

# Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades

*Kas vallad ja linnad juhivad ruumilise planeerimise  
teel ise oma arengut?*



# Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades

*Kas vallad ja linnad juhivad ruumilise planeerimise teel ise oma arengut?*

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris detailplaneeringute koostamise korraldamist kohalikes omavalitsustes 2006.–2007. aastal. Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas valdade ja linnade tegevus selles valdkonnas on seaduslik ja läbipaistev.

Auditi valimisse kuulus 15 linna ja valda, kes auditeeritud perioodil tegelesid aktiivselt planeerimisega. Maavalitsuste andmetel koostati nendes detailplaneeringuid rohkem kui Eesti omavalitsuses keskmiselt. Valimis oli esindatud oma olemuselt erinevaid detailplaneeringuid, seda nii tiheasustusega linnadest kui ka hajaasustusega valdadest.

### Miks on see maksumaksjatele oluline?

Majanduskasvuga kaasnenud kinnisvaraturu kõrgperioodil tugevnes oluliselt eri huvirühmade surve arendustegevuseks, mille tulemusel kehtestati riigis aastas kokku üle 1000 detailplaneeringu. Praeguseks laiuvad nii mõnelgi pool kiirustades ja läbi mõtlemata sobimatusse looduskeskkonda rajatud uuselamurajoonid, mis senini elanikke ootavad. Probleeme tekitavad nende juurde välja ehitamata jäänud teed ja trassid või omavalitsuse suutmatus tagada uuelanikele vajalikul hulgal lasteaia- ja koolikohti jms. Lisaks ei ole omavalitsused suutnud tagada kogukonna jaoks tasakaalu parima elukeskkonna ning äri-, kaubandus- ja tootmishoonete nõudluse vahel. Kui omavalitsuse arengusuunad pole üldisemas planeeringus kokku lepitud ja arengut kavandatakse üksikute detailplaneeringutega, ei ole kogukonna liikmete huvid kaitstud, kuna inimestel puudub kindlus ümbruskonna arengu suhtes. Näiteks võib looduskunis kohas asuv maakodu muutuda ühtäkki osaks kompaktselt hoonestusest või üksikelamu leida end ümbritsetuna korterelamutest. On oluline, et planeerimist korraldavad vallad ja linnad oleksid võimalikuks järgmiseks kinnisvaraarenduse kõrgajaks paremini valmis kui möödunud perioodil.

Eestis kavandatakse detailplaneeringutega siiani ka selliseid olulisi inimeste igapäevast elukeskkonda mõjutavaid objekte (nt tuulepark, strateegilised teed), mida oma olemuse poolest tuleks kavandada kas maakondliku planeeringu või riikliku teemaplaneeringuga. Sellise tegevuse tulemuseks võib olla oluline kahju nii kohalikule elanikule, omavalitsusele kui ka arendusest huvitatud isikule.

### Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditi tulemusel leidis Riigikontroll, et vallad ja linnad ei ole suutelised ära kasutama neile seadusega antud mõjutusvahendeid tervikliku ja läbimõeldud arengu suunamiseks oma territooriumil, sest nad ei koosta detailplaneeringuid ise või ei juhi nende koostamist. Kuna puudub

koondülevaade planeeringutest, ei saa huviline kindel olla, et kogu info kavandatavast arengust elukeskkonnas on talle soovi korral kättesaadav. Riigikontrolli hinnangul on kohalikud omavalitsused detailplaneeringute koostamisel süstemaatiliselt rikkunud mitmeid õigusnorme.

Õigusaktid jätavad planeeringute menetlemisel kohalikule omavalitsusele väga suure kaalutusõiguse ja tõlgendamisruumi. Loomingulise iseloomuga planeerimistegevus põrkub aga igapäevaelus tihti formaaljuriidiliste õigusnormide erinevale tõlgendamisele ja sellega seonduvatele vaidlustustele, mille tõttu on nii planeerimistegevust koordineerivad kui ka selle üle järelevalvet tegevad riigiasutused tõdenud, et planeerimine tervikuna ei toimi.

### **Olulisemad Riigikontrolli tähelepanekud on järgmised:**

- **Kasutusel olev kolmeastmeline planeerimissüsteem – riik, maakond, kohalik omavalitsus – ei toimi.** Valdadel ja linnadel pole tihti oma planeeringute koostamisel võimalik arvesse võtta suurema üldistusastmega ja oluliste strateegiliste objektide asukohti hõlmavat planeeringut, kuna viimaseid pole veel koostama asunud. Inimeste liikumis- ja elukeskkond on niivõrd laienenud, et põhilise planeerimistegevuse korraldamine praeguste valla- või linnasuurustest territooriumidest lähtuvalt ei taga inimeste elukeskkonna mõjurite seostatud arvestamist, kuna omavalitsuste planeerimisalane koostöö ja selle suunamine regionaalsel tasandil valdavalt ei toimi. Riigikontrolli hinnangul tuleks kaaluda planeerimissüsteemi arendamist selliselt, et kõigile planeerimistasanditele jätkuks pädevaid spetsialiste.
- **Ligikaudu pooltel valdadest ja linnadest puudus auditeeritud perioodil ruumilise arengu põhimõtteid kujundav üldplaneering või ei pidanud auditeeritud ise oma üldplaneeringut enam ajakohaseks. Puuduva, vananenud või liiga üldise üldplaneeringu korral määravad valla või linna arengu detailplaneeringud, mis põhinevad üksikutel huvidel, mitte kogukonna kokkuleppel.** Üldplaneeringu puudumise eest valdadele ja linnadele sanktsioone seadusega kehtestatud ei ole. Vananenud üldplaneeringu korral on selle muutmine detailplaneeringutega saanud aga erandi asemel reegliski ning muudatusi valdavalt üldplaneeringusse ei kanta.
- **Enamik auditeeritud valdu ja linnu ei suuda tihti enne detailplaneeringu üle otsustamist veenduda, kas planeering vastab õigusaktidele ja planeerimise eesmärkidele.** Kuna auditeeritud ei suuda tagada, et detailplaneeringutes sisalduv info esitataks neile otsustamiseks ühetaoliselt ja arusaadavalt, peavad nad oluliseks, et riik standardiseeriks detailplaneeringute koostamise vorminõuded ja annaks suuniseid meetoodika osas. Kui riik peab oluliseks planeeringute kvaliteedi parandamist, peab ta olema suuteline pakkuma Eesti olusid arvestatavaid juhendmaterjale. Riigipoolsete suuniste andmisel peaks Siseministerium arvestama, et planeerimisjuhtnõore tuleks anda jooksvalt, arvesse võttes õiguskeskonna arengut ning kohtute ja muude institutsioonide seisukohti.
- **Vallad ja linnad on detailplaneeringute koostamise sisulise juhtimise valdavalt usaldanud planeeringust huvitatud isikule.**

Seaduses detailplaneeringute koostamise tellimisele seatud piirangud ei täida oma eesmärki, neid täidetakse formaalselt ja tegelikkuses olid valdava enamiku detailplaneeringute rahastajateks detailplaneeringust huvitatud isikud. Selle üheks põhjuseks on valdade ja linnade puudus spetsialistidest, kes üleantud tegevusi ise teeksid.

- **Vallad ja linnad ei pea oluliseks tegeleda süsteemselt detailplaneeringute keskkonnaaspektidega ega selgitada välja, millal on vaja hinnata planeeringute keskkonnamõjusid.** Ainult üksikutel juhtudel on kasutatud ekspertide abi ning vaid väheste detailplaneeringute puhul korraldatud keskkonnamõju strateegiline hindamine, sedagi valdavalt riikliku keskkonnaametkonna surve tõttu. Keskkonnamõju hindamine pole praktikas osutunud omavalitsustele otsuste tegemisel oluliseks infoallikaks ning kasulikuks abivahendiks. Süsteemituse olulisemateks põhjusteks on raskesti mõistetav keskkonnamõju hindamist koordineeriv seadus ja eri osapoolte rollide ebaselgus. Keskkonnamõju hindamist ja planeerimist koordineerivad eri ministriumid, kelle koostöö protsesside ühitamiseks pole toimunud. Samas on keskkonnamõju hindamine keskendunud ainult kitsas tähenduses looduskeskkonnaga seotud mõjudele, arvestamata jäetakse aga sotsiaalsed, majanduslikud jms mõjud.
- **Oma detailplaneeringud on auditeeritud teinud kättesaadavaks väga erineval viisil ja ulatuses, mistõttu puudub avalikkusel süsteemne ülevaade kogu riigi planeeringutest.** Paljud vallad ja linnad ei ole informeerinud kõigist planeeringutest alati ka maavanemat, mistõttu pole koondatud teave kättesaadav maavalitsustest. Lahenduseks võiks olla üleriigilise ruumilise planeerimise infosüsteemi rakendamine, mille loomisega on juba alustatud. Infosüsteem aitab tagada huvitatud isikute kaasamise, nende õigeaegse informeerimise.

Riigikontroll on seisukohal, et käesolevas aruandes soovitud elluviimine üksi ei taga planeerimissüsteemi parandamist. Toimiv planeerimissüsteem eeldab riiklike ja maakondlike planeeringute korrastamist, mis on eelduseks kvaliteetsete üld- ja detailplaneeringute kehtestamisele omavalitsustes. Selleks et kohalikud omavalitsused suudaksid ise oma detailplaneeringute koostamist juhtida ega oleks vaid arendajate ripatsiks, tuleb läbi viia reform, mis muudaks nad tugevaks ja võrdseks partneriks riigiga suhtlemisel.

#### **Auditeeritute, regionaalministri ja keskkonnaministri vastused:**

Enamik auditeerituid andis soovitudele vastused ja kirjeldas rakendatavaid abinõusid, mõni auditeeritu vastas soovitudele üldiselt. Riigikontroll tõstab esile regionaalministri ja Pärnu Linnavalitsuse sisukaid vastuseid, mis soovitude kõrval käsitlevad ka planeerimisprobleeme ja võimalikke lahendusi laiemalt. Eraldi tuleks ära märkida detailplaneeringute keskkonnamõju strateegilise hindamisega seonduvat, kus soovitud tehti nii regionaal- kui keskkonnaministrile, kelle omavahelises koostöös tuleks probleemid lahendada. Mõlemad ministrid aktsepteerisid soovitusi, kuid lahenduste leidmisel nägid siiski üksteisest erinevaid lahendusi. Seejuures on keskkonnaministri meelest lahenduse leidmine võimalik tunduvalt kiiremini, kui regionaalminister seda ette

pani, s.o juba käesoleva aasta lõpuks ettevalmistatavas seadusemuudatuses.

**Regionaalminister** pidas auditeerimiseks valitud teemat ja toodud näiteid ülimalt asjakohaseks, leides, et kogutud materjal edastab adekvaatselt probleeme ning on abiks edasisel planeerimistöös ja -kultuuri parandamisel. Minister rõhutas, et väga suure kaalutusruumiga planeerimine eeldab kaalutusotsuste teadlikku ja asjakohast langetamist. Seega eeldab planeerimisseadus ja kogu Eesti planeerimissüsteem, et kohaliku omavalitsuse tasandil on planeerimisotsuste tegijad saanud asjakohase hariduse ning kaalutusotsuseid suudetakse langetada kvaliteetselt, kõiki asjaolusid silmas pidades ning pikaajalist perspektiivi arvestades. Planeerimises esinevate puuduste olulisteks põhjusteks peab minister nii planeeringutealast vähest kodanikuharidust, mis mõjutab muu hulgas elanikkonna (avalikkuse) suutlikkust planeeringutes osaleda, kui ka meetodiliste materjalide vähesust, mis aitaksid muuta kaalutusotsused kvaliteetsemaks.

**Pärnu Linnavalitsus** leidis, et üleriigilise ruumilise planeerimise infosüsteemi loomine ja planeeringute vorminõuete koostamine peaks käima koostöös kohalike omavalitsustega. Samuti tuleks detailplaneeringute sisulise kvaliteedi parandamiseks teha seadusandjal koostööd erialaspetsialistide organisatsioonidega (nt Eesti Arhitektide Liit), kellega koostöös täpsemalt määrata, kes ja millistel juhtudel võib üldse detailplaneeringut koostada. Samuti oleks Pärnu Linnavalitsuse hinnangul vajalik seaduses täpsustada kohaliku omavalitsuse rolli ja õigusi detailplaneeringu menetlemisel ja määrata, kas kohalik omavalitsus on seal pigem kontrollifunktsiooni täitja või on tema ülesanne linna kui terviku arengus aktiivselt kaasa rääkida. Arvestades praeguseni toimivat planeerimispraktikat, jätab Pärnu Linnavalitsuse arvates linnade kui terviku planeerimine tõsiselt soovida.

**Tallinna Linnavalitsus** leidis, et Tallinna linnas menetletakse detailplaneeringuid vastavalt kehtivale õigusele ja parimal võimalikul moel.

**Valga Linnavalitsus** märkis, et aktsepteerib Riigikontrolli soovitusi. Soovitused, mis on aruandes tehtud keskkonnaministrile ja regionaalministrile, abistavad Valga Linnavalitsuse hinnangul kohalikku omavalitsust planeerimisseaduse tõlgendamisel ja rakendamisel ning keskkonnamõtjude strateegilise hindamisega seotud otsuste tegemisel.

**Ülenurme Vallavalitsus** leidis, et aruandes on piisava põhjalikkusega käsitletud kitsaskohti valdade ja linnade planeerimistegevuses. Soovitused on asjakohased ning rakendatavad abinõud vajalikud.

**Pärsti Vallavalitsuse** hinnangul on aruandes esitatud järeldused informatiivsed ja kasulikud ning vallavalitsus pöörab tõstatatud probleemidele ja järeldustele oma planeeringuid menetledes kindlasti tähelepanu. Näiteks märgiti, et vald on juba hakanud välja töötama lahendust, kuidas reguleerida lepingutes detailplaneeringute elluviimisega seotud kohustusi.

**Muhu Vallavalitsus** märkis, et auditeeritud perioodiga võrreldes on detailplaneeringute koostamises ja korraldamises toimunud mitmeid muudatusi. Mõningad aruandes välja toodud puudused on praeguseks kõrvaldatud, neist olulisem on Muhu valla üldplaneeringu kehtestamine.

## Sisukord

<b>Valdkonna ülevaade</b>	<b>6</b>
<b>Planeeringute kättesaadavus</b>	<b>8</b>
Planeeringutest puudub süsteemne ülevaade	8
<b>Kohaliku arengu suunamine detailplaneeringutega</b>	<b>10</b>
<b>Üldplaneeringud ja nende muutmine detailplaneeringutega</b>	<b>10</b>
Mõnel vallal puudub siiani üldplaneering	10
Arengut suunatakse üldplaneeringut järjepidevalt muutvate detailplaneeringutega	12
Mõned üldplaneeringud on liiga üldised	13
Detailplaneeringutega tehtud muudatusi ei kanta üldplaneeringutesse	14
<b>Detailplaneeringute koostamise alused valdades ja linnades</b>	<b>18</b>
<b>Detailplaneeringute sisu- ja vorminõuded</b>	<b>18</b>
Detailplaneeringute koostamise alused ei taga arusaadavaid planeeringuid	18
Auditeeritud vallad ja linnad ei järgi alati oma ehitusmääruses sätestatud	19
<b>Detailplaneeringute menetlemine</b>	<b>20</b>
Detailplaneeringute algatamisega seonduv põhjustab segadust	20
Detailplaneeringute eesmärgid ei selgu ka ajalehtedest	24
Detailplaneeringute menetlemine lihtsustatud korras pole läbipaistev	25
Detailplaneeringutele antud kooskõlastused pole tihti sisulised	26
Kogukonna kaasamine planeerimismenetlusse ei ole piisav	27
<b>Detailplaneeringute koostamise ja elluviimise rahastamine</b>	<b>29</b>
Piirangud detailplaneeringute tellimise üleandmisele ei toimi	29
Planeeringu elluviimisega seotud kohustuste üleandmisel arendajale ei suudeta nende täitmist tagada	32
Detailplaneeringute elluviimiseks puuduvad tähtajad	33
<b>Keskkonkaalutlustega arvestamine detailplaneeringutes</b>	<b>34</b>
<b>Detailplaneeringute keskkonnamõju</b>	<b>35</b>
Keskkonnatingimused detailplaneeringutes on formaalsed	35
Keskkonnamõju strateegiline hindamine on planeerimisega halvasti ühitatav	35
Keskkonnamõju strateegiline hindamine toimub arendajast sõltuvalt ja omavalitsus ei vastuta selle eest	40
<b>Riigikontrolli soovitusel ning keskkonnaministri, regionaalministri ja auditeeritute vastused</b>	<b>42</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>49</b>
Auditi eesmärk	49
Hinnangu andmise kriteeriumid	49
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid detailplaneeringutega seotud valdkonnas</b>	<b>51</b>
<b>Lisa B. Auditi käigus tehtud intervjuud</b>	<b>59</b>
<b>Lisa C. Fookusrühma kokkuvõte</b>	<b>60</b>

## Valdkonna ülevaade

**Üldplaneering** koostatakse kogu valla või linna territooriumi või selle osade kohta.

Allikas: PlanS, § 8 lg 1

**Detailplaneering** koostatakse lähiaastate ehitustegevuse ja maakasutuse aluseks valla või linna territooriumi osa kohta.

PlanS, § 9 lg 1

**Õigus heale haldusele** – igaühel on õigus sellele, et tema küsimusi käsitletakas asutustes erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul.

Allikas: Euroopa Liidu põhiõiguste harta

1. Ruumilise planeerimise korraldamine oma territooriumil on kohaliku omavalitsuse ülesanne. Eestis on kasutusel mitmeastmeline planeerimissüsteem, kus üldisem planeering peab olema aluseks suurema täpsustusastmega planeeringu koostamisel. Sellesse planeeringute süsteemi kuuluvad üleriigiline planeering, maakonnaplaneering, valla või linna **üldplaneering** ning **detailplaneeringud**. Nimetatud planeeringutest kuulub üldplaneeringute ja detailplaneeringute koostamise korraldamine kohaliku omavalitsuse pädevusse.

2. Detailplaneeringute koostamist, menetlemist, kehtestamist ja järelevalvet reguleerib planeerimisseadus (edaspidi ka PlanS). Lisaks planeerimisseadusele võib detailplaneeringu koostamise vajadus tulla veel mitmest eriseadusest<sup>1</sup>. Detailplaneeringu menetlusetapid on detailplaneeringu koostamise algatamine ja koostamine, vastuvõtmine ja kehtestamine. Kõikidel etappidel on oluline kaasata avalikkus protsessi.

3. Detailplaneeringu koostamine algab detailplaneeringu algatamisega. Koostamise käigus valitakse planeeringulahendus maakasutus- ja ehitustingimuste seadmiseks. Detailplaneeringu vastuvõtmisega kinnitab omavalitsus, et planeering vastab valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele ja õigusaktidele. Enne detailplaneeringu kehtestamist on planeeringu avaliku väljapaneku käigus võimalik kõigil osaleda planeerimises vastuväidete ja ettepanekute kaudu. Planeeringu menetlemisel on oluline arvestada haldusmenetluse seaduses sätestatud ja **hea halduse tava**. Juhul kui detailplaneeringuga kavandatakse olulise keskkonnamõjuga objekte, tuleb planeerimise käigus hinnata mõju ümbritsevale keskkonnale.

4. 2006. ja 2007. aastal algatati maavalitsuste andmetel Eestis kokku üle 4000 detailplaneeringu ning kehtestati üle 2000 detailplaneeringu.<sup>2</sup> Peamiselt oli nende planeeringute koostamise eesmärgiks jagada maa-alad kruntideks ja määrata ehitamiseks tingimused.

5. Planeerimisvaldkond on Eestis seotud mitme ministeeriumi valitsemisalaga. Planeerimistegevust koordineerib üleriigiliselt Siseministeeriumi haldusalas regionaalminister, maakasutust ja maaomandisuhteid ning planeeringute keskkonnamõju hindamist Keskkonnaministeerium, planeeringutejärgset ehitustegevust aga Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

6. Planeerimisprotsessis on oluline roll maavanematel, kelle pädevuses on korraldada planeerimist ja teha selle üle järelevalvet maakonnas. Detailplaneeringute üle teeb maavanem järelevalvet siis, kui need pole

---

<sup>1</sup> Näiteks ehitusseadus, maakatastriseadus, veeseadus, looduskaitseadus, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimise seadus, kinnisasja sundvõõrandamise seadus, maareformi seadus, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus jt.

<sup>2</sup> Informatsioon baseerub maavalitsuste poolt Riigikontrollile esitatud andmetel. Täpseid andmeid pole võimalik esitada, sest kohalikud omavalitsused ei täida alati oma kohustust informeerida maavalitsust oma detailplaneeringutest.



üldplaneeringuga kooskõlas (sh kui üldplaneering puudub) või on vaja tegeleda detailplaneeringutele esitatud vastuväidete lahendamisega. Kohalikud omavalitsused peavad maavanemat informeerima kõikide detailplaneeringute algatamisest ja kehtestamisest.

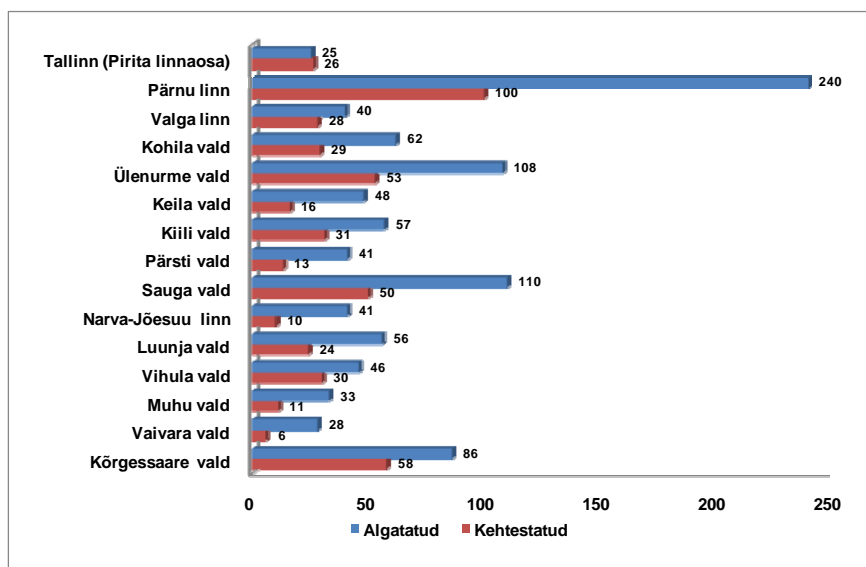
7. Üldise planeerimist puudutava seadusandliku raamistiku on Eesti suuresti üle võtnud Põhjamaadest, kus kohaliku omavalitsuse omanduses oleva maa osakaal on suur ning omavalitsusel seetõttu suurem huvi suunata detailplaneeringute koostamist. Eestis on omavalitsuse omandis väga vähe maad, mistõttu on valdadel ja linnadel piiratud võimalused kavandada objekte kogukondlikke huve arvestades ning tihti valitsevad erahuvid avalike huvide üle. Samuti on suur osakaal jätkuvalt riigi omandis oleval reformimata maal, mille osas pole plaanid kohalikul omavalitsusel teada.

**Lihtsustatud korras** menetlemisel võib detailplaneeringu koostamisel loobuda avalikustamise nõudest, asendades selle planeeritava krundi ja naaberkruntide omanike kooskõlastustega seaduses sätestatud juhtudel.

Allikas: PlanS, § 22

8. Riigikontroll analüüsis auditi käigus 15 valla või linna aastatel 2006–2007 menetletud detailplaneeringuid, kokku analüüsiti 166 detailplaneeringut. Nendest detailplaneeringutest 18 olid menetletud **lihtsustatud korras** ja 40 olid valla või linna üldplaneeringut muutvad. Täpsemad andmed valimisse kuulunud detailplaneeringute kohta leiab auditiaruande lisast A.

**Joonis 1. Aastatel 2006–2007 algatatud ja kehtestatud detailplaneeringute arv auditeeritud valdades ja linnades**



Allikas: Auditeeritud valdade ja linnade andmed Riigikontrollile

9. Suurimad valimisse kuulunud planeeringualad olid näiteks Loode-Pärnu tööstus- ja äripiirkonna ning kahe uue elumupiirkonna kujundamine Pärnu linnas, Tartu lennuvälja rekonstrueerimine Ülenurme vallas, Pedeli virgestusala rajamine Valga linnas ja ligi 300 elamu- ja ärikrundi planeerimine Vaivara vallas Tõrvajõe külas.

10. Valimisse kuulunud suurimas kohalikus omavalitsuses – Tallinna linnas – olid auditeeritud perioodil linnaosad. Riigikontroll analüüsis oma valimi raames Pirita linnaosa detailplaneeringuid. Audititoimingud sooritati aga Tallinna Linnaplaneerimise Ametis, kuna planeeringute koostamise korraldamist ei koordineeri Tallinnas linnaosa valitsused, vaid amet, kuhu koondatakse ka menetluses olevad ja menetletud planeeringumaterjalid.

11. Riigikontroll on ka varem planeeringutega seonduvat käsitletud: 2007. aastal auditiaruandes „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal” ning 2008. aastal ülevaates valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest. Auditis tõdeti, et ranna- ja kaldaalale ehitiste planeerimisel ei kaasata piisavalt avalikkust, mistõttu ei ole loodusväärtused ja muud avalikud huvid erahuvide ega ebaseadusliku ehitamise eest piisavalt kaitstud. Samuti selgus, et maavanema järelevalve detailplaneeringute üle ei ole tõhus. Ranna- ja kaldaväärtusi võidakse seeläbi kahjustada ulatuses, mida on hiljem kulukas või võimatu taastada.

## Planeeringute kättesaadavus

### Planeeringutest puudub süsteemne ülevaade

12. Selleks et tagada huvitatud isikute kaasamine, nende õigeaegne informeerimine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus, on oluline, et vallal või linnal oleks olemas süstematiseeritud info algatatud, vastuvõetud ja kehtestatud planeeringute kohta ja see oleks avalikkusele kättesaadav.<sup>3</sup>

13. Üldplaneeringu kehtestanud auditeeritud valdadel ja linnadel (vt tabel 1) oli planeering alati kättesaadav kohapeal paberil ning enamjaolt ka veebilehelt. Ainsana ei ole suutnud veebilehel üldplaneeringut kättesaadavaks teha Sauga vald, kus planeeringu kehtestamisest on möödunud enam kui kümme aastat.

14. Detailplaneeringute kohta polnud info kättesaadav Kiili, Luunja, Muhu ja Sauga valla veebilehtedelt. Samas leidub ka valdu ja linnu, kes on loonud ja avalikkusele kättesaadavaks teinud detailplaneeringute registrid<sup>4</sup>, mis sisaldavad elektroonilisi materjale planeeringu ja sellega seotud menetluskohast dokumentide kohta. Heaks näiteks saab siinkohal pidada Vaivara ja Kohila valla ning Tallinna, Pärnu ja Valga linna andmestikku.<sup>5</sup> Ülejäänud valdadel ja linnadel oli veebilehelt kättesaadav valdavalt vaid planeeringute nimekiri. Mõnes auditeeritud vallas on planeeringute register küll kasutusel, kuid avalikkus sellele ligi ei pääse.

15. Kuigi mõni vald ja linn on loonud andmebaasi, et teha oma planeeringud avalikkusele kättesaadavaks, puuduvad suuremal osal omavalitsustest siiski infosüsteemi loomiseks eraldi ressursid. Paljude valdade ja linnade arvates on vajalik luua üleriigiline planeeringute

<sup>3</sup> PlanS § 3 lg 1 kohaselt on planeeringute koostamine avalik. PlanS § 14 lg 2 kohustab omavalitsust tagama planeeringu käigus kogutud andmete kättesaadavuse huvitatud isikutele. PlanS § 28 kohaselt on igal õigustatud isikul õigus tutvuda kohalikes omavalitsustes kehtestatud üld- või detailplaneeringuga.

<sup>4</sup> Riigikontroll ei hinnanud, kas need registrid vastavad avaliku teabe seadusele.

<sup>5</sup> Näiteks Vaivara valla registris on ära toodud detailplaneeringu pass, millest saab ülevaate kogu planeerimisest. Lisaks on kaardimaterjal seotud Maa-ameti GIS rakendusega, mis võimaldab vaadata planeeringut otse Eesti aluskaardilt. Pärnu linna registris on ära toodud kogu vajalik info nii õigusaktide kui ka lähteülesannete ja kaardimaterjalide kohta. Tallinna linna registrist on samuti suur osa detailplaneeringutega seonduvaid materjale kättesaadav, kuid enamikul juhtudel on puudu seletuskirjad.

### Kas teadsite, et

mõnel auditeeritud valdadel puudub terviklik ülevaade oma detailplaneeringutest ja nendega seotud materjalidest. Näiteks osutusid Narva-Jõesuu linna esitatud andmed Riigikontrollile suures osas ebatäpseteks.

Valga Linnavalitsusel puudus aga planeerimisvaldkonna eest vastutava ametniku vahetuse tõttu teave mitmete detailplaneeringute koostamisega seotud dokumentide olemasolu kohta.

infosüsteem, et inimesed saaksid planeeringute kohta ühetaolist infot ja omavalitsused teada naaberomavalitsuste planeeringutest. Ka planeerimistegevust jälgivad kodanikuühendused<sup>6</sup> ja mõningad maavalitsused pidasid ühtset infosüsteemi vajalikuks. Ka Riigikontrolli arvates ei ole mõistlik välja arendada igas praeguse suurusega omavalitsuses oma registrit või infosüsteemi.

### Kas teadsite, et

Siseministerium on 2009. a veebruaris püstitanud ülesande luua üleriigiline ruumilise planeerimise infosüsteem. Selle ettevalmistamise on kaasatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi, Maa-ameti ning mõnede kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste esindajad.

Vabariigi Valitsuse eesmärgiks 2007.–2011. aasta tegevusprogrammi kohaselt on teha planeeringudokumentid kõikidele kättesaadavaks.

16. Seni on riigi poolt pakkunud omavalitsustele võimalust planeeringute avalikustamiseks üksnes Maa-amet, seda oma planeeringute kaardirakenduse kaudu. Osa valdu ja linnu on sel teel oma planeeringud ka avalikustanud. Üleriigilise planeeringute infosüsteemi loomise peamiseks takistuseks on Maa-ameti hinnangul olnud see, et planeeringuid koostatakse erinevas digitaalses formaadis ja neile kantakse eri andmekihte, seda eeskätt üldplaneeringute puhul, mis sisaldavad rohkem andmekihte.

17. Kuna vald või linn on kohustatud planeeringutest informeerima ka maavanemat, peaks viimasel olema ülevaade kõigi maakonnas algatud ja kehtestatud üld- ja detailplaneeringutest<sup>7</sup> ning asjakohane info tuleks avalikkusele kättesaadavaks teha ka maavalitsuste kaudu. Paraku võib auditeeritud valdade ja linnade baasil tõdeda, et kõikidel maavanematel ei ole alati maakonna omavalitsustes kehtestatud detailplaneeringutest terviklikku ülevaadet, kuna nii mõnigi omavalitsus annab detailplaneeringute algatamisest ja kehtestamisest teada valikuliselt (näiteks informeeriti maavanemat ainult üldplaneeringut muutmata detailplaneeringutest või sõltus info edastamine vastutava ametniku töökoormusest). Suuremaid probleeme maavanema teavitamisega oli auditeeritavatest Kiili, Kohila, Kõrgessaare, Luunja, Muhu, Sauga ja Ülenurme vallal ning Narva-Jõesuu linnal.<sup>8</sup> Detailplaneeringute algatamisest informeeriti maavanemat sealjuures vähem kui kehtestamisest.

18. Riigikontrolli arvates ei ole praegu kasutuses olevate meetmetega planeeringute kättesaadavus tagatud. Vajalik oleks võtta kasutusele üleriigiline ruumilise planeerimise infosüsteem ning määrata kindlaks minimaalne andmestik, mis peaks sellest olema kättesaadav. Infosüsteem peaks soodustama planeeringute koostamist ka ühtses formaadis.

19. **Riigikontrolli soovitus regionaalministrile:** Jätkata koostöös teiste riigiasutustega üleriigilise ruumilise planeerimise infosüsteemi väljatöötamist, tagada nimetatud infosüsteemist selle valmimisel kõikide kehtestatud ja menetluses olevate planeeringute kättesaadavus ja informeerida loodavatest lahendustest ka kohalikke omavalitsusi.

<sup>6</sup> Näiteks MTÜ Eesti Roheline Liikumine ja Eesti Arhitektide Liit.

<sup>7</sup> PlanS, § 12 lg 5 ja § 25 lg 5.

<sup>8</sup> Riigikontroll küsis 2008. a algul maakonna valdades ja linnades menetletud detailplaneeringute kohta andmeid ka maavalitsustelt ning tegi asjakohased järeldused maavanematelt ning kohalikest omavalitsustest saadud andmeid võrreldes.

**Regionaalministri vastus:** Riigi tasandil on Siseministeeriumi poolt ette valmistatud eeltaotlus projektile, mille eesmärgiks on ruumiinfo süstematiseerimine ja korrastamine ja mis saab realiseerumisel sisaldama muu hulgas informatsiooni kehtestatud planeeringute kohta. Infosüsteem võimaldaks omavalitsustel ja teistel avalikel institutsioonidel kiirendada ja parandada ruumiga seotud otsuste tegemist ning eraõiguslikel isikutel kiirendada ja parandada planeeringutes osalemist või oma ettepanekute kaalumist. Loodavad lahendused peavad olema kasutatavad kvaliteetse toetusena omavalitsuse tasandil ning nende põhimõtete väljatöötamisse kaasatakse kahtlemata ka kohalikke omavalitsusi.

**Pärnu Linnavalitsuse kommentaar:** Omavalitsuste kogemuse kaasamine aitaks kaasa sellele, et infosüsteem oleks ühtne, hakkaks reaalselt tööle ja olemasolevad andmed saaks uude süsteemi valutult üle kantud.

**Muhu vallavalitsuse kommentaar:** Muhu vald nõustub Riigikontrolli seisukohaga, et üleriigilise planeeringute infosüsteemi rajamine aitaks suurendada detailplaneeringute kohase informatsiooni kättesaadavust.

## Kohaliku arengu suunamine detailplaneeringutega

### Üldplaneeringud ja nende muutmine detailplaneeringutega



Kohila alevit läbib Keila jõgi. Pildil üle jõe asub Käänu planeeringuala, kuhu kavandatakse kolme üksikelamut. Tegemist on ainsa algatatud detailplaneeringuga, mis muudab Kohila vallas 2006. a kehtestatud üldplaneeringut.

Foto: Riigikontroll

20. Valla või linna territooriumi ruumilise arengu põhisuundade ja tingimuste määramine toimub üldplaneeringuga. Üldplaneeringuga määratakse detailplaneeringu kohustusega alad ja juhud ning üldplaneering on aluseks detailplaneeringute koostamisele nimetatud aladel ja maakasutus- ja ehitustingimuste seadmiseks väljaspool neid alasid.<sup>9</sup>

21. Kui kohalikul omavalitsusel ajakohane üldplaneering puudub, siis on tegemata ka selle koostamiseks vajalikud uuringud ja analüüsid, millest tuleks hiljem väiksemate maa-alade planeerimisel lähtuda. Tulemuseks on see, et kohalikku arengut suunatakse üksikute detailplaneeringutega, pidades silmas pigem nende koostamisest huvitatud isikute huve.

22. Praktikas suunatakse kohalikku arengut üldplaneeringu asemel detailplaneeringutega siis, kui

- üldplaneering puudub;
- üldplaneeringut muudetakse järjepidevalt detailplaneeringutega;
- üldplaneering on väga üldine ning sisulised maakasutus- ja ehitustingimused määratakse alles detailplaneeringutega.

### Mõnel vallal puudub siiani üldplaneering

23. Kohalikel omavalitsustel oli kohustus tagada linna või valla üldplaneeringu kehtestamine linnades hiljemalt 1. jaanuariks 2006 ning valdades hiljemalt 1. juuliks 2007.<sup>10</sup> Mingeid sanktsioone nimetatud

<sup>9</sup> PlanS, § 8 lg 1, lg 3 p 4 ja lg 7.

<sup>10</sup> PlanS, § 45.

kohustuste mittetäitmise eest ette ei ole nähtud. Üldplaneeringu ajakohasuse tagamiseks tuleb kehtestatud üldplaneering hiljemalt kuue kuu jooksul pärast kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi üle vaadata.<sup>11</sup>

### Kas teadsite, et

**Tallinna linn** vormistas viimase üldplaneeringu ülevaatamise otsuse peaaegu kaks aastat seaduses ettenähtust hiljem, pärast seda, kui sellele oli juhtinud oma kirjaga tähelepanu maavanem. Üldplaneeringu vaatas seejuures üle Tallinna Linnavalitsus (protokolliline otsus nr 10, 27.02.2008).

24. Auditeeritud valdadest ja linnadest oli üldplaneering auditeeritud perioodil kehtestamata veel neljal vallal<sup>12</sup>. Samuti ei olnud mõni üldplaneering auditeeritute endi kinnitusel oma sisult ajakohane, kuna ei vastanud enam nendele eesmärkidele, mis on seaduses üldplaneeringule esitatud. Enamik auditeeritud omavalitsusi nendest, kellel oli kohustus oma üldplaneering üle vaadata, oli selle üle vaadanud ja algatanud vajaduse korral ka uue koostamise. Aastal 2008 koostas Riigikontroll kõiki Eesti kohalikke omavalitsusi hõlmava ülevaate üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest.<sup>13</sup>

**Tabel 1. Auditeeritud valdade ja linnade üldplaneeringute seis**

KOV	Üldplaneeringu kehtestamise aasta	Üldplaneeringu ülevaatamise aasta	Menetluses oleva üldplaneeringu algatamise aasta
Tallinna linn	2001	2008	Pirita linnaosa ÜP 2001
Pärnu linn	2001	2006	2007
Valga linn	2007		–
Kohila vald	2006		–
Ülenurme vald	–		2003
Keila vald	2005	2006	–
Kiili vald	–		2004
Pärsti vald	2006		–
Sauga vald	1997	–	2006
Narva-Jõesuu linn	2000	2006	–
Luunja vald	2008		–
Vihula vald	2003	2006	–
Muhu vald	2008		–
Vaivara vald	1999	2006	2008
Kõrgessaare vald	2003	2006	–

Allikas: Riigikontroll omavalitsuste andmete põhjal

<sup>11</sup> PlanS, § 29 lg 3. Viimased kohaliku omavalitsuse volikogu valimised toimusid 16.10.2005.

<sup>12</sup> Muhu, Kiili, Luunja ja Ülenurme vald. Luunja valla üldplaneering kehtestati 26.06.2008 ja Muhu valla üldplaneering 17.10.2008.

<sup>13</sup> Riigikontrolli 19.06.2008. a ülevaade Riigikogule, kättesaadav Riigikontrolli veebilehelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)

## Kas teadsite, et

näiteks Sauga vallas aastatel 2006–2007 kehtestatud 50 detailplaneeringust muutsid 44 üldplaneeringut (kehtib alates 1997). Seejuures ei saadetud üldplaneeringut muutuva detailplaneeringuid enne kehtestamist maavanemale heakskiidu saamiseks.

## Kas teadsite, et

Riigikogu majanduskomisjonis arutlusele olevate muudatustega on kavas üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmise mõistet täpsemalt defineerida. Kava kohaselt on tegu detailplaneeringuga üldplaneeringu põhilahenduse muutmise järgmistel juhtudel:

- vastava maa-ala üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtfunktsiooni ulatuslik muutmine;
- üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamine;
- muu kohaliku omavalitsuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine.

Lisaks kavandatakse kohustust, et üldplaneeringut muutuva detailplaneeringu koosseisu peab kuuluma ettepanek muuta üldplaneeringus vastava osa teksti ja joonist.

Allikas: Riigikogu XI koosseisu eelnõu 410 SE

## Arenegut suunatakse üldplaneeringut järjepidevalt muutuva detailplaneeringutega

25. Kuna üldplaneering on aluseks kogu kohaliku ühiskonna arengule, siis peaks selle muutmine detailplaneeringutega olema erand ja toimuma üksnes põhjendatud vajaduse korral. Mõiste „põhjendatud vajadus“ on jäetud valla või linna kaalutlusõiguse alusel valdade ja linnade endi määratleda.<sup>14</sup> Üldplaneeringut muutuva detailplaneeringu määratlemine on oluline, kuna sellest sõltub detailplaneeringu menetluse käik ja see, kas detailplaneering tuleb saata enne selle kehtestamist maavanema järelevalvesse või mitte.

26. Auditeeritud valdadest ja linnadest on kõige enam detailplaneeringutega üldplaneeringut muudetud Vaivara, Vihula ja Sauga vallas ning Pärnu linnas. Enamikul juhtudel oli muutmise põhjuseks asjaolu, et üldplaneering ei olnud enam ajakohane.

27. Valdade ja linnade poolt Riigikontrollile auditi alguses saadetud andmetest ei tulnud alati välja, millal on tegemist üldplaneeringut muutuva detailplaneeringutega. Mitmel juhul ei osanud omavalitsused hinnata ja nende otsusest ega seletuskirjast ei selgunud, kas detailplaneering on üldplaneeringut muutev või mitte. See selgus alles auditeerimise käigus. Üheks põhjuseks, miks kohalikud omavalitsused ei suutnud kindlaks määrata, millal on tegemist üldplaneeringut muutuva detailplaneeringuga, on sellise juhuse väga üldine käsitlus seaduses.

28. Üldplaneeringut muutuva detailplaneeringud tuleb enne nende kehtestamist saata maavanemale heakskiidu saamiseks ja üldiselt on auditeeritud vallad ja linnad nimetatud detailplaneeringuid ka maavanema järelevalvesse saatnud. Mõnel juhul (nt Sauga ja Vihula vallas, Narva-Jõesuu linnas) ei olnud auditeeritud seda siiski alati teinud. Maavalitsuste esindajate seletuse kohaselt puuduvad neil ressursid, et kontrollida regulaarselt, kas kehtestatud detailplaneeringud on olnud üldplaneeringut muutuva või mitte.

29. Üksikud maavanemad olid kehtestatud detailplaneeringute üle teinud siiski ka järelkontrolli. Samas võimaldab järelkontroll osutada tähelepanu üksnes formaalsetele probleemidele, kuid ei välista ebaseaduslikult kehtestatud detailplaneeringute elluviimist. Näiteks tuvastas Ida-Viru maavanem maakonnas detailplaneeringute üle järelkontrolli tehes, et Narva-Jõesuu linn oli kehtestanud mitmeid üldplaneeringut muutuva detailplaneeringuid ilma maavanema järelevalvesse saatmata. Maavanema märgukirjast tingituna tunnistas Narva-Jõesuu linnavalitsus need detailplaneeringud kehtetuks vaatamata sellele, et vähemalt ühel maa-alal oli detailplaneeringu alusel ehitis juba püstitatud.

30. Riigikontrolli arvates on mitmetes auditeeritud omavalitsustes muudetud detailplaneeringutega üldplaneeringut ulatuses, mida ei saa pidada erandiks, vaid reeglits. Samuti ei ole praegune maavanema

<sup>14</sup> Õigusemõiste määratlematusest tingitud probleemidele on tähelepanu juhtinud õiguskantsler oma märgukirjas regionaalministrile planeerimisprobleemide ja ehitusprobleemide muutmiseks, august 2007).

järelevalve taganud, et üldplaneeringus sätestatud arvestatakse ja seda muudetak detailplaneeringutega ainult erandjuhtudel.



Üksikelamu võib end leida ümbritsetuna korterelamutest.

Foto: Riigikontroll

### Mõned üldplaneeringud on liiga üldised

31. Seadus sätestab üldplaneeringu koostamise eesmärkide loetelu, kuid konkreetsed kriteeriumid üldplaneeringu sisu kohta puuduvad.<sup>15</sup> Üldplaneering peab kajastama eesmärke selliselt, et teda saab aluseks võtta detailplaneeringu koostamisele aladel, kus see on vajalik.

32. Osa auditeeritud omavalitsustest oli oma üldplaneeringutes<sup>16</sup> teatud tingimused sõnastanud soovituslikult, kuigi üldplaneering ei tohiks olla olemuselt soovituslik dokument. Soovituslike tingimuste seadmisel, nagu näiteks elamukruntide minimaalsuurused, kaotavad need oma tähenduse ja nendest hakatakse kõrvale kalduma.<sup>17</sup>

33. Auditeeritud valdades ja linnades on üldplaneeringu täpsusaste erinev. Kõige vähem detailne on Tallinna linna üldplaneering. See kehtestati 2001. aastal eesmärgiga, et tulevikus kehtestavad linnaosad oma detailsemad üldplaneeringud, kuid enamikus linnaosades (sh auditiga hõlmatud Pirita) pole seda senini tehtud. Tallinna linn pidas auditeeritud perioodil vaid ühte Pirita linnaosa detailplaneeringut üldplaneeringut muutmaks, enamik arvati sõltumata nende eesmärkidest

#### Kas teadsite, et

Kõrgessaare vald on üldplaneeringus hoidunud teatud piirkondades maakasutuse piirangute esitamisest: need on tähistatud valge alana, mille sihtotstarve pole kindlaks määratud. See võimaldas koostada nendel aladel suvalisi detailplaneeringuid ilma üldplaneeringut muutmata.

#### Kas teadsite, et

Tallinna Kesklinna segahoonestusalale võib üldplaneeringu kohaselt ehitada kõiki hooneid, välja arvatud keskkonda saastavaid ettevõtteid.

Allikas: Tallinna linna üldplaneering

<sup>15</sup> PlanS, § 8 lg 3.

<sup>16</sup> Kõrgessaare vald, Valga ja Pärnu linn.

<sup>17</sup> RKHKo, nr 3-3-1-37-04 kohaselt on üldplaneeringul oluline roll maakasutus- ja ehitustingimuste kindlaksmääramisel, sest see on vastavat investeeeringut ja ehitust ettevalmistava detailplaneeringu aluseks ning vaatleb valla või linna arengut tervikuna.

üldplaneeringu vähese detailsuse tõttu sellega kooskõlas olevaks.<sup>18</sup> Tallinna linna liiga üldisele üldplaneeringule on tähelepanu juhtinud ka Harju maavanem.

34. Riigikontrolli arvates ei täida liiga üldine üldplaneering seaduses püstitatud eesmärgi – selle järgi pole võimalik suunata igakülgsest linna kui terviku arengut ja arvestada erinevate huvirühmade huve.

### **Detailplaneeringutega tehtud muudatusi ei kanta üldplaneeringutesse**

35. Avalikkusel peab olema ülevaade valla või linna territooriumil toimuvast ning üldplaneeringu kehtivast seisust. Kui detailplaneeringud muudavad üldplaneeringut, tuleb valdadel ja linnadel kanda asjakohased muudatused üldplaneeringusse.<sup>19</sup> Täpne kord selleks puudub.

36. Enamik auditeeritud valdasid ja linnasid<sup>20</sup> ei olnud detailplaneeringutega tehtud üldplaneeringu muudatusi üldplaneeringusse kandnud ja seega seadust ei täitnud. Positiivse näitena saab välja tuua Pärnu linna, kes vajaduse korral muutis üldplaneeringu maakasutusplaani digitaalselt, tagades sellega üldplaneeringu aktuaalsuse ja kättesaadavuse kõigile huvilistele. Lisaks on veebilehel märgitud kuupäevaliselt, millal üldplaneeringut muudeti, mis teeb võimalikuks jälgida üldplaneeringu varasemaid seise. Kõrgessaare vallas aga kanti üldplaneeringu muudatused käsitsi üldplaneeringu paberkaardile, mis ei võimalda avalikkust informeerida üldplaneeringu kehtivast seisust.

37. Kuna paljudes valdades ja linnades muudetakse üldplaneeringut tihti detailplaneeringutega, siis on oluline, et avalikkusel oleks ülevaade valla või linna territooriumil toimuvast operatiivselt kättesaadav. Kui üldplaneeringusse muudatusi sisse ei kanta, siis ei kajasta kättesaadav üldplaneeringu versioon kehtivat olukorda. Arvestades üldplaneeringu olulisust, ei piisa, kui infot on võimalik saada üksikute detailplaneeringutest või kehtiv üldplaneering kajastub ainult ametniku peas.

**38. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valdadele ja linnadele:** Tuua detailplaneeringu vastuvõtmise või kehtestamise otsustes välja, kas tegemist on üldplaneeringut muutva või sellega kooskõlas oleva detailplaneeringuga, ja kanda kõik muudatused üldplaneeringusse.

---

<sup>18</sup> Näiteks ei ole Tallinna linna hinnangul üksikute kortermajade (ca kuni kolme kortermaja) ehitamine väikeelamute maale üldplaneeringut üldjuhul muutev. Vastavalt Tallinna üldplaneeringu maakasutusplaanile on väikeelamute alal tegemist põhiliselt ühepere- ja ridaelamutele, samuti üksikutele väiksematele 3- kuni 4-korruseliste elamutele mõeldud alaga, kus võib paikneda elamupiirkonda teenindavaid asutusi ja väiksemaid kaubandus- teenindusettevõtteid; olemasolevate väikeelamute piirkondade tihendamine korterelamutega ei ole soovitatav.

<sup>19</sup> PlanS, § 24 lg 5.

<sup>20</sup> Tallinna linn, Narva-Jõesuu linn, Vaivara vald, Vihula vald, Sauga vald ja Keila vald. Mitmetel auditeeritud valdadel ja linnadel oli üldplaneering äsja kehtestatud, mistõttu ei olnud neil üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringuid menetletud ega vajadust muuta nende alusel üldplaneeringut.



**Tallinna Linnavalitsuse vastus:** Detailplaneeringu kehtestamise otsuses on reeglina välja toodud, kas tegemist on üldplaneeringut muutva või sellega kooskõlas oleva detailplaneeringuga. Spetsiifilisemad selgitused on tavaliselt lisatud kehtestamise otsuse seletuskirjas. Mis puudutab muudatuste kandmist üldplaneeringusse, siis Tallinna üldplaneeringu maakasutusplaan ehk põhijoonis on mõõtkavas 1:45 000. Kuna detailplaneeringud on valdavas enamuses kehtestatud krundile, siis ei ole neid võimalik põhijoonisel sellises mõõtkavas kujutada. Tallinna Linnaplaneerimise Amet plaanib koostada eraldi registrit, mis koondab andmed üldplaneeringut muutvatest detailplaneeringutest. Sellest registrist leiab siis edaspidi ka muudatuste sisu ning asukoha üldplaneeringu mõttes.

**Pärnu Linnavalitsuse vastus:** Pärnu Linnavalitsus on alati toonud välja, kas kehtestatav detailplaneering muudab üldplaneeringut ja millises osas seda antud eelnõuga tehakse. Maakasutuse osas viiakse üldplaneeringusse ka muudatused jooksvalt sisse.

**Kohila Vallavalitsuse vastus:** Viimase kahe aasta jooksul oleme planeeringutega seonduvates haldusdokumentides fikseerinud lahenduse vastavust või mittevastavust üldplaanile. Kui kehtestatakse mõni üldplaani muutev detailplaneering, siis tehakse vastav parandus vallamajas oleval üldplaneeringu paberandjal ja kodulehel avaldatud üldplaneeringu maakasutuse joonisel.

**Ülenurme Vallavalitsuse vastus:** Detailplaneeringute algatamise, vastuvõtmise ja kehtestamise otsustes on vaja välja tuua, kas on tegemist üldplaneeringut muutva või sellega kooskõlas oleva detailplaneeringuga, kuna sellest sõltub planeerimismenetlus. Kui vald on leidnud, et üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamine on vajalik, tuleks sellega kaasnevad muudatused kohe peale detailplaneeringu kehtestamist üldplaneeringusse sisse viia.

**Keila Vallavalitsuse vastus:** Käesoleval ajal on meil otsustes sees, kas detailplaneering on üldplaneeringut muutev või üldplaneeringu kohane. Üldplaneeringusse muudatuste kandmiseks oleks vaja aga üldplaneeringut pidevalt digitaalselt uuendada. Meil aga on üldplaneeringu koostamine sisse ostetud teenus ning igapäevane muudatuste tegemine ametniku poolt ei ole tehniliselt lihtsalt võimalik.

**Pärsti Vallavalitsus** lubas oma vastuses arvestada soovitusega.

**Vaivara Vallavalitsuse vastus:** Soovitus on rakendatav järgmiselt: edaspidi planeeringute menetlemisel tehtavate konkreetse planeeringu vastuvõtmise ja kehtestamise otsustes toob Vaivara vald haldusaktis täiendava infona välja asjaolu, kas antud planeeringu puhul on tegemist üldplaneeringut muutva või üldplaneeringuga kooskõlas oleva planeeringuga; kehtiva üldplaneeringu paberkujule lisatakse täiendavalt kirjalikult märked üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute kohta. Vaivara valla avalikult juurdepääsetavas planeeringute infosüsteemis üldplaneeringu kohta samuti täiendavalt vastavad märked. Kuna käesoleval ajal on Vaivara vallal käsil uue üldplaneeringu koostamine, siis kehtestatud detailplaneeringud viiakse koostatavasse uude üldplaneeringusse sisse. Samuti on ühe alternatiivina mõeldav, et Maa-amet avalikustab või teeb vallale juurdepääsetavaks ja vald avalikustab oma üldplaneeringu elektrooniliselt Maa-ameti vastavas planeeringute

rakenduses eraldi kihina sarnaselt avalikustatud detailplaneeringutega. Üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute jooksvalt olemasoleva üldplaneeringu elektroonilisse vormi sisseviimine on kasutusel olevate erinevate ja sageli omavahel mitteühilduvate tarkvaralahenduste eripäradest tulenevalt oluliselt suuremal määral inim- ja ajaressurssi nõudev tegevus ja ei ole meie hinnangul antud juhul otstarbekas.

**Kõrgessaare Vallavalitsuse vastus:** Nõustume soovitusena ning oleme nüüdseks ka otsustes ja korraldustes viidanud, kas detailplaneering on üldplaneeringukohane või seda muutev. Probleemne on kõikide üldplaneeringumuudatuste kandmine interaktiivsesse süsteemi, sest omavalitsusel puudub hetkel vastav tarkvara. Täitmaks nõuet, et iga muudatusega täiendatud üldplaneering peaks igal ajahetkel kodanikule olema digitaalselt kättesaadav, võiks riigi toel kõigile omavalitsustele luua selleks võimalused näiteks ühise tarkvara loomisega või Maa-ameti planeeringurakendusse üldplaneeringute kandmise nõudega koos hilisemate muudatuste tegemise võimalusega.

**Muhu Vallavalitsuse vastus:** Senini pole Muhu vallas kehtestatud veel ühtegi üldplaneeringut muutvat detailplaneeringut, kuid vastavalt Riigikontrolli soovitusel tuuakse edaspidi detailplaneeringute vastuvõtmise ja kehtestamise otsustes välja, kas tegu on üldplaneeringut muutva või sellega kooskõlas oleva planeeringuga ning muudatused kantakse ka üldplaneeringusse.

**Kiili Vallavalitsus** teatas vastuseks soovitusel, et Kiili vallal puudub kehtiv üldplaneering.

### 39. Riigikontrolli soovitused regionaalministrile:

- Seadustada detailplaneeringute menetlemise peatamine seni, kuni vald või linn kehtestab nõuetekohase üldplaneeringu.
- Sätestada täpsemad juhendid, millises vormis kanda üldplaneeringu muudatused üldplaneeringusse. Seejuures tuleks arvestada, et üldplaneering peaks igal ajahetkel olema kättesaadav ka digitaalselt.

**Regionaalministri vastus:** Siseministerium nõustub, et tegemist on olulise teemaga ning et üldplaneeringute puudumine võib mõjuda ohtlikult nii Eesti konkurentsivõimele, keskkonnakaitsele, avalike huvide kaitsele kui ka demokraatialle üldiselt. Samas on otstarbekas pigem soosida üldplaneeringu olemasolu kui karistada või sanktsioneerida selle puudumist, seda eriti olukorras, kus üldplaneeringu menetlemist saavad mõjutada mitte kohalikud elanikud või arendustest huvitatud isikud, vaid ainult kohalik omavalitsus oma haldusaparaadi abiga. Näiteks oleme kaalunud ettepanekut seada erinevate toetuste saamisel eeltingimuseks üldplaneeringu olemasolu. Ei saa nõustuda täiel määral järeldusega, et avalikud huvid on täiesti kaitseta juhul, kui üldplaneeringut pole, sest hetkel Riigikogus menetletavas planeerimisseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus [SE 410, 11.5.2009. a seisuga] on juba kavandatud, et kohalik omavalitsus ei või detailplaneeringu koostamist ega koostamise tellimist üle anda huvitatud isikule, kui vallal või linnal puudub kehtiv üldplaneering (PlanS § 10 lg 61). Seega jääb sellisel juhul avalike huvide eest seisjaks ja planeeringulahenduse otsustajaks kohalik omavalitsus. Mõõname, et sellisel moel on tegemist

halvema lahendusega ja üksikotsusega, võrreldes olukorraga, kus kohalikul omavalitsusel on üldplaneering olemas.

Ministeerium ei nõustu detailplaneeringute menetlemise peatamisega üldplaneeringute valmimiseni. Pakutud lahendus oleks eba-proportsionaalselt halvav planeeringute kehtestamisest huvitatud isikutele, kelle hulka ei tarvitsegi kohalik omavalitsus ise kuuluda. Ei saa toetada nende inimeste (näiteks planeeringute kehtestamisest huvitatud isikute) karistamist, kuna nad ei saa kuidagi protsessi mõjutada ega suunata. Planeerimisseaduse kohaselt on detailplaneering aluseks mitmetele olulistele tegevustele, sh krundi hoonestusala piiritlemisele, vajaduse korral eraõigusliku isiku maal asuva, olemasoleva või kavandatava tänava avalikult kasutatavaks teeks määramisele teeseaduses sätestatud korras, tehnovõrkude ja rajatiste asukoha määramisele jms. Lisaks on detailplaneeringu olemasolu eelduseks paljudest teistest seadustest tulenevate nõuete täitmisele (nt kinnisasja sundvõõrandamise seadus, veeseadus, ehitusseadus jms). Seega ei kannata detailplaneeringu algatamise keelamisega mitte ainult isikud, vaid ka mitmed riigiasutused. Samuti võib detailplaneering olla aluseks avalikkusele suunatud hüvede ja väärtuste tekitamisel – loodusobjektide kaitse alla võtmiseks, kallasrajale juurdepääsu võimaldamiseks jm. Sätte tõttu võiksid kannatada ka detailplaneeringutest kaudselt kasusaajad (näiteks mõne hooldekodu, koolimaja või lasteaia planeeringu algatamata jätmise korral). Üldplaneering ja detailplaneering on omavahel tihedalt seotud, kuid nende erinevus on selles, et üldplaneeringut saab koostada vaid kohalik omavalitsus, detailplaneeringu tellijaks saab huvi olemasolu korral olla ka eraõiguslik isik. Kui üldplaneering puudub, siis reeglina soovivad detailplaneeringutega ehitusõigust oma huvides määrata isikud (nii juriidilised kui füüsilised), sest sellisel juhul on detailplaneering ainus, mis annab neile õiguse ehitada. Eraõiguslikel isikutel puudub võimalus midagi ette võtta selleks, et olukord üldplaneeringu menetlemisel paremaks läheks. Seega jääks detailplaneeringute menetlemise peatamisega määramata ka krundi ehitusõigus, mis võib riivata õigust omandi vabale kasutamisele. Riigi poolt rakendatavad piirangud peavad olema proportsionaalsed soovitud eemärgiga. Tõestamata on, et ühiskonnale vastava piiranguga saadav kasu kaalub üle erinevatele isikutele ja asutustele tekitatava kahju.

Eeltoodust lähtudes ei saa kohalike omavalitsuste karistamist ja detailplaneeringute algatamise keelustamist üldplaneeringute puudumisel pidada proportsionaalseks sellisest tegevusest tulenevate tagajärgede suhtes nii isikule kui ka avalikkusele laiemalt.

Lisaks märgime, et eelnõu kavandab muuta PlanS § 9 lg 7 ja lisada lg 71. Mõlema muudatuse eesmärgiks on seada täpsemaid juhendeid, kuidas üldplaneeringu muutmist detailplaneeringutega paremini reguleerida. Eelnõuga muudetakse PlanS § 24 lg 5, kus sätestatakse, mis tingimustel kohalik omavalitsus kannab detailplaneeringu muudatused üldplaneeringusse. Tehnilisi lahendusi on võimalik välja töötada ruumiinfosüsteemi arendamise käigus juhul, kui eelpool nimetatud projekt realiseerub.

## Detailplaneeringute koostamise alused valdades ja linnades

### Detailplaneeringute sisu- ja vorminõuded

#### Kas teadsite, et

Muhu vallas ei nõutud detailplaneeringute esitamist elektrooniliselt ning seetõttu ei peeta erinevas formaadis koostatud planeeringuid probleemiks. **Muhu Vallavalitsus** märkis oma vastuses kontrolliaruandele, et tänaseks nõutakse kehtestatud detailplaneeringuid siiski ka digitaalselt.

#### Kas teadsite, et

Eesti Arhitektide Liit ja Eesti Kunstiakadeemia on loonud **Eesti Arhitektuurikeskuse**, mille eesmärk on integreerida arhitektuurialane teadmine ja kompetentsus ühiskonna teiste valdkondadega. Keskus teeb koostööd eri ministeeriumite, eraettevõtjate ja omavalitsustega.

Allikas: Eesti Arhitektide Liidu veebileht

### Detailplaneeringute koostamise alused ei taga arusaadavaid planeeringuid

40. Seadus sätestab üldised detailplaneeringu eesmärgid ning jätab omavalitsusele laia kaalutlusruumi detailplaneeringute koostamise täpsemate nõuete kindlaksmääramiseks.
41. Auditeeritud valdade ja linnade jaoks ei sisaldanud koostatud detailplaneeringud alati piisavalt infot, mille põhjal oleks võimalik otsustada, kas võtta detailplaneering vastu või mitte. Auditeeritute arvates oli raskuste põhjuseks detailplaneeringute koostajate vormistus- ja käsitusviisi erinevus. Näiteks olid planeeringute seletuskirjad koostatud eri aspekte silmas pidades ning erineva täpsusastme ja mahuga, põhijooniste ja nende tingmärkide osas (hoonestusala, ehitusalune pind jms) olid suured erinevused ning samuti olid planeeringud koostatud elektrooniliselt erinevas formaadis. Seejuures erinesid detailplaneeringud üldjuhul planeeringu koostajate, mitte omavalitsuste kaupa.
42. Mõned auditeeritud vallad või linnad olid püüdnud detailplaneeringu vormistamise nõudeid ühtlustada detailplaneeringu lähteülesandega või võtnud vastu detailplaneeringute koostamise ja vormistamise korra (nt Tallinna linn, Ülenurme ja Kiili vald). Auditeeritud pidasid ise väga oluliseks, et riik detailplaneeringu koostamise sisu- ja vorminõuded standardiseeriks. Viimased soovituslikud juhendid detailplaneeringute koostamiseks on pärit aastast 2003<sup>21</sup> ning omavalitsused peavad neid vananenuks. Siseministeerium ei ole aga näinud vajadust täiendada detailplaneeringute koostamise juhendit.
43. Kuna vallad või linnad ei ole suutnud tagada, et detailplaneeringutes sisalduv info oleks esitatud ühetaoliselt, arusaadavalt ja selgelt, siis ei suuda nad tihti enne detailplaneeringu vastuvõtmise otsustamist veenduda, kas planeering vastab õigusaktidele ning valla või linna arengueesmärkidele. Seega ei juhi nad valla või linna arengut.
44. Arhitektide Liidu ja mõne maavalitsuse esindajad leidsid, et olukorras, kus kohalikud omavalitsused ei suuda tagada kvaliteetseid detailplaneeringuid, sest paljudes valdades ja linnades puuduvad planeerimisspetsialistid, oleks planeerimistegevus mõistlik koondada praegusele maakondlikule (regionaalsele) tasandile. Ka Riigikontrolli arvates ei ole valdav osa praegustest kohalikest omavalitsustest planeerimistegevuse korraldamiseks piisava suurusega, et oleks võimalik kasutada parimaid spetsialiste ning seeläbi tagada detailplaneeringute parem kvaliteet.
45. Riigikontrolli arvates oleks täiendav detailplaneeringute koostamise standardiseerimine mõistlik, kuid eeskätt peaksid seda kaalutlusõiguse alusel tegema vallad ja linnad ise. Üleriigilise ruumilise planeerimise

<sup>21</sup> „Soovitused detailplaneeringu koostamiseks“;  
[http://www.siseministeerium.ee/public/soov\\_detailplan.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/soov_detailplan.pdf)

infosüsteemi loomisel (vt p-d 15–19) tuleb võimalikult varakult määrata kindlaks minimaalne andmestik ja vorm, milles planeering tuleb avalikustamiseks esitada, et valdadel ja linnadel oleks võimalik oma detailplaneeringute osas nõuete kehtestamisel sellega arvestada.

#### 46. Riigikontrolli soovitused regionaalministrile:

- Koostada planeerimisseaduse muutmise eelnõu, mis annab regionaalministrile õiguse kehtestada planeeringute koostamise vorminõuded.
- Töötada välja soovituslikud meetodilised juhendid planeeringute sisu kohta ja ajakohastada neid pidevalt.

**Regionaalministri vastus:** Eelnõuga on kavas täiendada PlanS § 2 lõikega 3, millega antakse regionaalministrile volitus planeeringu vormistamise nõuete koostamiseks ja kehtestamiseks.

Lisaks märgime, et ministeeriumil on olnud kavas uuendada esmalt üldplaneeringu meetodikat, kuid ressursi vähesuse tõttu on tegevus edasi lükkunud. 2003. aastal on koostatud detailplaneeringute koostamise meetodika, mis lähtub 2003. aastal jõustunud ja ka täna kehtivast planeerimisseadusest. Seega on detailplaneeringute meetodika ajakohane ja vastab seaduses sätestatud põhimõtetele. Planeerimisseaduse muutmise seonduva tutvustamiseks on kavas korraldada 2009. aasta II pooles koolitusi nii järelevalve teostajatele kui ka omavalitsustele, kes on üld- ja detailplaneeringute koostamise korraldajad.

**Pärnu Linnavalitsuse kommentaar:** Vorminõuete loomise osas on oluline asjaolu, et need oleks projektibüroodel võimalikult kergelt kasutusele võetavad, milleks oleks vajalikud digitaalsed alusandmed (joonetüübid, näidisfailid jms). Senised juhendid on rakendamise mõttes kasutatud just digitaalse vektorgraafilise materjali puudumise tõttu.

#### Auditeeritud vallad ja linnad ei järgi alati oma ehitusmääruses sätestatud

47. Lisaks maakasutus- ja ehitustingimuste määramisele üldplaneeringus määrab vald või linn planeerimise ja ehitamise üldised põhimõtted ja reeglid ning oma sisese ülesannete jaotuse kindlaks volikogu kehtestatud ehitusmääruses. Omavalitsuse enda otsustada on menetlustähtjad erinevates planeerimise etappides ja tööjaotus volikogu ja valitsuse vahel, kui see ei tulene seadusest. Seaduse kohaselt peab volikogu otsustama detailplaneeringu koostamise algatamise aladel ja juhtudel, kus ei ole detailplaneeringu koostamise kohustust, ning kehtestama detailplaneeringud, mille puhul maavanema järelevalve on kohustuslik või millega määratakse miljöövärtuslik hoonestusala. Lisaks sellele on vaid volikogul õigus detailplaneeringuid kehtetuks tunnistada.

48. Kõik auditeeritud vallad ja linnad olid kehtestanud ehitusmääruse. Enamjaolt olid nad ehitusmäärustes kehtestatud pädevuse jaotust volikogu ja valitsuse vahel praktikas ka järginud. Vaid mõnel üksikul juhul oli volikogu võtnud vastu selliseid detailplaneeringuid, mida oleks pidanud tegema valla- või linnavalitsus. Kui volikogu on seaduse alusel delegeerinud mingite küsimuste otsustamise üldaktiga valla- või linnavalitsusele, siis ei saa nendes küsimustes otsuseid vastu võtta

**Kohaliku omavalitsuse organid** on valla- või linnavolikogu ja valla- või linnavalitsus  
Allikas: KOKS, § 4

volikogu. Kõige probleemsem oli seaduses ja ehitusmääruses sätestatud pädevuse järgimine Pärsti vallas.

49. Ehitusmäärustes on mõnel juhul lisaks üldpõhimõtetele sätestatud ka selliseid tingimusi, mis peaksid olema kehtestatud planeeringuga (nt krundi minimaalne suurus, hoonete arv krundil jms).

Planeerimistingimuste kehtestamine ehitusmääruses ei ole lubatud, kuna see ei võimalda piisavalt avalikkust kaasata: ehitusmäärust ei saa kehtestatud planeeringuga samadel alustel kohtus vaidlustada ning selle üle ei tee järelevalvet maavanem.<sup>22</sup>

## Detailplaneeringute menetlemine

### Kas teadsite, et

**Tallinna linna Narva mnt 151 detailplaneeringus** on kortermajade rajamise põhjenduseks toodud, et „korterelamud moodustavad planeeritavatele üksikelamutele kaitsva tsooni eraldamaks üksikelamuid Lasnamäe elamurajoonist“.

Allikas: Narva mnt 151 detailplaneeringu materjalid

### Kas teadsite, et

**Tallinna linnas** tuleb juhul, kui kahe aasta jooksul alates detailplaneeringu algatamise korralduse vastuvõtmisest pole detailplaneeringut menetlema asunud, taotleda soovi korral uuesti detailplaneeringu algatamist.

Allikas: Tallinna linna ehitusmäärus

## Detailplaneeringute algatamisega seonduv põhjustab segadust

50. Detailplaneeringu koostamine algab planeeringu algatamisega. Ettepaneku detailplaneeringu algatamiseks võib teha igaüks, detailplaneeringu koostamise algatab ja koostamist korraldab kohalik omavalitsus. Vald või linn peab detailplaneeringu algatamisel tutvustama selle eesmärgi, et avalikkusel ja huvitatud isikutel oleks piisavalt infot oma huvide kaitsmiseks.<sup>23</sup>

51. Detailplaneeringu eesmärgid on nii planeeringu algatamise, vastuvõtmise kui ka kehtestamise otsustes välja toodud Kohila vallas ning enamjaolt Tallinna ja Pärnu linnas, kellel kõigil kuuluvad valdavalt otsuste juurde ka seletuskirjad. Osal auditeeritustest ei olnud detailplaneeringu algatamise otsustes detailplaneeringute eesmärgi<sup>24</sup> või olid need esitatud liiga üldiselt, et aru saada, mida planeerima hakatakse<sup>25</sup>. Mõningatel juhtudel ei selgunud detailplaneeringu eesmärki ka detailplaneeringu seletuskirjast.

52. Detailplaneeringu algatamisel väljastati planeeringu koostamiseks tihtipeale lähteseisukohad, kuigi seadus nende väljastamist ei nõua. Lähteseisukohtades on määratud, milliste varasemate planeeringute ja dokumentidega tuleb detailplaneeringu koostamisel arvestada, detailplaneeringu projekti vormistamise ja kooskõlastamise nõuded, olulisemad arhitektuurilised tingimused ja planeeritava maa-alal kehtivad piirangud. Lisaks on mitmed vallad ja linnad määranud lähteseisukohtade kehtivuse tähtaja, mille jooksul tuli kooskõlastatud detailplaneering valla- või linnavalitsusele menetlemiseks esitada. Enamasti kehtisid lähteseisukohad 1–2 aastat<sup>26</sup>. Tähtaja määramine pole aga seadusega

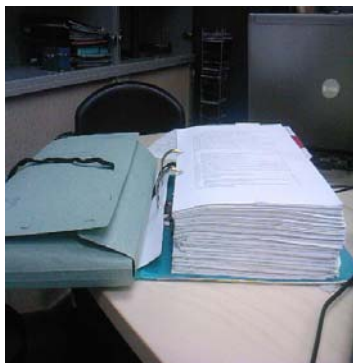
<sup>22</sup> Õiguskantsleri märgukiri regionaalministrile planeerimisseaduse ja ehitusseaduse muutmiseks, august 2007. Näiteks Tallinna linn soovis planeerimistingimuste määramiseks eri linna asumites kehtestada mõningaid territoriaalseid ehitusmääruseid, kuid õiguskantsleri märgukirjast tulenevalt on plaanitud asjakohased tingimused sätestada koostatavate linnaosade üldplaneeringute (kesklinnas teemaplaneeringu) koosseisus.

<sup>23</sup> PlanS, § 12 lg 1.

<sup>24</sup> Vihula ja Ülenurme vald, Valga linn.

<sup>25</sup> Kõrgessaare, Muhu, Keila, Kiili ja Pärsti vald.

<sup>26</sup> Näiteks Ülenurme ja Muhu vallas on ehitusmääruse kohaselt lähteülesande kehtivuseks kaks aastat, Pärsti vald määras planeeringu algatamise otsuses lähteülesande kehtivuseks üks või kaks aastat, Luunja, Keila, Vihula ja Sauga vallas ning Pärnu linnas oli lähteülesandes sätestatud kehtivusajaks üks või kaks aastat.



Näide mahukast detailplaneeringu kaustast

Foto :Riigikontroll

### Kas teadsite, et

#### maaomaniku arvates tuleks algatada detailplaneering, sest:

„Oleme otsustanud /---/ tuua Koduspe piirkonna ellu positiivseid muutusi oma töhuga detailplaneeringuga. Esimene samm oleks muuta maa kasutuseesmärki maatulundusmaalt elamumaaks. Praegune kasutuseesmärk on juba kehtivuse kaotanud ja pole loogiline sellise ideaalse elurajooni jaoks /---/ Meil on kavas säilitada suurem osa metsast ja respektierida kõiki seadusi.“

Allikas: Kõrgessaare valla Villa detailplaneeringu materjalid

kooskõlas.<sup>27</sup> Lähteülesandele tähtsaja määramist peavad vallad ja linnad oluliseks, sest suur osa detailplaneeringuid jääb pärast nende algatamist seisma. Detailplaneeringu algatamise aluseks olnud asjaolud aga võivad selle koostamise ajaks olla muutunud ning vajaksid uut kaalumist.

53. Auditeeritud valdades ja linnades esines kahesugust praktikat: ühel juhul algatati planeering taotluse alusel igal juhul ja täpsemad eesmärgid selgusid alles koostamise käigus ning teisel juhul üritati detailplaneeringu eesmärgid ja vastavus arengusuundadele ning avalikule huvile selgeks teha juba enne planeeringu algatamist. Näiteks Kõrgessaare vald ja Pärnu linn leidsid, et detailplaneering tuleb igal juhul algatada ning leida parim planeerimislahendus planeerimise käigus. Tallinna linn oli aga seisukohal, et detailplaneeringu algatamine tekitab isikutes õiguspärase ootuse ning kasutas praktikat, mille käigus oli planeeringulahendus planeeringu algatamise ajaks sisuliselt välja töötatud ja eskiisi staadiumis läbi vaieldud.

54. Kui vallad või linnad leidsid, et planeeringu algatamine soovitud kujul ei ole võimalik, üritati planeeringu algatamise taotlejaga läbirääkimistesse asuda. Kui taotleja läbirääkimiste tulemusel oma taotlust tagasi ei võtnud või ei olnud nõus seda muutma, olid vaid mõned auditeeritud üksikutel juhtudel keeldunud detailplaneeringu algatamisest haldusaktiga. Peamise keeldumise põhjusena oli seejuures välja toodud vastuolu kehtiva üldplaneeringuga. Auditeeritustest oli Pärsti vald keeldunud detailplaneeringu algatamisest, tuginedes kehtivale üldplaneeringule ja leides, et planeeringuala asub kõrge mullaviljakusega piirkonnas, mille kasutusotstarbe muutmist üldplaneering ei luba.<sup>28</sup> Ilma kehtiva üldplaneeringuta Luunja vald oli aga vastu võtnud otsuse kuni üldplaneeringu kehtestamiseni loobuda detailplaneeringu algatamise otsuse tegemisest juhul, kui algatav planeering on vastuolus koostatava üldplaneeringu ehitustingimustega ja sellele otsusele tuginedes detailplaneeringute algatamisest ka keeldunud. Paljudel juhtudel ei soovitud detailplaneeringu algatamisest haldusaktiga keelduda, sest kardeti võimalikke vaidlusi. Auditi käigus selgus, et detailplaneeringu algatamisest keeldumise otsuseid on vaidlustatud ning mõnel juhul on kohus need ka kehtetuks tunnistanud.

55. Kuigi planeeringulahendus võib planeeringu koostamise käigus muutuda, peab planeeringu algatamisel planeeringu eesmärk teada olema, et hinnata kas detailplaneeringut hakatakse koostama kooskõlas omavalitsuse määratud arengusuundadega. Mõne auditeeritud valla ja linna arvates on probleemiks see, kas vald või linn võib keelduda detailplaneeringu algatamisest, tuginedes väidetele, et algatamise ettepanekus toodud eesmärgid on põhjendamata, vastuolus valla või linna arengu üldiste suundadega ning avalike huvidega, või tuleb detailplaneering igal juhul algatada ja leida lahendus

<sup>27</sup> Õiguskantsleri 2006. a juuli märgukiri Keila vallavolikogule Keila valla ehitusmääruse vastuolust põhiseaduse ja seadustega.

<sup>28</sup> Pärsti valla üldplaneeringu kohaselt on väärtuslikeks põllumaadeks planeeringus määratud põllumaad üle 45 hindepunkti. Üle 47 hindepunktiga põllumassiivide kasutusotstarvet muuta ei ole lubatud.

planeerimismenetluse käigus. Seadus ei sätesta alust detailplaneeringu algatamisest keeldumiseks. Samuti ei saa detailplaneeringu algatamisega tekkida huvitatud isikul õiguspärasest ootust selle kehtestamiseks soovitud kujul.<sup>29</sup>

### Kas teadsite, et

**Riigikohus** on leidnud, et planeeringu koostamine, planeerimismenetluse kulude kandmine ja lähteülesande kinnitamine ei tekita kaitsvat usaldust, et planeering algatatud kujul ka kehtestatakse, see oleks vastuolu planeerimisdiskretsiooni olemusega ja planeerimismenetlusse kaasamise põhimõttega (RKHKo nr 3-3-1-15-01).

Planeeringu menetlemine võib lõppeda ka planeeringu vastuvõtmise staadiumis, ilma et avalikku väljapanekut üldse korraldataks (RKHKo, nr 3-3-1-42-02).

Planeeringu algatamise korraldus ei ole haldusakt (RKHKo, nr 3-3-1-12-08).

**56.** Kui detailplaneering algatatakse, peaks Riigikontrolli arvates selle algatamise otsuses kirjas olema planeeringu eesmärk, et omavalitsusel oleks võimalik hinnata selle vastavust valla või linna üldiste arengusuundadega ning avalikkus ja huvitatud isikud saaksid infot detailplaneeringu eesmärkide kohta. Riigikontroll juhib taas tähelepanu ajakohase üldplaneeringu tähtsusele, millele tuginedes on vallal või linnal lihtsam keelduda sellega vastuolus oleva detailplaneeringu algatamisest, kuna üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga peaks olema erand.

**57.** Tihti pole detailplaneeringu eesmärke välja toodud ka planeeringute vastuvõtmise ja kehtestamise otsustes, mistõttu on raske hinnata, kas planeeringu algatamisel määratletud eesmärki hiljem planeeringu koostamisel järgiti.

**58. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valdadele ja linnadele:** Detailplaneeringute algatamist, vastuvõtmist või kehtestamist käsitletavates otsustes tuua välja ka detailplaneeringu koostamise eesmärgid ulatuses, mis on otsuse tegemise ajal teada.

**Tallinna Linnavalitsuse vastus:** Tallinna Linnavalitsuse poolt detailplaneeringute algatamist, vastuvõtmist ja kehtestamist käsitlevates haldusaktides on alati välja toodud planeeringu koostamise eesmärk. Haldusaktile lisatud seletuskirjas on pikemalt selgitatud asjaolud planeeringu eesmärkide kohta.

**Pärnu Linnavalitsuse vastus:** Pärnu linna ehitusmäärus näeb ette detailplaneeringu algatamise korralduses planeeringu eesmärgi vajaduse. See sisaldub ka igas detailplaneeringu algatamise korralduses. Koostatava uue ehitusmäärusega soovitakse olukorda muuta selles osas, et detailplaneeringu algatamise avalduse juurde oleks lisatud ka lahendusskeem, mis annaks parema visuaalse info planeeringu eesmärkidest. Samas leitakse, et detailplaneeringu lahendus tuleb välja kujundada ikkagi detailplaneeringu protsessi käigus. Detailplaneeringu eesmärgi võib paika seada selle algatamise korraldusega, kuid see ei peaks olema siduv. Eskiislahenduse läbitöötamisel võivad selguda mitmed asjaolud, mis võivad detailplaneeringu lahendust olulisel määral mõjutada. Planeeringu protsess peaks olema üles ehitatud piisavalt paindlikuna, et erinevad asjaolud kaalutaks läbi protsessi käigus erinevate osapooltega koostööd tehes. See suurendaks nii maaomaniku kindlustunnet, kui ka kohaliku omavalitsuse võimalusi protsessi juhtida.

**Kohila Vallavalitsus vastas,** et on seda kogu aeg teinud.

**Keila Vallavalitsus** toetas ettepanekut, kuid leidis, et eesmärke on kohalikul omavalitsusel võimalik välja tuua nii täpselt/ebatäpselt, kui neil on selle kohta infot.

<sup>29</sup> RKHKo, nr 3-3-1-15-01; RKHKo, nr 3-3-1-42-02; RKHKo, nr 3-3-1-12-06.



**Ülenurme Vallavalitsuse vastus:** Kuna detailplaneeringute menetlemine on avalik protsess, on tähtis, et detailplaneeringute menetlemise käigus tehtavates otsustes ja korraldustes oleks välja toodud detailplaneeringu koostamise eesmärgid ja ulatus.

**Kiili Vallavalitsuse vastus:** Vastavalt Kiili Vallavalitsuse detailplaneeringu eskiisi ja detailplaneeringu koostamise ning vormistamise nõuetele esitab detailplaneeringu koostamisest huvitatud isik koos detailplaneeringu algatamise taotlusega planeeritava ala lahenduskeemi, mis peab visuaalselt kirjeldama planeeringulahendust ja kavandatavaid ehitusmahte, näidates ära orienteeruvad hoonestusalad ja kavandatava hoonestuse kõrguse ning vajadusel muud hoonestuse eripära kajastavad parameetrid. Seega on Kiili Vallavalitsuse detailplaneeringuid algatavates korraldustes toodud välja detailplaneeringu koostamise eesmärk, kavandatav tegevus, planeeritava ala suurus ja vajadusel ka eritingimused detailplaneeringu koostamiseks ning korralduse lisana planeeritava maa-ala skeem koos planeeritava ala- ja kontaktvööndi piiriga.

**Pärsti Vallavalitsuse vastus:** Vallavalitsus arvestab tehtud ettepanekuga detailplaneeringute algatamisel, et algatamise otsusest oleks võimalik paremini mõista, miks planeeringu koostamine algatati. Samas sätestab planeerimisseadus üheselt detailplaneeringu eesmärgid ja kõigi nende kordamine planeeringu koostamine erinevates faasides, sh avalikes kuulutustes ei ole ilmselt mõistlik, olles samas kulukas. Püüame piirduda olulisema info esitamisega.

**Vihula Vallavalitsuse vastus:** Täpsustame algatamisotsustes või korraldustes planeeringu eesmäärke.

**Vaivara Vallavalitsuse vastus:** Soovitus on rakendatav ja Vaivara vald on püüdnud soovitud üldjuhul ka järgida vähemasti algatamis- ja kehtestamisotsuste puhul. Detailplaneeringu vastuvõtmise otsuste puhul teavitatakse avalikkust planeeringu eesmärkidest ja olulisematest ehitustingimustest ajalehes vastava teatega, ning sama teatega kutsutakse avalikkust üles tutvuma planeeringuga avalikul väljapanekul, mis protseduuriliselt järgneb koheselt planeeringu vastuvõtmise otsusele. Võimalik, et seadusandja poolt on vajalik lisaks ka täpsemalt defineerida, mida konkreetselt, minimaalselt peab endas sisaldama mõiste „planeeringu koostamise eesmärgid“.

**Muhu Vallavalitsuse vastus:** Viimasel paaril aastal on Muhu vald tegutsenud vastavalt riigikontrolli soovitusel ning detailplaneeringu algatamise, vastuvõtmise ja kehtestamise otsustes toonud välja täpsemalt detailplaneeringu koostamise eesmärgid.

**Kõrgessaare Vallavalitsuse vastus:** Oleme viimasel ajal püüdnud otsustes võimalikult kõik teadaolevad detailplaneeringu koostamise eesmärgid välja tuua ning järgime seda soovitud ka edaspidi.

**59. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile:** Täpsustada seaduse tasandil, kas detailplaneeringu algatamine eeldab juba selge eesmärgi olemasolu või tuleb planeeringu algatada selleks, et planeeringulahendus protsessi käigus leida.

**Regionaalministri vastus:** PlanS § 8 lg 7 sätestab, et detailplaneeringu peamised eesmärgid ja suunad peavad tulenema eelkõige

üldplaneeringust. Detailplaneeringu koostavates lähteseisukohtades või lähteülesandes täpsustatakse üldiseid eesmärke ja neid tutvustatakse ka avalikkusele planeeringu algatamisel (PlanS § 12 lg 1). Planeeringu optimaalsem lahendus leitakse planeeringu koostamise käigus, kaasates erinevaid huvigruppe ja institutsioone. Põhimõtteliselt peab omavalitsusel olema eelnevalt seisukoht, mis eesmärgil planeering algatatakse ehk mis eesmärgil planeeritavat ala tahetakse kasutada, konkreetne lahendus eesmärgi saavutamiseks leitakse planeeringu protsessi käigus. Teatud juhtudel peab uurimispehmõtttest lähtuvalt kohalik omavalitsus teada saada, miks planeeringu algatamiseks ettepanek esitatakse, kuid selle välja selgitamiseks on ühtseid reegleid väga raske seada. Kui vajatakse rohkem informatsiooni selleks, et algatada detailplaneering, tuleb seda algatamise ettepaneku tegijalt kindlasti nõutada. Seda pehmõtet kannab nii kehtiv seadus ja seda on kajastatud ministeeriumi poolt koostatud üld- ja detailplaneeringute metoodikates. Kuid ka siinjuures tuleb arvestada, et tegemist on igakordselt kohakeskse kaalutusotsusega ja vastav diskretsiooniruum peab kohalikule omavalitsusele säilima.

### Detailplaneeringute eesmärgid ei selgu ka ajalehtedest

60. Planeeringutest tuleb menetluse käigus teavitada avalikkust ka omavalitsuse poolt selle jaoks määratud ajalehes<sup>30</sup>. Lisaks tuleb vastavas ajalehes avalikkust vähemalt üks kord aastas teavitada kavandatavatest üldplaneeringutest ja detailplaneeringutest.

61. Üldjuhul oli ajalehtedes teave detailplaneeringute kohta avaldatud, esines vaid üksikuid puudusi. Valdavalt oli ajaleheteates välja toodud vaid planeeringu pehmõesmärgid, kuid tihtipeale liiga üldiselt, et aru saada mida planeerima hakatakse (näiteks „ehitusõiguse seadmine“, „kinnistu jagamine“). Nõuet informeerida vähemalt üks kord aastas avalikkust kavandatavatest planeeringutest ajalehes ei täideta ja omavalitsused peavad seda nõuet ka arusaamatuks, kuna enamik detailplaneeringuid koostatakse erahuvides ja neist pole võimalik ette teada. Vaid Vihula vald oli kavandatavatest detailplaneeringutest teatanud auditeeritud perioodil valla lehes ning sama teave oli ka valla veebilehel.

**Vastav ajaleht** on vähemalt üks kord kuus ilmuv valla- või linnaleht ja regulaarselt ilmuv maakonnaleht või üleriigilise levikuga päevaleht, mille kohalik omavalitsus on määranud valla või linna ametlike teadete määramise kohaks.

Allikas: PlanS § 11 lg 2 p 3

### Kas teadsite, et

**Ülenurme vallas** oli omavalitsuse kohustus teavitada ajalehes üldsust pandud detailplaneeringust huvitatud isikule.

<sup>30</sup> PlanSi § 12 lg 1, § 18 lg 6, § 21 lg 2 ja § 25 lg 4 kohaselt tuleb ajalehes teatada detailplaneeringu algatamisest, avalikust väljapanekust, avalikust arutelust ning kehtestamisest. PlanSi § 11 lg 1 kohaselt tuleb ajalehes kord aastas avalikkust informeerida kavandatavatest üld- ja detailplaneeringutest.

**Lihtsustatud korras** võib detailplaneeringut menetleda

- olemasoleval hoonestusalal kuni viie üksikelamu, suvila või aiamaa krundi planeerimiseks,
- linnas või alevis olemasoleva hoonestuse vahele jääva ühe tühja krundi planeerimiseks, kui krundile kavandatava ehitise põhifunktsioon on elamu või büroohoone, mille maht ei muuda piirkonna linna-ehituslikku miljööd,
- olemasolevatele hoonetele ja rajatistele krundi suuruse määramiseks aladel, kuhu ei rajata detailplaneeringu koostamise kohustust tingivaid uusi hooned ning kus säilib hoonete kasutamise senine otstarve.

Allikas: PlanS, § 22

## Detailplaneeringute menetlemine lihtsustatud korras pole läbipaistev

**62.** Seaduses lubatud juhtudel võib detailplaneeringut menetleda **lihtsustatud korras**. Planeeringu lihtsustatud korras menetlemisel võib loobuda avalikustamise nõuete täitmisest ning asendada need planeeritava krundi ja naaberkruntide omanike kooskõlastustega. Selleks et eri osapoolte huvid ei jääks planeeringu avalikustamisest loobumise tõttu kaitsmata, peab omavalitsus olema veendunud, et detailplaneeringu koostamine lihtsustatud korras on põhjendatud.

**63.** Auditeeritud valdadest ja linnadest on lihtsustatud korras detailplaneeringuid koostanud seitse omavalitsust (vt lisa A). Enamasti ei ole menetluse käigus tehtud otsustest aru saada, et omavalitsus kasutas lihtsustatud korda või millistel põhjustel seda tehti (põhjendus puudub üldse või on refereeritud seaduse sätteid, jättes välja toomata konkreetset planeeringut puudutavad asjaolud).

### **64. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valdadele ja linnadele:**

Detailplaneeringute menetlemisel lihtsustatud korras tagada, et alati oleks otsustes välja toodud selgitus, et detailplaneeringut menetletakse lihtsustatud korras ja millise seaduses lubatud juhu alusel ja milliseid konkreetse planeeringuga seotud asjaolusid arvestades seda tehakse.

**Tallinna Linnavalitsuse vastus:** Üldjuhul detailplaneeringute menetlemist lihtsustatud korras rakendatakse harva, mida näitavad ka valimi aluseks võetud detailplaneeringud. Juhul kui detailplaneeringut on võimalik menetleda lihtsustatud korras, siis järgitakse planeerimisseaduses sätestatud korda.

**Pärnu Linnavalitsuse vastus:** Pärnu Linnavalitsus on oma korraldustes detailplaneeringu kehtestamise kohta toonud välja, kas seda tehakse lihtsustatud korras ning ka selle aluseks olevad paragrahvid. Täpsemaid asjaolusid seni kirjutatud ei ole. Oluliseks on peetud, et huvitatud isik täidaks seadusest tulenevad nõuded.

**Kohila Vallavalitsuse vastus:** Planeeringu vastuvõtmise korralduses oleme seadnud samaaegselt nõude avalikustamisele suunamisest. Lihtmenetluse korral seatakse vastuvõtmise korralduses nõue kehtestamisele suunamisest. Arvestame edaspidi soovitusi viidata ka lihtmenetluse faktile ja seda võimaldavale seadusele.

**Ülenurme Vallavalitsuse vastus:** Detailplaneeringu menetlemisel tehtud otsused peavad olema arusaadavad ja põhjendatud. Kui planeeringut menetletakse lihtsustatud korras, on see vaja ka otsuses välja tuua.

**Keila Vallavalitsus** toetas ettepanekut.

**Pärsti Vallavalitsus** lubas soovitusel arvestada.

**Kiili Vallavalitsuse vastus:** Soovitus arvestatakse lihtsustatud korras algatatud detailplaneeringute algatamise otsuseid tehes.

**Muhu Vallavalitsuse vastus:** Muhu vallas ei ole siiani ühtegi detailplaneeringut lihtsustatud korras menetletud. Kui tulevikus peaks algatama lihtsustatud korras detailplaneeringu menetlemine, siis kindlasti võetakse arvesse riigikontrolli soovitusi.

**Vaivara Vallavalitsuse vastus:** Soovitus on rakendatav. Auditeeritud perioodil ega ka pärast seda ei ole Vaivara vallas algatatud lihtsustatud korras menetletavat planeeringut.

**Kõrgessaare Vallavalitsuse vastus:** Kõrgessaare vald ei ole praktiseerinud detailplaneeringute menetlemist lihtsustatud korras. Kui seda tehakse, siis arvestatakse kindlasti antud soovitusega.

### **Detailplaneeringutele antud kooskõlastused pole tihti sisulised**

65. Detailplaneering tuleb omavalitsusel enne vastuvõtmist kooskõlastada asjaomaste asutustega, et omavalitsus saaks otsuse tegemiseks vajaliku info.<sup>31</sup> Muude kooskõlastuste vajaduse määrab üldplaneeringu puudumise korral või üldplaneeringut muutvale detailplaneeringule maavanem ning üldplaneeringujärgsele detailplaneeringule kohalik omavalitsus ise.<sup>32</sup> Seaduses ei ole sätestatud, millisel kujul peaks omavalitsus detailplaneeringule vajalikud kooskõlastused võtma.<sup>33</sup> Kuigi seaduse järgi loetakse planeering kooskõlastatuks ka siis, kui kooskõlastaja ei ole välja toonud vastuolu õigusakti või varem kehtestatud planeeringuga, ei ole seaduses määratud, millisel kujul kooskõlastaja oma kooskõlastuse annab. Uurimispõhimõtte kohaselt peab omavalitsus otsuste tegemiseks välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud.

#### **Kas teadsite, et**

**Pärnumaa tervisekaitsetalitus** küsib kooskõlastuste eest, mis koosnevad tihti peale vaid templist või märkest planeeringul, omavalitsuselt tasu. See läheb vastuollu ka Tervisekaitseinspektiooni selgitusega, mille kohaselt peab kooskõlastus sisaldama terviseohutuse hindamisel kindlaks tehtud vastavusi või mittevastavusi õigusaktidele ning mittevastavusel viiteid konkreetsele tervisekaitsemeetmele, vastasel juhul ei saa seda käsitleda tasulise teenuse osutamisenä.

Allikas: Pärnu linna ja Sauga valla ning Tervisekaitseinspektiooni selgitused

66. Auditeerimisel selgus, et suurt osa auditeerituile ametiasutuste poolt antud kooskõlastustest ei pidanud auditeeritud sisulisteks, tihti kajastusid kooskõlastused vaid templitena planeeringujoonisel. Mõningatel juhtudel ei olnud kooskõlastustest võimalik välja lugeda kas detailplaneering kooskõlastatakse või mitte. Ka planeerimismenetluse käigus tehtud otsustest polnud enamasti võimalik aru saada, kas kooskõlastustega oli arvestatud või mitte. Lisaks polnud asutused kooskõlastuste andmisel kinni pidanud ühekuulisest tähtajast ja kuigi seadus näeb ette võimaluse lugeda detailplaneering sellisel juhul kooskõlastatuks<sup>34</sup>, ei olnud vallad ja linnad seda praktikas rakendanud, mis oli ka planeeringute kehtestamise venimise üheks põhjuseks.

67. Kõikidelt asutustelt ei võtnud tihti kooskõlastusi mitte omavalitsus ise, vaid kooskõlastuste võtmise kohustus oli lepinguga üle antud planeerijale või huvitatud isikule. Kui aga omavalitsus ei võta ise

<sup>31</sup> PlanS, § 17 lg 2 kohaselt kooskõlastatakse detailplaneering vastava riigiasutusega või kaitseala valitsejaga, kui planeeritaval maa-alal asub riikliku kaitse alla võetud maa-ala või üksikobjekt või kui planeeringuga tehakse ettepanek selle kaitse alla võtmiseks või kui planeeritaval maa-alal asub riigi omandisse kuuluv maavara või altkaevandatud ala või kui planeeritaval maa-alal asub maaparandussüsteem.

<sup>32</sup> PlanS, § 17 lg 3.

<sup>33</sup> Suurem osa auditeeritud oli vajalikud kooskõlastused määratud detailplaneeringu algatamise otsuses või sama otsuse lisana kinnitatavas lähteülesandes. Pärnu linn määras kooskõlastused planeeringumaterjalide juurde kuuluval projekti menetluslehel ning Narva-Jõesuu linn detailplaneeringu lähteandmete kokkuleppes, mis sõlmiti detailplaneeringu koostamise õiguse üleandmise lepingu lisana.

<sup>34</sup> PlanS, § 17 lg 5.

kooskõlastusi, siis ei järgi ta uurimispõhimõtet ega veendu, kas kooskõlastamise teel saadav info oleks asjakohane ja piisav oma otsuste tegemiseks. Samas ei saa omavalitsus ette kirjutada, millises vormis peab kooskõlastusi andma. Kui vald või linn saadab planeeringu kooskõlastamiseks, siis eeldab ta kooskõlastajalt planeeringu sisulist läbivaatamist ja kooskõlastaja pädevusse kuuluvate asjaolude hindamist. Tihti pole praktikas abi kooskõlastustest, mis refereerivad seadust, sisaldavad üksnes märget „läbi vaadatud“ või kommentaare, mis ei puuduta konkreetse planeeringumenetlusega seonduvat.

**68.** Riigikontrolli arvates kehtestavad vallad ja linnad detailplaneeringuid tihti ilma, et saaksid kooskõlastuste teel kogu asjassepuutuva informatsiooni. Sisulisemate kooskõlastuste saamiseks ja teiste ametiasutuste huvide väljaselgitamiseks aitab kaasa, kui kohalik omavalitsus kõik kooskõlastused detailplaneeringule ise võtab, mitte ei volita seda tegema planeeringu koostajat või detailplaneeringust huvitatud isikut.

**69. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile:** Otsustada, kas detailplaneeringutele kooskõlastuste andmisega seonduv vajaks täiendamist seaduse tasandil.

**Regionaalministri vastus:** Planeerimise üks peamisi põhimõtteid on teha igakülgsed koostööd kõigi asjassepuutuvate isikute ja institutsioonidega. PlanS § 17 sätestab planeeringu kooskõlastamise reeglid erialaste teadmistega ametkondadega, seega näeb planeerimismenetlus ette, et lisaks menetlust läbiviivale haldusorganile kaasatakse ka teisi. Kooskõlastus ei ole kohalikule omavalitsusele kui menetluse läbiviijale siduv: menetlust läbiviivale haldusorganile jäetud küllaltki suur kaalutlusruum otsustada ettepanekutega arvestamise üle. Vaatamata sellele, et menetluses osaleb ka teine haldusorgan, jääb lõppvastutus menetlust läbiviivale haldusorganile, kes ei saa oma tegevuse õigustusena toetuda vaid kooskõlastuse olemasolule/puudumisele. Uurimisprintsipiibist tulenevalt on menetlust läbiviiva haldusorgani kohustust välja selgitada asjas tähtsust omavad asjaolud.

Eel nõuga on kavandatud täpsustusi ja muudatusi ka PlanS §-des 16 ja 17, et parandada nii koostöö korraldamise kui planeeringu kooskõlastamise osa.

**Pärnu Linnavalitsuse kommentaar:** Planeeringute kooskõlastamist ja koostööd erinevate institutsioonide vahel tuleks paremini reguleerida.

### **Kogukonna kaasamine planeerimismenetlusse ei ole piisav**

**70.** Planeerimismenetluses on oluline jõuda kõiki osapoolte huve arvestava tulemuseni. Selle saavutamiseks on igal isikul õigus esitada detailplaneeringu avaliku väljapaneku ajal ettepanekuid ja vastuväiteid, osaleda avalikul arutelul ning vaidlustada planeeringu kehtestamise otsus.<sup>35</sup> Vald või linn peab omalt poolt tegema kõik võimaliku avalikkuse kaasamisel, korraldades detailplaneeringu avaliku väljapaneku, andes

<sup>35</sup> PlanS, § 20 lg 1, § 26 lg 1.

esitatud ettepanekutele ja vastuväidetele tähitud kirjaga oma seisukoha ning kutsudes neid esitanud isikud avalikule arutelule.<sup>36</sup>

### Kas teadsite, et

planeerimismenetluses tehtud ettepanekule vastamine on osaks ettepaneku tegija ja kohaliku omavalitsuse avalikust diskussioonist tulevase planeeringu üle. Kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele suulises vormis vastamine avaliku arutelu käigus ei taga seda samal tasemel ega ole planeerimismenetluse eesmärkide täitmiseks piisav.

Allikas: RKHKo, nr 3-3-1-87-08

71. Suur osa auditeeritud valdadest ja linnadest oli ettepanekute ja vastuväidete esitajad kutsunud avalikule arutelule, kuid ei olnud neile vastuseks saatnud omavalitsuse seisukohta ettepanekute ja vastuväidete osas, mis aga pole seaduse kohaselt piisav planeerimismenetluse eesmärkide täitmiseks.<sup>37</sup> Vaivara ja Sauga vallas jõuti kummalgi ühel juhul menetluse käigus vastuväite esitajaga kokkuleppele ning avalikku arutelu ei korraldatud, mis pole samuti kooskõlas seadusega. Vastuväidetele vastamata jätmise põhjusena tõid auditeeritavad välja, et kaks nädalat<sup>38</sup> on liiga lühike aeg omavalitsusele esitatud vastuväidete läbitöötamiseks ja neile vastamiseks ning seejuures peeti kõige koormavamaks põhjendamatu vaidlustusi lakoonilises stiilis, millele aga peab samuti tähtaegselt vastama.

72. Kohalike omavalitsuste arvates on nende jaoks koormav teavitada isikuid igal juhul tähitud kirjaga. Iga isik võiks teavet saada endale võimalikult sobivas vormis, milleks praegu ei pruugi paljude puhul enam olla tähitud kiri.

73. Ettepanekute ja vastuväidetega arvestamine avatud menetluse käigus aitab kaasa kogukonnale sobiva lahenduse leidmisele, mistõttu ei tohi esitatud seisukohtadesse suhtuda formaalselt, vaid nendega arvestamist tuleb kaaluda sisuliselt ning selle tulemustest esitajale teada anda viisil mille isik võiks ise valida. Teavitamise vormiline külg ei peaks olema kriteerium, mille alusel kohaliku omavalitsuse tegevus muutub ebamõistlikuks ja mõlemaile koormavaks. Enamiku kodanike teavitamine planeeringutest võiks olla perspektiivis lahendatud ruumilise planeerimise infosüsteemiga.

74. **Riigikontrolli soovitus regionaalministrile:** Kaaluda oma seisukohtadest teavitamise nõude paindlikumaks muutmist valdadele ja linnadele, luues võimaluse isikute nõusolekul teavitada neid tähitud kirja asemel elektrooniliselt.

**Regionaalministri vastus:** Eelnõus on mitmetesse PlanS paragrahvidesse lisatud avalikkusele suunatud informatsiooni avaldamine ka veebilehtedel. Lisaks sätestatakse juba kehtiva seaduse § 20 lg 2 võimalusele ka eelnõus, et PlanS § 16 lg 8 kohaselt esitatud ettepanekutele vastab planeeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus vastavalt esitamise viisile või ettepaneku esitaja soovile kas posti või elektronposti teel.

<sup>36</sup> PlanS, § 18 lg 1, § 20 lg 2.

<sup>37</sup> RKHKo, nr 3-3-1-87-08.

<sup>38</sup> PlanS, § 20 lg 2 kohaselt võtab omavalitsus seisukoha ettepanekute ja vastuväidete kohta kahe nädala jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist.

## Detailplaneeringute koostamise ja elluviimise rahastamine

### Kas teadsite, et

kõikide auditis hõlmatud detailplaneeringute peale kokku oli vaid kaks Pärnu linna detailplaneeringut, kus koostajaks oli linnavalitsus ise (planeerimisosakonna linnaarhitektiteenistus)

Seevastu olid mõnedes auditeeritud omavalitsustes koostanud vallaametnikud detailplaneeringuid eraettevõtluse korras. Näiteks oli Ülenurme valla ehitusnõunik koostanud detailplaneeringuid eraisiku tellimisel.

### Piirangud detailplaneeringute tellimise üleandmisele ei toimi

75. Vald või linn algatab detailplaneeringu koostamise ning peab detailplaneeringu koostamist korraldama kas ise või võib anda planeeringu koostamise kohustuse huvitatud isikule üle lepinguga, kus muu hulgas on määratud huvitatud isiku kohustused planeeringu koostamisel ja selle rahastamisel. Eraõiguslik isik võib olla detailplaneeringu koostamise tellijaks ainult seaduses lubatud juhtudel.<sup>39</sup> Kui vald või linn ei ole ise detailplaneeringu tellijaks, ei pruugi ta suuta hinnata, kas planeeringulahendus vastab avalikele huvidele. Kui detailplaneeringu koostamise korraldab vald või linn ise, on see eri huvide tasakaalustatust arvesse võttes tõhusam, kui siis, kui seda teeb eraõiguslik isik, kes on eelduslikult huvitatud arendustegevuse kasumlikkusest.<sup>40</sup>

76. Auditeeritud kohalikes omavalitsustes oli detailplaneeringute koostamine või juhtudel, kui koostamist ei tohtinud üle anda, selle koostamise eest tasumine üle antud planeeringust huvitatud isikule. Põhjuseks see, et enamasti polnud vallas või linnas ametnikke, kes tegeleksid ise planeeringute koostamisega. Detailplaneeringute koostamise ja üleandmise põhimõtted on fikseeritud ainult Tallinna ja Pärnu linna ehitusmäärustes. Detailplaneeringu koostamise rahastamisega seonduv oli auditeeritud omavalitsustes valdavalt kokku lepitud alles detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmitud lepingus.

77. Detailplaneeringu koostamise tellimine on eraisikule üle antud ka juhtudel, kus seadus seda ei luba:

- üldplaneeringu puudumise korral (Muhu, Luunja ja Ülenurme vald),
- üldplaneeringut muutva detailplaneeringu puhul (Vaivara, Keila, Pärsti ja Sauga vald, Narva-Jõesuu linn),
- kaitsealal (Kõrgessaare vald).

78. Auditi käigus selgus, et seaduses tellijaks olemisele sätestatud piirangud ei toimi, kuna neid täidetakse üksnes formaalselt. Mitmel juhul oli lepingu kohaselt detailplaneeringu tellijaks vald või linn, kuid planeeringu koostamise finantseerimine oli üle antud huvitatud isikule (Vihula, Keila, Luunja, Kohila ja Kiili vald ning Tallinna ja Pärnu linn). Sellistel juhtudel sõlmiti enamasti kolmepoolseid lepinguid, milles vald või linn oli detailplaneeringu tellijaks, planeeringu koostaja töövõtjaks ning planeeringust huvitatud isik tasus töövõtjale planeeringu koostamise eest. Hoolimata lepingust kajastus mitmel sellisel juhul detailplaneeringu tiitellehel tellijana valla või linna asemel planeeringust huvitatud isik.

<sup>39</sup> PlanS, § 10 lg 5 ja lg 6.

<sup>40</sup> RKHKo, nr 3-3-1-12-07.

**Tabel 2. Detailplaneeringute koostamise ja finantseerimise üleandmise põhilised vormid**

Vald/Linn	Detailplaneeringu koostamise üleandmine	Detailplaneeringu koostamise finantseerimine	Detailplaneeringu elluviimisega seotud kohustused
Vaivara vald Kohila vald (v.a üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute puhul) Muhu vald Kiili vald Sauga vald	Kahepoolsed lepingud: Koostab või koostamise tellib huvitatud isik	Finantseerib huvitatud isik	Huvitatud isik kohustub omal kulul välja ehitama detailplaneeringukohased teed ja tehnovõrgud.  Muhu vallas tagatakse kohustuste täitmine hüpoteegiga.
Kiili vald Kohila vald (üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute puhul)	Kahepoolsed lepingud: Ei selgunud, kes tellib koostamise.	Finantseerib huvitatud isik	Huvitatud isik kohustub omal kulul välja ehitama detailplaneeringukohased teed ja tehnovõrgud.
Kõrgessaare vald Luunja vald Ülenurme vald Valga linn Pärsti vald	Kahepoolsed lepingud: Koostab või koostamise tellib huvitatud isik.	Finantseerib huvitatud isik.	Ei reguleerita lepingutes
Tallinna linn Narva-Jõesuu linn Keila vald Pärnu linn Vihula vald (kuna vallast suur osa asub Lahemaa Rahvusparki territooriumil, s.o kaitsealal, oli sõlmitud vaid kolmepoolseid lepinguid).	Kahepoolsed lepingud: Koostamise tellib huvitatud isik.  Kolmepoolsed lepingud (kui ÜP-d muutev DP või kaitsealal):  Linn/vald tellib koostamise planeerijalt.	Finantseerib huvitatud isik.	Huvitatud isik kohustub omal kulul välja ehitama detailplaneeringukohased teed ja tehnovõrgud (Narva-Jõesuu linnas mõningatel juhtudel).  Pärnu linnas oli ühel juhul sõlmitud kokkulepe tänavate ehitamiseks linna ja huvitatud isikute koostöös.  Tallinna linnas tagatakse kohustuste täitmine leppetrahviga.

Allikas: Riigikontrolli analüüs



## Kas teadsite, et

**Luunja vallas** oli maavanem järelevalve käigus juhtinud tähelepanu, et eraõiguslik isik ei tohi olla detailplaneeringu tellijaks juhul, kui kehtiv üldplaneering puudub.

**Vallaametniku vastus** küsimusele, kuidas olukord lahendati: „Oleme sõlminud huvitatud isikuga lepingu ja tiitellehe planeeringul välja vahetanud. Planeerijad kipuvad unustama, et tellijaks tuleb Vallavalitsus panna (tiitellehel), mitte huvitatud isik.“



Valdav osa Vihula vallast asub Lahemaa Rahvusparkis (kaitsealal) ning ka ehitus- ja arendussurve vallas on koondunud rahvusparki territooriumile.

Foto: Riigikontroll

**79.** Valdadel ja linnadel puudus kohati ülevaade nende poolt eraisikutele üle antud planeerimiskohustustest. Esines olukordi, kus auditeeritud polnud detailplaneeringuid ise koostanud ega nende koostamist finantseerinud, kuid lepingud koostamise kohustuse üleandmise kohta puudusid.<sup>41</sup> Valdavalt olid auditeeritud vallad ja linnad detailplaneeringute koostamist finantseerinud vaid enda tellitud planeeringute puhul ning muudel juhtudel tasunud vaid detailplaneeringute avalikustamisega seotud kulusid. Samas leidsid mitmed auditeeritavad ise ning planeerijate esindaja<sup>42</sup>, et detailplaneeringu lahendust ei mõjuta see, kes on selle tellija.

**80.** Riigikontrolli arvates ei täida seaduses sätestatud piirang detailplaneeringu tellimisele oma eesmärki, kuna tegelikkuses ei sõltunud detailplaneeringu koostamise korraldamine sellest, kas detailplaneeringu tellija oli formaalselt vald või linn või detailplaneeringut taotlenud eraõiguslik isik. Vahe oli vaid tellija nimes detailplaneeringu tiitellehel ja lepinguvormis. Sisuliselt olid huvitatud isiku kohustused, sealhulgas detailplaneeringu rahastamine, mõlemal juhul samad.

**81.** Planeerimistegevuse korraldamine oma territooriumil on kohaliku omavalitsuse pädevuses ning vald või linn peab suutma seda juhtida. Kui valla- ja linnapoolse juhtimise tagamiseks on otsustatud piirata teatud liiki detailplaneeringute koostamise tellimise üleandmist seadusega, tuleb valdadel ja linnadel nendest piirangutest oma tegevuses ka sisuliselt juhinduda. Kui sätestatud piirangud ei ole praktikas kaasa toonud soovitud tulemust, tuleb nende eesmärke täpsustada selliselt, et vallad ja linnad oleks soovitud sunnitud järgima ka sisuliselt, mitte üksnes formaalselt.

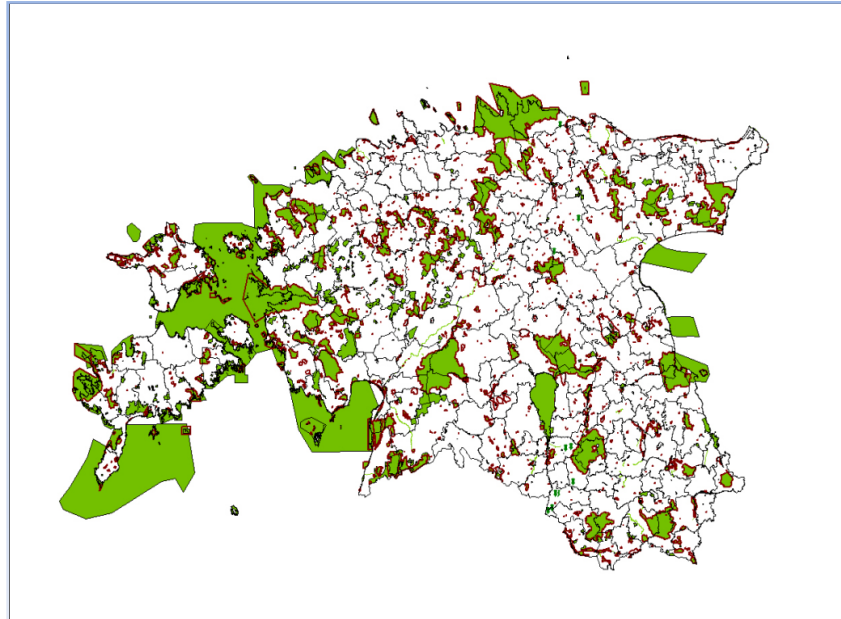
**82. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile:** Määrata seaduses täpsemalt, millistel juhtudel peab detailplaneeringu koostamist finantseerima kohalik omavalitsus. Ainult tellijaks olemise või koostamise korraldajaks olemise reguleerimisest ei piisa.

**Regionaalministri vastus:** Eelnõus on kavandatud § 10 lisada lg 8: Planeeringu koostamise korraldamine käesoleva seaduse tähenduses on: 1) planeeringu koostamine või planeeringu koostamise tellimine, 2) planeeringu koostamise juhtimine ja 3) kõigi planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute tegemine. Kohalik omavalitsus võib detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise korraldamise osaliseks üleandmiseks vaid § 10 lg 8 punktis 1 nimetatud tegevuse ulatuses.

<sup>41</sup> Näiteks Pärnu linna ehitusmäärus nõuab detailplaneeringu koostamise üleandmisel lepingu sõlmimist, kuid auditi valimis olnud planeeringutest oli eraõigusliku isikuga leping sõlmitud kolmel juhul. Valga linnas puudus ülevaade lepingutest täielikult - auditi valimis olnud planeeringutest oli kättesaadav vaid ühe detailplaneeringu koostamise ja finantseerimise üleandmise leping. Ka Muhu ja Ülenurme vallas olid lepingud suures osas puudu.

<sup>42</sup> ERKAS Pärnu Instituut OÜ.

Kui kohalikud omavalitsused juhivad ise detailplaneeringu koostamist ja teevad ise kõik menetlustoimingud, suudavad nad paremini juhtida arengut omavalitsuses.



Looduskaitseliste piirangutega alad Eestis. Nendel aladel ei tohi detailplaneeringu koostamise tellijaks olla eraõiguslik isik.

Joonis: Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse andmetel

### Planeeringu elluviimisega seotud kohustuste üleandmisel arendajale ei suudeta nende kohustuste täitmist tagada

83. Detailplaneeringu elluviimisega seotud kohustuste üleandmine planeeringu koostamise taotlejale on seadusega reguleeritud väga üldiselt.<sup>43</sup> Vallale või linnale jäetakse võimalus huvitatud isikuga kokku leppida, kes ehitab planeeringukohased teed ja tehnovõrgud. Samas ei reguleeri seadus olukordi, kui planeeringuala teenindamiseks on vajalik infrastruktuur väljaspool planeeringuala ning planeeringu realiseerimine nõuab ka teenindava sotsiaalse infrastruktuuri olemasolu (koolid, lasteaiad, hooldekodud jms).

84. Tallinna linnas, Kohila, Kiili, Vihula ja Vaivara vallas olid sõlmitud huvitatud isikuga eraldi kokkulepped infrastruktuuri väljaehitamiseks enne detailplaneeringu kehtestamist. Muhu vallas sisaldasid samad nõuded põhjalikult juba detailplaneeringu koostamise üleandmise lepingutes. Keila ja Sauga vald ning Narva-Jõesuu linn olid planeeringute koostamise ja finantseerimise õiguse üleandmise lepingutes märkinud teede ja tehnovõrkude rajamise kohustuse üleandmise üldsõnaliselt. Kõrgesaare, Luunja, Ülenurme ja Pärsti vald ei olnud infrastruktuuri

### Kas teadsite, et

Pärnu linna esindaja väitis, et teede ja trasside väljaehitamiseks sõlmitakse vajaduse korral enne detailplaneeringu kehtestamist eelkokkulepped. Auditeerimise käigus esitati Riigikontrollile vaid üks kokkulepe tänavate väljaehitamiseks.

<sup>43</sup> Ehitusseadus § 13: Detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maatükkide tagab kohalik omavalitsus, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja ei ole kokku leppinud teisiti.

väljaehitamist üldse reguleerinud. Enamasti oli detailplaneeringu algatamisest huvitatud isiku kohustusteks omal kulul välja ehitada detailplaneeringujärgsed teed ja tehnovõrgud (vt tabel 2).

85. Omavalitsus võib teede ja tehnovõrkude väljaehitamise kohustuse täita ka kokkulepete sõlmimise ja täitmise kaudu<sup>44</sup>, kuid kokkuleppe mittedaavutamise arendajaga ei vabasta omavalitsust kohustusest. Omavalitsusel on võimalik küll arengukavas planeerida detailplaneeringute elluviimise võimalusi,<sup>45</sup> kuid samas planeerib omavalitsus seal siiski avalikust huvist lähtuvaid arendusi.

86. Kuigi vallad ja linnad olid detailplaneeringukohaste teede ja tehnovõrkude väljaehitamise kohustuse üle andnud huvitatud isikule, ei olnud lepingutes enamasti ette nähtud kohustuste täitmise tähtaegu ega ka sanktsioone kohustuste täitmise tagamiseks. Enamasti polnud määratud, kelle omandisse jäävad väljaehitatavad teed ja tehnovõrgud (v.a üksnes Pärnu linnas ja Muhu vallas).

87. Lepingutega määratud kohustuste täitmiseks olid tähtaja seadnud Tallinna linn, Vihula, Kiili ja Muhu vald. Tallinna linn kasutas arendaja kohustuste täitmise tagamiseks leppetrahvi ja Muhu vald valla kasuks hüpoteegi seadmist planeeritavale maaüksusele enne detailplaneeringu kehtestamist. Kiili vald kohustas arendajat maaüksuse kehtestatud detailplaneeringu alusel ehituskruuntideks jagamisel seadma teatud arvule kinnistutele valla kasuks hüpoteegi ning kui arendaja oma kohustused täitis oli vald kohustatud hüpoteegi lõpetama. Hüpoteegi seadmise kohustuse oli nii Kiili kui ka Muhu vald ette näinud arendajaga sõlmitud lihtkirjalikus lepingus, kuigi hüpoteegi seadmiseks peab lepingu notariaalselt tõestama ja sellest erinevas vormis sõlmitud eelkokkulepe ei taga hiljem, et hüpoteek valla kasuks üldse seatakse. Lisaks olid Muhu ja Kiili ning üksikudel juhtudel ka Keila vald lepingutes endale võtnud õiguse jätta ehitusluba hoonete püstitamiseks väljastamata, kui kohustused pole täidetud.

88. Riigikontrolli arvates annab vald või linn küll teede ja tehnovõrkude väljaehitamise kohustuse üle detailplaneeringu algatamisest huvitatud isikule, kuid paljudel juhtudel ei suuda nende kohustuste täitmist tagada ega ka ise täita. Seetõttu on oht, et detailplaneeringukohased teed ja tehnovõrgud jäävad välja ehitamata. Kui kohalik omavalitsus annab ettevõtjale üle kohustuse välja ehitada teed või tehnovõrgud, tuleb arvestada, et tegemist võib olla avaliku ja erasektori partnerlusega, millele laienevad riigihangete seaduse nõuded.

### Detailplaneeringute elluviimiseks puuduvad tähtajad

89. Detailplaneeringu edukas elluviimine eeldab kokkulepet eri isikute vahel, mis fikseeritakse sisuliselt planeeringu kehtestamise otsusega. Seaduse kohaselt vaadatakse kehtestatud detailplaneeringud perioodiliselt üle ning selgitatakse planeeringukohase arengu tulemused, planeeringute

**Hüpoteegi seadmine** – kinnisasja koormamine selliselt, et isik kelle kasuks hüpoteek on seatud (hüpoteegi pidajal), on õigus hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamisele panditud kinnisasja arvel. Näiteks võib planeeritavale maaüksusele seada hüpoteegi kohaliku omavalitsuse kasuks teede ja tehnovõrkude väljaehitamise tagamiseks.

Allikas: Asjaõigusseadus, § 325 lg 1

<sup>44</sup> RKHKo, nr 3-3-1-54-04.

<sup>45</sup> RKPJKo, nr 3-4-1-96-06.

edasise elluviimise võimalused, planeeringute põhilahenduste muutmise või detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise vajadus ja muud planeeringute elluviimisega seotud küsimused.<sup>46</sup>

### Kas teadsite, et

Kõrgessaare valla esindaja selgituste kohaselt on detailplaneeringutega planeeritud krunte vesisele alale, kus praktikas puudub reaalne kinnisvara arendamise võimalus

90. Auditeeritud vallad ja linnad töid olulise probleemina välja, et kehtestatud detailplaneeringuid ei hakata tegelikult ellu viima, seda eriti olukorras, kus kinnisvaraturg on languses. Paljudel juhtudel on detailplaneeringu kehtestamise põhjuseks maaomaniku soov tõsta oma kinnistu turuväärtust, mis ei peaks olema detailplaneeringu ainus eesmärk. Kui alustada näiteks kümme aasta tagasi kehtestatud planeeringut elluviimist, siis võib ümbruskond olla hoopis teine. Samas on planeerimine tervikuna rahaliselt kallis protsess, mistõttu ei julge vallad või linnad vajaduse korral detailplaneeringuid kehtetuks tunnistada, kartes, et huvitatud isikud võivad esitada rahalisi nõudeid.

91. Õiguskantsler on märkinud<sup>47</sup>, et kehtiv kord ei ole piisavalt selge, et nõuda mingi detailplaneeringu kehtetuks tunnistamist, kui selle lahendused ei rahulda aja jooksul muutunud vajadusi. Auditeeritute arvates oleks detailplaneeringute elluviimise alustamise tähtaeg otstarbekas sätestada seaduse tasandil ja arvestades planeerimise kallidust, siis peaks see tähtaeg olema mõistlik.

92. Riigikontroll toetab auditeeritud valdade ja linnade seisukohta, et detailplaneeringute elluviimine ei peaks olema huvitatud isiku suvast sõltuv. Kui kohalik omavalitsus või planeeritava maa-ala kinnistu omanik soovib planeeringu elluviimisest loobuda, tuleb detailplaneering või selle osa tunnistada kehtetuks. Riigikontrolli arvates peaksid omavalitsused suhtuma seadusest tulenevasse detailplaneeringute ülevaatamise kohustusse tõsisemalt ning selgitama vajaduse korral välja võimalikke muudatusi planeeringualal või selle lähiümbruses, käsitlema planeeringu elluviimisega seotud küsimusi ja mitte piirduma formaalsete otsustega

## Keskkonnakaalutlustega arvestamine detailplaneeringutes

93. Kavandades uut elamurajooni metsaalale, tööstuspiirkonda põllule või uusehitist miljöövärtuslikku linnakeskkonda, mõjutab see vähemal või rohkemal määral looduslikku-, kultuurilist- ning sotsiaal- majanduslikku keskkonda. Piirkonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu suunajana peab omavalitsus tagama keskkonna laiapõhjalise käsitlemise ning selle eri aspektide samaväärsel arvestamise planeerimisegevuses.

---

<sup>46</sup> PlanS, § 29 lg 1.

<sup>47</sup> Õiguskantsleri märgukiri regionaalministrile planeerimisseaduse ja ehitusseaduse muutmiseks, august 2007.

## Detailplaneeringute keskkonnamõju

### Keskkonnatingimused detailplaneeringutes on formaalsed

94. Detailplaneeringus peavad olema määratud ka keskkonnatingimused, mille järgimisel tagatakse, et detailplaneeringuga kavandatud tegevus ei kahjusta oluliselt looduskeskkonda.<sup>48</sup>

95. Auditeeritud valdade ja linnade detailplaneeringute seletuskirjad käsitlevad enamasti ka keskkonnaaspekte, kuid valdavalt väga formaalselt. Keskkonda puudutav on tihti esitatud paaril real, sisaldades tsitaate valla/linna jäätmehoolduseeskirjast või märkides, et planeering olulist keskkonnamõju kaasa ei too. Mõningatel juhtudel on keskkonnaaspektid detailplaneeringult täielikult puudu.<sup>49</sup> Leidub planeeringuid, kus ühe planeerija koostatud detailplaneeringute seletuskirjad on keskkonnatingimuste poolest identsed või kus planeerija on leidnud, et keskkonnatingimusi kajastab piisavalt Eesti Vabariigi põhiseadus ning esitanud sellest väljavõtte. Suuremat tähelepanu keskkonnatingimustele ei pööratud ka Natura aladele<sup>50</sup> planeerimisel (Kõrgessaare vald), kus looduskaitsete piirangute tõttu oleks tulnud meetmeid negatiivse mõju vältimiseks põhjalikult käsitleda. Kuigi eelnevast võib järeldada, et omavalitsused ei ole keskkonnavaldkonnas väga pädevad, ei kasutatud keskkonnaaspektide käsitlemisel ekspertide kaasabi. Ainult Tallinna linn on peaaegu kõikidesse valimisse kuulunud planeeringutesse kaasanud eksperdid, mille tulemusel olid konkreetsed planeeringud puudutavad aspektid hinnatud.

96. Riigikontrolli hinnangul ei ole kohalikud omavalitsused sisuliste keskkonnatingimuste seadmisele oluliselt tähelepanu pööranud ning kõik olulised keskkonnaaspektid ei ole detailplaneeringutes käsitlemist leidnud.

### Keskkonnamõju strateegiline hindamine on planeerimisega halvasti ühitatav

97. Lisaks planeerimiseadusele reguleerib keskkonnaaspektide käsitlemist detailplaneeringutes ka keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (edaspidi KeHJS). Kohalik omavalitsus peab detailplaneeringu algatamise hetkel otsustama, kas planeeringus kavandatu on nii olulise mõjuga, et tuleb korraldada ka keskkonnamõtjude strateegiline hindamine (edaspidi KSH). Selle otsuse tegemisel peab omavalitsus küsima seisukohti ka asjakohastelt ministeeriumitelt, isikutelt ja asutustelt (v.a juhud kui KSH on kohustuslik).<sup>51</sup> PlanSi kohaselt võib ka otstarbekuse huvides planeerimise ja keskkonnamõtjude hindamise ühitada.<sup>52</sup> Ühitamise korral tuleb jälgida

#### Keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH) ja keskkonnamõju hindamine (KMH) – seaduses

reguleeritud kaks eraldi keskkonnamõtjude hindamise protseduuri, mis nii vormilt kui ka sisult erinevad. KMH korraldatakse projektidele ning KSH planeeringutele ja arengukavadele.

Allikas: KeHJS

<sup>48</sup> PlanS, § 9 lg 2 p 8.

<sup>49</sup> Näiteks Ülenurme vallas, Porijõe kaldale 113 elamukrundi planeerimine või Valga linnas Pedeli jõe äärde kavandatud virgestusala ala detailplaneering. Viimases detailplaneeringus on küll viidatud, et vajaduse korral tuleb korraldada põhjalikum hindamine, kuid planeering ise keskkonnatingimusi ei sisaldanud.

<sup>50</sup> Üle-euroopaline kaitsealade võrgustik.

<sup>51</sup> KeHJS, § 35 lg 4.

<sup>52</sup> PlanS, § 9 lg 12 ja § 16 lg 5 lg 6.

## Kas teadsite, et

166-st valimis olnud detailplaneeringust oli ainult üksikudel juhtudel keskkonnatingimuste seadmisel kasutatud erialaspetsialisti abi. Tavaliselt koostab selle osa arhitekt või insener, kes on märkinud näiteks järgmist:

- „Rida-, paaris- ja üksikelamuid on vaja planeerida, kuna ala asustamine elanikega välistab keskkonnapahahtlikku reostamise ka väljastpoolt.“

Allikas: Kohila valla Mäni, Herilase, Nõlva ja Uustalu kinnistu detailplaneering

- Keskkonnatingimused on seatud juba põhiseaduses: „Eesti Vabariigi põhiseaduse järgi on igaüks kohustatud säästma elu ja looduskeskkonda ning hoiduma sellele kahju tekitamast. Looduskeskkond on ressursiks, mida tuleb kasutada läbimõeldult ja säästvalt.“

Allikas: Muhu valla Männiku maaüksuse detailplaneering

## Kas teadsite, et

KSH eksperdil ei pea erinevalt KMH eksperdist olema asjakohast litsentsi, vaid piisab valdkonna kõrgharidusest ning kaheaastasest töökogemusest, vajalik on tunda keskkonnavalitsuste õigusakte ja olla õppinud 40 tundi heade tulemustega strateegilist planeerimist.

Allikas: KeHJS, § 34 lg 3

## Keskkonnaamet (endised keskkonnateenistused) –

Keskkonnaministeeriumi haldusalas 01. veebruaril 2009 loodud asutus maakondlike keskkonnateenistuste, Riikliku Looduskaitsekeskuse ja Kiirguskeskuse baasil. Kui eelnevalt oli 15 keskkonnateenistust, siis uus Keskkonnaamet on koondanud oma haldusala kuueks regiooniks. Keskkonnaamet osaleb planeerimisprotsessis kooskõlastaja rollis ning KSH protsessis järelevalve teostajana, kes kiidab lõplikult heaks KSH asuande ning seab seiretingimused.

et lisaks PlanS-is määratule on täidetud ka KeHJS-ist tulenevad menetlusnõuded algatamise, dokumentide koostamise, avalikustamise ja kehtestamise osas täidetud. Kui on korraldatud KSH, peab planeeringulahendus ka selle tulemustega arvestama.

**98.** Detailplaneeringute koostamisel ei olnud auditeeritud vallad ja linnad valdavalt arvestanud KeHJS-ist tulenevate nõuetega. Otsuseid selle kohta, kas KSH algatada või mitte, valdavalt ei tehtud ning seisukohti KSH asjus teiste asutuste käest enamasti ei küsitud. Planeeringumaterjalidest on leida ainult mõned KSH mittealgatamise otsused (näiteks Keila vald) ning seisukohtade küsimised (Pärnu linn). Riigikontrollil ei olnud võimalik tuvastada, millistest kriteeriumitest omavalitsused oma otsuseid tehes olid lähtunud, sest otsustest see ei selgunud. Näiteks oli KSH algatamise vajadust kaalutud detailplaneeringule, millega kavandati ühte elumaja, kuid seda ei peetud oluliseks kaaluda näiteks lõhkeaineladu ning -tehas (Vaivara vald) ja rannaäärse metsaküla ning väikesadama loomist kavandavatele detailplaneeringutele (Kõrgessaare vald).

**99.** KSH-sid on korraldatud neljas auditeeritud omavalitsuses (Vaivara, Luunja ja Ülenurme vald, Narva-Jõesuu linn) viie detailplaneeringu puhul, millest KSH algatamine toimus samaaegselt detailplaneeringuga kahel juhul. Ülejäänud juhtudel oli KSH algatamine toimunud maakondliku keskkonnateenistuse nõudmisel ning planeeringu hilisemas etapis. Näiteks Vaivara vallas, kus detailplaneeringuga plaaniti ligi 300 elamu- ja ärikrundi rajamist, algatati KSH maakondliku keskkonnateenistuse nõudmisel alles planeeringu lõppstaadiumis.

**100.** Auditeeritute selgitustest ilmnes, et valdadel ja linnadel on keeruline seaduse formaalseid nõudeid täpselt täita. Näiteks on algatamise otsuse kaalutlemisel kõige keerukam saada aru seaduses esitatud kriteeriumitest ning sellest, mida mõista olulise keskkonnamõju all. Samuti ei ole üheselt arusaadav keskkonnamõjude hindamise (edaspidi KMH) ja KSH sisuline erinevus. Tallinna linna hinnangul peaks seaduse täpsete nõuete täitmiseks palkama oluliselt ametnikke juurde, kuna ülereguleeritud seadust ei suudeta olemasolevate spetsialistidega täita isegi Eesti suurimas omavalitsuses.

**101.** Samuti tõid auditeeritud detailplaneeringu algatamisel keskkonda puudutava osa kaalutlemata jätmise kohta põhjuseks, et planeeringu algatamise hetkel ei ole teada millised tegevused planeeringualal täpselt toimuma hakkavad. Kuna valla või linna prioriteediks on tihti ettevõtja oma valla territooriumile tegutsema saada, siis tehakse detailplaneeringu kohta täpsema info nõudmise osas järeleandmisi. Esineb ka olukordi, kus isegi planeeringu kehtestamise hetkeks ei ole tegevused täpsemalt teada ning seaduses esitatud kriteeriume KSH algatamise kohta ei ole võimalik seetõttu kohaldada ega otsust sisuliselt langetada (Sauga vald, Pärnu linn, Keila vald).

**102.** Seadust tõlgendavad erinevalt ka maakondlikud keskkonnateenistused Keskkonnaministeeriumi haldusalas, kes ei ole seisukoha andmisel alati ühtsetest kriteeriumitest lähtunud ning pole võimalik alati aru saada, millistel kaalutlustel on nende otsused tehtud. Näiteks tuvastas Riigikontroll juhtumeid, kus keskkonnateenistus ei olnud esialgu planeeringut kooskõlastanud, nõudes KSH korraldamist, kuid pärast sellest nõudest loobunud (Kõrgessaare vald).

**103.** Maakondlikel keskkonnateenistustel (keskkonnaametil) on planeerimismenetluses oluline roll, kuna valdav enamik auditeeritustest peab keskkonnateenistust kaasvastutajana keskkonnaküsimuste käsitlemise osas. Näiteks puudus suures Pärnu linnas spetsialist, kes KSH-dega tegeleks, ning planeerimisvaldkonna eest vastutav ametnik leidis, et selleks puudub ka vajadus, kuna keskkonnateenistuse tööd ei ole mõtet dubleerida. Auditeeritustest leidis üksnes Tallinna Keskkonnaameti esindaja, et nende ametnikud on piisavalt kompetentsed ning suudavad keskkonnamõju hindamise vajadust hinnata kohapeal.

**104.** KSH läbinud detailplaneeringute puhul ei ole alati jälgitav ja üheselt arusaadav, kas KSH tulemustega on planeeringulahenduses arvestatud. Analüüsitud viie detailplaneeringu puhul on KSH-st tulenevad keskkonnatingimused detailplaneeringus selgelt kajastatud kolmel juhul. Heaks näiteks on Luunja (Anne Soojuse elektri- ja soojusjaama detailplaneering) ja Ülenurme valla (Tartu lennuvälja rekonstrueerimise detailplaneering) KSH-d. Auditeeritute esindajad selgitasid, et kohalikud omavalitsused ei oska enamasti KSH-st tulevat infot kasutada ega rakendada ning KSH-de kasutegurit peetakse üldjuhul väga väikseks. Keskkonnateenistused märkisid, et ainult vähestel juhtudel on KSH-ga planeeringulahenduses arvestatud ja KSH on planeeringule midagi sisuliselt juurde andnud.

**105.** Riigikontrolli kokku kutsutud fookusrühm leidis, et praktikas ei ole KeHJS hästi rakendunud ning seaduse eesmärgid ei ole täidetud.<sup>53</sup> Leiti, et KSH-ga seonduv on ülereguleeritud ning ei aita kaasa seaduse eesmärkide täitmisele, vaid pigem soosib formaalsetele küsimustele keskendumist. Põhilisteks probleemideks peeti järgmist:

- KSH on halvasti planeerimisega ühitatav, vorminõuded erinevad seadustes ning kohalik omavalitsus menetlust sisuliselt ei juhi;
- KSH mõte on devalveerumas. KSH on võimalik korraldada juhtudel, mille sisu seda tegelikult ei nõuaks, ning KSH-st on kujunenud vahend, millega eri osapooled võivad planeerimist tervikuna takistada.
- Detailplaneering ei peaks enamasti olema see dokument, mille jaoks KSH on vajalik, kuna erinevalt üldplaneeringust ei ole see üldjuhul strateegiline dokument.
- Detailplaneeringute menetlemises ja KSH korraldamises osalejate rollijaotus on segane, kuna tavaliselt osaleb neis kuni viis osapoolt: vald või linn, KSH ekspert, keskkonnaamet, planeerija ja arendaja. Praktikas tekib olukordi kus üle- või alahinnatakse oma rolli. (Tabelis 3 on iseloomustav võrdlus protsessidest ning vastutavatest osapooltest.)

### Kas teadsite, et

- „Luunja vald hindas korraldatud KSH-d järgmiselt:

/.../ teorias vist seda infot andis, et vähemalt on keegi öelnud, et kavandatavat tegevust võib teha ja loodetavasti on leitud ka säästev viis.“

Allikas: Intervjuu Luunja vallavalitsusega

- Pärnu linna arvates on KSH sisuliselt konkureeriv süsteem, mille eest kasseeritakse hulgaliselt raha. Tulemus planeeringulahendust sisuliselt ei mõjuta ja kogu süsteem on absurdne.

Allikas: Intervjuu Pärnu linnavalitsusega

<sup>53</sup> 5. veebruaril Riigikontrolli korraldatud fookusrühma arutelu, kus osalesid ministriumite, kohalike omavalitsuste, ekspertide ja planeerijate esindajad. Fookusrühma kokkuvõtte esitatud auditiaruande lisa C.

- KSH korraldamisel keskendutakse kitsalt looduskaitseliste küsimustele, jättes sotsiaalmajanduslikud ning kultuurilised aspektid enamasti kõrvale.

**Tabel 3. Keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH), planeerimine ja vastutavad osapooled**

	Detailplaneering	KSH
Algatamine	Algatamise otsuse tegemine ja selle avalikustamine Täitja: KOV	Seisukoha küsimine ja andmine Täitjad: KOV; ministeeriumid, Keskkonnaamet (järelevalve)
		algatamisotsuse tegemine ja otsuse avalikustamine. Täitja: KOV
Menetlus	Planeeringu koostamine, eskiisi avalikustamine Täitja: KOV	Programmi koostamine ja programmi kohta seisukoha küsimine Täitja: KSH koostaja koostöös planeeringu koostajaga
	Planeeringu kooskõlastamine Täitja: KOV	Programmi avalikustamine ja sellest teatamine, avaliku arutelu korraldamine Täitja: planeeringu koostaja
	Detailplaneeringu vastuvõtmine ja avalik väljapanek. Täitja: KOV	Programmi heakskiitmise otsuse tegemine ja heakskiitmise otsusest teatamine Täitja: Keskkonnaamet
	Ettepanekute ja vastuväidetele vastamine Täitja: KOV	Aruande avalikustamine ja sellest teatamine, avaliku arutelu korraldamine Täitja: planeeringu koostaja
	Järelevalve vajaduse korral Täitja: maavanem	
Heakskiitmine, kehtestamine	Kehtestamine ja kehtestamisotsuse avalikustamine Täitja: KOV	KSH aruande heakskiitmine ja seiremeetmete määramine, heakskiitmisotsusest teatamine Täitja: Keskkonnaamet

Allikas: Riigikontrolli analüüs

106. KSH ja planeerimisvaldkonna eest vastutavad kaks eraldi ministeeriumit (Keskkonnaministeerium ja Siseministeerium), protsesse reguleerib kaks eraldi seadust ning järelevalvet teevad kaks eraldi ametkonda. Detailplaneeringute üle teeb järelevalvet maavanem ning KSH üle Keskkonnaamet. Maavalitsustes seejuures keskkonnaalane kompetentsus puudub. Kui seadused omavahel vormiliselt ei ühti, siis peaksid kaks ministeeriumit omavahelises koostöös probleemid lahendama, kuid senini on koostöö olnud puudulik. Samuti on oluline, et kohalik omavalitsus avaliku huvide esindajana ning KSH järelevalve teostaja (keskkonnaamet) teadvustaksid aruande kvaliteedi eest vastutajatena selgelt oma rolli. Ebaselge seadus annab praegu võimaluse seda mitte teha.

107. Riigikontrolli arvates ei ole KSH ja planeerimine piisavalt integreeritud ning nende omavaheline sidususe saavutamiseks on vaja selgeid ja toimivaid lahendusi. Samuti tuleks üheselt kokku leppida, milline dokument on seaduse mõistes strateegiliseks dokumendiks, mille puhul võimalikku keskkonnamõju hinnatakse. Kui üldplaneering on



läbinud kvaliteetse ja laiapõhjalise keskkonnamõju strateegilise hindamise, siis ei ole üldplaneeringu järgimisel otstarbekas KSH-d enam detailplaneeringu jaoks täiendavalt korraldada.

**108. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile ja regionaalministrile:** Ühitada keskkonnamõju strateegiline hindamine ja planeerimine, määrates selgelt kindlaks osapoolte rollid ning kriteeriumid, millistel juhtudel on detailplaneering strateegiline planeerimisdokument.

**Keskkonnaministri vastus:** Nõustume Riigikontrolli soovitusega, kuigi aruandes ei ole täpsemalt selgitatud, mida KSH ja planeerimise ühitamise all silmas peetakse (nt kas soovitatakse sätestada KSH nõuded planeerimisseaduses; KSH ja planeerimisdokumentide ühine avalikustamine vmt). Keskkonnaministeeriumis on välja töötamisel KeHJS-i muutmise seaduse eelnõu, mis peaks valmima 2009. aasta lõpuks. Nimetatud eelnõu raames tegeletakse ka võimalike lahenduste väljatöötamisega, kuidas suurendada KSH ning planeerimise ühitamist. Olemasoleva olukorra muutmiseks on vajalik Keskkonnaministeeriumi ja Siseministeeriumi omavaheline efektiivne koostöö. Oluline on välja selgitada, millisel viisil on kõige otstarbekam KSH dokumentide ning planeerimisdokumentide avalikustamise nõudeid ühitada (nt kas muuta ainult ühe või mõlema seaduse sätteid). Kuna KSH üheks peamiseks eesmärgiks on arvestada keskkonnakaalutlusi strateegiliste planeerimisdokumentide koostamisel ja kehtestamisel, siis on oluline muuta vastavaid KeHJS sätteid selliselt, et KSH tulemused omaksid suuremat mõju detailplaneeringu koostamisele. Samuti on vajalik planeeringudokumentis selgemini ära näidata, kuidas on selle koostamisel arvestatud KSH tulemustega.

KeHJS-s on määratletud erinevad osapooled, kes osalevad planeeringute menetlemises ja KSH korraldamises. Nagu kinnitab aruanne, siis kõik osapooled ei täida alati neile seadusega pandud kohustusi või ületatakse oma pädevust. Eelkõige võib siinkohal viidata asjaolule, et kohalik omavalitsus on taandanud sisuliste küsimuste lahendamisest ning jäetud KSH protsessis tagaplaanile, samas kui järelevalvajad ületavad oma seadusejärgseid õigusi. Kokkuvõttes on vajalik täiendada ja täpsustada KeHJS-s määratletud osapoolte kohustusi ning õigusi.

KeHJS-s on määratletud detailplaneeringud, millele peab teostama KSH-d. Samuti on KeHJS-s toodud kriteeriumid, millest tuleb lähtuda detailplaneeringu KSH vajalikkuse välja selgitamisel ehk eelhindamisel. Keskkonnaministeerium nõustub, et praegusel kujul KeHJS-s esitatud ja sõnastatud kriteeriumid võivad praktikas tekitada probleeme ning arusaamatusi eelhindamise teostamisel. Keskkonnaministeerium võtab arvesse Riigikontrolli soovitusi määramaks kriteeriumid selle kohta, millistel juhtudel on detailplaneering strateegiline planeerimisdokument, mille puhul tuleb teostada KSH. Sarnaselt eelnevalt kirjeldatud teemadega tuleb ka antud teema raames teha koostööd Siseministeeriumiga, kuna eesmärgiks on töötada välja kogu süsteemi paremaks muutvad lahendused.

**Regionaalministri vastus:** Planeerimisseaduse muudatuste ettevalmistamise käigus peeti läbirääkimisi ja tehti konkreetset ettepanekud strateegilise keskkonnamõju hindamise reguleerimise osas ka Keskkonnaministeeriumile. Mõlemad osapooled (nii Siseministeerium kui

Keskkonnaministeerium) on möönnud, et otstarbekas on planeerimise ja keskkonnamõtjude hindamise protsessi ühitada, et tõsta nii keskkonnamõtjude hindamise kui planeeringu otsuste kvaliteeti ja võimalusel ka lihtsustada menetlust. Praeguse seisuga on otsustatud teemaga tegeleda planeerimis- ja ehitusseaduse kodifitseerimise käigus. Hetkel on Justiitsministeeriumi poolt algatatud kodifitseerimine jõudnud kontseptsiooni koostamise faasi.

### **Keskkonnamõtju strateegiline hindamine toimub arendajast sõltuvalt ja omavalitsus ei vastuta selle eest**

#### **Kas teadsite, et**

- mõnel juhul (Luunja vallas ja Narva-Jõesuu linnas) oli KSH finantseerimise kohustus koos detailplaneeringu koostamise üleandmisega antud arendajale ka juhtudel, kui KSH-d polnud algatatud ega plaanitud ka seda teha.
- omavalitsused arvavad, et kui KSH eest tasub arendaja, ei ole see otseselt vastuolus seadusega, kuna samamoodi toimatakse ka detailplaneeringute puhul.

Allikas: Riigikontrolli intervjuud omavalitsustega ja Riigikontrolli analüüs

#### **Kas teadsite, et**

KSH eksperdirühma on Vaivara vallas arvatud keskkonnaekspert, planeerija ja ametlikult ka arendaja, KSH koostamine algatamisest heakskiitmiseni toimus kolme kuuga. Ametlikes Teadaannetes teatati KSH aruande heakskiitmisest ning järgmiselt päeval teatati aruande valmimisest.

Allikas: Sininõmme kodu detailplaneeringu KSH, Vaivara vald

109. KSH eest peab vastutama ning üldjuhul selle eest maksma kohalik omavalitsus.<sup>54</sup>

110. Auditeerimisel ilmnes, et omavalitsused seaduse nõudeid ei täida, vaid lasevad KSH eest maksta arendajatel. Auditeeritud vallad ja linnad ei olnud määravaks hindamist korraldava eksperdi valikul ega vastutanud ka protsessi läbiviimise eest. Ühegi auditi valimisse kuulunud detailplaneeringu puhul polnud KSH eest tasunud kohalik omavalitsus, peamise põhjusena toodi välja rahapuudus ning oldi seisukohal, et omavalitsus ei peaks oma raha arendaja projektide elluviimiseks kulutama. Enamikul auditeeritud omavalitsustel puudub ka huvi protsesse sisuliselt juhtida, mille tõestuseks on juhud, kus puudus tegelik ülevaade finantseerimise põhimõtetest. Näiteks viidati (Kohila vald, Vihula vald), et sõlmitakse kolmepoolsed lepingud, kuid asjakohaseid lepinguid Riigikontrolli tarbeks esitada ei suudetud.

111. Asjaolu, et KSH korraldamist finantseerib arendaja, on omavalitsuste ning ka keskkonnateenistuste hinnangul tinginud olukorra, kus aruanded on tihti „tellija nägu“ ning nende kvaliteet on halb. Fookusrühmas (vt punkt 105) leiti, et omavalitsustel on raske töö kvaliteedi osas nõudmisi esitada ning protsessi eest vastutada, kuna ekspert pole nende poolt palgatud. Fookusrühmas osalenud ekspertide arvates on probleem aga selles, et erinevalt arendajatest ei ole omavalitsustel tavaliselt selget visiooni ning protsessis domineerib planeeringust huvitatud isik ja omavalitsus ei suuda olla arendajale võrdväärseks partneriks. Riigikontrolli arvates on oluline, et KSH toimuks detailplaneeringust huvitatud isikust sõltumatult ja kohalik omavalitsus oleks otsustuskindlam ning suuteline sisuliselt protsessis osalema.

112. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile ja regionaalministrile:** Tagada keskkonnamõtju strateegilise hindamise ja planeerimise ühitamisel, et keskkonnamõtju strateegilise hindamise koostamise tellimisele kehtiksid samad reeglid ja piirangud, mis selle planeeringu tellimisele, mille keskkonnamõtju hinnatakse.

**Keskkonnaministri vastus:** Keskkonnaministeerium arvestab vastava soovitusena KeHJS-i muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel.

**Regionaalministri vastus:** vt vastust punktile 108.

---

<sup>54</sup> KeHJS, § 34 lg 1.

## Illustratsioon planeerimistegevusest kinnisvaraarenduse kõrgperioodil. Näide, kuidas Peetri ja Kirsioie maaüksused Ülenurme vallas said detailplaneeringu kaudu Mõisa „elurajooniks“

### Detailplaneeringu koostamine ...

**Planeeringuga oli kavandatud** 113 elamukrunti osaliselt Porijõe piiranguvööndis ilma Vabariigi Valitsuse asjakohase nõusolekuta.

**Planeeringu koostas** eraisiku tellimisel valla ehitusnõunik eraettevõtluse korras.

**Planeering valmis** algatamisest kehtestamiseni kolme kuuga.

**Planeeringu seletuskiri** oli ühel lehel, keskkonnamõju hindamist ei kaalutud.

**Planeeringuala kõik tänavad** said endale nime juba planeeringu koostamise hetkel ning kõik tänavad on määratud Paruni nime kandma



Allikas: Väljavõte Peetri ja Kirsioie detailplaneeringu joonisest

### ... ja selle elluviimine

**2008. a sügiseks** oli arendusprojekt, Mõisa elurajoon pooleldi välja arendatud.

**Rajatud oli osaline** teedevõrk ning tänavavalgustus.

**113-st kavandatud hoonest** olid oma koha leidnud üksikud.

**2009. aasta märtsis** oli näiteks Paruni 6 maaüksus City24.ee andmetel korterelamu arenduskinnistuna müügis 3 miljoni krooniga.



Foto: Riigikontroll

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli  
Kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ning keskkonnaministri, regionaalministri ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal auditeeritavatele, keskkonnaministrile ja regionaalministrile mitmeid soovitusi. Auditeeritud, keskkonnaminister ja regionaalminister saatsid oma vastuse Riigikontrolli soovitustele. Vastuste täistekstid on kättesaadavad Riigikontrolli kodulehel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee), rubriigis „Töötulemused“.

### Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

**Valga Linnavalitsus** märkis, et aktsepteerib tehtud soovitusi. Soovitused, täiendada detailplaneeringu vastuvõtmise ja kehtestamise otsuseid infoga planeeringu eesmärgi kohta ning kas tegemist on üldplaneeringut muutva või sellega kooskõlas oleva detailplaneeringuga, muudavad otsustamise üheselt mõistetavaks nii otsustajatele kui ka avalikkusele (punkt 38, 58). Samuti on mõistetav soovitus selgitada lihtsustatud korras menetletavate detailplaneeringute otsustes, millise seaduses lubatud juhu alusel ja millise konkreetse planeeringuga seotud asjaolusid arvestades otsust tehakse (punkt 64). Arvestades auditiaruande soovitustega ja oodates ajakohaseid planeerimismenetluse rakendamise abinõusid, on võimalik tagada linna territooriumil elukeskkonna tasakaalustatud areng. kolmetasandilise planeerimissüsteemi abiga.

**Muhu Vallavalitsus** märkis, et seni oli avalikkusel võimalik valla kodulehelt leida vaid detailplaneeringute algatamise ja kehtestamise otsuseid, kuid puudus lihtne ja kokkuvõtlik andmebaas, kust saaks korrigeerida infot kõikide vallas algatatud detailplaneeringute kohta. Selline info oli küll olemas valla maa- ja planeeringuosakonnas ja igaüks, kes soovis, sai selle info sealt kätte, kuid see eeldas siiski huvitatud isiku kohaletulemist. Praeguseks on see info jõudnud ka valla kodulehele. Lisaks lubas Muhu vald pöörata edaspidi suuremat tähelepanu sellele, et info algatatud ja kehtestatud planeeringute kohta kindlasti ka maavanemani jõuaks.

**Sauga Vallavalitsus** vastas Riigikontrollile, et vallas on kõiki märkusi arutatud ja arvestatud nendega detailplaneeringute menetlemisel. 1997. aastal kehtestatud Sauga valla üldplaneering ei olnud üles pandud valla kodulehel, kuna 1997. aastal puudus vallas selleks tehniline võimalus. Praeguse seisuga on algatatud uus valla üldplaneering ja kogu menetluse käik on jälgitav veebilehel. Pärast uue üldplaneeringu kehtestamist viiakse üldplaneeringuga kooskõlla valla planeerimis- ja ehitusmäärus.

**Luunja Vallavalitsus** nõustus aruande kokkuvõttes toodud järeldustega, v.a seisukohaga, et efektiivsuse tagamiseks peaks KSH ja planeerimisprotsess olema reguleeritud ühe seadusega. Samas peetakse vajalikuks, et eeltoodud tegevused oleksid tihedamalt integreeritud.

**Vihula Vallavalitsus** teatas oma vastuses, et valla kodulehel on kättesaadavad nii menetluses olevad kui ka alates uue kodulehe kujundamisest kehtestatud planeeringud, kuid neid ei leita üles kodulehe ülesehituse tõttu, ning lubas kodulehe ülesehitust muuta.

**Narva-Jõesuu Linnavalitsus** teatas oma vastuses, et Narva-Jõesuu Linnavalitsusel puuduvad täiendavad soovitused auditiaruande eelnõu kohta.

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja auditeeritute vastused
<p><b>Planeeringute kättesaadavus</b></p> <p>19. Soovitus regionaalministrile:</p> <p>Jätkata koostööd teiste riigiasutustega üleriigilise ruumilise planeerimise infosüsteemi väljatöötamist, tagada nimetatud infosüsteemist selle valmimisel kõikide kehtestatud ja menetluses olevate planeeringute kättesaadavus ja informeerida loodatavatest lahendustest ka kohalikke omavalitsusi. (p-d 12–18)</p>	<p><b>Regionaalministri vastus:</b> Riigi tasandil on Siseministeeriumi poolt ette valmistatud eeltootlus projektile, mille eesmärgiks on ruumiinfo süstematiseerimine ja korrastamine ja mis saab realiseerumisel sisaldama muu hulgas informatsiooni kehtestatud planeeringute kohta. Infosüsteem võimaldaks omavalitsustel ja teistel avalikel institutsioonidel kiirendada ja parandada ruumiga seotud otsuste tegemist ning eraõiguslikel isikutel kiirendada ja parandada planeeringutes osalemist või oma ettepanekute kaalumist. Loodavad lahendused peavad olema kasutatavad kvaliteetse toetusena omavalitsuse tasandil ning nende põhimõtete väljatöötamise kaasatakse kahtlemata ka kohalikke omavalitsusi.</p> <p><b>Pärnu Linnavalitsuse kommentaar:</b> Omavalitsuste kogemuse kaasamine aitaks kaasa sellele, et infosüsteem oleks ühtne, hakkaks reaalselt tööle ja olemasolevad andmed saaks uude süsteemi valutult üle kantud.</p> <p><b>Muhu vallavalitsuse kommentaar:</b> Muhu vald nõustub Riigikontrolli seisukohaga, et üleriigilise planeeringute infosüsteemi rajamine aitaks suurendada detailplaneeringute kohase informatsiooni kättesaadavust.</p>
<p><b>Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringutega</b></p> <p>38. Soovitus auditeeritud valdadele ja linnadele:</p> <p>Tuua detailplaneeringu vastuvõtmise või kehtestamise otsustes välja, kas tegemist on</p>	<p><b>Tallinna Linnavalitsuse vastus:</b> Detailplaneeringu kehtestamise otsuses on reeglina välja toodud, kas tegemist on üldplaneeringut muutva või sellega kooskõlas oleva detailplaneeringuga. Spetsiifilisemad selgitused on tavaliselt</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja auditeeritute vastused
<p>üldplaneeringut muutva või sellega kooskõlas oleva detailplaneeringuga, ja kanda kõik muudatused üldplaneeringusse. (p-d 20–37)</p>	<p>lisatud kehtestamise otsuse seletuskirjas. Mis puudutab muudatuste kandmist üldplaneeringusse, siis Tallinna üldplaneeringu maakasutusplaan ehk põhijoonis on mõõtkavas 1:45 000. Kuna detailplaneeringud on valdavas enamuses kehtestatud krundile, siis ei ole neid võimalik põhijoonisel sellises mõõtkavas kujutada. Tallinna Linnaplaneerimise Amet plaanib koostada eraldi registrit, mis koondab andmed üldplaneeringut muutvatest detailplaneeringutest. Sellest registrist leiab siis edaspidi ka muudatuste sisu ning asukoha üldplaneeringu mõttes.</p> <p><b>Pärnu Linnavalitsuse vastus:</b> Pärnu Linnavalitsus on alati toonud välja, kas kehtestatav detailplaneering muudab üldplaneeringut ja millises osas seda antud eelnõuga tehakse. Maakasutuse osas viiakse üldplaneeringusse ka muudatused jooksvalt sisse.</p> <p><b>Kohila Vallavalitsuse vastus:</b> Viimase kahe aasta jooksul oleme planeeringutega seonduvates haldusdokumentides fikseerinud lahenduse vastavust või mittevastavust üldplaanile. Kui kehtestatakse mõni üldplaani muutev detailplaneering, siis tehakse vastav parandus vallamajas oleva üldplaneeringu paberikandjal ja kodulehel avaldatud üldplaneeringu maakasutuse joonisel.</p> <p><b>Ülenurme Vallavalitsuse vastus:</b> Detailplaneeringute algatamise, vastuvõtmise ja kehtestamise otsustes on vaja välja tuua, kas on tegemist üldplaneeringut muutva või sellega kooskõlas oleva detailplaneeringuga, kuna sellest sõltub planeerimismenetlus. Kui vald on leidnud, et üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamine on vajalik, tuleks sellega kaasnevad muudatused kohe peale detailplaneeringu kehtestamist üldplaneeringusse sisse viia.</p> <p><b>Keila Vallavalitsuse vastus:</b> Käesoleval ajal on meil otsustes sees, kas detailplaneering on üldplaneeringut muutev või üldplaneeringu kohane. Üldplaneeringusse muudatuste kandmiseks oleks vaja aga üldplaneeringut pidevalt digitaalselt uuendada. Meil aga on üldplaneeringu koostamine sisse ostetud teenus ning igapäevane muudatuste tegemine ametniku poolt ei ole tehniliselt lihtsalt võimalik.</p> <p><b>Pärsti Vallavalitsus lubas</b> oma vastuses arvestada soovitusel.</p> <p><b>Vaivara Vallavalitsuse vastus:</b> Soovitus on rakendatav järgmiselt: edaspidi planeeringute menetlemisel tehtavate konkreetse planeeringu vastuvõtmise ja kehtestamise otsustes toob Vaivara vald haldusaktis täiendava infona välja asjaolu, kas antud planeeringu puhul on tegemist üldplaneeringut muutva või üldplaneeringuga kooskõlas oleva planeeringuga; kehtiva üldplaneeringu paberikujule lisatakse täiendavalt kirjalikult märged üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute kohta. Vaivara valla avalikult juurdepääsetavas planeeringute infosüsteemis <a href="http://www.vaivaravald.ee/dp/">http://www.vaivaravald.ee/dp/</a> tehakse üldplaneeringu kohta samuti täiendavalt vastavad märged. Kuna käesoleval ajal on Vaivara vallas käsil uue üldplaneeringu koostamine, siis kehtestatud detailplaneeringud viiakse koostatavasse uude üldplaneeringusse sisse. Samuti on ühe alternatiivina mõeldav, et Maa-amet avalikustab või teeb vallale juurdepääsetavaks ja vald avalikustab oma üldplaneeringu elektrooniliselt Maa-ameti vastavas planeeringute rakenduses eraldi kihina sarnaselt avalikustatud detailplaneeringutega. Üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute jooksvalt olemasoleva üldplaneeringu elektroonilisse vormi sisseviimine on kasutusel olevate erinevate ja sageli omavahel mitteühilduvate tarkvaralahenduste eripäradest tulenevalt oluliselt suuremal määral inim- ja ajaressurssi nõudev tegevus ja ei ole meie hinnangul antud juhul otstarbekas.</p> <p><b>Kõrgessaare Vallavalitsuse vastus:</b> Nõustume soovitusel ning oleme nüüdseks ka otsustes ja korraldustes viidanud, kas detailplaneering on üldplaneeringukohane või seda muutev. Probleemne on kõikide üldplaneeringumuudatuste kandmine interaktiivsesse süsteemi, sest omavalitsusel puudub hetkel vastav tarkvara. Täitmaks nõuet, et iga muudatusega täiendatud üldplaneering peaks igal ajahetkel kodanikule olema digitaalselt kättesaadav, võiks riigi toel kõigile omavalitsustele luua selleks võimalused näiteks ühise tarkvara loomisega või Maa-ameti planeeringurakendusse üldplaneeringute kandmise nõudega koos hilisemate muudatuste tegemise võimalusega.</p> <p><b>Muhu Vallavalitsuse vastus:</b> Senini pole Muhu vallas kehtestatud veel ühtegi üldplaneeringut muutvat detailplaneeringut, kuid vastavalt Riigikontrolli soovitusel tuuakse edaspidi detailplaneeringute vastuvõtmise ja kehtestamise otsustes välja, kas tegu on üldplaneeringut muutva või sellega</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja auditeeritute vastused
	<p>kooskõlas oleva planeeringuga ning muudatused kantakse ka üldplaneeringusse.</p> <p><b>Kiili Vallavalitsus teatas</b> vastuseks soovitusele, et Kiili vallal puudub kehtiv üldplaneering.</p>
<p><b>Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringutega</b></p> <p>39. Soovitusid regionaalministritele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seadustada detailplaneeringute menetlemise peatamise seni, kuni vald või linn kehtestab nõuetekohase üldplaneeringu.</li> <li>▪ Sätestada täpsemad juhendid, millises vormis kanda üldplaneeringu muudatused üldplaneeringusse. Seejuures tuleks arvestada, et üldplaneering peaks igal ajahetkel olema kättesaadav ka digitaalselt.</li> </ul> <p>(p-d 20–37)</p>	<p><b>Regionaalministri vastus:</b> Siseministeerium nõustub, et tegemist on olulise teemaga ning et üldplaneeringute puudumine võib mõjuda ohtlikult nii Eesti konkurentsivõimele, keskkonnakaitsele, avalike huvide kaitsele kui ka demokraatiale üldiselt. Samas on otstarbeks pigem soosida üldplaneeringu olemasolu kui karistada või sanktsioneerida selle puudumist, seda eriti olukorras, kus üldplaneeringu menetlemist saavad mõjutada mitte kohalikud elanikud või arendustest huvitatud isikud, vaid ainult kohalik omavalitsus oma haldusaparaadi abiga. Näiteks oleme kaalunud ettepanekut seada erinevate toetuste saamisel eeltingimuseks üldplaneeringu olemasolu. Ei saa nõustuda täiel määral järeldusega, et avalikud huvid on täiesti kaitseta juhul, kui üldplaneeringut pole, sest hetkel Riigikogus menetletavas planeerimisseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus [SE 410, 11.5.2009. a seisuga] on juba kavandatud, et kohalik omavalitsus ei või detailplaneeringu koostamist ega koostamise tellimist üle anda huvitatud isikule, kui vallal või linnal puudub kehtiv üldplaneering (PlanS § 10 lg 61). Seega jääb sellisel juhul avalike huvide eest seisjaks ja planeeringulahenduse otsustajaks kohalik omavalitsus. Mõõname, et sellisel moel on tegemist halvema lahendusega ja üksikotsusega, võrreldes olukorraga, kus kohalikul omavalitsusel on üldplaneering olemas.</p> <p>Ministeerium ei nõustu detailplaneeringute menetlemise peatamisega üldplaneeringute valmimiseni. Pakutud lahendus oleks ebaproportsionaalselt halvav planeeringute kehtestamisest huvitatud isikutele, kelle hulka ei tarvitsegi kohalik omavalitsus ise kuuluda. Ei saa toetada nende inimeste (näiteks planeeringute kehtestamisest huvitatud isikute) karistamist, kuna nad ei saa kuidagi protsessi mõjutada ega suunata. Planeerimisseaduse kohaselt on detailplaneering aluseks mitmetele olulistele tegevustele, sh krundi hoonestusala piiritlemisele, vajaduse korral eraõigusliku isiku maal asuva, olemasoleva või kavandatava tänava avalikult kasutatavaks teeks määramisele teeseaduses sätestatud korras, tehnovõrkude ja rajatiste asukoha määramisele jms. Lisaks on detailplaneeringu olemasolu eelduseks paljudest teistest seadustest tulenevate nõuete täitmisele (nt kinnisasja sundvõõrandamise seadus, veeseadus, ehitusseadus jms). Seega ei kannata detailplaneeringu algatamise keelamisega mitte ainult isikud, vaid ka mitmed riigiasutused. Samuti võib detailplaneering olla aluseks avalikkusele suunatud hüvede ja väärtuste tekitamisel – loodusobjektide kaitse alla võtmiseks, kallasrajale juurdepääsu võimaldamiseks jm. Sätte tõttu võiksid kannatada ka detailplaneeringutest kaudselt kasusaajad (näiteks mõne hooldekodu, koolimaja või lasteaia planeeringu algatamata jätmise korral). Üldplaneering ja detailplaneering on omavahel tihedalt seotud, kuid nende erinevus on selles, et üldplaneeringut saab koostada vaid kohalik omavalitsus, detailplaneeringu tellijaks saab huvi olemasolu korral olla ka eraõiguslik isik. Kui üldplaneering puudub, siis reeglina soovivad detailplaneeringutega ehitusõigust oma huvides määrata isikud (nii juriidilised kui füüsilised), sest sellisel juhul on detailplaneering ainus, mis annab neile õiguse ehitada. Eraõiguslikel isikutel puudub võimalus midagi ette võtta selleks, et olukord üldplaneeringu menetlemisel paremaks läheks. Seega jääks detailplaneeringute menetlemise peatamisega määramata ka krundi ehitusõigus, mis võib riivata õigust omandi vabale kasutamisele. Riigi poolt rakendatavad piirangud peavad olema proportsionaalsed soovitud eemärgiga. Tõestamata on, et ühiskonnale vastava piiranguga saadav kasu kaalub üle erinevatele isikutele ja asutustele tekitatava kahju.</p> <p>Eeltoodust lähtudes ei saa kohalike omavalitsuste karistamist ja detailplaneeringute algatamise keelustamist üldplaneeringute puudumisel pidada proportsionaalseks sellisest tegevusest tulenevate tagajärgede suhtes nii isikule kui ka avalikkusele laiemalt.</p> <p>Lisaks märgime, et eelnõu kavandab muuta PlanS § 9 lg 7 ja lisada lg 71. Mõlema muudatuse eesmärgiks on seada täpsemad juhendeid, kuidas üldplaneeringu muutmist detailplaneeringutega paremini reguleerida. Eelnõuga muudetakse PlanS § 24 lg 5, kus sätestatakse, mis tingimustel kohalik omavalitsus kannab detailplaneeringu muudatused üldplaneeringusse. Tehnilisi lahendusi on võimalik välja töötada ruumiinfosüsteemi arendamise käigus juhul, kui eelpool nimetatud projekt realiseerub.</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja auditeeritute vastused
<p><b>Detailplaneeringute sisu- ja vorminõuded</b></p> <p>46. Soovitused regionaalministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Koostada planeerimisseaduse muutmise eelnõu, mis annab regionaalministrile õiguse kehtestada planeeringute koostamise vorminõuded.</li> <li>■ Töötada välja soovituslikud meetodilised juhendid planeeringute sisu kohta ja ajakohastada neid pidevalt.</li> </ul> <p>(p-d 40–45)</p>	<p><b>Regionaalministri vastus:</b> Eelnõuga on kavas täiendada PlanS § 2 lõikega 3, millega antakse regionaalministrile volitus planeeringu vormistamise nõuete koostamiseks ja kehtestamiseks.</p> <p>Lisaks märgime, et ministriumil on olnud kavas uuendada esmalt üldplaneeringu meetodikat, kuid ressursi vähesuse tõttu on tegevus edasi lükkunud. 2003. aastal on koostatud detailplaneeringute koostamise meetodika, mis lähtub 2003. aastal jõustunud ja ka täna kehtivast planeerimisseadusest. Seega on detailplaneeringute meetodika ajakohane ja vastab seaduses sätestatud põhimõtetele. Planeerimisseaduse muutmise seonduva tutvustamiseks on kavas korraldada 2009. aasta II pooles koolitusi nii järelevalve teostajatele kui ka omavalitsustele, kes on üld- ja detailplaneeringute koostamise korraldajad.</p> <p><b>Pärnu Linnavalitsuse kommentaar:</b> Vorminõuete loomise osas on oluline asjaolu, et need oleks projektbüroodel võimalikult kergelt kasutusele võetavad, milleks oleks vajalikud digitaalsed alusandmed (joonetüübid, näidisfailid jms). Senised juhendid on rakendamise mõttes kasutatud just digitaalse vektorgraafilise materjali puudumise tõttu.</p>
<p><b>Detailplaneeringute eesmärgid ja algatamine</b></p> <p>58. Soovitus auditeeritud valdadele ja linnadele:</p> <p>Detailplaneeringute algatamist, vastuvõtmist või kehtestamist käsitletavates otsustes tuua välja ka detailplaneeringu koostamise eesmärgid ulatuses, mis on otsuse tegemise ajal teada.</p> <p>(p-d 50–57)</p>	<p><b>Tallinna Linnavalitsuse vastus:</b> Tallinna Linnavalitsuse poolt detailplaneeringute algatamist, vastuvõtmist ja kehtestamist käsitlevates haldusaktides on alati välja toodud planeeringu koostamise eesmärk. Haldusaktile lisatud seletuskirjas on pikemalt selgitatud asjaolud planeeringu eesmärkide kohta.</p> <p><b>Pärnu Linnavalitsuse vastus:</b> Pärnu linna ehitismäärus näeb ette detailplaneeringu algatamise korralduses planeeringu eesmärgi vajaduse. See sisaldub ka igas detailplaneeringu algatamise korralduses. Koostatava uue ehitismäärusega soovitakse olukorda muuta selles osas, et detailplaneeringu algatamise avalduse juurde oleks lisatud ka lahenduskeem, mis annaks parema visuaalse info planeeringu eesmärkidest. Samas leitakse, et detailplaneeringu lahendus tuleb välja kujundada ikkagi detailplaneeringu protsessi käigus. Detailplaneeringu eesmärgi võib paika seada selle algatamise korraldusega, kuid see ei peaks olema siduv. Eskiislahenduse läbitöötamisel võivad selguda mitmed asjaolud, mis võivad detailplaneeringu lahendust olulisel määral mõjutada. Planeeringu protsess peaks olema üles ehitatud piisavalt paindlikuna, et erinevad asjaolud kaalutaks läbi protsessi käigus erinevate osapooltega koostööd tehes. See suurendaks nii maaomaniku kindlustunnet, kui ka kohaliku omavalitsuse võimalusi protsessi juhtida.</p> <p><b>Kohila Vallavalitsus vastas,</b> et on seda kogu aeg teinud.</p> <p><b>Keila Vallavalitsus toetas</b> ettepanekut, kuid leidis, et eesmärgid on kohaliku omavalitsusel võimalik välja tuua nii täpselt/ebatäpselt, kui neil on selle kohta infot.</p> <p><b>Ülenurme Vallavalitsuse vastus:</b> Kuna detailplaneeringute menetlemine on avalik protsess, on tähtis, et detailplaneeringute menetlemise käigus tehtavates otsustes ja korraldustes oleks välja toodud detailplaneeringu koostamise eesmärgid ja ulatus.</p> <p><b>Kiili Vallavalitsuse vastus:</b> Vastavalt Kiili Vallavalitsuse detailplaneeringu eskiisi ja detailplaneeringu koostamise ning vormistamise nõuetele esitab detailplaneeringu koostamisest huvitatud isik koos detailplaneeringu algatamise taotlusega planeeritava ala lahenduskeemi, mis peab visuaalselt kirjeldama planeeringulahendust ja kavandatavaid ehitusmahte, näidates ära orienteeruvad hoonestusalad ja kavandatava hoonestuse kõrguse ning vajadusel muud hoonestuse eripära kajastavad parameetrid. Seega on Kiili Vallavalitsuse detailplaneeringuid algatavates korraldustes toodud välja detailplaneeringu koostamise eesmärk, kavandatav tegevus, planeeritava ala suurus ja vajadusel ka eritingimused detailplaneeringu koostamiseks ning korralduse lisana planeeritava maa-ala skeem koos planeeritava ala ja kontaktvööndi piiriga.</p> <p><b>Pärsti Vallavalitsuse vastus:</b> Vallavalitsus arvestab tehtud ettepanekuga detailplaneeringute algatamisel, et algatamise otsusest oleks võimalik paremini mõista, miks planeeringu koostamine algatati. Samas sätestab planeerimisseadus üheselt detailplaneeringu eesmärgid ja kõigi nende kordamine planeeringu koostamine erinevates faasides, sh avalikes</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja auditeeritute vastused
	<p>kuulutustes ei ole ilmselt mõistlik, olles samas kulukas. Püüame piirduda olulisema info esitamisega.</p> <p><b>Vihula Vallavalitsuse vastus:</b> Täpsustame algatamisotsustes või korraldustes planeeringu eesmärgi.</p> <p><b>Vaivara Vallavalitsuse vastus:</b> Soovitus on rakendatav ja Vaivara vald on püüdnud soovitusi üldjuhul ka järgida vähemasti algatamis- ja kehtestamisotsuste puhul. Detailplaneeringu vastuvõtmise otsuste puhul teavitatakse avalikkust planeeringu eesmärkidest ja olulisematest ehitustingimustest ajalehes vastava teatega, ning sama teatega kutsutakse avalikkust üles tutvuma planeeringuga avalikul väljapanekul, mis protseduuriliselt järgneb kohele planeeringu vastuvõtmise otsusele. Võimalik, et seadusandja poolt on vajalik lisaks ka täpsemalt defineerida, mida konkreetselt, minimaalselt peab endas sisaldama mõiste „planeeringu koostamise eesmärgid“.</p> <p><b>Muhu Vallavalitsuse vastus:</b> Viimasel paaril aastal on Muhu vald tegutsenud vastavalt riigikontrolli soovitusel ning detailplaneeringu algatamise, vastuvõtmise ja kehtestamise otsustes toonud välja täpsemalt detailplaneeringu koostamise eesmärgid.</p> <p><b>Kõrgessaare Vallavalitsuse vastus:</b> Oleme viimasel ajal püüdnud otsustes võimalikult kõik teadaolevad detailplaneeringu koostamise eesmärgid välja tuua ning järgime seda soovitusi ka edaspidi.</p>
<p><b>Detailplaneeringute eesmärgid ja algatamine</b></p> <p>59. Soovitus regionaalministritele:</p> <p>Täpsustada seaduse tasandil, kas detailplaneeringu algatamine eeldab juba selge eesmärgi olemasolu või tuleb planeering algatada selleks, et planeeringulahendus protsessi käigus leida. (p-d 50–57)</p>	<p><b>Regionaalministri vastus:</b> PlanS § 8 lg 7 sätestab, et detailplaneeringu peamised eesmärgid ja suunad peavad tulenema eelkõige üldplaneeringust. Detailplaneeringu koostavates lähteseisukohtades või lähteülesandes täpsustatakse üldiseid eesmärgi ja neid tutvustatakse ka avalikkusele planeeringu algatamisel (PlanS § 12 lg 1). Planeeringu optimaalsem lahendus leitakse planeeringu koostamise käigus, kaasates erinevaid huvigruppe ja institutsioone. Põhimõtteliselt peab omavalitsusel olema eelnevalt seisukoht, mis eesmärgil planeering algatatakse ehk mis eesmärgil planeeritavat ala tahetakse kasutada, konkreetne lahendus eesmärgi saavutamiseks leitakse planeeringu protsessi käigus. Teatud juhtudel peab uurimispehmõtetest lähtuvalt kohalik omavalitsus teada saama, miks planeeringu algatamiseks ettepanek esitatakse, kuid selle välja selgitamiseks on ühtseid reegleid väga raske seada. Kui vajatakse rohkem informatsiooni selleks, et algatada detailplaneering, tuleb seda algatamise ettepaneku tegijalt kindlasti nõutada. Seda pehmõtet kannab nii kehtiv seadus ja seda on kajastatud ministeeriumi poolt koostatud üld- ja detailplaneeringute meetodikes. Kuid ka siinjuures tuleb arvestada, et tegemist on igakordselt kohakeskse kaalutusotsusega ja vastav diskretsiooniruum peab kohalikele omavalitsusele säilima.</p>
<p><b>Detailplaneeringute menetlemine lihtsustatud korras</b></p> <p>64. Soovitus auditeeritud valdadele ja linnadele:</p> <p>Detailplaneeringute menetlemisel lihtsustatud korras tagada, et alati oleks otsustes välja toodud selgitus, et detailplaneeringut menetletakse lihtsustatud korras ja millise seaduses lubatud juhu alusel ja milliseid konkreetse planeeringuga seotud asjaolusid arvestades seda tehakse. (p-d 62–63)</p>	<p><b>Tallinna Linnavalitsuse vastus:</b> Üldjuhul detailplaneeringute menetlemisel lihtsustatud korras rakendatakse harva, mida näitavad ka valimi aluseks võetud detailplaneeringud. Juhul kui detailplaneeringut on võimalik menetleda lihtsustatud korras, siis järgitakse planeerimisseaduses sätestatud korda.</p> <p><b>Pärnu Linnavalitsuse vastus:</b> Pärnu Linnavalitsus on oma korraldustes detailplaneeringu kehtestamise kohta toonud välja, kas seda tehakse lihtsustatud korras ning ka selle aluseks olevad paragrahvid. Täpsemaid asjaolusid seni kirjutatud ei ole. Oluliseks on peetud, et huvitatud isik täidaks seadusest tulenevad nõuded.</p> <p><b>Kohila Vallavalitsuse vastus:</b> Planeeringu vastuvõtmise korralduses oleme seadnud samaaegselt nõude avalikustamisele suunamisest. Lihtmenetluse korral seatakse vastuvõtmise korralduses nõue kehtestamisele suunamisest. Arvestame edaspidi soovitusi viidata ka lihtmenetluse faktile ja seda võimaldavale seadusele.</p> <p><b>Ülenurme Vallavalitsuse vastus:</b> Detailplaneeringu menetlemisel tehtud otsused peavad olema arusaadavad ja põhjendatud. Kui planeeringut menetletakse lihtsustatud korras, on see vaja ka otsuses välja tuua.</p> <p><b>Keila Vallavalitsus toetas ettepanekut.</b></p> <p><b>Pärsti Vallavalitsus lubas soovitusel arvestada.</b></p> <p><b>Kiili Vallavalitsuse vastus:</b> Soovitus arvestatakse lihtsustatud korras</p>



Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja auditeeritute vastused
	<p>algatatud detailplaneeringute algatamise otsuseid tehes.</p> <p><b>Muhu Vallavalitsuse vastus:</b> Muhu vallas ei ole siiani ühtegi detailplaneeringut lihtsustatud korras menetletud. Kui tulevikus peaks algatama lihtsustatud korras detailplaneeringu menetlemine, siis kindlasti võetakse arvesse riigikontrolli soovitusi.</p> <p><b>Vaivara Vallavalitsuse vastus:</b> Soovitus on rakendatav. Auditeeritud perioodil ega ka pärast seda ei ole Vaivara vallas algatatud lihtsustatud korras menetletavat planeeringut.</p> <p><b>Kõrgessaare Vallavalitsuse vastus:</b> Kõrgessaare vald ei ole praktiseerinud detailplaneeringute menetlemist lihtsustatud korras. Kui seda tehakse, siis arvestatakse kindlasti antud soovitusega.</p>
<p><b>Detailplaneeringute kooskõlastamine</b></p> <p>69. Soovitus regionaalministrile:</p> <p>Otsustada, kas detailplaneeringutele kooskõlastuste andmisega seonduv vajaks täiendamist seaduse tasandil. (p-d 65–68)</p>	<p><b>Regionaalministri vastus:</b> Planeerimise üks peamisi põhimõtteid on teha igakülgset koostööd kõigi asjassepuutuvate isikute ja institutsioonidega. PlanS § 17 sätestab planeeringu kooskõlastamise reeglid erialaste teadmistega ametkondadega, seega näeb planeerimismenetlus ette, et lisaks menetlust läbiviivale haldusorganile kaasatakse ka teisi. Kooskõlastus ei ole kohalikule omavalitsusele kui menetluse läbiviijale siduv: menetlust läbiviivale haldusorganile jäetud küllaltki suur kaalutusruum otsustada ettepanekutega arvestamise üle. Vaatamata sellele, et menetluses osaleb ka teine haldusorgan, jääb lõppvastutus menetlust läbiviivale haldusorganile, kes ei saa oma tegevuse õigustusena toetuda vaid kooskõlastuse olemasolule/puudumisele. Uurimisprintsipi tulenevalt on menetlust läbiviiva haldusorgani kohustust välja selgitada asjas tähtsust omavad asjaolud.</p> <p>Eelnõuga on kavandatud täpsustusi ja muudatusi ka PlanS §-des 16 ja 17, et parandada nii koostöö korraldamise kui planeeringu kooskõlastamise osa.</p> <p><b>Pärnu Linnavalitsuse kommentaar:</b> Planeeringute kooskõlastamist ja koostööd erinevate institutsioonide vahel tuleks paremini reguleerida.</p>
<p><b>Kogukonna kaasamine</b></p> <p>74. Soovitus regionaalministrile:</p> <p>Kaaluda oma seisukohtadest teavitamise nõude paindlikumaks muutmist valdadele ja linnadele, luues võimaluse isikute nõusolekul teavitada neid tähtis kirja asemel elektrooniliselt. (p-d 70–73)</p>	<p><b>Regionaalministri vastus:</b> Eelnõus on mitmetesse PlanS paragrahvidesse lisatud avalikkusele suunatud informatsiooni avaldamine ka veebilehtedel. Lisaks sätestatakse juba kehtiva seaduse § 20 lg 2 võimalusele ka eelnõus, et PlanS § 16 lg 8 kohaselt esitatud ettepanekutele vastab planeeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus vastavalt esitamise viisile või ettepaneku esitaja soovile kas posti või elektronposti teel.</p>
<p><b>Detailplaneeringu tellimise üleandmine</b></p> <p>82. Soovitus regionaalministrile:</p> <p>Määrata seaduses täpsemalt, millistel juhtudel peab detailplaneeringu koostamist finantseerima kohalik omavalitsus. Ainult tellijaks olemise või koostamise korraldajaks olemise reguleerimisest ei piisa. (p-d 75–81)</p>	<p><b>Regionaalministri vastus:</b> Eelnõus on kavandatud § 10 lisada lg 8: Planeeringu koostamise korraldamine käesoleva seaduse tähenduses on: 1) planeeringu koostamine või planeeringu koostamise tellimine, 2) planeeringu koostamise juhtimine ja 3) kõigi planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute tegemine. Kohalik omavalitsus võib detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise korraldamise osaliseks üleandmiseks vaid § 10 lg 8 punktis 1 nimetatud tegevuse ulatuses.</p> <p>Kui kohalikud omavalitsused juhivad ise detailplaneeringu koostamist ja teevad ise kõik menetlustoimingud, suudavad nad paremini juhtida arengut omavalitsuses.</p>
<p><b>Keskkonnamõju strateegiline hindamine</b></p> <p>108. Soovitus keskkonnaministrile ja regionaalministrile:</p> <p>Ühitada keskkonnamõju strateegiline hindamine ja planeerimine, määrates selgelt kindlaks osapoolte rollid ning kriteeriumid, millistel juhtudel on detailplaneering strateegiline planeerimisdokument. (p-d 97–111)</p>	<p><b>Keskkonnaministri vastus:</b> Nõustume Riigikontrolli soovitusega, kuigi aruandes ei ole täpsemalt selgitatud, mida KSH ja planeerimise ühitamise all silmas peetakse (nt kas soovitatakse sätestada KSH nõuded planeerimisseaduses; KSH ja planeerimisdokumentide ühine avalikustamine vmt). Keskkonnaministeriumis on välja töötamisel KeHJS-i muutmise seaduse eelnõu, mis peaks valmima 2009. aasta lõpuks. Nimetatud eelnõu raames tegeletakse ka võimalike lahenduste väljatöötamisega, kuidas suurendada KSH ning planeerimise ühitamist. Olemasoleva olukorra muutmiseks on vajalik Keskkonnaministeriumi ja Siseministeriumi omavaheline efektiivne koostöö. Oluline on välja selgitada, millisel viisil on kõige otstarbekam KSH dokumentide ning planeerimisdokumentide avalikustamise nõudeid ühitada (nt kas muuta ainult ühe või mõlema</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja auditeeritute vastused
	<p>seaduse sätteid). Kuna KSH üheks peamiseks eesmärgiks on arvestada keskkonnakaalu strateegiliste planeerimisdokumentide koostamisel ja kehtestamisel, siis on oluline muuta vastavaid KeHJS sätteid selliselt, et KSH tulemused omaksid suuremat mõju detailplaneeringu koostamisele. Samuti on vajalik planeeringudokumentis selgemini ära näidata, kuidas on selle koostamisel arvestatud KSH tulemustega.</p> <p>KeHJS-s on määratletud erinevad osapooled, kes osalevad planeeringute menetlemises ja KSH korraldamises. Nagu kinnitab aruanne, siis kõik osapooled ei täida alati neile seadusega pandud kohustusi või ületatakse oma pädevust. Eelkõige võib siinkohal viidata asjaolule, et kohalik omavalitsus on taandatud sisuliste küsimuste lahendamisest ning jäetud KSH protsessis tagaplaanile, samas kui järelevalvavad ületavad oma seadusejärgseid õigusi. Kokkuvõttes on vajalik täiendada ja täpsustada KeHJS-s määratletud osapoolte kohustusi ning õigusi.</p> <p>KeHJS-s on määratletud detailplaneeringud, millele peab teostama KSH-d. Samuti on KeHJS-s toodud kriteeriumid, millest tuleb lähtuda detailplaneeringu KSH vajalikkuse välja selgitamisel ehk eelhindamisel. Keskkonnaministeerium nõustub, et praegusel kujul KeHJS-s esitatud ja sõnastatud kriteeriumid võivad praktikas tekitada probleeme ning arusaamatusi eelhindamise teostamisel. Keskkonnaministeerium võtab arvesse Riigikontrolli soovitusi määramaks kriteeriumid selle kohta, millistel juhtudel on detailplaneering strateegiline planeerimisdokument, mille puhul tuleb teostada KSH. Samaselt eelnevalt kirjeldatud teemadega tuleb ka antud teema raames teha koostööd Siseministeeriumiga, kuna eesmärgiks on töötada välja kogu süsteemi paremaks muutmise lahendused.</p> <p><b>Regionaalministri vastus:</b> Planeerimisseaduse muudatuste ettevalmistamise käigus peeti läbirääkimisi ja tehti konkreetsed ettepanekud strateegilise keskkonnamõju hindamise reguleerimise osas ka Keskkonnaministeeriumile. Mõlemad osapooled (nii Siseministeerium kui Keskkonnaministeerium) on mõõnnud, et otstarbekas on planeerimise ja keskkonnamõjude hindamise protsessi ühitada, et tõsta nii keskkonnamõjude hindamise kui planeeringu otsuste kvaliteeti ja võimalusel ka lihtsustada menetlust. Praeguse seisuga on otsustatud teemaga tegeleda planeerimis- ja ehitusseaduse kodifitseerimise käigus. Hetkel on Justiitsministeeriumi poolt algatatud kodifitseerimine jõudnud kontseptsiooni koostamise faasi.</p>
<p><b>Keskkonnamõju strateegiline hindamine</b></p> <p>112. Soovitus keskkonnaministrile ja regionaalministrile:</p> <p>Tagada keskkonnamõju strateegilise hindamise ja planeerimise ühitamisel, et keskkonnamõju strateegilise hindamise koostamise tellimisele kehtiksid samad reeglid ja piirangud, mis selle planeeringu tellimisele, mille keskkonnamõju hinnatakse. (p-d 97–111)</p>	<p><b>Keskkonnaministri vastus:</b> Keskkonnaministeerium arvestab vastava soovitusena KeHJS-i muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel.</p> <p><b>Regionaalministri vastus:</b> vt vastust punktile 108.</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli anda hinnang valdade ja linnade tegevuse seaduslikkusele ja läbipaistvusele detailplaneeringute koostamisel, et oleks tagatud võimalikult paljude ühiskonnaliikmete kaasamine, nende vajaduste ja huvidega arvestamine tingimuste seadmisel säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas vallad ja linnad on kehtestanud seadusest tulenevad planeeringud ja teinud need kõigile kättesaadavaks?
- Kas vallad ja linnad on välja selgitanud detailplaneeringutega kaasneva keskkonnamõju hindamise vajaduse ja kas keskkonnamõju hindamine on mõjutanud detailplaneeringu lahendust?
- Kas detailplaneeringute koostamine on toimunud õiguspäraselt?
- Kas vallad ja linnad on vajalike detailplaneeringute algatamise ja koostamise taganud ise või sõlminud huvitatud isikutega lepingud nende koostamise kohta?

### Hinnangu andmise kriteeriumid

- KOV on kehtestanud üldplaneeringu tähtaegselt,
- Üldplaneeringut pole pärast selle kehtestamist oluliselt detailplaneeringutega muudetud ja üldplaneering kajastab hetkeseisu (muudatused on kantud üldplaneeringusse),
- KOVil on olemas süstematiseeritud info algatatud, vastuvõetud ja kehtestatud planeeringute kohta ja see on avalikkusele kättesaadav.
- Detailplaneeringuga kavandatud tegevuse elluviimisel kaasneda võiva olulise keskkonnamõjuga tegevuse esinemise korral on kaalutud ja analüüsitud vajadust algatada keskkonnamõjude strateegiline hindamine ning põhjendused keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamiseks või algatamata jätmiseks nähtuvad KOV otsustest,
- Keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemustega on planeeringulahenduses arvestatud (planeeringulahenduses on keskkonnatingimustega arvestamine selgelt välja toodud).
- KOV on kehtestanud ehitusmääruse, milles on sätestatud omavalitsusesisene ülesannete jaotus planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel ja tähtajad detailplaneeringute menetlemisel,
- KOV on detailplaneeringute menetlemisel täitnud kõiki seadusega nõutavaid kooskõlastamise ja informeerimise kohustusi ning järginud kõiki seadusest tulenevaid tähtaegu,
- Detailplaneeringute koostamine lihtsustatud korras on olnud põhjendatud.
- KOV on korraldanud detailplaneeringute koostamise ise või andnud detailplaneeringute koostamise ja finantseerimise kohustuse üle huvitatud isikule lepinguga, milles on määratud huvitatud isiku kohustused (nt teede ja trasside väljaehitamine) planeeringu koostamisel,
- Huvitatud isik on detailplaneeringu koostamise tellijaks juhtudel, kus seadus seda lubab,

## **Auditi ulatus ja käsitusviis**

Auditi fookusesse kuulusid detailplaneeringud, mida oli menetletud aastatel 2006–2007.

Auditi valimisse kuulus 15 kohalikku omavalitsust (Tallinna linnast vaadati seejuures ainult Pirita linnaosas koostatud detailplaneeringuid). Valimi moodustamiseks küsiti 2008. aastal kõigilt maavanemalt andmed maakonna kohalikes omavalitsustes 2006–2007. a menetletud detailplaneeringute kohta. Valim moodustati omavalitsuste hulgast, kus oli detailplaneeringuid menetletud keskmisest rohkem, arvestades seejuures, et valimisse oleks kaasatud nii tiheasustusalasid (linnad), kui hajaasustusalasid. Küsides valimisse kaasatud omavalitsustest nimekirjad koos asjassepuutuvate andmetega nendes omavalitsustes auditeeritava perioodil menetletud detailplaneeringute kohta, valiti igast omavalitsusest välja kuni 13 detailplaneeringut (sh kuni kolm lihtmenetlusega menetletud detailplaneeringut), mida analüüsiti lähemalt.

## **Auditi lõpetamise aeg:**

Audit lõpetati 2009. aasta märtsis, kontrolltoimingud kohalikes omavalitsustes sooritati septembrist detsembrini 2008.

## **Auditi meeskond:**

auditijuht Illar Tõnisson, vanemaudiitor Rait Sannik ning audiitorid Sigrid Rajangu ja Elin Vako

## **Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest  
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on KOV-2-1.4/09/17.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Riigikontrolli varasemaid auditeid detailplaneeringutega seotud valdkonnas

21.11.2007 – Ehitustegevus ranna- ja kaldaaladel

19.06.2008 – Ülevaade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)

## Lisa A. Auditi valimisse kuulunud detailplaneeringud

KOV	Detailplaneeringu nimetus	Asukoht	Pindala ca (ha)	Detailplaneeringuga kavandatav tegevus	Kehtestamise aasta
<b>Tallinna linn (Pirita linnaosa)</b>	Vabaõhukooli tee 76		0,7	Korterelamute ehitamine	2006
	Kuusenõmme tee 1, 13, 15, 17, 19, 21, 21a, 21b, 23, 25, Käokeelee tee 8 ja Mähe tee 14		2,7	Korterelamute, ridaelamu ja üksik-elamute ehitamine	2006
	Ranniku põik 4		0,05	Üksikelamu ehitamine	2006
	Rummu tee ja Kose tee vahelise ala		42,6	Golfiväljaku ja Pirita Selveri juurdeehitus (muutus)	2006
	Pärnamäe tee 29 ja 29a		3,696	Üksikelamute ehitamine	2006
	Masti tn 10a		0,14	Korterelamu ehitamine	2007
	Ranna tee 46a		0,81	Poolmaa-aluse kaubanduskompleksi ja korterelamute ehitamine	2007
	<b>Narva mnt 151<sup>55</sup></b>		3,16	Üksik- ja korterelamute ehitamine	2007
	Kloostrimetsa tee 26 ja 26a		0,9	Pereelamute ehitamine	2007
	Kose tee 58		3,2	Lasteaia hoone ehitamine	2007
	Lilleherne tee 36 (lihtsustatud) <sup>56</sup>		0,1	Üksikelamu ehitamine	2007
<b>Pärnu linn</b>	Riia mnt, Saare tn ja Nõmme tn vahelise ala		4,29	Tööstus- ja ärihoonete ehitamine	2006
	<b>Ringi tn 56a, 58, 60 ja Lootsi tn 10</b>		0,94	Korterelamute ja piirivalvehoone ehitamine.	2007
	<b>Pilli tn, Liiva tn, Suur – Jõe tn ja Pärnu jõe vahelise ala</b>		5,35	Üksik- ja korterelamute ehitamine	2006
	<b>Riia mnt 60</b>		0,15	Korterelamute ehitamine	2006
	<b>Kaarli tn 30</b>		0,08	Väikeelamu ehitamine	2007
	<b>Papiniidu tn 2</b>		19	Kavandatava elamumessi raames korter- ja ridamajade ehitamine	2007
	Aida tn 8 ja Lai tn 5		0,22	Ärihoone ja korterelamu ehitamine	2007
	<b>Riia mnt 11</b>		0,18	Korruselamute	2007

<sup>55</sup> Rasvases kirjas on märgitud valdade ja linnade andmetel üldplaneeringut muutvad detailplaneeringud.

<sup>56</sup> Märkega „lihtsustatud“ on märgitud lihtsustatud korras menetletud detailplaneeringud.

				ehitamine	
	<b>Loode-Pärnu tööstusala</b>		250	Tööstus- ja äripiirkonna ning kahe uue elamu- piirkonna kujundamine	2008
	<b>Roosi tn 4a</b>		0,16	Üksikelamu ehitamine	2006
	Luha tn 34 (lihtsustatud)		0,14	Üksikelamute ehitamine	2007
	Haapsalu mnt 27 (lihtsustatud)		0,1	Üksikelamute ehitamine	2007
	Tallinna mnt 60 (lihtsustatud)		0,14	Üksikelamute ehitamine	2006
<b>Valga linn</b>	Pedeli virgestusala		80	Kaasaegse virgestusala rajamine	2006
	Remido (Kungla-Jakobi-Pargi ja Allika tänavate vahelise ala ja selle lähiehitamine)		11,07	Üksik- ja korterelamute ehitamine	2007
	Viljandi 80a		0,86	Kaubanduskeskuse ehitamine	2007
	Pikk 34		0,3	Autopesula ehitamine	2007
	J. Kuperjanovi 6		0,112	Toitlustuskoha- publi ehitamine	2007
	Kutseõppekeskus		7,5	Uue õppekeskushoone ehitamine	2008
	Pikk 3/3a		2,99	Kaubanduspindade ja teenindamiseks vajalike maa-alade laiendamine	2007
	Jaama pst 2b		1	Uue kaubanduskeskuse ehitamine	2007
	Turu 6		1	Ööklubi juurdeehitus	2006
	Laatsi 20		1,9	Üksikelamu ehitamine	2006
	Tartu 84		2,6	Kaubandus ja äripindade ehitamine	2008
	Perve 22 (lihtsustatud)		0,2	Üksikelamu ehitamine	2006
	Jõe 9 (lihtsustatud)		0,16	Üksikelamute ehitamine	2006
	Kesva 1 (lihtsustatud)		0,34	Üksikelamute ehitamine	2007
<b>Kohila vald</b>	<b>Käänu I</b>	Kohila alev	2,45	Üksikelamute ehitamine	-
	Saviiri	Urge küla	9,3	Ühepereelamute (7), paariselamute (19) ja äri ja tootmishoonete ehitamine	2006
	Herilase ja Nõlva	Urge küla	12,2	üksik-, kaksik- ja ridaelamute ehitamine	2007
	Rebase	Salutaguse küla	17,26	Ridaelamute (7), paariselamute (8) ja üksikelamute (53) ehitamine	2007
	Tõdva–Hageri kergtee	Aespa küla	-	Tõdva- Hageri tee rekonstrueerimine ja kergliiklustee ehitamine	2006

	Männi	Lohu küla	8,33	Ridaelamu (3), paariselamu (5) ja üksikelamu (18) ehitamine	2007
	Mälivere vesiveski	Mälivere küla	8,25	Üksikelamute ehitamine	2007
	Põhjakodu	Vilivere küla	4,97	Üksikelamute ehitamine	2006
	Ülejõe	Kohila alev	43	Korter- (5), rida- (6) ja pereelamute (9) ning kontori- ja büroohoone ehitamine	2006
	Käänu III	Urge küla	5,79	Üksik- (17), paaris- (2) ja ridaelamu ehitamine	2006
	Viljandi mnt 8 (lihtsustatud)	Kohila alev	0,45	Pere- ja korterelamute ehitamine	2006
	Vahuri (lihtsustatud)	Masti küla	0,4	Üksikelamute ehitamine	2007
	Vabaduse 29 (lihtsustatud)	Aandu	0,1	Üksikelamute ehitamine	2006
<b>Ülenurme vald</b>	Härma	Soinaste küla	12,08	Väikeelamute ehitamine (38)	2007
	Märja	Õssu küla	18,62	Väike- ja korterelamute ehitamine	2006
	Kotka	Lemmatsi küla	0,92	Ühepereelamute ehitamine	2007
	Tartu lennuvälja rekonstrueerimine	Reola küla (KSH)	100	Peamaandumisrajaga ja lennuribaga lennuvälja väljaehitamine	2007
	Vainukase ja Eha-2 ning lähiala	Külitse küla	0,7	Ühepereelamute ehitamine	2007
	Paruni tn 8, 10, 12, 14	Ülenurme alevik	0,5	Paaris- ja ridaelamute ehitamine	2007
	Tootsi	Reola küla	36	Väikeelamute ehitamine	2007
	Peetri ja Kirsiõie	Ülenurme alevik		Korter- (12) ja ühepereelamute (100) ehitamine	2006
	Mute	Tõrvandi alevik	1,77	Üksikelamute ehitamine	2007
	Arroli 2	Külitse küla	0,22	Kaupluse, söökla, külalistemaja ehitamine	2007
	Külaotsa (lihtsustatud)	Soinaste küla	0,5	Üksikelamu ehitamine	2006
	Tõnu (lihtsustatud)	Lemmatsi küla		Ühepereelamute ehitamine	2006
	Kalevi tee 4 ja Kalevi (lihtsustatud)	Külitse küla			
<b>Keila vald</b>	<b>Vanatoa</b>	Valkse küla	10,2	Väikeelamute ehitamine	2006
	<b>Evardi-Juhani II, Lutlandi, Valkse-Peetri, Ehvardi I</b>	Valkse küla	10,5	Eakate hooldekodu ja üksikelamute ehitamine	2006
	Laulasmäe XXI	Laulasmaa küla	1,95	Korterelamute (3) ehitamine	2006
	Ranna tee 21	Kloogaranna	1,72	Väikeelamute ehitamine	2006



		küla			
	Tammiku, Altsauna ja ET	Laulasmaa küla	6,62	Väikeelamute ehitamine	2006
	KeVa	Laulasmaa küla	1,21	Ärihoonete (puhkekodu, sanatoorium) ehitamine	2006
	Jaagupi	Lohusalu küla	2,58	Ühepereelamu ehitamine	2006
	Allika	Käesalu kalu	12,8	Väikeelamute ehitamine	2006
	Talukoht 4 (KSH mittealgatamise otsus)	Lehola küla	16,06	Tehnopargi ehitamine	2007
	Karu tee 11 (KSH mittealgatamise otsus)	Kloogaranna küla	0,53	Üksikelamu ehitamine	2007
<b>Kiili vald</b>	Rätsepa tee 2, 4, 10, 12, 14, 16, Kääri tee 30	Lähtse küla	1,3	Lasteaia ja ridaelamute ehitamine	2007
	Põllu põik 6 ja Maksimäe 9	Kiili alevik	0,47	Üksikelamute ehitamine	2006
	Ilba III	Vaela küla	12,35	Üksikelamute ehitamine (34)	2008
	Suvila	Sausti küla	32,46	Üksik. (63) ja paariselamute (16) ning lasteaia ehitamine	2008
	Tõnise III	Luige küla	7,3	Ühepereelamute ja paaris- või ridaelamute ehitamine	2007
	Kraavi	Vaela küla	11,34	Elamute ja ärihoone (kauplus vms) ehitamine	2007
	Kannikese 3 osa, Kasteheina 30 ja Kangro IX osa	Kangro küla	1,6	Ühepereelamute (3) ja paarismaja ehitamine	2006
	Pentuška kinnistu osa, Allika, Allika I, Allika II, Eroma kinnistu osa, Lepiku, Sahkari I kinnistu osa, Allikmaa mü	Kiili alevik ja Lähtse küla	4,3	Ühepere- ja korterelamute (3) ehitamine	2006
	Suurekivi I	Luige küla	0,53	Väikeelamute ehitamine	2006
	Saarte-II	Sausti küla	4,66	Üksikelamute ehitamine	2007
	Sireli 3 (lihtsustatud)	Kiili alevik	0,23	Üksikelamute ehitamine	2007
	Ristiku 2 (lihtsustatud)	Sausti küla	0,30	Kaksikelamute ehitamine	2007
	Kivila tn 2 (lihtsustatud)	Luige küla	0,18	Üksikelamute ehitamine	2007
<b>Pärsti vald</b>	Lepiku	Mustivere küla	2,6	Väikeelamu ja äri- ja büroohoone ehitus	2007
	<b>Urmi</b>	Sinialliku küla	29,5	Pereelamute (41) ehitamine	2006
	<b>Õuna</b>	Jämejala küla	1,4	Pereelamute (5) ehitamine	2007
	<b>Andrese</b>	Alustre küla	21,4	Pereelamute (22) ehitamine	2006
	Järveküla 14	Vardi küla	0,14	Pereelamu ehitamine	2007

	Kudu Hindrik	Päri küla	12,3	Väikeelamute (9) ehitamine	2008
	Mäe	Heimtali küla	1,7	Pereelamute ehitamine	2007
	Metsküla tee 6	Pinska küla	2,5	Autobaasi, äri- ja tootmishoone ja kaupluse ehitus	2008
	Väike-Laane	Pärsti küla	1	Üksikelamu ehitus	2008
	<b>Lapi-Põka</b>	Pinska küla	11,6	Üksikelamute ehitus	2008
	Raua (lihtsustatud)	Heimtali küla	1,26	Üksikelamu ehitus	2008
	Vanausse (lihtsustatud)	Mustivere küla	5,19	Üksikelamu ehitamine	2007
<b>Sauga vald</b>	<b>Allika</b>	Eametsa küla	11,7	Äri- ja tootmishoonete (tööstusküla) ehitamine	2007
	<b>Emely</b>	Eametsa küla	6.23	Elamute (16), <i>penthouse</i> -tüüpi majutusasutuse ning veepargi ehitamine	2007
	<b>Puti</b>	Eametsa küla	17,9	Üksikelamute ehitamine	2007
	<b>Sauga tehnoпарк</b>	Kilksama küla	20,6	Äri- ja tootmishoonete (tehnoparki) ehitamine	2007
	<b>Niido I (II etapp),</b>	Eametsa küla	6	Väikeelamute ehitamine	2006
	<b>Pargimetsa ja Puhkepark</b>	Eametsa küla	41,76	Ühepereelamute (75) ehitamine	2006
	<b>Uue Ülejõe, Jalakaniidu, Jalakapõllu</b>	Räägu külas	11,61	Pere- ja ridaelamute ehitamine	2006
	Kosse	Nurme küla	12	Väikeelamute (60) ehitamine	2006
	<b>Lepaste</b>	Tammiste küla	9,4	Ridaelamute (5) ja väikeelamute (37) ehitamine	2006
	<b>Hintsu I</b>	Eametsa küla	3,6	Väikeelamute ehitamine	2007
<b>Narva- Jõesuu linn</b>	<b>Vabaduse tn 19</b>		0,4	Madalakorruselise elamiskompleksi ehitamine	2005
	<b>Koidu tn 14</b>		0,12	Maja rekonstrueerimine (korterelamuks)	2006
	Sepa tn 7		0,13	Pereelamu ehitamine	2006
	Poska, Vabaduse, Mere, Aia tn piirneva maa-ala		2,5	Elamukruntide moodustamine reformimata riigimaa arvel	
	<b>Pargi, Koidu, Kesk ja Vabaduse tn vahelise kvartali</b>		1,54	Ärihoonete ehitamine	2007
	L. Koidula tn 19, 19a, 19d <b>(KSH)</b>		7.6	SPA hotelli ja korterelamu ehitamine	2007
	Kalda tn 73, 73a <b>(KSH)</b>		1,5	Väikeelamute ehitamine	-
	Nurme tn 46		0,35	Ühepereelamu ehitamine	2006

	<b>Aia tn 2,3,4</b>		4,5	Narva- Jõesuu Sanatooriumi juurdeehitis	2005
	Hirve tänava ja lähiala		2,01	Hirve tänava ja kahe lastekodu peremaja ehitamine	2008
<b>Luunja vald</b>	Kaasiku	Veibri küla	4,19	Üksikelamute ehitamine	2006
	Palgi	Rõõmu küla	6,2	Üksikelamute ehitamine	2008
	Luunja aleviku puhkeala	Luunja alevik	12,9	Puhkeala väljakujundamine ja piiritlemine	2007
	Siimu maaüksuse idaosa	Sääsekõrva küla	2,1	Üksikelamute ehitamine	2006
	Luksepa maaüksuse	Viira küla	29,1	Üksikelamute ehitamine	2007
	Soojuse kinnistu (AS Anne Soojuse elektri- ja soojusjaama) (KSH)	Lohkva küla	2	Elektri- ja soojuse koostootmisjaama ehitamine	2007
	Kure maaüksuse	Veibri küla	2,77	Korter- ja üksikelamute ehitamine	2007
	Veske maaüksuse	Lohkva küla	9,35	Üksikelamute ehitamine	2007
	Teeserva maaüksuse	Lohkva küla	1,2	Korterelamute ehitamine	2007
	Tammiku maaüksuse	Põvvatu küla	8,12	Üksikelamute ehitamine	2007
<b>Vihula vald</b>	Mihklirahva	Vainupea küla	6,78	Üksikelamute ehitamine	2006
	<b>Männi</b>	Mustoja küla	0,36	Üksikelamu ehitamine	2006
	<b>Rakvere 16</b>	Võsu alevik	0,1858	Hotelli ehitamine	2006
	Leitnandi	Vergi küla		Üksikelamute ehitamine	2007
	Männi 1	Võsu alevik	0,6	Korterelamu ehitamine	2007
	Spordi 21a	Võsu alevik	0,478	Ridaelamute ehitamine	2007
	<b>Põllu tn</b>	Käsmu küla	2,2	Põllu tn moodustamine ja üksikelamute ehitamine	2007
	Uustalu	Käsmu küla	4	Pereelamute ehitamine	2007
	<b>Vergi tee 11 ja Kalda 19</b>	Võsu alevik	0,13	Pereelamute ehitamine	2008
	<b>Ülesoone II ja III</b>	Tiigi külas	12,3	Üksikelamute ehitamine	-
<b>Muhu vald</b>	Matsi	Igaküla küla	17,39	Väikeelamu ja puhkemajade ehitamine	2007
	Lanski- Ranna	Kallaste küla	7,11	Pereelamute ehitamine	2006
	Riida	Kantsi küla	3,84	Pereelamute ehitamine	2006
	Männiku	Kuivastu küla	15,20	Väikeelamute ehitamine	2007
	Kadaka	Nõmmküla küla	3,4	Pereelamute ehitamine	2006
	Mihkli; Mihkli III ja IV	Pallasmaa küla;	9,54	Tootmishoone ja üksikelamute ehitamine	2007
	Vasseli (Antoni)	Raegma küla	10,87	Puhkemajade (10)	2006

				ehitamine	
	Suudme	Simisti küla	13,73	Üksikelamute ehitamine	2007
	Ranna	Võiküla küla	8,65	Pereelamute ehitamine	2007
	Aasapõllu	Võlla küla	1	Väikeelamute ehitamine	2006
<b>Vaivara vald</b>	<b>Aasa</b>	Kudruküla küla	6,38	Väikeelamute ehitamine	2006
	Sirgala baasladu	Mustanina küla	54	Lihtlõhkeainetehase hoone, haldushoone lõhkeainete proovimisstendi ehitamine	2006
	<b>Vesiroosi</b>	Kudruküla küla	0,85	Väikeelamute ehitamine	2007
	<b>Sininõmme kodu (KSH)</b>	Tõrvajõe küla	64,12	Ühepere-, kaksik-, rida- ja kahekorruseliste kolme ja enama korteriga korterelamute (kokku 265) ning lasteaia ehitamine	2007
	<b>Valdeku</b>	Kudruküla küla	11,93	Ühepere-, kaksik- ja ridaelamute ehitamine	2007
	<b>Kuusiku</b>	Olgina küla	10,5	Logistikakeskuse ehitamine	2008
<b>Kõrgessaare vald</b>	Luidja puhke- ja supluskoht	Luidja küla	3,7	Puhke- ja supluskohta rajamine	2007
	Lautrikoht	Mägipe küla	4,47	Lautrirajatiste rajamine	2006
	Vana-Mihkli	Tahkuna küla	12,6	Ärihoone ja pereelamute ehitamine	2007
	Malvaste turismikeskus	Malvaste küla	3,04	Pereelamute ehitamine	2007
	Mihkli	Kaleste küla	15,62	Üksikelamute ehitamine	2008
	Peetri	Mägipe küla	13	Pereelamute ehitamine	2007
	Nõva ja Nõvajõe	Tammistu küla		Pereelamute (23) ehitamine	2007
	Mihkliranna	Suureranna küla	6,13	Pereelamute ehitamine	2007
	Villa	Kiduspe küla	7,6	Pereelamute ehitamine	2007
	Peebu	Pihla küla	14,8	Pereelamute ehitamine	2007

## Lisa B. Auditi käigus tehtud intervjuud

Kuupäev	Intervjueeritav	Kohtumisel osalejad
17.07.2008	ERKAS Pärnu Instituut OÜ	Valdeko Palginõmm (juhataja); Raimo Klesment (maastikuarhitekt-planeerija); Kurmet Mürsepp (asutaja esindaja, Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees)
14.08.2008	Maa-amet	Kristian Teiter (geoinformaatika osakonna juhataja); Viljo Roolaht (infotehnoloogia osakonna juhataja kt)
08.09.2008	Vaivara vald	Mati Männisalu (abivallavanem); Raim Sarv (planeeringuspetsialist); Helmi Kaljurand (keskkonnakaitseinspektor)
16.09.2008	Kohila vald	Rein Ailt (vallaarhitekt); Piret Kivi (lepinguline arhitekt)
26.09.2008	Kõrgessaare vald	Jaanus Valk (vallavanem); Kalle Viin (maanõunik); Arno Kuusk (ehitusnõunik)
09.10.2008	Muhu vald	Pille Heero (maa- ja planeeringuosakonna juhataja)
14.10.2008	Vihula vald	Priit Pramann (vallavanem); Enna Tiidemann (vallasekretär); Madis Praks (abivallavanem); Erik Keskküla (ehitus- ja planeerimisnõunik)
21.10.2008	Keila vald	Kadri Kurm (planeerimisspetsialist)
27.10.2008	Kiili vald	Andres Õunap (asevallavanem); Mart Liho (vallaarhitekt); Siiri Treimann (keskkonnannõunik)
29.10.2008	Luunja vald	Aare Anderson (vallavanem); Tamur Tensing (ehitus- ja keskkonnannõunik); Neeme Kaurov (maanõunik)
31.10.2008	Ülenurme vald	Aivar Aleksejev (vallavanem); Karin Ruuder (maanõunik); Tiina Kuusepuu (planeeringute peaspetsialist); Tiit Lukas (ehitusnõunik); Sirje Linnasmägi (jurist); Reet Sakk (vallasekretär)
05.11.2008	Valga linn	Enno Kase (aselinnapea); Veiko FASTER (ehitus- ja planeerimisameti juhataja); Lenna Hingla (linnavara- ja registriteameti maanõunik)
07.11.2008	Pärsti vald	Raivo Laidma (arenguspetsialist)
20.11.2008	Narva-Jõesuu linn	Andres Noormägi (linnapea); Andres Toome (linnaarhitekt)
21.11.2008	Ida-Viru Maavalitsus	Tiit Toos (arengu- ja planeeringutalituse juhataja)
03.12.2008	Pärnu linn	Kaido Koppel (Planeerimisosakonna juhataja); Karri Tiigisoos (linnaarhitekti teenistuse juhataja); Ülle Tuulik (planeeringute peaspetsialist)
04.12.2008	Pärnu Maavalitsus	Tiiu Pärn (planeeringutalituse juhataja kt)
05.12.2008	Sauga vald	Vello Tiidemann (vallavanem); Harri Aas (abivallavanem)
16.12.2008	Tallinna Linnaplaneerimise Amet	Arvo Rikkinen (detailplaneeringute teenistuse direktor); Maire Kirna (juhtivspetsialist-koordinaator); Mari Heinsoo (Lasnamäe ja Pirita osakonna juhataja); Ivika Maavere (Kesklinna osakonna juhataja); Lia Gailan (Haabersti ja Põhja-Tallinna osakonna juhataja); Tiina Paalberg (Pirita Linnaosa Valitsuse arhitekt)
17.12.2008	Harju Maavalitsus	Jaan Saulin (planeeringute järelevalve osakonna juhataja kt); Alan Rood (planeeringute järelevalve osakonna peaspetsialist)
18.12.2008	Tallinna Keskkonnaamet	Madis Kõrvits (juhataja asetäitja)
22.12.2008	Eesti Arhitektide Liit	Ike Volkov (esimees)
08.01.2009	MTÜ Eesti Roheline	Mari Jüssi (juhatusel liige); Maie Peetri

	Liikumine	
09.01.2008	Harjumaa Keskonnateenistus	Ly Jalakas (keskkonnakaitse peaspetsialist)
14.01.2009	Tartumaa Keskonnateenistus	Ivo Ojamäe (keskkonnakorralduse peaspetsialist)
14.01.2009	Tartu Maavalitsus	Taivo Tali (arengu- ja planeeringuosakonna juhataja); Peep Männiksaar (arengu- ja planeeringuosakonna planeeringute peaspetsialist); Margus Hendrikson (arengu- ja planeeringuosakonna planeeringujärelevalve peaspetsialist)
15.01.2009 (e-posti teel)	Valga Piirkonna Keskonnakeskus	Riho Karu (juhataja)
03.03.2009	Õiguskantsleri kantselei	Nele Parrest (õiguskantsleri asetäitja-nõunik); Ave Henberg (osakonnajuhataja- õiguskantsleri nõunik)

## Lisa C. Fookusrühma kokkuvõte

Leida lahendusi keskkonnamõju strateegilise hindamise- ja planeerimisprotsessi efektiivseks ühitamiseks.

**Riigikontrollis 05. veebruaril, 2009. a kell 10.00 – 12.45**

### Osalejad:

Kärt Vaarmari	SA Keskkonnaõiguse Keskus
Ivo Ojamäe	Keskkonnaameti Tartu-Jõgeva regiooni keskkonnakorralduse spetsialist
Riho Karu	SA Valga Piirkonna Keskonnakeskus juhataja
Madis Kõrvits	Tallinna linna Keskkonnaameti juhataja asetäitja
Irma Pakkonen	Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse büroo peaspetsialist
Elina Saunanen	Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik
Liisa Pakosta	Siseministeeriumi planeeringute osakonna juhataja
Maila Kuusik	Siseministeeriumi planeeringute osakonna nõunik
Pille Metspalu	MTÜ Eesti Planeerijate Ühing juhatuse esimees
Heikki Kalle	OÜ Hendrikson & Ko juhtiv ekspert
Siiri Treimann	Kiili vallavalitsuse keskkonnanõunik
Kaido Koppel	Pärnu linnavalitsuse planeerimisosakonna juhataja

### Riigikontroll:

Illar Tõnisson	kohaliku omavalitsuse auditi osakonna auditijuht
Sigrid Rajangu	kohaliku omavalitsuse auditi osakonna audiitor
Elin Vako	kohaliku omavalitsuse auditi osakonna audiitor

## Fookusrühmas käsitlemist leidnud teemad:

### **I Kuidas on Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimise seadus (KeHJS) erinevate osapoolte hinnangul praktikas rakendunud?**

\*Seadus ei ole hästi rakendunud ning seaduses määratletud eesmärgid ei ole täidetud. Seaduse rakendamise tase on tulenevalt planeerimiskultuuridest regionaalselt erinev. Nii eksperdid, omavalitsused kui ka järelevalve teostaja (Keskkonnaamet) hindavad keskkonnamõju strateegilise hindamisega (KSH) seonduvat keeruliseks. Peamisteks põhjusteks on seaduse ülereguleeritus ja segasus. Seadus on väga keeruline väiksemate valdade ja linnade jaoks, aga ka Tallinna linna esindaja leidis, et neil on olemasoleva ametnikkonnaga seadust keeruline täita. Enamasti on praktikas leidnud rakendumist seaduse formaalne pool, unustatakse ära aga seaduse mõte ja sätete eesmärk. Nii Keskkonnaministeerium kui ka Siseministeerium, kes koordineerivad vastavalt keskkonnamõju strateegilise hindamise- ja planeerimisvaldkonda, leiavad, et seaduse eesmärgid ei ole täidetud ning seadusandlust peaks selles osas muutma.

\*Seaduse järgimisega seonduvad probleemid algavad juba KSH algatamise otsustamise staadiumis. Kriteeriumid, millest lähtuvalt kohalik omavalitsus (KOV) on määratud KSH algatamise vajadust kaalutlema, loovad võimaluse, kus ühelt poolt võidakse KSH läbi viia objektile, kus seda sisuliselt vaja ei ole ning teisalt jätta oluliste objektide kavandamisel KSH läbi viimata.

\*Detailplaneeringu ja sellele koostatud KSH protsessis osaleb kokku enamasti kuni viis osapoolt (KSH ekspert, otsustaja [KOV], järelevalve, arendaja, planeerija) ning enamiku osapoolte hinnangul on rollijaotus segane. Seejuures ületatakse praktikas oma pädevust (näiteks järelevalveasutus või ekspert otsustab sisuliste küsimuste üle) või hoopis alahinnatakse oma rolli (KOV kui otsustaja ei taha võtta vastutust). Kui KOVid ootavad ekspertidelt ja järelevalvel rohkem sisulisemat lähenemist, siis viimaste hinnangul on omavalitsuste puudujäägiks selgete prioriteetide puudumine ning kohati võimetus kohalikku arengut suunata ja lasta tihti määrata piirkonna arengusuunad detailplaneeringust huvitatud isikutel.

\*KSH-dega seonduva rakendumine sõltub otseselt ka planeeringu kvaliteedist, planeeringus määratletud eesmärkidest ja sisalduvast informatsioonist. Paljude detailplaneeringute menetlemisel ei ole ei kohaliku omavalitsusele ega tihti ka arendajale selge, mis täpselt planeeringualal toimuma hakkab. Detailplaneeringus ei selgu kavandatava tegevuse sisuline eesmärk, näiteks määratakse suurte alade planeerimisel ainult maa sihtotstarve. Kui detailplaneeringus puudub sisu, ei saa ka detailplaneeringule tehtavalt KSH-lt midagi oodata. Mõnede KOV-ide hinnangul ei saagi detailplaneeringu koostamise käigus teatud juhtudel teada, mis sinna lõpuks tuleb - planeerijate ja ekspertide ning ministeeriumite esindajate hinnangul on taolistel põhimõtetel planeerimine taunitav. On lubamatu, et võimalik mõju jäetakse hindamata kaalutlustel, et *veel ei ole teada mis planeeringualale täpselt tuleb*. See tähendab suurt puudujääki planeerimise ja KSH põhimõttes – avalikkuse kaasamises ja kavandatavast tegevusest teavitamises.

\*KSH-des keskendutakse kitsalt looduskaitsele aspektidele. KeHJS-is määratletud mõjude hindamine sotsiaalmajanduslikest ja kultuuripärandi aspektidest aga praktiliselt puudub, kuigi osade detailplaneeringute iseloom nõuab rohkem panustamist just sotsiaalkultuurilisele keskkonnale. See on tingitud peamiselt nii KSH ekspertide, KOVide kui ka järelevalve ebapädevusest. Puudub tahe keskkonna laiapõhjalisemaks määratlemiseks, keskkonnast rääkides jäetakse kõrvale aspekt, et looduskaitsele kaalutlused moodustavad ainult ühe osa meid ümbritsevast keskkonnast. Tingitud on see tõenäoliselt asjaolust, et KSH-le teeb järelevalvet maakondlik keskkonnateenistus (Keskkonnaamet), kuhu on koondunud ainult keskkonnakaitsealane (kitsamas mõistes) kompetents. Teisalt on põhjust KSH ekspertides, kuna neid viivad läbi valdavalt keskkonnamõju hindamise (KMH) eksperdid ning

harjumustest või teadmiste puudumisest tingituna jäetakse KSH aruannetes sotsiaalmajanduslikud ja kultuuripärandit puudutavad aspektid tahaplaanile.

\*Praktikas on KSH ja KMH peaaegu eristamatud. Neil kahel protsessil ei tehta sisulist vahet. Seaduses on küll aruannete sisunõuded määratletud, kuid praktikas need väga selgelt ei eristu.

\*Praktikas ei ole KeHJS taganud KSH protsessi ja detailplaneeringute koostamise protsessi ühitamist. Peamiselt on see tingitud vormilistest probleemidest, kuna kahte protsessi reguleerib kaks omavahel kohati vastuolus olevat seadust (KeHJS ja planeerimisseadus)

## **II Kas ja mis juhtudel peaks detailplaneering olema strateegiline planeerimisdokument KeHJS mõistes?**

### **Millises faasis tuleks olulise keskkonnamõjuga objekti planeerimisel KSH läbi viia (nt arengukava, ÜP, DP)?**

\* Eesti planeerimiskultuuris on probleemiks, et ei ole suudetud kehtestada tugevaid üldplaneeringuid ja praktikas planeeritakse detailplaneeringutega liiga olulisi asju;

\* Detailplaneeringu käsitlemine strateegilise planeerimisdokumendina sõltub sellest, mis on detailplaneeringuga kavandatav tegevus. Juhul, kui detailplaneeringuga muudetakse oluliselt kõrgema taseme planeeringut ning oma sisult on tegemist strateegilise küsimusega, siis peaks kohalduma ka KSH-ga seonduv. Enamikel juhtudel, kus detailplaneering on pigem projektilaadne ning oma sisult ei ole tegemist arengustrateegiaga, ei peaks detailplaneeringut strateegilise planeerimisdokumendina käsitlema.

\*Võtmeküsimus kogu KSH temaatikas on perspektiivitundega koostatud ning kvaliteetse mõjude hindamise läbi teinud üldplaneering. Praktikas on praegu üldplaneeringut liiga lihtne muuta ning enamasti ei peeta objektide kavandamisel üldplaneeringus määratletust kinni. Detailplaneeringutega planeeritakse objekte, mis eeldaksid kõrgema tasandi planeeringut. Näiteks otsustatakse detailplaneeringuga rajada 1500 elanikuga elamurajoon ning seda ilma keskkonnamõju hindamiseta. Hea näitena planeerimisest toodi Helsingi linna üldplaneering, kus on arengustrateegiad väga selgelt paigas ning nendest peetakse ka kinni. Eestis peaks riik läbi järelevalve ja õigusaktide kehtestamise võtma selge suuna, et tugevdada üldplaneeringu rolli ning tagada kehtestatud üldplaneeringutest kinnipidamine.

\*Fookusrühmas osalenute hinnangul peaks võimalus detailplaneeringule KSH läbiviimiseks kindlasti säilima. Omavalitsusel peaks jääma kaalutlemise õigus, kriteeriumid peaksid olema põhimõtteliselt paigas ning kõige olulisem, KOV peaks mõistma oma vastutust nende otsuste tegemisel. Toetumine ainult eksperthinnangutele võib tekitada olukorra, kus üks ekspert (kes ei pruugi olla pädev) hindab kõiki DP-s käsitletud aspekte. Teatud juhtudel oleks see kindlasti ebapiisav. Tallinna linna esindaja hinnangul on Tallinnas detailplaneering praeguses seisus kindlasti strateegiline planeerimisdokument, sest olemasolev linna üldplaneering on liiga üldine ja seda muudetakse pidevalt.

## **III Mida peaks tegema, et planeerimis- ja KSH protsessid saaksid efektiivselt ühitatud?**

\*Kahe protsessi ühitamine peaks lõppkokkuvõttes tagama keskkonnakaalutlustega arvestamise planeeringus. KeHJS eesmärk on, et planeeringus oleks arvestatud KSH tulemustega ja seda saab teha ainult läbi KSH koostamise- ja planeerimisprotsessi integreerituse.

\*Justiitsministeeriumi poolt on algatatud keskkonnaseadustiku ning planeerimis- ja ehitusseadustiku kodifitseerimine. Kodifitseerimise protsessis on keskkonnaseadustiku väljatöötamise töörühm kaalunud ka varianti, et planeerimis- ja keskkonnamõju hindamise protsessid oleks seotud ühes seaduses. Planeerimis- ja ehitusseadustiku väljatöötamise töögrupp ei ole veel jõudnud seda analüüsida, seetõttu ei ole teemaga praegu edasi mindud. Kodifitseerimise eesmärgiks on ennekõike otstarbekus ning sellest aspektist vaadatuna võiks olla protsessid ühitatud.



\* Fookusrühmas osalenud ministeeriumite esindajad ei välistanud võimalust, et kaks protsessi võiksid olla integreeritud ühte seadusesse. Siseministeerium toonitas vajadust need kaks protsessi ühte seadusesse tuua, Keskkonnaministeeriumil ei ole veel pakkuda konkreetseid lahendusi, kuid nähakse põhimõttelist võimalust. Probleem on Siseministeeriumi hinnangul päevakorral olnud aastaid, kuid sisulist koostööd Keskkonnaministeeriumiga pole seni (ilmselt poliitilise) tahte puudumise tõttu toimunud.

\*Integreeritust aitaks osapoolte hinnangul tagada ka kvaliteetne aruanne, kus on selgelt määratletud oluline keskkonnamõju, st. hinnatakse ainult konkreetse detailplaneeringuga kavandatud tegevusega kaasneva võivaid olulisi mõjusid. Enamikes hindamistes käsitletakse sarnaselt aluspõhja ja kivimitega seonduvat, kuid oluline jäetakse kõrvale. Seegi küsimus taandub üldplaneeringule ning ekspertide pädevusele. ÜP peaks andma ette siiski kindlad normid ja olulise mõjuga tegevused ning ekspert peaks olema suuteline olulist ebaolulisest eristama.

\*Riik (ministeeriumide ja nende allasutuste näol) peaks olema KOVidele parem nõustaja, kuid pidevate seadusemuudatuste tulemusel ei suuda riigi esindajad isegi täpselt põhimõtetest aru saada.

#### **IV Kes ja kuidas peaks tagama KSH aruande kvaliteedi ja vastavuse seaduse nõuetele (otsustaja, järelevalve ja eksperdi rollid protsessis)?**

\*Valdavalt on KSH aruanne eksperdi nägu. Järelevalve hinnangul esineb ka selliseid töid, mida on piinlik lugeda ning kus kvaliteedist ei saa rääkida. Ekspertide poolelt on pädevus koondunud kindlatesse firmadesse, keda on aga vähe ja keda omavalitsuste hinnangul on raske oma teenistusse saada. Samas, kui KOV oleks ise nõudlikum ja suudaks hinnata ka aruande sisulisemat poolt, siis sunniks see ka eksperte rohkem pingutama. Järelevalve hinnangul on KOVi pädevuse ja KSH aruande kvaliteedi vahel kindel seos. Keskkonnaministeeriumi hinnangul, ei peaks kogu vastutus olema järelevalvel vaid erinevate aspektide kohta peaks kogutama teavet erinevatelt asutustelt, kuid põhiline kvaliteedi kontrollija peaks olema siiski omavalitsus.

\*Küsimuses, kas KSH eksperdi pädevuse peaks garanteerima litsents, on osapooled erinevatel seisukohtadel. Omavalitsuse seisukohalt looks mingi korra siiski tunnustatud ekspertide nimekiri, mille pinnalt tekiks omavalitsustel mingigi teadmise milliseid eksperte võib usaldada. Justiitsministeerium märkis, et eksperdi pädevuse teema ja eksperdi vastutuse küsimus on kodifitseerimise töögrupis kaalumisel. Peaks olema mingisugune mehhanism, mis annaks otsustajale kindluse, et (KSH) eksperdi töö tulemusel on kõik oluline otsuse tegemisel arvesse võetud.

\*Ekspertide hinnangul on kõige olulisem oma rollidest arusaamine, millele viidati ka fookusrühmas seaduse rakendumist käsitlevas osas. Nii ekspert kui ka planeerija peaksid olema ennekõike tasakaalustaja rollis. Kui KOV käitub kui hea peremees, eelistades avalikke huve, on ka eksperdil lihtsam oma rolli täita ja lõppkokkuvõttes koostada kvaliteetne aruanne. Järelevalve positsioon peaks pigem olema tasakaalustav.

\*Planeeringule teostab järelevalvet maavanem, maavalitsustes aga keskkonnaalane pädevus puudub. Praktikas toetatakse KSH küsimustes valdavalt Keskkonnateenistuse (Keskkonnaameti) seisukohtadele. Sisulisem maavanema järelevalve aitaks kindlasti kvaliteeti suurendada. Enne maakondlike Keskkonnateenistuste moodustamist täitsid nende funktsioone maavalitsuste keskkonnaosakonnad ning praegu on Siseministeeriumi andmetel osad maavalitsused kaalunud taas keskkonnaspetsialistide töölevõtmist.

\*Keskkonnaametitesse peaks ekspertide hinnangul lisama ka sotsiaalmajandusliku taustaga spetsialiste, kuna järelevalvajal peab olema autoriteeti ja pädevust. Loodusteadusliku taustaga inimestest jääb väheks.

\*Mitmel korral toonitati riigi kui nõustaja rolli olulisust. Väiksematel omavalitsustel puudub pädevus ning sel juhul peaks riik olema abistaja. Riik võiks pakkuda konsultatsiooni nii omavalitsustele kui avalikustamise protsessis ka kodanikele, mis aitaks kokkuvõttes protsessi kvaliteeti tõsta.

\*Oluline on, et kõik etapid peaksid olema arendajast ehk huvitatud isikust sõltumatud, praeguses praktikas on aga vastupidi. KSH aruande kvaliteet on tihti mõjutatud ka sellest, et seda finantseerib arendaja.

### **Kokkuvõtteks**

\*Efektiivsuse tagamiseks peaks KSH ja planeerimisprotsess olema reguleeritud ühe seadusega;

\*Üldplaneeringute muutmine ei tohi olla liiga kerge. Üldplaneeringu tasandil peaks olema keskkonnamõjud kvaliteetselt hinnatud;

\*Detailplaneering peaks olema strateegiline planeerimisdokument ainult juhul, kui see muudab oluliselt kõrgema taseme planeeringut;

\*Planeerimis- ja KSH protsessis peab olema selge rollijaotus - järelevalve, eksperdi ja planeerija funktsioonid peaksid olema ennekõike lisaväärtust andvad ja tasakaalustavad ning kohalikud omavalitsused peaksid olema haldussuutlikud ja tegema heaperemehelikke otsuseid;

\*Initsiatiiv muudatusteks peaks tulema Sise- ja Keskkonnaministeeriumist, kes vastavate valdkondade eest vastutavad. Võtmeküsimuseks on koostöö ning probleemide teadvustamine ka kohalike omavalitsuste ja ekspertide positsioonidelt lähtuvalt.

Kokkuvõtte koostasid:

Elin Vako, Sigrid Rajangu, Illar Tõnisson