

KRUNDI KASUTAMISE SIHTOTSTARVETE JA MAAKASUTUSE JUHTOTSTARVETE MÄÄRAMISEGA SEOTUD PROBLEEMIDE KAARDISTAMISE JA PLANEERIMISSEADUSE AJAKOHASTAMISE VAJADUSE ANALÜÜS

Tellijä: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
12.2024

SORAINEN

Sandra Mikli, Nele Otsalt

SKEPAST & PUHKIM
Kadri Vaher

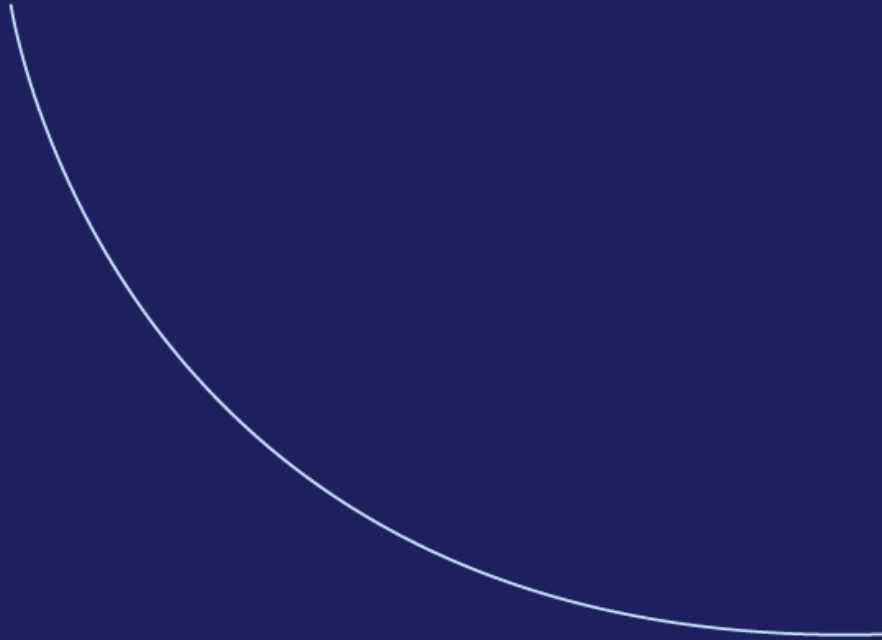


TARTU ÜLIKOOL
RAKE

Veiko Sepp

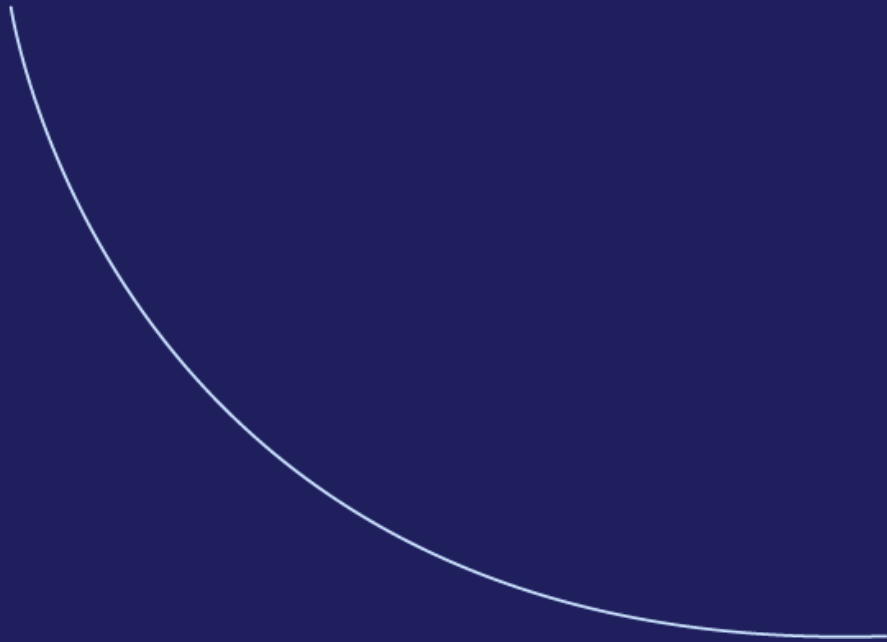
Analüüsi koostamise raames kaasati ka Eesti Planeerijate Ühing, Eesti Maastikuarhitektide Liit, Eesti Linnade ja Valdade Liit ning Maa-amet.

ANALÜÜSI EESMÄRK JA VAJADUS



- Kaardistada eelkõige krundi kasutamise sihtotstarvete (SO) ja maakasutuse juhtotstarvete (JO) määramisega seotud kitsaskohti.
- Õiguslikult on siht- ja juhtotstarvete liigid määramata -> killustunud praktikad omavalitsustes.
- Puudub ühtne süsteem, kuidas ÜP JO ja DP SO mõista ja määrata -> ebaselge praktika, mis pärsib planeeringute koostamist ning vähendab õigusselgust ja võrdset kohtlemist.
- Kas oleks vaja täpsemaid reguleeritud nõudeid?

ANALÜÜSI RAAMES KÄSITLETUD TEEMAD



- Kuidas ja millal tekib kinnisasjale maa kasutamise otstarvete rakendamisel kitsendus?
- Kui suur on kitsenduse ulatus ja mis saab olukorras, kus sellest kõrvale kaldutakse?
- Kuidas ühtlustada KOVide lõikes süsteeme, et tagada õiguskindlus, sealhulgas isikute õiguste ühetaoline tagamine?

RAKENDUSPRAKTIKA ANALÜÜS

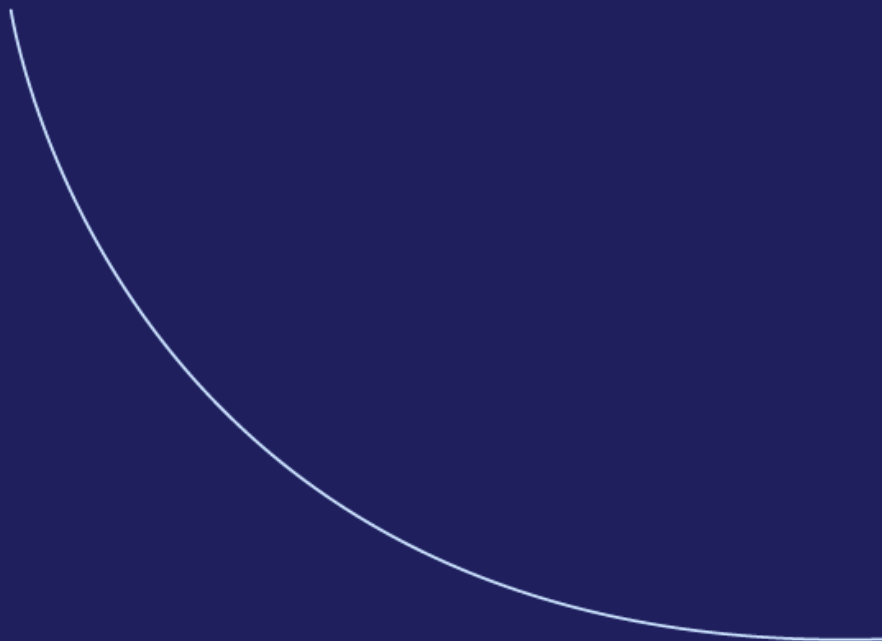
Intervjuud:

- Saue Vallavalitsus
- Pärnu Linnavalitsus
- Elva Vallavalitsus
- Tartu Linnavalitsus
- Türi Vallavalitsus

KOV territooriumi osadele määratud juhtotstarbed moodustavad üldplaneeringu ruumilise lahenduse selgroo, „*juhtotstarve on üldplaneeringu kogu filosoofia, ...ilma juhtotstarbeta üldplaneeringut ei ole olemas*“.

...paratamatult need juhtotstarbe võimalused või ka maakasutustingimused on tegelikult reaalsuses eraomandi piirangud. Piirangud, mis on planeerimisseaduse alusel üldplaneeringule üheks ülesandeks antud. Seega, juhtotstarbe seadmine on üldplaneeringuga seadusega lubatud piirangute seadmine.

JO MÄÄRAMINE



Valdava JO tõlgendamise probleem:

Osades ÜPdes on kirjas, et juhtotstarbe kohaseks planeeringuks loetakse planeeringud, kus enamus maast on juhtotstarbekohane. Kuisul on üle 51 protsendi, siis on ÜP kohane. Elva ÜPs on protsendid pandud paika rangemalt: *Detailplaneering ja maakasutustoimingud loetakse üldplaneeringu kohaseks, kui need vastavad vähemalt 60% ulatuses üldplaneeringus esitatud maakasutuse põhimõtetele ruumiliselt tervikliku piirkonna ulatuses.*

Omaette teema on, kuidas neid % üldse arvutatakse kui ÜP kinnistupõhiselt ei lähene.

Maa-aladele juhtotstarbe määramine ÜP koostamisel on eelkõige KOV ruumilise arengu visiooni ja eraomanike jm huvide ühildamise tulemus. Oluliseks lähtekohaks on varasemate üldplaneeringute maakasutuse juhtotstarvete kaardid ja vajadusel muutunud olukord.

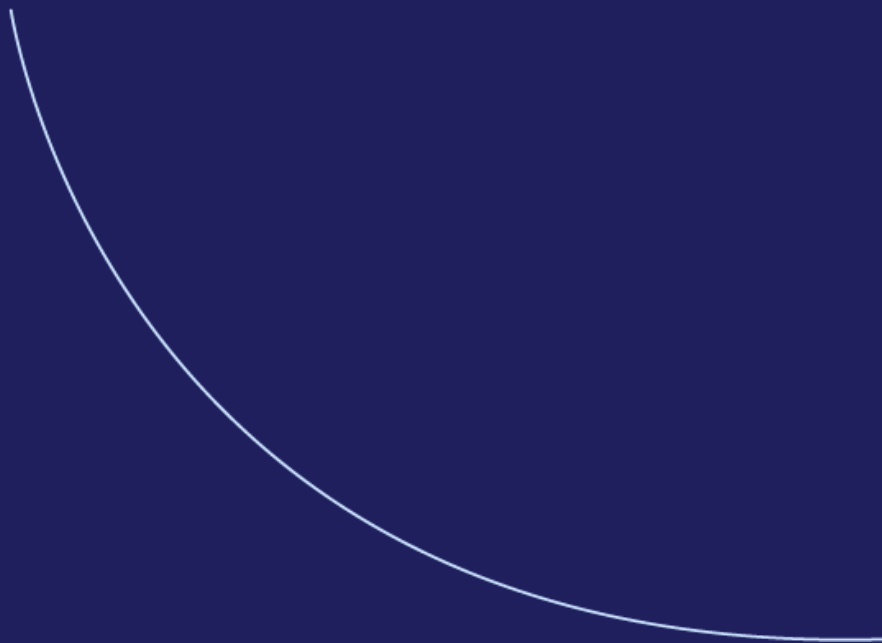
Maakasutuse juhtotstarbed on aluseks DP krundi kasutuse sihtotstarvete määramisel, DP kohustuse puudumisel ka maakasutuse täpsustamiseks projekteerimistingimustes. Lähtekohaks sellele, kuidas juhtotstarbeid praktikas kasutatakse, on viis, kuidas need on üldplaneeringus defineeritud. Uuringusse hõlmatud 5 KOV üksuse üldplaneeringute analüüs näitab, et Eestis puudub ühtne lähenemine juhtotstarvete ja neid toetatavate otstarvete defineerimisele.

Juhtotstarbed võivad olla defineeritud:

- teiste detailsemate juhtotstarvete alusel,
- sihtotstarvete alusel,
- ehitiste kasutamise otstarbe alusel või
- lubatud ja keelatud tegevuste kirjelduse abil.

Üheski vaadeldud KOV üksusest ei ole üldplaneeringu tasandil juhtotstarbeid süstemaatiliselt defineeritud läbi juhtotstarbele vastavate/sobivate DP krundi kasutuse sihtotstarve loendite. Kaheldakse sellise tööriista vajalikkuses: „see [juhtotstarvete ja sihtotstarvete seos] ei peagi minu arust rangena tabeli kujul kusagil olema“.

JO MÄÄRAMINE



KOV üksused lähtuvad üldplaneeringu juhtotstarvete valikul ja defineerimisel nendest juhendmaterjalidest, aga samuti kehtivatest üldplaneeringutest ja maakonnaplaneeringutest. Üldjuhul on tegemist KOV planeerimisspetsialistide ja konsultantide (juhul kui neid üldplaneeringu koostamisel kasutatakse) koosloomega.

Leidub KOV üksusi, kes ei pea juhendi kasutamist vajalikuks. Neil on piisavalt selge nägemus ja eelneva praktika põhjal kogemus sellest, milliseid juhtotstarbeid nad oma üldplaneeringus vajavad ja määrata soovivad. Sellised KOV üksused lahendavad kerkivad probleemkohad pigem ise, kuna see annab võimaluse arvestada kohalikest oludest tulenevaid asukohapõhiseid aspekte ning oma ruumilise planeerimise otsustusõigust rakendada:

Eripäraseid olukordi on nii palju, et juhised siin ei aita, pigem jäävad ajale jalgu. Ma ei ole oma ÜPd koostades tundnud puudust, et oleksid mingid suunised, millest lähtuda.

Juhtotstarvete juhendit meie hinnangul vaja ei ole, kuna iga KOV peab saama ise määrata, millist JO neil vaja on, sest erisused asukohapõhiselt jäävad. Ei kujuta ette, et riik suudaks ette näha, millised nüansid meil asukohapõhiselt esinevad. JO nimetused on samuti erinevad, see ilmselt on paratamatu.

Teiste KOV üksuste jaoks on juhendid oluliseks lähtekohaks juhtotstarvete määramisel:

Meie osaliselt oleme lähtunud soovituslikust juhendist, kuid seal loetletud kõiki JO meil vaja ei läinud. Pigem oli see inspiratsiooniks. Hetkel on soovituslikud juhised piisavad, meie jaoks midagi puudu ei jäänud.

ÜP JO / DP SO / KÜSO / EKO

Juhtotstarvete sidumisel ehitiste otstarvetega tekivad omad nüansid. Näiteks on ehitiste kasutamise otstarvete järgi tootmis- ja laohooned (logistika) erinevates gruppides. Kuid Saue vald lahendas selle teema nii, et tootmis- ja laohooned paigutati ühte gruppi. Ärimaal paiknevad hulgikaubandus, sh stockhouse, kuid logistika paikneb tootmise all.

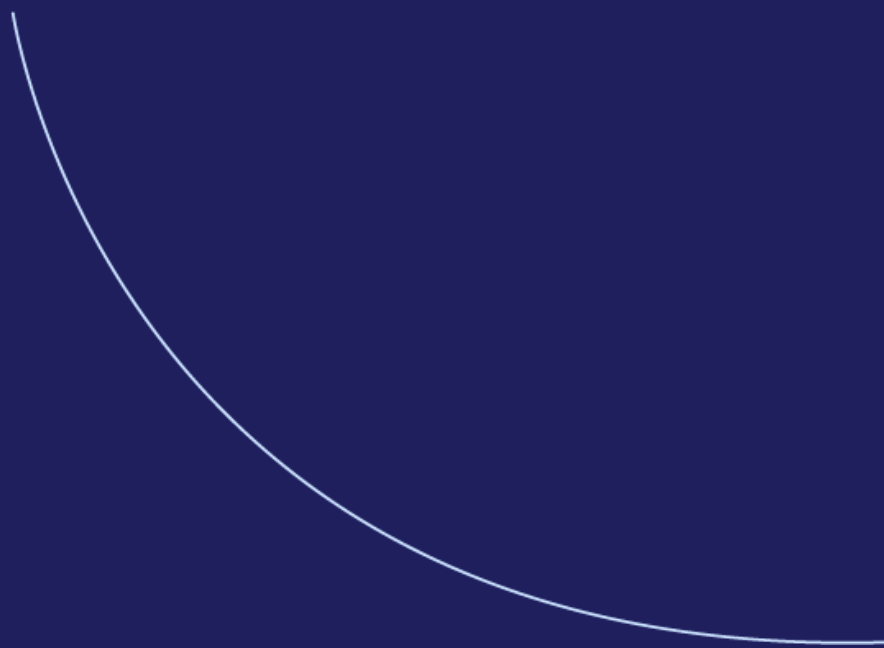
Intervjuudes toodi ka välja, et maakatastri sihtotstarbed ei haaku kõigi ÜP juhtotstarvetega. Näiteks kuidas teha vahet, kas tegu on sotsiaalmaa või ärimaaga? Näitena toodi era- ja avalik lasteaed või hooldekodu, omavalitsuse haldusalas olev spordiväljak vs erahuvides rajatud spordirajatis jm. Seda teemat on erinevad omavalitsused erinevalt lahendanud. Saue vald näiteks lähtub sellest, et sotsiaalmaana läheb arvesse vaid maa, millelt ei taotleta kasumit. Kui tegemist on eraisikuga, siis see on kasumit taotlev ja sotsiaalmaad seal olla ei saa.

Juhtotstarvete otsene sidumine ehitise kasutamise otstarvetega leiab põhjenduse kohaliku planeerimispraktika olemusest, kuna „nii on arusaadavam“:

Et võib-olla see ehitise kasutamise otstarve on inimesele natuke arusaadavam. Et ta ei saa krundi kasutamise otstarbest võib-olla aru, see jääb nagu häguseks, ja siis sa tood näiteid nende ehitiste näol. See loogika töötab päris hästi. Mulle meeldib, et see on meil hetkel niimoodi seal tabelis. Et sa , et kuhu ta siis nagu liigitub juhtotstarbe järgi. Krundi sihtotstarbe vaheetapp jäetakse vahele, võtadki asutuse või mis iganes hoone.

... vaatasime tegelikult ka ehitiste kasutamise otstarbeid. Ja tegelikult nende otstarbed on küllalt laiad, et me olime sunnitud tegema ikkagi mingisuguseid üldistusi. Ja ega me niimoodi idealistlikult seda paika ei saanud. Me püüdsime alguses, ideaalplaan oli see, et me seome ära üldplaneeringu juhtotstarbed, katastriüksuste sihtotstarbed, ja ehitiste otstarbed, aga sellist asja ei suutnud teha. Või kui me oleksime sellise asja teinud, siis oleks seal tõenäoliselt palju vigu sisse jäänud, nii et me ei hakanud isegi omavalitsustele seda välja pakkuma.

KÕRVALOTSTARVE

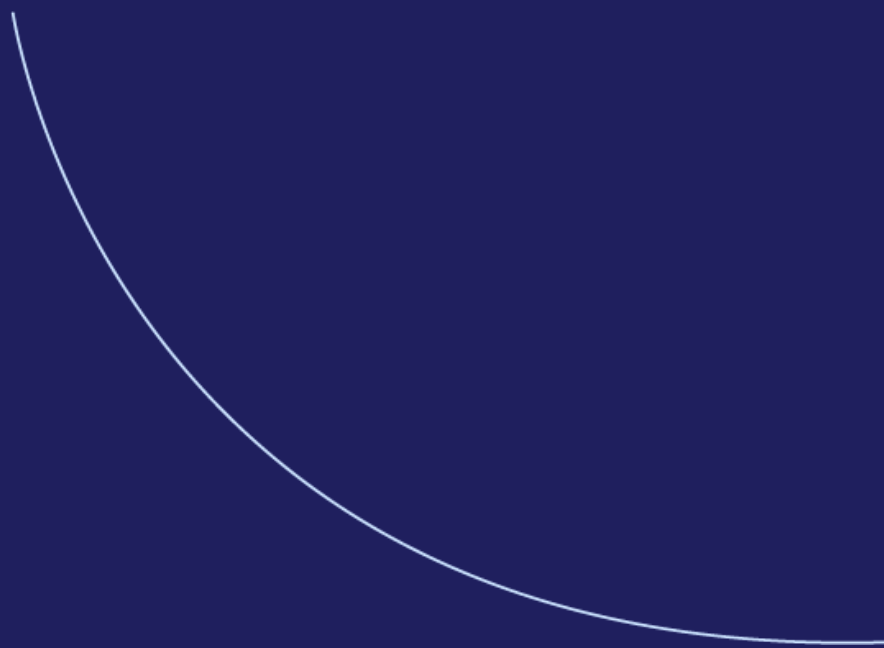


Eraldi väljakutseks on toetavate otstarvete osakaalude arvutamise keerukus. KOV üksused kasutavad väga erinevaid lähenemisi. Juhtotstarbe maa-ala põhisele maa pindala osakaalude arvutamise kõrval on teiseks levinud lahenduseks arvutada osakaalusid krundipõhiselt, krundile ehitatavate ja kasutatavate hoonete brutopinna alusel (kasutusotstarbe alusel). Pärnu linnal oli algselt toetava otstarbe lubatud osakaal piirkondlikult määratud, kuid ÜP rakendamise käigus selgus, et seda on piirkondlikult keeruline arvutada ning sellest lähenemisest loobuti:

Piirkondliku kõrvalotstarbe puhul tekkis ka see probleem, et see ei saanud olla üle 51%. Me ei tea neid andmeid, mis piirkonnas tegelikult toimub ning selle % määramine oli tegelikult väga juhuslik ja loomunguline.

Meil puudub tegelikult ülevaade ning tervikpilt kui palju mingil hetkel on valdava juhtotstarbe sees muid otstarbeid ja see näitaja on ka ajas väga kiiresti muutuv. Näiteks ühel päeval inimene kasutab mingit kohta elukohana, järgmisel päeval ta rendib selle majutusena välja ja ülejärgmisel hetkel hakkab seal väikeettevõtlusega tegelema. Seda infot on keeruline hallata ning järelevalve selles osas samuti puudub. Kui ta soovib kohviku või kodurestorani seal avada, siis ju ei väljastata talle selle kohta eraldi luba. Ta võib endale kuuluvat pinda suhteliselt vabalt kasutada.

ETTEMÄÄRAMATUS JA AJALINE PERSPEKTIIV

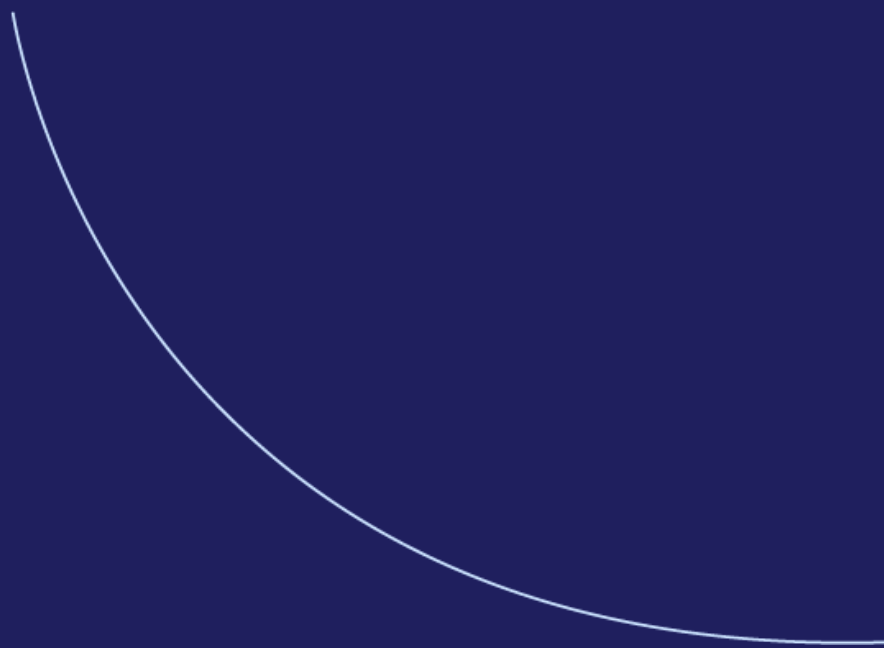


Juhtotstarvete määramise teeb keeruliseks ruumilise arengu vajaduste ettemääramatus. Kõiki perspektiivis vajaminevaid juhtotstarbeid pole alati võimalik ÜP koostamise hetkel ette näha. Vajadused ja võimalused ajas muutuvad ning seda mõjutavad ka uued tehnoloogiad. Seetõttu peab arvestama, et erisusi tuleb alati mängu ning hea on olla nendeks valmis.

ÜP juhtotstarbed on üldiselt piisavalt üldised ja nende osas väga palju erisusi polegi alati vaja aga probleemid tekivad pigem järgmistes rakendamise etappides, nt kui vajalikku sihtotstarvet, mis juhtotstarbega sobiks pole. Keeruliseks on osutunud ka muutuvate oludega alad, näiteks riigikaitsemaa JO muutmisvajadus tekib hetkel kui riik selle ära müüb ning eraomanikul on alati mingi uus plaan, mis senise JOga ei haaku. Teatud piirkondades esineb ka olukordi, kuhu võib väga erinevat tüüpi arenguid kavandada, seda v-o väga keeruline ÜPga paika panna, mis on just õige arengusuund, mingile piirkonnale. Sellistel juhtudel kasutatakse lahendusena arenguala juhtotstarvet:

X mõisa piirkond on selline, kuhu riik hetkel kaalub lõhkeainetehase rajamist aga kui seda sinna ei tule, siis meie näeksime, et sellest võiks tulla puhkeala. Meil on see ÜPs arenguala ja see illustreerib hästi, kuidas ühes asukohas on tegelikult võimalik erinevat tüüpi otstarbeid tulevikus ette näha.

ETTEMÄÄRAMATUS JA AJALINE PERSPEKTIIV



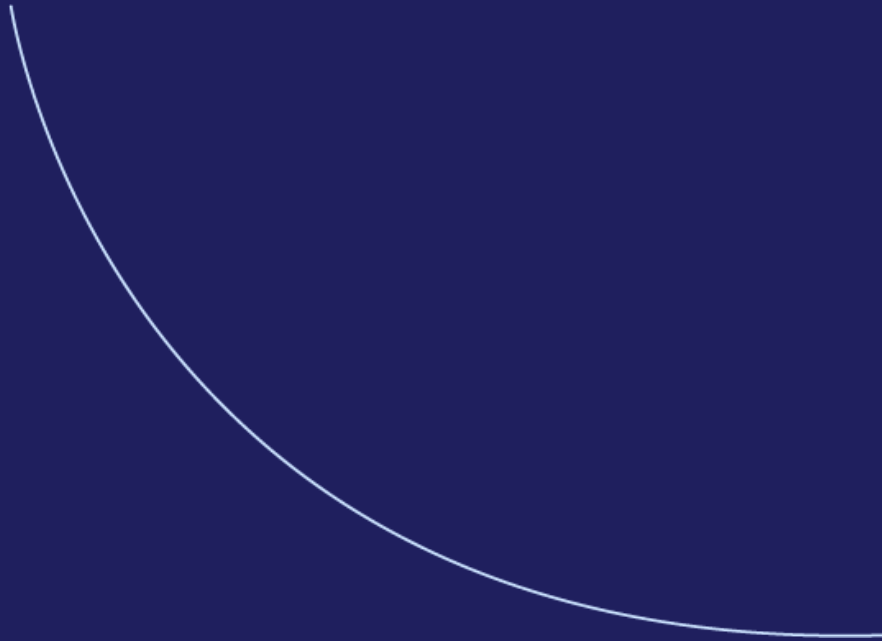
KOV planeerimispraktikas esineb juhtumeid, kus kasutuses olevate sihtotstarvete loendit on vaja laiendada:

Keerulised on need olukorrad kui JO või SO hulgast jääb mõni kasutusotstarve puudu, näiteks kui soovitakse teha loomade krematooriumi või metanoolitehast. Tootmismaal on hästi laiad terminid, kuid katastri sihtotstarbe määramisel sobivat varianti leida pole lihtne. Milline sihtotstarve on lemmikloomade kalmistu või -krematoorium?’

Sarnaselt ÜP juhtotstarbele tähendab sihtotstarbe määramine samaaegselt (maakasutuse) lubamist ja keelamist:

See on alati seotud üldise küsimusega, kas keelata või lubada. ... Head lahendust ei ole tegelikult. Täpselt nagu see, et ärimaal on kõik lubatud ja siis kuskil me kirjutame sisse - välja arvatud bensiinijaam. Ja järgmisena tahetakse sinna bensiinijaama. See keelamine ka ei toimi tegelikult. Nagu ka siis kui väga vabaks lasta. Siis ei ole ilmselt inimesed üldse enam kaasatud.

TÄPSUSASTE

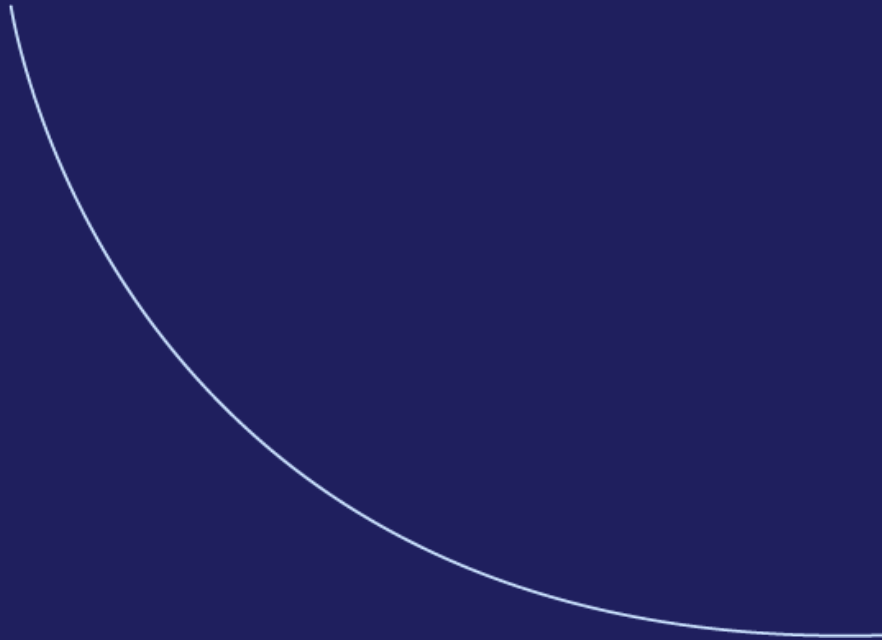


Seega on DP krundi kasutamise sihtotstarbe üheks ülesandeks anda kogukonnale kindlust ruumilise arengu tuleviku suhtes mikroskaalal. Küsimus jääb, mil määral ja kuidas peaks seda kindlust andma

Juhul kui DP krundi kasutuse otstarve on määratud väga üldisel tasemel, siis väheneb planeerimisprotsessis osalejate informeeritus. Kui määratakse võimalikult lai DP krundi kasutamise sihtotstarve, siis on tõlgendamisel ruumi ja ei pruugi tulla avalikkusele presenteeritud hoonestus (nt. omanikuvahetusel huvid muutuvad). Kui on tundlik teema juba alguses, siis tuleb määrata võimalikult täpne sihtotstarve. Näiteks elamupiirkonda muu otstarbe kavandamisel soovivad piirkonna inimesed teada väga täpselt kavandatava sisu, et olla kindlad oma harjumuspärase elukeskkonna säilimises:

Näide Tartust: *Kunagi oli Tamme erakliinik, täna laste laulustuudio. Ja kohalikele elanikele tohtu probleem ja ootus, et planeering kaitseks neid. Minu arust me ei pea minema selliseks selle kaasuse puhul, et planeering hakkaks neid kaitsma, vaid meil peaks olema piisav liiklusjärelvalve ja on asjad lahendatud. Ma näen seda ohtu, et me tahame jälle minna hullult detailseks oma reguleerimistega, selle asemel, et tegeleda mõnes kohas parkimisega. Või Tähtveres suvel kuu aega oli kohvik. Ja naabritele probleem, et nüüd keegi peab tagaõues kohvikut, inimesed voorivad kogu aeg, pargivad tänavale, autod, jalgrattad.*

PRAKTIKA JÄRELDUSED



Intervjueeritud ametnike ja konsultantide seisukohad ühtse tervikliku otstarvete süsteemi vajalikkuse osas varieeruvad, kuid mõningast süsteemi korrastamise vajadust möönavad enamus.

Ühelt pool leitakse, et süsteem põhimõtteliselt toimib ning liigselt raamidesse panna seda ei tohi:

Minu jaoks on Tartu ÜP juhtotstarvete käsitus täiesti piisav. See jätab hiljem mingisuguse kaalutlusruumi omavalitsusele, nagu töö käigus on vaja, et teha lisaotstarbeid. See peaks olema ka alati omavalitsusel võimaldatud ja PLANK peaks sellega kaasa tulema.

Juhtotstarvete kohustuslikku juhendit meie hinnangul vaja ei ole, kuna iga KOV peab saama ise määrata, millist JO neil vaja on, sest erisused asukohapõhiselt jäävad. Ei kujuta ette, et riik suudaks ette näha, millised nüansid meil asukohapõhiselt esinevad. JO nimetused on samuti erinevad, see ilmselt on paratamatu, sest asukohad on erinevad.

Eripäraseid olukordi on nii palju, et juhised siin ei aita, pigem jäävad ajale jalgu. Ma ei ole oma ÜPd koostades tundnud puudust, et oleksid mingid suunised, millest lähtuda.

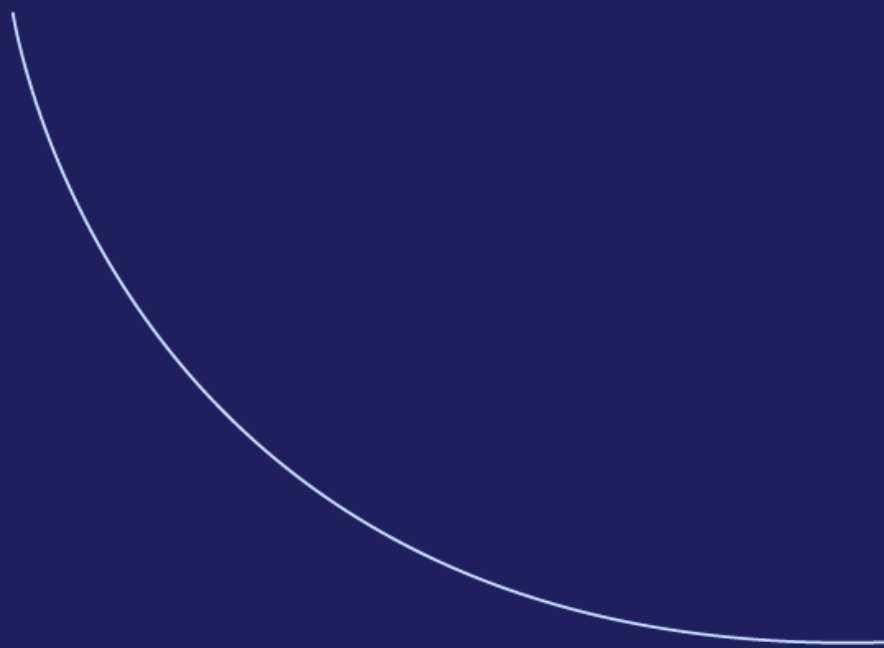
Teisest küljest leitakse, et muuhulgas tulenevalt planeeringute andmekogu PLANK nõuetest on vajadus terminoloogia ühtlustada ning laiemalt ka kogu otstarvete süsteemi ühtsetele alustele viia:

...aga vajadus oleks minu arvates riigi tasemel need hierarhiad omavahel ära seostada ja tekitada kasvõi juhendmaterjali tasandil see seos. Sest praegu on hästi palju digitaliseerimist. PLANK, mis meil on, sellel on oma klassifikaator. Need peaks tegelikult saama kokku, aga enne peaks olema kuidagi seadusandlikul tasandil need mõisted defineeritud ja siis need seosed loodud ja siis alles saaks minna digitaliseerima kogu seda asja. Et siis kõik saavad asjadest ühtemoodi aru. Praegu on minu arvates tagurpidi see asi käinud.

Samas tuleks säilitada süsteemis teatud paindlikkus, mis muuhulgas nõuab ka PLANK edasiarendamist:

[Toetavate otstarvete määramine ja paindlikkus üldiselt] peaks olema ka alati omavalitsusel võimaldatud ja PLANK peaks sellega kaasa tulema. Täna ei võimalda PLANK isegi neid endisi soovituslikke leppemärke kõiki sisse kanda, näiteks veekogude maadel. Tegelikult meil peaks olema see paindlikkus.

VÕIMALIKUD LAHENDUSED – PRAKTIKA KUJUNDAMINE



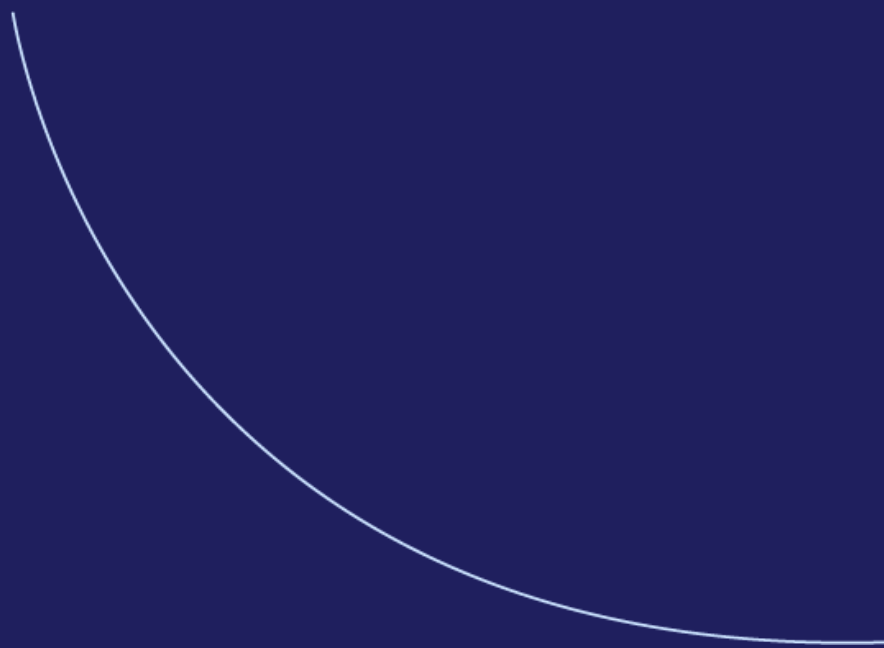
Olemasoleva juhendmaterjali korrastamine

- Uuendada seosed juhtotstarbe, krundi kasutamise sihtotstarbe ja katastriüksuse sihtotstarbe vahel ning sealjuures järgida põhimõtet, et nimetatud tingimused esitataks üldisel kujul.
- Jätta juhendist välja ehitisi iseloomustavad tingimused ning lubada neid reguleerida loamenetluste raames (nt kortermaja, laohoone jne).

Parimate maa kasutamise sihtotstarvete rakendamise praktikate esiletoomine, koolitamine ja nõustamise erinevate praktiliste lahenduste kasutuselevõtul:

- Kuna kohalike omavalitsuste praktika on erinevate maa kasutamise sihtotstarvete määramisel väga erinev, tuua praktikas esile kohalikke omavalitsusi, kes koostavad üldplaneeringuid üldisel tasemel ning teisi, kes sätestavad detailsemad maakasutustingimusi. Selline lähenemine annaks võimaluse valida ja analüüsida, milline süsteem konkreetsemalt sobib vastavale kohalikule omavalitsusele.
- Selgitada kaalutlusõiguse kasutamise võimalusi planeeringutes, tuues näiteid parimast praktikast. Kaalutlusõiguse andmine planeeringutes tagab lahenduse pikaajalisuse ning kohanemise muutuvate oludega.

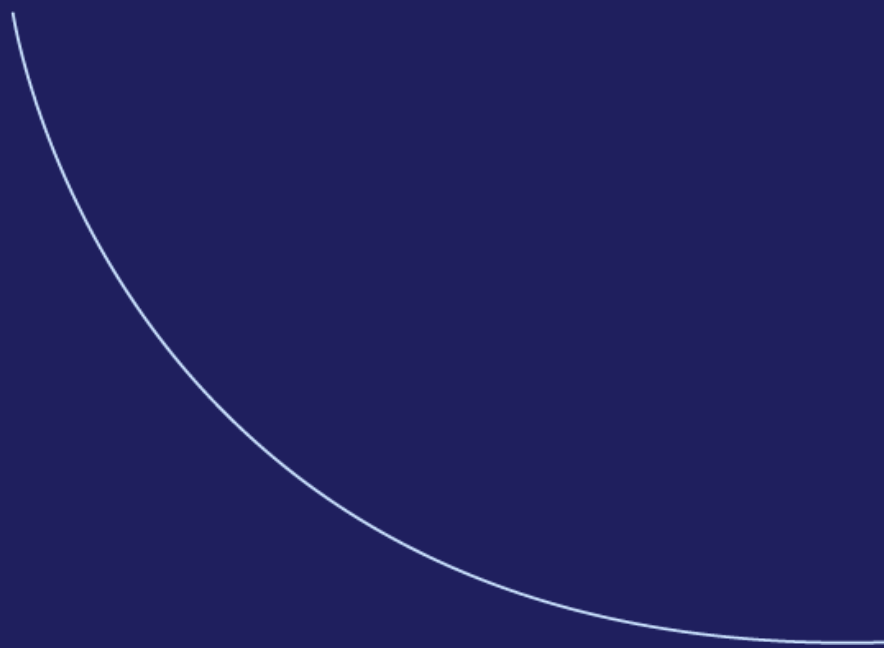
ÕIGUSANALÜÜSI PÕHIJÄRELDUSED



Puudub süsteemsus:

- PlanS sisemine süsteem
 - PlanS ja külgnevad eriosad (üld- ja eriosa teemad);
 - Planeeringutes vastava teema iseseisev sisustamine.
- PlanS mõisteid ei ole vaja muuta:
 - Kaaluda saab MaaKatS mõistete kasutamist ja muutmist;
 - Kõrval- ja perspektiivne otstarve;
 - Otstarbe puudumine - maa kasutamise sihtotstarvete (JO, KKS, KS, EKO – ehitise kasuta) määramise kohustuslikkus.
 - Planeeringute muutmise täpsustamise temaatika vajab üldisemat lahendust kui üksnes sihtotstarvete muutmine.

VÕIMALIKUD ÕIGUSLIKUD LAHENDUSED



Määruse andmine olemasoleva volitusnormi alusel

- Määruse kohaldamisala – PlanS § 76 lg 2 - kohustuslikkus
- Juhtotstarbe määramise eesmärk ja põhimõtted, sh kõrvalekallete põhimõtted
- Juhtotstarbe määramata jätmine
- Juhtotstarvete loetelu või maa-aladega seonduvate funktsionaalsuste kirjeldamine

Maakatastriseaduse muutmine

- Paragrahvi 18¹ lõike 2 muutmine viisil, et alles jäetakse katastriüksuste sihtotstarbed üldisel tasemel, nt elamumaa
- Loetelu ühtlustatakse PlanS juhtotstarvete või krundi kasutamise sihtotstarvete loeteluga

Ehitusseadustiku muutmine

- EhS § 12 lõige 2 muutmine - ehitatav ehitis, asjakohasel juhul ka ehitamine, peab olema kooskõlas ehitise asukohaga seonduvate kitsenduste ja planeeringu oluliste tingimustega. Detailplaneeringu puudumisel peab ehitatav ehitis olema kooskõlas üldplaneeringu põhilahendusega ja projekteerimistingimuste olemasolu kohustuse korral ka projekteerimistingimustega. Planeerimisseaduses sätestatud juhul peab ehitatav ehitis olema kooskõlas riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga.
- EhS § 27 ümberkujundamine mitteoluliste või põhilahendust mitte puudutavate tingimuste täpsustamiseks erinevatel planeeringuastmetel.