukoha kaart. Kaitse eesmärgi või välispiiri muutmisele või kaitse-eeskirjas märgitud piirangute või loodusobjektiga seotud kohustuste ulatuse olulisele muutmisele või kehtetuks tunnistamine toimub samuti Vabariigi Valitsuse määrusega vastavalt LKS §-le 13.

Vastavalt LKS §-le 12 määratakse kaitseala kaitsekord kaitse-eeskirjaga, millega piiritletakse ühe või mitme erineva rangusastmega kaitsevööndi ulatus ning määratakse käesoleva seadusega sätestatud piirangute osaline või täielik, alaline või ajutine kehtivus vööndite kaupa. Riigikohtu hinnangul on kaitse-eeskirjade näol tegemist üksikaktiga (üldkorraldusega)⁷⁵⁹.

LKS § 14 kohaselt ei või kaitse- ja hoiualal ilma kaitse- või hoiuala valitseja nõusolekuta ehitada, planeerida ega muuta katastriüksuse piire. Nt on riigikohus on leidnud, et eelduslikult toob elamuehituse lubamine teistele isikutele kaasa suuremad liikumispiirangud kui äri- või sotsiaalobjektide rajamine. Seega võib elamuehituse lubamine piirata igäihe õigust viibida kaitsealal ja kasutada seda puhkuseks⁷⁶⁰.

Nõusolek antakse kooskõlastuse näol. Riigikohus on leidnud, et detailplaneeringuga seotud toimikud on reeglina mahukad ning võivad sisaldada erinevaid dokumente. Kuna need kogutakse menetluse käigus ja neid esitavad erinevad isikud ja organid, võivad need olla oma sisult vastandlikud. HMS § 55 lg 1 kohaselt peab aga haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav. Kolleegiumi hinnangul ei saa selgeks ja üheselt mõistetavaks regulatsiooniks pidada seda, mis ei ole sätestatud eraldi detailplaneeringu kehtestamise otsuses või väljendatud selgelt detailplaneeringu lõpptulemuseks olevas kaardis või tekstilises osas. Arusaam, nagu võiks detailplaneeringu kooskõlastamise tingimused olla välja toodud üksnes kooskõlastavate haldusorganite kirjadest, võib põhjustada vaidlusi nende kohustuslikkuse ja täitmise üle ning tuua lõppkokkuvõttes kaasa pöördumatut kahju⁷⁶¹.

LKS § 14 lõike 2 kohaselt ei tohi kaitse- või hoiuala valitseja anda kooskõlastust, kui see võib kahjustada kaitse- või hoiuala kaitse eesmärgi saavutamist või seisundit⁷⁶². Riigikohus on leidnud, et enne kaitsealal ehitustööde alustamist peab reeglina olema saabunud selgus, kas ehitamine on õiguspärane või mitte. Praktiliselt luuakse ehitamisega pöördumatud tagajärjed, sest valminud hoonete lammutamine ei ole reeglina mõistlik. Isik, kes on omandanud kinnistu olemasoleval kaitsealal ja soovib asuda seal ehitama, peab arvestama, et menetlus ehitamise lubamiseks võib avalikkuse vastuseisu tõttu võtta seal tavalisest tunduvalt rohkem aega ja luba ei pruugita üldse anda.⁷⁶³

Alates 1.02.2009 on kaitse- ja hoiuala valitsejaks (*edaspidi valitseja*) Keskkonnaamet. LKS § 14 lõike 3 kohaselt võib valitseja kooskõlastamisel kirjalikult seada tingimusi, mille täitmisel tegevus ei kahjusta kaitstava loodusobjekti kaitse eesmärgi saavutamist või kaitstava loodusobjekti seisundit. Riigikohus on leidnud, et kui kaitsealal seni kehtinud ehituspiirangute

⁷⁵⁹ Riigikohus 07.05.2003 otsuse p-d 21 ja 22 kohtuasjas 3-3-1-31-03

⁷⁶⁰ Riigikohus 07.05.2003 otsuse p 29 kohtuasjas 3-3-1-31-03

⁷⁶¹ Riigikohus 17.10.2007 otsuse p 18 kohtuasjas 3-3-1-39-07

⁷⁶² LKS § 14 lg 2

⁷⁶³ Riigikohus 08.04.2004 otsuse p 20 kohtuasjas 3-3-1-13-04

leevendamine on halduskohtus vaidlustatud ja kaebus ei ole ilmselgelt lubamatu või põhjendamatu, võib enne kohtuotsuse jõustumist ehitamist lubada vaid selgelt ülekaaluka avaliku huvi korral⁷⁶⁴. Samas on Riigikohus leidnud, et planeeringu koostamise käigus ühe kinnistu väljaarvamine põhjendusega, et kinnistu omaniku soovide realiseerimist ei pea kaitseala valitseja võimalikuks, ei ole kooskõlas planeerimismenetluse eesmärgiga⁷⁶⁵.

Vastavalt LKS §-le 12 määratakse kaitseala kaitsekord valitsuse määrusega kehtestatava kaitse-eeskirjaga, millega piiritletakse ühe või mitme erineva rangusastmega kaitsevööndi ulatus ning määratakse käesoleva seadusega sätestatud piirangute osaline või täielik, alaline või ajutine kehtivus vööndite kaupa. Hoiuala kohta kaitse-eeskiri ei saa kehtestada ehk seega hoiuala reguleeritakse seaduse tasandil.

Ehitustegevuse ja ka muu majandustegevuse piirangud on ettenähtud seadusega, kuid kaitse-eeskirjaga võib neid oluliselt vähendada. Järelikult ei ole tegevuspiirangud sätestatud mitte seaduse tasandil, vaid määrusandluses. Arvestades põhiseaduses toodud nõudeid isiku tegevusvabadusele piirangute seadmisel on küsitav hoiua- ja kaitsealade puhul valitsejale selliste suurte õiguste andmine.

Eraldi problem seisneb kaitse-eeskirjades olevate nõuete osas. Nimelt ei ole fikseeritud kaitse-eeskirjades selgelt ja üheselt arusaadavalt ehitustegevuseks nõusoleku saamise tingimusi. Nt Lahemaa rahvuspargi, Ohepalu looduskaitseala ja Viitna maastikukaitseala kaitse-eeskirjade⁷⁶⁶ punkti 32 kohaselt on rannal ja kaldal keelatud hajaasustusaladel uute ehitiste rajamine, välja arvatud rahvuspargi valitseja nõusolekul taluhoonestuse taastamiseks ja väljaarendamiseks. Taluhoonestuse definitsiooni ei ole õigusaktides toodud.

LKS § 17 kohaselt võib kaitsealal kaitse-eeskirjaga määrata loodusliku metsa- ja sookoosluse taastamiseks vajalikud tegevused. Selliseks tegevuseks võib olla ka ehitustegevus, nt kraavide sulgemine. Kui kinnisasja valdaja ei nõustu kaitse-eeskirjaga määratud vajalikku tööd tegema või ei jõua tööde tegemise osas valitsejaga kokkuleppele, ei ole tal õigust takistada valitsejal seda tööd korraldamast. Seega on võimalik, et lisaks tegevuse tegemiseks vajalikule ehitusloale taotleb ehitustööde lõppemisel ehitisele ka kasutusluba valitseja. Selline olukord on erandlik ehitusseaduses sätestatud ehitise omaniku kohustuse ja võimalusega taotleda kasutusluba.

LKS § 14 lõike 3 kohaselt võib valitseja kooskõlastamisel kirjalikult seada tingimusi, mille täitmisel tegevus ei kahjusta kaitstava loodusobjekti kaitse eesmärgi saavutamist või kaitstava loodusobjekti seisundit. Ei ole üheselt määratletud kooskõlastamisel esitatud tingimuste tähendust omavalitsuse jaoks.

LKS § 14 lõikes 4 on toodud piirang, mille kohaselt, kui valitsejale kooskõlastamiseks dokumente ei esitatud või tegevustes ei arvestatud kooskõlastamisel seatud tingimusi, siis ei

⁷⁶⁴ Samas

⁷⁶⁵ Riigikohus 24.10.2007 otsuse p 6 kohtuasjas 3-3-1-51-07

⁷⁶⁶ Vabariigi Valitsuse 3. juuni 1997. a. määrus nr. 109 Lahemaa rahvuspargi, Ohepalu looduskaitseala ja Viitna maastikukaitseala kaitse-eeskirjade ja välispiiri kirjelduste kinnitamine- RT I 1997, 45, 728; RT I 2005, 71, 556

teki isikul, kelle huvides nimetatud tegevus on, vastavalt haldusmenetluse seadusele õiguspärasest ootust sellise tegevuse õiguspärasuse osas. Kuna kooskõlastus on haldustoiming, mida omavalitsus ei pea haldusakti andmisel järgima, siis tekib sellest sättest olukord, kus tegevusest huvitatud isik, kes ei saa omavalitsusele nõudeid seada on olukorras, kus tal on võimalus, kas järgida omavalitsuse poolt seatud nõudmisi ja rikkuda valitseja poolt seatud tingimusi või jätta omavalitsuse nõuded täitmata.

Hoiualal kavandatava tegevuse mõju elupaikade ja liikide seisundile hinnatakse LKS § 32 lõike 5 kohaselt kahel viisil- kas keskkonnamõju hindamise käigus või hoiuala teatise esitamise käigus. LKS § 33 kohaselt tuleb hoiuala teatis esitada kinnisasja omaniku poolt valitsejale tee rajamisel, veekogude veetaseme ja kaldajoone muutmisel ning uute veekogude rajamisel ning maaparandussüsteemi rajamine ja rekonstrueerimine. Vastavalt keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusele tuleks aga nt kaldajoone muutmisel või teatud mahust alates veekogude rajamisel teha keskkonnamõju hindamine. Seega on tegemist olukorraga, kus ei ole üheselt arusaadav kas tuleb esitada hoiuala teatis või teha keskkonnamõju hindamine.

LKS § 33 lg 7 näeb ette, et hoiualal ei kehti teatise esitamise kohustus tulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja elamu- ja õuema kõlvikutel tehtavate tööde kohta. Sellist katatsriüksuse sihtotstarvet nagu tulundusmaa ei ole õigusaktidega sätestatud ja järelikult sellist erisust praktikas teha ei saa.

3.3.8.1.2 Eesti õigus ja seotud Euroopa Liidu seadusandlusega

Kaitse- ja hoiualal ehitamine on reguleeritud Euroopa Nõukogu direktiiviga 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitsest ja Euroopa Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitsest ning Ramsari konventsiooniga.

Hoiuala vajadus tuleneb Euroopa Nõukogu direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitsest⁷⁶⁷ (*edaspidi linnudirektiiv*) ja Euroopa Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitsest⁷⁶⁸ (*edaspidi loodusdirektiiv*) rakendamise kohustusest. Nende direktiivide täitmiseks tuleb moodustada Natura 2000 võrgustik üle-euroopaliselt ohustatud liikide ja elupaikade kaitseks. Natura 2000 aladeks saavad enamus meie kaitsealadest, kuid olemasolevad kaitsealad ei hõlma piisavalt neid elupaiku, mille kaitset nõuab Euroopa Liit. Suurte merealade, jõgede ja järvede, poollooduslike rohumaade jt elupaikade kaitsmiseks ei ole alati vaja moodustada kaitseala. Oluline on tagada neil aladel esinevate elupaikade säilimine.

Vastavalt loodusdirektiivi artiklile 6 peab Natura 2000 aladel kavandatavatele tegevustele eelnema ökoloogiliste mõjude hindamine, selgitamaks välja, ega kavandatav tegevus ohusta neid loodusväärtusi, mille kaitseks see ala on piiritletud. Sama põhimõtte on aluseks saanud ka hoiualade kontseptsiooni välja töötamisel. Hoiualadel piiranguid ei kehtestata, kuid

⁷⁶⁷ Euroopa Nõukogu direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitsest- ET 1979L0409, 01.05.2004

⁷⁶⁸ Euroopa Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitsest-ET 1992L0043, 01.05.2004

tegevusluba nõudvate tegevuste planeerimisel tuleb eelnevalt hinnata kavandatava tegevuse (kahjulikkude) mõju ala piiritlemise eesmärgile vastavalt Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusele⁷⁶⁹.

Hoiualadeks on määratud lisaks väljaspool kaitsealasid asuvatele Natura 2000 aladele ka rahvusvahelise tähtsusega märgalad osas, mis ei asu kaitsealadel. Märgalade säilitamise vajadus tuleneb Rahvusvahelise tähtsusega märgalade, eriti veelindude elupaikade konventsiooni (Ramsari konventsiooni) täitmise kohustusest⁷⁷⁰.

Hoiuala piiritlemise eesmärgiks on loodusliku loomastiku ja taimestiku soodsa seisundi tagamine. Hoiualade loetelu, piiritlemise eesmärgid, valitseja ja välispiirid kinnitab keskkonnaminister määrusega. Hoiuala poollooduslike koosluste esinemisaladel on koosluste säilimiseks vajalikud tegevused niitmine, karjatamine, võsa raiumine, mille teostamiseks on võimalik saada loodushoiutoetust.

3.3.8.2 Regulatsiooni ettepanek

Kaitsealade määramine ei toimu planeerimismenetluses, kuigi oma olemuselt on kaitsealad ruumilise mõjuga ning nende asukohtades määramine peaks toimuma sarnaselt muude ruumilise mõjuga asjaoludele. Töögrupp teeb ettepaneku sätestada kaitsealade moodustamine läbi planeerimismenetluse vastavalt kas üleriigilise planeeringu teemaplaneeringu või osaplaneeringu kaudu või kohalike looduskaitsealade asukohtade määramise osas üldplaneeringu kaudu. Alternatiivina on võimalik kasutada hetkel kehtivat õiguslikku lahendust.

Kaitse-eeskirjadega omandiõiguste kitsendamine ei ole kooskõlas põhiseaduses sätestatuga, mistõttu on vajalik muuta kaitse- ja hoiualadel omandiõiguse riivega seotud regulatsiooni. Töögrupp teeb ettepaneku sätestada nõuded seaduses (hetkel kehtiva õigusliku lahenduse jätkumise korral) või vastavas planeeringus.

Täpsustada tuleks hetkel kehtiva lahenduse jätkumisel valitseja kooskõlastamisel esitatavate tingimuste tähendust adressaadile ning järgnevale haldusaktist huvitatud isikule. Riigikohus on leidnud järgmist: "Kaitse-eeskirja § 5 lg 3 punkti 3 kohaselt on kaitsealal detail- ja üldplaneeringu kehtestamine lubatud kaitseala valitseja nõusolekul. Kaitse-eeskirja § 15 lg 2 punkti 1 kohaselt on kaitseala piiranguvõõndis keelatud uute ehitiste püstitamise kaitseala valitseja nõusolekuta. Nendest sätetest tulenevalt on kaitsealadel planeerimismenetluse läbiviimisel siduva tähendusega selles menetluses osalevate keskkonnaorganite seisukoht (nõusolek). Käesoleval juhul on vaidlusalune detailplaneering saanud kaitseala valitseja, Raplamaa keskkonnateenistuse nõusoleku koos täiendavate tingimuste seadmisega vastavalt kaitse-eeskirja § 8 lg-le 2. Selline nõusolek planeeringulahenduste aspektist piirab kohaliku omavalitsuse valikudiskretsiooni."⁷⁷¹ Töögrupp teeb ettepaneku fikseerida kooskõlastuse

⁷⁶⁹ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus- RT I 2005, 15, 87... RT I 2008, 34, 209

⁷⁷⁰ Rahvusvahelise tähtsusega märgalade, eriti veelindude elupaikade konventsiooni ratifitseerimise seadus- RT II 1993, 84

⁷⁷¹ Riigikohus 25.09.2008 otsuse p 18 kohtuasjas 3-3-1-15-08

tähendus seadusandluses, kusjuures ei tohiks olla situatsiooni, et üks ametkond annab kahel erineval viisil ning erinevates menetlusetappides kooskõlastust/nõusolekut. Kui kaitsealade moodustamine toimub planeerimismenetluses, siis rakenduvad planeeringute siduvusnõuded ehitamisel.

Elimineerimaks segadust keskkonnamõju hindamise kohustuslikkuse osas teeb töögrupp ettepaneku sätestada üheselt mõistetavalt seadusandluses keskkonnamõju hindamise kohustus. Sama kehtib ka hoiuala teatise esitamise kohustuse kohta.

3.3.9 Rohevõrgustiku alal ja miljööväärtuslikul alal ehitamine

3.3.9.1 Lähtekaalutlused

Rohevõrgustik ja miljööväärtuslikud alad (nt põllualad) määratletakse kindlaks maakonnaplaneeringus ning sealt tulenevalt ka üldplaneeringus. Seega on isikule kitsendusi loovaks aktiks kas üldplaneering selle olemasolu korral või maakonnaplaneering, kui üldplaneering puudub. Kuna ei rohevõrgustikus ega miljööväärtuslikula lal ehitamise regulatsiooni seadusandluses kajastatud ei ole, siis kehtivad ainult planeeringus määratletud piirangud. Eeldatavalt peaks planeering olema seda enam uuringutele toetudes koostatud, kuid pahatihti ei ole laialdasi uuringuid tehtud.

Kuna üldplaneering peab olema kooskõlas maakonnaplaneeringuga, siis praktikas kajastatakse üldplaneeringutes üks-üheselt maakonna planeeringus kajastatud rohevõrgustikku. Kuna maakonnaplaneeringus sätestatud lahendust ei ole võimalik reeglina inimesel vaidlustada, siis tekib olukord, kus sisuliselt rohevõrgustikku puudutavat osa ei olegi inimesel võimalik vaidlustada. Samas ei ole ehitamisest huvitatud isikul ka võimalik detailplaneeringuga olukord muuta, sest detailplaneeringuga üldplaneeringule lisaks maakonnaplaneeringut muuta ei saa. Seega tekib olukord, kus isik ei saa reaalselt oma huvide eest seista.

Kuna isikule võib esitada nõudeid ainult seaduses, siis hetkel ei ole ei rohevõrgustiku ega ka miljööväärtuslikel aladel ehitamise regulatsioon piisavalt reguleeritud, sest asjadele esitatavad nõuded on pahatihti seotud tegevusele esitatavate nõuetega. Nt kui on fikseeritud planeeringus, et krunt rohevõrgustiku alal ei tohi olla väiksem kui 5 hektarit ning isik soovib jagada endale kuuluvat 9,8 ha maad kaheks krundiks, siis ta seda ei saa teha. Samas on omandi vaba käsutamine oluline põhimõte ja seega peaks isik ka saama kaasa rääkida nõuete kehtestamisel.

Lisaks tuleb nentida, et planeeringute koostamine on ajaliselt väga mahukas ning seega võib vajaduse ilmnemisest planeeringu kehtestamiseni minna 5-10 aastat. On selge, et selline ajaline raamistik ei soodusta rohevõrgustike ja miljööväärtuslike alade piiride muutmist, sh suurendamist.

3.3.9.2 Regulatsiooni ettepanek

Töögrupp teeb ettepaneku määratleda rohevõrgustiku aladel ja miljööväärtuslike aladel ehitamist käsitlevad piirangud seaduse tasandil. Alternatiivselt pakume välja rohevõrgustiku käsitlemise looduskaitsealase alajaotuse teemana ehk siis täiendada looduskaitseadust rohevõrgustiku regulatsiooniga.

Lisaks teeb töögrupp ettepaneku võimaldada lisaks planeerimismenetlusele määratleda rohevõrgustike ja miljööväärtuslike alaseid avatud menetluses üldaktiga a'la looduskaitsealade määramine.

3.3.10 Ehitamine rannal ja kaldal

3.3.10.1 Lähtekaalutlused

3.3.10.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ranna või kalda kaitse eesmärk on rannal või kaldal asuvate looduskoosluste säilitamine, inimtegevusest lähtuva kahjuliku mõju piiramine, ranna või kalda eripära arvestava asustuse suunamine ning seal vaba liikumise ja juurdepääsu tagamine.

Kallas on maismaavöönd, mis ääristab merd, järve, jõge, veehoidlat, oja, allikat või maaparandussüsteemi eesvoolu ning mida kasutatakse erinõuete kohaselt ja kaitstakse looduskaitseadusega. Läänemere, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve kaldaid nimetatakse rannaks.

Randa ja kallast kaitstakse, et säilitada sealsed looduskooslused, piirata inimtegevuse kahjulikku mõju, suunata asustamisel ranna või kalda eripära arvestama ning tagada seal vaba liikumine ja juurdepääs⁷⁷².

Rannale või kaldale ehitamine ja planeerimine pakub huvi nii kohalikule kogukonnale, inimestele väljastpoolt kogukonda, kohalikule omavalitsusele kui ka riigile. Avaliku huvi objektiks on rannale ja kaldale ehitamisel ja planeerimisel juurdepääs veekogule, võimalus kasutada ranna või kalda puhkevõimalusi ja loomulikult säilitada sellel asuv loodus- ja kultuuripärand⁷⁷³. Rannaalade osas võib riigil lisaks keskkonnakaitsele huvidele olla ka strateegilisi huve. Riigi poolne avalik huvi rannal ja kaldal väljendub erinevates dokumentides, milledeks on arengukavad, strateegiad, õigusaktid, maakonnaplaneeringud (sh teemaplaneeringud) ja kooskõlastused, mida antakse kohaliku omavalitsuse algatatud planeerimisdokumentidele. Kohaliku tasandi avalik huvi väljendub üldplaneeringus (sh teemaplaneeringutes) ja detailplaneeringutes.

Looduskaitseadus näeb ranna ja kalda kaitsmiseks ette kitsendused nende kasutamisel: piiranguvöönd, ehituskeeluvöönd ja veekaitsevöönd. Ehituskeeluvööndi peamine eesmärk on kaitsta ranna ja kalda looduslikku kooslust liigse arendussurve eest ning tagada elanikkonnale alade avatus. Ranna või kalda ehituskeeluvööndis on uute hoonete ja rajatiste ehitamine keelatud.

Rannale ja kaldale ehitamist käsitlevad lisaks ehitusseadusele veel asjaõigusseadus, planeerimisseadus, looduskaitseadus, keskkonnajärelevalve seadus ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus.

⁷⁷² Riigikontrolli audit „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal“, kättesaadav www.riigikontroll.ee

⁷⁷³ Riigikontrolli audit „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal“, kättesaadav www.riigikontroll.ee

LKS § 35 kohaselt on rannal ja kaldal on piiranguvöönd, ehituskeeluvöönd ja veekaitsevöönd. Vööndite laiuse arvestamise lähtejoon on põhikaardile kantud veekogu piir (tavaline veepiir). LKS § 35 lg 3 kohaselt määratakse korduva üleujutusega ala piir mererannal üldplaneeringuga. Kui korduva üleujutusega ala piiri ei ole määratud, loetakse korduvalt üleujutatud ala piiriks ühe meetri kõrgune samakõrgusjoon. LKS § 35 lg 4 sätestab, et korduva üleujutusega veekogude ranna või kalda piiranguvöönd, veekaitsevöönd ja ehituskeeluvöönd koosnevad üleujutatavast alast ja LKS §-des 37-39 sätestatud vööndi laiusest (s.t ehituskeeluvööndi puhul - üleujutatavast alast ja 100m laiusest vööndist). Üle viie meetri kõrgusel ja tavalisele veepiirile lähemal kui 200 meetrit oleval kaldaastangul koosnevad ranna või kalda piiranguvöönd, veekaitsevöönd ja ehituskeeluvöönd kaldaastangu alla kuni veepiirini jäävast alast ja LKS §-des 37–39 sätestatud vööndi laiusest.

LKS § 37 kohaselt on ranna või kalda piiranguvööndi laius 200 meetrit Läänemere, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve rannal. Piiranguvöönd laiusega **00 meetrit on** üle kümne hektari suurusel järvel ja veehoidlal, üle 25 ruutkilomeetri suuruse valgalaga jõel, ojal, maaparandussüsteemi eesvoolul, kanalil ja veejuhtmel. Piiranguvöönd laiusega **50 meetrit on** kuni 10 hektari suurusel järvel ja veehoidlal, kuni 25 ruutkilomeetri suuruse valgalaga jõel, ojal, maaparandussüsteemi eesvoolul, kanalil, allikal ja veejuhtmel, välja arvatud drenid ja kollektorid.

Ranna või kalda piiranguvööndis on keelatud ehitamisega seonduvatest tegevustest lageraie (ainult ranna piiranguvööndis), maavara ja maa-ainese kaevandamine, matmispaiga rajamine, jäätmete töötlemiseks või ladustamiseks määratud ehitise rajamine ja laiendamine, välja arvatud sadamas ning maa-ala kruntideks jagamine ilma kehtestatud detailplaneeringuta.

LKS § 39 kohaselt moodustatakse vee kaitsmiseks hajureostuse eest ja veekogu kallaste uhtumise vältimiseks veekogu kaldaalal veekaitsevöönd. Veekaitsevööndi ulatus ja kitsendused määratakse veeseadusega, mille § 29 kohaselt on veekaitsevööndi ulatus tavalisest veepiirist **20 meetrit** Läänemerel, Peipsi järvel, Lämmijärvel, Pihkva järvel ja Võrtsjärvel, **10 meetrit** teistel eespool nimetatud järvedel, veehoidlatel, jõgedel, ojadel, allikatel, peakraavidel, kanalitel ja maaparandussüsteemide eesvooludel ning **1 meeter** maaparandussüsteemide eesvooludel valgalaga alla 10 km². Tavaline veepiir on maakatastri kaardil märgitud veekogu piir. **Veekaitsevööndis on keelatud ehitustegevus ja ka muu** majandustegevus, välja arvatud heina niitmine ja roo lõikamine.

LKS § 38 sätestab ehituskeeluvööndiga seonduvad tegevused. Ehituskeeluvööndi peamine eesmärk on kaitsta ranna ja kalda looduslikku kooslust ehitustegevuse eest ning tagada elanikkonnale alade avatus. **Ehituskeeluvööndi laius rannal ja kaldal on 200 meetrit** mererannal Narva-Jõesuu linna piires ja meresaartel ning **100 meetrit** mererannal, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve rannal. Linnas ja alevis ning aleviku ja küla selgelt piiritletaval kompaktsel hoonestusega alal (ehk tiheasustusalal) on ehituskeeluvööndi laius 50 meetrit, välja arvatud tiheasustusalale jääva kuni 10 hektari suuruse järve ja veehoidla ning kuni 25 ruutkilomeetri suuruse valgalaga jõe, oja, maaparandussüsteemi eesvoolu, kanali ja veejuhtme, ning allika korral, millal ehituskeeluvöönd on 25 meetrit. Samuti 50 meetrit on ehituskeeluvööndi laius üle 10 hektari suurusel järvel ja veehoidlal, üle 25 ruutkilomeetri suuruse valgalaga jõel, ojal, maaparandussüsteemi eesvoolul, kanalil ja veejuhtmel. **25 meetrit on ehituskeeluvööndi laius** kuni 10 hektari suurusel järvel ja veehoidlal, kuni 25 ruutkilomeetri suuruse valgalaga jõel, ojal, maaparandussüsteemi eesvoolul, kanalil, allikal ja veejuhtmel, välja arvatud drenid ja kollektorid.

Ehituskeeluvöönd ulatub piiranguvööndi piirini, kui rannal või järve või jõe kaldal asub metsamaa. LKS § 37 lõige 2 fikseerib, et ranna ja kalda piiranguvööndis asuvate metsade kaitse eesmärk on vee ja pinnase kaitsmine ja puhketingimuste säilitamine ning, et ranna piiranguvööndis on keelatud lageraie.

Metsaseaduse⁷⁷⁴ kohaselt on mets ökosüsteem, mis koosneb metsamaast, sellel kasvavast taimestikust ja seal elunevast loomastikust. Metsamaa on maa, mis on kas kantud metsamaa kõlvikuna maakatastrisse ja/või on maatükk pindalaga vähemalt 0,1 hektarit, millel kasvavad puittaimed kõrgusega vähemalt 1,3 meetrit ja puuvõrade liitusega vähemalt 30 protsenti. Metsamaaks ei loeta õuemaad, elamumaad, pargi, kalmistu, haljasala, marja- ja viljapuuaiad, puukooli, aiandi, dendraariumi ning puu- ja põõsaistandike maad.

Looduskaitseaduse § 45 sätestab volitusnormi kohalikule omavalitsusele puude raielubade andmiseks. Nimetatud kord ei laiene aga metsale. Metsaks on aga näiteks Tallinna Õismäel asuval sotsiaalmaa sihtotstarbega maal kasvav puistu, mille kõrgus on 1,3 meetrit, puuvõrade liitus 30% ja suurus 0,1 hektarit. Seega juhul, kui on tegemist metsaga, siis ei rakendu mitte omavalitsuse raielubade andmise kord, vaid raiet tehakse metsaseaduses sätestatud viisil. Metsaseadus määrab, et enne raiete tegemist peaks olema tehtud metsamajandamiskava. Viimast võib koostada metsakorraldustööde tegevusluba omav isik või riigitulundusasutus (RMK). Pärast metsamajanduskava kehtestamist võib metsaomanik teha raieid ja uuendada metsa pärast lubava märkega metsateatise kinnisasja asukohajärgselt keskkonnateenistusest tagasisaamist ning tal on see õigus 12 kuu jooksul metsateatise kättetoimetamise või allkirja vastu kätteandmise päevast arvates.

LKS § 38 lõike 3 kohaselt on ranna ja kalda ehituskeeluvööndis uute hoonete ja rajatiste ehitamine keelatud. Hoone ja rajatis on ehitis vastavalt EhS §-le 2. Ehitis on omakorda aluspinnasega kohtkindlalt ühendatud ja inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklik asi. Riigikohus on täiendavalt leidnud, et ehitisena EhS § 2 lg 1 mõttes tuleb mõista inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklikku asja, mille asukohta ei suuda selle omanik omal jõul muuta ja mille teisaldamine on võimalik üksnes abivahendeid kasutades⁷⁷⁵.

LKS § 38 lõike 4 kohaselt ei laiene ehituskeeld järgmistele juhtudele.

1. Hajaasustuses olemasoleva ehitise õuemaale ehitatavale uuele hoonele, mis ei jää veekaitsevööndisse. Õuemaad on katastriüksuse sihtotstarvete määruse⁷⁷⁶ § 7 lõike 4 kohaselt maatulundusmaa sihtotstarbe koosseisu kuuluv kõlvik.

2. Tiheasustusala ehituskeeluvööndis varem väljakujunenud ehitusjoonest maismaa suunas olemasolevate ehitiste vahele uue ehitise püstitamisele. Tiheasustusala seadusandluses defineeritud ei ole, reeglina määratakse üldplaneeringuga. Ehitusjoone definitsiooni seadusandluses ei ole, kasutatakse erialaterminina. Mõistet maismaa suunas defineeritud ei

774 Metsaseadus- RT I 2006, 30, 232... RT I 2008, 58, 328

775 Riigikohus 19.06.2006 otsuse p 9 kohtuasjas 3-1-1-44-06

776 Vabariigi Valitsuse 23. oktoobri 2008. a määrus nr 155 Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord- RT 2008, 46, 260

ole, lähtuvalt üldmõistetest tähendab maismaa suunas merest eemale maa poole. Sellisel juhul jääb regulatsiooni esemeks ainult merekallas.

3. Kalda kindlustusrajatisele. Kaldana oli LKS § 5 lg 1 defineerib kalda kui merd, järve, jõge, veehoidlat, oja, allikat või maaparandussüsteemi eesvoolu ääristav ja erinõuete kohaselt kasutatav maismaavööndi, mida kaitstakse LKS-ga. Sama paragrahvi lõige 2 fikseerib, et Läänemere, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve kaldaid nimetatakse rannaks. Järgnevalt käsitletakse LKS-s randa ja kallast eraldi ja seda tehakse ka §-s 38. Seega võiks järeldada, et ehituskeelu mittelaienemine ei käi ranna kindlustusrajatise kohta, mida põhistab ka LKS § 38 lg 5 p 3.

4. Supelranna teenindamiseks vajalikule rajatisele. LKS § 42 kohaselt on **supelrand** selleks üldplaneeringuga määratud ala veekogu ääres, mille põhiülesanne on inimestele puhkuse võimaldamine. Kohalik omavalitsus peab supelranna olemasolu korral kehtestama supelranna kasutamise ja hooldamise korra ja määrama supelranda teenindavate rajatiste iseloomu ja paigutuse (detailplaneeringuga või selle puudumisel ehitusmäärusega). Erandlikult ei ole supelrannal veekaitsevööndit. Tehakse vahet supelrannal ja supelrannal. Seega ei ole mitte kõik ujumiskohad supelrannad, vaid ainult need, mis on üldplaneeringuga selleks otstarbeks ette nähtud.

5. Maaparandussüsteemile, välja arvatud poldrile. Maaparandussüsteem on maaparandusseaduse⁷⁷⁷ § 3 lõike 1 kohaselt maatulundusmaa ja eluasemekohtade maa kuivendamiseks ja niisutamiseks ning keskkonnakaitseks vajalike ehitiste kogum, mis on kantud maaparandussüsteemide registrisse.

6. Olemasoleva ehitise esmakordsele juurdeehitisele juhul, kui juurdeehitise maht on väiksem kui üks kolmandik olemasoleva ehitise kubatuurist. Olemasoleva ehitise andmed fikseeritakse moodsustprojektis ning kantakse riiklikusse ehitisregistrisse.

7. Piirdeaedadele.

8. Kehtestatud detailplaneeringuga või kehtestatud üldplaneeringuga kavandatud pinnavee veehaarde ehitisele. Pinnavesi on veeseaduse § 2 p 4 kohaselt maismaavesi, välja arvatud põhjavesi, ning siirdevesi, rannikuvesi ja keemilise seisundi hindamisel ka territoriaalvesi. Sama paragrahvi p 14 defineerib veehaarde, mis on ehitis vee võtmiseks veekogust või põhjaveekihi. Punkt 17 sätestab veekogu mõiste, mis on püsiv või ajutine voolava (vooluveekogu - jõgi, oja jm.) või aeglaselt liikuva (seisva) veega (seisuveekogu, meri, järv, veehoidla jm.) täidetud pinnavorm.

9. Kehtestatud detailplaneeringuga või kehtestatud üldplaneeringuga kavandatud sadamaehitisele ja veeliiklusrajatisele. Sadam on sadamaseaduse⁷⁷⁸ § 2 kohaselt laevade lastimiseks ja lossimiseks, laevaremondiks või harrastuslikuks laevasõiduks või muuks merendusala tegevuseks kohandatud piiritletud alal asuv hoonete ja rajatiste kompleks koos selle juurde kuuluva akvatooriumiga. Seega on sadamaehitiseks nii sadamas olevad hooned kui ka rajatised. Veeliiklusrajatist seadusandluses defineeritud ei ole. Üldarusaamast

777 Maaparandusseadus- RT I 2003, 15, 84... RT I 2008, 16, 114

778 Sadamaseadus- RT I 1997, 77, 1315... RT I 2005, 31, 229

lähtuvalt võib veeliiklusrajatiseks pidada lautrit ja paadisilda. Viimatinimetatud tohib vastavalt LKS § 38 lõikele 6 rajada rannale või kaldale, kui see ei ole vastuolus ranna ja kalda kaitse eesmärkidega ja järgitakse vee erikasutusloa olemasolu nõuet sellise nõude olemasolu korral.

10. Kehtestatud detailplaneeringuga või kehtestatud üldplaneeringuga kavandatud ranna kindlustusrajatisele. Rannaks on LKS § 5 lg2 kohaselt Läänemere, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve kaldad.

11. Kehtestatud detailplaneeringuga või kehtestatud üldplaneeringuga kavandatud hüdrograafiateenistuse ja seirejaama ehitisele.

12. Kehtestatud detailplaneeringuga või kehtestatud üldplaneeringuga kavandatud kalakasvatusehitisele.

13. Kehtestatud detailplaneeringuga või kehtestatud üldplaneeringuga kavandatud riigikaitse, piirivalve ja päästeteenistuse ehitisele.

14. Kehtestatud detailplaneeringuga või kehtestatud üldplaneeringuga kavandatud tehnovõrgule ja –rajatisele. Asjaõigusseaduse⁷⁷⁹ § 158 kohaselt on tehnovõrk ja -rajatis kütte-, veevarustus- või kanalisatsioonitorustik, elektroonilise side või elektrivõrk, nõrkvoolu-, küttegaasi- või elektripaigaldis või surveadmetistik ja nende teenindamiseks vajalik ehitis.

15. Kehtestatud detailplaneeringuga või kehtestatud üldplaneeringuga kavandatud sillale.

16. Kehtestatud detailplaneeringuga või kehtestatud üldplaneeringuga kavandatud avalikult kasutatavale teele ja tänavale. Teeseaduse⁷⁸⁰ § 4 lg 1 kohaselt on avalikult kasutatavad teed riigimaantee, riigi talitee, kohalik tee ja kohalik talitee. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt võib tee omaniku nõusolekul ja tingimustel ning Maanteeameti või valla- või linnavalitsuse ja eratee omaniku vahel sõlmitud lepingu alusel määrata eratee avalikuks kasutamiseks.

17. Kehtestatud detailplaneeringuga või kehtestatud üldplaneeringuga kavandatud raudteele.

LKS § 40 lõike 1 kohaselt võib ranna ja kalda ehituskeeluvööndit suurendada või vähendada, arvestades ranna või kalda kaitse eesmarke ning lähtudes taimestikust, reljeefist, kõlvikute piiridest, kinnisasjade piiridest, olemasolevast teedevõrgust ja tehnovõrgust ning väljakujunenud asustusest.

Ranna ja kalda ehituskeeluvööndit võib kohalik omavalitsus suurendada üldplaneeringuga⁷⁸¹.

LKS § 40 lõike 3 kohaselt võib ranna ja kalda ehituskeeluvööndit vähendada keskkonnaametinõusolekul. Ehituskeeluvööndi vähendamiseks peab kohalik omavalitsus esitama keskkonnaametile taotluse ja vastuvõetud üldplaneeringu, kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldava vastuvõetud detailplaneeringu või vastuvõetud detailplaneeringu, kui kehtestatud üldplaneering puudub. Keskkonnaamet hindab seejärel

779 Asjaõigusseadus- RT I 1993, 39, 590...RT I 2008, 59, 330

780 Teeseadus- RT I 1999, 26, 377... RT I 2008, 56, 314

781 LKS § 40 lg 2

ehituskeeluvööndi vähendamise vastavust ranna või kalda kaitse eesmärgile ja lähtub taimestikust, reljeefist, kõlvikute piiridest, kinnisasjade piiridest, olemasolevast teedevõrgust ja tehnovõrgust ning väljakujunenud asustusest. Lisaks peab keskkonnaamet kaalutlusõiguse teostamisel lähtuma ehituskeeluvööndi vähendamise printsiipidest. Kui ehitise püstitamine ehituskeeluvööndisse on vastuolus keskkonnakaitse nõuetega, siis on tegemist avaliku huvi rikkumisega⁷⁸². Halduskohus on leidnud, et “keskkonnaministri nõusolek ei ole eelhaldusaktiks detailplaneeringu kehtestamisel ning sellega ei otsustada siduvalt ära mingisuguseid menetletava planeeringulahenduse üksikasju. Looduskaitseaduse § 40 lõikest 6 tulenevalt jõustub ehituskeeluvööndi laiuse suurendamine ja vähendamine kehtestatud üldplaneeringu või detailplaneeringu jõustumisel, mis tähendab, et sisuliselt otsustatakse ehituskeeluvööndi vähendamine seega planeeringu kehtestamisel. Ei looduskaitseadusest ega planeerimisest ei tulene, et planeeringu kehtestamisel vabaneks kohalik omavalitsus ehituskeeluvööndi vähendamise põhjendamiskohustust viitega keskkonnaministri nõusolekule. Ka ehituskeeluvööndi suuruse, nagu ka kõigi teiste kehtestatava planeeringulahenduse elementide põhjendamiskohustus lasub endiselt planeeringu kehtestajal. ...Tuleb rõhutada, et ehituskeeluvööndi vähendamine ei ole võimalik ilma keskkonnaministri nõusolekuta, ent keskkonnaministri vastav nõusolek ei tähenda seda, et ehituskeeluvööndit tuleks planeeringuga tingimata vähendada. Keskkonnaministri antud nõusolek ei ole planeeringu kehtestamisel siduv. Keskkonnaministri nõusoleku näol on tegemist ühe planeerimismenetluse toiminguga.”⁷⁸³

Ehituskeeluvööndi laiuse suurendamine ja vähendamine jõustub kehtestatud üldplaneeringu või detailplaneeringu jõustumisel. Seega on ehituskeeluvööndi vähendamise ettepanekut sisaldav detailplaneering alati ka üldplaneeringut muutev detailplaneering, millele peab kohaldama üldplaneeringu muutmist käsitlevate detailplaneeringute sätteid, sh maavanema järelevalvet. Üldplaneeringut muutvale detailplaneeringu osas tuleb vastavalt Keskkonnamõjude hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse⁷⁸⁴ § 33 lõike 2 kohaselt teostada keskkonnamõju strateegilise hindamine või otsustada keskkonnamõju starteelilise hindamise algatamata jätmise. Arvestades avalikke huve peaks pigem tegema keskkonnamõju strateegilist hindamist. Hetkel ehituskeeluvööndi vähendamist käsitlevate detailplaneeringute käigus reeglina keskkonnamõju strateegilise hindamist ei teostata ja samuti ei tehta algatamata jätmise otsuseid.

LKS § 41 käsitleb uue **tiheasustusala** moodustamist ranna või kalda piiranguvööndis, mis on keelatud. Erandlikult võib valitsus teha teistsuguse otsuse kohaliku omavalitsuse taotluse ja pärast vastuvõtmist avaliku väljapaneku läbinud üldplaneeringu alusel, millele on lisatud planeeringu järelevalve teostaja arvamus. Loa andmisel või sellest keeldumisel tuleb arvestada ranna ja kalda kaitse eesmärke.

782 Riigikohus 25.05.1999 otsuse p 2 kohtuasjas 3-3-1-23-99

783 Tallinna Halduskohus 03.04.2008 otsuse p 6 kohtuasjas 3-08-447

784 Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus- RT I 2005, 15, 87... RT I 2008, 34, 209

Olemasoleva tiheasustusala, sh aleviku ja küla laiendamine rannal või kaldal toimub kehtestatud üldplaneeringu alusel⁷⁸⁵.

Lisaks ehitamise kitsendustele on rannal või kaldal asuva kinnisasja omanikul kohustus tagada inimeste ja loomade vaba läbipääs kallasrajal vastavalt LKS § 36 lõikele 1. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on kohalikud omavalitsused kohustatud üld- ja detailplaneeringuga tagama avalikud juurdepääsuvõimalused kallasrajale.

Asjaõigusseaduse § 161 käsitleb ka kallasrada. Lõikes 1 on toodud kohustus, et veekogu kaldaomanik peab jätma veekogu äärde kaldariba kallasrajana kasutamiseks. Lõike 2 kohaselt võib kallasrada kasutada igauks veekogu ääres liikumiseks ja viibimiseks, kalastamiseks ning veesõidukite randumiseks. Lõige 3 täpsustab, et eraveekogu kalda kasutamist võib kitsendada seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Lõikes 4 määratletakse, et ühe kinnisasja piires oleval eraveekogul ei ole kallasrada, kui see veekogu ei ole määratud avalikuks kasutamiseks.

Kallasraja regulatsioon on toodud ka veeseaduse §-s 10, mille kohaselt on kallasrada kaldariba avaliku veekogu ja avalikuks kasutamiseks määratud veekogu ääres ning asub kaldavööndis. Veeseadus määratleb avalikuks kasutamiseks määratud veekogud, mille nimekirja kinnitab vastavalt veeseaduse § 7 lõikele 2 keskkonnaministri ettepanekul Vabariigi Valitsus⁷⁸⁶. Avalikku veekogu defineeritud ei ole.

Kallasraja laiust arvestatakse lamekaldal keskmise veeseisu piirjoonest ja kõrgkaldal kaldanõlva ülemisest servast, lugedes viimasel juhul kallasrajaks ka vee piirjoone ja kaldanõlva ülemise serva vahelist maariba. Kallasraja laiuseks on veeseaduse § 10 lõike 2 kohaselt laevatatavatel veekogudel 10 meetrit ja teistel veekogudel 4 meetrit. Erandlikult on suurvee ajal, kui kallasrada on üle ujutatud, kallasrajaks 2 meetri laiune kaldariba, mida mööda võib vabalt ja takistamatult veekogu ääres liikuda.

Kallasraja kasutaja ei tohi kallasraja kasutamisega kahjustada kaldaomaniku vara.

Avalikult kasutataval veekogul puudub kallasrada sadamas, tootmisvee veehaarde vähimas võimalikus teeninduspiirkonnas, enne asjaõigusseaduse jõustumist õiguspäraselt kallasrajale püstitatud ehitisel, hüdrograafia teenistuse ja seirejaama ehitisel, kalakasvatuse ehitisel ja hüdroelektrijaama vähimas võimalikus teeninduspiirkonnas. Nende ehitiste puhul peab kallasraja sulgeja kinnise territooriumi tähistama ja võimaldama kinnisest territooriumist möödapääsu.

Ehituskeeluvöönd tekib rannast ja kaldast. Ühe kalda tekkimise aluseks on maaparandusregistrisse kantud maaparandussüsteemi eesvoolu olemasolu. Nimetatud eesvool väljendub kraavis, mistõttu praktikas tihtipeale ei fikseerita selliste kraavide olemasolu korral ka ehituskeeluvööndit. Selline olukord tekitab aga järgnevalt situatsiooni, kus planeeringus ei ole märgitud ehituskeeluvööndit või kus tegelikku ehituskeeluvööndisse on pigutatud hooned ning ehituskeeluvööndi vähendamist ei ole taotletud.

⁷⁸⁵ LKS § 41 lg 2

⁷⁸⁶ Vabariigi Valitsuse 18. 07. 1996. a määrus nr 191 Avalikult kasutatavate veekogude nimekirja kinnitamine - RT I 1996, 58, 1090...RT I 2003, 85, 576

LKS § 35 lg 4 sätestab, et korduva üleujutusega veekogude ranna või kalda piiranguvöönd, veekaitsevöönd ja ehituskeeluvöönd koosnevad üleujutatavast alast ja LKS §-des 37-39 sätestatud vööndi laiusest (s.t ehituskeeluvööndi puhul - üleujutatavast alast ja 100m laiusest vööndist). Praktikas on juhtumeid, kus üleujutusega veekogude puhul on ehituskeeluvöönd määratletud ulatuses, mis jätab üleujutatava ala arvestamata.

Ranna ja kalda ehituskeeluvööndi piirangute puhul on tüüpilisem rikkumine olemasoleva ehitisele juurdeehitamise sildi all uue ehitise ehitamine. Ehitamise defineerimine rekonstrueerimise, laiendamise ja püstitamise osas on fikseeritud ehitusseaduse § 2 lõikes 6. Ehitusseaduse §-s 2 eristatakse ehitamise liikidena ehitise püstitamist (lg 1) ja rekonstrueerimist (lg 6), seega on eristatud nimetatud ehitamise liike juba formaalselt. Riigikohus⁷⁸⁷ on ka leidnud, et ehitise püstitamine ja rekonstrueerimine ei ole mitte üksnes formaalselt erinevad ehitamise liigid, vaid rekonstrueerimine saab erinevalt ehitise püstitamisest olemuslikult toimuda ainult juba olemasoleva hoone suhtes. Praktikas ehitatakse uusi ehitisi väites, et muudeti olemasoleva ehitise asukohta.

Teiseks praktikas kasutatavaks rikkumiseks on ehitamine ehituskeeluvööndisse väitega, et tegemist ei ole ehitisega. Siinkohal on Riigikohus defineerinud ehitise läbi selle, et asja koht on omaniku poolt kindlaks määratud ja see püsib tänu ehitise raskusele muutumatuna seni, kuni omanik seda abivahendite abil ei muuda⁷⁸⁸.

LKS § 38 lg 4 p1 kohaselt ei rakendu ehituskeeld hajaasustuses olemasoleva ehitise õuemaale ehitatavale uuele hoonele, mis ei jää veekaitsevööndisse. Õuemaale on katastriüksuse sihtotstarvete määruse⁷⁸⁹ § 7 lõike 4 kohaselt maatulundusmaa sihtotstarbe koosseisu kuuluv kõlvik. Maakatastriseaduse § 18 lõike 8 kohaselt ei tule maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksusel paiknevate ehitistega ühtse kompleksi moodustavate ehitiste või maatulundusmaa sihtotstarbeliseks kasutamiseks vajalike ehitiste püstitamiseks või tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamiseks iseseisvat katastriüksust moodustada ning vajaduse korral määratakse maale mitu sihtotstarvet. Kui püstitav ehitise ei moodusta olemasolevate ehitistega ühtset kompleksi, siis tuleb käituda vastavalt maakatastriseaduse § 18 lõikele 7. Nimetatud lõige sätestab kohustuse ehitise, välja arvatud teede ning tehnovõrgu ja -rajatise püstitamiseks maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksusele, moodustada iseseisev ehitise alust ning selle teenindamiseks vajalikku maad hõlmav katastriüksus, mille sihtotstarbe määrab detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral kohaliku omavalitsuse volikogu ehitise kasutamise otstarbe alusel. Detailplaneeringu koostamise kohustuse korral määratakse moodustatava katastriüksuse sihtotstarve detailplaneeringu alusel. Seega tekib olukord, et LKS § 38 lg 4 p 1 kohaldub realsuses ainult olemasolevate ehitistega ühtset kompleksi moodustava uue hoone püstitamisele. Kui aga uuel hoonel on muu eesmärk, siis tuleb vähendada ehituskeeluvööndid. Praktikas eksitatakse tihti selle sätte vastu.

787 Riigikohus 14.01.2008 otsuse p 8 kohtuasjas 3-1-1-90-07

788 Riigikohus 19.06.2006 otsuse p 9 kohtuasjas 3-1-1-44-06

789 Vabariigi Valitsuse 23. oktoobri 2008. a määrus nr 155 Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord - RT 2008, 46, 260

LKS §38 lg 4 p 1¹ sätestab, et ehituskeeld ei rakendu tiheasustusala ehituskeeluvööndis varem väljakujunenud ehitusjoonest maismaa suunas olemasolevate ehitiste vahele uue ehitise püstitamisele. Tiheasustusala seadusandluses defineeritud ei ole, reeglina määratakse üldplaneeringuga. Ehitusjoone definitsiooni seadusandluses ei ole, kasutatakse erialaterminina. Mõistet maismaa suunas defineeritud ei ole, lähtuvalt üldmõistetest tähendab maismaa suunas merest eemale maa poole. Sellisel juhul jääb regulatsiooni esemeks ainult merekallas. Praktikas rakendatakse nimetatud sätet aga ka järvede, jõgede ja allikate jms kallastel.

LKS § 38 lg 5 p 2 näeb ette, et ehituskeeld ei laiene kehtestatud detailplaneeringuga või kehtestatud üldplaneeringuga kavandatud sadamaehitisele ja veeliiklusrajatisele. Vastavalt katastriüksuste sihtotstarvete määruse⁷⁹⁰ § 6 p 3 on sadamaehitiste maa, v.a reisijate teenindamisega seotud ehitised tootmismaa sihtotstarbega. Reisijate teenindamisega seotud transpordiehitiste, sh lennu-, raudtee, bussijaama, sadamahoone maa on ärimaa sihtotstarveta. Seega tekib olukord, kus sadamaalale on vaja määratleda kaks sihtotstarvetootmismaa ja ärimaa. Kuna planeeringuga määratletud ärimaale ei ole võimalik keelata ka sadamaga mitteseotud tegevuste tekkimist, siis järelikult on vaja seetõttu sadamaalade puhul taotleda ehituskeeluvööndi vähendamist ning sellest omakorda muutb detailplaneering üldplaneeringut muutmaks ning sellele peaks tegema ka keskkonnamõju strateegilise hindamise.

LKS § 38 lõige 2 näeb ette, et rannal metsamaal ulatub ehituskeeluvöönd ranna või kalda piiranguvööndi piirini, nt Läänemerel 200 meetrit rannast. Looduskaitseaduse § 45 sätestab volitusnormi kohalikule omavalitsusele puude raielubade andmiseks. Nimetatud kord ei laiene aga metsale. Järelikult juhul, kui on tegemist metsaga, siis ei rakendu mitte omavalitsuse raielubade andmise kord, vaid raiet tehakse metsaseaduses sätestatud viisil.

Metsaseaduse eesmärk on metsa majandamine ja järelikult kuuluksid mahavõtmisele kõige paremas elujõus puud. Kohaliku omavalitsuse poolt väljastatavate raielubade eesmärgiks on aga haigete puude mahavõtmine ja ehitiste alla jäävate puude mahavõtmine. Seega on nimetatud kahe regulatsiooni eesmärkide erinevus väga suur, võib öelda, et lausa vastandlik.

LKS § 36 lõige 1 sätestab kohustuse tagada tagada inimeste ja loomade vaba läbipääs kallasrajal. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on kohalikud omavalitsused kohustatud üld- ja detailplaneeringuga tagama avalikud juurdepääsuvõimalused kallasrajal. Kallasrada on defineeritud asjaõigusseaduses ja veeseaduses. Kui asjaõigusseadusest tuleneb loogika, et pea igal pool peaks olema veekogude ääres kallasrada, siis veeseadusest tulenevalt tekib olukord, kus kallasrada on vaid sellel eramaal, millel asub avalikuks kasutuseks ettenähtud veekogu ja valikel veekogudel. Näiteks on leidnud Ringkonnakohus, et kuna Mähe oja ei ole avalik ega avalikuks kasutamiseks määratud veekogu veeseaduse § 10 lg 1 tähenduses, puudub tal kallasrada⁷⁹¹.

790 Vabariigi Valitsuse 23. oktoobri 2008. a määrus nr 155 Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord - RT 2008, 46, 260

791 Tallinna Ringkonnakohus 28.07.2007 otsuse p 12 kohtuasjas 3-05-196

Avalikke veekogusid ei ole defineeritud. Eelduslikult on need riigi omandis olevad veekogud. Siinkohal on praktikas rakendatud ka logikat, et kõik avalik-õiguslike isikutele kuuluvad veekogud on avalikud veekogud, mille puhul tekib aga küsimus, miks nt Tartu Ülikoolile kuuluval kinnisjul olev tiik on avalik ja seega omab ka kallasrada, aga kõrvalasuval eramaal olev suur järv ei ole kallasraja kohustusega.

Avalikult kasutatavate veekogude hulk on limiteeritud. Nt Hiiumaal on 17 avalikuks kasutuseks määratud veekogu. Seega arvestades limiteeritud veekogude hulka on kohalike omavalitsustel keeruline tagada juurdepääsu kallasradadele.

Täiendav probleem seisneb asjaolus, et praktikas on kasutatud detailplaneeringutes märget kallasrada ka avalikuks kasutuseks määramata veekogude puhul ja seega tekib olukord, kus planeeringuga on kitsendatud seadusevastaselt omaniku õigusi.

LKS § 40 lg 6 kohaselt jõustub ehituskeeluvööndi laiuse suurendamine ja vähendamine kehtestatud üldplaneeringu või detailplaneeringu jõustumisel. Seega on ehituskeeluvööndi vähendamise ettepanekut sisaldav detailplaneering alati ka üldplaneeringut muutev detailplaneering, millele peab kohaldama üldplaneeringu muutmist käsitlevate detailplaneeringute sätteid. Praktikas eksitakse tihti selle sätte vastu. Tallinna Ringkonnakohus on leidnud, et kohalik omavalitsus ei saa anda ehitusluba, mis on vastuolus seadusega⁷⁹².

Täiendavalt tekib küsimus, mida teha, kui ka amakonnaplaneeringus on sees ehituskeeluvööndi lõaius. Sellisel juhul oleks ehituskeeluvööndi vähendamisel detailplaneeringuga vaja muuta nii üldplaneeringut kui ka maakonnaplaneeringut. Siinkohal on aga vaja välja tuua, et siimaani ei ole selline detailplaneeringu kaudu maakonnaplaneeringu muutmise seadusandluse kohaselt otseselt lubatud.

Ehituskeeluvööndi vähendamiseks on vajalik saada keskkonnaamet nõusolek, kes peab oma otsust põhjendama. Riigikontroll on leidnud, et keskkonnaminister⁷⁹³ on teinud korduvalt keeluvööndi vähendamise otsuseid sisulisi põhjendusi esitamata.⁷⁹⁴

3.3.10.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega

Euroopa Liit otseselt rannal ja kaldal ehitustegevusele regulatsiooni ei määra, välja arvatud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustuslikkus teatud juhtudel.

3.3.10.1.3 Regulatsioon võrreldavates riikides

Norra

⁷⁹² Tallinna Ringkonnakohus 22.09.2008 otsuse p 13 kohtuasjas 3-08-416

⁷⁹³ Keskkonnaministri asemel annab ehituskeeluvööndi vähendamise nõusoleku alates 1.02.2009 Keskkonnaamet.

⁷⁹⁴ Riigikontrolli audit „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal“, kättesaadav www.riigikontroll.ee

Norra planeerimis- ja ehitusseadus sätestab §-s 17, et hoonet, tarindit, rajatist või tara ei tohi püstitada merele lähemale kui 100 meetrit rannajoonest, mõõdetuna horisontaalsel tasapinnal tavalise tõusu ajal, samuti ei tohi seda oluselt muuta. Keeld kehtib ka jagamise, sealhulgas kinnistu hoonestamata osa (maatüki või krundi) müügi või väljaüürimise kohta. Säte ei kehti tiheda asustusega aladel või piirkondades, mida hõlmab maakasutuse detailplaneering või rannaplaneering. Seesama kehtib piirkondade kohta, mis omavalitsusüksuse arengukava maakasutuslikus osas on ette nähtud ehituseks ning maavarade kaevandamiseks. Kahtluse korral, kas lugeda piirkonda tiheda asustusega alaks või mitte, on maavanemal otsustusõigus.

Ehituskeeld ei kehti ka hoone, tarindi, rajatise või tara puhul, mis on vajalik riigikaitse, põllumajanduses, põdrakasvatases, palgiparvetuses, jahti- ja kalamajanduses, veevarustusel, kanalisatsioonirajatistes, elektri- ja reguleerimisjaamades, üldisel liiklemisel, mäetööstuses või muude mittemetallsete mineraalide, välja arvatud kruus, liiv ja savi, kaevandamisel ning kinnistu hoonestamata osa jagamisel, müügil või väljaüürimisel selliseks majandustegevuseks, puhkealade supelrajatiste jms ning üldsusele avatud tualettide puhul ja looduskaitse eesmärgiga hoonete jms puhul alal, mis on muinsuskaitse all või kaitstud looduskaitseaduse alusel ja asustatud kinnistutel asuvate paadisildade puhul, mis tagavad omaniku või kasutaja ligipääsu kinnistule.

Ehituskeeld ei kehti ka omavalitsusüksuse arengukava maakasutuslik osa (üldplaneering, tlk.)alusel määratud järgmiste alade ja ehitiste osas: ehituspiirkonnad, põllumajandusmaa, loodus- ja puhkealad, maavarade kaevandamise piirkonnad, muud alad, mis on reserveeritud või kuuluvad reserveerimisele täpsemalt määratletud eesmärkideks vastavalt käesolevale või teistele seadustele, ning riigikaitse piirkonnad, erikasutusega alad või mere ja veekogude kaitsealad, kaasa arvatud liiklus-, kalastus-, akvakultuuri-, loodus- ja puhkealad kas eraldi või ühe või mitme nimetatud kasutuskategooriaga kombineeritult, kommunikatsioonisüsteemi olulised lülid.

Maakasutusliku osa juurde võib anda täiendavaid sätteid, mis on järgmised. Arendustegevuseks eraldatud alade, maavarade kaevandamise piirkondade ja veekogudega piirnevate alade, kuni 100 m veepiirist, keskmise kõrgvee ajal horisontaalsel tasapinnal mõõdetuna, kohta võidakse määrata, et ehitada ei saa enne, kui ala on hõlmatud maakasutuse või hoonestuse detailplaneeringuga. Arendustegevuseks eraldatud alade puhul võidakse määrata, et arendustegevus toimub kindlas järjekorras ning et arendustegevus asjaomastel aladel ei või alata enne tehniliste rajatiste ja kommunaalteenuste, nagu elektriliinid ja kommunikatsioonivõrgud, kaasa arvatud kõnni- ja rattateede võrgustik, tervise- ja sotsiaalteenuste, kaasa arvatud lasteaiad, koolid ja pikapäevakoolid jms, rajamist. Seoses arenduspiirkondade ja põllumajandusmaa, loodus- ja puhkealadega, kus hajutatud arendustegevus on lubatud, võidakse ühtlasi määrata sätteid lubatud ehituskõrguse, täisehitamise määra ning muude hoonete ja rajatiste suuruse ja kuju jms reguleerimismeetmete kohta. Ehituspiirkondade sisese erineva arendustegevuse ja maakasutuse lokaliseerimiseks võidakse ühtlasi sätestada täpsemad kriteeriumid. Samuti võidakse sätestada hajutatud elamuehituse, ettevõtluhitiste, mille ettevõtlus ei sõltu geograafilisest asendist, ning puhkeehitiste ulatus ja paiknemine ning ühtlasi nõuda hoonestuse detailplaneeringu koostamist. Ehituspiirkondade ja põllumajandusmaade, loodus- ja puhkealade puhul, kus on lubatud hajutatud elamuehitus, võidakse esitada maakasutuslikke ja funktsionaalseid nõudeid mängualadele ja muudele vabaõhu puhkealadele, kaasa arvatud

elamu ja õueala üheaegse valmimise nõue. Terve omavalitsusüksuse või selle osade kohta võidakse kehtestada, et uute puhkeehitiste püstitamine või vanade puhkeehitiste oluline laiendamine ei ole lubatud. Veekogudega piirnevate alade puhul, kuni 100 m veepiirist, keskmise kõrgvee ajal horisontaalsel tasapinnal mõõdetuna, võidakse kehtestada, et teatud liiki ehitus- ja rajamisprojektide alustamine on keelatud. Üksikute teevõrgu lõikude ja projektide puhul võidakse kehtestada, et on piisav, kui ala kaasatakse hoonestuse detailplaneeringusse enne tööde alustamist.

Taani

Taani planeerimisseaduse § 5 sätestab, et riigi rannaalad tuleb hoida vabad sellistest ehitistest ja rajatistest, mis ei pea tingimata asuma ranna läheduses. Keskkonnaminister peab jälgima arengut ja kasutades talle antud volitusi, tagama rannaalade puhul üleriigiliste planeerimishuvide arvesse võtmise. Rannatsoon, mis hõlmab rannaalade maasoone ja suvilaalaid, on esitatud seadusele lisatud kaartidel. Rannatsoonide planeerimise kohta kehtivad järgmised nõuded: 1) linnatsooni võib uusi alasid juurde võtta ja maatsoonis võib planeerida rajatise üksnes siis, kui nimetatud objektide paigutamine ranna lähedusse on planeerimisalal 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) ei tohi kavandada uusi suvilaalaid ja olemasolevad suvilapiirkonnad tuleb säilitada puhkuse veetmise kohana; 4) puhke- ja vabaajarahatiseid tuleb paigutada kohtadesse, mis sobivad kokku kooskõlastatud turismipoliitika kaalutlustega ja on seotud olemasolevate linnakogukondadega või suuremate puhke- ja vaba aja veetmise kompleksidega ja 5) avalikkuse juurdepääs rannale peab olema tagatud ja korraldatud.

Keskkonnaminister võib kehtestada reeglid, mis näevad ette, et rannatsoonis, eeskätt riigi äärealadel, asuvaid suvilapiirkondi tohib laiendada kohaliku planeeringuga, kui laiendamine toimub väljaspool suvilapiirkonda ja liigub suunaga rannast kaugemale. Olemasolevate suvilapiirkondade laiendamine võib toimuda üksnes väljaspool neid alasid, mis on hõlmatud liivaluidete säilitamist ja rannakaitset ja kinni tuleb pidada piirnormist, mis näeb riigi jaoks tervikuna ette mitte rohkem kui 8000 uut suvilakrunti. Otsuse tegemisel selle kohta, milliseid suvilapiirkondi võib laiendada, peab minister veenduma, et laiendamine ei kahjusta olulisi looduskaitse- ja maastikualaseid huve ja et laiendamisel on eeldatav soodne mõju kohalikule majandusele. Uute suvilapiirkondade asukoha kindlaksmääramise nõuetest võib kõrvale kalduda väikesaartel, kui seda pärast looduskaitsehuvide, maastikukaitsehuvide ja oodatava majandusliku mõju koondhindamist peetakse põhjendatuks.

3.3.10.2 Ettepanek regulatsiooniks

Ehituskeeluvöönd tekib rannast ja kaldast. Ühe kalda tekkimise aluseks on maaparandusregistrisse kantud maaparandussüsteemi eesvoolu olemasolu. Nimetatud eesvool väljendub kraavis, mistõttu praktikas tihtipeale ei fikseerita selliste kraavide olemasolu korral ka ehituskeeluvööndit. Selline olukord tekitab aga järgnevalt situatsiooni, kus planeeringus ei ole märgitud ehituskeeluvööndit või kus tegelikku ehituskeeluvööndisse on pigutatud hooned ning ehituskeeluvööndi vähendamist ei ole taotletud. Töögrupp teeb ettepaneku jätta ühe kinnistu piirides asuvad kraavid ehituskeeluvööndi regulatsioonist välja.

Rannal ja kaldal ehitustegevuse määratlemisel on otstarbekas täiendada olemasolevat looduskaitseeadust regulatsiooniga, mis võimaldab tagada kergemini avalike huvide järgimise säilitamiseks inimestele võimalust kasutada randa ja kallast puhkekohana. Selleks teeb töögrupp ettepaneku fikseerida seadusandluses ühtsed ja üheselt arusaadavad põhimõtted ning nõuded ehituskeeluvööndisse ehitamisel nii riigile keskkonnaameti isikus kui ka omavalitsusele, mis on järgmised:

- Ehituskeeluvööndi hulka kuulub üleujutatav ala, millest alates hakatakse arvestama piiranguala, kusjuures üleujutatava ala määramisel lähtutakse reaalsest üleujutamise faktist
- Kuna ehituskeeluvööndisse ebaseaduslik ehitamine on levinud, siis oleks vajalik üheselt määratleda võimalus teostada riigi poolt kohest asendustäitmist, kui rikkumist ei kõrvaldata. Riigiinstitutsiooni vastava soovi korral on omavalitsus kohustatud menetluse üle võtma.
- Muuta looduskaitseeaduse õuemaaga seonduvat sätet asendades selle elamumaaga ulatuses, mis paikneb elamu vahetus läheduses. Koostada loetelu ehitistest, mis ei ole elamud, kuid mis tekitavad oma vahetus läheduses õuemaad.
- Muuta looduskaitseeaduse sadamaga seonduvat sätet määratledes, et juhul, kui soovitakse ehitada sadamahoonet, mis on tervikuna vajalik sadama toimimiseks, siis ei loeta nimetatud hoone rajamist käsitlevat detailplaneeringut üldplaneeringut muutvaks detailplaneeringuks.
- Määratleda looduskaitseeaduses, et rannal ja kaldal asuval puudega kaetud alal on kohalikul omavalitsusel õigus määrata puude raiega seonduvad asjaolud.
- Määratleda seadusandluses, et kui on tegemist ehituskeeluvööndiga, siis on samaaegselt tegemist ka kallasrajaga.
- Määratleda, et kui ehituskeeluvööndit muutva detailplaneeringuga on võimalik samaaegselt muuta nii üld- kui ka maakonnaplaneeringut.
- määratleda, et ehituskeeluvööndi vähendamisel peab alati jääma alles kallasrada ning ehituskeeluvööndi vähendamine on võimalik ainult avalike huvide, so eelkõige avaliku kasutuse suurenemise korral.
- Määratleda, et ehituskeeluvööndis asuv asustus peab tulenema maakonnaplaneeringust.
- Määratleda üheselt arusaadavalt ehituskeeluvööndi vähendamise seos keskkonnamõju strateegilise hindamisega.

3.3.11 Kaitsevööndid

3.3.11.1 Lähtekaalutlused

Ehitustegevus on kitsendatud või täielikult keelatud kaitsevööndites, mida võivad tekitada nii ehitised kui ka muud objektid, näiteks looduskaitseobjektid. Järgnevalt ei ole käsitletud looduskaitselisi kaitsevööndeid, kuna regulatsiooni eesmärgiks on looduskaitseliste väärtuste säilitamine ning seega samane kaitsealade regulatsiooni eesmärgiga.

Kaitsevööndi eesmärk on kaitsta seal paiknevat ja kaitsevööndit tekitavat ehitist välismõjutuste eest.

Kaitsevööndeid tekitavad survesead, elektripaigaldis, gaasipaigaldis, ühisveevärk ja -kanalisatsioon, telekommunikatsiooniliini rajatis, tee, raudtee, kinnismälestis ja muinsuskaitseala.

Surveseadme ohutuse seadus⁷⁹⁵ (*edaspidi SOS*) § 18 näeb ette regulatsiooni surveseadme kaitsevööndile. Lõikes 1 defineeritakse kaitsevöönd, kui surveseadet, kui see on iseseisev ehitis, ümbritsev maa-ala, õhuruum või veekogu, kus ohutuse tagamise vajadusest lähtudes kitsendatakse kinnisasja kasutamist. SOS § 18 lõikes 2 on fikseeritud tegevused, mida ei tohi surveseadme kaitsevööndis teha ehk surveseadme kaitsevööndis peab hoiduma tegevustest, mis võivad kahjustada surveseadet, sealhulgas ei tohi surveseadme omaniku loata ehitada, teha lõhkamis-, puurimis- ja kaevetöid, samuti üleujutus-, niisutus- ja maaparandustöid.

SOS § 18 lõikes 3 on volitusnorm Vabariigi Valitsusele määrusega kehtestada surveseadme kaitsevööndi ulatus tulenevalt surveseadme ohutusest, survest ja asukohast⁷⁹⁶. Nimetatud määruse § 2 kohaselt on maa-aluste soojustorustike, mida mõlemal pool torustikke piiravad äärmise torustiku isolatsiooni välispinnast järgmistel kaugustel asuvad mõttelised vertikaaltasandid ja horisontaaltasand, kaitsevööndi ulatus alla 200 mm läbimõõduga torustiku korral 2 meetrit ja 200 mm ja suurema läbimõõduga torustiku korral 3 meetrit. Määruse § 3 kohaselt on maapealsete soojustorustike, mida mõlemal pool torustikke piiravad äärmise torustiku isolatsiooni välispinnast järgmistel kaugustel asuvad mõttelised vertikaaltasandid, kaitsevööndi ulatus aurutorustikul töörohul üle 16 baari 10 meetrit, aurutorustikul töörohul 16 baari ja alla selle on 5 meetrit, veetorustikul töörohul üle 6 baari on 5 meetrit ja veetorustikul töörohul 6 baari ja alla selle on 2 meetrit. Määruse § 4 sätestab kaugküttevõrgu juurde kuuluvate dreanaatorude, jaotuskambrite, pumbamajade, mõõtesõlmede ning reguleeripunktide rajatiste ja hoonete kaitsevööndi, mis on maa-ala ja õhuruum, mis asub välisseina äärmistest punktidest 2 meetri kaugusel paiknevate mõtteliste vertikaalide vahel. Määruse § 5 fikseerib, et kanalisatsiooni-, vee-, side- ja gaasitrasside ning elektrikaablite ja teiste kommunikatsioonide rajamisel kaugküttevõrgu kaitsevööndisse on vähimad kaugused kaugküttetorustiku välispinnast kommunikatsiooni välispinnani ristumisel 0,2 meetrit ja paralleelsel kulgemisel 1 meetrit. Määruse § 6 käsitleb maapealsete vedelkütusetorustike kaitsevööndit, mis on maa-ala ja õhuruum, mis asub torustiku välisseina äärmistest punktidest 5 meetri kaugusel paiknevate mõtteliste vertikaaltasandite vahel.

Kaitsevööndis isiku tegevust reguleerivat alamakti kehtestatud ei ole ja selleks ei ole ka volitusnormi.

Elektriohutusseaduse⁷⁹⁷ (*edaspidi EOS*) sätestab §-s 12 elektripaigaldise kaitsevööndi regulatsiooni. Lõike 1 kohaselt on elektripaigaldise kaitsevöönd elektripaigaldist, kui see on iseseisev ehitis, ümbritsev maa-ala, õhuruum või veekogu, kus ohutuse tagamise vajadusest lähtudes kehtivad kasutuspiirangud. Elektripaigaldis on elektriseadmete ja -juhtide statsionaarselt paigaldatud talitluslik kogum vastavlt EOS §-le 3. Lõige 2 sätestab, et

795 Surveseadme ohutuse seadus- RT I 2002, 49, 309... RT I 2008, 30, 191

796 Vabariigi Valitsuse 2. juuli 2002. a määrus nr 213 Surveseadme kaitsevööndi ulatus- RT I 2002, 58, 368; RT I 2003, 44, 304

797 Elektriohutuse seadus- RT I 2007, 12, 64... RT I 2008, 30, 191

elektripaigaldise kaitsevööndis on keelatud tõkestada juurdepääsu elektripaigaldisele, põhjustada oma tegevusega elektripaigaldise saastamist ja korrosiooni ning tekitada muul viisil olukorda, mis võib ohustada inimest, vara või keskkonda. Lõikes 3 on fikseeritud, et elektripaigaldise omaniku loata on keelatud kaitsevööndis järgmised ehitamisega seotud tegevused: 1. Ehitada, sealhulgas ehitada tanklat. 2. Õhuliinide kaitsevööndis sõita masinate ja mehhanismidega, mille üldkõrgus maapinnast koos veosega või ilma selleta on üle 4,5 meetri. 3. Kõrgepingepaigaldise õhuliinide kaitsevööndis ehitada traattarasid ning rajada loomade joogikohti. 4. Maakaabelliinide kaitsevööndis töötada löökmehhanismidega, tasandada pinnast, teha mullatöid sügavamal kui 0,3 meetrit, küntaval maal sügavamal kui 0,45 meetrit ning ladustada ja teisaldada raskusi.

EOS § 12 lõike 5 kohaselt on elektripaigaldise omanikul loa andmisel nõuda loa taotlejalt asjakohaste ohutusabinõude rakendamist ja elektripaigaldise omanikule tekkivate põhjendatud kulude hüvitamist.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.03.2007. a määrusega nr 19 Elektripaigaldise kaitsevööndi ulatus ja kaitsevööndis tegutsemise kord⁷⁹⁸ § 5 sätestab elektripaigaldise omanikult loa küsimise korra. Nimetatud korra kohaselt peab vähemalt 10 tööpäeva enne planeeritud tegevuse alustamist esitama elektripaigaldise omanikule kirjaliku taotluse. Elektripaigaldise omanik teavitab taotluse rahuldamisest või mitterahuldamisest taotlejat hiljemalt viie tööpäeva jooksul taotluse laekumise päevast arvates. Elektripaigaldise omanik võib taotlejalt nõuda taotluse rahuldamisega kaasnevate kulude hüvitamist.

Määruse § 5 lõike 3 kohaselt kinnitab elektripaigaldise kaitsevööndis tegutsev isik oma allkirjaga, et talle on selgitatud elektripaigaldise asukohta, selle kaitsevööndi ulatust, selles kehtivaid kitsendusi ja asjakohaseid ohutusabinõusid ning vastutust elektripaigaldise funktsionaalse terviklikkuse säilimise eest.

Sama määruse § 6 kohaselt peab elektripaigaldise kaitsevööndis tegutsev isik vältima elektripaigaldise kahjustamist või kahjustumise ohu tekkimist. Elektripaigaldise kahjustamise või kahjustumise ohu korral on elektripaigaldise kaitsevööndis tegutsev isik kohustatud viivitamata peatama oma tegevuse, mis võib kaasa tuua elektripaigaldise kahjustumise ja teavitama elektripaigaldise kahjustamisest või kahjustumise ohust elektripaigaldise omanikku, võtma tarvitusele abinõud elektripaigaldise edasise kahjustuse ärahoidmiseks ning kolmandatele isikutele tekkiva ohu korral teavitama neid võimalikust ohuallikast või kõrvaldama neile ohu tekkimise võimaluse, näiteks piiritledes ohutsooni märkelintidega, korraldades valve kuni elektripaigaldise omaniku esindaja saabumiseni.

EOS § 12 lõike 5 järgi peab elektripaigaldise kaitsevööndis oleva maa-ala, õhuruumi või veekogu valdaja lubama elektripaigaldise omanikul elektripaigaldise käitu korraldada, teha vajalikke elektripaigaldise ja selle kaitsevööndi hooldustöid ning paigaldada elektripaigaldise tähiseid. EOS § 12 lõike 6 kohaselt peab elektripaigaldise kaitsevööndis tegutsev isik vältima elektripaigaldise kahjustamist või kahjustumise ohu tekkimist. Elektripaigaldise kahjustamise

798 Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.03.2007. a määrus nr 19 Elektripaigaldise kaitsevööndi ulatus ja kaitsevööndis tegutsemise kord- RTL 2007, 27, 482... RTL 2008, 38, 542

või kahjustumise ohu korral tuleb rakendada abinõusid edasise kahju tekkimise vastu ja viivitamata teavitada tekkinud olukorrast elektripaigaldise omanikku.

EOS § 12 lõikes 7 on volitus elektripaigaldise kaitsevööndi ulatuse ja kaitsevööndis tegutsemise korra kehtestamiseks majandus- ja kommunikatsiooniministrile⁷⁹⁹. Määruse §-s sätestatakse elektripaigaldise kaitsevööndi ulatus, mis on järgmine. Õhuliini kaitsevöönd on maa-ala ja õhuruum, mida piiravad mõlemal pool piki liini telge paiknevad mõttelised vertikaaltasandid, ning mille ulatus mõlemal pool liini telge kuni 1 kV pingega liinide korral 2 meetrit, 1 kuni 20 kV pingega liinidel õhukaabli kasutamise korral 3 meetrit, 1 kuni 20 kV pingega liinide korral 10 meetrit, 35–110 kV pingega liinide korral 25 meetrit ja 220–330 kV pingega liinide korral 40 meetrit. Õhuliini mastitõmmitsa või -toe, mis ulatub väljapoole õhuliini kaitsevööndit, puhul on mastitõmmitsa või -toe kaitsevöönd 1 meetri selle projektsioonist maapinnal. Maakaabelliini maa-ala kaitsevöönd on piki kaabelliini kulgev ala, mida mõlemalt poolt piiravad liini äärmistest kaablitest 1 meetri kaugusel paiknevad mõttelised vertikaaltasandid. Veekaabelliini kaitsevöönd on piki kaabelliini kulgev veepinnast põhjani ulatuv veeruum, mida mõlemalt poolt piiravad liini äärmistest kaablitest meres ja järvedes 100 meetri kaugusel ning jõgedes 50 meetri kaugusel paiknevad mõttelised vertikaaltasandid. Laevatatavate siseveekogude veepinna kohal asuva õhuliini kaitsevöönd on piki liini kulgev õhuruum, mida mõlemalt poolt liini piiravad liini äärmistest hälbimatus asendis juhtmetest 100 meetri kaugusel paiknevad mõttelised vertikaaltasandid. Alajaamade ja jaotusseadmete ümber ulatub kaitsevöönd 2 meetri kaugusele piirdeaiast, seinast või nende puudumisel seadmest.

Küttegaasi ohutuse seaduse⁸⁰⁰ (edaspidi KOS) § 10 sätestab nõuded gaasipaigaldise kaitsevööndile. Gaasipaigaldiseks on vastavalt KOS § 2 lõikele 4 on küttegaasitorustike, -mahutite ja nendega seotud ehitiste statsionaarselt paigaldatud talitluslik süsteem.

KOS § 10 lõike 1 kohaselt ümbritseb gaasipaigaldist, kui see on iseseisev ehitis, maa-ala, õhuruum või veekogu, kus ohutuse tagamise vajadusest lähtudes kitsendatakse kinnisasja kasutamist. Lõikes 1¹ on fikseeritud, et gaasipaigaldise kaitsevööndis on gaasipaigaldise omanikul õigus teha vajalikke gaasipaigaldise hooldus- ja remonttöid ning paigaldada gaasipaigaldise tähiseid. Lõikes 2 on toodud loetelu tegevustest, millest peab gaasipaigaldise kaitsevööndis hoiduma. Sellised ehitamisega seonduvad tegevused on ehitada ehitisi, välja arvatud gaasipaigaldise omaniku väljastatud tehnilistele tingimustele vastavaid ehitisi ning veekogus asuva gaasipaigaldise kaitsevööndis teha süvendustöid.

KOS § 10 lõikes 3 on antud volitusnorm Vabariigi Valitsusele kehtestada gaasipaigaldise ulatus⁸⁰¹. Nimetatud määruse kohaselt gaasipaigaldise torustiku maa peale ja maa alla paigaldamisel on kaitsevööndi ulatus A- ja B-kategooria gaasipaigaldiste korral, sõltumata torustiku läbimõõdust, 1 meetri, C-kategooria gaasipaigaldiste korral, sõltumata torustiku läbimõõdust, 2 meetrit, D-kategooria gaasipaigaldiste alla 200 mm läbimõõduga torustiku

799 Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.03.2007. a määrus nr 19 Elektripaigaldise kaitsevööndi ulatus ja kaitsevööndis tegutsemise kord- RTL 2007, 27, 482... RTL 2008, 38, 542

800 Küttegaasi ohutuse seadus- RT I 2002, 49, 311... RT I 2008, 30, 191

801 Vabariigi Valitsuse 2. juuli 2002. a määrus nr 212 Gaasipaigaldise kaitsevööndi ja D-kategooria gaasipaigaldise hooldusriba ulatus- RTI, 10.07.2002, 58, 367

korral 3 meetrit, D-kategooria gaasipaigaldiste 200–500 mm läbimõõduga torustiku korral 5 meetrit ja D-kategooria gaasipaigaldiste üle 500 mm läbimõõduga torustiku korral 10 meetrit. Gaasipaigaldise torustiku vee alla paigaldamisel on kaitsevööndi ulatus A- ja B-kategooria gaasipaigaldiste korral, sõltumata torustiku läbimõõdust, 2 meetrit, C-kategooria gaasipaigaldiste korral, sõltumata torustiku läbimõõdust, 4 meetrit, D-kategooria gaasipaigaldiste alla 200 mm läbimõõduga torustiku korral 6 meetrit, D-kategooria gaasipaigaldiste 200–500 mm läbimõõduga torustiku korral 10 meetrit ja D-kategooria gaasipaigaldiste üle 500 mm läbimõõduga torustiku korral 20 meetrit. Kõrvuti asetsevate C- ja D-kategooria torustike vahele jäävad kaitsevööndid võivad olla tavalisest gaasipaigaldise torustiku maa peale ja maa alla paigaldamisel tekkivast kaitsevööndist kuni 1,5 korda laiemad, et vältida torustike vahele kaitsevöönditega katmata maa-ala teket. Gaasitorustiku juurde kuuluvate gaasipaigaldiste (gaasijaotus-, gaasimõõde- ja gaasireguleerjaam) kaitsevööndi ulatus on A- ja B-kategooria gaasipaigaldiste korral 1 meetrit, C-kategooria gaasipaigaldiste korral 2 meetrit ja D-kategooria gaasipaigaldiste korral 10 meetrit.

Lisaks kaitsevöönditele on määruse §-s toodud sisse hooldusriba laius, mis on D-kategooria gaasipaigaldise puhul 6 meetrit.

Eraldi määrust kaitsevööndis tegutsemise korra kohta ei ole kehtestatud ja selleks ei ole ka KOS-s volitusnormi.

Elektroonilise side seaduse⁸⁰² (edaspidi ESS) § 117 sätestab liinirajatise kaitsevööndi regulatsiooni. Lõike 1 kohaselt on liinirajatise kaitsevöönd ala, kus igasugune liinirajatist ohustada võiv tegevus on lubatud vaid liinirajatist ohtu seadmata ja liinirajatise omaniku teadmisel. Lõike 2 kohaselt on liinirajatise kaitsevööndi mõõtmed maismaal kaks meetrit liinirajatise keskjoonest või rajatise välisseinast liinirajatisega paralleelse mõttelise jooneni või tõmmitsatega raadiomasti korral selle kõrgusega või vabalt seisva raadiomasti korral selle 1/3 kõrgusega ekvivalentse raadiusega mõttelise ringjooneni maapinnal, meetrites, siseveekogudel 100 meetrit ja merel 0,25 meremiili.

ESS § 118 sätestab volitusnormi majandus- ja kommunikatsiooniministrile liinirajatise kaitsevööndis tegutsemise tingimused ja korra, milles sätestatakse liinirajatise kaitsmiseks rakendatavad tehnilised abinõud ning liinirajatise märgistamise nõuded⁸⁰³ kehtestamiseks. ESS § 119 näeb ette nõuded tegevuse liinirajatise kaitsevööndis. Lõikes 1 on määratletud, et liinirajatise kaitsevööndis on liinirajatise omaniku loata keelatud ehitamine, sh ka nt süvendamine. Lõike 2 kohaselt on liinirajatise omanikul õigus nõuda, et liinirajatise kaitsevööndis tegutsev isik on liinirajatise omaniku või tema esindaja vahetu järelevalve all, ning tegevuse korraldamisel selliste abinõude rakendamist ja tegevust viisil, mis väldiks liinirajatise kahjustamist või vigastamist. Lõige 3 näeb ette, et eelnimetatud nõuded vormistatakse kirjalikult ning neile kirjutavad alla nõuete esitaja ja tööde teostaja. Lõike 4 kohaselt on juhul, kui liinirajatise kaitsevööndis tegutsev isik leiab, et liinirajatise omaniku

802 Elektroonilise side seadus- RT I 2004, 87, 593... RT I 2008, 28, 181

803 Majandus- ja kommunikatsiooniministri 11. detsembri 2006. a määrus nr 99 Liinirajatise kaitsevööndis tegutsemise tingimused ja kord- RTL, 20.12.2006, 89, 1657

poolt esitatud nõuded ei ole põhjendatud, tal õigus esitada oma kirjalik eriarvamus nõuete esitajale ning tegutseda viisil ja selliseid abinõusid rakendades, millega tema arvates saab vältida liinirajatise kahjustamist või vigastamist. Lõike 5 kohaselt on juhul, kui liinirajatise kaitsevõõndis tegutsev isik on põhjendanud oma tegevusega avariiõhtliku olukorra, on liinirajatise omanikul õigus nõuda kaitsevõõndis tegutseva isiku tegevuse peatamist või võtta ise tarvitusele meetmed kuni ohuilmingute kõrvaldamiseni. Liinirajatise kaitsevõõndis tegutsev isik on kohustatud kohe liinirajatise omaniku või tema esindaja vastavasisulise nõude saamisel lõpetama avariiõhtliku tegevuse.

Lõikes 8 on sätestatud, et liinirajatise kaitsevõõndis tegutsev isik kannab kõik tema tegevuse tõttu liinirajatise kaitsevõõndis liinirajatise kaitsmiseks vajalike abinõude rakendamise kulud, sealhulgas liinirajatise täpse asukoha kindlakstegemise ja tähistamisega seotud kulud ehitustööde piirkonnas. Liinirajatise omanik peab andma liinirajatise kaitsevõõndis tegutsevale isikule tasuta teavet liinirajatise täpse asukoha kohta.

Kaitsevõõndis tegutsemise määruse⁸⁰⁴ § 4 kohaselt peab liinirajatise kaitsevõõndis tegutseda sooviv isik vähemalt kolm tööpäeva enne planeeritud tööde teostamist esitama liinirajatise omanikule kirjaliku taotluse. Kirjaliku taotluse vormi, koosseisu ja esitamise korra määrab liinirajatise omanik. Lõike 2 kohaselt teavitab liinirajatise omanik taotluse rahuldamisest või mitterahuldamisest kolme päeva jooksul. Lõikes 3 on sätestatud kohustus, mille koahselt juhul, kui maapinnas või veekogus liinirajatise kaitsevõõndis tegutseda sooviv isik ei ole veendunud, et töötsoonis ei asu liinirajatist, peab ta vähemalt kolm tööpäeva enne planeeritud tööde teostamist teavitama kinnisasja omanikku ja kõiki antud piirkonnas potentsiaalselt liinirajatise omavaid isikuid soovist alustada tööde teostamist. Lõikele 4 vastavalt peab liinirajatise omanik hiljemalt järgmise tööpäeva jooksul alates eel nimetatud teate saamisest teavitama loa taotlejat töötsoonis asuvast liinirajatise või selle puudumisest. Määruse § 5 lg 2 kohaselt on liinirajatise omanikul õigus nõuda pinnases paikneva liinirajatise kaitsevõõndis tegutsevalt isikult liinirajatise täpse asukoha ja sügavuse väljaselgitamiseks käsitsi lahtikaevamist. Lõikes 3 on fikseeritud, et liinirajatise kaitsevõõndis tegutsev isik kinnitab oma allkirjaga liinirajatise omaniku poolt väljastatud tegutsemisloal, et talle on selgitatud liinirajatise asukohta, liinirajatise kulgemise suunda, pinnases paikneva liinirajatise sügavust, liinirajatise kaitsevõõndi ulatust, liinirajatise kaitsevõõndis tegutsemise korda ja vastutust liinirajatise säilimise eest.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse⁸⁰⁵ (edaspidi ÜVKS) § 3¹ lõike 1 kohaselt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kaitsevõõnd ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitise ümbritsev maa-ala, õhuruum või veekogu, kus kinnisasja kasutamist on kitsendatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitiste kaitse ja ohutuse tagamiseks. ÜVKS § 2 lõike 1 kohaselt on ühisveevärgi ja -kanalisatsioon ehitiste ja seadmete süsteem, mille kaudu toimub kinnistute veega varustamine või reovee ärajuhtimine ning mis on vee-ettevõtja hallatav või teenindab vähemalt 50 elanikku. Ühisveevärgi ja -kanalisatsioonina käsitatakse ühisveevärki või ühiskanalisatsiooni eraldi või mõlemat üheskoos. ÜVKS § 3¹ lõike 2 kohaselt peab

804 Majandus- ja kommunikatsiooniministri 11. detsembri 2006. a määrus nr 99 Liinirajatise kaitsevõõndis tegutsemise tingimused ja kord- RTL, 20.12.2006, 89, 1657

805 Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus- RT I 1999, 25, 363... RT I 2009, 3, 15

ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni kaitsevööndis hoiduma tegevusest, mis võib ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitisi kahjustada, sealhulgas ei tohi ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni omaniku loata ehitada, ladustada materjale ning teha lõhkamis-, puurimis-, kaevandamis-, vaia-, kaeve-, täite-, üleujutus- või kuivendustöid ja ehitiste juures ka tõstetöid, veekogus asuva ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitiste juures teha süvendustöid ja pinnase teisaldamistöid. ÜVKs § 3¹ lõige 3 annab volitusnormi ühisveevärgi ja -kanalisatsioonikaitsevööndi ulatuse kehtestamiseks keskkonnaministri määrusega⁸⁰⁶, lähtudes ehitiste otstarbest, asukohast, paigaldamissügavusest ja läbimõõdust. Nimetatud määruse § 2 lõike 1 kohaselt on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni maa-aluste survetorustike kaitsevööndi ulatus torustiku telgjoonest mõlemale poole alla 250 mm siseläbimõõduga torustikul 2 m, 250 mm kuni alla 500 mm siseläbimõõduga torustikul 2,5 m, 500 mm ja suurema siseläbimõõduga torustikul 3 m. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on kaitsevööndi ulatus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni maa-aluste vabavoolsete torustike puhul torustiku telgjoonest mõlemale poole torustikul, mille siseläbimõõt on alla 250 mm ja mis on paigaldatud kuni 2 m sügavusele 2 m, torustikul, mille siseläbimõõt on 250 mm ja suurem ning mis on paigaldatud kuni 2 m sügavusele 2,5 m, torustikul, mille siseläbimõõt on alla 250 mm ja mis on paigaldatud üle 2 m sügavusele 2,5 m, torustikul, mille siseläbimõõt on 250 mm ja suurem ning mis on paigaldatud üle 2 m sügavusele 3 m ja torustikul, mille siseläbimõõt on 1000 mm ja suurem ning mis on paigaldatud üle 2 m sügavusele või allmaakaevetõõndesse 5 m. Määruse § 3 kohaselt on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni maa- ja veepealsete torustike kaitsevööndi ulatus 2 m torustiku välispinnast või kandekonstruksioonist mõlemale poole. Sama määruse § 4 kohaselt on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni veealuste torustike kaitsevööndi ulatus torustiku telgjoonest mõlemale poole jõgedes ja järvedes 50 m ja meres 200 m. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni muude ehitiste ümber ulatub kaitsevöönd piirdeaiani, selle puudumisel 2 m kaugusele ehitisest vastavalt määruse §-le 5.

Teeseaduse⁸⁰⁷ § 13 lg 1 kohaselt rajatakse tee äärde kaitsevöönd tee kaitseks, teehoiu korraldamiseks, liiklusohutuse tagamiseks ning teelt lähtuvate keskkonnakahjulike ja inimesele ohtlike mõjude vähendamiseks. Tee on teeseaduse (*edaspidi TS*) § 2 lg 1 kohaselt maantee, tänav, metsatee, jalgteed ja jalgrattateed või muu sõidukite või jalakäijate liiklemiseks kasutatav rajatis, mis võib olla riigi või kohaliku omavalitsuse või muu juriidilise isiku või füüsilise isiku omandis. Lõike 2 kohaselt kuuluvad tee koosseisu teemaal asuvad liiklemiseks kasutatavad sõiduteed ning sellega külgnevale alale sissesõidu ja sealt väljasõidu tee ning kõnnitee, parkla ja puhkekoht, tunnel, sild, truup ja viadukt, liikurmasinarada, liikleja kontrollimiseks ja maksustamiseks mõeldud ala, ühissõiduki peatuseks ettenähtud ala ja ootekoda, piirikontrolli- ja tollikontrollirajatis, teepeenar ning kraav, haljasala ning eraldus- või haljasriba, tee äärde liikluskahjustuste kaitseks rajatud kaitseehitis ja müratõke ning keskkonnakaitserajatis, liikluskorraldusvahend, teemärgistus- ja teevalgustusrajatis ja tee ääres asetsev muu teehoiurajatis. TS § 3 kohaselt on teemaa maa, mis õigusaktidega kehtestatud korras on määratud tee koosseisus olevate rajatiste paigutamiseks ja teehoiu

⁸⁰⁶ Keskkonnaministri 16. detsembri 2005. a määrus nr 76 Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kaitsevööndi ulatus-RTL, 2005, 123, 1949

⁸⁰⁷ Teeseadus- RT I 1999, 26, 377... RT I 2008, 56, 314

korraldamiseks. Selline määramine võib toimuda nt detailplaneeringuga. TS § 13 fikseerib kaitsevööndite laiused. Riigimaantee kaitsevööndi laius mõlemal pool sõiduraja telge ja mitme sõiduraja korral mõlemal pool äärmise sõiduraja telge on 50 meetrit. Kohaliku manatee kaitsevööndi laius mõlemal pool sõiduraja telge ja mitme sõiduraja korral mõlemal pool äärmise sõiduraja telge on 20 kuni 50 meetrit.

Tänaava kaitsevööndi laius on teemaa piirist kuni 10 meetrit, kusjuures seda võib TS § 13 lõike 5 kohaselt laiendada kuni 50 meetrini, kui see on ette nähtud planeeringus.

TS § 14 lõike 1 kohaselt käsitletakse kaitsevööndi hooldamist teehoiutööna. TS § 28 kohaselt tee ja raudtee kattuvast kaitsevööndist teevad tee omanik ja raudtee omanik hoiutöid omavahelise kokkuleppe alusel. TS § 32 näeb ette nõude, et tee kaitsevööndit kahjustada ja risustada on keelatud. Tee kaitsevööndi omanik võib nõuda tee kaitsevööndi kahjustajalt või risustajalt teehoiukulude katteks hüvitist. Sama paragrahvi lõige 3 näeb ettev volituse majandus- ja kommunikatsiooniministrile kehtestada tee kaitsevööndi kasutamise ning kaitsmise nõuded⁸⁰⁸.

TS § 37 fikseerib tee omaniku õigused ja kohustused. Nimetatud paragrahvi kohaselt on tee kaitsevööndis tee omaniku nõusolekuta keelatud järgmised ehitusega seotud tegevused: 1. Ehitada hooneid või rajatise. 2. Detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel võib hooneid ehitada teekaitsevööndisse, kui see on lubatud kohaliku omavalitsuse kehtestatud detailplaneeringus. 3. Ehitada kiirendus- või aeglustusrada ning peale- või mahasõiduteed. 4. Ehitada alalist või ajutist müügipunkti või muud teeninduskohta. 5. Paigaldada valgustusseadet või teabe- ja reklaamivahendit. 6. Teha veerežiimi muutust põhjustavat maaparandus- või muud teehoiuvälist tööd. Lõike 2 kohaselt tee kaitsevööndi maa omanik on kohustatud kaitssevööndis hoidma korras teemaaga külgneva kaitsevööndi maa-ala ja sellel paikneva rajatise ning kõrvaldama või lubama kõrvaldada nähtavust piirava liiklusele ohtliku rajatise. Ta peab võimaldama paigaldada teega külgnevale kaitsevööndi kinnistule talihooldeks ajutisi lumetõkkeid, rajada lumevalle ja kraave tuisklume tõkestamiseks ning paisata lund väljapoole teemaad, kui nimetatud tegevus ei takista juurdepääsu tema elukohale ja varale. Lõige 3 näeb ette, et mitmele omanikule kuuluvate teede ristumiskohal vastutab iga omanik ohutuks liiklemiseks vajaliku tee seisundi eest talle kuuluva kinnisasja ulatuses. Lõige 4 fikseerib, et uue tee ristumiskoha ehitamise kulud kannab omanik, kes nõuab teede ühendamist, kusjuures teede omanike kokkuleppel võib kulud jaotada.

TS § 38 sätestab tee kaitsevööndi omaniku õigused, mis on järgmised: 1. Tee kaitsevööndi maa omanikul, samuti planeeringutega kaasnevate piirangute ala maa omanikul on õigus saada tee omanikult piirangute tõttu tekkinud kahju hüvitamist. 2. Maa omanikul on õigus saada tee omanikult õiglast ja kohest hüvitust ümbersõitude rajamiseks ja teiste teetööde tegemiseks vajaliku maa ajutise kasutamise eest. 3. Ümbersõite rajada ja muul põhjusel võõrast kinnisasja kasutada saab ainult lepingulisel alusel. Lepingut ei pea sõlmima avarii või loodusõnnetuse korral. 4. Kui teede ristumiskoha nähtavuse parandamiseks ei ole hoonet või

808 Teede- ja sideministri 28. septembri 1999. a määrus nr 59 Tee ja tee kaitsevööndi kasutamise ja kaitsmise nõuded- RTL 1999, 155, 2173; RTL 2003, 100, 1511

muud ehitist tee kaitsevööndis võimalik või otstarbekas lammutada, tuleb liiklusohutuse huvides paigaldada liikluskorraldusvahend.

TS § 34 näeb ette regulatsiooni, mille kohaselt tee kaitsevööndisse antakse liiklusvälise teabevahendi paigaldamise luba tee kaitsevööndi maa omaniku kirjalikul nõusolekul ja tema seatud tingimustel. Tee omaniku õigusi ja kaitsevööndi maa omaniku kohustusi käsitleb lisaks teseadusele ka teede- ja sideministri määrus⁸⁰⁹. Nimetatud määruse p 28 kohaselt on tee kaitsevööndis tee omaniku nõusolekuta keelatud seaduses nimetamata järgmised tegevused: 1. Maha võtta, ümber tõsta, juurde panna või kinni katta liiklusmärke ja muid liikluskorraldusvahendeid või eemaldada nendelt katteid. 2. Teha teel ilma ehitusloata teehoiutöid, samuti mistahes teehoiuväliseid töid, paigutada sinna töövahendeid, materjale jms; tegevusega kaitsevööndis ei tohi halvendada liiklustingimusi teel. 3. Kõik tee kaitsevööndis kavandatavad teehoiuvälised ja teehoiutööd tuleb tee omanikuga kooskõlastada nende projekteerimise ajal. Riigi põhimaanteel kavandatavad tööd peab kooskõlastama Maanteeametiga, riigi tugi- ja kõrvalmaanteel teedevalitsusega ja kohalikul teel valla- või linnavalitsusega. 4. Kui ümbersõidutee rajamiseks või muuks liikluse korraldamiseks on vajalik täiendav maakasutus, siis sõlmib töötajaja maaomaniku või -kasutajaga ajutise maakasutuse lepingu. Ümbersõidutee korrashoiu ja liikluskorralduse eest vastutaja määratakse tööde kooskõlastamisel sulgemistingimustega.

Sama määruse p 37 kohaselt tuleb tee kaitsevööndis tehtavateks töödeks saada maa omaniku luba ja tee omaniku kooskõlastus. Määruse p 48 näeb ette sarnaselt TS-ga, et teehoiuna käsitatakse teekaitsevööndi hooldamist. Punktis 49 nähakse ette, et teehoidu korraldab tee omanik. Maanteeamet korraldab riigi omandis olevatel teedel teehoidu ja on kohustatud looma tingimused ohutuks liiklemiseks nendel teedel. Valla- või linnavalitsus korraldab kohalikel teedel teehoidu ja on kohustatud looma tingimused ohutuks liiklemiseks nendel teedel. Eratee omanik korraldab tema omandis oleval teel teehoidu ja on kohustatud looma tingimused ohutuks liiklemiseks tema teel.

Raudteeseaduse⁸¹⁰ (*edaspidi RdS*) § 3 p 6 näeb ette, et raudtee kaitsevöönd on raudtee sihtotstarbelise toimimise ja häireteta raudteeliikluse tagamiseks ning raudteelt lähtuvate kahjulike mõjude vähendamiseks ettenähtud maa-ala. Kaitsevööndi laius on rööpme teljest (mitmeteelistel raudteedel ja jaamades äärmise rööpme teljest) linnades ja asulates 30 meetrit ning väljaspool linnu ja asulaid 50 meetrit, kui õigusaktidega ei ole ette nähtud kaitsevööndi suuremat laiust. RdS § 3 p 2 sätestab, et raudtee on maatükiga püsivalt ühendatud rajatis, mille olulised osad on muldkeha ja sellele toetuv tee pealisehitus, mis koosneb rööbastest, pöörangutest, liipritest ja ballastist. RdS § 37 näeb ette tegevuspiirangud raudtee kaitsevööndis, mis on ehitustegevuse osas järgmised: 1. Raudtee kaitsevööndis asuva kinnisasja valdaja ei tohi oma tegevuse või tegevusetusega takistada raudtee sihtotstarbelist kasutamist, halvendada raudtee seisundit ega ohustada liiklust. 2. Raudtee kaitsevööndis võib maaparandussüsteemide rajamine, maavara kaevandamine, kaevamistöde tegemine,

809 Teede- ja sideministri 28. septembri 1999. a määrus nr 59 Tee ja tee kaitsevööndi kasutamise ja kaitsmise nõuded- RTL 1999, 155, 2173; RTL 2003, 100, 1511

810 Raudteeseadus- RT I 2003, 79, 530... RT I 2008, 30, 191

metsaraie ja muud looduskeskkonda muutvad tööd, kergestisüttivate ainete ja lõhkematerjali tootmine ja ladustamine toimuda ainult Tehnilise Järelevalve Ameti ja vastava raudteefrastruktuuri-ettevõtja või raudtee muu omaniku või valdaja eelneval kirjalikul nõusolekul. 3. Raudtee kaitsevööndis võib hoonete ja rajatiste ehitamine, seadmete ja materjalide ladustamine ja paigaldamine, mis seab ohtu nähtavuse kaitsevööndis, toimuda ainult Tehnilise Järelevalve Ameti ja vastava raudteefrastruktuuri-ettevõtja või raudtee muu omaniku või valdaja eelneval kirjalikul nõusolekul.

RdS alusel kaitsevööndis tegutsemist reguleerivaid alamakte kehtestatud ei ole.

Muinsuskaitseaduse⁸¹¹ (*edaspidi MuKS*) § 25 sätestab nõuded kaitsevööndile. Lõike 1 kohaselt kehtestatakse kinnismälestise kaitseks kaitsevöönd, millele kohaldatakse kitsendusi ja milles tehtavad leevendused märgitakse kaitsekohustuse teatisse. Kinnismälestiseks on vastavalt MuKS § 3 lõikele 2 muinas-, kesk- ja uusaegsed asulakohad, linnused, pelgupaigad, kultusekohad, matusepaigad, muistsed põllud, teed, sillad, sadamakohad, veealused rajatised ning töödusega seotud kohad, kunsti- ja kultuuriloolise väärtusega tsiviil-, tööstus-, kaitse- ja sakraalehitised ning nende ansamblid ja kompleksid, teaduse, tehnika ja tootmise arengut kajastavad ehitised, monumentaalkunsti teosed, ajaloolise väärtusega ehitised, mälestusmärgid, kalmistud, paigad (maa-alad) ja loodusobjektid. Kaitsevööndi laius on 50 m maa-ala mälestise väliskontuurist või piirist arvates, kui mälestiseks tunnistamise õigusaktis ei ole ette nähtud teisiti.

Ajaloolise terviku moodustavatele või lähestikku asuvatele mälestistele võib kehtestada ühise kaitsevööndi. Vajadusel võib kaitsevööndi ulatust muuta.

Kaitsevööndi ulatus ning seal kehtivates kitsendustes tehtavad leevendused esitatakse MuKS § 18 lg 2 p 6 kohaselt kaitsekohustuse teatises, mille koostab Muinsuskaitseamet.

Kaitsevöönd kehtestatakse ja seda muudetakse kultuuriministri käskkirjaga Muinsuskaitseameti eksperdihinnangu ja Muinsuskaitse Nõukogu ettepaneku alusel. MuKS § 25 lõike 2 kohaselt on Muinsuskaitseameti loata kinnismälestise kaitsevööndis keelatud ehitiste püstitamine, teede, kraavide ja trasside rajamine ning muud mulla- ja ehitustööd. MuKS § 25 lõikele 3 vastavalt kehtestatakse muinsuskaitsealale avanevate kaugvaadete sulgemise või muinsuskaitseala piirile muinsuskaitseala hoonestuse suhtes sobimatute ehitiste püstitamise vältimiseks muinsuskaitseala kaitsevöönd, milles kehtivad muinsuskaitseala põhimääruses kindlaksmääratud nõuded ja kitsendused.

Muinsuskaitsealal paiknevatele kinnismälestistele kaitsevööndit ei kehtestata, kui muinsuskaitseala põhimääruses pole sätestatud teisiti. Sama paragrahvi lõike 5 kohaselt kalmistul paiknevale kinnismälestisele kaitsevööndit ei kehtestata. MuKS § 13 lg 2 kohaselt kantakse kinnismälestise kaitsevöönd riigi maakatastrisse. MuKS alusel kaitsevööndis tegutsemist reguleerivaid alamakte kehtestatud ei ole.

Lennundusseaduse⁸¹² § 34¹ sätestab lennuvälja kaitsevööndi regulatsiooni. Lõike 5 kohaselt on kaitsevöönd lennuvälja sihtotstarbelise toimimise ja häireteta lennuliikluse tagamiseks

811 Muinsuskaitseadus- RT I 2002, 27, 153... RT I 2008, 51, 287

812 Lennundusseadus- RT I 1999, 26, 376... RT I 2008, 52, 290

ning lennuväljalt lähtuvate kahjulike mõjude vähendamiseks ettenähtud maa-ala, kus kitsendatakse kinnisasja kasutamist. Lõike 6 kohaselt moodustab lennuvälja kaitsevöönd ristkülikukujulise ala, mis ulatub 150–500 meetrini lennuraja telgjoonest mõlemale poole ja 600–2300 meetrini lennuraja lävedest lähenemisalade suunas. Lennundusseaduse § 35² määrab kindlaks kaitsevööndis keelatud tegevused, mis ehitustegevusega seonduvalt on järgmised: 1. Kaitsevööndis asuva kinnisasja valdaja ei tohi oma tegevuse või tegevusetusega takistada lennuvälja sihtotstarbelist kasutamist, halvendada lennuvälja seisundit ega ohustada liiklust. 2. Kaitsevööndis on keelatud uue jäätmeäitluskoha rajamine, kus tehakse jäätmete taaskasutuse või kõrvaldamise toiminguid, milleks ehitise olemasolu ei ole vajalik, kalatööstuse ja muu loomsete jäätmetega seotud tööstuse rajamine, kala-, linnu- ja loomakasvatusefarmi rajamine, suurõnnetuse ohuga ettevõtte asumine, ohtlike kemikaalide ja lõhkematerjali tootmine ning ladustamine, auru- ja saasteainete väljutamisega seotud tootmistegevus, planeerimis- ja ehitustegevus ilma Lennuametiga kooskõlastamata, uute elamurajoonide ja ühiskasutusega hoonete ehitamine (näiteks koolid, lasteaiad, haiglad ja ärihooned). Lennundusseaduse alusel kaitsevööndis tegutsemist reguleerivad alamakte kehtestatud ei ole.

Suurimaks probleemiks on kaitsevööndite tähendus ja staatus. Hoolimata kaitsevööndites kehtivatest kitsendustest on Riigikohus leidnud, et tegemist ei ole kaitsevööndi puhul kaitseala analoogiga⁸¹³. Kuna kaitsevööndid tekivad ehitisest, siis ei oma tähendust kaitsevööndite puhul, kas tegemist on õiguslikul alusel ehitatud ehitisega või mitte, sest niipea, kui on kaitsevööndit tekitav ehitis on tegemist ka kaitsevööndiga. Seega on tegemist omalaadse nn naabusõigusega, mis tekib koos ehitise tekkimisega.

Samuti ei oma tähendust kes on kaitsevööndit tekitava ehitise omanik, sest sellest ei sõltu kaitsevööndi tekkimine. Seetõttu ei ole kaitsevöönd ja nt talumiskohustus üks ja sama, sest viimane tekib juhul, kui soovitakse ehitada avalike huvides ehitisi ning ehitatav ehitis ei ole kinnisasja oluline osa.

Kaitsevööndi eesmärk on kaitsta kaitsevööndit tekitavat ehitist. Kui ehitis ise tekitab ohtu, siis on tegemist sellisest ehitisest tekkiva ohualaga. Nt suurõnnetuse ohuga ettevõtte gaasimahutid. Loomulikult võib teatud juhtudel kaitsevööndit tekitav ehitis olla samaaegselt ka ohuala tekitav ehitis⁸¹⁴. Selline olukord ei ole aga standardkäitumine.

Ohualas ehitamiseks ei pea olema ohuala tekitava ehitise omaniku nõusolek, vaid peab olema hinnatud ohualas tekkivaid täiendavast ehitustegevusest ja hilisemast kasutamisest kerkivaid riske ja kasutatud lahendust, mis tagab ohutuse. Seega ohualasse ehitamine ei ole sõltuvuses ohuala tekitava ehitise omaniku poolsest tahteavaldusest, vaid ohutuse täitmise kriteeriumitest. Järelikult juhul, kui ohualasse on ohtlik ehitada, siis ei ole võimalik ohuala tekitava ehitise omanikul ka ühelgi viisil, nt andes nõusolekut, võimaldada ohualasse ehitada.

813 Riigikohus 19.12.2003 otsuse p 13 kohtuasjas 3-3-1-78-03

814 Teeseaduse § 13 lg 1 Tee kaitseks, teehoiu korraldamiseks, liiklusohutuse tagamiseks ning teelt lähtuvate keskkonnakahjulike ja inimesele ohtlike mõjude vähendamiseks rajatakse tee äärde kaitsevöönd.

Kaitsevööndites ehitamisel peab aga saama kaitsevööndit tekitava ehitise omaniku nõusoleku, mille saamise eeltingimuseks on tihtipeale nõusoleku eest raha maksmine. See kas kaitsevööndit tekitava ehitise omanik annab nõusoleku või mitte on reeglina jäetud kaitsevööndit tekitava ehitise omaniku otsustada.

Kaitsevööndite puhul on tihtipeale sätestatud isiku tegevusele tekkivad piirangud määruste tasandil, mis on problemaatiline põhiseaduse kontekstis.

Kaitsevööndeid käsitlevate määruste puhul võib samas tuua analoogia looduskaitseaduses sätestatud kaitse-eeskirjaga ja väita, et hetkel on tegemist üksikaktiga. Näiteks sobib kaitsevööndite laius, mis on kehtestatud reeglina seaduses või määruses ja seega ei ole vaja kaitsevööndi laiuse määramisel teha haldusorgani poolt eraldi otsust kaitsevööndi laiuse osas. Erandiks on muinsuskaitse kaitsevöönd, mille puhul on haldusorgani otsustada kaitsevööndi laius, kusjuures otsuse teeb kultuuriminister Muinsuskaitse Nõukogu ja Muinsuskaitsesameti ettepanekul. Otsuse tegemisel tuleb lähtuda haldusmenetluse põhimõtetest. Siinkohal on kohus teinud otsuse, mille kohaselt seaduses ettenähtust laiema kaitsevööndi kehtestamine ei saa olla Muinsuskaitse Nõukogu ja Muinsuskaitseametite poolt eelnevalt kindlaks määratud otsus, mille kultuuriminister üksnes formaalselt allkirjastab, vaid kultuuriministrilt igakordset analüüsimist ning asjassepuutuva kinnistu omaniku huvide arvesse võtmist nõudev kaalutlusotsustus⁸¹⁵.

Kaitsevööndite puhul ei ole üheselt ja arusaadavalt toodud välja kompensatsiooni mehhanisme kaitsevööndites tekkivate kitsenduste talumisel. Näiteks kaitsevööndit tekitava ehitise omaniku õigus keelduda kaitsevööndis, mis ulatub teisele isikule kuuluvale maale, talle mitte meelepärast ehitustegevusest, mida maa omanik tahab teha, on väga suurte majanduslike mõjutustega. Sellise õiguse olemasolu võimaldab kaitsevööndit tekitava ehitise omanikul alusetult rikastuda. Näitena võib tuua olukorra, kus Tallinna linnas vee-ettevõtjad nõuavad uute torustike üleandmist neile põhjendusega, et muidu nad ei anna nõusolekut ehitamiseks.

Reguleerimata on kaitsevööndit tekitava ehitise omaniku tahteavalduse (nõusoleku või sellest keeldumise) vorm, mis tekitab segadust, sest lähtuvalt asjaõigusseadusest ja tsiviilseadustiku üldosa seadusest peaks selline nõusolek või sellest keeldumine olema fikseeritud notariaalsena.

Kaitsevööndi eesmärk on kaitsta kaitsevööndit tekitavat ehitist. Kui ehitise ise tekitab ohtu, siis on tegemist sellisest ehitisest tekkiva ohualaga.

Ohualas ehitamiseks ei pea olema ohuala tekitava ehitise omaniku nõusolek, vaid peab olema hinnatud ohualas tekkivaid täiendavast ehitustegevusest ja hilisemast kasutamisest kerkivaid riske ja kasutatud lahendust, mis tagab ohutuse. Kaitsevööndites ehitamisel peab aga saama kaitsevööndit tekitava ehitise omaniku nõusoleku, mille saamise eeltingimuseks on tihtipeale nõusoleku eest raha maksmine. See kas kaitsevööndit tekitava ehitise omanik annab nõusoleku või mitte on reeglina jäetud kaitsevööndit tekitava ehitise omaniku otsustada. Olukord, mille puhul peab seadusest või määrusest tulenevate nõudmiste tõttu kinnisasja

⁸¹⁵ Tallinna Halduskohus 16.10.2007 otsus kohtuasjas 3-07-247

omanik tasuma teatud ehitise (kaitsvööndeid tekitava ehitise) omanikule raha selleks, et viimane lubaks enda ehitise lähialale ehitada on vastuolus omandi kaitse aspektidega.

Kui kaitsvööndit tekitava ehitise omanik ei ole nõus ehitustegevusega kaitsvööndis, siis ei väljastata kinnisasja omanikule ehitusluba ega ei kehtestata ka vastavasisulise ehitamise õigusega detailplaneeringut. Halduskohus on leidnud sellisel juhul järgmist: “Vaidlus puudub selle üle, et detailplaneeringu eskiisis märgitud krunt pos. 17 asub täies ulatuses ning krunt pos 18 asub peaaegu täies ulatuses 110 kV elektriliini kaitsvööndis. Elektriõhutuseseaduse (§ 12 lg 1 kohaselt on elektripaigaldise kaitsvöönd elektripaigaldist, kui see on iseseisev ehitis, ümbritsev maa-ala, õhuruum või veekogu, kus ohutuse tagamise vajadusest lähtudes kehtivad kasutuspiirangud. EIOS § 12 lg 3 p 1 kohaselt on elektripaigaldise kaitsvööndis elektripaigaldise omaniku loata keelatud ehitada, sealhulgas ehitada tanklat, ladustada jäätmeid, materjale ja aineid, teha mis tahes mäe-, laadimis-, süvendus-, lõhkamis- ja maaparandustöid, teha tuld, istutada ja langetada puid. Eeltoodud sättest saab järeldada, et praeguste elektriliinide korral ei ole elamuehitus kruntidel 17 ja 18 EIOS-st tulenevalt võimalik.⁸¹⁶”

Seda, et selline võimalus on olemas on adunud omavalitsused, kes on pidanud detailplaneeringute algatamist vajalikuks põhjusel, et muutus kaitsvööndite laius ning seetõttu on vajalik hoonestuse asukohtade muutmine. Samuti on leidnud halduskohus, et võttes arvesse asjaolu, et vahepeal muudeti kõrgepinge õhuliinide kaitsetsooni ulatust, on selgelt põhjendatud varasema hoonestuskava ümbervaatamine⁸¹⁷.

Kuna kaitsvööndid tekivad ehitisest, siis ei oma tähendust kaitsvööndite puhul, kas tegemist on õiguslikul alusel ehitatud ehitisega või mitte, sest niipea, kui on kaitsvööndit tekitav ehitis on tegemist ka kaitsvööndiga. Seega on tegemist omalaadse nn naabusõigusega, mis tekib koos ehitise tekkimisega.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on kinnisasja omanikul ainuke võimalus vaidlustada kaitsvöönd juhtum, kui ta vaidlustab kaitsvööndit tekitava ehitise ehitusloa. Ringkonnakohus on leidnud, et tehnovõrgu ja -rajatise asukohta valik peab olema põhjendatud nii kinnistu omaniku õigusi kui ka avalikke huvisid silmas pidades. Kinnistu omanikul, kes peab oma õiguste riivet ebaproportsionaalselt suureks, on õigus kohtulikule kaitsele⁸¹⁸.

Samuti ei oma tähendust kes on kaitsvööndit tekitava ehitise omanik, sest sellest ei sõltu kaitsvööndi tekkimine. Seetõttu ei ole kaitsvöönd ja nt talumiskohustus üks ja sama, sest viimane tekib juhul, kui soovitakse ehitada avalike huvides ehitisi ning ehitatav ehitis ei ole kinnisasja oluline osa.

Kaitsvööndite regulatsiooni aluseks olid avalik-õiguslikud huvid tagada avalikule huvile vastava üldise teenuse osutamine. Selliseks teenuseks võib olla infrastruktuuri teenus, aga ka

⁸¹⁶ Tallinna Halduskohus 11.04.2008 otsuse p 34 kohtuasjas 3-08-119

⁸¹⁷ Tallinna Halduskohus 08.04.2008 otsuse p 15 kohtuasjas 3-07-1472

⁸¹⁸ Tallinna Ringkonnakohus 05.01.2006 otsuse p 22 kohtuasjas 3-04-167 (endine 2-3/613/2005)

näiteks võimalus vaadelda muinsuskaitselist väärtust. Ringkonnakohus on leidnud, Muinsuskaitseaduse kaitsevööndit käsitlevad sätted kaitsevad eeskätt avalikku huvi ning neist ei ole tuletatav isikute subjektiivne õigus nõuda sättest kinnipidamist⁸¹⁹.

Kaitsevööndite sätestamisel puudusid avalikes huvides ehitatavate ehitiste omanikel võimalus taotleda nn talumiskohustuse tekkimist ja seetõttu oli kaitsevöönd instrumendiks avalikes huvides ehitatud ehitiste säilimisele ka võõral maal. Seda tõendab ka asjaolu, et kaitsevööndit tekitavate avalike huvides ehitatud tehnoarajatiste omanikud sõlmivad kinnisasja omanikega, kelle maa sellised tehnoarajatised paiknevad isiklike kasutusõiguste lepinguid ning fikseerivad servituudialana kaitsevööndi ala. Riigikohus on teinud sellise juhtumi puhul otsese viite, et enne kinnistusraamatu kande tegemist servituudi kohta tuleb kontrollida, kas kinnistusraamatusse sissekantav kokkulepe ei ole vastuolus isikliku kasutusõiguse olemusega (ei moonuta selle põhilist asjaõiguslikku sisu) ega riku norme, mis kaitsevad avalikkust või kolmandate isikute huve⁸²⁰.

Kehtiva seaduse kohaselt ei tekita kaitsevööndeid ainult avalikes huvides ehitatud ehitised, vaid ka selgelt vaid ärihuvides ehitatud ehitised, nt bensiinjaamad. Kaitsevööndite regulatsioon omab väga suurt majanduslikku mõju eraisikule, kelle maad kaitsevöönd puudutab. Nt ei ole arusaadav, miks fikseerib täna seadusandlus, et selleks, et ehitada oma maale kuur tuleb selle maa osas kaitsevööndit tekitava ehitise omaniku käest nõusolek saada ja selle eest veel ka raha maksta.

Siinjuures on märkimisväärne, et juhul, kui ehitatakse ilma kaitsevööndit tekitava ehitise omaniku nõusolekute võib riiklik järelevalve alustada vääртеomenetlust. Riigikohus on leidnud, et erandlikult ei ole vääртеoks avarii likvideerimisega seotud tööde tegemine kaitsevööndit tekitava ehitise omaniku nõusolekuta⁸²¹.

Riigikohus on 2003.aastal käsitlenud tehnoarajatiste talumiskohustust ja leidnud, et omandiõiguse piirang, millega pandi kinnisasja omanikule tasuta tehnoarajatu ja -rajatise talumiskohustus kuni 2009. aasta 1. jaanuarini, ei ole mõõdukas. Selline piirang ei vasta Põhiseaduse §-st 11 tulenevale proportsionaalsuse põhimõttele, sest koormab maa omanikku rohkem, kui see on üldsuse ja tehnoarajatiste omanike huvidega põhjendatav. Kinnisasja omanik on sunnitud maksma maamaksu ka rajatiste aluse ja selle teenindamiseks vajaliku maa eest, hoolimata sellest, et ta ei saa kinnisasja osaliselt kasutada. Tasu suuruse vähendamine teatud ajaks võinuks olla põhjendatud, kuid tasu maksmisest täielik vabastamine kuni 2009. aastani ei ole õigustatud⁸²². Kaitsevööndite puhul on omandiõiguse piirangud veelgi suuremad kui talumiskohustuse korral, sest talumiskohustust tekitavad vaid avalikes huvides ehitatud tehnoarajatised, kaitsevööndeid aga kõik kaitsevööndeid tekitavad ehitised sõltumata ehitise omandist ja eesmärkidest.

Eeltoodule lisaks tuleb märkida, et kaitsevööndites toimuva tegevuse piirangud on seadusandluses fikseeritud paljudel juhtudel määruste tasandil.

⁸¹⁹ Tallinna Ringkonnakohus 23.05.2006 otsuse p 12 kohtuasjas 3-06-310

⁸²⁰ Riigikohus 19.11.2008 otsuse p 13 kohtuasjas 3-2-1-106-08

⁸²¹ Riigikohus 26.10.2007 otsuse p-d 6-16 kohtuasjas 3-1-1-56-07

⁸²² Riigikohus 30.04.2004 otsuse p 41 kohtuasjas 3-4-1-3-04

Kaitsevööndite regulatsioon on ebaühtlane ja seega ei tea adreassaat, mida temalt eeldatakse. Näiteks tegevus mis ei ole lubatud elektripaigaldise puhul võib olla lubatud surveseadme puhul.

Kaitsevööndite eesmärki on hakatud kasutama vastupidiselt sätestatule. Nimelt, kui kaitsevöönd peaks taksitama mõjutusi kaitsevööndit tekitavale ehitisele, siis on praktikas käsitletud olukorda vastupidiselt ehk viidatud, et kaitsevöönd näitab kaitsevööndit tekitavast ehitisest tekkivaid ohte.

Eelnevast tulenevalt võib nentida, et kaitsevööndite regulatsioon on vastuolus Põhiseaduses sätestatuga.

Suurimaks probleemiks on kaitsevööndite tähendus ja staatus. Hoolimata kaitsevööndites kehtivatest kitsendustest on Riigikohus leidnud, et tegemist ei ole kaitsevööndi puhul kaitseala analoogiga⁸²³. Kuna kaitsevööndid tekivad ehitisest, siis ei oma tähendust kaitsevööndite puhul, kas tegemist on õiguslikul alusel ehitatud ehitisega või mitte, sest niipea, kui on kaitsevööndit tekitav ehitis on tegemist ka kaitsevööndiga. Seega on tegemist omalaadse nn naabrusõigusega, mis tekib koos ehitise tekkimisega.

Samuti ei oma tähendust, kes on kaitsevööndit tekitava ehitise omanik, sest sellest ei sõltu kaitsevööndi tekkimine. Seetõttu ei ole kaitsevöönd ja nt talumiskohustus üks ja sama, sest viimane tekib juhul, kui soovitakse ehitada avalike huvides ehitisi ning ehitatav ehitis ei ole kinnisasja oluline osa.

Kaitsevööndi eesmärk on kaitsta kaitsevööndit tekitavat ehitist. Kui ehitis ise tekitab ohtu, siis on tegemist sellisest ehitisest tekkiva ohualaga. Nt suurõnnetuse ohuga ettevõtte gaasimahutid. Loomulikult võib teatud juhtudel kaitsevööndit tekitav ehitis olla samaaegselt ka ohuala tekitav ehitis⁸²⁴. Selline olukord ei ole aga standardkäitumine.

Ohualas ehitamiseks ei pea olema ohuala tekitava ehitise omaniku nõusolek, vaid peab olema hinnatud ohualas tekkivaid täiendavast ehitustegevusest ja hilisemast kasutamisest kerkivaid riske ja kasutatud lahendust, mis tagab ohutuse. Seega ohualasse ehitamine ei ole sõltuvuses ohuala tekitava ehitise omaniku poolsest tahteavaldusest, vaid ohutuse täitmise kriteeriumitest. Järelikult juhul, kui ohualasse on ohtlik ehitada, siis ei ole võimalik ohuala tekitava ehitise omanikul ka ühelgi viisil, nt andes nõusolekut, võimaldada ohualasse ehitada.

Kaitsevööndites ehitamisel peab aga saama kaitsevööndit tekitava ehitise omaniku nõusoleku, mille saamise eeltingimuseks on tihtipeale nõusoleku eest raha maksmine. See kas kaitsevööndit tekitava ehitise omanik annab nõusoleku või mitte on reeglina jäetud kaitsevööndit tekitava ehitise omaniku otsustada.

Kaitsevööndite puhul on tihtipeale sätestatud isiku tegevusele tekkivad piirangud määruste tasandil, mis on problemaatiline põhiseaduse kontekstis.

⁸²³ Riigikohus 19.12.2003 otsuse p 13 kohtuasjas 3-3-1-78-03

⁸²⁴ Teeseaduse § 13 lg 1 Tee kaitseks, teehoiu korraldamiseks, liiklusohutuse tagamiseks ning teelt lähtuvate keskkonnakahjulike ja inimesele ohtlike mõjude vähendamiseks rajatakse tee äärde kaitsevöönd.

3.3.11.2 Ettepanek regulatsiooniks

Kaitsevööndi eesmärk on kaitsta kaitsevööndit tekitavat ehitist. Kui ehitise ise tekitab ohtu, siis on tegemist sellisest ehitisest tekkiva ohualaga. Seega on ehitise kaitsevöönd reeglina kaitsevööndit tekitavast ehitisest tingitud naabrusmõjutuste ala. Kuna seadusandluses täna ei tehta vahet, kas tegemist on õigusliku alusega ehitise või õigusliku aluseta ehitisest tingitud kaitsevööndiga, siis on omandiõiguste piirang väga suur. Eelnevalt tulenevalt teeb töögrupp ettepaneku kaitsevööndite problemaatika lahendamiseks. Sellega seoses on vajalik leida mõistlik tasakaal omandipõhiõiguse ning avaliku huvi vahel, mis eksisteerib seoses infrastruktuuri igapäevase kättesaadavusega. On selge, et kaitsevööndis olevate ehitistest tõusetuda võiv oht võib üles kaaluda omandipõhiõigusest tulenevad garantiid, kuid vastav süsteem peaks olema põhiseaduspärane ning normiadressaadile peaks õigusaktidest olema üheselt arusaadav omandikitsenduste olemus. Võimalik, et siinohal ei pruugi piisata eraõiguslike normide täiendamist ning on vajalik kaaluda avalik-õiguslike normide loomist (avalik-õiguslik asjaõigus). Lisaks peab sellisel juhul olema üheselt mõistetav kahju kompenseerimine ning hüvitiste küsimus.

Alternatiivina on võimalik kehtestada suurest avalikust huvist lähtuvate ehitiste puhul, nt muinsuskaitse ehitised, lennuväli ja -väljakud, avalik-õiguslikud nõuded selliste ehitiste lähialale ehitamiseks. Nt lennuvälja lähialalisse ehitamiseks kosotataks riskianalüüs, mis määratleb ohutegurid ja nn ohutuks tegevuseks vajalikud alad.

3.3.12 Muinsuskaitse eritingimused ja järelevalve

3.3.12.1 Lähtekaalutlused

3.3.12.1.1 Eesti kehtiv õigus

Kinnismälestisi ja muinsuskaitsealadel toimuvat ehitustegevust reguleerib lisaks ehitusseadusele⁸²⁵ ja planeerimisseadusele⁸²⁶ ka muinsuskaitse seadus⁸²⁷. Ehitustegevuse suhtes on kõige suuremad muinsuskaitse seadusest (*edaspidi MuKS*) tulenevad kitsendused muinsuskaitse ehitiste eritingimused ja muinsuskaitse järelevalve, mida on järgnevalt käsitletud. MuKS § 35 lõike 1 kohaselt võib mälestist ja muinsuskaitsealal paiknevat ehitist konserveerida, restaureerida või remontida ainult muinsuskaitse eritingimusi järgiva projekti alusel ja erialaspetsialisti muinsuskaitse järelevalve all. Kooskõlastatult Muinsuskaitseametiga võib muinsuskaitsealal paikneva ehitise hoonesisese ehitamise põhiprojekti koostada muinsuskaitse eritingimusteta.

MuKS § 3 lg 2 fikseerib kinnismälestise kui muinas-, kesk- ja uusaegsed asulakohad, linnused, pelgupaigad, kultusekohad, matusepaigad, muistsed põllud, teed, sillad, sadamakohad, veealused rajatised ning töödusega seotud kohad, kunsti- ja kultuuriloolise väärtusega tsiviil-, tööstus-, kaitse- ja sakraalehitised ning nende ansamblid ja kompleksid,

825 Ehitusseadus- RT I 2002, 47, 297... RT I 2008, 8, 59

826 Planeerimisseadus- RT I 2002, 99, 579 ... RT I 2008, 30, 191

827 Muinsuskaitse seadus- RT I 2002, 27, 153... RT I 2008, 51, 287

teaduse, tehnika ja tootmise arengut kajastavad ehitised, monumentaalkunsti teosed ja ajaloolise väärtusega ehitised, mälestusmärgid, kalmistud, paigad (maa-alad) ja loodusobjektid.

MuKS § 4 fikseerib muinsuskaitseala mõiste, mis on ala, mis võib koosneda kinnismälestistest või kinnismälestistest ja teistest asjadest, mis koos maa-ala ja loodusobjektidega ning tänavatevõrgu, hoonestuskvartalite ja kruntide (kinnistute) struktuuriga moodustavad kultuuriväärtusliku terviku.

MuKS § 35 lõike 2 kohaselt nähakse muinsuskaitse eritingimustes ette mälestise uurimise, säilitamise, konserveerimise, restaureerimise ja remondi nõuded. Muinsuskaitse eritingimused sisaldavad mälestise ajaloolist ülevaadet, kirjeldust, dateeringuid, tehnilise seisukorra hinnangut, väärtushinnanguid mälestise osadele, konstruktsioonidele ja detailidele ning hinnanguid mälestise või selle osa kavandatavale funktsioonile ja muudatustele. Lõike 3 kohaselt tuleb mälestise ja muinsuskaitsealal paikneva ehitise muinsuskaitse eritingimused kooskõlastada Muinsuskaitseametiga, välja arvatud muinsuskaitse eritingimused käesoleva seaduse §-s 35¹ sätestatud juhul. MuKS § 35 lõikes 2 on antud ka volitus kehtestada muinsuskaitse eritingimuste koostamise kord kultuuriministri poolt⁸²⁸. Eritingimuste korra § 20 lõike 1 kohaselt koostatakse muinsuskaitse eritingimused uuringutulemuste põhjal ja nendes nähakse ette mälestise või muinsuskaitsealal paikneva ehitise täiendava uurimise, säilitamise, konserveerimise, restaureerimise ja remondi nõuded. Sama paragrahvi lõikes 2 on toodud muinsuskaitse eritingimuste sisu, mis on järgmine: 1. Mälestise või muinsuskaitsealal paikneva ehitise ajalooline ülevaade ja dateeringud. 2. Olemasoleva olukorra kirjeldus. 3. Järeldused tehtud uuringutest. 4. Tehnilise seisukorra hinnang. 5. Kultuuriväärtuslike tarindite ja detailide inventeerimise aruanne (loetelu), kui seda ei ole esitatud eraldi aruandena. 6. Väärtushinnangud mälestise osadele, konstruktsioonidele ja detailidele. 7. Hinnangud mälestise või muinsuskaitsealal paikneva ehitise või selle osa kavandatavale funktsioonile ja muudatustele ning muinsuskaitse piirangud ja nõuded projektlahendusele.

Eritingimuste korra § 20 lõike 3 kohaselt vormistatakse muinsuskaitse eritingimused köitena, milles sisaldub eelnevat käsitlev seletuskiri ning ehitise praegust olekut kajastavad joonised ja muu graafiline materjal. Eritingimuste koosseisu võib lisada tehtud uuringute aruanded või nende kokkuvõtted. Pärast eritingimuste koostamist tuleb need Muinsuskaitseametiga kooskõlastada. Eritingimuste korra § 21 kohaselt võib Muinsuskaitseamet keelduda muinsuskaitse eritingimuste kooskõlastamisest järgnevatel põhjustel: 1. Esineb vastuolu Muinsuskaitseametist või teistest õigusaktidest tulenevate nõuetega. 2. Esitatud dokumendi maht ei ole piisav või esinevad sisulised puudujäägid. 3. Dokumendis on esitatud sisuline väärhinnang või ebatäpsus. 4. Esinevad ehitise kaitse ja säilitamise suhtes vastuvõtmatud seisukohad kavandatavate funktsioonide või muudatuste osas.

828 Kultuuriministri 30. juuni 2003. a määrus nr 9 Mälestise ja muinsuskaitsealal paiknevate ehitiste konserveerimise, restaureerimise, remondi ja ehitamise projektide koostamise ja neis eelnevate uuringute tegemise tingimused ja kord ning muinsuskaitse eritingimuste koostamise kord- RTL 2003, 83, 1230... RTL 2009, 8, 89

Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt kehtivad muinsuskaitse eritingimused kaks aastat, alates nende Muinsuskaitseametiga kooskõlastamise või Muinsuskaitseameti poolt väljastamise päevast. Kui selle aja jooksul ei ole Muinsuskaitseametile kooskõlastamiseks esitatud nende alusel koostatud projekti, kuuluvad eritingimused uuele läbivaatamisele Muinsuskaitseametis ja võimalusel pikendamisele. Kindlasti ei tähenda Muinsuskaitseameti poolt eritingimuste kooskõlastamine seda, et eritingimused tagavad parima muinsuskaitsete väärtuste parima kaitse. Analoogiale tuginedes on siinkohal oluline Ringkonnakohtu seisukoht, mille kohaselt planeeringulahenduse kooskõlastamine Muinsuskaitseameti poolt ei tähenda tingimata seda, et amet peab lahendust muinsuskaitse seisukohalt heaks, kooskõlastamise võis tingida ka see, et ameti hinnangul ei ületanud lahendus muinsuskaitse seisukohalt talutavat piiri.⁸²⁹

Muinsuskaitse eritingimused on aluseks ehitusprojekti koostamiseks, mis omakorda tuleb kooskõlastada Muinsuskaitseametiga.

MuKS § 36 kohaselt võivad muinsuskaitse eritingimusi koostada ettevõtjad ja vastutavad spetsialistid, kellele on väljastatud Muinsuskaitseameti poolt vastav tegevusluba. Tegevusluba omavate isikute loetelu avalikustatakse Muinsuskaitseameti veebilehel.

Eritingimuste koostaja vastutust ei ole fikseeritud.

Alates 2009.aasta jaanuarist võivad MuKS § 351 kohaselt koostada eritingimusi ka Muinsuskaitseameti ametnikud, kellel ei pea selleks olema antud tegevusluba. Eritingimuste korra⁸³⁰ § 201 kohaselt esitatakse muinsuskaitse eritingimuste koostamiseks Muinsuskaitseameti poolt kirjalik taotlus Muinsuskaitseametile. Taotluses märgitakse mälestise riikliku registri number või muinsuskaitsealal paikneva ehitise aadress, kirjeldatakse eritingimuste koostamise vajadust, ulatust ning eesmärki. Muinsuskaitseameti peadirektori poolt taotluste läbivaatamiseks moodustatud komisjon teeb otsuse muinsuskaitse eritingimuste koostamise või sellest keeldumise kohta 30 päeva jooksul taotluse esitamisest, lähtudes mälestise või muinsuskaitsealal paikneva ehitise säilimise tagamise vajadusest ning tööde erakorralisusest. Muinsuskaitseamet peab teavitama otsusest mälestise või muinsuskaitsealal paikneva ehitise omanikku kirjalikult.

Muinsuskaitsetelised eritingimused on eelduseks ehitusprojektile ja need peavad olema koostatud vastavat tegevusluba omava isiku poolt. Eritingimuste tegemiseks võib olla vajalik teostada uuringuid ja sellisel juhul on eritingimuste koostamine kui uuringute aruanne. Eritingimustes fikseeritakse eritingimuste koostaja subjektiivne arvamus, millega ei pea Muinsuskaitseamet ja samuti ehitise omanik nõus olema. Kui Muinsuskaitseamet ei ole nõus, siis ta ei kooskõlasta eritingimusi ning need ei jõustu. Kui aga ehitise omanik ei ole eritingimustega nõus, siis puudub tal sisuliselt vaidlustamisvõimalus. Kui muinsuskaitse eritingimuste koostaja on eritingimused kooskõlastanud Muinsuskaitseametiga, siis tekib ehitise omaniku suhtes olukord, kus tema poolt lepingu alusel teenust osutanud isiku

829 Tallinna Ringkonnakohtu 21.03.2007 otsuse p 12 kohtuasjas 3-07-43

830 Kultuuriministri 30. juuni 2003. a määrus nr 9 Mälestise ja muinsuskaitsealal paiknevate ehitiste konserveerimise, restaureerimise, remondi ja ehitamise projektide koostamise ja neis eelnevate uuringute tegemise tingimused ja kord ning muinsuskaitse eritingimuste koostamise kord- RTL 2003, 83, 1230... RTL 2009, 8, 89

subjektiivne arvamus muutub oma olemuselt halduse nõudeks. Näitena võib tuua halduskohtu otsuse, kus leiti, et kooskõlastades muinsuskaitse eritingimusi on Muinsuskaitseamet aktsepteerinud eritingimuste koostaja poolt välja pakutud uue hoone kõrguse⁸³¹. Kuna eritingimustele mittevastava ehitusprojekti ja mittevastavate ehitustööde tegemine ei ole lubatud, siis on eritingimuste koostaja muutunud avaliku halduse kandjaks.

Seda kinnitab järgnev Halduskohtu seisukoht: ”PlanS-st ega ka Tallinna linna ehitusmäärusest ei tulene nõuet, et kord kooskõlastatud muinsuskaitse eritingimusi peab muutma või neid mitte tunnustama üksnes seetõttu, et vahepeal võeti vastu uus õigusakt. Kui mistahes õigusakti muutmisel tuleks hakata muutma ka varem kehtinud õigusaktide alusel välja antud ja kooskõlastatud dokumente, siis see oleks vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega.”⁸³²

Tartu Halduskohus on veelgi kaugemale läinud ja käsitlenud oma 30.11.2007 otsuses muinsuskaitse eritingimusi kui omavalitsuse korralduse suhtes erisätteks olevat dokumenti. „Samuti leiab kohus, et üldsätete ja erisätete kohaldamise põhimõttest tulenevalt kuulaks nende vastuolude korral kohaldamisele nagunii erisätted. Seega juhul, kui projekteerimistingimuste vastavad punktid ei ole vastuolus detailplaneeringuga, kuid on vastuolus Muinsuskaitseeringimustega, mis on projekteerimistingimuste erisäteteks, kuuluvad kohaldamisele erisätetena Muinsuskaitse eritingimused.”⁸³³

Eritingimuste koostaja vastutust ei ole seaduses sätestatud, mistõttu kerkib küsimus. Kes vastutab muinsuskaitse väärtuste hävimise eest, kui seda tehti järgides muinsuskaitse eritingimusi.

Täiendavalt on muinsuskaitse eritingimuste puhul küsimuseks, mis saab siis, kui pärast muinsuskaitsealal asuva hoone, mis ei ole kinnismälestis, või selle hoone osa müümist uuele omanikule ja uue omaniku poolt muinsuskaitse eritingimuste taotlemist selgub, et nimetatud hoones või selles osas on muinsuskaitse eritingimuste koostaja arvamus mööda selliseid ehitise osi, mida tuleb kindlasti restaureerida ja sellest nõudest tulenevalt osutub ostetud hoone või selle osaga seotud kohustused suuremaks kui ostu-müügilepingus oli fikseeritud. Riigikohus on leidnud 2004.a, et ”Müüdud asja kvaliteet peab TsK § 250 lg 1 järgi vastama lepingu tingimustele, lepingus juhendite puudumisel aga tavaliselt esitatavatele nõuetele. Lepingu p-s 2.1.3 kinnitas müüja AS Eesti Ühispank, et lepingu esemete valdamise, kasutamise ega käsutamise kohta ei kehti temale teadaolevaid muinsuskaitsealaseid, looduskaitsealaseid ega muid piiranguid. Kohtud on tuvastanud, et see kinnitus ei vastanud tõele. Asjale seatud muinsuskaitse piiranguid tuleb kolleegiumi arvates vaadelda asja puudustena, kuna need piirangud lähtuvad asja enda olemusest ja takistavad ostjal asja tavapäraselt valdamist ja kasutamist. Kui müüja on ostjale müünud mittenõuetekohase kvaliteediga asja, kui selle puudused ei olnud müüja poolt tingimuseks seatud, on ostjal õigus omal valikul kasutada TsK § 251 lg-s 1 sätestatud õiguskaitsevahendeid.”⁸³⁴

⁸³¹ Tallinna Halduskohus 26.06.2006 otsuse p 12.1 kohtuasjas 3-04-340

⁸³² Tallinna Halduskohus 19.01.2006 otsuse p 3 kohtuasjas 3-05-153

⁸³³ Tartu Halduskohus 30.11.2007 otsuse p 2 kohtuasjas 3-07-69

⁸³⁴ Riigikohus 13.05.2004 otsuse p 29 kohtuasjas 3-2-1-60-04

MuKS § 35 kohaselt võib mälestist ja muinsuskaitsealal paiknevat ehitist konserveerida, restaureerida või remontida ainult muinsuskaitse eritingimusi järgiva projekti alusel ja erialaspetsialisti muinsuskaitsele järelevalve all. MuKS § 35 lõike 3 alusel on kultuuriminister kehtestanud Muinsuskaitsele järelevalve korra⁸³⁵. Nimetatud korra § 1 kohaselt on muinsuskaitsele järelevalve eesmärk tagada mälestise ja muinsuskaitsealal paikneva ehitise projektikohane ning kvaliteetne ja muinsuskaitse nõuetele vastav konserveerimine, restaureerimine ja remont. Korra §-s 2 on fikseeritud muinsuskaitsele järelevalve teostaja kohustused, mis on järgmised: 1. Jälgima ehitustööde ajal Muinsuskaitsele ja selle alusel kehtestatud õigusaktide ning Muinsuskaitseametiga kooskõlastatud projektdokumentatsiooni järgimist. 2. Jälgima muinsuskaitse seisukohalt sobiva meetodika, tövõtete ja ehitusmaterjalide kasutamist. 3. Jälgima kultuuriväärtusega tarindite ja detailide säilitamist ja kaitsmist. 4. Viivitamatult teatama Muinsuskaitseametile ehitustööde käigus avastatud kultuuriväärtusega leidudest, mälestise seisundi halvenemisest või muudest asjaoludest, mis ohustavad mälestise või selle osade säilimist või takistavad tööde projektikohast tegemist. 5. Jälgima ehitustööde nõuetekohast dokumenteerimist. Kandma oma märkused ja ettepanekud ehitustööde kulgemise kohta ning ehitustööde tegemiseks antud juhised ehitustööde päevikusse ja teatama neist vajadusel Muinsuskaitseametile. 6. Osalema vastavalt vajadusele objektil toimuvatel ehitustööde tegemist ja kvaliteeti käsitlevatel nõupidamistel. 7. Teavitama Muinsuskaitseametit ehitustöö käigus ilmnenu vajadusest ekspertiisi korraldamiseks. 8. Teavitama ehitustöö käigus avastatud projektivigadest ja puudustest ühe tööpäeva jooksul mälestise ja muinsuskaitsealal paikneva ehitise omanikku või valdajat, projekti tellijat, projekti koostajat, ehitustööde teostajat (vastutavat spetsialisti) ja Muinsuskaitseametit. 9. Koostama ehitustööde tegemise muinsuskaitsele aruande, milles esitatakse tehtud ehitustööde kokkuvõtlik kirjeldus, ülevaade kasutatud töömeetoditest, ehitustööde käigus avastatust (koos vajalike jooniste ja fotodega) ning kokkuvõtlik hinnang tehtud ehitustööde muinsuskaitsele kvaliteedile. Fikseerima aruande jaoks vajalikud andmed ja fotografeerima aruande jaoks vajalikud ehitiseosad. 10. Andma aruande ühe eksemplari üle kahe kuu jooksul pärast ehitustööde lõpetamist Muinsuskaitseametile ja teise valla- või linnavalitsusele.

Korra § 3 lõike 4 kohaselt lisatakse aruandele järgmiste dokumentide koopiaid- väljavõtted ehitustööde päevikust ja ehitusnõupidamiste protokollid, ekspertiisiaktid ja muud ehitustööde käiku mõjutanud dokumendid, ehitustööde käigus tehtud uuringute aruanded ja avatud hooneosade mõõdistusjoonised või fotod koos selgitava tekstiga ja asukohta fikseerivate joonistega, teostusjoonised (projektist erinevalt ehitatu kohta), ülevaade kultuuriväärtusega detailide ja tarindite säilivuse kohta ja andmed ehituse lõppülevaatus kohta.

Kui ehitustööd kestavad üle kaheksateistkümmne kuu, peab muinsuskaitsele järelevalve teostaja esitama iga aasta 1. märtsiks Muinsuskaitseametile ja valla- või linnavalitsusele vahearuande eelmisel kalendriaastal tehtud ehitustööde kohta vastavalt korra § 3 lõikele 3.

835 Kultuuriministri 30. juuni 2003. a määrus nr 8 Muinsuskaitsele järelevalve kord ning ehitus- ja muu töö dokumenteerimise kord- RTL 2003, 83, 1229; RTL 2004, 90, 1411

MuKS § 36 kohaselt võivad muinsuskaitsealist järelevalvet teostada ettevõtjad ja vastutavad spetsialistid, kellele on väljastatud Muinsuskaitseameti poolt vastav tegevusluba. Tegevusluba omavate isikute loetelu avalikustatakse Muinsuskaitseameti veebilehel

Muinsuskaitsealise järelevalve teostaja on oma ülesannete ja kohustuste kohaselt Muinsuskaitseameti käe pikendus, kes peab tagama ehitustööde tegemise ajal muinsuskaitsealiste nõuete täitmise, samuti ehitustööde aluseks oleva ehitusprojekti vastavuse muinsuskaitsealiste nõuetele. Seda seisukohta toetab ka muinsuskaitseaduse eelnõu seletuskiri⁸³⁶, mille kohaselt „Muudatus võrreldes kehtiva muinsuskaitseadusega on tehtud mälestiste ja muinsuskaitsealal paiknevate ehitiste kaitse tagamise sätestamisel seoses nendega seotud tööde projekteerimisel ja teostamisel. Kehtiv seadus sätestab, et mälestise konserveerimine, restaureerimine ja remont võib toimuda ainult projekti alusel ja erialaspetsialisti järelevalve all. Kuna aga vastavalt planeerimis- ja ehitusseadusele toimus ehitamise puhul ehitusjärelevalve, tekitas nimetatud säte segadust. Eelnõus on antud volitusnorm kultuuriministrile vastava järelevalve teostamise korra kehtestamiseks (§ 35 lõige 1). Järelevalve teostaja peab jälgima muinsuskaitseaduses sätestatud nõuete täitmist. Lisaks laieneb sellise järelevalve teostamise nõue ka muinsuskaitsealal paiknevatele ehitistele, kuna enamus ehitisi on läbi uurimata ja ootamatud, suure kunsti- ja arhitektuuriajaloolise väärtusega leiud on just avastatud ehitustööde käigus. Muinsuskaitseadusest kinnipidamise üle järelevalvet teostavatel ametnikel on tekkinud probleeme mälestisega seotud tööde teostajatel nõutud lubade olemasolu kontrollimisel. Seetõttu näeb eelnõu ette, et selliste tööde teostamisel peavad objektidel olema kohapeal esitamiseks seaduses ettenähtud Muinsuskaitseinspektsiooni luba ja kooskõlastatud projekt (§ 35 lg 6). Samuti on lisandunud nõue tööde teostamise dokumenteerimiseks, mille täpsema korra kehtestab kultuuriminister. Tööde dokumenteerimine on rahvusvaheliselt üks esmaseid nõudeid, mida muinsuskaitseadusest oodatakse ja selle väljajäämine kehtivast seadusest on tingitud asjaolust, et dokumenteerimist peeti enesestmõistetavaks.”

Muinsuskaitsealise järelevalve teostaja võib olla samas seda objekti ehitav ehitaja, st kui Muinsuskaitseamet on leidnud, et ettevõtjal on pädevus teha nii ehitustöid kui ka järelevalve teostamist ning andnud selle kinnituseks ettevõtjale mõlema tegevuse tegemiseks tegevusloa, siis võib ettevõtja teha nii ehitamist kui ka muinsuskaitsealist järelevalvet üheaegselt, so ühel objektidel olla nii ehitaja kui ka järelevalve teostaja.

Muinsuskaitseaduses ei ole pandud ehitise omanikule kohustust tagada muinsuskaitsealise järelevalve olemasolu, vaid see on pandud ehitamise ja ehitusloa saamise eeltingimuseks. Seega juhul, kui ehitaja on sõlminud ehitustööde lepingu ja ei ole eelnevalt selgesõnaliselt kokku leppinud, et ehitise omanik finantseerib muinsuskaitsealist järelevalvet, siis ei saa ehitaja nõuda omanikult eradiseisva lepingu sõlmimist omaniku poolt muinsuskaitsealise järelevalve tegijaga.

⁸³⁶ Muinsuskaitseaduse eelnõu seletuskiri 742 SE, kättesaadav aadressil <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=011100001&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>

Kuna muinsuskaitsejärelevalve tegija täidab avaliku võimu kohustusi, siis on võimalik käsitleda muinsuskaitsejärelevalve tegijat kui halduskoostööseaduse alusel tegustevat isikut, st teoreetiliselt on võimalik riigilt (Muinsuskaitseametilt) nõuda muinsuskaitsejärelevalve tegijale makstava tasu kompenseerimist.

Kui omanik soovib rekonstrueerida mälestist, siis peab ta lisaks muinsuskaitsejärelevalvele järgmina ka ehitusseaduse nõudeid. Seega peab enne ehitamise algust olema omaniku poolt määratud omanikujärelevalve tegija. Omanikujärelevalve tegija suhtes kehtivad järgmised piirangud: omanikujärelevalve tegija peab omama majandustegevuse registri vastavat registreeringut, omanikujärelevalve tegija peab olema ettevõtja, omanikujärelevalve tegija ja ehitaja ei tohi olla üks ja sama isik ning omanikujärelevalve tegija peab olema määratud omaniku poolt enne ehitustööde alustamist. Seega on omanikujärelevalve tegija ehitise omaniku käe pikendus ja peab tagama ehitusseaduses sätestatud ehitise omaniku kohustuste ja õiguste täitmise ehitustööde tegemise ajal.

Järelikult peab ehitise omanik palkama nii omanikujärelevalve tegija kui ka muinsuskaitsejärelevalve tegija.

3.3.12.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani planeerimisseadus ei käsitle kinnismälestisi ja muinsuskaitsealasid. Norra planeerimis- ja ehitusseadus ei käsitle kinnismälestisi ja muinsuskaitsealasid.

3.3.12.2 Regulatsiooni ettepanek

Muinsuskaitsejärelevalve sätestatud regulatsioon, mille kohaselt projekteerimisele eelnevalt tuleb lisaks kinnismälestistele koostada ka muinsuskaitsealal ehitamisel muinsuskaitsejärelevalve eritingimused ning ehitamise ajal paralleelselt omanikujärelevalvega ka muinsuskaitsejärelevalve, on majanduslikult väga koormav ehitise omanikule. Seetõttu leiab töögrupp, et on vajalik täiendavalt kaaluda eritingimustele alternatiivseid viise tagamiseks muinsuskaitsejärelevalve väärtuste kaitse. Nt kehtestada regulatsioon, mille kohaselt ehitusprojekti tohib muinsuskaitsejärelevalve ehitiste puhul koostada ainult eripädevusega isik.

Muinsuskaitsejärelevalve sätestatud võimalus, mille kohaselt koostab Muinsuskaitseamet muinsuskaitsejärelevalve eritingimusi selle eest tasu võtmata tekitab olukorra, mille puhul on küsitav isikute võrdne kohtlemine. Nimelt Muinsuskaitseamet otsustab kaalutusõiguse alusel, millal ta muinsuskaitsejärelevalve eritingimusi koostab. Arvestades aga muinsuskaitsejärelevalve eritingimuste koostamise kulude suurust (minimaalselt ca 15000 muinsuskaitsealal paikneva hoone osa, so korteri suhtes eritingimuste koostamisel) on töögrupi meelest vajalik määratleda kõikidele üheselt arusaadavalt kriteeriumid sellise oma olemuselt riigiabi andmisel.

Töögrupi ettepanek on sätestada olemasoleva regulatsiooni jätkumisel muinsuskaitsejärelevalve eritingimuste koostaja vastutus ning staatus seoses eritingimuste kooskõlastamise korral nende muutumisega osaks avaliku halduse regulatsioonist ehitise omaniku suhtes. Samuti on vajalik määratleda muinsuskaitsejärelevalve eritingimuste tähendus üheselt arusaadavalt.

Muinsuskaitsejärelevalve ja omanikujärelevalve nõue muinsuskaitsejärelevalve eritingimuste kohase Muinsuskaitseameti poolt kooskõlastatud ehitusprojekti järgi ehitamisel Muinsuskaitseameti poolt väljastatud tegevusluba omava ehitaja poolt, on ehitise omaniku jaoks majanduslikult väga koormav. Töögrupi meelest tuleb kaaluda alternatiivseid lahendusi

tagamaks muinsuskaitsete väärtuste kaitse. Nt kehtestada regulatsioon, mille kohaselt omanikujärelevalvet teostaval isikul on eripädevus tegutsemiseks muinsuskaitsetel ehitistel.

Hetkel on kohus leidnud, et ehitise omanikul puudub õigus nõuda Muinsuskaitseametilt õiguspärasest muinsuskaitsetest piirangutest tulenevate kulutuste hüvitamist. Sellise toimingu sooritamist (hüvitise maksmine) pole ette nähtud ei muinsuskaitseaduses ega pühasustusega väikesaarte seaduses ning nõudeõigust ei tulene ka põhiseadusest. Mälestise tunnustele vastava asja omanik peab piiranguid taluma üldistes huvides⁸³⁷. Töögrupi ettepanek on sätestada muinsuskaitsete ehitiste määramine planeerimismenetluses, kuna tegemist on olemuselt ruumilise mõjuga. Kui muinsuskaitsete ehitiste määramisel rakendatakse planeerimismenetlust on võimalik kinnisaja omanikul rakendada planeerimisseadusest tulenevaid omandikaitse sätteid, sh taotlema kinnistu sundvõõrandamist jms.

3.3.13 Ühisveevärk ja -kanalisatsioon

3.3.13.1 Lähtekaaluks

3.3.13.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni eesmärgiks on tagada puhas vesi ning reovee puhastamine keskkonnakaitsetest tingimustest tulenevalt. Asulareovee puhastamise direktiivi⁸³⁸ (91/271/EMÜ) harmoneerimisel on Eesti kõik veekogud määranud tundlikeks suublateks suure eutrofeerumisohu tõttu ning seetõttu on heitveele kehtestatud nõuded Eestis rangemad kui vähemtundlike suublatega piirkondades. Eesti veekogud on määratud suure eutrofeerumisohuga suublateks, kuna veekogud on väikese vooluhulga ja aeglase veevahetuse tõttu toiteainete (üldämmastik ja üldfosfor) suhtes väga tundlikud ning seetõttu ähvardab neid kinnikasvamise oht⁸³⁹.

Ühisveevärk ja -kanalisatsioon on kohustuslik tiheasustusaladel. Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniehitisi kasutab majandustegevuseks vee-ettevõtja, kes on reeglina munitsipaalosalusega äriühing. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamist käsitleb lisaks ehitusseadusele⁸⁴⁰ ja planeerimisseadusele⁸⁴¹ ka ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus⁸⁴².

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse (*edaspidi ÜVKS*) § 2 lõige 1 sätestab, et ühisveevärk ja -kanalisatsioon on ehitiste ja seadmete süsteem, mille kaudu toimub kinnistute veega varustamine või reovee ärajuhtimine ning mis on vee-ettevõtja hallatav või teenindab

⁸³⁷ Tallinna Halduskohus 11.05.2006 otsuse p 14 kohtuasjas 3-05-1322

⁸³⁸ Euroopa Nõukogu direktiiv, 21. mai 1991, asulareovee puhastamise kohta (91/271/EMÜ)-ET, 1991L0271, 20.11.2003

⁸³⁹ Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, kättesaadav aadressil http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=327554&u=20090121191553

⁸⁴⁰ Ehitusseadus- RT I 2002, 47, 297... RT I 2008, 8, 59

⁸⁴¹ Planeerimisseadus- RT I 2002, 99, 579 ... RT I 2008, 30, 191

⁸⁴² Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus- RT I 1999, 25, 363... RT I 2009, 3, 15

vähemalt 50 elanikku. ÜVKS § 2 lõike 1 teine lause sätestab, et ühisveevärgi ja -kanalisatsioonina käsitatakse ühisveevärki või ühiskanalisatsiooni eraldi või mõlemat üheskoos. Seega peab maa-alal, millel elab või soovib elama hakata rohkem kui 50 elanikku olema kohustuslikus korras ühisveevärk. Ühiskanalisatsioon peab aga olema juhul, kui ala vastab reoveekogumisala tingimustele.

ÜVKS § 4 lõike 2² kohaselt on reoveekogumisala on ala, kus on piisavalt elanikke või majandustegevust reovee kanalisatsiooni kaudu reoveepuhastisse kogumiseks või suublasse juhtimiseks. Reoveekogumisala kriteeriumid piiritletakse veeseaduse⁸⁴³ § 24¹ lõike 1 alusel Vabariigi Valitsuse poolt. Veeseaduse kohaselt § 24¹ lõike 2 kohaselt kinnitab reoveekogumisalad keskkonnaminister käskkirjaga, milledest üks reostuskoormusega üle 2000ie reoveekogumisalad on juba kehtestatud⁸⁴⁴. Lõike 3 kohaselt peab keskkonnaministri käskkirjaga kinnitatud reoveekogumisalade piirid kohalik omavalitsus kandma kuue kuu jooksul pärast nende kinnitamist üldplaneeringule koos perspektiivis ühiskanalisatsiooniga kaetava alaga, mis ei ole määratud reovee kogumisalaks. Lõike 4 kohaselt peab kohalik omavalitsus peab põhjavee kaitseks reoveekogumisalal tagama ühiskanalisatsiooni olemasolu reovee juhtimiseks reoveepuhastisse ning heitvee juhtimiseks suublasse, välja arvatud reovee kogumisalal reostuskoormusega alla 2000 ie ning kui reoveekogumisalal ühiskanalisatsiooni rajamine toob kaasa põhjendamatu suuri kulutusi. Viimati nimetatud juhul võib sama paragrahvi lõike 5 kohaselt reoveekogumisalal reostuskoormusega 2000 ie või rohkem kasutada lekkekindlaid kogumismahuteid.

Reoveekogumisalal reostuskoormusega alla 2000 ie ei ole ühiskanalisatsiooni väljaehitamine kohustuslik vastavalt lõikele 6, kuid ühiskanalisatsiooni ja reoveepuhasti olemasolu korral tuleb need hoida tehniliselt heas korras, et tagada reovee nõuetekohane käitlemine. Lõikes 7 on sätestatud kohutus, mille kohaselt reoveekogumisala piirkonnas, kus puudub ühiskanalisatsioon, peab reovee tekitaja koguma reovee lekkekindlasse kogumismahutisse ning korraldama selle veo kohaliku omavalitsuse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavas määratud pürgimissõlme. Lõige 8 täpsustab, et reoveekogumisalal reostuskoormusega alla 2000 ie, kus puudub ühiskanalisatsioon, võib nõuetekohaselt immutada pinnasesse vähemalt bioloogiliselt puhastatud reovett.

Lõige 9 fikseerib, et reoveekogumisalal reostuskoormusega 2000 ie või rohkem on kohtpuhastite, välja arvatud eelpuhastite ja tööstus reoveepuhastite kasutamine ja heitvee pinnasesse immutamine keelatud. Erandlikult lubab lõige 10, et reoveepuhastite rajamine on lubatud, kui iga rajatava reoveepuhasti ühiskanalisatsioonisüsteemiga on seotud vähemalt 50 inimest.

ÜVKS § 4 lõike 1 kohaselt rajatakse ühisveevärk ja -kanalisatsioon kohaliku omavalitsuse volikogu kinnitatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava alusel. Kui kohalikul omavalitsusel puudub ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava, võib ühisveevärki ja -kanalisatsiooni rajada detailplaneeringu alusel kuni ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni

843 Veeseadus- RT I 1994, 40, 655... RT I 2009, 1, 2

844 Keskkonnaministri 21. august 2008 käskkirj nr 1107 Reoveekogumisalad reostuskoormusega üle 2000ie, kättesaadav aadressil <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1079030/KASKKIRI.pdf>

arendamise kava valmimiseni ning detailplaneering peab sisaldama ühisveevärgiga kaetavate alade ja reovee kogumisalade kaarte, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendusmeetmete ajakava ning nende hinnangulist maksumust ja dimensioneeritud vee- ning kanalisatsioonirajatiste põhiskeemi, sealhulgas reoveekogumisalade sademe- ja drenaaživee või muu pinnase- ja pinnavee äravoolurajatiste põhiskeemi, mis sisaldab omakorda vähemalt veeallikate ja veehaarete ning pumba- ja puhastusrajatiste asukohti, sanitaarkaitsealade ning rõhutsoonide ulatust ja kirjeldust, tulekustutusvee saamise lahendusi ja veevõtukohti ja kanalisatsioonisüsteemide kirjeldust, ülevoolu-, pumba- ja puhastusrajatiste ning purgimissõlmede ja väljalaskude asukohti ja kujasid

ÜVKS § 4 lg 1¹ sätestab, et ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava koostamist korraldab kohalik omavalitsus. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava peab vastama järgmistele tingimustele: 1.Kava peaks olema kinnitatud volikogu poolt.2. Kava koostatakse vähemalt 12 aastaks. 3. Kava vaadatakse üle ja kinnitatakse vähemalt kord nelja aasta tagant, kusjuures kava kinnitamise korral peab kavas käsitletava perioodi pikkus oleks taas vähemalt 12 aastat. 4. Kava tuleb vajaduse korral korrigeerida. 5. Kava peab sisaldama vähemalt ühisveevärgiga kaetavate alade ja reovee kogumisalade kaarte, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendusmeetmete ajakava ning nende hinnangulist maksumust ja dimensioneeritud vee- ja kanalisatsioonirajatiste põhiskeemi, sealhulgas reoveekogumisalade sademe- ja drenaaživee või muu pinnase- ja pinnavee äravoolurajatiste põhiskeemi, mis sisaldab omakorda vähemalt veeallikate ja veehaarete ning pumba- ja puhastusrajatiste asukohti, sanitaarkaitsealade ning rõhutsoonide ulatust ja kirjeldust, tulekustutusvee saamise lahendusi ja veevõtukohti ning kanalisatsioonisüsteemide kirjeldust, ülevoolu-, pumba- ja puhastusrajatiste ning purgimissõlmede ja väljalaskude asukohti ja kujasid. 6. Kava peab olema kooskõlas alamvesikonna veemajanduskavaga. 7. Kava tuleb enne kinnitamist kooskõlastada maakonna keskkonnateenistuse ja tervisekaitsetalitusega. 8. Kavaga hõlmatud alal peab olema võimalik tagada kõigi sellel alal olevate kinnistute veega varustamine ühisveevärgist ning kinnistutelt reovee ärajuhtimine ühiskanalisatsiooni.

Mitme kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumi hõlmava ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga kaetud ala ulatus ning sellise ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise tingimused määratakse omavalitsuste vahelise halduslepinguga.

ÜVKS § 1 lõike 4 kohaselt kohaldatakse haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse⁸⁴⁵ sätteid. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava kinnitatakse volikogu määрусena. Haldusmenetluse läbiviimisel peab haldusorgan lähtuma järgmistest põhimõtetest-halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes, haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele, menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti, kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel ja

845 Haldusmenetluse seadus- RT I 2001, 58, 354... RT I 2009, 1, 3

kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Eeltoodud põhimõtetest lähtuvalt ja arvestades isikute ja avalikkuse huvi ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni suhtes võib kohalik omavalitsus koostada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava nii kohaliku omavalitsuse kohta tervikuna kui ka kohaliku omavalitsuse teatud piiritletud maa-ala kohta. Viimasel juhul tuleb ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kava koostamisel arvestada hilisemat kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumi kohta käivat tervikkava koostamise võimalikkust.

ÜVVKS § 4 lg 4 kohaselt peab ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga kaetaval alal ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni omanik või valdaja seda arendama selliselt, et oleks võimalik tagada kõigi sellel alal olevate kinnistute veega varustamine ühisveevärgist ning kinnistutelt reovee ärajuhtimine ühiskanalisatsiooni. Kohus on leidnud, et ÜVVKS § 4 lg-st 4 ei järeldu, et trasside tegeliku väljaehitamise ja finantseerimisega peab igal juhul tegelema kohalik omavalitsus ise. Seadusest ei tulene, et kohalikul omavalitsusel puudub õigus trasside arendamisega seotud ülesannete lepingu alusel kolmandale isikule üleandmiseks⁸⁴⁶.

ÜVKS § 7 sätestab vee-ettevõtja mõiste. Selle kohaselt on vee-ettevõtja eraõiguslik juriidiline isik, kes varustab kliendi kinnistu veevärki ühisveevärgi kaudu veega, mis peab vastama kehtestatud nõuetele, või korraldab kliendi kinnistu kanalisatsioonist reovee ärajuhtimist. Sellest sätestest tulenevalt on vee-ettevõtja see isik, kes saab kasutada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniehitisi ja järelikult on tulenevalt ehituseaduse ehitus- ja kasutusloa väljastamise regulatsioonist ainuke, kelle taotluse alusel võib nimetatud lube omavalitsus väljastada.

Riigikohus on leidnud, et ehitusloa andmise otsustamisel ei tohi kohalik omavalitsus ühisveevarustuse ja -kanalisatsiooni puhul piirduda hinnanguga, kas projektjärgset tehnorajatist on ehitustehniliselt võimalik välja ehitada. Hinnata tuleb ka seda, kas sellist tehnorajatist on võimalik hiljem efektiivselt kasutada. Ehitusloa andmine, kui rajatist ei ole tõenäoliselt võimalik õiguslikult või tehniliselt kasutada või ei ole see majanduslikult otstarbekas, on iseenesest ebaseaduslik. Kui planeeritava tehnorajatise kasutusse võtmise võimalused ei ole selged, peab kohalik omavalitsus ehitusloa andmisel muuhulgas kaaluma tehnorajatise ehitamisega tekkivat kahju keskkonnale ja maa omanikele. Üldjuhul teeb konkureerivate ehitusprojektide vahel valiku kinnisasja omanik enne ehitusloa väljastamist. Ühisveevarustuse ja -kanalisatsiooni konkureerivate ehitusprojektide korral peab sellise valiku tegema avalik võim. Selleks võib koostada võrdlusprojekte, kuulata ära ehitusalast hõlmatud kinnisasjade omanike arvamused ja kasutada muid võimalusi parima tulemuse saamiseks. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenust võib osutada avalikul konkursil valitud vee-ettevõtja. Kui ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitamiseks taotleb ehitusluba isik, kes ei ole vee-ettevõtja või kellel puudub vee-ettevõtjaga leping rajatiste võõrandamiseks või kasutamiseks, siis peab kohalik omavalitsus hindama, millised võimalused on sellel isikul asuda tegutsema vee-ettevõtjana⁸⁴⁷.

846 Tallinna Halduskohus 22.12.2006 otsuse p 25 kohtuasjas 3-05-800

847 Riigikohus 20.10.2005 otsuse p-d 9- 11 kohtuasjas 3-3-1-33-05

Tehnovõrke ja -rajatise, millede hulka kuulub ka ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniehitiste ehitamisel rakendub EEhS § 23 lg 5, mille puhul on vajalik ehitusloa taotlemisel esitada maaomaniku nõusolek, mis peab olema fikseeritud seaduses sätestatud viisil nii, et oleks tagatud põhimõtte-ehitusluba ei anna õigust ehitada ehitusloale märgitud maaüksuse või ehitise omaniku loata (EhS § 12 lg 1). Riigikohus on leidnud, et kui kohalik omavalitsus on väljastanud isikule, kes ei saa tehnovõrke hiljem kasutada, ehitusloa ja sellel isikule on õigus kasutada maad, millele ehitusluba lubab püstitada tehnovõrku on ehitusloa saanud isikul õigus esitada omavalitsuse suhtes kahju hüvitamise nõue⁸⁴⁸.

Kohus on täiendavalt leidnud, et maa omaniku poolt kunagi antud suuline nõusolek veetrassi rajamiseks ei asenda EhS § 23 lg 5 2. lausest tulenevat maa omaniku ja tehnorajatise omaniku asjaõiguslepingut ega ka notariaalselt kinnitatud kokkulepet; samuti - nagu ka kohtuistungil on selgunud – on suuliselt antud võimalikku lubadust või nõusolekut alati hiljem võimalik eitada, mis võrdub olukorraga, kus maa omaniku nõusolekut veetrassi rajamiseks pole. Kuivõrd Keila Vallavalitsus on käesoleval juhul väljastanud kolmandale isikule tehnovõrgu rajamiseks ehitusloa EhS § 23 lg 5 2. lauset järgimata, on selliselt väljastatud ehitusluba õigusvastane⁸⁴⁹.

Riigikohus on leidnud, et planeeringute kehtestamise ja täitmise raames peab omavalitsus tagama omavalitsuse poolt määratud kindlas piirkonnas tegeutsevale ettevõtjale piirkonnas piisaval arvul tarbijaid ning asjaolu, et teenuse osutamiseks vajalike ehitiste süsteem ennast majanduslikult ja sotsiaalselt ära tasub. Avalik huvi tagada süsteemi toimivus võib olla olulisem ja kaaluda üles individuaalsete alternatiivide ökonoomsuse ja keskkonnasäästlikkuse⁸⁵⁰.

ÜVKs § 2 lõige 1 sätestab, et ühisveevärgi ja -kanalisatsioon on ehitiste ja seadmete süsteem, mille kaudu toimub kinnistute veega varustamine või reovee ärajuhtimine ning mis on vee-ettevõtja hallatav või teenindab vähemalt 50 elanikku. Sama lõike teine lause sätestab, et ühisveevärgi ja -kanalisatsioonina käsitatakse ühisveevärki või ühiskanalisatsiooni eraldi või mõlemat üheskoos. Seega peab maa-alal, millel elab või soovib elama hakata rohkem kui 50 elanikku olema kohustuslikus korras ühisveevärgi. Ühiskanalisatsioon peab aga olema juhul, kui ala vastab reoveekogumisala tingimustele. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitamise aluseks on ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamise kava. Järelikult, kui soovitakse arendada piirkonda, kuhu on planeeritud elama rohkem kui 50 elanikku tuleb rajada ühisveevärgi ja kui see on majanduslikult mõistlik, siis ka ühiskanalisatsioon. Nende tehnorajatiste rajamiseks on eelnevalt vajalik ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamise kava, sest muidu ei olnud ehitatud tehnorajatised õiguspärased ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitised. Kui aga tegemist ei ole õiguspärase ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniehitistega, siis on küsitav liitumistasu küsimise õiguspärasus.

⁸⁴⁸ Riigikohus 01.10.2008 otsuse p 9 kohtuasjas 3-3-1-51-08

⁸⁴⁹ Tallinna Halduskohus 21.01.2005 otsuse p 4 kohtuasjas 3-1756/2004

⁸⁵⁰ Riigikohus 22.02.2005 otsuse p 12 kohtuasjas 3-3-1-84-04

ÜVKS § 4 lõike 1 kohaselt rajatakse ühisveevärk ja -kanalisatsioon kohaliku omavalitsuse volikogu kinnitatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava alusel. Kui kohalikul omavalitsusel puudub ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava, võib ühisveevärki ja -kanalisatsiooni rajada detailplaneeringu alusel kuni ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava valmimiseni ning detailplaneering peab sisaldama ühisveevärgiga kaetavate alade ja reovee kogumisalade kaarte, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendusmeetmete ajakava ning nende hinnangulist maksumust ja dimensioneeritud vee- ning kanalisatsioonirajatiste põhiskeemi, sealhulgas reoveekogumisalade sademe- ja drenaaživee või muu pinnase- ja pinnavee äravoolurajatiste põhiskeemi, mis sisaldab omakorda vähemalt veeallikate ja veehaarete ning pumba- ja puhastusrajatiste asukohti, sanitaarkaitsealade ning rõhutoonide ulatust ja kirjeldust, tulekustutusvee saamise lahendusi ja veevõtukohti ja kanalisatsioonisüsteemide kirjeldust, ülevoolu-, pumba- ja puhastusrajatiste ning purgimissõlmede ja väljalaskude asukohti ja kujasid. Järelikult kui soovitakse rajada ühisveevärki ja/või-kanalisatsiooni piirkonda, mida ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamise kava ei käsitle, siis tuleb tehnorajatiste ehitamisele eelnevalt teha detailplaneering, kusjuures sellele planeeringule rakenduvad täiendavad sisu- ja menetlusnõuded. Selline ülesehitus on arusaamatu, sest eelduslikult peaks riik soovima võimalikult paljudesse piirkondadesse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamist eraraha eest.

Reovee kogumisalade piirid määratakse üldplaneeringuga. Paljudel kohalikel omavalitsustel ei ole kehtestatud üldplaneeringut. Reoveekogumisalade kriteeriumid peaksid olema määratud Vabariigi Valitsuse poolt, kuid Riigi Teatajas sellist informatsiooni ei leidu. Veeseaduse kohaselt § 24¹ lõike 2 kohaselt kinnitab reoveekogumisalade keskkonnaminister käskkirjaga. Arvestades reoveekogumisalade tähendust inimestele, st seal määratakse ära, kas tuleb ühiskanalisatsioon või mitte on käskkirjaga ala määramine küsitav. Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas⁸⁵¹ on toodud käskkirja valimisel järgmine põhjendus. "Reoveekogumisalade määramise kohustus tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 91/271/EMÜ asulareovee puhastamise kohta. Kehtiva veeseaduse kohaselt on reoveekogumisalade moodustamine delegeeritud kohalikele omavalitsustele, kuid kahjuks ei ole suur osa kohalike omavalitsusi reoveekogumisalade tänaseni määranud, mis takistab omakorda aruandluse edastamist Euroopa Komisjonile, kuna asulareovee puhastamise direktiivi alusel tuleb Euroopa Komisjonile esitada direktiivi täitmise aruanded reoveekogumisalade põhisel. Lisaks eelmainitule, ei ole paljud kohalikud omavalitsused mõistnud reoveekogumisalade määramise eesmärki, mistõttu ei täida mitmed tänaseks määratud reoveekogumisalade keskkonnakaitse kriteeriume. Eelnevast lähtuvalt kinnitatakse kogu Eesti reoveekogumisalade keskkonnaministri käskkirjaga. Samas jääb kohalikele omavalitsustele kohustuseks kanda kehtestatud reoveekogumisalade piirid üldplaneeringule hiljemalt 6 kuu jooksul pärast reoveekogumisalade kehtestamist."

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kaudu veega varustamine ja reovee ärajuhtimine toimub vee-ettevõtja kaudu, st seadus näeb ette kohustuslikus korras isiku, kes varustab kliendi kinnistu veevärki ühisveevärgi kaudu veega, mis peab vastama kehtestatud nõuetele, või korraldab

⁸⁵¹ Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, kättesaadav aadressil http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=327554&u=20090121191553

kliendi kinnistu kanalisatsioonist reovee ärajuhtimist. Vee-ettevõtja nimetab kohalik omavalitsus. Seega ei ole võimalik hallata ja kasutada ühisveevärki ja -kanalisatsiooni ilma vee-ettevõtjata.

ÜVK aladel elavatel inimestel on õigus nõuda kohalikult omavalitsuselt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniseaduse täitmist ehk vee-ettevõtja olemasolu ning vee ja kanalisatsiooni teenuse osutamist. Seega juhul, kui ÜVK ala on küll määratletud, kuid tegelikkuses vee-ettevõtja kogu ÜVK ala osas teenust ei osuta, siis tekib olukord, kus elanikud saavad esitada nõudeid rakendamisvõimaluseta õigusakti osas.

Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega

Ühiskanalisatsiooni käsitleb Asulareovee puhastamise direktiiv⁸⁵² (91/271/EMÜ), mis näeb ette reoveekogumisalade kriteeriumid.

3.3.13.1.2 Regulatsioon võrreldavates riikides

Taani

Taani planeerimisseaduse § 15 lg 2 p 11 näeb ette, et kohalik planeering võib sisaldada ühisrajatiste (vesi, kanalisatsioon, kaugküte) loomine või nendega ühinemist planeeringuga hõlmatud aladel või nendest väljaspool uute ehitiste kasutuselevõtu tingimusena.

Norra

Norra planeerimis- ja ehitusseadus käsitleb vee- ja kanalisatsioonitrasse järgnevalt.

§ 67. Teede ja vee- ning kanalisatsioonimagistraalide rajamise nõue

1. Maakasutuse detailplaneeringuga hõlmatud aladel ja piirkondades, mida hõlmab hoonestuse detailplaneering, võib krunte jagada või hoonestada vaid juhul, kui:

a. Tee on rajatud ja kooskõlastatud planeeringul näidatud ulatuses, kuni krundini välja ja piki krundi seda külge, kuhu ta suubub. Võidakse nõuda kuni 10 meetri laiuse teeluse maa eraldamist koos teetrassi süvendite ja tammide/mullete jaoks vajalike lisadega kuni 6-meetrise efektiivse laiusega tee rajamiseks. Kinnistute puhul, mille hoonestus on planeeringu kohaselt kas täielikult või osaliselt mõeldud teenima teist eesmärki kui elamukruntide ja kinnistute puhul, kus planeering lubab 4 või rohkema korrusega korruselamuid, peab nii krundi omandamise kui ka rajamise teostuse kohustus siiski kehtima koos süvendite ja tammide/mullete jaoks vajalike lisadega kuni 20-meetrise teelaiuse kohta.

b. Kanalisatsioonimagistraal, selle olemasolul ka eraldi pinnavee ärajuhtimine, kulgeb krundini ja piki seda või üle krundi. Suurema kui 305 mm läbimõõduga toru paigaldamist ei

⁸⁵² Euroopa Nõukogu direktiiv, 21. mai 1991, asulareovee puhastamise kohta (91/271/EMÜ)-ET, 1991L0271, 20.11.2003

saa nõuda. Kohalik omavalitsus võib aktsepteerida kanalisatsiooni liitmist muu kanalisatsioonimagistraaliga.

c. veemagistraal kulgeb krundini ja piki seda või üle krundi. Suurema kui 150 mm diameetriga toru paigaldamist ei saa nõuda. Kohalik omavalitsus võib aktsepteerida veevarustust teisest veejuhtmest.

Kohalik omavalitsus võib anda krundi jagamise loa tingimusel, et esimese lõike punkt a, b ja c all nimetatud tööd viiakse läbi enne krundi hoonestamist.

2. Alade puhul, mis omavalitsusüksuse arengukava maakasutuslikus osas on eraldatud arendustegevuseks või maavarade kaevandamiseks, võib kohalik omavalitsus seada jagamis- või ehitusloa saamise tingimuseks selle, et nr 1 punkt a - c all nimetatud projektid on ellu viidud.

3. Kohalik omavalitsus võib anda reegleid teostuse kohta.

4. Maaomaniku (rentniku) poolt ülaltoodud nr 1 või 2 sätetega kooskõlas rajatud tee, kanalisatsioonimagistraali ja veemagistraali korrashoiu eest vastutab kohalik omavalitsus alates sellest ajahetkest, kui rajatis on valmis ja kooskõlastatud ning selle omandiõigus läheb siis kohalikule omavalitsusele üle ilma hüvitiseta. Tuleb koostada üleandmise-vastuvõtmise akt. Kohalik omavalitsus ei kohustu siiski üle võtma teed, mis ei ole rajatud täislauses vastavalt nr 1 punkt a.

Ülevõtmine kohaliku omavalitsuse poolt ei takista maaomanikku (rentnikku), kes on hüvitamise nõudja, nõudmast hüvitusi pärast üleandmise-vastuvõtmise akti lõpuleviimist.

§ 66. Juurdepääs ja kanalisatsioon

1. Kinnistu võib jagada või hoonestada vaid juhul, kui ehituskrundile/-kruntidele on tagatud seaduslik juurdepääs üldkasutatavale teele või kui krundile/kruntidele on katastris registreeritud dokumendiga või muul viisil tagatud teeühendus, mida kohalik omavalitsus loeb rahuldavaks. Sissesõidutee avalikult teelt peab olema asjaomase teedevalitsuse asutuse poolt kooskõlastatud, vrd teeseadus 21. juunist 19631 §-d 40-43.

Olukorras, kus teeühendust oleks kohaliku omavalitsuse hinnangul võimatu teostada ilma ebaproportsionaalselt suurte raskuste või väljaminekuteta, võib kohalik omavalitsus kooskõlastada mõne muu lahenduse.

2. Enne krundi jagamist või hoone püstitamise alustamist, peab olema tagatud kanalisatsioonivee ärajuhtimine vastavalt saastusseadusele.

Kui avalik kanalisatsioonijuhe ületab kinnistu või lähedalasuva maa või asub kinnistuga piirnevas tees, tuleb kinnistul asuv hoone kanalisatsioonijuhtmega liita. Kohalik omavalitsus võib teha sellest nõudest erandeid juhul, kui nõude täitmisega kaasneksid ebaproportsionaalselt suured kulud, või muude eriliste põhjuste olemasolul.

Ka muudel juhtudel, mida ei ole nimetatud teises lõikes, võib kohalik omavalitsus nõuda hoone liitmist kanalisatsioonijuhtmega, kui erilised kaalutlused seda tingivad.

3.3.13.2 Regulatsiooni ettepanek

Arvestades ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitiste ehitamise seost ÜVK arendamise kavaga teeb töögrupp ettepaneku sätestada, et väljaspool ÜVK arendamise kava võib ehitada

ühisveevärgi ja kanalisatsiooniehitisi, kui on tagatud selliste ehitiste hilisem ekspluatatsioon vee-ettevõtja poolt, kusjuures vee-ettevõtjaks võib olla ka arendaja.

Arvestades ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniehitiste osas ehituslubade väljastamise praktikast ning Riigikohtu otsustest teeb töögrupp ettepaneku, mille kohaselt saab ehitusluba ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniehitiste ehitamiseks väljastada vaid kas vee-ettvõtjale või arendajale, kes on võtnud endale siduva kohustuse hakata vee-ettevõtjaks.

3.3.14 Ehitamine ja ehitise kasutamiseks vajalikud teed, tehnorajatised ja -võrgud ning liitumistasud

3.3.14.1 Lähtekaalutlused

3.3.14.1.1 Eesti kehtiv õigus

Ehitise kasutamise tavapäraseks eelduseks on ehitise toimimiseks vajalike tehnovõrkude ja-rajatisete ning juurdepääsuteede olemasolu. Kui nn tiheasustusega aladel on eelnimetatud ehitised reeglina olemas, siis uutal aladel ehitamisel on tihti vastupidine olukord. Koheselt tekib küsimus, kes peab tagama ülalviidatud ehitiste ehitamise. EhS § 13 kohaselt on see ülesanne antud kohalikule omavalitsusele, kes peab tagama enne detailplaneeringu kehtestamist selge arusaama, millal ja kes vajaliku infrastruktuuri välja ehitab.

Vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusele (edaspidi ÜVKS) peab olema omavalitsuse poolt tagatud vee saamine ja reovee kanaliseerimine omavalitsuse poolt määratletud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise aladel. Seega teeb vastavad tööd kas vee-ettevõtja või arendaja, kes hakkab pärast vee-ettevõtjaks. Probleemiks inimestele on liitumistasud, kuna ÜVKS § 6 sätestab küll ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu põhimõtted (liitumistasuga tagatakse: 1) ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamine vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale...; 2) kinnistu veevärgi või kanalisatsiooni ühendamine ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga), kuid reaalses elus on liitumistasud ei vasta nimetatud põhimõtetele. Nimelt küsitakse liitumistasud sisse nt kinnistu suuruse vms järgi, kuigi kinnistu suurusel ei ole iseseisvat tähendust liitumiseks vajalikele kulutustele. Teine näide on olukord, kus ehitatakse välja vee- ja kanalisatsioonitrass 10 maja jaoks, kuid kuna kõigepealt liitub järjekorras kõige kaugema maja omanik, siis leitakse, et on põhjendatud liitumistasu võtmine terve trassi maksumuse ulatuses. Seejärel, kui liituvad teised trassi äärsete hoonete omanikud, tagasimakset kaugema hoone omanikule ei tehta.

Juurdepääsuteede ehitamisega seonduv on otseselt omavalitsuse vastutada ning omavalitsusel puudub hetkel kehtiva seadusandluse järgi võimalus esitada hüvitisnõudeid juurdepääsuteedest huvitatud isikutele.

3.3.14.1.2 Eesti õiguse seotus Euroopa Liidu õigusega

Ühiskanalisatsiooni käsitleb Asulareovee puhastamise direktiiv⁸⁵³ (91/271/EMÜ), mis näeb ette reoveekogumisalade kriteeriumid.

3.3.14.1.2 Reguleerimine võrreldavates riikides

Taani

Taani planeerimisseaduse § 15 lg 2 p 11 näeb ette, et kohalik planeering võib sisaldada ühisrajatiste (vesi, kanalisatsioon, kaugküte) loomine või nendega ühinemist planeeringuga hõlmatud aladel või nendest väljaspool uute ehitiste kasutuselevõtu tingimusena.

Norra

Norra planeerimis- ja ehitusseadus käsitleb vee- ja kanalisatsioonitrasse järgnevalt.

§ 67. Teede ja vee- ning kanalisatsioonimagistraalide rajamise nõue

1. Maakasutuse detailplaneeringuga hõlmatud aladel ja piirkondades, mida hõlmab hoonestuse detailplaneering, võib krunte jagada või hoonestada vaid juhul, kui:

a. Tee on rajatud ja kooskõlastatud planeeringul näidatud ulatuses, kuni krundini välja ja piki krundi seda külge, kuhu ta suubub. Võidakse nõuda kuni 10 meetri laiuse teealuse maa eraldamist koos teetrassi süvendite ja tammide/mullede jaoks vajalike lisadega kuni 6-meetrise efektiivse laiusega tee rajamiseks. Kinnistute puhul, mille hoonestus on planeeringu kohaselt kas täielikult või osaliselt mõeldud teenima teist eesmärki kui elamukruntide ja kinnistute puhul, kus planeering lubab 4 või rohkema korrusega korruselamuid, peab nii krundi omandamise kui ka rajamise teostuse kohustus siiski kehtima koos süvendite ja tammide/mullede jaoks vajalike lisadega kuni 20-meetrise teelaiuse kohta.

b. Kanalisatsioonimagistraal, selle olemasolul ka eraldi pinnavee ärajuhtimine, kulgeb krundini ja piki seda või üle krundi. Suurema kui 305 mm läbimõõduga toru paigaldamist ei saa nõuda. Kohalik omavalitsus võib aktsepteerida kanalisatsiooni liitmist muu kanalisatsioonimagistraaliga.

c. veemagistraal kulgeb krundini ja piki seda või üle krundi. Suurema kui 150 mm diameetriga toru paigaldamist ei saa nõuda. Kohalik omavalitsus võib aktsepteerida veevarustust teisest veejuhtmest.

Kohalik omavalitsus võib anda krundi jagamise loa tingimusel, et esimese lõike punkt a, b ja c all nimetatud tööd viiakse läbi enne krundi hoonestamist.

2. Alade puhul, mis omavalitsusüksuse arengukava maakasutuslikus osas on eraldatud arendustegevuseks või maavarade kaevandamiseks, võib kohalik omavalitsus seada jagamis- või ehitusloa saamise tingimuseks selle, et nr 1 punkt a - c all nimetatud projektid on ellu viidud.

⁸⁵³ Euroopa Nõukogu direktiiv, 21. mai 1991, asulareovee puhastamise kohta (91/271/EMÜ)-ET, 1991L0271, 20.11.2003

3. Kohalik omavalitsus võib anda reegleid teostuse kohta.

4. Maaomaniku (rentniku) poolt ülaltoodud nr 1 või 2 sätetega kooskõlas rajatud tee, kanalisatsioonimagistraali ja veemagistraali korrashoiu eest vastutab kohalik omavalitsus alates sellest ajahetkest, kui rajatis on valmis ja kooskõlastatud ning selle omandiõigus läheb siis kohalikule omavalitsusele üle ilma hüvitiseta. Tuleb koostada üleandmise-vastuvõtmise akt. Kohalik omavalitsus ei kohustu siiski üle võtma teed, mis ei ole rajatud täislaiuses vastavalt nr 1 punkt a.

Ülevõtmine kohaliku omavalitsuse poolt ei takista maaomanikku (rentnikku), kes on hüvitamise nõudja, nõudmast hüvitust pärast üleandmise-vastuvõtmise akti lõpuleviimist.

§ 66. Juurdepääs ja kanalisatsioon

1. Kinnistu võib jagada või hoonestada vaid juhul, kui ehituskruundile/-kruntidele on tagatud seaduslik juurdepääs üldkasutatavale teele või kui kruundile/kruntidele on katastris registreeritud dokumendiga või muul viisil tagatud teeühendus, mida kohalik omavalitsus loeb rahuldavaks. Sissesõidutee avalikult teelt peab olema asjaomase teedevalitsuse asutuse poolt kooskõlastatud, vrd teeseadus 21. juunist 19631 §-d 40-43.

Olukorras, kus teeühendust oleks kohaliku omavalitsuse hinnangul võimatu teostada ilma ebaproportsionaalselt suurte raskuste või väljaminekuteta, võib kohalik omavalitsus kooskõlastada mõne muu lahenduse.

2. Enne krundi jagamist või hoone püstitamise alustamist, peab olema tagatud kanalisatsioonivee ärajuhtimine vastavalt saastusseadusele.

Kui avalik kanalisatsioonijuhe ületab kinnistu või lähedalasuva maa või asub kinnistuga piirnevas tees, tuleb kinnistul asuv hoone kanalisatsioonijuhtmega liita. Kohalik omavalitsus võib teha sellest nõudest erandeid juhul, kui nõude täitmisega kaasneksid ebaproportsionaalselt suured kulud, või muude eriliste põhjuste olemasolul.

Ka muudel juhtudel, mida ei ole nimetatud teises lõikes, võib kohalik omavalitsus nõuda hoone liitmist kanalisatsioonijuhtmega, kui erilised kaalutlused seda tingivad.

Probleeme tekitavad olukorrad, kui omavalitsus ei täida oma ülesannet juurdepääsutee osas ning inimesed ei saa kasutada neile kuuluvat kinnistut detailplaneeringus määratletud viisil.

3.3.14.2 Regulatsiooni ettepanek

Töögrupp teeb ettepaneku sätestada arusaamatuste vältimiseks eraldi sättena omavalitsuse kohustus tagada juurdepääsuteede ning tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamine ja kasutusele võtmine teatud perioodi jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist, kusjuures see periood peaks olema sätestatud seadusandluses või alternatiivina detailplaneeringus.

Lisaks teeb töögrupp järgmised ettepanekud:

sätestada seadusandluses omavalitsusele õigus enda poolt teostatud kulutustest mitte enam kui 60 % osas proportsionaalse hüvitisnõude esitamine nendele isikutele, kelle huvides on vastava asjassepuutuva juurdepääsutee ehitamine. Hüvitisnõue liidetakse kasutusloa taotlemisel huvitatud isiku poolt tasutavale riigilõivule.

sätetada seadusandluses, et tehnovõrkude ja -rajatiste liitumistasud on kulupõhised ning hilisema täiendava liitumise korral tagastatakse eelnevalt liitunud isikutele nende poolt ülemääraselt tasutud summa.

3.3.15 Ehitustegevus suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtete lähialal

3.3.15.1 Lähtekaaluatlused

3.3.15.1.1 Eesti kehtiv õigus

Euroopa Nõukogu on leidnud, et selleks, et paremini kaitsta elamurajoone, ühiskondliku kasutamise seisukohast olulisi alasid ja looduse poolest erilist huvi pakkuvaid või eriti tundlikke alasid, tuleb liikmesriikides kohaldada maakasutuse ja/või muid asjakohaseid põhimõtteid, et pikemas perspektiivis võetaks arvesse vajadust säilitada selliste alade ja sellist ohtu kujutavate käitiste vahel sobiv vahemaa ning et olemasolevate käitiste puhul võetaks arvesse täiendavaid tehnilisi meetmeid, et oht inimestele ei suureneks. Kehtestamiseks ühtseid nõudeid on vastu võetud suurõnnetuse ohuga ettevõtete temaatikat käsitlev direktiiv ohtlike ainetega seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise kohta, mida tuntakse kui SEVESO II direktiiv⁸⁵⁴. Kuna nimetatud direktiiv on suhteliselt vana, st 1996 kehtestatud, siis on nõudeid täiendatud 2003⁸⁵⁵. Eesti seadusandlusesse on nimetatud direktiiv üle võetud kemikaaliseadusega⁸⁵⁶ ja selle alamaktidega. Tänapäevaks on selgunud, et kemikaaliseaduse kehtiv versioon ei taga kogu EL seadusandluse nõuete täitmist ning ettevalmistamisel on kemikaaliseaduse muutmise seadus, mille kohaselt seadust täiendatakse suurõnnetuse ohuga ettevõtte asukoha ja selle ümbruse planeerimist käsitlevate sätetega.

Seveso direktiivi üks peamisi põhimõtteid on avalikkuse teavitamine suurõnnetuste riskidest, st inimestel on õigus teada, millised riskid neid ähvardavad ja neile antakse võimalus osaleda oma elukeskkonna kujundamisel.

Suurõnnetuse ohuga ettevõtete ja ohtlike ettevõtete tegevust reguleerib eriseadusena kemikaaliseadus. Kemikaaliseaduse § 6 sätestab mõisted. Lõike 1 kohaselt on ohtlik ettevõtte, kus kemikaale käideldakse ohtlikkuse alammäärast suuremas koguses. Lõike 3 kohaselt on suurõnnetuse ohuga ettevõtte selline ettevõtte, kus ohtlikke kemikaale käideldakse künniskogusest suuremas koguses. Vastavalt lõikele 4 jagunevad suurõnnetuse ohuga ettevõtted jagunevad ohtlikkuse suurenemise alusel B- ja A-kategooria ettevõteteks, lähtudes ettevõttes käideldavale kemikaalile kehtestatud künniskogusest. Suurõnnetuse ohuga ettevõtte määramise täpsemad tingimused on kehtestanud majandus- ja kommunikatsiooniminister.⁸⁵⁷

⁸⁵⁴ Nõukogu direktiiv 96/82/EÜ, 9. detsember 1996, ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta- ET, 1996L0082, 31.12.2003

⁸⁵⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/105/EÜ, 16. detsember 2003, millega muudetakse direktiivi 96/82/EÜ ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta- *ELT L 345*, 31.12.2003

⁸⁵⁶ Kemikaaliseadus- RT I 1998, 47, 697... RT I 2007, 66, 408

⁸⁵⁷ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 14.06.2005. a määrus nr 67 Kemikaali ohtlikkuse alammäär ja ohtliku kemikaali künniskogus ning suurõnnetuse ohuga ettevõtte ohtlikkuse kategooria ja ohtliku ettevõtte määratlemise kord- RTL 2005, 72, 994; RTL 2008, 23, 358

Probleeme võib tekitada asjaolu, et Seveso direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kõigi suurõnnetuse ohuga ettevõtete suhtes koostavad liikmesriigi selleks määratud asutused käitisevälise ohuolukorra lahendamise plaani, mis hõlmab väljaspool käitist võetavaid meetmeid. Need käitisevälised ohuolukorra lahendamise plaanid ei sisalda üksnes teavet järelmeetmete kohta nii käitise territooriumil kui ka väljaspool seda, vaid teavitavad ka üldsust õnnetusest ning selle korral kohustuslikust käitumisest. Nimetatud sätte täitmine seisneb tänase kemikaaliseaduse kohaselt ohutusaruandes, mida koostab suurõnnetuse ohuga ettevõtte. Vaadates Euroopa Komisjoni käitumist⁸⁵⁸ ja sisustades sätet võib eeldada sellise ohuolukorra lahendamise plaani elementide viimist detailplaneeringutesse. Reaalselt tähendab see nii inimeste evakuatsiooni puudutavate küsimuste lahendamist detailplaneeringus kui ka suurõnnetuse ohuga ala määramist üldplaneeringus koos selle ala eest suurõnnetuse ohuga ettevõtte poolt võetava vastutuskindlustusega. Siinkohas tuleb märkida, et vastutuskindlustuse puudumine on kemikaaliseaduse kohaselt üks aluseid suurõnnetuse ohuga ettevõtte tegevuse peatamiseks.

Suurõnnetuse ohuga ettevõtetega seoses on kemikaaliseaduse § 13 lõike 2 alusel Tallinn ja Paldiski 2006. aastal taotlenud Siseministeeriumi kaudu plahvatusohtliku ammooniumnitraadi käitlemise lõpetamist Paljassaare sadamas ja Paldiski põhjasadamas, mis kujutab elukeskkonnale eriti suurt ohtu. Siseminister ei edastanud taotlusi otsustamiseks Vabariigi Valitsusele⁸⁵⁹. Paldiskis ettevõtja ise kindlustuse puudumise tõttu loobus kemikaali käitlemisest.

Kemikaaliseaduse § 14 kohaselt on alates 27.02.2009 kohustuslik omavalitsusel arvestada suurõnnetuse ohuga ettevõttest lähtuvate riskidega üld- ja detailplaneeringute koostamisel ja kehtestamisel ning ehituslubade väljastamisel. Seejuures tuleb: 1) kindlaks teha ettevõtted, kus suurõnnetuste tõenäosus või nende tagajärgede raskus võib suurenda nende ettevõtete asukoha läheduse tõttu teistele ohtlikele või suurõnnetuse ohuga ettevõtetele; 2) arvestada olemasolevate ettevõtete läheduses paiknevaid hooneid ja rajatisi, nagu liiklusmagistraalid, rahvarohked paigad ja elamurajoonid, kui nende paigutus võib suurendada suurõnnetuse riski või nende tagajärgede raskust; 3) suurõnnetuse riski või selle tagajärgede raskuse suurenemisel tagada avalikkuse teavitamine.

Päästeamet peab heakskiitma üldplaneeringu ja detailplaneeringu ning ehitusprojekti järgmistel juhtudel: 1) uue suurõnnetuse ohuga ettevõtte asukoha valikul; 2) olemasoleva suurõnnetuse ohuga ettevõtte tegevuse laiendamisel või tootmise suurendamisel; 3) suurõnnetuse ohuga ettevõtte ohualasse jääva maa-ala planeerimisel või sinna ehitise kavandamisel.

858 Kohtuasi C-401/08: 17. septembril 2008 esitatud hagi — Euroopa Ühenduste Komisjon versus Austria Vabariik- *ELT C 327, 20.12.2008*

Kohtuasi C-342/08: 24. juulil 2008 esitatud hagi — Euroopa Ühenduste Komisjon versus Belgia Kuningriik- *ELT C 285, 8.11.2008*

859 Õiguskantsleri 2005.a tegevuse ülevaade, kättesaadav internetist aadressil <http://www.oiguskantsler.ee/files/130.pdf>

Kemikaaliseaduse § 11 lõike 4 kohaselt tuleb suurõnnetuse ohuga ettevõtetel koostada ohutusaruanne, mille käigus tehakse ka riskianalüüs⁸⁶⁰. Omavalitsuste ja maakondade riskianalüüsides kohustus tuleneb Hädaohuolukorraks valmisoleku seaduse⁸⁶¹ § 20 lg 1 punktist 1. Ohtlike ainete käitlemisest tulenevate õnnetuste ulatust ja tagajärgi on modelleeritud ja hinnatud. Erineva ulatusega tagajärgede ja kahjude hindamine toimub suurõnnetuse ohuga ettevõtete riskianalüüsides, territoriaalsetes riskianalüüsides (näiteks Maardu ja Tallinna riskianalüüsides), kokkuvõtte sisaldub ka riiklikus hädaolukordade riskianalüüsis.

Kemikaaliseadus ei sätesta suurõnnetuse ohuga ettevõtte ega ka ohtliku ettevõtte lähialale nn ohutuskujat, kus oleks tegevus keelatud. Kemikaaliseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemisel käsitleti sellist kujat, kuid sellest lahendusest loobuti. Kujat kehtestamisel tekib küsimus selle tähendusest ja mõjust maa kasutamisele. On selge, et kui on kehtestatud selline tegevuspiirang, siis peaks olema kellelgi ka kohustus tagada maakasutamise piirangu kompenseerimine. Asjaõiguseadusest tulenevalt on tegemist naabrusõigustega, mistõttu kompensatsiooni peaks maksma suurõnnetuse ohuga ettevõtte.

Kehtiv kemikaaliseaduse § 14 käsitleb planeeringualale ehitamisel nõudeid, mille kohaselt, kui soovitakse ehitada suurõnnetuse ohuga ettevõtet või kui soovitakse ehitada sellise ettevõtte või ohtliku ettevõtte lähipiirkonda tuleb teha riskianalüüs. Halduskohus⁸⁶² on leidnud, et uute ehituste planeerimisel juba eksisteerivate A-kategooria suurõnnetuse ohuga ettevõtete ohualadesse, tuleks omavalitsusel ehituskujade määramiseks läbi viia täiendav riskianalüüs, mille puhul oleks lisaks kõigele muule saanud arvesse võtta ka suurõnnetuse ohuga ettevõtte ehitamisaja ja planeeringu menetlemise algusaja vahelises ajavahemikus toimunud ehitusmaterjalide ja -tehnoloogia arengut ning kaalutletult langetada otsuse, kas ja kui palju kõiki asjaolusid arvestades on võimalik algselt määratud ehituskeelualavähendada.

Kuna riskianalüüsides meetodika ja käsitusala on erinev, siis võib riskianalüüs olla teostatud nii sisaldades kvantitatiivsel meetodil riskianalüüsi teostamist kui ka kvalitatiivsel meetodil. Hetkel puudub ühtne meetodika selliste riskianalüüsides läbiviimiseks.

Sellisel juhul aga rakenduvad üldised põhimõtted, mis tulenevad ehitusseadusest ja planeerimisseadusest ja asjassepuutuvuse korral mõne eriehitist või eriseadet käsitlev seadusandlus, so nt küttegaasiohutuse seadus gaasi käitlemisest tekkiva suurõnnetuse ohu või ohtliku ettevõtte korral. Halduskohus on olnud arvamusel, et sellisel juhul nii kehtiv seadusandlus, kui ka Riigikogu poolt taasjõustatud SNIPi normid annavad koostoimes planeerimisseadusega selge aluse kinnisomandi kasutamise kitsenduste sisseseadmiseks juba planeeringute (s.h. detailplaneeringute) kehtestamisel eesmärgiga tagada inimeste ohutus ja varade säilimine. Kitsenduste seadmise võimalus ja piirid on seejuures kehtiva õiguskorra raames määratletud nii juba olemasolevaid kui ka ehitatavaid gaasipaigaldisi ümbritseva maaala (kinnistute) suhtes. Inimeste ohutuse ja vara kaitse eesmärk kaalub avaliku huvina

860 Siseministri 12. mai 2003. a määrus nr 55 Ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte teabelehe, ohutusaruande ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise ja esitamise kord ning suurõnnetuse ohuga ettevõtete loetelu pidamine- RTL 2003, 61, 874; RTL 2005, 79, 1107

861 Hädaohuolukorraks valmisoleku seadus- RT I 2000, 95, 613... RT I 2005, 64, 482

862 Tallinna Halduskohus 27.03.2007 otsuse p 14 kohtuasjas 3-06-1544

selgelt üles eraomanikust arendaja majandusliku huvi ehitada võimalikult suures mahus täis oma kinnistud⁸⁶³.

Kemikaaliseaduse puuduseks on asjaolu, et planeerimise staadiumis ei ole võimalik fikseerida suurõnnetuse ohuga ettevõtte lähedusse planeeritaval alal tekkiva lubatud ettevõtluse tegevusalade lõplikku loetelu. Küll on võimalik fikseerida keelatud tegevuste loetelu, kuigi ka sellisel juhul on tegemist väga üldiste tingimustega. Näiteks detailplaneeringualal ei tohi teha tegevust, mille ohuala ulatub suurõnnetuse ohuga ettevõtte ohuala tekitava objektini.

3.3.15.1.2 Eesti õiguse seotud Euroopa Liidu seadusandlusega

Euroopa Liidus käsitleb suurõnnetuse ohuga ettevõtete ja ohtlike ettevõtete temaatikat SEVESO II direktiiv ohtlike ainetega seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise kohta⁸⁶⁴, mida on muudetud direktiiviga 2003/105/EÜ⁸⁶⁵. Eesti seadusandlusesse on nimetatud direktiiv üle võetud kemikaaliseadusega ja selle alamaktidega.

Eesti Vabariik on ühinenud tööstuslike suurõnnetuste ärahoidmise konventsiooniga⁸⁶⁶ (*edaspidi konventsioon*), mille eesmärk on ära hoida ohtlike ainete põhjustatavaid tööstuslikke suurõnnetusi ning leevendada selliste õnnetuste tagajärgi. Konventsiooni kohaldatakse suurõnnetuse ohuga ettevõttele, milleks konventsiooni artikli 3 punkti c tähenduses on tootmisüksus, kus alaliselt või ajutiselt toodetakse, töödeldakse, hävitatakse või ladustatakse ohtlikku ainet üle künniskoguse. Konventsiooni siseriiklik rakendamine ohtlike aineid käitlevate ettevõtete puhul on suures osas korraldatud kemikaaliseaduse alusel. Konventsiooni art 19 sätestab asjaomase ametiasutuse õiguse keelata suurõnnetuse ohtu põhjustav tegevus. Konventsiooni rakendamismääruse § 1 p 8 järgi kuulub see Vabariigi Valitsuse pädevusse. Konventsiooni art 17 sätestab, et pädev ametiasutus peab konventsiooni II osa üldpõhimõtete kohaselt kavandama suurõnnetuse ohuga ettevõtte sellise paigutuse, et see on töö- ja elamurajoonidest ning ühiskondlikest objektidest eraldatud, ning tagama, et tegutsevad ettevõtted võtavad kasutusele ohutusmeetmeid. Ettevõtte paigutuse kavandamise osas on pädevaks ametiasutuseks kohalikud omavalitsused, tegutsevate ettevõtete ohutusmeetmete tagamise osas Lennuamet, Maanteeamet, Päästeamet, Raudteeinspeksioon, Tehnilise Järelevalve Inspeksioon, Tööinspeksioon, maavalitsuste hallatavad päästeasutused ning kohaliku omavalitsuse päästeasutused.

3.3.15.2 Ettepanek regulatsiooniks

Suurõnnetuse ohuga ettevõtete ja ohtlike ettevõtete lähialale ehitamise ja planeerimise puhul peaks aluseks olema konkreetset ala, millele soovitakse ehitada, käsitlev riskianalüüs. Kuna

⁸⁶³ Tallinna Halduskohus 27.03.2007 otsuse p 5 kohtuasjas 3-06-1544

⁸⁶⁴ Nõukogu direktiiv 96/82/EÜ, 9. detsember 1996, ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta- ET, 1996L0082, 31.12.2003

⁸⁶⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/105/EÜ, 16. detsember 2003, millega muudetakse direktiivi 96/82/EÜ ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta - *ELT L 345, 31.12.2003*

⁸⁶⁶ Tööstuslike suurõnnetuste ärahoidmise konventsioon- RTII, 12.07.2000, 17, 105

riskianalüüside metoodika ja käsitusala on erinev, siis võib riskianalüüs olla teostatud nii sisaldades kvantitatiivsel meetodil riskianalüüsi teostamist kui ka kvalitatiivsel meetodil. Hetkel puudub ühtne metoodika selliste riskianalüüside läbiviimiseks. Nimetatud riskianalüüs peaks kirjeldama hetkeseisu, suurõnnetuse ohuga ettevõtte majandustegevusest tekkivate mõjutuste kirjeldust naaberaladele, sh planeeritavale alale, olemasolevad arvutusmudelid ja nende kasutusvaldkonnad, asetleidnud õnnetuste loetelu ja statistika ning võrdlus analoogsete ettevõtetele. Lisaks peaks riskianalüüsis esitatama suurõnnetuse ohuga ettevõtet ohustavate looduslike, tahtlike ja juhuslike sündmuste kirjeldus ja vastavad riski kriteeriumid, õnnetuste tagajärgede hindamine, sh planeeritavalt alalt tulenevate või planeeritava alaga seonduvate õnnetuste tagajärgede hindamine ning õnnetuste tõenäosuslik mõju planeeritavale alale. Samuti peaks olema riskianalüüsi osaks ennetusmeetmete kavandamine planeeritavalt alalt tulenevate õnnetuste tekkimise vältimiseks ja planeeritava alaga seonduvatelt aladelt tulenevate õnnetuste mõju minimeerimiseks ja ettepanekud planeeritavate alale planeeritavate ja ehitatavate ehitiste osas, ehitamise, so ehitusprotsessi osas ja ehitiste eksploatatsiooni, sh hooldamise osas. Töögrupp teeb ettepaneku sätestada riskianalüüside metoodika õigusaktiga.

Õiguskantsler on leidnud, et lisaks riskianalüüsidele on vaja arvestada kohalike päästeasutuste arvamust (ohufaktorid on ajas muutuvad ja võivad erineda aastataguste andmetega riskianalüüsis kajastatust), kontrollida tuleks kõigi pädevate järelevalveasutuste tehtud ettekirjutusi ettevõtjatele, ettevõtete vastutuskindlustuse olemasolu (kas kindlustus katab halvima võimaliku stsenaariumi kahjud), hinnata teisi võimalusi ohtude maandamiseks jne⁸⁶⁷. Seega peaks olema fikseeritud juba planeeringutes evakuatsiooniks vajalikud meetmed, nt varjendid. Töögrupp teeb ettepaneku fikseerida seadusandluses, et planeeringutes peab olema määratletud inimeste evakuatsiooniga seonduvad küsimused.

Kuna ehitusseaduse kohaselt ei ole vaja saada uut kasutusluba, kui ehitis juba kasutusloa saanud, siis on otstarbekas pidades silmas suurõnnetuse ohuga ettevõtteid fikseerida kasutuslubade kehtivuse aeg eesmärgiga tõsta suurõnnetuse ohuga ettevõtete ohutustaset ka ehitise kasutamisel. Nimelt täna kehtib regulatsioon, mis sätestab nn eriseadustes, nt küttegaasihutuse seaduse § 40, mille kohaselt enne käesoleva seaduse jõustumist paigaldatud gaasipaigaldised ja turule lastud gaasi- või abiseadmed peavad olema ohutud ja vastama nende paigaldamise ajal kehtinud nõuetele. Seega on võimalik, et suurõnnetuse ohuga ettevõttes on kasutusel nt 1970-ndate aastate ohutusnõuetele vastavad ehitised. Eelnevalt tulenevalt teeb töögrupp ettepaneku fikseerida seadusandluses, et suurõnnetuse ohuga ettevõtete ehitiste kasutusloa kehtivusaeg on erandlikult viis aastat ning uue kasutusloa taotlemisel peavad ehitised vastama uue kasutusloa taotlemise ajal kehtivatele nõuetele.

Töögrupp teeb ka ettepaneku täiendavalt kaaluda detailplaneeringu koosseisus ohuolukorra lahendamise plaani esitamise võimalikkust. Probleemiks on siin asjaolu, et kuna sellise plaani tegemine eeldab suurõnnetuse ohuga ettevõtte aktiivset panustamist, siis võib olla keeruline kohustada suurõnnetuse ohuga ettevõtet sellist plaani koostama.

⁸⁶⁷ Õiguskantsleri 2005. a tegevuse ülevaade, kättesaadav internetist aadressil <http://www.oiguskantsler.ee/files/130.pdf>

3.4 Maakorraldus

3.4.1 Maakorraldus ja ehitustegevus ning planeerimine

3.4.1.1 Lähtekaalu lused

3.4.1.1.1 Eesti kehtiv õigus

Maakorraldusseadus (MaaKS) sätestab maakorralduse läbiviimise korra ja põhimõtted. MaaKS § 2 annab maakorralduse mõiste, millest tuleneb, et maakorralduse peamine eesmärk on võimaluste loomine kinnisasja otstarbekaks kasutamiseks. Planeerimismenetluse eesmärk on üldplaanis sellega kattuv, kuid planeering võib hõlmata suuremat maa-ala kui üks kinnisasi (enamasti hõlmabki). Maakorraldustoimingud - kinnisasja ümberkruntimine, vahetamine, jagamine, kinnisomandi kitsenduste selgitamine ja kinnisasja piiri kindlaksmääramine (MaaKS § 2 lg 2) seostuvad otseselt kinnisasja mõistega. Seeläbi lähtub maakorraldus omandiõiguslikust positsioonist, samal ajal kui planeerimine on tegevus, millesse kaasatakse kõik asjast huvitatud isikud.

MaaKS § 2 lg 3 kohaselt lähtutakse maakorralduse läbiviimisel maakorralduse nõuetest, territoriaalplaneeringuga määratud kinnisasja sihtotstarbest, kinnisasja omaniku õigustest ja üldistest huvidest.

Järeldub, et planeering on maakorralduse alus kahes aspektis: selles määratud kinnisasja sihtotstarve on siduv, samuti, kuna planeering kaitseb avalikku huvi, siis peaks olema maakorralduse jaoks siduv ka planeeringus määratletud üldised huvid, mida antud planeeringuga teostatakse. Vastupidine tõlgendus, et planeeringus määratletud huvide kõrval võiksid leiduda veel muud üldised huvid, mida maakorraldusega ellu viiakse, ei toeta arengu suunamist ühtsetel alustel. Otstarbekuse seisukohast tundub loogiline, et maakorraldusega viiakse ellu samu eesmärke ja kaitstakse samu hüvesid, mida planeeringu(te)ga. Sedasama järeldust toetab sihtotstarbe siduvus. Eelöeldust selgub, et maakorralduses viiakse ellu planeeringutes seatud eesmärke.

Maakorralduse menetlusosaliste õigused sätestab § 8. Enam ei ole nimetatud sättes sõnastust, millest tuleneks, et maakorraldus on seotud lahutamatu planeerimisega seotud menetlusena, so seoses maakorraldusega võis kerkida probleem, mille lahendamiseks ei piisanud konkreetse maakorralduskava vaidlustamisest, vaid vaidlustada tuli ka muid seonduvaid akte (planeeringuid). Maakorralduse seotus maakorralduse aluseks oleva planeeringuga tekitab igal juhul ka nüüd küsimuse, kas ja mis hetkel võib isik planeeringut vaidlustada - kas 30 päeva jooksul planeeringu teatavakstegemisest (HKMS § 9 lg 1) või planeeringu kehtestamisest teadasaamisest (PLS § 26 lg 1), s.t hiljem maakorralduse käigus, kui ta saab teada, et kehtestatud planeering rikub tema õigusi. Näiteks, kui isik ei olegi saanud osaleda varasemas planeeringuvaidluses põhjusel, et planeering on kehtestatud enne tema planeeritud alale jääva kinnisasja omanikuks saamist, siis aga asutakse kehtestatud planeeringu alusel läbi viima tema kinnisasja puudutavaid maakorraldustoiminguid. Õiguskindluse tagamiseks peaks planeering püsima jääma ja välistada tuleks olukorda, kus iga maakorraldusliku sammuga on

võimalik kõigutada ka nende isikute õiguslikku positsiooni, kes planeeringu kehtivust juba usaldavad.

Kokkuvõttes ei saa maakorralduse ja detailplaneeringu kehtestamise eesmärgid olla üksteisest väga erinevad ja maakorraldusmenetlus ei anna tagasiulatavalt detailplaneeringu vaidlustamise võimalust.

Maakorralduse läbiviimine nagu ka madalama astme planeeringute kehtestamine linna või valla territooriumil kuulub kohaliku omavalitsuse pädevusse. Riiklikku järelevalvet teostab mõlemal juhul maavanem. Maakorralduses on see seaduslikkuse järelevalve (VVS § 84, 85) ja *quasi*-distsiplinaarjärelevalve maamõõtja tegevuse üle vaidmenetluses, planeerimismenetluses lisandub ka koostamise menetluse alane järelevalve. Seega avalikku võimu teostatakse mõlemas menetluses samade organite kaudu. See omakorda lubab arvata, et kuivõrd maakorraldus- ja planeerimisinformatsiooni hoidja on sama haldusorgan, võimaldab see tõhusat koordineerimist planeeringute kehtestamise ja maakorralduse vahel.

MaaKS § 19 lg 5 ei ole otsene järelevalve säte, aga sellest tuleneb otsuse *ex ante* legitimeerimine ministri tasandil: kaitstavaid loodusobjekte, kultuurimälestisi ja muid erilise väärtusega kinnisasju võib maakorralduspiirkonda arvata ning ümberkruntimise otstarbel nende piire muuta keskkonnaministri, kultuurimälestiste puhul kultuuriministri otsusel.

Juba nimetatud maakorralduse läbiviija (KOV) kõrval, kelle pädevusse läbiviimine kuulub, nimetab MaaKS § 4 lg 1 läbiviijana vannutatud maamõõtjat, kellega on võrdsustatud vastavat litsentsi omav isik. On selge, et maamõõtja ei ole iseseisev menetluse subjekt, kuna talle ei teki maakorraldusmenetluse tulemusel õigusi ega kohustusi, vaid tegu on läbiviijaga tehnilises mõttes. Seadus eristab seega maakorralduse läbiviijat pädevuse mõttes ja tehnilises mõttes. Sisuliselt kuuluvad mõlemad avaliku võimu kandja poolele haldusmenetluses. Maamõõtja volitused on tüüpilised avaliku võimu volitused uurimisprintsipi täitmisel, milleks on seadusega sätestatud piires lubatud sekkumine põhiõiguslikult kaitstud sfääri (MaaKS § 4 lg 2). Maamõõtja lahendab § 30 lg 1 järgi maakorralduse osaliste vahel maakorraldustoimingute läbiviimisel tekkinud vaidlused⁸⁶⁸ ja tema tegevusele saab esitada vaiet. Järelikult osaleb maamõõtja maakorralduses mitte neutraalse eksperdi või spetsialisti rollis, vaid nõu haldusorgani käepikendusena.

Seaduse struktuuris edasi liikudes käsitleb MaaKS järgmisena § 6 lg-s 1 maakorralduse finantseerijat, kelleks on kinnisasja omanik, kui seaduse või lepinguga ei ole sätestatud teisiti. Kui detailplaneeringu (edaspidi DP) kehtestamisel on eraisiku poolt finantseerimine seaduse silmis erand, siis maakorralduses on finantseerimine eraisiku poolt reegel, millest saab kõrvale kalduda riikliku toetuse määramise kaudu (§ 6 lg 2). Finantseerija, kes pole kinnisasja

⁸⁶⁸ Kuidas see realselt teostub, on raske ette kujutada, sest maakorralduse läbiviijal ei ole mingit seadusest tulenevat sanktsiooniõigust. Kui vaidlused hea tahte korras ja maamõõtja vahendusel ei lahene, tuleneb need siiski lahendada kohtu kaudu. Vaie esitatakse maakorralduses maavanemale. Vaided maavanema otsuse peale lahendab keskkonnaminister. § 30 lg 2 ja 3 annavad iseäralikult pika vaidmenetluse korra. Vaide lahendamisel on iseäralik ka see, et isikul on õigus selles osaleda. Tavaliselt toimib vaide lahendamine haldusorganis tõendeid uurides kirjalikult ilma menetlusosalise osaluseta (HMS § 83 jj). MaaKS § 30 lg 6 on sõnastuses: Osalistel on õigus isiklikult või esindaja kaudu osaleda vaide või vaidluse läbivaatamises. Kutsutud asjaosaliste mitteilmumine ei takista asja arutamist.

omanik, lisandumisel tekib haldusmenetluse kolmiksuhe, milles finantseerijat ei saa pidada maakorralduse menetlusosaliseks, sest tema funktsioon piirdub ainult raha maksmisega. Finantseerimise võimaldamine kolmandate isikute poolt on mõistlik, sest see võimaldab paindlikult maakorraldust ellu viia ega sea seda põhjendamatult viivitusse sellest, millal kinnisasja omaniku rahalised võimalused paranevad.

MaaKS 2. peatükis on toodud maakorralduse osalised, kelleks on: 1. kinnisasja omanik, kelle õigusi või huve maakorraldus puudutab, sh kinnisasja uus omanik; 2. kinnisasja omaniku esindaja: riigi esindajana kinnisasja valitsev riigiasutus või maavanem; surnud omaniku esindajana kuni pärimisõiguse tunnistuse väljastamiseni maavanem või tema poolt volitatud isik.

Menetlusosaliste peatükis on reguleeritud ka maakorraldusühistu, kuid see pole loetletud osalisena. Seadusest ei ilmne, kas käsitleda teda siiski menetlussubjektina ja kas tal kaasneksid mingid spetsiifilised oma õiguste teostamise viisid. Ühistu loomise üldine eesmärk võiks olla, et maakorraldusühistu osaleb maakorralduses oma liikmete nimel, selle efektiivseks teostamiseks võib kanda õigusi ja kohustusi ja võib olla ka menetlusosaline (liikmed volitavad end esindama menetluses).

Subjekte puudutatakse ka seaduse eriosa sätetes, kus ülaltoodud nimekiri täieneb veelgi. MaaKS § 17 lg 2 kohaselt võib ümberkruntimise taotluse esitada kinnisasja omanik, valitsusasutus või riigi omandis oleva kinnisasja valitseja. MaaKS § 7 lg 3 valitsusasutust ei nimeta, vaid räägib kinnisasja valitsejaks määratud riigiasutusest.

MaaKS § 17 lg 2 kohaselt võib maavanem teha ümberkruntimise algatamise ettepaneku ilma vastava taotluseta. Järelikult saab ka maavanem olla maakorralduse subjekt juba menetluses. Siin tekib probleem: kuidas saab maavanem teostada sõltumatut järelevalvet maakorralduse üle, mille ta ise algatas?

MaaKS § 8 lg 2 on sõnastatud: Uuel osalisel ei ole õigust vaidlustada maakorraldustoiminguid, mis on tehtud enne osalise õiguste üleminekut. Seda sätet tuleks lugeda ainult nii, et tegemist on toimingute (haldusmenetluse üldmõiste) vaidlustamisõiguse lõppemisega (nt ärakuulamine, dokumentidega tutvumine jms), mitte maakorraldustoiminguga (nt ümberkruntimine). Materiaalses mõttes maakorraldustoimingud, mis juba läbiviidud on, peaksid ikkagi vaidlustatavaks jääma, sest need mõjutavad ju menetluse lõpptulemust. Muidu mõjuks osalise vahetumine avaliku võimu mitteõiguspärasele käitumisele rehabiliteerivalt ja tekitaks põhjendamatult olukorra, kus ebaõige menetlustoiming, mis oli veel hetk tagasi eelmise osalise poolt vaidlustatav, muutub uuele vaidlustamatuks. Menetlustulemus hakkab aga mõjutama just uut osalist. Kui lugeda sätet täht-tähelt, võib tekkida isegi vastuolu põhiseadusega, sest endist ja praegust menetlusosalist koheldakse põhjendamatult ebavõrdselt (PS § 12) piirates uue osalise kohtusse pöördumise õigust (PS § 15) ja õigust korraldusele ja menetlusele (PS § 14).

Kokkuvõttes osalevad maakorralduses avaliku võimu poolel KOV, maavanem ja läbiviijana vannutatud maamõõtja. Maakorraldussubjekti poolel osaleb kinnisasja omanik või tema esindaja, kes võib olla nii eraõiguslik kui ka avalik-õiguslik isik. Seega subjektide ring on piiratud. Kuna ümberkruntimise menetlusele kohaldatakse avatud menetluse sätteid, siis tegelikult ei ole see sugugi rangelt piiratud, muutes maakorraldusmenetluse planeerimismenetlusega lähedaseks.

Maakorralduse nõuded defineerib § 5 lg 1 kui seadusest, tehnilistest ja majanduslikest teguritest tulenevad tingimused, mille täitmine tagab kinnisasja otstarbeka kasutamise ja majandamise. MaaKS § 5 lg 2 loetleb, et maakorralduse läbiviimisel lähtutakse eelkõige järgmistest nõuetest: 1) omaniku taotlus kinnisasja otstarbekaks kasutamiseks; 2) loodusvarade säästlik kasutamine, terve elukeskkonna tagamine ja maastiku omapära hoidmine; 3) kinnisasja sobivus ettenähtud sihtotstarbeks; 4) kinnisasjale otstarbeka juurdepääsutee tagamine; 5) kinnisasja terviklikkuse ja otstarbeka kuju tagamine, lihtsate ja selgete piiride loomine ning looduslike piiride arvestamine; 6) kinnisasja kiildumise ja ribasuse vältimine; 7) teede, liinide, muude ehitiste ja maaparandussüsteemide otstarbekas rajamine ja kasutamine.

MaaKS § 14 lg 1 kohaselt määratakse maakorralduses kindlaks kinnisomandi kitsendusi põhjustava objekti asukoht ja kitsenduse ulatus. Seda tehakse katastriüksuse plaanil (lg 2). Kitsendusi jäädvustatakse esmalt ümberkruntimise eelkavas, mis koostatakse § 20 lg 5 kohaselt osaliste koosoleku protokollil alusel. Eelkava sisaldab andmeid ümberkruntimise eesmärgi, maakorralduspiirkonna ulatuse, osaliste, eelarve ning kinnisomandi kitsenduste kohta. Järgnevalt kantakse kinnisomandi kitsendusi põhjustavate objektide asukohad ja kitsenduste ulatus ümberkruntimiskavasse (§ 25 lg 4).

Ümberkruntimisega kaasnevaid kinnisomandi kitsendusi reguleerib pealkirja järgi otsustades küll MaaKS § 22, kuid tegelikult ilmneb §-st 22 ainult üks üldkohustus ja üks kinnisomandi kitsendus; milleks on: 1) kinnisasja senise seisukorra ja sihtotstarbe ja väärtuse säilitamise kohustus (seadusest see ei ilmne, aga arvatavasti on see üldkohustus, mitte kinnistusraamatusse kantav kohustus) ja 2) ümberkruntimismärke.

Ümberkruntimismärke kui kitsenduse sisu on reguleeritud - see on range võõrandamiskeeld. Maakorraldustoimingud viiakse läbi maakorralduskava alusel. Maakorralduskava on ümberkruntimiskava, kinnisasja vahetus- või jagamisplaan. (§ 10 lg 3) MaaKS ei sätesta, milline on maakorralduskava ja DP vahekord. Ilmselt peab maakorralduskava lähtuma DP-st. Ümberkruntimiskava koostamise kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 29. veebruari 2000. a määrusega nr 74, millest tulenevad täpsed nõuded kava sisule: nt kava mõõtkava, kinnistute markeerimise värvid jne.

DP kehtestamise menetluse ja maakorraldusmenetluse võrdlusel selgub, et nii maakorraldus (va lihtsad toimingud) kui planeerimine lähtuvad avatud menetlusest, vaatamata sellele, et esimene seostub rangelt omandiõigusliku positsiooniga. Avatud menetlus võimaldab üldsuse osalust, mis muudab mõlemad menetlused üksteisele sarnaseks (toimub avalik teavitamine, väljapanek ja arutelu).

Avaliku võimu teostaja poolel on kummaski menetluses sama isik: KOV ja ta allub samale järelevalve teostajale: maavanemale.

Maakorralduses on kohustuslik võtta aluseks DP-s määratud sihtotstarve ja selles tuleks silmas pidada planeeringus määratletud üldist huvi.

3.4.1.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega

Maakorraldus on liikmesriigi siseriiklik küsimus.

3.4.1.2 Regulatsiooni ettepanek

Maakorralduses on kohustuslik võtta aluseks DP-s määratud sihtotstarve ja selles tuleks silmas pidada planeeringus määratletud üldist huvi. Õigusjärelmid menetlusosalisele seonduvad kummaski menetluses omandiõiguse kitsendamisega. Omandiõiguse kitsenduste liigid tuleb määratleda seaduses. Kuna see puudutab mõlemat menetlust samamoodi, siis teeb töögrupp ettepaneku ühitada omandiõiguse kitsenduste liigid ühte seadusesse.

Lisaks teeb töögrupp järgmised ettepanekud:

Määratleda seadusandluses, et vastuvõetud planeeringuga koos tuleks läbi viia kohe ka maakorraldustoimingud;

Määratleda seadusandluses, et isikutele peab olema ettenähtav, millal hakatakse planeeringut muutma, et nad saaksid ka valmistuda maakorraldustaotlusi samale ajale ajastama;

Fikseerida seadusandluses planeeringu ja maakorralduskava vormiline ja sisuline ühtsus;

Määratleda seadusandluses, et isikutele peab olema ettenähtav tema kinnisasjale langevate kinnisomandi kitsenduste liigi ja laadi, et ta saaks nt alata oma kinnisasja jagamise selliselt, et kitsendus puudutaks vaid osa kinnisasjast;

Määratleda seadusandluses, et kas keelumärke kõrval on ka teisi kinnistusraamatusse kantavaid kinnisasja kitsendusi.

Määratleda maakorralduse läbiviija pädevus. Termin "õigused ja kohustused" sobivad paremini kasutamiseks eraisiku, mitte avaliku võimu kandja tegevuse reguleerimisel. Haldusorgani puhul oleks korrektsem rääkida pädevusest (s.o volituste piiridest). Õiguskeele ühtsust taotleb märkus.

Muuta seadusandlust jättes välja MaaKS § 4 lg 3 p 3 maamõõtja kohustuse hoida temale seoses maakorralduse läbiviimisega teatavaks saanud maakorralduse osaliste saladusi. Kuna maakorraldus on avalik, kohaldatakse avatud menetluse sätteid ja ka menetluse tulemus ei ole kellelegi juurdepääsupiiranguga, siis ma ei näe, et oleks olemas mingeid maakorraldussaladusi; vähemasti MaaKS ei sisalda mujal seonduvaid kaitsenorme. Maaomaniku eraelu kaitse, perekonnaasjade austamine ja kodu puutumatus on isiklik sfäär, mida avalik võim peab põhiseadusest tulenevalt arvestama igal juhul mistahes menetluses.

Määratleda seadusandluses maakorralduse huvide konflikt isiku surma puhul. Nimelt saab isiku surma korral seadusjärgseks esindajaks maavanem. Maakorralduse osalisel on õigused, mis puudutavad teda isiklikult: nt rendi ja hoonestusõiguse tasu muutmise nõue (§ 8 lg 1 p 6), pole mõeldav, et maavanem seda esindajana teostaks. Lisaks maavanem kui järelevalve teostaja ei saa olla haldusmenetluse osaline menetluses, mille seaduslikkuse üle ta ise järelevalvet teostab.

Asendada termin "osalised" terminiga "maakorralduse menetlusosalised".

Määratleda seadusandluses maavanema huvide konflikti kohad nii, et oleks tagatud huvide konflikti puudumine. Nimelt võib MaaKS § 17 lg 2 kohaselt maavanem teha ümberkruntimise algatamise ettepaneku ilma vastava taotluseta. Järelikult saab ka maavanem olla maakorralduse subjekt juba menetluses. Kuidas saab maavanem teostada sõltumatut järelevalvet maakorralduse üle, mille ta ise algatas?

Sõnastada ümber MaaKS § 8 lg 2 seoses võimaliku põhiseaduse vastasusega. Nimelt hetkel on sõnastus: “Uuel osalisel ei ole õigust vaidlustada maakorraldustoiminguid, mis on tehtud enne osalise õiguste üleminekut.” Kui lugeda sätet täht-tähelt, võib tekkida isegi vastuolu põhiseadusega, sest endist ja praegust menetlusosalist koheldakse põhjendamatult ebavõrdselt (PS § 12) piirates uue osalise kohtusse pöördumise õigust (PS § 15) ja õigust korraldusele ja menetlusele (PS § 14).

Sätetada üheselt arusaadavalt maakorraldusele esitatavad nõuded ja maakorraldusest keeldumise alused.

Määratleda üheselt, et planeeringust võib tuleneda maakorralduse nõudeid, kui need on üldsõnalised ja tegu ei ole konkreetset identifitseeritava kinnistu kohta käivate nõuetega. Maakorralduse nõuded peaksid olema üldisemad kui kinnisomandi kitsendused.

Määratleda katastriüksuse plaani ja kinnisomandi kitsenduste omavaheline seos.

3.4.2 Maakataster ja planeerimine

3.4.2.1 Lähtekaaluksused

3.4.2.1.1 Eesti kehtiv õigus

Maakatastri (edaspidi *kataster*) pidamise alused sätestab maakatastriseadus (MaaKS).⁸⁶⁹ Katastri pidamise eesmärk sama seaduse § 1¹ lg 1 järgi on maa väärtust, maa looduslikku seisundit ja maa kasutamist kajastava informatsiooni registreerimine katastris ning informatsiooni kvaliteedi, säilimise ja avalikkusele kättesaadavuse tagamine. Maa looduslikku seisundit ja maa kasutamist kajastavad ka planeeringud, kaudsemalt on planeeringutest tuletav ka maa väärtus. Seega võiks planeeringuinformatsiooni talletamise vajadus haakuda maakatastri pidamise eesmärgiga ja planeeringuinformatsioon sobida maakatastri koosseisu. MaaKS § 3 lg 3 kohaselt peetakse katastrit ühtse ühetasandilise infotehnoloogilise andmebaasina ja kaartidena kogu Eesti territooriumi kohta. Maakatastri koosseisus on katastriüksuse plaan (§ 10); katastrikaart (§11), kitsenduste kaart (§ 12) ja maa kvaliteedi ja hindamise kaart (§ 14). Maakatastri koosseisu ei kuulu kehtiva seaduse kohaselt katastri aluskaardid, kuid neid hoitakse katastri juures, seega praegugi sisaldab kataster planeeringute (kui kaartidega) sarnast materjali.

MaaKS § 3 lg 4 järgi on katastripidaja ülesandeks maaregistri algdokumentide ning kaartide kättesaadavuse ja säilivuse tagamine. Sama eesmärgi - säilitamise ja kättesaadavuse - poole võiks püüelda ka planeeringute puhul, sest see aitab tagada planeerimistegevuse järjepidevust (võrdlus varasemate samal ajal kehtinud planeeringutega aitab planeeringu kehtestajal arengut stabiilselt koordineerida ning annab inimestele vastava kontrollivõimaluse, ega muudatused ole varasemale vastupidised). Kättesaadavus on planeerimismenetluse keskne nõue, mida ühtne register aitaks hõlpsalt ellu viia.

⁸⁶⁹ RT I 1994, 74, 1324... RT I 2007, 69, 425.

Igaüks võib tutvuda katastriandmetega ja saada nendest väljavõtteid, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti (Nt tehingute andmebaasi andmetega võib tutvuda ja saada nendest väljavõtteid ainult maa hindaja korralise ja erakorralise hindamise läbiviimiseks.) Planeeringutele juurdepääs on piiranguteta. Järelikult eeldaks planeeringute lisamine maakatastrisse nende jaoks eraldi jao tegemist, mis on ilma juurdepääsupiiranguteta.

Katastri vastutav töötleja on Keskkonnaministeerium, volitatud töötleja ehk katastripidaja on Maa-amet. Seevastu planeerimine kuulub Siseministeeriumi valitsusalasse.

MaaKS § 2 p-s 7 näeb põhilise registreeritava üksusena ette katastriüksuse kui katastris iseseisva üksusena registreeritud maatüki. Katastriüksuse ja planeeringu suhe on sõltuvussuhe: PIS § 9 lg 8 järgi on kehtestatud detailplaneering aluseks uute katastriüksuste moodustamisele ning olemasolevate katastriüksuste piiride muutmisele detailplaneeringu koostamise kohustuse korral. PIS katastriüksuste piire DP koostamisel arvesse võtta ei pruugi, kuigi võib. Seega katastriüksused on olemasolevate planeeringutega otseselt seotud, mis loob ka eelduse, et nende kohta võiks informatsiooni nõutada samast allikast. Kui samas registris peetaks arvestust planeeringute üle, siis saaks haldusorgan hõlpsasti hinnata ka katastriüksuste moodustamise raamtingimuste üle, kuna planeerimisinfo oleks samast kohast kättesaadav.

MaakS § 4 lg 1 alusel toimub andmevahetus katastripidaja ja kohtu kinnistusosakonna vahel. MaakS § 5 näeb ette ka katastripidaja andmevahetuse kohaliku omavalitsusorganiga. MaakS § 5 lg 1 järgi esitab katastripidaja kohalikule omavalitsusorganile andmed selle haldusterritooriumil asuvate katastriüksuste pindalades, kõlvikulisel koosseisus, maa maksustamishinnas, kitsendustes ja kasutuspiirangutes toimunud muudatustest mitte harvem kui kord kvartalis. Vastuseks esitab kohalik omavalitsusorgan lg 2 järgi katastripidajale andmed tema poolt kinnitatud katastriüksuse sihtotstarbe, üldplaneeringu, detailplaneeringu ja maakorralduskava, seadusjärgsete ja teiste kitsenduste muudatuste ning teiste katastri andmeid muutvate otsuste vastuvõtmise kohta mitte harvem kui kord kvartalis, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti. Samasuguse kitsendustest teatamise kohustuse paneb PIS § 25 lg 5, milles sätestatud menetluskord näeb ette, et kohalik omavalitsus saadab informatsiooni üldplaneeringu kehtestamisega jõustunud maakasutus- ja ehitustingimuste ning kitsenduste kohta ja kehtestatud detailplaneeringu riigi maakatastri pidajale ühe kuu jooksul planeeringu kehtestamise päevast arvates. Tähtajad on MaaKS-s ja PIS-s küll mõnevõrra erinevalt sätestatud (kord kvartalis ja kuu jooksul), kuid efektiivse infovahetuse huvides tuleb kohaldada konkreetsel juhul rangemat tähtaega ehk ühte kuud, mis teeb reservatsiooni MaaKS üldnormi suhtes.

Seaduse rakendussätete kohaselt (§ 21) toimub katastri automatiseeritud andmetöötlusele üleviimine. Ilmselt eeldab see ka automatiseeritud andmeedastust.

Katastriüksuse sihtotstarve on õigusaktidega lubatud ja nendes sätestatud korras määratud katastriüksuse kasutamise otstarve või otstarbed (MaaKS § 2 p 9). PlanS ei defineeri mõistet „krundi kasutamise sihtotstarve“. PIS-i mõistet on praktikas segi aetud maakatastriseaduses sätestatud „katastriüksuse sihtotstarbega“. PIS 18 lg 2 kohaselt määrab planeerimisseaduses sätestatud DP koostamise kohustuse korral kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe kehtestatud DP alusel. Sama paragrahvi lõikele 6 vastavalt määrab planeerimisseaduse kohase DP koostamise kohustuse puudumise korral kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe planeerimisseaduse kohase ÜP alusel. ÜP puudumise korral määrab katastriüksuse sihtotstarbe kohaliku omavalitsuse volikogu. Vabariigi Valitsus on 23.10.2008 määrusega nr

155⁸⁷⁰ kinnitanud katastriüksuste sihtotstarvete liikide ja nende määramise alused. Praktikas katastris maaüksuse registreerimisel määruse kohaseid sihtotstarvete alaliike sageli ei kasutata, kuna regulatsiooni järgi puudus praktikas sisuline vajadus. Katastriüksuse sihtotstarvet ei määrata planeeringuga, vaid planeeringu alusel. Seega on PIS ja MaaKS regulatsioonid sihtotstarbe määramise osas seotud ja siit saab järeldada, et kui planeeringu alusel seatav sihtotstarve ning kitsendused kantakse katastrisse (§ 9 maaregistri koosseisus lg 2 p 8 ja 9), siis peaks olema mõeldav ka kogu planeeringu katastrisse kandmine. MaakS § 9 lg 4 sätestab ka käesoleval ajal võimaluse, et katastripidaja võib vajaduse korral katastrisse kanda katastriüksuse kohta muid andmeid, sealhulgas katastriüksusel asuvate ehitiste andmed, ja moodustada andmebaase. Planeeringute andmebaasi tänasel päeval loodud ei ole.

3.4.2.1.2 Eesti õigus ja seotus Euroopa Liidu õigusega

Maakorraldus on liikmesriigi siseriiklik küsimus.

3.4.2.2 Regulatsiooni ettepanek

Töögrupp nendib, et hindamata ressursse, töömahtu ja katastri juurde täiendava infosüsteemi loomise keerukust võib puht-juriidiliste asjaolude pinnalt hinnata, et maakatastri ja riikliku planeeringuregistri ühendamine oleks otstarbekas. Maakatastris sisaldub juba praegu osaliselt planeeringuid puudutav informatsioon, kaardid ning kinnisomandi kitsendused. Kui selles oleks korraga maakatastriandmed ja planeeringuandmed, saaks iga isik ja asutus tervikliku ülevaate teda huvitava piirkonna õiguslikust olukorrast. Kitsaskoht oleks maakatastri tänaste andmete ja planeeringute erinev juurdepääsu lubatavus. Kõik maakatastri andmed pole üldsusele lubatavad. Selle saab aga hõlpsalt lahendada, jagades planeerimisinfo ja katastriinfo riikliku registri kahte eri jakku ja tagades üldjuurdepääs ainult planeeringuid puudutavale jaole.

Isikule vabalt ligipääsetav täielik Eesti planeeringute andmebaas teeniks avalikkuse informeerimise ja tõhusama kaasamise eesmärki. Kuivõrd seda peetaks Internetis, võiks selle juurde luua ka planeeringuteadete infoportaali, mis dubleeriks avalikkuse (algatatud planeeringutest, avalikest aruteludest, väljapanekutest ja muust) informeerimist ajakirjanduses ja KOV-de kodulehtedel ja oleks abiks planeerimisinformatsiooni otsijale. Lahendada tuleb ka küsimus sellest, millise ministeeriumi valitsusalasse register peaks kuuluma.

Eeltoodust tulenevalt teeb töögrupp olemasolevale olukorrale töötada välja ruumilise info andmebaas Siseministeeriumi alternatiivse ettepaneku luua planeeringute riiklik register maakatastri juurde.

⁸⁷⁰ RT I 2008, 46, 260; 57, 317

Lisa 1 Ehitamise mõiste ehitusvaldkonna eriseadustes

Seadus	Mõiste	Definitsioon või/ja nõuded	Viide üldseadusele	Kooskõlastamine või arvamuse andmine	Isik	Muud nõuded
Tee-seadus	Ehitamine Remontimine Hooldamine (§ 14 lg 2)	<p>Teetööks nimetatakse käesoleva seaduse §-s 17 sätestatud tee ehitamist, remontimist ja hooldamist</p> <p>Tee ehitamise eesmärk on muuta liiklemine ohutumaks, suurendada tee läbilaskevõimet ja seega soodustada transiitliiklust, parandada keskkonnaseisundit või soodustada piirkonna arengut. Tee ehitamise tulemus on uus tee, tee klassi muutumine, uus ristmik või lisarada.</p> <p>Tee remontimise eesmärk on kõrvaldada tee-elementide kulumise ja kahjustuste tagajärjed. Remondi tulemus on tee-elementide esialgne tehniline seisund. Tee klass remondi tulemusena ei muutu.</p> <p>Tee hooldamise eesmärk on tagada tee seisundi vastavus teeseaduse § 10 lõikes 2 nimetatud nõuetele.</p>	Puudub	Puudub	Tegevusloa nõue § 25 ¹ . Avalikult kasutatavate teede ehitamiseks, remontimiseks ja nimetatud teetööde ehitusjärelvalveks, teede hooldamiseks, kõikide teede projekteerimiseks ning projekti ekspertiisi tegemiseks on nõutav tegevusluba. Tegevusluba antakse füüsilisele või juriidilisele isikule, kes on täitnud nõuded vastava teehoiutöö tegemiseks.	Ehitamiseks või remontimiseks on vajalik ehitusluba. (§ 21)
Lennundusseadu	Ehitamine	Puudub	Puudub	Puudub	Lennuamet	Tegu on erinõuetega kõrgetele

s						ehitistele ja tuulegeneraatoritele.
Raudteeseadus	Ehitamine Remont Hooldamine (§ 3 p 16)	Raudteeinfrastruktuuri majandamine on raudteeinfrastruktuuri korrashoid (ehitamise, remondi ja hooldamise korraldamine), raudteeliikluse korraldamine ning raudteeinfrastruktuuri kasutada andmine raudteeveo-ettevõtjale. <i>raudteeveeremi remont</i> on raudteeveeremi põhiosade ja -seadmete või nende osade oluline parandamine või vahetamine eesmärgiga taastada raudteeveeremi töövõime. <i>raudtee-ehitus</i> on raudtee ja raudteerajatiste hulka kuuluvate sildade, viaduktide, estakaadide, truupide, kontaktvõrkude, turvangu- ja sideseadmete, raudteeületuskohtade, jaamade ja teiste meldepunktide ning oote- ja laadimisplatvormide ehitamine	Puudub	Puudub	Topeltnõuded: Tegevusloa nõue § 10 lg 1 ja 5, mille annab Konkurentsiamet. § 24 Ettevõtja võib tegeleda raudtee-ehitusega, kui: 1) ta on kantud äriregistrisse ja tal on majandustegevuse registri (edaspidi <i>register</i>) registreering; 2) tal on vastav leping käesoleva seaduse §-s 25 nimetatud pädeva isikuga (edaspidi <i>vastutav spetsialist</i>) või füüsilisest isikust ettevõtja on ise pädev tegutsema vastutava spetsialistina.	Lisaks tegevusloale on vajalik vastutuskindlus-tus. (§ 14)
Maaparandusseadus	Ehitamine Rekonstrueerimine	Maaparandussüsteemi ehitamine käesoleva seaduse tähenduses on maaparandussüsteemi kuuluva hoone püstitamine	§ 4 lg 3	Puudub	Maaparandussüsteemi võib ehitada ettevõtja (edaspidi	

	ne § 5	või rajatise rajamine või nende rekonstrueerimine. Maaparandussüsteemi rekonstrueerimine käesoleva seaduse tähenduses on olemasoleva maaparandussüsteemi plaanilahenduse, kuivendus- või niisutusviisi või ehitise konstruktsiooni oluline muutmine või parandusehitise tehnoloogiline ümberseadistamine.			ehitaja), kellel on maaparandusalal tegutsevate ettevõtjate registri registreering maaparanduse hituse alal. § 6 lg 3	
Elektriohtus	Ümberehitamine Remontimine Hooldamine	Elektriseade tuleb kavandada, projekteerida, toota ja ümber ehitada ning seda katsetada, remontida ja hooldada nii, et see nõuetele vastava paigaldamise ning ettenähtud otstarbel ja viisil kasutamise korral ei ohusta inimest, kodulooma, vara ega keskkonda ega põhjusta lubamatuid elektromagnetilisi häireid ning on häirekindel. Elektripaigaldis tuleb projekteerida ja ehitada ning seda katsetada, remontida, hooldada ja kontrollida nii, et see ettenähtud otstarbel ja viisil kasutamise korral ei ohusta inimest, vara ega keskkonda ega põhjusta lubamatuid elektromagnetilisi häireid ning on häirekindel. (§ 5)	§ 2 lg 2 Elektripaigaldise ehituslikule osale kohaldatakse ehitustegevust reguleerivas seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides ehitamisele sätestatud nõudeid käesolevas seaduses	Puudub	Käidu- ja elektritööd võib teha ainult isik, kellel on selleks tööks vajalik mahus tehnilisi ja ohutusalasid teadmisi ning kogemusi. Pingealust käidu- ja elektritööd tegeva isiku elektriõhuteadlikkust ja kogemusi kontrollib elektritöö juht või käidukorraldaja. Elektritöö tegija elektriõhuteadlikkust võib kontrollida ka	Vajalik on vastutuskindlustuse olemasolu. § 36

		<p>Elektritöö käesoleva seaduse tähenduses on elektriseadme remontimine, ümberehitamine, kontrollimine, katsetamine ja hooldamine ning elektripaigaldise projekteerimine, kontrollimine, katsetamine, remontimine, hooldamine ja ehitamine, sealhulgas elektriseadme paigaldamine.</p> <p>(§ 17)</p> <p>Elektripaigaldis tuleb ehitada ja rekonstrueerida vastavalt nõuetekohase elektripaigaldise projektile. Esimese liigi ja sellise teise liigi mittetüüpse elektripaigaldise, mille peakaitsme nimivool ületab 250 amprit, projektile tuleb teha ekspertiis vastavalt ehitusseaduses ehitusprojekti ekspertiisile kehtestatud nõuetele.</p> <p>(§ 18 lg 3)</p>	t ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest tulenevate erisustega.		<p>elektritööde tegeva personali sertifitseerimise organ.</p> <p>Elektritööd võib majandustegevusena teha majandustegevuse registris registreeritud elektritöö ettevõtja elektritöö juhi või käesoleva seaduse § 14 lõikes 3 nimetatud juhul käidukorraldaja pädevustunnistusel määratud ulatuses.</p> <p>§ 18 lg 4 ja 5</p>	
Küttegaasi ohutusseadus	<p>Ehitamine</p> <p>Hooldamine</p> <p>Remontimine</p> <p>(§ 9 lg 1)</p>	<p>Gaasipaigaldis või selle osa ei tohi nõuetekohase projekteerimise, ehitamise, hooldamise, remontimise ja ettenähtud otstarbel kasutamise korral ohustada inimest, vara ega keskkonda.</p> <p>(§ 9 lg 1)</p>	Puudub	Puudub	<p>Gaasipaigaldist ehitada on ettevõtjal lubatud käesoleva seaduse §-s 22 nimetatud registri registreeringu ja käesoleva seaduse §-s 16 nimetatud gaasitöid juhtiva isiku olemasolu</p>	<p>Nõutav vastutuskindlus</p> <p>§ 7</p>

					<p>korral ning tema pädevuse ulatuses. Mõnes teises Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigis gaasipaigaldist õiguspäraselt ehitava ja seal registreeritud ettevõtja suhtes ei kohaldata gaasitöid juhtiva isiku olemasolu nõuet.</p> <p>Gaasipaigaldise ehitamisega tegelev ettevõtja on kohustatud täitma ehitustegevust reguleerivas seaduses sätestatud nõudeid ja täiendavalt ka käesoleva seaduse § 15 lõike 2 punktides 1–6 sätestatud nõudeid.</p> <p>(§ 14 lg 1 ja 2)</p>	
Muinsuskaitseadus	Ehitamine Konserveerimine	Muinsuskaitseameti ning valla- või linnavalitsuse loata on kinnismälestisel ja muinsuskaitsealal keelatud järgmised tegevused ehitamine, sealhulgas ehitise	Pärast käesoleva paragrahvi lõikes 3	Puudub	Mälestise uurimist, mis toob kaasa selle muutumise, võib teostada	Muinsuskaitseameti eelnev kooskõlastus vajalik ehitusloa saamiseks:

<p>Restaureerimine (§ 24 lg 2) Ehitiste püstitamine (§ 25 lg 2) Remont (§ 35) Lisaks: Nõuded ehitustööle</p>	<p>laiendamine juurde-, peale- või allaehitamise teel, ning lammutamine ja katusealuse väljaehitamine ning kangialuse ja õuede kinni- ja täisehitamine. (§ 24 lg 1 p 2 ja 3)</p> <p>Mälestist ja muinsuskaitsealal paiknevat ehitist võib konserveerida, restaureerida või remontida ainult muinsuskaitse eritingimusi järgiva projekti alusel ja erialaspetsialisti muinsuskaitsele järelevalve all. Kooskõlastatult Muinsuskaitseametiga võib muinsuskaitsealal paikneva ehitise hoonesisese ehitamise põhiprojekti koostada muinsuskaitse eritingimusteta. Muinsuskaitsele järelevalve korra kehtestab kultuuriminister määrusega. (§ 35 lg 1)</p>	<p>nimetatud tööde projekti kooskõl- astamist väljasta- b Muinsus- kaitse- amet tööde alustami- se loa. Kui lõikes 3 nimetatu- d tööde teostami- seks on ehituse- a-duse kohaselt nõutav kohaliku omavalit- -suse kirjalik nõusole- k või ehitus- luba, annab kohalik omavalit- -sus selle pärast Muinsus- kaitse- ameti poolt tööde alustami- se loa väljasta- mist.</p>		<p>ainult Muinsuskaitse- ameti loal ja valla- või linnavalitsuse teadmisel. Loa saamiseks on vajalikud käesoleva seaduse §-s 36 nimetatud tegevusluba ja Muinsuskaitse- ametiga kooskõlastatud uurimistöode programm. Loa väljastamise või sellest keeldumise otsustab Muinsuskaitse- ameti peadirektor ühe kuu jooksul, arvates taotluse esitamisest. Luba antakse konkreetse uurimistöo tegemiseks. (§ 34 lg 1) Mälestise konserveerimis- e, restaureerimis- e ja remondi projekte ning muinsuskaitse eritingimusi koostada, käesoleva seaduse § 34</p>	<p>Pärast käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud tööde projekti kooskõlastami- t väljastab Muinsuskaitse- amet tööde alustamise loa. Kui lõikes 3 nimetatud tööde teostamiseks on ehitusseaduse kohaselt nõutav kohaliku omavalitsuse kirjalik nõusolek või ehitusluba, annab kohalik omavalitsus selle pärast Muinsuskaitse- ameti poolt tööde alustamise loa väljastamist. § 35 lg 3¹</p>
---	---	---	--	---	---

			§ 35 lg 3 ¹	<p>lõikes 1 nimetatud uurimistöid teha, muinsuskaitse- l ist järelevalvet teostada ning mälestist konserveerida, restaureerida ja remontida võib ainult ettevõtjale ja vastutavale spetsialistile väljastatud tegevusloa alusel, välja arvatud käesoleva seaduse § 37 lõikes 2 1 sätestatud juhul. Füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsev vastutav spetsialist võib käesolevas lõikes nimetatud töid teha vastutava spetsialisti tegevusloa alusel. Paragrahvi 34 lõikes 1 nimetatud töödeks ei vaja tegevusluba riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus ning</p>
--	--	--	---------------------------	--

					<p>avalik-õiguslik juriidiline isik, kes selliseid töid teeb seaduse või põhimääruse alusel.</p> <p>Tegevuslubasid annab Muinsuskaitse amet.</p> <p>(§ 36 lg 1)</p>	
Elektroonilise seadus	Ehitamine	<p>§ 116 Liinirajatise planeerimisele ja ehitamisele kohaldatakse ehitiste planeerimiseks ja ehitamiseks kehtestatud nõudeid.</p>	<p>§ 116 Liinirajatise planeerimisele ja ehitamisele kohaldatakse ehitiste planeerimiseks ja ehitamiseks kehtestatud nõudeid.</p> <p>Liinirajatistid on ka tehnoloogilised rajatised ehituste ja asjaõiguse seaduse rakenda</p>	Puudub	Puudub	

			mise seaduse tähenduses (§ 2 p 25)			
Maagaasiseadus	Ehitamine	§ 21 ¹ võrgu planeerimisele ja ehitamisele kohaldatakse ehitiste planeerimiseks ja ehitamiseks kehtestatud nõudeid.	§ 21 ¹ võrgu planeerimisele ja ehitamisele kohaldatakse ehitiste planeerimiseks ja ehitamiseks kehtestatud nõudeid.	Puudub	Puudub	
Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni seadus	Ehitamine	§ 11 lg 6 kohalik omavalitsus võib kehtestada ühisveevärgi ja kanalisatsiooni kasutamise eeskirjaga kinnistu veevärgi või kanalisatsiooni ehitamisele ja kasutamisele esitatavad nõuded, mis on vajalikud ühisveevärgi ja kanalisatsiooni toimimise tagamiseks ning inimeste, rajatiste ja keskkonna kaitseks.	Puudub	Puudub	Puudub	
Looduskaitse seadus	Uute ehitiste püstitamine Välikons	Kui kaitse-eeskirjaga ei sätestata teisiti, on sihtkaitsevööndis keelatud uute ehitiste püstitamine (§ 30 lg 2 p 3) Kui kaitse-eeskirjaga ei	Puudub	Kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas ja kaitstava looduse üksikobjekti	Puudub	

	t- ruksioo- nide muutmin e	sätetata teisiti, on piiranguvööndis keelatud ehitise, kaasa arvatud ajutise ehitise, püstitamine ning rahvuspargis ehitise väliskonstruktsioonide muutmine. (§ 31 lg 2 p 8)		kaitsevöönd is ei või ilma kaitstava loodusobjek ti valitseja nõusolekuta anda nõusolekut väikeehitise , sealhulgas lautri või paadisilla ehitamiseks, anda projekteeri- mistingimus i, anda ehitus-luba (§ 14 lg 1 p 6-8)		
Maap õuese adus	Ehitise püstita- mine	Seaduses läbiv	Puudub	Puudub	Puudub	
Pääst esead us	Ehitamin e Hoolda- mine		Ettevõtj a registree -ringu tegemin e ja registree -ringu kustuta- mine toimub ehitusse a-duses ja majandu s- tegevuse registri seaduses sätestatu d korras.	Kohaliku omavalitsus e kirjaliku nõusoleku, ehitusloa taotlemisel ehitusseadu se kohaselt esitatava ehitusprojek ti ja ehitise kasutusloa peab olema heaks kiitnud riigi või kohaliku omavalitsus e päästeasutus , kui projekteeri-	Isikul on lubatud automaatseid tulekahjusignal i-satsiooni- ja automaatseid tulekustutussüs -teeme projekteerida, ehitada ja hooldada, samuti esmaseid tulekustutus- vahendeid kontrollida ja hooldada, kui ta on ettevõtja äriseadustiku tähtsuses ning tal on:	

			(§ 25 ²)	<p>takse ehitist, mille suhtes on õigusaktiga kehtestatud tuleohutusnõuded.</p> <p>(§ 21 lg 9)</p>	<p>1) majandustegevuse registri (edaspidi register) vastav registreering ja</p> <p>2) vastavasisuline õigussuhe käesoleva seaduse §-s 25³ nimetatud pädeva isikuga (edaspidi vastutav spetsialist) või kui füüsilisest isikust ettevõtja ise peab olema pädev tegutsema vastutava spetsialistina;</p> <p>3) esmaste tulekustutusvahendite kontrollimise ja hooldamisega tegelevatel isikutel nende vahendite kontrollimiseks ja hooldamiseks vastavad seadmed. (§ 25²)</p>	
Surveseadme ohutuse	<p>Ümberehitamise, remonti</p> <p>Hooldamine</p>	<p>Surveseadet tuleb kavandada, projekteerida, valmistada, ladustada, paigaldada, täita ja ümber ehitada ning seda tuleb remontida, hooldada, vedada ja kontrollida nii, et</p>	Puudub	Puudub	Isik, kes soovib tegutseda surveseadmetööde tegijana või isiku	

seadus		<p>see ettenähtud otstarbel ja viisil kasutamise korral ei ohustaks inimest, vara ega keskkonda.</p> <p>(§ 6 lg 1)</p> <p>Surveseadmetööd käesoleva seaduse tähenduses on registreeritava surveseadme paigaldamine, remont, ümberehitus ja V liigi surveseadmete valmistamine.</p> <p>(§ 22 lg 1)</p> <p>Surveseadme remont käesoleva seaduse tähenduses on kasutuses oleva registreeritava surveseadme põhielemendi asendamine või keevitustööd surveseadme korrasoleku ja ohutuse tagamiseks.</p> <p>Surveseadme ümberehitamine käesoleva seaduse tähenduses on registreeritava surveseadme konstruktsiooni muutmine või tööparameetrite tõstmine üle tootja poolt ettenähtud suuruste.</p>			<p>nõuetele vastavuse hindaja ja töendajana (edaspidi ettevõtja), esitab registreerimistaotluse majandustegevuse registri (edaspidi register) registripidajale .</p> <p>(§ 32 lg 1)</p>	
--------	--	---	--	--	---	--

Lisa 2 Ehitusprojekti mõiste ehitusvaldkonna eriseadustes

Seadus	Mõiste	Definitsioonvõi/ ja nõuded	Viide üldseadusele	Kooskõlastamine või arvamuse küsimine	Isik	Muud nõuded
Tee-seadus	Tee-ehitusprojekt Eelprojekt Teetööde kirjeldus	<p>§ 19</p> <p>Avalikult kasutatava tee ehitamise ja remontimise aluseks on tee-ehitusprojekt või teetööde kirjeldus.</p> <p>Uue tee ehitamisel koostatakse projekti esimese etapina tee</p>	puudub	Uue tee ehitamisel koostatakse projekti esimese etapina tee eelprojekt, millega määratakse kindlaks tee	Tegevusloa nõue § 25 ¹ Avalikult kasutatavate teede ehitamiseks, remontimiseks ja nimetatud teetööde	

		<p>eelprojekt, millega määratakse kindlaks tee asukoht.</p> <p>Projekti või teetööde kirjelduse vajaduse eratee või metsatee ehitamiseks või remontimiseks otsustab tee omanik. Projekteerimistingimused väljastab tee omanik.</p>		<p>asukoht. Eelprojekti koostamise käigus küsib tee omanik puudutatud isikute arvamust, millega eelprojekti koostamisel võimaluse korral arvestatakse . Kui tee asukoht erineb üldplaneeringust sätestatust, peab algatama planeeringute muutmise. (§ 19 lg 3)</p>	<p>ehitusjärelvalveks, teede hooldamiseks, kõikide teede projekteerimiseks ning projekti ekspertiisi tegemiseks on nõutav tegevusluba. Tegevusluba antakse füüsilisele või juriidilisele isikule, kes on täitnud nõuded vastava teehoiutöö tegemiseks.</p> <p>Teede projekteerimise ja projektide ekspertiisi tegevusluba omavalt isikult ei nõuta eraldi tegevusluba liikluskorralduse projektide ja nende projektide ekspertiisi tegemiseks.</p>	
Lennundus-	Ehitusprojekt §	puudub	puudub	puudub	Lennuamet	Tegu on erinõuetega kõrgetele

seadus	35					ehitis-tele ja tuule-generaatoritel e.
Raudtee-seadus	Ehitusprojekti § 31 Raudtee eelprojekt	Raudteerajatise ehitamise aluseks on ehitusprojekt. Uue raudtee ehitamisel koostatakse ehitusprojekti esimese etapina raudtee eelprojekt, millega määratakse kindlaks raudtee asukoht. Eelprojekti koostamise käigus küsib raudtee omanik puudutatud isikute arvamust ja vastuväiteid, millega eelprojekti koostamisel võimaluse korral arvestatakse.	puudub	Eelprojekti koostamise käigus küsib raudtee omanik puudutatud isikute arvamust ja vastuväiteid, millega eelprojekti koostamisel võimaluse korral arvestatakse . § 31 lg 1	§ 24. Ettevõtja tegutsemine raudtee-ehituse alal Ettevõtja võib tegeleda raudtee-ehitusega, kui: 1) ta on kantud äriregistrisse ja tal on majandustegevuse registri (edaspidi register) registreering ; 2) tal on vastav leping käesoleva seaduse §-s 25 nimetatud pädeva isikuga (edaspidi vastutav spetsialist) või füüsilisest isikust ettevõtja on ise pädev tegutsema vastutava	

					<p>spetsialistin a.</p> <p>§ 25. Raudtee- ehituse eest vastutav spetsialist</p> <p>(1) Raudtee- ehituse eest vastutav spetsialist on isik, kes:</p> <p>1) on pädev raudteerajati ste ehitamise, projekteeri mi-se ja ehitusuuring u-te tegemise alal või omanikujäre levalve, ehitusprojek ti-de ja ehitiste ekspertiiside tegemise alal või ehitusjuhtim ise ja selle kontrollimis e alal;</p> <p>2) nõustab ettevõtjat, et oleks tagatud käesolevas seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud</p>	
--	--	--	--	--	--	--

					nõuete järgimine.	
Maa-parandus-seadus	Ehitusprojekti § 9 lg 1	Maaparandussüsteemi ehitusprojekt (edaspidi ehitusprojekt) on maaparandus-süsteemi ehitamiseks ja kasutamiseks vajalike dokumentide kogum, mis koosneb maaparandussüsteemi ehitamise eesmärgi avavast seletuskirjast, tehnilistest joonistest, tööde mahtu ja tehnilisi arvutusi ning vajaduse korral ehituskulude arvestust sisaldavatest dokumentidest, maaparandussüsteemi hooldusjuhendist ja muudest asjakohastest dokumentidest.	Puudub	Puudub	Ehitusprojekti võib koostada ettevõtja, kellel on maaparandus-alal tegutsevate ettevõtjate registri registreering maaparanduse projekteerimise või maaparandus-eksperitiisi alal. § 9 lg 4	Vajalik projekteerimistingimuste taotlemine maaparandusbüroolt. § 7 lg 1
Elektri-ohutus-seadus	Elektripaigaldise projekt	Elektriseade tuleb kavandada, projekteerida, toota ja ümber ehitada ning seda katsetada, remontida ja hooldada nii, et see nõuetele vastava paigaldamise ning ettenähtud otstarbel ja viisil kasutamise korral ei ohusta inimest, kodulooma, vara ega keskkonda ega põhjusta lubamatuid elektromagnetilisi häireid ning on häirekindel. Elektripaigaldis tuleb projekteerida ja ehitada ning seda katsetada, remontida, hooldada ja kontrollida nii, et see ettenähtud otstarbel ja viisil kasutamise korral ei ohusta inimest, vara ega	§ 2 lg 2 Elektripaigaldise ehituslikule osale kohaldatakse ehitustegevusest reguleerivas seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides ehitamisel sätestatud nõudeid	Puudub	Projekti koostajale otseselt nõudeid ette ei ole nähtud. Samas võib järeldada elektritööle esitatavatest nõuetest, et projekti peab koostama vastava pädevusega isik.	

		<p>keskkonda ega põhjusta lubamatuid elektromagnetilisi häireid ning on häirekindel.</p> <p>(§ 5 lg 1 ja 2)</p> <p>Elektritöö käesoleva seaduse tähenduses on elektriseadme remontimine, ümberehitamine, kontrollimine, katsetamine ja hooldamine ning elektripaigaldise projekteerimine, kontrollimine, katsetamine, remontimine, hooldamine ja ehitamine, sealhulgas elektriseadme paigaldamine.</p> <p>(§ 17 lg 1)</p>	<p>käesolevatest seadustest ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest tulenevate erisustega.</p>			
Küttegaasi ohutuse seadus	Puudub	<p>Gaasipaigaldis või selle osa ei tohi nõuetekohase projekteerimise, ehitamise, hooldamise, remontimise ja ettenähtud otstarbel kasutamise korral ohustada inimest, vara ega keskkonda.</p> <p>(§ 9 lg 1)</p>	Puudub	Puudub	<p>Projekti koostajale otseselt nõudeid ette ei ole nähtud. Samas võib järeldada elektritööle esitatavatest nõuetest, et projekti peab koostama vastava pädevusega isik.</p>	<p>Ettevõtja, kes tegutseb tehnilise kontrolli teostajana või isiku nõuetele vastavuse hindaja ja tõendajana, peab omama vastutuskindlustuslepingut kindlustussummas ulatuses, mis:</p> <p>1) tagab tema tegevuses tehnilise kontrolli teostajana või isiku nõuetele vastavuse hindaja ja</p>

						tõendajana kolmandale isikule tekkida võiva kogu kahju hüvitamise; 2) on vähemalt 500 000 krooni. (§ 27)
Muinsuskaitse seadus	Projekt Põhiprojekt	Planeering ja projekt samastatakse: Valla- või linnavalitsus arvestab territoriaalplaneerimise, maakasutuse ja muid projekte koostades ja kooskõlastades ning liikluskorraldust kehtestades kinnismälestistest ning muinsuskaitsealadest ja nende kaitsevöönditest tulenevaid muinsuskaitsealade nõudeid. (§ 9 lg 1 p 2) Mälestist ja muinsuskaitsealal paiknevat ehitist võib konserveerida, restaureerida või remontida ainult muinsuskaitse eritingimusi järgiva projekti alusel ja erialaspetsialisti muinsuskaitsealase järelevalve all. Kooskõlastatult Muinsuskaitseametiga võib muinsuskaitsealal paikneva ehitise hoonesisese ehitamise põhiprojekti koostada muinsuskaitse eritingimusteta.	Puudub	Kohalik omavalitsus kontrollib, kas mälestistega ja muinsuskaitsealal paiknevate ehitistega seotud tööd ja asjaomased projektid on kooskõlastatud Muinsuskaitseametiga. (§ 9 lg 1 p 5) Mälestiste ja muinsuskaitsealal paiknevate ehitiste konserveerimise, restaureerimise, remondi ja ehitamise projektide koostamise ning neis	Mälestise konserveerimise, restaureerimise ja remondi projekte ning muinsuskaitse eritingimusi koostada, käesoleva seaduse § 34 lõikes 1 nimetatud uurimistöid teha, muinsuskaitseliste järelevalvet teostada ning mälestist konserveerida, restaureerida ja remontida võib ainult ettevõtjale ja vastutavale spetsialistile väljastatud	

		<p>Muinsuskaitselise järelevalve korra kehtestab kultuuriminister määrusega.</p> <p>(§ 35 lg 1)</p>		<p>eelnevate uuringute tegemise tingimused ja korra kehtestab kultuuriminister määrusega.</p> <p>(§ 35 lg 5)</p>	<p>tegevusloa alusel, välja arvatud käesoleva seaduse § 37 lõikes 2 1 sätestatud juhul. Füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsev vastutav spetsialist võib käesolevas lõikes nimetatud töid teha vastutava spetsialisti tegevusloa alusel. Paragrahvi 34 lõikes 1 nimetatud töödeks ei vaja tegevusluba riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus ning avalik-õiguslik juriidiline isik, kes selliseid töid teeb seaduse või põhimääruse alusel.</p> <p>Tegevuslubasid annab Muinsus-</p>	
--	--	---	--	--	--	--

					kaitseamet. (§ 36 lg 1)	
Elektro- o-nilise side seadus	Puudub	§ 116 Liinirajatise planeerimisele ja ehitamisele kohaldatakse ehitiste planeerimiseks ja ehitamiseks kehtestatud nõudeid.	§ 116 Liinirajati se planeerimisele ja ehitamisele kohaldatakse ehitiste planeerimiseks ja ehitamiseks kehtestatud nõudeid.	Puudub	Puudub	
Maa- gaasi- seadus	Puudub	§ 21 ¹ võrgu planeerimisele ja ehitamisele kohaldatakse ehitiste planeerimiseks ja ehitamiseks kehtestatud nõudeid.	§ 21 ¹ võrgu planeerimisele ja ehitamisele kohaldatakse ehitiste planeerimiseks ja ehitamiseks kehtestatud nõudeid.	Puudub	Puudub	
Ühisvee- värgi- ja kanalisa- tsiooni seadus	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub	
Loodus- kaitse- seadus	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub	
Maa- põue- seadus	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub	

Pääste- seadus	Puudub	Puudub	Ettevõtja registree- ringu tegemine ja registree- ringu kustutami ne toimub ehitussea- duses ja majandus- tegevuse registri seaduses sätestatud korras. (§ 25 ²)	Kohaliku omavalitsus e kirjaliku nõusoleku, ehitusloa taotlemisel ehitusseadu se kohaselt esitatava ehitusprojek ti ja ehitise kasutusloa peab olema heaks kiitnud riigi või kohaliku omavalitsus e päästeasutus , kui projekteeri- takse ehitist, mille suhtes on õigusaktiga kehtestatud tuleohutus- nõuded. (§ 21 lg 9)	Isikul on lubatud automaatsei d tulekahjusig - nalisatsiooni - ja automaatsei d tulekustutus -süsteeme projekteerid a, ehitada ja hooldada, samuti esmaseid tulekustutus -vahendeid kontrollida ja hooldada, kui ta on ettevõtja äriseadustik u tähenduses ning tal on: 1) majandus- tegevuse registri (edaspidi register) vastav registreering ja 2) vastava- sisuline õigussuhe käesoleva seaduse §-s 25 ³ nimetatud pädeva isikuga	
---------------------------	--------	--------	---	---	--	--

					(edaspidi vastutav spetsialist) või kui füüsilisest isikust ettevõtja ise peab olema pädev tegutsema vastutava spetsialistina; 3) esmaste tulekustutusvahendite kontrollimise ja hooldamisega tegelevatel isikutel nende vahendite kontrollimiseks ja hooldamiseks vastavad seadmed. (§ 25 ²)	
Surve- seadme ohutuse seadus			Puudub			

Lisa 3 Järelevalve mõiste ehitusvaldkonna eriseadustes

Seadus	Mõiste	Definitsioon või/ja nõuded	Viide üldseadusele	Kooskõlastamine	Isik
Tee- seadus	Tee kasutamise ja seisundinõuete tagamise järelevalve ptk 6 ¹	Puudub	Puudub	Puudub	Maanteeamet Kohalik omavalitsus
Lennun	Riiklik	Puudub	Puudub	Puudub	Lennuamet

-dus-seadus	järelevalve ptk 9 ¹				
Raudtee-seadus	Riiklik järelevalve ptk 9	Puudub	§ 31 lg 2 Raudtee-ehituse ehitusjärelevalve toiminguid ehitusseaduse § 59 lõike 1 tähenduses teostab Tehnilise Järelevalve Amet, sealhulgas annab Tehnilise Järelevalve Amet välja raudteerajatise ehitusloa ja kasutusloa, samuti käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud juhtudel raudteerajatise lammutamiseks või rekonstrueerimiseks vajaliku kirjaliku nõusoleku (edaspidi kirjalik nõusolek).	Puudub	Tehnilise Järelevalve Amet
Maapa-randus-seadus	Riiklik järelevalve ptk 9	Puudub	Puudub	Puudub	Maaparandus e EEB
Elektri-ohutus-seadus	Riiklik järelevalve ptk 9	Puudub	§ 2 lg 2 Elektripaigaldise ehituslikule osale kohaldatakse ehitustegevust reguleerivas seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides ehitamisele sätestatud nõudeid käesolevast seadusest ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest	Puudub	Tehnilise Järelevalve Amet

			tulenevate erisustega.		
Küttegaasi ohutuse seadus	Riiklik järelevalve ptk 9	Puudub	Puudub	Puudub	Tehnilise Järelevalve Amet
Muinsuskaitse seadus	Järelevalve ptk 7	Puudub	Puudub	Puudub	Muinsuskaitse eamet
Elektroonilise side seadus	Elektroonilise side valdkonna riiklik korraldus ptk 13	Puudub	§ 116 Liinirajatise planeerimisele ja ehitamisele kohaldatakse ehitiste planeerimiseks ja ehitamiseks kehtestatud nõudeid.	Puudub	Tehnilise Järelevalve Amet
Maa-gaasi seadus	Riiklik järelevalve ptk 5	Puudub	§ 21 ¹ võrgu planeerimisele ja ehitamisele kohaldatakse ehitiste planeerimiseks ja ehitamiseks kehtestatud nõudeid.	Puudub	Konkurentsi-amet
Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseadus	Puudub	Kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni omanik peab lubama kohaliku omavalitsuse volikogu otsusega volitatud isikul kontrollida käesoleva seaduse § 5 lõikes 3 ja käesoleva paragrahvi lõigetes 2 ja 3 sätestatud nõuete täitmist. (§ 11 lg 4)	Puudub	Puudub	Kohalik omavalitsus
Loodus-	Puudub	Järelevalvet	Puudub	Puudub	Ei ole

kaitse- seadus		puudutavad sätted on seaduses segamini teistega			määratud
Maa- põue- seadus	Puudub	Järelevalvet puudutavad sätted on seaduses segamini teistega	Puudub	Puudub	?
Pääste- seadus					
Surve- seadme ohutuse seadus	Riiklik järelevalve ptk 9		Puudub	Puudub	Tehnilise järelevalve amet

Kasutatud allikate loetelu

Kasutatud kirjandus

1. Ehitistesse paigaldatavad tuletõkkeavataited, Päästeamet 2004, kättesaadav internetis www.rescue.ee
2. Elektriohutusseaduse eelnõu seletuskiri, kättesaadav www.riigikogu.ee
3. Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele säästva tarbimise ja tootmise ning säästva tööstuspoliitika kohta. Tegevuskava, KOM(2008) 397 lõplik, 16.07.2008- kättesaadav <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0397:FIN:ET:PDF>
4. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee Arvamus teemal „Roheline raamat: uued suunad linnalise liikumiskeskonna arendamisel” KOM(2007) 551 lõplik- ET C 224/39, 30.8.2008
5. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal Euroopa Liidu keskkonnaõigusaktide mõju tööstuse muutustele- ET C120/15, 16.05.2008
6. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal Euroopa Liidu kodanikukaitse mehhanismi parandamine-reageerimine loodusõnnetustele – ET C204/15, 9.08.2008
7. Euroopa Ühenduse Komisjoni töödokument Õiguskeskkonna lihtsustamise strateegiat käsitlev esimene eduaruanne (KOM 2006 689 lõplik)- kättesaadav www.europa.eu
8. Kohtuasi C-342/08: 24. juulil 2008 esitatud hagi — Euroopa Ühenduste Komisjon versus Belgia Kuningriik- *ELT C 285, 8.11.2008*
9. Kohtuasi C-401/08: 17. septembril 2008 esitatud hagi — Euroopa Ühenduste Komisjon versus Austria Vabariik- *ELT C 327, 20.12.2008*
10. Looduskaitse seaduse seletuskiri, kättesaadav aadressil <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=040570018&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>
11. Muinsuskaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu 331, kättesaadav aadressil http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=401565&u=20090121161027
12. Muinsuskaitse seaduse eelnõu seletuskiri 742 SE, kättesaadav aadressil <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=011100001&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>
13. Õiguskantsleri 2005.a tegevuse ülevaade, kättesaadav internetist aadressil <http://www.oiguskantsler.ee/.files/130.pdf>
14. Regioonide Komitee Arvamus „Linnatranspordi roheline raamat” (2008/C 172/04) - ET C 172/17, 5.7.2008

15. Riigikontrolli audit „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal“, kättesaadav www.riigikontroll.ee
16. Suurõnnetuse vältimise poliitika ja ohutuse tagamise süsteemi väljatöötamiseks lähtuvalt direktiivi 96/82/EC (SEVESO II) nõuetest. Guidelines on a Major Accident Prevention Policy and Safety Management System, as required by Council Directive 96/82/EC (SEVESO II) (Sisuline tõlge), kättesaadav internetis aadressil <http://www.google.ee/search?hl=et&q=suur%C3%B5nnetuse&lr=&aq=f&oq=>
17. Teeseaduse ja raudteeseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, kättesaadav aadressil http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=136401&u=20090121163112
18. Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, kättesaadav aadressil http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=327554&u=20090121191553

Kasutatud normatiivmaterjal

1. Asjaõigusseadus- RT I 1993, 39, 590...RT I 2008, 59, 330
2. Avaliku teabe seadus-RT I 2000, 92, 597...RT I 2008, 35, 213
3. Ehitusseadus- RT I 2002, 47, 297...RT I 2008, 8, 59
4. Elektriõnnetuse seadus- RT I 2007, 12, 64... RT I 2008, 30, 191
5. Elektrituruseadus- RT I 2003, 25, 153...RT I 2009, 5, 34
6. Elektroonilise side seadus- RT I 2004, 87, 593... RT I 2008, 28, 181
7. Euroopa Nõukogu 20. juuni 1990. aasta direktiiv 90/385/EMÜ aktiivseid siirdatavaid meditsiiniseadmeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta- EÜT L 189, 20.07.1990
8. Euroopa Nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiiv 89/686/EMÜ individuaalkaitsevahendeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta- EÜT L 399, 30.12.1989
9. Euroopa Nõukogu 25. juuni 1987. aasta direktiiv 87/404/EMÜ lihtsurveanumaid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta- EÜT L 220, 8.08.1987
10. Euroopa Nõukogu 29. juuni 1990. aasta direktiiv 90/396/EMÜ gaasipõletusseadmeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta - EÜT L 196, 26.07.1990
11. Euroopa Nõukogu 3. mai 1988. aasta direktiiv 88/378/EMÜ mänguasjade ohutust käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta- EÜT L 187, 16.07.1988
12. Euroopa Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ, 27.06.1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta-EÜT L175, 5.07.1985
13. Euroopa Nõukogu direktiiv 97/11/EÜ, 3. märts 1997, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta- EÜT L 73, 14.3.1997

14. Euroopa Nõukogu direktiiv, 21. detsember 1988, 89/106/EMÜ ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta- Euroopa Ühenduse Teataja L 40, 11.02.1989
15. Euroopa Nõukogu direktiiv, 21. mai 1991, asulareovee puhastamise kohta (91/271/EMÜ)-ET, 1991L0271, 20.11.2003
16. Euroopa Nõukogu direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitsest- ET 1979L0409, 01.05.2004
17. Euroopa Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitsest-ET 1992L0043, 01.05.2004
18. Euroopa Nõukogu otsus, 20. oktoober 2008 , 2008/871/EÜ, millega kiidetakse Euroopa Ühenduse nimel heaks ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni 1991. aasta piiriülese keskkonnamõju hindamise Espoo konventsiooni keskkonnamõju strateegilise hindamise protokoll- *ELT L 308, 19.11.2008*
19. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta- *EÜT L 197, 21.7.2001*
20. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/105/EÜ, 16. detsember 2003, millega muudetakse direktiivi 96/82/EÜ ohtlike ainete seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta- *ELT L 345, 31.12.2003*
21. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/35/EÜ, 26. mai 2003, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega- *ELT L 156, 25.6.2003*
22. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/42/EÜ, 17. mai 2006 , mis käsitleb masinaid ja millega muudetakse direktiivi 95/16/EÜ – *ELT L 157, 9.06.2006*
23. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/95/EÜ, 12. detsember 2006 , teatavates pingevahemikes kasutatavaid elektriseadmeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta – *ELT L 374, 27.12.2006*
24. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 765/2008, 9. juuli 2008 , millega sätestatakse akrediteerimise ja turujärelevalve nõuded seoses toodete turustamisega ja tunnistatakse kehtetuks määrus nr 339/93- *ELT L 218, 13.8.2008*
25. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 768/2008/EÜ, 9. juuli 2008, toodete turustamise ühise raamistiku kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 93/465/EMÜ- *ELT L 218/84, 13.8.2008*
26. Euroopa Ühenduste Komisjoni otsus, 22. juuli 1997, ehitustoodete Euroopa tehnilise tunnustuse üldvormingu kohta (97/571/EÜ)- *EÜT L 236, 27.8.1997*
27. Haldusmenetluse seadus- RT I 2001, 58, 354; RT I 2007, 24, 127
28. Hädaohuolukorraks valmisoleku seadus- RT I 2000, 95, 613... RT I 2005, 64, 482
29. Jäätmeseadus- RT I 2004, 9, 52... 2007, 66, 408
30. Kaevandamisseadus- RT I 2003, 20, 118...RT I 2008, 30, 191

31. Kaitstavate loodusobjektide seadus (kehtis kuni 9.05.2004)- RT I 1994, 46, 773... 2002, 6, 21; 53, 336; 61, 375; 63, 387; 99, 579
32. Kaugkütteseadus- RT I 2003, 25, 154... 2007, 66, 408
33. Keeleseadus –RT I 1995, 23, 334....RT I 2007, 17, 82
34. Kemikaaliseadus- RT I 1998, 47, 697... RT I 2007, 66, 408
35. Keskkonnaministri 15.05.2003.a määrusega nr 48 Reovee kogumisalade määramise kriteeriumid (kehtis kuni 11.01.2009)- RTL, 28.05.2003, 64, 917
36. Keskkonnaministri 16. detsembri 2005. a määrus nr 76 Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kaitsevööndi ulatus- RTL, 2005, 123, 1949
37. Keskkonnaministri 21. august 2008 käskkiri nr 1107 Reoveekogumisalad reostuskoormusega üle 2000ie, kättesaadav aadressil <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1079030/KASKKIRI.pdf>
38. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus- RT I 2005, 15, 87... RT I 2008, 34, 209
39. Keskkonnavastutuse seadus- RT I 2007, 62, 396
40. Kultuuriministri 30. juuni 2003. a määrus nr 8 Muinsuskaitse järelevalve kord ning ehitus- ja muu töö dokumenteerimise kord- RTL 2003, 83, 1229; RTL 2004, 90, 1411
41. Kultuuriministri 30. juuni 2003. a määrus nr 9 Mälestise ja muinsuskaitsealal paiknevate ehitiste konserveerimise, restaureerimise, remondi ja ehitamise projektide koostamise ja neis eelnevate uuringute tegemise tingimused ja kord ning muinsuskaitse eritingimuste koostamise kord- RTL 2003, 83, 1230... RTL 2009, 8, 89
42. Küttegaasi ohutuse seadus- RT I 2002, 49, 311... RT I 2008, 30, 191
43. Lennundusseadus- RT I 1999, 26, 376... RT I 2008, 52, 290
44. Lifti ja köistee ohutuse seadus- RT I 2002, 50, 312... RT I 2008, 30, 191
45. Lõhkematerjaliseadus-RT I 2004, 25, 170...RT I 2008, 35, 213
46. Looduskaitse seadus- RT I 2004, 38, 258... RT I 2008, 56, 314
47. Loomakaitse seadus- RT I 2001, 3, 4...RT I 2008, 51, 284
48. Maagaasiseadus- RT I 2003, 21, 128...RT I 2007, 66, 408
49. Maakatastriseadus- RT I 1994, 74, 1324... RT I 2007, 69, 425
50. Maaparandusseadus- RT I 2003, 15, 84... RT I 2008, 16, 114
51. Maapõueseadus-RT I 2004, 84, 572...RT I 2008, 48, 267
52. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 11. detsembri 2006. a määrus nr 99 Liinirajatise kaitsevööndis tegutsemise tingimused ja kord- RTL, 20.12.2006, 89, 1657
53. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 14.06.2005. a määrus nr 67 Kemikaali ohtlikkuse alammäär ja ohtliku kemikaali künniskogus ning suurõnnetuse ohuga

- ettevõtte ohtlikkuse kategooria ja ohtliku ettevõtte määratlemise kord- RTL 2005, 72, 994; RTL 2008, 23, 358
54. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26. novembri 2002. a määrus nr 10 Ehitise kasutamise otstarvete loetelu- RTL 2002, 133, 1950... RTL 2008, 45, 621
 55. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26. novembri 2002. a määrus nr11 Ehitise ülevaatuse kord- RT I 2002, 47, 297
 56. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.03.2007. a määrus nr 19 Elektripaigaldise kaitsevööndi ulatus ja kaitsevööndis tegutsemise kord- RTL 2007, 27, 482... RTL 2008, 38, 542
 57. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 4. mai 2004. a määrus nr 123 Ehitusmaterjali ja -toote nõuetele vastavuse tõendamise kord ja eri liiki ehitustoodete nõuetele vastavuse tõendamiseks vajalikud vastavushindamise protseduurid- RTL 2004, 61, 1023... RTL, 2005, 19, 206
 58. Masina ohutuse seadus-RT I 2002, 99, 580...RT I 2008, 30, 191
 59. Meresõiduohutuse seadus- RT I 2002, 1, 1... RT I 2008, 47, 263
 60. Metsaseadus- RT I 2006, 30, 232... RT I 2008, 58, 328
 61. Muinsuskaitse seadus (kehtis kuni 30.03.2002)- (RT I 1994, 24, 391; 1996, 49, 953; 86, 1538; 1997, 93, 1559)
 62. Muinsuskaitse seadus- RT I 2002, 27, 153... RT I 2008, 51, 287
 63. Norra ehitus- ja planeerimisseadus
 64. Nõukogu direktiiv 96/82/EÜ, 9. detsember 1996, ohtlike ainete ga seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta- ET, 1996L0082, 31.12.2003
 65. Päästeseadus- RT I 1994, 28, 424... RT I 2008, 35, 213
 66. Piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsiooni keskkonnamõju strateegilise hindamise protokoll-*ELT L 308, 19.11.2008*
 67. Planeerimis- ja ehitusseadus (kehtis kuni 31.12.2002)-RT I 1995, 59, 1006... RT I 2002, 47, 297
 68. Planeerimisseadus- RT I 2002, 99, 579 ... RT I 2008, 30, 191
 69. Rahvatervise seadus- RT I 1995, 57, 978... RT I 2008, 58, 329
 70. Rahvusvahelise tähtsusega märgalade, eriti veelindude elupaikade konventsiooni ratifitseerimise seadus- RT II 1993, 84
 71. Ranna ja kalda kaitse seadus (kehtis kuni 9.05.2004)- RT I 1995, 31, 382... 2002, 99, 579
 72. Raudteeseadus- RT I 2003, 79, 530... RT I 2008, 30, 191
 73. Sadamaseadus- RT I 1997, 77, 1315... RT I 2005, 31, 229
 74. Siseministri 12. mai 2003. a määrus nr 55 Ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte teabelehe, ohutusaruande ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise ja

- esitamise kord ning suurõnnetuse ohuga ettevõtete loetelu pidamine- RTL 2003, 61, 874; RTL 2005, 79, 1107
75. Sotsiaalhoolekande seadus- RT I 1995, 21, 323... RT I 2008, 58, 329
 76. Sotsiaalministri 12. mai 2003. a määrus nr 78 Terviseohutuse nõuded ehitusmaterjalidele ja –toodetele- RTL, 2003, 63, 897
 77. Surveseadme ohutuse seadus- RT I 2002, 49, 309... RT I 2008, 30, 191
 78. Taani planeerimiseseadus
 79. Tarbijakaitseseadus- RT I 2004, 13, 86...RT I 2008, 59, 330
 80. Teede- ja sideministri 28. septembri 1999. a määrus nr 59 Tee ja tee kaitsevööndi kasutamise ja kaitsmise nõuded- RTL 1999, 155, 2173; RTL 2003, 100, 1511
 81. Teeseadus- RT I 1999, 26, 377... RT I 2008, 56, 314
 82. Tehnilise normi ja standardi seadus- RT I 1999, 29, 398 ... RT I 2005, 31, 226
 83. Tööstuslike suurõnnetuste ärahoidmise konventsioon- RTII, 12.07.2000, 17, 105
 84. Toote ja teenuse ohutuse seadus- RT 2004, 25,167...RT I 2007, 66, 408
 85. Toote nõuetele vastavuse tõendamise seadus- RT I 1999, 92, 825... RT I 2004, 30, 208
 86. Turismiseadus-RT I 2000, 95, 607...RT I 2008, 8, 58
 87. Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus- RT I 1999, 25, 363... RT I 2009, 3, 15
 88. Vabariigi Valitsuse 12. augusti 2004. a määrus nr 269 Volituste andmine ehitusmaterjalide ja -toodete tuleohutusnõuete kehtestamiseks- RTI, 2004, 62, 438
 89. Vabariigi Valitsuse 12. detsembri 2000. a määrus nr 423 Vastavusmärgi kuju, mõõtmed ja paigaldamise kord- RT I 2000, 98, 635... RT I 2004, 4, 19
 90. Vabariigi Valitsuse 18. 07. 1996. a määrus nr 191 Avalikult kasutatavate veekogude nimekirja kinnitamine- RT I 1996, 58, 1090...RT I 2003, 85, 576
 91. Vabariigi Valitsuse 2. juuli 2002. a määrus nr 212 Gaasipaigaldise kaitsevööndi ja D-kategooria gaasipaigaldise hooldusriba ulatus- RTI, 10.07.2002, 58, 367
 92. Vabariigi Valitsuse 2. juuli 2002. a määrus nr 213 Surveseadme kaitsevööndi ulatus- RT I 2002, 58, 368; RT I 2003, 44, 304
 93. Vabariigi Valitsuse 23. 10.2008. a määrus nr 155 Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord- RT 2008, 46, 260
 94. Vabariigi Valitsuse 27. oktoobri 2004. a määrus nr 315 Ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded- RT I 2004, 75, 525; RT I 2007, 53, 357Sotsiaalministri 12. mai 2003. a määrus nr 78 Terviseohutuse nõuded ehitusmaterjalidele ja –toodetele- RTL, 2003, 63, 897
 95. Vabariigi Valitsuse 29. augusti 2005. a määrus nr 224 Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust, täpsustatud loetelu- RTI, 08.09.2005, 46, 383

96. Vabariigi Valitsuse 3. juuni 1997. a. määrus nr. 109 Lahemaa rahvusparki, Ohepalu looduskaitseala ja Viitna maastikukaitseala kaitse-eeskirjade ja välispiiri kirjelduste kinnitamine- RT I 1997, 45, 728; RT I 2005, 71, 556
97. Vabariigi Valitsuse 3. detsembri 2002. a määrus nr 367 Volituste andmine «Ehitusseadusest» ja «Toote ohutuse seadusest» tuleneva õigusakti kehtestamiseks- RT I 2002, 99, 584
98. Vabariigi Valitsuse 8. aprilli 2003. a määrus nr 114 Volitatud asutusena ja tunnustatud asutusena tegutsemise õiguse andmise, samuti selle õiguse kehtetuks tunnistamise otsustamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures tegutseva komisjoni moodustamise kord ja töökord- RT I 2003, 36, 232...RT I 2006, 18, 145
99. Väetiseseadus-RT I 2003, 51, 352...RT I 2008, 49, 271
100. Välisõhu kaitse seadus- RT I 2004, 43, 298... RT I 2007, 62, 396
101. Veeseadus- RT I 1994, 40, 655...RT I 2009, 1, 2

Kasutatud eelnõud

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused (komisjoni esitatud) KOM/2008/0311 lõplik - COD 2008/0098

Kasutatud kohtupraktika

1. Euroopa Kohtu (esimene koda) 10. novembri 2005. aasta otsus
2. Euroopa Kohtu (esimene koda) 14. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-6/05 (Symvoulio tis Epikrateias eelotsusetaotlus - Kreeka) - Medipac-Kazantzidis AE *versus* Venizeleio-Pananeio (PE.S.Y. KRITIS)
3. Euroopa Kohtu (esimene koda) 4.05.2006 otsus kohtuasjas C-508/03 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik
4. Euroopa Kohtu (esimene koda) 8. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-40/04 (Korkein oikeus'e eelotsusetaotlus): Syuichi Yonemoto
5. Euroopa Kohtu (kolmas koda) 25.07.2008 otsus kohtuasjas C-142/07 Juzgado Contencioso-Administrativo de Madrid (Hispaania) eelotsusetaotlus- Ecologistas en Acción-CODA *versus* Ayuntamiento de Madrid
6. Euroopa Kohtu (kolmas koda) 7. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-80/06 (Tribunale ordinario di Novara (Itaalia) eelotsusetaotlus) - Carp Snc di L. Moleri e V. Corsi, Associazione Nazionale Artigiani Legno e Arredamenti *versus* Ecorad Srl
7. Euroopa Kohtu (kuues koda) 10.07.2008 määrus kohtuasjas C-156/07 Salvatore Aiello jt *versus* Comune di Milano, Sindaco di Milano, Comitato tecnico - scientifico per l'emergenza del traffico e della mobilità nella città di Milano, Provincia di Milano, Regione Lombardia, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno, Presidenza del Consiglio dei Ministri
8. Euroopa Kohtu (neljas koda) 7. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C254/05 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Belgia Kuningriik

9. Euroopa Kohtu (suurkoda) 14. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-177/04 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Prantsuse Vabariik
10. Euroopa Kohtu (teine koda) 28.02.2008.a otsus kohtuasjas C-2/07 Paul Abraham jt *versus* Valloonia piirkond, Société de développement et de promotion de l'aéroport de Liège-Bierset, T.N.T. Express Worldwide (Euro Hub) SA, Société nationale des voies aériennes-Belgocontrol, Belgia riik, Cargo Airlines Ltd
11. Euroopa Kohtu (viies koda) 8. septembri 2005. aasta otsus
12. Euroopa Kohus (esimene koda) 10.06.2004 otsus kohtuasjas C-87/02 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Itaalia Vabariik
13. Euroopa Kohus (suurkoda) 7.09.2004 otsus kohtuasjas C-127/02 Raad van State'i eelotsusetaotlus): Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels *versus* Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
14. Euroopa Kohus 3.07.2008.a otsus kohtuasjas C-215/06 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Itaalia Vabariik
15. Euroopa Kohus (esimene koda) 4.05.2006 otsus kohtuasjas C-290/03 eelotsusetaotluse esitanud kohus House of Lords - Diane Barker (FC) *versus* London Borough of Bromley ja First Secretary of State
16. Euroopa Kohus (kolmas koda) 16.03.2006 otsus kohtuasjas C-332/04 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Hispaania
17. Euroopa Kohus (kolmas koda) 8.09.2005 otsus kohtuasjas C-121/03 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Hispaania Kuningriik
18. Euroopa Kohus (kuues koda) 2.06.2005 otsus kohtuasjas C-83/03 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Itaalia Vabariik
19. Euroopa Kohus (neljas koda) 20.09.2007.a otsus kohtuasjas C-304/05 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Itaalia Vabariik
20. Euroopa Kohus (neljas koda) 4.10.2007 otsus kohtuasjas C-179/06 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Itaalia Vabariik
21. Euroopa Kohus (teine koda) 10.01.2006 otsus kohtuasjas C-98/03 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Saksamaa Liitvabariik
22. Euroopa Kohus (teine koda) 13.12.2007 otsus kohtuasjas C-418/04 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Iirimaa, keda toetab Kreeka Vabariik ja Hispaania Kuningriik
23. Euroopa Kohus (teine koda) 16.09.2004 otsus kohtuasjas C-227/01 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Hispaania Kuningriik
24. Euroopa Kohus (teine koda) 23.03.2006 otsus kohtuasjas C-209/04 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Austria Vabariik
25. Euroopa Kohus (teine koda) 23.11.2006 otsus kohtuasjas C-486/04 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Itaalia Vabariik

26. Euroopa Kohus (teine koda) 25.10.2007 otsus kohtuasjas C-248/05 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Iirimaa
27. Euroopa Kohus (teine koda) 26.10.2006 otsus kohtuasjas C-239/04 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Portugali Vabariik
28. Euroopa Kohus (teine koda) 5.07.2007 a otsus kohtuasjas C-255/05 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Itaalia Vabariik, keda toetas Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik
29. Euroopa Kohus (teine koda) 7.07.2005 otsus kohtuasjas C-364/03 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Kreeka Vabariik
30. Euroopa Kohus (teine koda) 9.11.2006 otsus C-216/05 Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Iirimaa
31. Harju Maakohtu 27.06.2006 otsus kohtuasjas 2-05-680 OVS AS-i hagi DOÜ vastu 62 605 krooni saamiseks
32. kohtuasjas C-303/04 (Tribunale di Voghera eelotsusetaotlus): Lidl Italia Srl *versus* Comune di Stradella
33. kohtuasjas C-432/03: Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Portugali Vabariik
34. Riigikohtu 1.12.2008 otsus kohtuasjas 3-2-1-110-08 Tuuliki Vuks kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 03.07.2008. a otsusele Tuuliki Vuksi hagi Triton Holding OÜ vastu ostu-müügilepingust taganemiseks ja 8699.25 krooni nõudes
35. Riigikohus 01.10.2008 otsus kohtuasjas 3-3-1-51-08 OÜ Vlamink Invest kaebus Tallinna Linnavalitsuse poolt AS-le Esmar Ehitus väljastatud ehitus- ja kasutuslubade õigusvastaseks tunnistamiseks ja kahju hüvitamiseks
36. Riigikohus 07.05.2003 otsuse p-d 21 ja 22 kohtuasjas 3-3-1-31-03 Jaak Vaheri, Anne Rehkalti, Luule Velleste ja Hillar Taamali kaebus Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2000. a määruse nr 452 peale
37. Riigikohus 08.04.2004 otsuse p 20 kohtuasjas 3-3-1-13-04 Keskkonnaministri erikaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 20. jaanuari 2004. a määruse peale haldusajlas nr 2-3/151/2004 Jaak Vaheri taotluses esialgse õiguskaitse kohaldamiseks Jaak Vaheri, Luule Velleste ja Hillar Taamali kaebuses Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2000. a määruse nr 452 õigusvastasuse kindlakstegemiseks ja tühistamiseks
38. Riigikohus 09.03.2005 otsus kohtuasjas 3-3-1-88-04 Madis Kaarna, Margus Tigase, Marge Valdmäe, Kristiina Veidenbaumi ja Guido Veidenbaumi kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 8. septembri 2004. a otsuse peale haldusajlas nr 2-3-124/2004 Guido Veidenbaumi, Margus Tigase, Madis Kaarna, Jüri Jääri, Andri Laantee, Mart Kreevaldi, Marge Valdmäe ja Alar Poolakese kaebustes Nõo Vallavolikogu otsuste peale
39. Riigikohus 10.10.2003 kohtuasi 3-3-1-62-03 Kamlesh Kumari Meose kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 17. aprilli 2003. a otsuse peale haldusajlas nr 2-3-91/03 Kamlesh Kumari Meose, Inga Tammesaare, Helju Valsi, Sergei Prokofjevi, Kalle Kašani, Mardu Musta, Linda Kotri, Ülo Haariku, Maire Undi, Milvi

- Randviiru ja Norman-Illis Reintamme kaebuses Tartu Linnavalitsuse korralduse tühistamiseks
40. Riigikohus 13.05.2004 otsus kohtuasjas 3-2-1-60-04 OÜ Sakubü hagi AS Eesti Ühispank vastu 1 678 400 krooni saamiseks
 41. Riigikohus 13.06.1997.a kohtuasi 3-3-1-18-97 O. Orini esindaja ja Eesti Erastamisagentuuri kassatsioonkaebuste läbivaatamine eluruumi erastamise toimingutega viivitamise asjas
 42. Riigikohus 14.01.2004 kohtuasi nr 3-3-1-82-03 Aime Ploomi kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 8. septembri 2003. a otsuse peale haldusasjas nr 2-3/222/03 A. Ploomi kaebuses ÕVVTK Tallinna linnakomisjoni otsuse peale
 43. Riigikohus 14.01.2008 otsus kohtuasjas 3-1-1-90-07 Keskkonnainspektsiooni esindaja vandeadvokaadi vanemabi Kersti Kägi kassatsioon Viru Maakohtu 6. augusti 2007. a kohtuotsuse peale Igor Sedunovi väärteoasjas looduskaitseaduse § 74 lg 1 järgi
 44. Riigikohus 14.05.2002.a kohtuasi nr 3-3-1-25-02 AS Wõro Kommerts ja Võru Linnavalitsuse kassatsioonkaebused Tartu Ringkonnakohtu 27. detsembri 2001. a otsuse peale haldusasjas nr 2-3-193/2001 Antonina Paloveri kaebuses Võru Linnavalitsuse korralduse tühistamiseks
 45. Riigikohus 14.10.2003.a kohtuasi 3-3-1-54-03 Pärsti Vallavolikogu kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 21. veebruari 2003. a otsuse peale haldusasjas nr 2-3-47/03 Eesti Looduskaitse Seltsi, Tiina Timpmani, Henri Väre, Ülle Kuldkepi ja Aavo Pärnsalu kaebustes Pärsti Vallavolikogu otsuse peale
 46. Riigikohus 15.01.2009 otsus kohtuasjas 3-3-1-87-08 Malle Jaanikesingu (Jaanikesing) kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 10. septembri 2008. a otsuse peale haldusasjas nr 3-07-2411 kaebuses Põltsamaa Vallavolikogu otsuse tühistamiseks
 47. Riigikohus 17.05.2005 otsus kohtuasjas 3-3-1-16-05 Võru Tarbijate Ühistu, Võru Linnavolikogu ja Neste Eesti AS kassatsioonkaebused Tartu Ringkonnakohtu 30. detsembri 2004. a otsuse peale haldusasjas nr 2-3-206/2004 Siim-Olaf Hõimla kaebuses Võru Linnavolikogu otsuse tühistamiseks
 48. Riigikohus 17.10.2007 otsus kohtuasjas 3-3-1-39-07 Härjapea Taarausuliste ja Maausuliste Koja kaebus Kunda Linnavolikogu 5. juuli 2006. a otsuse nr 21 tühistamiseks
 49. Riigikohus 17.10.2007 otsus kohtuasjas 3-3-1-39-07 Härjapea Taarausuliste ja Maausuliste Koja kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 20. veebruari 2007. a otsuse peale haldusasjas nr 3-06-1580 kaebuses Kunda Linnavolikogu 5. juuli 2006. a otsuse nr 21 tühistamiseks
 50. Riigikohus 19.04.2007 otsus kohtuasjas 3-3-1-12-07 OÜ Robbins ja Tallinna Linnavolikogu kassatsioonkaebused Tallinna Ringkonnakohtu 16. novembri 2006. a otsuse peale haldusasjas nr 3-06-442 Melita Valgu, Ülo Niitmäe, Olev Saadoja, Alar Hindi, Toomas Truuverki, Kaja Belialsi, Liili Lauri, Hanno Niinpuu, Kalev Karuse, Toomas Tiiveli, Erkki Kullangu, Piret Paabuski, Kaupo Kalda, Margus Saadi, Margus

- Tootmaa, Andrus Lehtmetsa ja Eve Petersoni kaebuses Tallinna Linnavolikogu 26. jaanuari 2006. a otsuse nr 10 tühistamiseks
51. Riigikohus 19.06.2006 otsus kohtuasjas 3-1-1-44-06 Ivar Trussi kaitsja advokaat Taimar Ehrliche kassatsioon Pärnu Maakohtu 17. jaanuari 2006. a otsuse peale Ivar Trussi väärtetasjas looduskaitseaduse § 74 lg 1 alusel
 52. Riigikohus 19.06.2008 otsus kohtuasjas 3-3-1-25-08 Maidla Vallavalitsuse ja Aare Vahemäe ning Mait Põllu (Põld) kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 9. jaanuari 2008. a otsuse peale haldusasjas nr 3-05-415 Maidla Vallavalitsuse kaebuses keskkonnaministri 3. mai 2005. a käskkirja nr 512 ja seda muutvate keskkonnaministri 23. mai 2005. a käskkirja nr 659 ja 10. mai 2006. a käskkirja nr 572 ning keskkonnaministri 25. mai 2005. a käskkirja nr 700 ja seda muutva keskkonnaministri 10. mai 2006. a käskkirja nr 571 tühistamise nõudes ning Aare Vahemäe ja Mait Põllu (Põld) kaebuses keskkonnaministri 26. mai 2005. a käskkirja nr 700 punkti 1 alapunkti 1.2 ning punktide 2 ja 3 ja 10. mai 2006. a käskkirja nr 571 tühistamise nõudes
 53. Riigikohus 19.11.2008 otsus kohtuasjas 3-2-1-106-08 Jüri Kristiani ja Leili Kristiani ning osahingu Jaotusvõrk kinnistamisavaldus
 54. Riigikohus 19.12.2003 otsus kohtuasjas 3-3-1-78-03 Valentin Blümi kaebus Alajõe Vallavalitsuse 27. veebruari 2002. a korralduse nr 22 tühistamiseks ja Alajõe Vallavalitsuse toimingute õigusvastaseks tunnistamiseks
 55. Riigikohus 19.12.2006 kohtuasi nr 3-3-1-80-06 AS X kaebus Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti peadirektori kt 6. oktoobri 2005. aasta käskkirja nr 1-3.12/1464 ja 25. novembri 2005. aasta vaideotsuse nr 11-22/20 tühistamiseks
 56. Riigikohus 20.10.2005 otsus kohtuasjas 3-3-1-33-05 Vlamink Invest OÜ kaebus Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti 7. novembri 2002. a Esmar Ehituse AS-le väljastatud ehitusloa nr 28369 tühistamiseks
 57. Riigikohus 22.02.2005 otsuse p 12 kohtuasjas 3-3-1-84-04 AS Vaja Invest kaebus Tartu Linnavalitsuse 2. oktoobri 2003. a korralduse nr 3467 punktide 2 ja 3 tühistamiseks
 58. Riigikohus 24.10.2007 otsus kohtuasjas 3-3-1-51-07 Ago Tederi (Teder) kaebus Kuusalu Vallavalitsuse 22. oktoobri 2004. a korralduse nr 988 osalise tühistamise nõudes
 59. Riigikohus 25.05.1999 otsus kohtuasjas 3-3-1-23-99 Ülle Panti esindaja vandeadvokaat Indrek Koolmeistri kassatsioonkaebuse läbivaatamine Tartu Ringkonnakohtu 19. veebruari 1999. a otsuse peale haldusasjas nr. II-3-24/99
 60. Riigikohus 25.09.2008 otsuse p 18 kohtuasjas 3-3-1-15-08 Kehtna Vallavolikogu, Lembi Sepa (Sepp), Aivar Jürisalu ja Arvi Sepa (Sepp) kassatsioonkaebused Tallinna Ringkonnakohtu 4. oktoobri 2007. a otsuse peale haldusasjas nr 3-05-43 Lembi Sepa, Aivar Jürisalu ja Arvi Sepa kaebustes Kehtna Vallavolikogu 21. septembri 2004. a otsuse nr 120 ja 9. detsembri 2004. a otsuse nr 133 tühistamiseks
 61. Riigikohus 25.09.2008 otsuse p 18 kohtuasjas 3-3-1-15-08 Lembi Sepa (Sepp), Aivar Jürisalu ja Arvi Sepa (Sepp) kaebused Kehtna Vallavolikogu 21. septembri 2004. a otsuse nr 120 ja 9. detsembri 2004. a otsuse nr 133 tühistamiseks

62. Riigikohus 26.07.2006 kohtuasi 3-3-1-55-06 X AS kaebus Tartu Linnavalitsuse ettekirjutuse tühistamiseks ja ehitisele kasutusloa väljastamiseks kohustamiseks
63. Riigikohus 26.10.2007 otsus kohtuasjas 3-1-1-56-07 Väärteoasi OÜ Virumaa Trassid karistamises elektroonilise side seaduse § 179 lg 2 ja § 180 lg 2 järgi
64. Riigikohus 28.02.2007 kohtuasi 3-3-1-86-06 Maidla Vallavalitsuse kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 13. juuli 2006. a otsuse peale haldusasjas nr 3-05-145 Maidla Vallavalitsuse kaebustes Keskkonnaministeeriumi toimingute ja 7. veebruari 2005. a vaideotsuse peale
65. Riigikohus 30.04.2004 otsus kohtuasjas 3-4-1-3-04 Tallinna Ringkonnakohtu taotlus kontrollida Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15² lg 1 ja § 15⁴ lg 2 vastavust Põhiseadusele
66. Riigikohus 30.09.2008 kohtuasi 3-3-1-52-08 AS Steri kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 29. aprilli 2008. a otsuse peale haldusasjas nr 3-07-241 kaebuses kiirgustegevusloa muutmise menetluse Keskkonnaministeeriumi toimingute õigusvastasuse tuvastamise ja Keskkonnaministeeriumi haldusakti väljaandmiseks kohustamise nõudes
67. Riigikohus 4.05.2006 kohtuasi nr 3-3-1-28-06 K. L.-i kaebus Tartu Linnavalitsuse 11. jaanuari 2005. a korralduse nr 35 p 1.2 osaliseks tühistamiseks ja 7. aprilli 2005. a korralduse nr 497 tühistamiseks
68. Tallinna Halduskohus 03.04.2008 otsus kohtuasjas 3-08-447 K.K.i kaebus Keskkonnaministeeriumi 19. juuli 2007 kirja nr 16-6/35160-2 ning 26. novembri 2007 kirja nr 16-6/56263 õigusvastasuse tuvastamise nõuetes
69. Tallinna Halduskohus 08.04.2008 otsuse p 15 kohtuasjas 3-07-1472 R. R. kaebus Tallinna Linnavolikogu 21.06.2007 otsuse nr 180, millega kehtestati Tallinnas, Kristiine linnaosas Räägu 10/Vuti 89/Varese 10b, Varese 10a/Vuti 91 ja Räägu 10a kinnistute detailplaneering, tühistamise nõudes
70. Tallinna Halduskohus 11.04.2008 otsus kohtuasjas 3-08-119 Õ.L.'i kaebus Rae Vallavalitsus 21. detsembri 2007. a korralduse nr. 1977 tühistamise ja tagasitaitmise nõudes
71. Tallinna Halduskohus 11.05.2006 otsus kohtuasjas 3-05-1322 K. L. kaebus tunnistada õigusvastaseks Muinsuskaitseameti toimingud, millega tal keelati suvemajade püstitamine ilma Muinsuskaitseameti kooskõlastuseta ning keelduti kulutuste hüvitamisest
72. Tallinna Halduskohus 16.10.2007 otsus kohtuasjas 3-07-247 T.K. kaebus kultuuriministri 19.12.2006.a käskkirja nr 388 p 1 alap 27 osaliseks tühistamiseks
73. Tallinna Halduskohus 19.01.2006 otsus kohtuasjas 3-05-153 R.Õ.u ja A.L.'i kaebus Tallinna Linnavolikogu 10.veebruari 2005 otsuse nr 36 tühistamiseks
74. Tallinna Halduskohus 21.01.2005 otsus kohtuasjas 3-1756/2004 A.U. kaebus Keila Vallavalitsuse 02.10.2003 korralduse nr. 1088 ja selle alusel 02.10.2003 antud ehitusloa tühistamise ja tagasitaitmise nõudes või alternatiivse taotlusena korralduse

- õigusvastaseks tunnistamise nõudes ning nõudes, kohustada Keila Vallavalitsust tegema T.N.'ile ettekirjutus ebaseadusliku ehitise lammutamiseks
75. Tallinna Halduskohus 22.12.2006 otsus kohtuasjas 3-05-800 T.S.e kaebus Rae Vallavalitsuse tegevusetuse õigusvastasuse tuvastamiseks ning Rae Vallavalitsuse kohustamiseks Rahula maaüksuse veevarustuse tagamiseks Jõelähtme Vallavalitsusega halduslepingu sõlmimise kaudu
 76. Tallinna Halduskohus 26.06.2006 otsuse p 12.1 kohtuasjas 3-04-340 L. A. (A.) kaebus Tallinna Linnavolikogu 30.09.2004.a otsuse nr 207 „XX tn x ja xX kruntide detailplaneeringu kehtestamine Kesklinnas“ tühistamiseks
 77. Tallinna Halduskohus 27.03.2007 otsus kohtuasjas 3-06-1544 AS Propaan kaebus Tallinna Linnavalitsuse 28.06.2006 korralduse nr 1474-k tühistamiseks
 78. Tallinna Halduskohus 27.09.2006 otsus kohtuasjas 3-05-838 R.A.'e kaebus Harku Vallavolikogu 01.09.2005 otsuse nr 88 „Harkujärve külas Xxxxxx maaüksuse detailplaneeringu kehtestamine“ tühistamiseks
 79. Tallinna Ringkonnakohus 05.01.2006 otsus kohtuasjas 3-04-167 (endine 2-3/613/2005) A. U. kaebus Keila Vallavalitsuse 02.10.2003 korralduse nr 1088 ja selle alusel 02.10.2003 antud ehitusloa tühistamise või alternatiivse taotlusena korralduse õigusvastaseks tunnistamise nõudes ning nõudes kohustada Keila Vallavalitsust tegema MTÜ-le *** ning T. N-ile ettekirjutused ebaseaduslike ehitiste lammutamiseks
 80. Tallinna Ringkonnakohus 13.10.2006 kohtuasi 3-06-840 Kaebus Valjala Vallavalitsusele ettekirjutuse tegemiseks ehitusloa väljaandmiseks K.Ae kuuluva x maakonna x valla x külas asuva x jahimaja hoone rekonstrueerimiseks elamuks ning sama ehitusloa mitteväljastamise alates 07.04.2006 õigusvastaseks tunnistamiseks
 81. Tallinna Ringkonnakohus 16.02.2007 kohtuasi 3-06-148 Korterühistu X kaebus Tallinna Linnaplaneerimise Ameti ehitusprojektide läbivaatamise komisjoni 14.12.2005 protokollilise otsuse nr 610 tühistamise nõudes
 82. Tallinna Ringkonnakohus 21.03.2007 otsus kohtuasjas 3-07-43 M.K ja M.S kaebused Pärnu Linnavolikogu 21.12.2006 otsuse nr 124 „X detailplaneeringu kehtestamine“ tühistamise nõudes
 83. Tallinna Ringkonnakohus 22.09.2008 otsus kohtuasjas 3-08-416 Ivo Viilukase kaebus Viimsi Vallavalitsuse 08.02.2008 korralduse nr 62 tühistamiseks ja ettekirjutuse tegemiseks
 84. Tallinna Ringkonnakohus 23.05.2006 otsus kohtuasjas 3-06-310 P. U. kaebus Tallinna Linnavalitsuse 11.jaanuari 2006 istungi protokoll nr 2 päevakorrapunkti 24 ja Tallinna Linnaplaneerimise Ameti 16.jaanuari 2006 ehitusloa nr 15820 tühistamiseks
 85. Tallinna Ringkonnakohus 28.07.2007 otsus kohtuasjas 3-05-196 OÜ Apex-Net kaebus Tallinna Linnavalitsusele ettekirjutuse tegemiseks
 86. Tartu Halduskohus 13.12.2007 kohtuasi 3-07-1567 Tarvastu Vallavalitsuse ja Helle Rõõmu (Rõõm) kaebused Viljandimaa Keskkonnateenistuse 06.07.2007.a korralduse nr 1399 „Keskkonnamõju hindamise aruande heakskiitmine“ tühistamiseks

87. Tartu Halduskohus 24.04.2008 kohtuasi nr 3-07-2315 OÜ Põlva Peekon (registrikood:10601611 Lutsu küla 63309 Põlva vald, Põlva maakond) esindaja advokaat Karl Kask kaebus Väike-Maarja Vallavalitsuse toimingule: tuvastada, et PRT kehtestamisega ja KMH algamisega viivitamine oli 05.03.2007.a kuni 17.10.2007.a õigusvastane; Väike-Maarja Vallavalitsuse 09.10.2007.a korralduse nr 460 kinnitatud PRT punktide 16; 18.1; 25; 32.1; 32.2; 32.4 ja 32.5 tühistamiseks ning kohustada vastustajat PRT-d tühistatud osas uuesti läbi vaatama viie (5) päeva jooksul kohtuotsuse jõustumise päevast arvates, kui kohus leiab, et tühistatud osas või mõnes sellest on PRT uus läbivaatamine vastustaja pädevuses ja vajalik enne, kui selgub farmi poolt avaldatav keskkonnamõju
88. Tartu Halduskohus 29.06.2007 kohtuasi nr 3-07-257 Heino Kikkase kaebus Otepää Vallavalitsuse ja Valgamaa Keskkonnateenistuse toimingute peale seoses projekteerimistingimuste määramisega
89. Tartu Halduskohus 30.11.2007 otsuse p 2 kohtuasjas 3-07-69 Tartu Ülikooli kaebus Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri - Planeerimise Ameti 07. detsembri ja 19. detsembri 2006.a otsuste osaliseks tühistamiseks ning Narva Linnavalitsuse kohustamiseks ehitusloa väljastamiseks