

Head keskkonnaotsused

Kuidas teha häid keskkonnaotsuseid KOV
arendustegevuses?

Koostajad:

Anu Kõnnusaar - keskkonnamõju hindamist puudutav,
Liis Keerberg ja Kärt Vaarmari - juriidilised teemad,
Maie Kiisel ja Elina Kivinukk - kaasamise valdkond.

Ökomeedia
www.bioneer.ee

Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK)
www.k6k.ee

Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL)
www.ngo.ee

november 2010



Toetajad:

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) vahendusel
rahastatud Islandi, Liechtensteini ja Norra poolt Euroopa
majanduspiirkonna regionaalarengu finantsmehhanismi
ning Norra finantsmehhanismi vahendusel

SISUKORD

TEGEVUSED ENNE DETAILPLANEERINGU ALGATAMIST	7
KSH eelhinnang	7
Millesse ja keda ning millal kaasata	11
Küsimused-vastused: KSH eelhinnang ja selle kohustuslikkus.....	17
Küsimused-vastused: kaitsealad, Natura 2000 võrgustiku alad ja varialad.....	18
Küsimused-vastused: kaasamine protsessi varases etapis	19
DETAILPLANEERINGU JA KSH ALGATAMINE	21
Detailplaneeringu ja KSH algatamine üheaegselt.....	21
Kaasamise kava ja ladus suhtlus	21
Riigikohtu lahendid detailplaneeringu algatamisega.....	24
Küsimused-vastused: üldplaneeringut muutev detailplaneering	26
Riigikohtu lahend üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga seoses.....	28
Küsimused-vastused: kaasamine ja arvamusuuring.....	28
TEGEVUSED ENNE DETAILPLANEERINGU VASTUVÕTMIST	31
Riigikohtu lahendid seoses detailplaneeringu peatamisega.....	32
Riigikohtu lahendid seoses teavitamise ja ettepanekute käsitlemisega	33
Küsimused-vastused: ettepanekute esitamise tähtaeg.....	36
Küsimused-vastused: ettepanekutele vastamine	36
Küsimused-vastused: kooskõlastamine	36
DETAILPLANEERINGU KEHTESTAMINE	38
Riigikohtu lahendid seoses detailplaneeringu kehtestamise ja kehtestamata jätmisega	42
Küsimused-vastused: detailplaneeringu kehtestamise motiveerimine.....	46
Küsimused-vastused: pärast detailplaneeringu kehtestamist.....	47

Tabelid

Tabel 1. Eelhinnangu koostamise maatriks

Tabel 2. Häid materjale Internetist

Tabel 3. Kaasamise tasemed

Tabel 4. Suhtluskanalite ja kaasamisvormide head ning vead

Tabel 5. Kuidas koosolekuga paremini hakkama saada?

Tabel 6. Ladusa suhtlemise soojad soovitusel

KASUTATUD LÜHENDID

DP	detailplaneering
EhS	ehitusseadus
HMS	haldusmenetlusseadus
KeHJS	keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
KMH	keskkonnamõju hindamine
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOV	kohalik omavalitsus
KSH	keskkonnamõju strateegiline hindamine
PES	planeerimis-ja ehitusseadus
PlanS	planeerimisseadus
ÜP	üldplaneering

Käsiraamat on kirjutatud keskkonnavaldkonna kolmanda sektori praktikutelt avaliku teenistuse praktikutele eesmärgiga kaasa aidata heade keskkonnaotsuste tegemisele omavalitsuste arendustegevustes.

Käsiraamat on osa projektist „Omavalitsuste haldussuutlikkuse tõstmine arendustegevust puudutavate keskkonnaotsuste tegemisel ja kohalike elanike kaasamisel“, mis sai alguse tänu sellele, et meie meelest olid vaenulikud olukorrad (meediakajastused kui „ei prügilale“, „ei tehasele“ jms) arendajate, kohalike omavalitsuste ja kohalike elanike vahel üle Eesti liiga sagedased.

Vastuseis erinevate osapoolte vahel ei vii Eesti elu edasi, mistõttu korraldasime 2010. aasta kevadel koolituste vormis kokkusaamisi ca 70 erineva omavalitsuse esindajaga viies suuremas linnas (Tallinn, Tartu, Pärnu, Rakvere, Kuressaare). Rääkisime planeeringu menetlemise ja keskkonnamõju hindamise läbiviimise sõlmpunktidest. Samuti tutvustasime neid Riigikohtu otsuseid, mis puudutavad planeerimist ja sellega seonduvat.

Käsiraamatus on koolitusel esitatud teemad paigutatud planeerimismenetluse „ajateljele“ – algatamise eelsest kuni kehtestamise järgse tegevuseni. Sarnaselt on grupeeritud ka koolitusel esitatud küsimused ja Riigikohtu lahendid.

Ainus osa, mida me nendest koolitustest paberile jäädvustada ei saa, on kaasamise simulatsioon väikelinna Karu näitel, mis osutus üliedukaks kõikide gruppide seas. Juhtum, mis osalejatele „lahendada“ anti, oli intrigeeriv, kuid pärit elust enesest:

Karu väikelinna südamesse kavandab ettevõtte Kvaliteetehitus rajada viiekordse kortermaja, mille esimesel korrusel oleks tankla, järgmisel kontoripinnad ja kahel viimasel kõrgema hinnaklassiga korterid. Lähikonnas on ajalooline park, millel on muinsusväärtus ja linlaste jaoks ka oluline emotsionaalne väärtus - siin on sage kohtumis- ja promeneerimispaik. Kavandatava kortermaja teisele poole jäävad ka mõned väikeärid - linna üks tuntumaid kohvikuid ja juuksuritöököda.

Osalejad kehastusid kas kohaliku omavalitsuse esindajaks, ehitajaks, muinsuskaitsejaks või linnarahvaks. Iga osapoole ülesanne oli enda huvide eest väljas olla. Tulemus? Kõik grupid jõudsid erinevate lahendusteni – mõnel juhul sai Karu väikelinn tanklaga kortermaja võrra rikkamaks, mõnel juhul tehti teistsuguseid kompromisse. Seega - kõik sõltub inimestest, mitte seadustest.

Kaasamise osa ei ole käsiraamatust siiski välja jäänud, vaid see on samuti planeerimismenetluse ajateljele sobitatud. Lisatud on ka küsimused-vastused koolitustelt ning toodud näited Karu väikelinna arendustegevusest.

Kasulikku lugemist ja häid keskkonnaotsuseid soovides
Anu Kõnnusaar

TEGEVUSED ENNE DETAILPLANEERINGU ALGATAMIST

Kuivõrd detailplaneeringu algatamine on kohaliku omavalitsuse (KOV) kaalutusotsus, saab see tugineda vaid piisavalt põhjalikule eeltööle.

Üheks eeltöö oluliseks osaks on keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) eelhindang, mida ei pea koostama vaid erandlikel juhtudel (vt küsimuse „Kas KSH eelhindangu koostamine on kohustuslik?“ vastusest täpsemalt).

Eeltöö hulka kuulub ka kaasamise eesmärgi seadmine, kaasatavate osapoolte määratlemine ning varases etapis kaasamise läbiviimine. Need on kolm olulist põhimõtet kaasamise heast tavast (kokku kaheksa), mille terviktekstile viite leiata tabelist 2.

KSH eelhindang

KSH EELHINNANGU KOOSTAMISE NÕUE

KSH eelhindangu koostamise nõue on keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses (KeHJS) olnud sisuliselt algusest peale. Aprillis 2005, kui KeHJS jõustus, oli selles nõue, et otsustaja peab tegema loetletud valdkondades KeHJS § 6 lg 3 kriteeriumide järgi otsuse keskkonnamõju olulisuse kohta, mis põhimõtteliselt oligi eelhindangu koostamine. Konkreetse terminina sätestati „eelhindangu“ mõiste seaduses alates 1. augustist 2008.

EELHINNANGU SISU

KSH eelhindangu sisuks (KeHJS § 6 lg 3) on väga laiapõhjaliselt (samas üsna pinnapealselt) hinnata kavandatava tegevusega kaasneva võivat keskkonnamõju. Eelhindangu koostamise käigus tuleb kirjeldada kavandatava tegevuse ala ja selle lähiümbruse keskkonnatingimusi, samuti kirjeldada kavandatava tegevuse iseloomu ning tegevusega kaasnevat tagajärki ja eeldatavat mõju Natura 2000 võrgustiku alale.

Eelhindangu teeb eriti laiapõhjaliseks KeHJS § 6 lg 3 p 5, mille kohaselt tuleb planeeritava tegevusega kaasnevat analüüsida ka mõju suurusest, ruumilisest ulatusest, kestusest, sagedusest ja pöörduvusest, toimest, kumulatiivsusest ja piiriülesest mõjust ning mõju ilmnemise tõenäosusest lähtuvalt.

Oluline on anda eelhindang kõikidest KeHJS § 6 lõikes 3 toodud punktidest lähtudes. Seega olukoras, kus mõne konkreetse kavandatava tegevuse puhul puudub eeldatavalt oluline keskkonnamõju näiteks vibratsiooni näol, siis nii tuleb eelhindangus ka märkida ja mitte jätta vibratsiooni käsitlev osa eelhindangust välja.

Lihtsustamaks eelhindangu koostamist, panime kõik seadusest tulenevad kriteeriumid kirja maatriksi kujul (vt tabel 1), mille täitmise järel on otsustajal selgem ülevaade sellest, kas detailplaneeringuga kavandataval tegevusel on oluline keskkonnamõju või mitte.

KSH eelhindang, mis lähtub kõikidest järgnevatest kriteeriumitest ja mille alusel on otsustajal selgem ülevaade sellest, kas kavandataval tegevusel on oluline keskkonnamõju või mitte.

1. Hinnang kavandatava tegevuse olulisest keskkonnamõjust kavandatava tegevuse ala ja selle lähiümbruse keskkonnatingimuste osas.

	Olemasoleva olukorra kirjeldus	Kavandatava tegevuse kirjeldus	Kavandatava tegevusega kaasneva mõju kirjeldamine										Kas kavandataval tegevusel on oluline keskkonnamõju?				
			Suurus	Ruumiline ulatus	Kestus	Sagedus	Pöörduvus	Toime	Kumulatiivsus	Piiriline ulatus	Ilmnemise tõenäosus						
	Tegevuse ala ja selle lähiümbruse maakasutus																
	Alal esinevad loodusvarad, nende omadused ja taastumisvõime																
	Looduskeskkonna vastupanuvõime:																
	a) märgalade																
	b) randade ja kallaste																
	c) pinnavormide																
	d) metsade																
	e) kaitstavate loodusobjektide, sh Natura 2000 võrgustiku alade																
	f) alade, kus õigusaktidega kehtestatud nõudeid on juba täidetud																
	g) maareformi seaduse tähtsuses tähtsusega alade																
	h) ajaloolise väärtusega alade																
	i) kultuurilise väärtusega alade																
	j) arheoloogilise väärtusega alade																

2. Hinnang kavandatava tegevuse olulisest keskkonnamõjust lähtudes tegevuse iseloomust.

	Kavandatava tegevuse kirjeldus	Kavandatava tegevusega kaasneva mõju kirjeldamine										Kas kavandataval tegevusel on oluline keskkonnamõju?						
		Suurus	Ruumiline ulatus	Kestus	Sagedus	Pöörduvus	Toime	Kumulatiivsus	Piiriline ulatus	Ilmnemise tõenäosus								
	Kavandatava tegevuse iseloomustus																	
	Kavandatava tegevuse tehnoloogiline faas																	
	Kavandatava tegevuse loodusvarade kasutamine																	
	Kavandatava tegevuse jäätmemahukus																	
	Kavandatava tegevuse energiamahukus																	
	Lähipiirkonna teised tegevused																	

3. Hinnang kavandatava tegevuse olulisest keskkonnamõjust kavandatava tegevusega kaasnevate tagajärgede osas.

Kavandatava tegevusega kaasnev tagajärg	Kavandatava tegevusega kaasneva mõju kirjeldamine										Kas kavandataval tegevusel on oluline keskkonnamõju?	
	Suurus	Ruumiline ulatus	Kestus	Sagedus	Pöörduvus	Toime	Kumulatiivsus	Piiriline ulatus	Ilmnemise tõenäosus			
Vee saastatus												
Pinnase saastatus												
Õhu saastatus												
Jäätmete												
Müra												
Vibratsioon												
Valgus												
Soojus												
Kiirgus												
Lõhn												

4. Hinnang kavandatava tegevuse olulisest keskkonnamõjust kavandatava tegevusega kaasnevate avariolukordade esinemise võimalikkuse osas.

	Kavandatava tegevusega kaasnevate avariolukordade esinemise võimalikkus	Kavandatava tegevusega kaasneva mõju kirjeldamine										Kas kavandataval tegevusel on oluline keskkonnamõju?					
		Suurus	Ruumiline ulatus	Kestus	Sagedus	Pöörduvus	Toime	Kumulatiivsus	Piiriline ulatus	Ilmnemise tõenäosus							
Avariolukorra kirjeldus 1																	
Avariolukorra kirjeldus 2																	
...																	

5. Hinnang kavandatava tegevuse eeldatavast mõjust Natura 2000 võrgustiku alale või mõnele muule kaitstavale loodusobjektile.

	Kavandatava tegevuse eeldatav mõju	Kavandatava tegevusega kaasneva mõju kirjeldamine										Kas kavandataval tegevusel on oluline keskkonnamõju?					
		Suurus	Ruumiline ulatus	Kestus	Sagedus	Pöörduvus	Toime	Kumulatiivsus	Piiriline ulatus	Ilmnemise tõenäosus							
Natura 2000 võrgustiku alale																	
Mõnele muule kaitstavale loodusobjektile																	

Tabel 1. Eelhindangu koostamise maatriks

EELHINNANGU VORMISTAMINE

Eelhinnang koostamise vormiline külg on seadusega otseselt reguleerimata, mis tähendab, et iga KOV võib vormistada eelhinnangu endale sobival moel, kuid see peab olema kindlasti kirjalikult vormistatud ja lisatud KMH/KSH algatamise või algatamata jätmise otsusele.

NATURA 2000 EELHINNANG

Kui kavandatava tegevuse mõjupiirkonda jääb Natura 2000 võrgustiku ala, siis tuleb Natura 2000 eelhinnang läbi viia loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 kohase hindamisena. Mõjupiirkond sõltub kavandatavast tegevusest ning ulatub üldjuhul kaugemale kui planeeritav ala. Natura 2000 eelhinnangu korrektseks läbiviimiseks tutvuge spetsiaalsete Natura hindamiste juhenditega Internetis (vt tabel 2).

SEISUKOHA KÜSIMINE ASJAOMASTELT ASUTUSTELT

KeHJS § 33 lõike 6 kohaselt tuleb KSH algatamise üle otsustamisel seisukohta küsida asjaomastelt asutustelt vaid siis, kui tehakse muudatusi olemasolevas strateegilises dokumendis, või kui tegemist on KeHJS § 33 lõikes 1 nimetatata planeerimisdokumendiga kavandatakse tegevust, mille jaoks on vaja tegevusluba. Seega ei ole uute planeeringute koostamisel seisukoha küsimine KeHJS järgi kohustuslik. Samas võib valdkonda tundva ametkonna seisukohast otsustamisel abi olla, eriti arvestades seda, et infot peab KOV kaalutlusotsuse tegemiseks niikuinii koguma.

Keskkonnaministerium soovib oma KSH juhendis (vt tabel 2) seisukohta küsida asjaomastelt asutustelt ka „uute“ strateegiliste dokumentide koostamisel, kuid rõhutab, et mõistliku seisukoha andmiseks on otstarbekas edastada ka kogu asjassepuutuv informatsioon ja mitte ainult planeeringu pealkiri.

Tabel 2. Häid materjale Internetist

Keskkonnaministeriumi koostatud KSH läbiviimise juhend
<http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1104421/KSH+juhend+valmis.pdf>

Keskkonnamõju hindamise juhend. Juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil
<http://www.seit.ee/failid/285.pdf>

Natura hindamise juhend
<http://www.seit.ee/failid/36.pdf>

Natura hindamise juhendi kasutamine viie juhtumi näitel
<http://www.seit.ee/failid/84.pdf>

Natura 2000 alasid oluliselt mõjutavate kavade ja projektide hindamine
<http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=146587/Naturam6ju.pdf>

Osalusaabits
<http://www.eko.org.ee/osalusaabits/>

Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaihendustele
<http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=29346/Kaasamise+k%E4siraamat.pdf>

Kaasamise hea tava
<http://www.ngo.ee/21673>

Kaasamise kava koostamist abistav mootor Internetis (inglise keeles)
<http://www.peopleandparticipation.net>

Millesse ja keda ning millal kaasata

Lisaks kaasamise heale tavale, mille rakendamisest käsiraamat läbivalt räägib, on oluline mõista kaasamise erinevaid tasemeid (vt tabel 3), sest siis muutuvad paremini arusaadavaks ka erinevate kaasamismeetodite head ja vead (vt tabel 4).

SELGUS KAASAMISE EESMÄRGIS

Kaasamise eesmärk peab olema sõnastatud nii, et kaasatav tunneks ära võimaluse arvamuse avaldamiseks endale muret või rõõmu valmistaval teemal ega tunneks end ahista-tuna liiga kitsast kaasamise eesmärgist.

Väga kitsalt sõnastatud kaasamise eesmärk (näiteks arvamuste küsimine eskiislahenduse proportsioonide kohta) või väga ebamäärane eesmärk (näiteks kaasata üldplaneeringu menetlemisse) ei vii hea tulemuseni.

Karu linna tankla arendaja avalikustamiskoosolekul: „Me ei saa siin rääkida teie murest autostumise tihenemise pärast laste mängumaa läheduses ega heitgaaside hulga suurene-misest. Hetkel me räägime sellest tanklast siin ja sellest, kuidas seda paremaks muuta. Aga nagu me teame, on tanklaga kaasnev risk nullilähedane.“

Kaasamise eesmärki tuleb ideaalis arutada koos potentsiaalsete osalejatega. Kui kaasaja soovib osalejaid ainult asjade käiguga kursis hoida, võivad viimased soovida suuremaid sekkumisvõimalusi.

Koolitustel osalenud leidsid, et selge ja ühiselt läbiarutatud eesmärk aitab kokkuvõttes aega kokku hoida ning loob selge pildi nii laiematest kui kitsamatest vaatekohtadest.

Meeles tuleb pidada, et tavakodanikud ei oska selget vahet teha sisulistel ja tehnilistel eesmärkidel, näiteks erinevused keskkonnamõju hindamise programmi ja keskkonnamõ-ju hindamise vahel. Soovitame neid erisusi pidevalt üle korrata, sealhulgas koostumiste-koosolekute eesmärke.

KAASATAVAD OSAPOOLED

Osalemisele kutsutavate osapoolte määramine võib vahel väga lihtne olla - kuuri ehi-tamine puudutab reeglina ainult naabreid. Detailplaneering võib puudutada aga ka selli-seid kultuurilisi nähtuseid, mille olulisus avaldub alles osalusprotsessi jooksul.

Mõni mälestusmärk või hiis võib pikalt varjusurmas suikuda, kuni selle lähikonda ei puuduta arendamine. Ja vastupidi, kavandatavad arendusobjektid on seni avalikkusele ebahuvitavad, kuni selgub, et nad kujundavad ümber ennast ümbritsevat elu – Tartu Üli-kooli õppehoonete väljaviimine Tartu kesklinnast on selliseks näiteks.

Planeeringuotsuste vastu suunatud allkirjakampaaniad näitavad, et avalik huvi objekti, piirkonna või teatud väärtuse suhtes võib väga kiirelt muutuda ja selle juhtimine ega määramine planeeringu läbiviija poolt ei ole lihtne.

Lahendusena soovitame kaasatavate osapoolte ringi laiendada, st enam kui on seadusega ettenähtud. Lai osalejaskond aga eeldab ka kohustust erinevate arvamustega toime tulla ja neile otsuses õige koht leida (näiteks väike nahkhiirte kaitse selts versus turismifirmad ja linnarahvas).

Tabel 3. Kaasamise tasemed

Kaasamiseks on võimalik kasutada erinevaid meetodeid, mis kujundavad üsna suure eelduse kaasamise lõpptulemusele, kuigi see seos pole alati ühene. Kaasamise erinevaid tasemeid on võimalik skemaatiliselt üsna lihtsalt analüüsida. Püüdke tõmmata järgnevatelt skeemidelt mõtteliselt maha erinevaid aspekte – kas osalevaid gruppe, suhtluse suunda väljendavaid nooli, kujutada noolte taga ette erinevaid suhtluse eesmärke (nt info edastamine, veenmine, ähvardamine, äraostmine), ehitada mõttes seinu erinevate kaasatavate vahele... Millise tulemuse saate?

0-tasand. Mittekaasamine

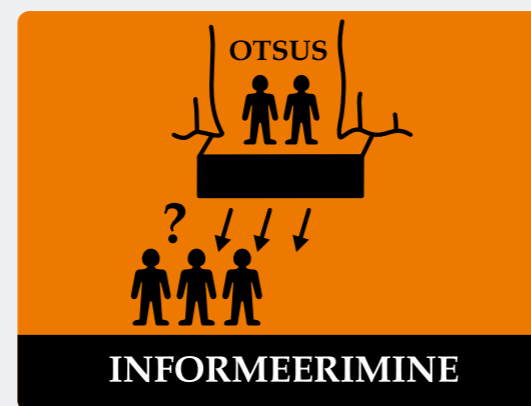
Kaasamine pole vajalik igal puhul ja juhul, seega pole vaja kurvastada, kui järjekordse heinaküüni eskiisi arutelule keegi kohale ei tule. Kriitilisemaid küsimusi tuleb esitada aga siis, kui sisuliselt avalikku huvi puudutavate objektide rajamisel on arutelusaalis tühjus või ei pakutagi kaasärääkimisvõimalust. Selline mittekaasamine tähendab seda, et inimesed ei tea midagi otsuse vastuvõtmisest või otsusel puudub kontakt inimeste vajadustega. Kui keegi otsusest ei tea, on sisuliselt tegu surnud otsusega.



Kui Karu linna elanikud suvepuhkuselt tagasi tulid, oli linnasüdamesse kerkinud tohutute mõtmetega hoone karkass. „Kui kole hoone,“ mõtlesid elanikud, „kellele seda küll vaja oli.“ Selle peale ärkas ka kohalik ajaleht „Karu Edasi“ ja avaldas istuvat valimisliitu kritiseeriva artikli.

1-tasand. Informeerimine

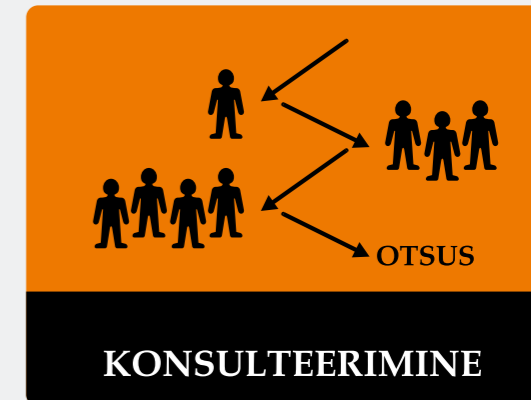
Informeerimisel on osalusprotsessis väga oluline roll, ilma sobiva infota on raske kaasa rääkida. Juuresolevalt jooniselt on näha, et informeerimine on eeskätt ühesuunaline ja osalejatel pole võimalik küsimusi esitada. Kui inimesel pole võimalik saada info kohta järelepärimisi teha, on tal raske aru saada, kas tegu on tõese info edastamise, manipuleerimise või ärarääkimisega. Osaleja annab oma hinnangu edastatava info tõeväärtusele sõltuvalt sellest, mida ta edastatud infost aru saab (arusaamatu osa mõtleb juurde), mida arvavad kaaskodanikud või mida ta ise on eelnevalt sellistel puhkudel kogunud. Seetõttu on oluline jälgida, et edastatav info oleks hästi ja sihtrühma vaatepunktist lähtuvalt argumenteeritud, arusaadavas keeles sõnastatud ja puudutatud inimestele kättesaadav.



Karu linna pargivaht loeb lõunapausi ajal kohalikust lehest äsja avatud Karupargi tankla ümber üles kerkinud skandaali kohta. Nendib, et siin linnas käivad teod küll otsuste vormistamisest ees, aga kui arendaja sõnul riski pole, mis siin ikka pikalt iriseda. Viskab lehe käest ja hakkab pargiääres lehti põletama.

2-tasand. Konsulterimine

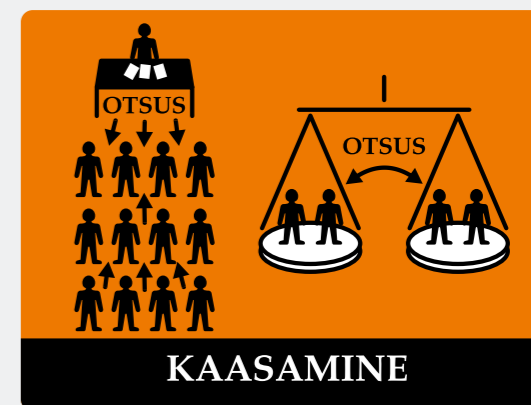
Konsulterimine on hea võimalus saada tagasisidet selge ja juba läbivaieldud eesmärgiga otsuse kavandi kohta. Kui konsulterimist kasutatakse kaasamise algfaasis ja ainukese kaasamistasemena (näiteks võimalus esitada kirjalikke kommentaare planeeringule), on osalejatel raske aru saada sellest, mis on taotletav eesmärk, millele arvamust otsitakse, kes on veel kaasatud ning mis on teiste antud sisend. Osalejad esitavad sel juhul eelkõige iseenda kitsast nägemust ja soovi otsuse suhtes. Neil pole võimalik üksteisele küsimusi esitada, leida ühist argumenti või huvi. Välisel vaatelejal on ka raske tuvastada, kes potentsiaalsetest osalejatest on ehk välja jäänud ja mis eraviisilistel konsultatsioonidel tegelikult toimus – alustades konsulterimisest ja lõpetades vaigistamise-äraostmisega. Osalejatel on suur vastutus otsida esitatud seisukohtadest välja olulisemad, samuti ei pruugi olulisemate argumentide kokkusegamine tuua parimat lahendust probleemile.



Karu linnavalitsuse vastas asuvast juuksuritöökojast avanes hea vaade linnavalitsusele. Väga hea ülevaade oli ka sellest, kes ametnikest ja volikogu liikmetest kellega konsulterimas käib. Meie linnavalitsus on kindlalt ärikatega ühes mestis, leidis Karu juuksur ja asus kundede ettepanekul tankla vastu allkirju koguma.

3-tasand. Kaasamine

Planeerimisel kasutatav kõige tüüpilisem osalusvorm on klassiruumi stiilis avalikustamiskoosolek, mille formaati on võimalik üle kanda ka kirjalikule arvamuste küsimisele ja arvamusuuringutele. Osalejad saavad esitada oma arvamuse ainult selles valdkonnas või küsimuses, mille raames neile antakse võimalus kaasa rääkida. Raskem on välja tulla olemasolevaid raame ületavate seisukohtadega. Samuti on osalejatel raske tutvuda kaasosalejate arvamustega, nendega nõustuda või vastu väita. Hea arutelu juhtimise korral on kaasajal võimalik siiski aidata osalejatel jõuda ühise huvi sõnastamiseni. Kui protsessi juht on nõrk, võivad kujuneda aga eri arvamusi esindavad leerid, kes polegi huvitatud ühisosa leidmisest, vaid isikliku arvamuse läbisurumisest. Otsusele jõudmine võib kujuneda leeridevaheliseks mõõduvõtmiseks. Olukord, kus tugevam jääb peale, loob eelduseid konfliktiks ja usaldamatuseks ka kaasaja suunal. Seda tüüpi osaluse probleemiks on ka see, et arendaja on ette teadlik kaasamisel toimuvast ping-pongist ning arvestab teatud loobumisvaru oma projekti sisse (või teeb projekti teadlikult palju suuremaks, et jääks ruumi kompromissideks). Raske on luua võimalust, kus arendusobjekti funktsioon ja osalejate vajadused langeksid kokku parimal moel.



Karu linnas toimus avalik arutelu kortermaja üle, mille esimesele korrusele planeeriti tanklat. Avalikule arutelule tulnud inimestest olid täpselt pooled ehituse vastu, teised selle poolt. Omavalitsuse juht võttis pärast tuliseks läinud sõnasõja lõppu osalistega lähimas kohvikus istet. Rahunenud leerid said siin ühtäkki teineteise argumentidest aru: ehituse vastased soovisid küll tanklat, aga mitte antud piirkonda, ehituse pooldajad soovisid samuti tanklat, kuid arvasid, et kui seda antud piirkonda ei tule, siis ei tule seda üldse.

4-tasand. Partnerlus

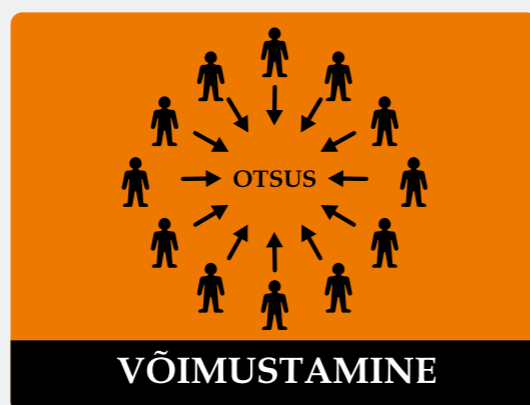
Osalejad on võrdsel tasemel ja pole oma rollidesse kinnistatud. Kohalike elanike, ettevõtjate, kodanikuühenduste ja omavalitsuse koostöös sünnivad ideed, mida on võimalik koos ellu viia. Koos on võimalik leida kogukonna vajadustele ja funktsioonidele parim väljund ja mõelda läbi ootused ettevõtmistele, mida oma kogukonnas tervitatakse. Partnerluses peituv oht on selles, et välisvaatlejal on raske tuvastada koostöö iseloomu. Näiteks mille alusel on õigustatud koostöö just valitud grupiga, kui esinduslik on see grupp ja kes sellise partnerluse tõttu ehk kõrvale jääb. Partnerlust arendatakse sageli pikemaajaliste ja ennast äratõestanud partneritega, mis seab uute ideedega tulijad nõrgemale positsioonile.



Karu linna elanikud olid juba pikemat aega tundnud vajadust kohaliku bensiinijaama järele, sest lähim tankla oli kõrvallinnas ja kohapeal althõlma pakutava kütuse kvaliteet nii ja naa. Elanikud läksid oma murega üheskoos omavalitsusse ning asusid koos omavalitsusega otsima tanklale sobivaimat asukohta.

5-tasand. Võimustamine

Võimustamise korral sünnib otsus avatud arutelul, kus osalejatel pole võimupositsioone. Et peamine rõhk on argumentidel, seehulgas osalejate endi kogemusel ning erinevate huvide ühisel kaalumisel, on erahuviline killustatus sellises vormis kõige väiksem. Otsustajale jääv risk otsusetegemisel on kõige väiksem, sest sellise kaasamisvormiga kaasneb ka vastutuse ülekandumine osalejatele. „Otsustaja“ on võimustamise tasandit rakendades pigem tehnilises rollis. Võimustamise võimalik risk on, et osalusest on huvitatud aktiivsed kodanikud.



Karu linnas oli üks vana kasutuseta majalobudik avalikkusel juba pikemat aega pinnuks silmas. Et lobudik asus linnaruumi keskses osas, kutsus kohalik omavalitsus avaliku huvi selgitamiseks kokku „Karu Käräjäd“, mis viidi läbi maailmakohviku ja avatud ruumi vormis. Kohtumisel sündis vinge idee, millest võtsid tuld ka üritusel osalenud kohalikud ettevõtjad. Edasine arutelu keskendub juba konkureerivate eskiislahenduste vahel valimisele.

Tabel 4. Suhtluskanalite ja kaasamisvormide head ning vead

Kohalikul tasandil on üsna lihtne otsustada, keda kaasata. Küsimus on ehk pigem, kuidas ja milliseid kanaleid kasutada. Tutvustame lühikest ülevaadet erinevate infokanalite plussidest ja miinustest.

Kanal	Võimalused	Ohud
vahetud kanalid	täpsem ja kiirem tagasiside, suhtluseks võetud aeg suurendab info usaldusväärsust	raske salvestada uut ja keerukat informatsiooni, emotsionaalne laetus võib põhjustada väärtimõistmisi
personaalne, näost-näkku kohtumine	võimalus saada vastuseid spetsiifilistele küsimustele, argumenteerida seisukohti ja uusi ideid	suhtlus teiste osapooltega võib jääda nähtamatuks, lubaduste salvestamist ei saa kontrollida
(avalikustamis)-koosolekud		Vähem arvamuste ära kuulamisele suunatud, rohkem informeeriv eesmärk
ajurünnakud, ümarlauad, fookusgrupid	erinevad seisukohad pääsevad esile, hea juhtimise abil selguvad paremad argumendid osaliste diskussioonis, mitte „otsustaja“ poolt	osalejate valik ja nende ettevalmistus võib olla ebapiisav, erisus esitatud arvamuste ja võetavate kohustuste vahel võib jääda ebaselgeks
e-mail, telefon	vahetu ja konkreetne tagasiside, kui osapooled on võrdselt huvitatud positiivsetest suhetest	jagatud info edasise levitamise üle kontroll puudub, ka vahetul suhtlusel on võimalik olla mittemidagiütlev
kodanike foorumid, simulatsioonid, maailmakohvikud	hea võimalus koguda võimalikult laia hulka elulisi arvamusi, mis aitab vähendada ekspertide ideoloogilist, kitsast või tehnilist lähenemist	keeruline korraldada sageli ja pidevalt, üsna palju info hilisemat süstematiseerimist
külaseltsi koosolekud	kui inimesed juba käivad kusagil koos, pole vaja vaeva näha nende kutsumiseks eraldi aruteludele	
passiivsemad ja kaugemad kanalid	head pigem ühepoolseks teavitamiseks, info jõuab suurema hulga inimeseni, osalejad saavad kätte koondatud ja süstematiseeritud info	sõna saavad vähesed, aramusliidrid ja ekspertid, infot võidakse retsenseerida või esitada valikuliselt
konverentsid, seminarid	hea võimalus esitada infot süsteemselt, kujundada selle vastuvõtukeskkonda	tagasiside võimalus piiratud (limiteeritud küsimuste arv, vähe aega vastamiseks), oht kallutatud infoesituseks
meedia	olulisemate arvamuste välja sortimine läbi mõjukuse ja uudsus	ajakirjanduse võime kõikidele vastulausetele ruumi pakkuda on piiratud, sõna saavad pigem eksperdid või aramusliidrid
kommentaariumid, veebifoorumid	võimalus anda olulist infot edasi anonüümselt, arvamuste paljusus ja „eriolukordade“ väljatulemine	liigne emotsionaalsus, sisukaid kommentaare on emotsioonide vahel raske otsida
sotsiaalmeedia	teemapõhise koondumise, gruppide loomise võimalus	suletud <i>outsideritele</i> , sisulise kaasamise võimalused nõrgad
hääletusmootorid	võimalik kiiresti meelsuse kohta infot koguda	ei ole võimalik hinnata, millise sihtgrupi arvamust kogutud info esindab
protokollid	sobib asjaosaliste täiendavaks informeerimiseks asjade käigust ja otsuseni jõudmise käigust	tehnilises vormis info, mis on sageli ilustatud või kohandatud, ei ole sobilik laiema grupi kaasamiseks
kauged ja anonüümsed kanalid	eelneva kogemusega kasutajatele süsteemse argumenteeriva keskkonna võimaldamine	tehniline ja kuiv esitus, mis eeldab eelteadmisi ja -oskusi, palju eelduseid on vaikimisi fikseeritud
osalusportaalid	sobilikud sihtgruppidele, keda on juba kaasatud	osaluse surumine juba eksisteerivatesse (õiguslikesse) raamidesse
arvamusuuringud, teadusartiklid	aitab näha laiemat arvamusskaalat kui seda võimaldab väiksema arvu osapooltega kohtumine	raske otseselt rakendada, sest uuringuga kogutud infot on võimalik mõtestada ainult üsna kindlas kontekstis
ametlikud teadaanded	ebamäärane info korral võimalus juriidilisi fakte, kohaldamisala ja osaliste kontaktandmeid täpsustada	tavakodaniku võime ametlike teadaannete alt infot otsida on madal, selle abil proaktiivse informeerimise võime on olematu

Kutsuge osalejaid võimalikult personaalselt, et vähendada tavainimese barjääri ametnikuga vahetu suhtlemise ees. Kutsuge kindlasti nii projekti toetajaid kui ka võimalikke vaidlustajaid. Otsige kontakti arvamusiidritega (külaseltside eestvedajad, külavanemad, ettevõtjad, aktiivsed noored, kultuuriinimesed), kel on oma suhtlus- ja infovõrgustikud ning kes oskavad kutsuda teisi.

Et kaasatavate osapoolte nägemus ka omavalitsuse otsuses peegelduks, tuleb koosolekule kutsuda ka volikogu/valitsuse liikmed. Uurige kaasatavatelt, kes ehk veel peaks osalema. Oluline on mõelda, keda kaasatavad grupid esindavad. Õhutage gruppe sisemiselt küsimusi läbi arutama, et laua taha ei jõuaks ainult külaseltsi vanema isiklik arvamus.

Karu linna planeerimisametnik: „Meil oli siin üks Natura-koosolek, planeerisime suure 300-kohalise kontsertsaali, lõpuks olime siin aga kolmekesi, üks meist veel ministri ametnik. Ja ühel teisel koosolekul, mulle tundub, tulid kohale ainult objektile vastuseisjad, pooldajad istusid rahulikult oma kodudes.“

Sageli püüab mõni osapool osalusprotsessi otsust kõrvalt dikteerida (teab, kuidas asjad tegelikult peaksid käima). Seepärast tuleb juba varakult saada omavalitsuse sisemine toetus kaasamise väärtustamisele, et otsus sünniks just kaasamisprotsessis osalejate ühise arutelu tulemusena.

Karu elanik tankla ehitajast: „Tema maksab oma eksperdile kõva suure palga, näe, viiskümmend tuhat, mine käi ja võta see sõimamine seal koosolekul vastu. Mina ei saa koosolekule tulla, pean täna ühele tähtsale foorumile minema.“

KAASAMINE VARASES ETAPIS

Hea on alustada kaasamist juba enne detailplaneeringu ametliku menetluse algust, kui kõik teed on veel lahti. Näiteks ärgitada arutelu meedias - tutvustada seal omavalitsuse esmaseid plaane, paluda arendajal oma nägemust selgitada või küsida aktiivsete kodanike arvamusi linnas oleva tühimiku täitmise kohta. Nii saab eksitusi oma kogukonnaga suhtlemises vähendada.

Kui menetluse-eelne kaasamine pole võimalik, peab kaasamine toimuma siis, kui otsust määratlevaid eeltingimusi on veel võimalikult vähe. Näiteks peaks linnaväljakule kavandatud skulptuur veel valamata olema. Tagantjärele kaasamine rikub õhkkonna järgimise kaasamiste läbiviijatele.

Kaasamiskoolitustel osalenute sõnul väljendab varane kaasamine lugupidamist kaasatava vastu ja koostöösoovi ning laseb osalejatel tunda, et tema arvamus loeb. Seda muidugi juhul kui varast kaasamist ei kasutata lihtsalt näiliseks arvamuste kogumiseks.

Kahtlemata ei soovi kõik osalejad olla kõige varasemas etapis kaasatud, sest neile meeldib rääkida juba konkreetsetest tingimustest. Kuid seda ei saa kaasaja ette näha.

Koolitusel osalejate kogemuse põhjal võib öelda, et varases etapis on võimalik inimeste käest küsida näiteks seda, kuhu valitud objekt nende meelest sobiks, milline objekt vastaks nende vajadustele või mida valitud territooriumile ei tohiks kindlasti ehitada (mis tüüpi hoonet, kui palju müra, palju kõrgust jne). Võimalik on ka objektiga kaasneva võivate ohtude ja võimaluste kaardistamine – näiteks mängida läbi, kuidas toimiks arendaja pakutud lahendus sotsiaalses kontekstis, kas see vastaks kasutajate vajadustele või mitte.

! Kaasamise uuenduslikud lahendused

Selleks, et paremini teada, keda ja kuhu kaasata, arendab Tartu linn veebirakendust, kus inimesed saavad ise määrata, millist tüüpi uudiseid/teadaandeid ja millise piirkonna kohta nad oma e-postkasti soovivad. Kui Annelinna elanik soovib ehituslubasid puudutavat informatsiooni nii Annelinna kui Tammelinna kohta, siis linnavalitsus Keslinna ehituslubade infot neile ei edasta.

Sõnum jõudmiseks inimesteni tuleb sõnum edastada inimkeeles (mitte kantseliidis, juriidiliselt korrektselt „planeerimiskeeles“ või detailse joonise näol) ja sellistes kanalites, mida inimesed kasutavad. Sotsiaalse meedia (youtube-facebook) kaudu sõnumi edastamine on jõukohane igale omavalitsusele.

Küsimused-vastused: KSH eelhindang ja selle kohustuslikkus

? Kas KSH eelhindangu koostamine on kohustuslik?

KeHJS § 33 lg 1 punktis 3 sätestatu kokkuvõttena on KSH koostamine kohustuslik siis, kui kavandatakse § 6 lõikes 1 nimetatud tegevust, ning KSH koostamise algatamine põhineb kaalutusotsusel siis, kui kavandatakse § 6 lõikes 2 nimetatud tegevust. KeHJS § 6 lg 2 omakorda sätestab, et otsustaja peab andma eelhindangu selle kohta, kas kavandataval tegevusel on oluline keskkonnamõju; KeHJS § 6 lõikes 3 on loetletud kriteeriumid, millest peab koostatav eelhindang lähtuma.

Seega on KSH eelhindangu koostamine üldjuhul kohustuslik, sest KeHJS § 6 lõikes 2 toodud tegevuste loetelu ei ole lõplik, vaid selle punktis 22 nimetatakse kaalumise objektina ka muud tegevust, mis võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju. Samuti ei ole KeHJS § 6 lõike 4 alusel koostatud Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määrus nr 224, millega sätestatakse tegevusvaldkonnad, mille puhul KSH algatamist tuleb kaaluda, lõplikuks loeteluks, nii et otsustajal jääb alati kohustus kaaluda KSH algatamise vajalikkust KSH eelhindangu koostamise käigus.

Erandiks on detailplaneering, milles nähakse ette üksikute elamute ehitamist, sest määruse § 13 lg 1 p 2 välistab sel juhul keskkonnamõju hindamise algatamise kaalumise vajalikkuse. Kui keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust ei tule kaaluda, siis ei tule ka selle kohta vastavat otsust vormistada.

? Mis on üksikelamu? Kas igal omavalitsusel võib ehitusmääruses üksikelamu mõiste olla omamoodi sisustatud?

Üksikelamu mõiste on sätestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.11.2002 määruses nr 10 „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu“, mille lisas I on märgitud, et üksikelamu tähendab ühe korteriga elamut (abihooneid siia juurde ei arvestata). Kui KOV sätestab oma ehitusmääruses üksikelamu mõiste, ei tohi ta selle sisu muuta, vaid peab tuginema määrusega kehtestatud mõistele.

Küsimused-vastused: kaitsealad, Natura 2000 võrgustiku alad ja varialad

? Mida tohib või ei tohi teha kaitsealadel ja Natura 2000 võrgustiku aladel? Puud kukuvad rajale, ära võtta ei tohi. Kallas variseb, puid ära raiuda ei tohi.

Kaitsealadel sätestab vajalikud, lubatud või keelatud tegevused kaitse-eeskiri. Kui kaitse-eeskirjas ei ole mingi tegevuse osas piirangut kehtestatud, tulenevad piirangud looduskaitseadusest. Hoiualadel on vajalikud tegevused kaitsekorralduskavas, piirangud aga tulenevad looduskaitseadusest. Sealt saabki vastuse, mida teha tohib või ei tohi. Samuti teab seda öelda kaitseala valitseja.

? Milline on KOVi pädevus kaitsealadel?

Riiklikel kaitsealadel tuleb KOVil täita riigi poolt looduskaitseaduse ja kaitse-eeskirjaga sätestatud nõudeid. Võimalust oma äranägemise järgi ja riiklikke nõudeid arvestamata kaitsealal toimetada ei ole. Samas on KOVil sarnaselt teiste huvitatud isikutega õigus ala kaitse alla võtmisel või kaitse-eeskirja kujundamisel kaasa rääkida.

? Milline staatus on Natura varialadel? Kas nende alade nimekiri on avalik või mitte?

Natura 2000 varialad on valitsusväliste organisatsioonide andmekogud¹ Natura väärtustega alade kohta, mida kasutatakse liikmesriigi poolt pakutud alade nimekirja täiendamiseks, juhul kui leitakse, et pakutud alasid ei ole piisavalt või ei ole need piisavalt esinduslikud. Tihti jätavad riigid esitamata selliseid alasid, millel on küll olulised loodusväärtused, aga kus on planeeritud juba arendustegevus. Varinimekirja alade pinnalt (eriti kui need on teaduslikult heal tasemel andmetega) saab tekkida Euroopa Komisjoni ja liikmesriigi vahel diskussioon esitatud alade väärtuslikkuse üle ja ka selliste konfliktalade üle.

Linnualade kaitsenõuded on rangemad, sest kaitsestaatus tekib otse direktiivist juba siis, kui ala vastavus nõ. ornitoloogilistele kriteeriumidele on täidetud. Kui riik on jätnud vastuolus linnudirektiiviga mingi ala kaitse alla võtmata, siis tuleb tal hoiduda sellel alal arendustegevuse lubamisest, mis võiks seda ala kahjustada. Euroopa Kohus on märkinud, et sellistele aladele ei kohaldu loodusedirektiivi art 6 lg 3 ja 4, mis võimaldavad liikmesriigil teha teatud juhtudel ja tingimustel ülekaalukates üldistes huvides mõõndusi looduskaitse. Nende alade suhtes kohalduv hoopis linnudirektiivi artikli 4 lõike 4 esimene lause.² Seega tuleb need alad, mida pole linnudirektiivile vastavalt kaitse alla võetud/klassifitseeritud, aga mis vastavad ornitoloogilistele kriteeriumidele, liikmesriigil säilitada sisuliselt arendustegevusest puutumatu.³ Seega – kui varialaks on selline ala, mis vastab ornitoloogilistelt kriteeriumidelt Natura 2000 linnuala väärtustele, kuid pole Eestis kaitse alla võetud, ei tohi selle ala seisundit muuta.

Õiguslikku staatust varialadel ei ole, aga kui menetluse käigus on selgunud info selliste alade kohta, tuleb vastavat infot otsuse tegemisel arvesse võtta. Eesti haldus- ja kohtupraktikas on asjaolu, et ala on kantud nn varinimekirja, loetud piisavaks, et eeldada ala vastavust Natura 2000 ala kriteeriumidele.⁴

¹ Vt lisaks Eestimaa Looduse Fondi (ELF) koduleheküljelt: Natura 2000 varinimekiri, <http://www.elfond.ee/et/teemad/teised-teemad/muud-looduskaitsealad/teemad/natura-2000/natura-2000-varinimekiri>

² C-374/98.

³ Evelin Lopmani artikkel „Euroopa looduskaitseõigus ja selle järelevalve“ (www.oiguskantsler.ee/files/273.doc), samuti Evelin Lopmani artikkel „Kaitsealade moodustamise põhimõtted Euroopa looduskaitseõiguses ja selle siseriiklik järelevalve“ Juridica 2007, nr 7, lk 427-434.

⁴ Nt Tallinna ringkonnakohtu 27.06.08 otsus haldusjas nr 3-07-2209, kättesaadav kohtulahendite andmebaasis <http://kola.just.ee/>

Kuna varialade nimestiku andmed ei ole ametlikud, siis ei ole need otseselt keskkonnaregistris avalikustatud andmete osaks. Küll on info selliste alade kohta olemas Keskkonnateabe Keskusel, kellele saab vajadusel teha vastava järelepärimise.

? Kas Natura alade piiride osas võib tugineda Maa-ameti Natura 2000 kaardikihi andmetele?

2010. a aprillis täiendatud Natura 2000 võrgustiku alade nimekirja puhul⁵ on Vabariigi Valitsuse otsuses otseselt viidatud, et alade detailsete kaartidega saab tutvuda Keskkonnaametis, Keskkonnaministeriumis, keskkonnaregistris ja maainfosüsteemis www.maaamet.ee

Natura 2000 võrgustiku alade andmete puhul on õigusliku staatusega keskkonnaregistri andmestik. Keskkonnaregistri seaduse § 6 lg 1 kohaselt ei tohi keskkonnaregistrisse kandmata keskkonnaandmeid kasutada keskkonnalubade taotluste menetlemisel ning planeeringute ja arengukavade koostamisel, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Maa-ameti kaartidel looduskaitse andmestiku seisukohalt sellist staatust ei ole.

Kõige otstarbekam on enne planeeringu algatamist pöörduda kaitstavate alade teemalise päringuga Keskkonnateabe Keskuse poole.

? Kuidas toimida, kui looduses ei ole olukord päris selline nagu nähtub keskkonnaregistris – kui alal tegelikult ei ole Natura elupaigatüüpi (nt niit), mis keskkonnaregistris kirjas on, kuidas toimub siis elupaigatüübi piiride muutmine või määramine?

Kui registris on üks elupaigatüüp, aga looduses teine (või ei ole seal tegelikkuses üldse elupaigatüüpi), siis on määravaks reaalne olukord looduses, ent seda tuleb tõendada. Näiteks Paluküla hiiemäe detailplaneeringu juhtumi puhul oli kohtuasjas vaidlus elupaigatüübi esinemise osas alal. Kohalik omavalitsus esitas kohtule tõendi, et selline elupaigatüüp ei saa sellisel pinnavorral eksisteerida, mida kohus ka aktsepteeris. Kui selline olukord tekib, siis tuleks teha kohapeal uus ekspertiis, mille käigus inventeeritaks uuesti ala ära.

? Kuidas uued Natura alad üldplaneeringusse jõuavad?

Üldplaneeringusse saab uued Natura alad kanda vaid KOV ise. Info peab KOV-il olemas olema nende kohta ka siis, kui ei ole planeeringusse sisse kantud, sest kaitseala piirangud kehtivad hoolimata sellest, kas nad on ÜP-sse kantud või mitte.

Küsimused-vastused: kaasamine protsessi varases etapis

? Kas eesmärk on saada võimalikult palju erinevaid ettepanekuid või tuleks anda võimalus valida näiteks kahe olemasoleva lahenduse vahel?

Ei seda ega teist. Eesmärk on kätte saada võimalikult **olulised** ettepanekud. Suurem osa tagasiside variatiivsusest võib keskenduda üsna ebaolulistele detailidele nagu näiteks planeeritava ehitise värv vms. Sisulisi kommentaare või küsimusi kohtab reeglina vähem.

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13302798>

Kahe erineva objekti vahel valimine eeldab aga, et toimub juba vähemalt kaasamise teine etapp, millele eelnenud etapil on sisulised ootused võimalikele lahendustele läbi räägitud. Konsensuslik otsustamine ja enamiku arvamus ei pruugi aga tagada parimat lahendust.

? Kas kõiki sihtrühmi on mõtet kohe kaasata? Kas iga kaasamiskutse tuleks alati igale osapoolale saata?

Kui valitud grupid kaasata teistest varem, võib juhtuda, et esimesed kaasatud loovad kaasamise tingimused teiste jaoks. Ja teised süüdistavad kaasajat liiges mõjutatuses esimese grupi poolt. Praktikas ei teki alati võrdsematest võrdsemate efekti.

Aga kutseid võib kahtlemata huvi järgi eristada viitega "teadmiseks": toimub kohtumine valitud gruppidega, teema pole päris see, mis teid huvitaks, aga huvi korral võite osa võtta.

? Kas osalejatele tuleks kohe teada anda ka planeeringu vaidlustamise võimalustest?

Osalejaid aitab planeerimise protsessi selgitav informatsioon kindlasti edasi, kuid vaidlustamise võimalustele liigne tähelepanu pööramine jätab osalejatele mulje, et neil ei jää sisuliseks osalemiseks muud võimalust kui vaidlustamine. Vaidlustamise võimalustele võiks neutraalselt juhtida tähelepanu pigem kättejagatavas infomaterjalis, mis tutvustab osaluse etappe.

? Arendajad lubavad sageli koos arendusobjektiga midagi ilusat ka kogukonna heaks teha, a la laste mänguväljaku ehitada. Kui DP kehtestatud, müüakse arendus edasi ja mänguväljakut ei kuskil ning omavalitsus süüdi.

Koolitusel toodi näide, kus omavalitsus käis arendajaga veel enne menetluse algatamist notari juures ja sõlmis eellepingu täiendavate kohustuste osas. Nii tagati teiste osalejate usaldus arendaja lubaduse suhtes.

DETAILPLANEERINGU JA KSH ALGATAMINE

Detailplaneeringu algatamise ettepaneku võib esitada igapäev ja selle menetlemine on KOVi kohustus. Kuid KOVil on õigus ka keelduda detailplaneeringu algatamisest (vt täpsemalt Riigikohtu lahenditest allpool).

Sarnaselt planeerimisele on ka kaasamisel algus ja lõpp, eesmärk, väljundid ja osalised ning loomulikult eelarve.

Detailplaneeringu ja KSH algatamine üheaegselt

Juhul, kui KOV algatab detailplaneeringu, tuleb sellega üheaegselt otsustada ka KSH algatamine või algatamata jätmine. Selle seadusest tuleneva nõude (KeHJS § 35 lg 1) osas eksitakse praktikas sageli (ca 40% KSH algatamise või algatamata jätmise otsustest tehakse hiljem detailplaneeringu algatamise otsustest⁶). Juhul, kui on koostatud korrektne KSH eelhindang, puudub vajadus KSH algatamise või algatamata jätmise otsuse edasilükkamiseks ning seadusega vastuollu minemiseks.

KSH ALGATAMISEST TEAVITAMINE

Erinevalt detailplaneeringu algatamisest tuleb KSH algatamisest või algatamata jätmisest teavitada 14ne päeva jooksul ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded (KeHJS § 35 lg 6). Ka selle nõude vastu eksitakse praktikas sageli (51% KSH algatamise või algatamata jätmise otsustest teavitati hiljem kui 14 päeva⁷).

MIKS ÕIGEAEGNE TEAVITAMINE NII OLULINE ON?

Õigeaegne teavitamine on oluline eelkõige seetõttu, et teate lugeja ja asjast huvitatute saaks info viivitusteta kätte. Teavitamisest alates hakkavad jooksma mh. ka tähtajad otsuse vaidlustamiseks, samuti peab menetlust puudutav teave (nt avaliku väljapaneku kohta) jõudma inimeseni õigeaegselt, et ta saaks protsessis osaleda (materjalidega tutvumine, ettepanekute esitamine, avalik arutelu) ja selleks aega planeerida.

Kaasamise kava ja ladus suhtlus

Üksikasjalikult kirja pandud ning kõigile lihtsalt kättesaadav kaasamise kava (kaasamise hea tava neljas etapp, vt viidet tabelist 2) on vajalik selleks, et nii kaasajal kui kaasatavatel oleks ülevaade toimuvast.

Nii nagu uuringu läbiviimise viisil on mõju uuringutulemustele, mõjutab ka kaasamise vorm seda, kui palju saavad osalejad kaasa rääkida ja otsuse kvaliteeti kujundada. Seepärast tuleb kaasamise meetodit hoolikalt valida. Tutvuge erinevate kaasamise meetodite ehk suhtluskanalite ja kaasamisvormide plusside ja miinustega (tabel 4, lk) ning valige seejärel välja konkreetse arendustegevuse jaoks parimad meetodid.

Traditsiooniliste avalikustamiskoosolekute vormis on inimestel üsna raske ühist keelt leida – see soodustab vastasseisu eri poolte vahel.

⁶ Andmed põhinevad 100 keskkonnamõju hindamise teate analüüsimisel ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded perioodil 04.02-06.03.2009

⁷ Andmed põhinevad 100 keskkonnamõju hindamise teate analüüsimisel ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded perioodil 04.02-06.03.2009

Karu linnas oodati kohalikke kujureid skulptuurikonkursile. Linnavalitsus soovis keskvaljakule Karupoja kaju, mille mõõtmed oleksid 2*3*7 meetrit. Valdavalt linnaametnikest koosnenud konkursikomisjoni ainuke kunstikogukonna esindaja tagandas end žüriist, sest tema sõnul mahub selliste tingimuste alla ainult ühe valitud kunstniku konkreetne kaju, mille makett on juba aasta jagu linnapea tööruumi ehtinud.

ÜKSIKASJALIK KAASAMISE KAVA

Kaasamise käigus tuleb olla valmis esialgset kava muutma ning unustada ei tohiks muudatustest kõiki osalisi teavitada. Hea mõte on teha igas omavalitsuses kaasamise head tava järgiv nn tüüpikava, mida pidevalt uuendatakse ja kohendatakse. Selline kohalikele oludele kohendatud kaasamiskava on väga heaks pidepunktiks ka ametnike vahetumisel.

Vältida tuleb kaasamise planeerimist “tükkaaval” – juhud, kus arendaja ei ava oma plaane kaugele ette. Püüdke kava koostada tervikliku nägemuse saamiseks ja küsige osalejailt hinnanguid ette ka juba tulevikuprotsessidele – näiteks mida nad aktsepteeriksid selles piirkonnas ja mida mitte.

LADUS SUHTLUS

Ladus suhtlus väljendub selle mitmepoolsuses. Eesmärk ei ole mitte ainult arvamusi koguda, vaid ka luua arvamuste esitajate vaheline suhtlus. Nii peab arendaja hindama oma plaane kogukonna soovide valguses ja vastupidi. Arendaja ei ole sageli enda plaanide tutvustamisest huvitatud, vaid lükkab ette tehnilise eksperdi. Ladusa suhtluse huvides ei ole see hea lahendus mitmel põhjusel: ekspert räägib oma ekspertkeeles ning eksperdil ei ole volitusi arendaja nimel kompromisse sõlmida.

Vaata tabelist 5 kaasamise simulatsioonide käigus tehtud tähelepanekuid ning soovitusi koosoleku parema läbiviimise osas ning üldiseid ladusa suhtlemise soovitusi tabelist 6.

KAASAMISE INFOKANAL; AEG JA KEEL

Kaasamise infokanal, aeg ja keel – need peavad lähtuma kaasatavate vajadustest. Tüüpilised lehesaba menetlusteated või omavalitsuse veebileht ei kuulu tavainimese lugemisvarasse. Alati ei või kindel olla üldlevinud kanali(te)le, näiteks suvel loetakse ajalehti vähem.

Maainimesed ja pensioniealised ei ole üldjuhul aktiivsed Interneti kasutajad. Põllumehed ei vaata põllutööde ajal televiisorit, kuid see-eest kuulavad traktoriroolis raadiot. Võibolla on õiged kanalid hoopis *youtube* või külaseltsi koosolek?

Kaasamiseks ainuõiget ja universaalset aega ei olegi olemas. Küll aga on olemas mõned universaalsed ajad, mil kaasamine ei sobi: jõulud, riiklikud pühad, puhkuste perioodid.

Kaasamise keel peab olema tavainimesele arusaadav. Ka menetlusnõuete kohast teavitamist on võimalik kirja panna inimkeelselt. Juriidiliselt korrektne ametlik keel on nii igav, et seda ei viitsi tavainimene lugema hakatagi. Üheks lahenduseks on teate täiendamine osalisi huvitava informatsiooniga, seda eriti kohalikes lehtedes, kus teadete avaldamiskulud on väiksemad kui üleriigilistes väljaannetes. Kohalikus lehes avaldatud teatele on mõistlik juurde panna pilt või lihtne skeem, elektroonselt edastatavatele teadetele ka näiteks videoklipp (maketist vms).

Kui kavandatav tegevus puudutab mõnda tuntud hoonet, siis ei saa rääkida planeeringualast ainult aadressi kaudu, nt Mere pst 20, Tallinn või Lossi tn 38, Tartu. Milliste hoonetega te oskate seostada neid aadresse? Kas teadsite, et jutt käib linnahallist ja vanast anatoomikust?

Tabel 5. Kuidas koosolekuga paremini hakkama saada?

Koosoleku paremaks läbiviimiseks soovitusi kaasamise simulatsioonidelt:

- Võimalusel korraldage koosolekud seal, kus osalejad on harjunud juba koos käima.
- Koosolekut peab juhtima omavalitsuse esindaja (või väljastpoolt asutust võetud koosoleku juhataja), kuid mitte mingil juhul arendaja või arendaja esindajana tehniline ekspert vms.
- Kui on ette teada, et tuleb pingeline koosolek, siis tuleb valida koosoleku juhataja (vajadusel väljastpoolt asutust), kes saab pingelise koosoleku juhatamisega hakkama.
- Pingelise koosoleku vähempingelisemaks muutmiseks tuleb inimeste sissekujunenud rolle ja võimupositsioone lõhkuda. Pange inimesed läbiseigi istuma. Veelgi parem on enne koosolekut korraldada mingi ühine tegevus, näiteks talgud.
- Diktofoni kasutamisel selgitage osalejatele kohe koosoleku alguses lindistumaterjali edasise kasutamise korda, et mida te selle lindistusega teete ning kuidas kasutate.
- Kohustus end sõnavõtu eel tutvustada aitab koosolekut rahulikumat rajal hoida.
- Arendaja soov tuleb sõnavõttudes selgelt omavalitsuse plaanidest eristada

Karu linnavalitsus teatab: Linnavalitsus on otsustanud korrastada kesklinnas asuva räämas majaga krundi, mis on juba pikemat aega linnaelanikel pinnuks silmas olnud. Selleks kutsume teid kõiki osalema linnaplaneerimiskoosolekul, et arutada, mis võiks sinna kõige paremini sobida. Kohal on ka ettevõtte Kvaliteetehitus esindaja, kes tutvustab oma nägemust – viiekordset kortermaja tanklaga.

- Vaikivatele ja äraootavatele inimestele pakkuge sõna. Küsige, mis neil mõttes, kuidas nad end tunnevad jne.
- Püüdke osalejate vahel arutelu algatada, ärge piirduge ainult info edastamise ja arvamuste küsimisega.
- Andke osalejatele arvamuse väljendamiseks sõna, mitte ärge pange neile sõnu suhu.
- Kui osaleja esitab ettepaneku või küsimuse segaselt, aidake seda ümber sõnastada, vajadusel ka tehniliselt korrektseks, näiteks: “Kas te soovite, et liidaksime KMH programmi ruumilise analüüsi?”
- Mõningased kõrvalekalded arutelu on lubatud ja ka vajalikud – kogu aeg ei saa olla asjalik, mitteasjalik jutt aitab osalejate vahel sidet tekitada.
- Juhtige põhimõttelisi vastalisi koostööle: “Te ei soovi siia tänavaristi tanklat – aga mida te seal ise näha tahaksite?”
- Kui rõhutate koosolekul seda, kui oluline on teile inimeste arvamus, ei tohi see jääda “tühisõnaliseks”. Meenutage eelnevaid kogemusi kaasamistelt – mis on läinud hästi või halvasti ja mida olete kaasajana sellest õppinud.

Karulinna elanik tankla rajamisest: „Me saame siin rääkida ainult komavigadest täna. Miks me ei tohi rääkida sellest, mis me tegelikult sellest tanklast arvame?“

- Koosoleku jooksul tehke kokkuvõtteid juba esitatud arvamuste kohta ja küsida üle, kas te olete ühtemoodi asjadest aru saanud: “Kas niimoodi sõnastatud eesmärgi osas oleme kõik ühel meelel?”, “Kas õhku jäänud küsimused olid järgmised?”
- Kui arendustegevust puudutava otsuse edasine saatus on lahtine, siis tuleb seda ka pidevalt rõhutada: “Me kogume praegu alles arvamusi, seetõttu on teie arvamus väga oluline!”
- Kutsuge korrale neid, kes ei pea kinni koosoleku alguses kokkulepitud korrast, näiteks: “Palun ärge rünnake kõnelejat!”. Üksteisest ülerääkimise vähendamiseks võite osalejatele meenutada, et sel moel ei ole võimalik teha head protokollit, diktofoni lindilt ei saa häält eristada.
- Salvestage need küsimused, mis koosolekul tekivad, kuid millele te ei oska kohe vastata ja pöörduge nende juurde hiljem tagasi.
- Eriarvamused vajavad lisaks protokollimisele ka sisulist vastamist.
- Kõik koosoleku jooksul antud suusõnalised lubadused mingi ettepanekuga tulevikus arvestada tuleb kohe kirjalikult fikseerida.
- Täna kohaletuleku ja kommentaaride eest, öelge, kuidas neid kasutatakse. Samuti küsige koosoleku kohta tagasisidet: “Mida te tänaset koosolekust arvate? Kuidas saaks järgmisel korral paremini?”
- Kaasaja parimaks hoiakuks on kuulaja roll/hoiak.

Tabel 6. Ladusa suhtlemise soojad soovitused

- Korrastage omavalitsuse veebilehti pidevalt, tooge aktuaalsemesile – kodulehekülgi külastatakse siiski harva ja infootsing kulgeb tundmatus struktuuris aeglaselt.
- Kasutage ära kõikvõimalikud veebikogukonnad (facebook jms). Hoolitsege virtuaalkanalite toimimise eest. Kui inimene saab sama infot erinevatest kanalitest, tõuseb tema silmas informatsiooni usaldusväärsus ja olulisus.
- Arendage traditsioonilisi kokkusaamisi oma kogukonnaga ka planeeringute väliselt - regulaarsed infokoosolekud, maailmakohvikud kohaliku elu arengu teemal jms.
- Kui arendustegevusest mõjutatud osapooled asuvad üksteist süüdistama meedia vahendusel, tasub nendega omapoolselt kontakti otsida. Andke mõista, et ka vastuargumendid on alati oodatud.
- Tutvustage (näiteks kohalikus lehes) positiivseid kogemusi kaasamisest – mis on varasemate osalusprotsesside tõttu omavalitsuses muutunud, millest on õpitud jne. Arendage osaluskuultuuri.
- Jutustage lugusid (storytelling) “mida me kogukonnas näha tahame” tehniliste määratluste asemel “kellel on protseduuriliselt õigus”.
- Koolitage osalejaid kaasamisprotseduuride osas ja olge ise eesrindlik ning katsetage uusi osalusmeetodeid.
- Täna aktiveeritakse planeeringuprotsessides osalejaid avalikult.

Riigikohtu lahendid detailplaneeringu algatamisega seoses



Riigikohtu otsus 27.01.2010 haldusajand nr 3-3-1-79-09 „Olga Skoortsova kaebus Harku Vallavolikogu 22. mai 2008. a otsuste nr 57 ja nr 58 tühistamise ning vallavolikogu detailplaneeringute algatamiseks kohustamise nõudes“

www <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-79-09>

Juhtum

Harku volikogu keeldus 2008 a. mais algatamast elamuehituse eesmärgiga DP-id kahel maaüksusel. Ühel kinnistul oli hoiu- ja kaitsemets ning see asus ÜP kohaselt olulisel rohevõrgustiku alal, teine kinnistu oli samuti metsaala, kus ei olnud ÜP kohaselt hoonestust ette nähtud. ÜP muutmise taotlus küll tehti, kuid seda ei põhjendatud. Arendaja esitas kohtule kaebuse, et otsused tühistataks ja kohus kohustaks omavalitsust planeeringut algatama. Riigikohus leidis siiski, et DP algatamata jätmise oli põhjendatud ja lubatav.

Riigikohtu seisukohad

PlanS § 10 lg 1 kohaselt võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Sellise ettepaneku menetlemine on kohaliku omavalitsuse kohustus, kuid ettepaneku esitamise ei kaasne vältimatult detailplaneeringu menetlemise algatamine kohaliku omavalitsuse poolt. Osundatud sätte kohaselt võib kohalik omavalitsus planeeringu koostamise algatamisest ka keelduda.

Üldplaneeringus fikseeritud keskkonnakaitselised ja muud valla säästva ning tasakaalustatud arengu kriteeriumid on olulisteks asjaoludeks, mida tuleb üldplaneeringu muutmise ettepaneku ja seeläbi ka detailplaneeringu algatamise taotluse põhjendatuse hindamisel vältimatult arvestada.



Riigikohtu 08.01.2009 otsus haldusajand nr 3-3-1-66-08 Aivar Tamme (Tamm) kaebus Rae Vallavolikogu 21. augusti 2007. a otsuse nr 295 tühistamiseks ja Rae Vallavolikogule ettekirjutuse tegemiseks Rae vallas Kurna külas asuva Tamme kinnistu detailplaneeringu kehtestamise otsustamiseks.

www <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-66-08>

Juhtum

Rae vallavolikogu algatas 2004 a. A.Tamme taotlusel DP Tamme kinnistu kruntideks jagamiseks. Pärast planeeringu avalikustamist tehti omanikule ettepanek sõlmida leping EhS §-s 13 sätestatud valla kohustuste ülevõtmiseks, kuid A.Tamm sellega ei nõustunud. Planeeringu käigus oli kinnistut läbivaole valla tee (kruusatee) plaanitud tolmuva kate. Rae vallavolikogu langetas seepeale DP kehtestamata jätmise otsuse, kuna eelarves puudusid vahendid DP elluviimise rahastamiseks. A.Tamm taotles kohtus otsuse tühistamist. Riigikohus lõplikku otsust ei langetanud, vaid saatis ringkonnakohtule asja uueks läbivaatamiseks. Samas võttis kohus mitmes küsimuses olulisi seisukohti.

KOV-l rahaliste vahendite puudumine või mitteeraldamine detailplaneeringukohase infrastruktuuri väljaarendamiseks võib olla piisav alus detailplaneeringu kehtestamata jätmisel.

Riigikohtu seisukohad

Raha puudumise kui argumendi või kaalutluskriteeriumi sobivust hinnates tuleb arvestada asjaolu, et vahendite olemasolu või puudumine detailplaneeringute täitmisega seonduvate kulude katmiseks on kohalikul omavalitsusorganil üldjoontes teada juba detailplaneeringu menetluse algatamisel. Seetõttu peaks kohalik omavalitsus juba planeeringutaotluse läbivaatamisel kaaluma, millised kulutused võivad kaasneda selle planeeringu täitmisega ning vajadusel läbi rääkima planeeringu tellijaga nende kulutuste katmise tingimused. Kui arendaja ei ole valmis kulusid katma, võib KOV põhjendatult keelduda planeeringu algatamisest (vt. ka Riigikohtu 19.05.2010 otsust haldusajand nr 3-3-1-26-10 <http://www.nc.ee/?id=11&indeks=0,3,159,1213&tekst=RK/3-3-1-26-10>).

Küsimused-vastused: üldplaneeringut muutev detailplaneering



Kui tuleb detailplaneeringu (DP) algatamise taotlus, mis on vastuolus üldplaneeringuga (ÜP), siis kas võib vastata lihtsalt kirjaga või peab tegema volikogu otsuse DP algatamata jätmise kohta?

Volikogu peab DP algatamata jätmise kohta tegema kaalutusotsuse. KOV võib planeeringu algatamise ettepaneku esitajat sellest vastuolust siiski eelnevalt kirjalikult teavitada, omapoolse seisukoha anda ja küsida siis taotleja seisukohta. Kui taotleja jääb endiselt oma soovi juurde, tuleb KOV-l otsustada, kas planeering algatada või mitte.

Sellise tee on valinud näiteks Tartu linn ja selle ka oma ehitusmääruses⁸ §-s 5 reguleerinud (mh on § 4 lõikes 3 sätestatud juhud, mille korral võidakse planeeringu algatamisest loobuda). Tartu linna ehitusmääruse § 5 lõikes 2 on ka sätestatud, et planeeringu algatamisest loobumise otsuse peab tegema sama haldusorgan, kellel on algatamise õigus.



Millal detailplaneering on üldplaneeringut muutev?

Kuna tegu on KOV kaalutusotsusega, siis sõltubki see, millist detailplaneeringut loetakse üldplaneeringut muutoaks, KOVi tõlgendusest.

Raamistik selle otsuse tegemiseks on antud PlanS § 9 lõikega 7, mille kohaselt kehtestatud ÜP põhilahenduse muutmise DP-ga on:

- vastava maa-ala ÜP-ga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine;
- ÜP-ga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamine (see on selge juhul);
- muu KOV hinnangul oluline või ulatuslik ÜP muutmine.

Samas tuleb otsuse tegemisel järgida kõiki kaalutusreegleid ehk põhjendada, et miks peetakse muudatust ulatuslikuks või miks ei peeta. Palju sõltub ilmselt ala suurusest ja sellest, kas tegu on tihe- või hajaasustusega. Nt Audru vallas on 1,0 ha suurusel planeeringualal Tõru kinnistul maa sihtotstarbe muutmiseks kehtestatud DP puhul ära märgitud, et tegu on ÜP põhilahenduse muutoa DP-ga.

⁸ Vt Tartu linna ehitusmäärust aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12741758>



Kas võib algatada DP ilma ütlema, kas see on ÜP-d muutev või mitte?

Planeeringu algatamise teates ei ole PlanS § 12 lg 1 kohaselt otsust kohustust välja tuua, kas DP on ÜP-d muutev. Teates tuleb kajastada planeeringu eesmärke. Avalikustamise etapp, kus selgelt tuleb öelda, kas tegu on ÜP-d muutoa DP-ga, on PlanS kohaselt planeeringu avaliku väljapaneku teade (vastavalt PlanS § 18 lg 6 p 3).

Samas peaks info ÜP muutmise kohta olema siiski ära märgitud juba planeeringu algatamise teates, kui algatamisel on teada, et tegu saab olema ÜP-d muutoa DP-ga, sest üldplaneeringut muutoa DP puhul kohalduvad mitmed tavalise DP menetlusest erinevad sätted (mh avaliku väljapaneku tähtaeg, planeeringu sisu, KSH kaalumiskohustus, avalikkuse huvi jne).

Ka oma olemuselt on ÜP-d muutev DP ju tegelikult uus, muudetud ÜP, mitte lihtsalt DP ning seda tuleb vaadata laiemas KOV arengu kontekstis. Kui info ÜP muutmise kohta ei ole teada ja asjaolu, et DP hakkab ÜP-d muutama, selgub töö käigus, siis tuleb ÜP-d muutoa DP sätteid kohaldada hetkest, mil KOV sellest teadlikuks saab. See kohustus ei tulene küll otseselt seadusest, ent saab kohaldada analoogiat Riigikohtu 19.aprilli 2007 lahendis nr 3-3-1-12-07 võetud seisukohtadega: „Juhul, kui vajadus üldplaneeringu muutmiseks selgub alles planeeringu koostamise käigus, tuleks planeeringu koostamise korraldamine koheselt üle anda haldusorganile ning PlanS § 10 lg 6 esimese lause alusel sõlmitud leping lõpetada.“ Lahendi koguteksti leiate aadressilt: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-12-07>

Kokkuvõtvalt tuleks info selle kohta, et DP muudab ÜP-t, esitada niipea, kui see on teatavaks saanud.



Kui DP muudab ÜP-d (PlanS § 24), siis kuidas käib reaalselt ÜP muutmine? Milline pilt on avalikkusele kättesaadav?

Avalikkusele on kättesaadav see pilt, mille KOV talle kättesaadavaks teeb. See tähendab, et kui KOV ei kannu muudatusi ÜP teksti ja kaardile, siis näeb avalikkus aegunud versiooni planeeringust, mis sellisel kujul enam ei kehti.

PlanS § 9 lg 7¹ kohaselt peab juhul, kui DP sisaldab kehtestatud ÜP põhilahenduse muutmise ettepanekut, kuuluma DP koosseisu ka üldplaneeringu teksti ja jooniste vastava osa muudatuste ettepanek. Kui planeering kehtestatakse, tuleb muudatus ÜP-sse sisse kanda. Kuna kehtestatud planeering peab olema igapäevasele teravikuna kättesaadav, siis on muudatuste sisse kandmata jätmise õigusvastane – seega KOV peab tagama, et kõik üldplaneeringut muutoad detailplaneeringud kajastuksid ka üldplaneeringus.

Riigikohtu lahend üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga seoses



Riigikohtu 15.01.2009 otsus haldusasjas nr 3-3-1-87-08 Malle Jaanikesingu kaebus Põltsamaa Vallavolikogu 18. oktoobri 2007. a otsuse nr 148 tühistamiseks.

www

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-87-08>

Juhtum

Põltsamaa vallavolikogu kehtestas 2007. a. oktoobris DP raudbetoonelementide tehase rajamiseks Mõhkülla. Tegu oli ÜP-d muutva DP-ga. M. Jaanikesing, kelle kinnistu asus 200 m kaugusel tulevase tehase alast, esitas DP menetluse käigus hulga ettepanekuid, millele ta kirjalikku vastust ei saanud. Maavanem ülesjäänud vaidlusküsimusi nõuetekohaselt ei lahendanud. M. Jaanikesing vaidlustas DP kehtestamise otsuse lisaks eeltoodud põhjustele ka seepärast, et otsus oli motiveerimata. Riigikohus rahuldab kaebuse ja tühistas DP kehtestamise otsuse.

Riigikohtu seisukohad

Detailplaneering koostatakse üldjuhul selleks, et saavutada üldplaneeringuga kavandatu elluviimine. Samas võib detailplaneering PlanS § 9 lg 7 kohaselt põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekut. Kui võrd detailplaneeringu koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa üldplaneeringuga hõlmatud alast, ei ole selle menetlemisel võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu linna või valla territooriumil valitsevat olukorda. Seetõttu peaks detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise jääma erandlikuks võimaluseks, mis tagab paindlikuma reageerimisvõimaluse muutuvatele oludele ja vajadustele (vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi 19. aprilli 2007. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-12-07).

/.../ Eraõiguslikust isikust maaomanik või arendaja peab maa kasutamist kavandades arvestama kehtestatud üldplaneeringuga ning sellega, et üldplaneeringut mõjuva põhjuseta muuta ei saa.

Küsimused-vastused: detailplaneeringu ja KSH finantseerimiskohustuse üleandmine



Planeerimisseadus § 10 lg 6¹ sätestab juhud, mil DP koostamist või DP koostamise tellimist ei tohi DP koostamisest huvitatud isikule üle anda. Kas DP koostamise või koostamise tellimise keeld tähendab ka seda, et DP koostamisest huvitatud isik ei või DP koostamist finantseerida?

Siseministerium on seisukohal, et huvitatud isik võib osaleda finantseerimisel kui omavalitsusel puuduvad selleks ressursid, kuid huvitatud isik ei saa PlanS § 10 lg 6¹ kohaselt olla detailplaneeringu tellija ega koostaja. Praktikas koostatakse selle kohta leping poolte vahel, kus on määratletud osapoolte õigused ja kohustused.



KeHJS § 34 lg 1 sätestab keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamise, vastutamise ja kulude kandmise. Kumb järgmistest asēsõna „see“ asendamistest on õige? Variant 1: „Keskkonnamõju strateegilise hindamise algatab, keskkonnamõju strateegilise hindamise eest vastutab ja keskkonnamõju strateegilise hindamisega seotud kulud kannab strateegilise planeerimisdokumendi koostamise korraldaja.“ Variant 2: „Keskkonnamõju strateegilise hindamise algatab, algatamise eest vastutab ja algatamisega seotud kulud kannab strateegilise planeerimisdokumendi koostamise korraldaja.“

Keskkonnaministeriumi vastus: Õige on variant 1. Kõnealuse sättega on mõeldud keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) algatamist, KSH eest vastutamist ning KSH-ga seotud kulude kandmist.



Kas KeHJS § 34 lg 1 lubab kohalikul omavalitsusel sõlmida rahastamislepingu detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga?

Keskkonnaministeriumi vastus: KeHJS § 34 lg 1 ei sätesta seda, kas kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamisest huvitatud isik võivad sõlmida rahastamislepingu.



Kas planeeringu koostamise finantseerimiskohustuse üleandmise lepingu peaks sõlmima notariaalselt?

Planeeringu koostamist või planeeringu koostamise tellimist saab üle anda halduslepinguga. Planeerimisseadus halduslepingule notariaalse kinnitamise nõuet ei näe. Kahaldusmenetluse seaduses on halduslepingule esitatud vaid nõue, et see peab olema kirjalik (HMS § 99 lg 3). Seega piisab lihtkirjalikust lepingust.



Kuidas defineerida avalikku huvi?

Avalikku huvi ei ole seaduse tasandil defineeritud ning see ongi keeruline küsimus. Mingil määral on avaliku huvi teemat (sh mida saab lugeda avalikuks huviks ja mida mitte) käsitletud Kadri-Ann Ikkonen'i artiklis „Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste“, mis on ilmunud ajakirjas Juridica⁹.

Küsimused-vastused: KSH algatamine või algatamata jätmise



Millal tuleb KSH algatada, kas planeeringu algatamisel või enne vastuvõtmist?

Planeeringu algatamine on kaalutusotsus ja juba selle otsuse tegemisel peab KOV koguma piisavalt infot, et teada, millega ja mis mõjulise objektiga tegu saab olema. Kuna ka KSH küsimus tuleb planeeringu algatamisel ära otsustada, on eelhinnang selleks just õige koht, kus see info kokku koguda.

KeHJS § 35 lg 1 kohaselt algatatakse KSH üheaegselt planeeringu koostamise algatamisega. Üheaegsus tähendab seda, et KSH algatamise üle otsustatakse kas samas otsuses, millega planeering algatatakse, või erinevas otsuses samal istungil.

⁹ Juridica 2005, nr 3, lk 187-199.



Kas KSH võib algatada valla- või linnavalitsus või ainult valla- või linnavolikogu?

KeHJS § 35 lg 1 kohaselt algatab KSH strateegilise planeerimisdokumendi koostamise korraldaja.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 31-33 kohaselt on KOV volikogu ainupädevuses üldplaneeringu algatamine, vastuvõtmine, avaliku väljapaneku kuulutamine ja kehtestamine ning detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ja PlanS § 10 lg 61 nimetatud DP-de kehtestamine.

KOKS § 22 lg 2 kohaselt võib KOV volikogu delegerida KOV pädevusse antud küsimusi (ÜP ja DP koostamise algatamine ja korraldamine) lahendamiseks ka KOV valitsusele. KSH puhul on samamoodi – selleks, et valla- või linnavalitsus saaks KSH menetlust algatada, peab ta saama KOV volikogult sellekohase volituse. See volitus võib olla sätestatud näiteks ka ehitusmääruses. KSH menetluse algatamise otsustamise õiguse üleandmine ei ole õigustatud aga juhtudel, kui tegu on KOV volikogu ainupädevusse kuuluva planeeringuga.



Mida üldplaneeringu KSH annab väiksele KOV-ile, kus midagi ei toimu? Kas KSH võiks jätta algatamata?

Üldplaneeringu KSH tagab KOV-le järjepideva ja läbimõeldud arengu (kui KSH viiakse läbi sisuliselt, mitte varasemaid KSH aruandeid kopeerides). Kui midagi toimuma hakkab (nt arendajate huvi tekib mingi piirkonna suhtes), ja on ette mõeldud, mida KOV ise seal näha tahaks, on arendajatega palju lihtsam asju ajada Olukord, kus „midagi ei toimu“ ja sellepärast ka arengut ei planeerita, võib kiiresti asenduda olukorraga, kus tekib oluline arendushuvi ja KOV ei ole selleks valmis. Üldplaneeringutele on KSH kohustuslik, seadus ei anna võimalust valida, kas KSH-d läbi viia või mitte.



Kas teemaplaneeringule (näiteks haljastuse teemaplaneeringule) on KSH koostamine kohustuslik?

Teemaplaneeringute KSH algatamise vajaduse osas on praktikas seisukohad erinevad. KeHJS on jõustunud perioodil, kus teemaplaneeringud väga aktuaalsed ei olnud ja teemaplaneeringute eripäraga ei ole seaduses seetõttu arvestatud. Koostamisel oleva keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõus plaanitakse tulevikus muuta teemaplaneeringutele KSH koostamine kaalutusotsuse põhiseks. Hetkel on KSH läbiviimine teemaplaneeringutele aga kohustuslik.

Küsimused-vastused: kaasamine ja arvamusuuring



Ekh peaks enne planeeringumenetlust inimeste seas arvamusuuringu läbi viima, siis saaks protestijatele kohe arvud kätte näidata?

Nii arvamusuuringute kui allkirjakogumiste probleemiks on nende tõlgendamine. Kas inimesed said vastata (ka allkirjada kogumise kampaanias) nii nagu nad soovisid või tuli neil valida olemasolevate variantide seast sobivam? Keerulisi küsimusi aga arvamusuuringuga küsida ei saa. Arvamusuuring väljendab pigem üksikute inimeste koondatud arvamusi kui avalikku arvamust, mis eeldab ka sisulist debatti ühise arvamusekujundamise nimel.

TEGEVUSED ENNE DETAILPLANEERINGU VASTUVÕTMIST

Enne detailplaneeringu vastuvõtmist on soovitatav **jõuda heakskiidetud KSH-ni**, et enne avalikku väljapanekut oleks olemas adekvaatne info planeeringuga kaasnevate mõjude kohta. Kui planeering avalikustamise käigus oluliselt muutub, tuleks ka mõjusid uuesti hinnata, avalikustada ja esitada KSH aruanne uueks heakskiitmiseks.

Kui KSH-d ei kiideta enne avalikustamist heaks, ei ole avalikustatud planeeringu keskkonnamõjusid kajastav info ametliku kinnitusega. Teiselt poolt, kui KSH aruanne enne planeeringu vastuvõtmist heaks kiidetakse, peab ta olema hilisema planeeringumenetluse kestel siiski muudetav ja täiendatav, kuna vastasel juhul ei ole avalikkuse poolt ettepanekute esitamisel mõtet.

ETTEPANEKUTEGA ARVESTAMINE JA VASTAMINE

Ettepanekud võivad olla nii positiivsed kui negatiivsed (vastuväited) ja nendesse köikidesse tuleb suhtuda kogu lugupidamisega. Ettepanekutele vastamine nii püüdlult, sõbralikult ja põhjalikult kui võimalik näitab KOVi suhtumist ning on aluseks rahumeelsele diskussiooni jätkumisele alternatiivina kohtulahingutele.

Riigikohus rõhutab ettepanekutele vastamisega seoses seda, et tehtud otsuste põhjendused peavad olema puudutatud isikutele arusaadavaks tehtud, ratsionaalselt argumenteeritud ja proportsionaalsed. Vastuväidetele vastamisel võib piirduda ka lühida vastusega, kui sellega saab asja tuum öeldud ning seisukoht põhjendatud.

VAHEKOKKUVÕTE KAASAMISE KÄIGUST

Kaasamise kavas tuleb ära märkida etapid, kus on võimalik ja vajalik osalejatele tagasisidet anda. Unustada ei tohiks esilekerkinud ootamatuste väljatoomist, nii neid, mis muudavad protsessi käiku vahetult, kui ka kaasamise olukorda ja tegevusi.

Ka vahetulemustest võib avalikult rääkida – sageli öeldakse ajakirjanikele, et “meil ei ole veel otsust, millest kirjutada või mida kommenteerida”. Protsessi kulg peaks olema kodulehelt (või näiteks kohalikus lehes) jälgitav, selle lingi võib lisada ka osalejatele saatetavatele e-kirjadele.

TULEMUSEST TEAVITAMINE

Tulemustest teavitamine on oluline, kui soovite, et kaasatavad ka järgmisel korral kaasa mõtleksid. Me kõik soovime oma töö tulemusi näha. Püüdke tulemusi selgitada nii üldisel tasandil kui sihtgruppide huvidest lähtuvalt. Püüdke seda teha viisil, et osalejad saaksid aru, kuidas erinevaid argumente omavahel kaaluti ja kus leidis rakendust nende arvamus. Põhjendada tuleb kindlasti ka arvamusi, mida otsustusprotsessis arvestati – see, et ühele argumentile antakse roheline tee, võib tuua kaasa selle, et teisele antakse punane.

Tulemusest või otsusest teavitamine võib olla ka pidulikumas vormis - see ju ühine töö-võit. Kui pidulikumaks vormiks on eraldi artikkel kohalikus lehes, siis lisage kindlasti foto ja rääkige mõni lõbus lugu kaasamisest või isiklikust kogemusest - mida te ise kaasajana sellest juhtumist õppisite. Inimestele jäävad lood meelde, kuivad faktid ja tehniliselt korrektne tekst mitte.

Riigikohtu lahendid seoses detailplaneeringu peatamisega



Riigikohtu 16.12.2008 otsus haldusasjas nr 3-3-1-56-08 OÜ Tera-Iter kaebus Saue Vallavalitsuse menetlustoimingu õigusvastasuse tuvastamiseks ja planeerimismenetluse jätkamise kohustamiseks

www

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-56-08>

Juhtum

Saue vald algatas arendaja taotlusel detailplaneeringu elamute jaoks. DP menetluse käigus selgus, et Maanteeametil on koostamisel Tallinna ringtee ja Tallinn-Paldiski maantee rekonstrueerimise projekt, mille alternatiivsetest trassivariantidest üks läbib DP ala. Vallavolikogu peatas DP menetluse kuni trassivaliku otsuse tegemiseni. Kuigi DP ei olnud veel kehtestatud, olid arendajal sõlmitud tulevaste ostjatega eellepingud, mille täitmata jätmisel võis tekkida majanduslik kahju. Arendaja nõudis kohtu kaudu planeerimismenetluse peatamise õigusvastasuse tuvastamist ja KOV-i kohustamist vastastikuse lepingu täitmiseks. Riigikohus leidis, et KOV-l oli õigus DP menetlus peatada.

Riigikohtu seisukohad

Menetluse peatamine on kooskõlas haldusmenetluse üldpõhimõtetega olukorras, kus menetluse jätkamine tooks kaasa asja ebaõige otsustamise. Planeerimismenetluse jätkamine ja lõppastmes planeeringu kehtestamine olukorras, kus planeeringu eesmärkide saavutamise võimalikkus ei ole selge, võib oluliselt kahjustada nii avalikke huve kui ka kaasa tuua planeeringuga hõlmatud isikute õiguste ja huvide ülemäärase riive.



Riigikohtu 14.01.2009 otsus haldusasjas nr 3-3-1-62-08 Viljandi Tarbijate Ühistu (VTÜ) kaebus Tarvastu Vallavolikogu 2. novembri 2006. a otsuse nr 88 ja Tarvastu Vallavolikogu tegevusetuse õigusvastasuse tunnistamiseks

www

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-62-08>

Juhtum

Tarvastu vald algatas 2005 a. VTÜ taotlusel detailplaneeringu eesmärgiga lammutada vana Mustla kauplusehoone ja ehitada asemele uus suurem kaubanduskeskus. Kui planeering oli juba läbinud avalikustamise faasi, peatas KOV volikogu 2006 a. novembris DP koostamise, et see ei läheks vastuollu 2006 a. mais koostama hakatud valla ÜP-ga ja Posti tn. teeprojektiga. ÜP-ga oli ala kavandatud miljöväärtuslikuks alaks, millest tulenesid nõuded ka uusehitistele. VTÜ esitas aasta hiljem kohtule kaebuse DP menetluse peatamise õigusvastasuse tuvastamiseks. Riigikohus leidis, et KOV-l oli õigus menetlus peatada.

Riigikohtu seisukohad

DP kehtestamise menetluse peatamine riiks kaebaja õigusi juhul, kui peatamise aluseks olnud küsimuste lahendamine (valla ÜP ja Posti tänava renoveerimisprojekt) ei saaks mõjutada kehtestatava DP sisu. **Antud juhul oli menetluse peatamine asjaolusid arvestades eesmärgipärane.** Menetluse peatamise aeg oli küllaltki pikk, kuid seotud siiski ettenähtavas tulevikus asetleidvate sündmustega (ÜP kehtestati 2008 a. veebruaris, teeprojekti lõpukuupäev oli 2009 a. märtsis). Kaebaja ei näidanud ära, et tema huvi menetluse jätkamiseks oleks olnud oluliselt kaalukam kui avalik huvi selle suhtes, et detailplaneeringus ettenähtavad ehitusõigus ja muud tingimused oleksid vastavuses valla üldplaneeringuga ega takistaks teedevõrgu arendamist.

Riigikohtu lahendid seoses teavitamise ja ettepanekute käsitlemisega



Riigikohtu 14.10.2003 otsus haldusasjas nr 3-3-1-54-03 Eesti Looduskaitse Seltsi, Tiina Timpmani, Henri Väre, Ülle Kuldkepi ja Aavo Pärnsalu kaebused Pärsti Vallavolikogu 21. augusti 2002. a otsusega nr 278 kehtestatud detailplaneeringu tühistamiseks

www

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-54-03>

Juhtum

Pärsti vallavolikogu algatas 2001. a detsembris Justiitsministeeriumi initsiatiivil DP Viljandi Vanglaja Vanglate Kesksaiglarajamiseks Jämejala külla psühhiaatriakliiniku kompleksi juurde. Planeering kehtestati 2002. a. augustis. Planeeringu vaidlustasid Eesti Looduskaitse selts ja neli eraisikut, kuna DP elluviimisel oleks oluliselt kannatada saanud Jämejala park, ning asukohavalik, avalikkuse kaasamine, ettepanekute käsitlemine ja otsuse motiveerimine oli olnud puudulik. Riigikohus tühistas planeeringu kehtestamise otsuse.

Riigikohtu seisukohad

Riigikohtu hinnangul ei pea avaliku väljapaneku käigus tehtavad ettepanekud Planeerimis- ja ehitusseadustiku (PES)¹⁰ § 20 lg-st 1 tulenevalt olema kantud algatatud detailplaneeringuga samadest eesmärkidest. Planeeringu käigus tuleb arvestada kõiki põhjendatud huve. On loomulik, et erinevad huvid planeerimismenetluse käigus põrkuvad. Ettepanekute tegemise õiguse mõte seisnebki eeskätt selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega. Väljapanekul võib teha igasuguseid ettepanekuid algatatud planeeringu lahenduste muutmiseks, samuti ettepanekuid täiendavate menetlustoimingute sooritamiseks ja täiendava informatsiooni kogumiseks.

Demokraatlikult valitud esinduskogu ei või oma otsuseid teha meelevaldselt, vaid valikuid tuleb ratsionaalsete argumentidega põhjendada (põhjendus, et „ettepanek ei leidnud volikogus toetust“, ei ole piisav).

PES § 20 lg-st 2 tulenevat nõuet vastata nelja nädala jooksul ei saa asendada ettepaneku arvestamata jätmise hilisema motiveerimisega, sest siis ei saa põhjendus täita oma funktsiooni planeerimismenetluse kestel.



Riigikohtu 17.10.2007 otsus haldusasjas nr 3-3-1-39-07 Härjapea Taarausuliste ja Maausuliste Koja kaebus Kunda Linnavolikogu 5. juuli 2006. a otsuse nr 21 tühistamiseks.

www

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-39-07>

Juhtum

Kunda volikogu algatas arendaja ettepanekul 2003. a. Kunda hiemäel detailplaneeringu tuulepargi rajamiseks. DP kehtestati 2006. a. juulis. Planeeringu menetluses osales ka Härjapea Taarausuliste ja Maausuliste Maavalla Koda, kelle ettepanekute arvesse võtmata jätmist ei põhjendatud, nagu ka DP-d tervikuna. Maavalla Koda vaidlustas DP kehtestamise otsuse.

Riigikohtu seisukohad

Protokollidest järeldub, et Maavalla Koja ettepanekutele on **vastanud üksnes arendaja OÜ Oceanside esindaja**, kes on ettepanekud tagasi lükanud. Asja materjalidest ei nähtu, et kaebajate kirjalikele ettepanekutele või kohtumistel esitatud ettepanekutele oleks vastanud kohalik omavalitsus. Samuti ei nähtu, et Kunda linn oleks neid ettepanekuid kaalunud ja nende arvestamata jätmist põhjendanud. Üksnes Kunda linna kodulehel olnud detailplaneeringu kehtestamise otsuse seletuskirjas viidatakse osadele Maavalla Koja ettepanekutele ning korratakse vastuväiteks OÜ Oceanside poolt kolmepoolsetel kohtumistel öeldut. **Kolleegiumi hinnangul näitavad need asjaolud seda, et Kunda linn ei ole tegelikkuses Maavalla Koja poolt esitatud ettepanekuid ning muid asjas tähtsust omavaid aspekte piisava põhjalikkusega kaalunud. Kaalutlusõiguse teostamata jätmise võis antud juhul viia ebaõigele lahendusele ning seega ka vaidlustatud otsuse sisulise õigusvastasuseni.**



Riigikohtu 07.05.2003 määrus haldusasjas nr 3-3-1-31-03 Jaak Vaheri, Anne Rehkalti, Luule Velleste ja Hillar Taamali kaebus Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2000. a määruse nr 452 peale

www

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-31-03>

Juhtum

Pirita jõeoru maastikukaitseala muudatusega 2000. a. detsembrist lubati Kalmuse tee piiranguvööndis elamu- ja sotsiaalehitust. Varem oli alal lubatud puhkeotstarbeline äri- ja sotsiaalehitus. Pirita elanikud esitasid Vabariigi Valitsuse määruse peale 2002.a. mais tühistamiskaebuse, mis jäeti esimese ja teise astme kohtute poolt rahuldamata mh. kaebuse tähtaja möödumise tõttu. Riigikohus leidis, et kohalikkude elu mõjutava kaitse-eeskirja muutmise määruse Riigi Teatajas avaldamine ei olnud piisav teavitusviis.

Kaalukatest otsustest peab avalikkust informeerima seaduses sätestatud intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Vastasel juhul ei oleks tagatud ka kaebeõiguse tegelik realiseerimine. Iseäranis kehtib see nõue keskkonnaalaste otsuste puhul.

Riigikohtu seisukohad

Et saavutada kodanike informeerimise eesmärki, peab riik avaldama või edastama teate sellise sisu ja vormiga, et mõistlikul inimesel oleks võimalik otsuse tähendusest ja tagajärgedest aru saada. Seetõttu ei või asutus taolistel juhtudel piirduda vaid erialakeelse teksti, tehniliste andmete, ruumikoordinaatide jms esitamisega. Teade peab andma otsuse tegeliku sisu edasi võimalikult lühidalt, arusaadavalt ja üheselt mõistetavalt.

Kui riik jättis kasutamata mõistliku võimaluse huvitatud isikute kohaseks informeerimiseks, võib see olla **mõjuvaks põhjuseks kaebuse esitamise tähtaja ennistamisel.**



Riigikohtu 15.01.2009 otsus haldusasjas nr 3-3-1-87-08 Malle Jaanikesingu kaebus Põltsamaa Vallavolikogu 18. oktoobri 2007. a otsuse nr 148 tühistamiseks

www

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-87-08>

Juhtum

Põltsamaa vallavolikogu kehtestas 2007. a. oktoobris DP raudbetoonelementide tehase rajamiseks Mõhküllal. Tegu oli ÜP-d muutvad DP-ga. M. Jaanikesing, kelle kinnistu asus 200 m kaugusel tulevase tehase alast, esitas DP menetluse käigus hulga ettepanekuid, millele ta kirjalikku vastust ei saanud. Maavanem üles jäänud vaidlusküsimusi nõuetekohaselt ei lahendanud. M. Jaanikesing vaidlustas DP kehtestamise otsuse lisaks eeltoodud põhjustele ka seepärast, et otsus oli motiveerimata. Riigikohus rahuldab kaebuse ja tühistas DP kehtestamise otsuse (esimese ja teise astme kohtud andsid õiguse vallale).

Riigikohtu seisukohad

Ettepanekutele ja vastuväidetele kirjaliku seisukoha esitamise nõue kindlustab neile piisava tähelepanu pööramise kohaliku omavalitsuse poolt ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele planeeringulahenduse osas. **Kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele alles avaliku arutelu käigus ning suulises vormis vastuste andmine seda samal tasemel ei taga ega ole seega planeerimismenetluse eesmärkide täitmiseks piisav.**

Küsimused-vastused: ettepanekute esitamise tähtaeg

? Ettepanekute esitamise aeg – kui viimane päev langeb pühapäevale, kas siis tuleb ettepanekute esitamise aega pikendada?

Sel juhul langeb tähtaeg iseenesest esmaspäevale – HMS § 33 lg 3 kohaselt kui menetlustähtaja lõpp ei lange tööpäevale, lõpeb tähtaeg esimesel tähtpäevale järgneval tööpäeval. Seega juhul, kui tähtajaks on määratud pühapäev, peab KOV arvestama, et ettepanekute ja vastuväidete esitamiseks on tegelikult aega sellele järgneva esmaspäevani.

Küsimused-vastused: ettepanekutele vastamine

? Kuidas peaks vastama muukeelsete inimeste kirjadele, nii et nad aru saaksid?

Keeleseadus sätestab, et asjaajamise keel riigiasutuses ja KOV-is on riigikeel ehk eesti keel. Keeleseaduse § 8 lg 4 kohaselt võib suulises suhtlemises riigiasutuste ja KOV teenistujatega kasutada ka võõrkeelt, mida need teenistujad oskavad. Kui kokkulepet ei saavutata, suheldakse tõlgi vahendusel ja kulud katab eesti keelt mittevaldav isik. Kui KOV-is on üle poole vähemusrahvustest püsielanikke, on igaljuhul õigus saada KOV asutustelt või KOV territooriumil tegutsevatelt riigiasutustelt infot ka selle vähemusrahvuse keeles. Seega – sõltuvalt sellest, kui palju teie KOV-is vähemusrahvustest elanikke on, tuleb vaadata, kas on kohustus neile nende oma keeles infot anda.

Küsimused-vastused: kooskõlastamine

? Kas kooskõlastuse võib anda teatud tingimustel (st kooskõlastuse andmisel märkida, et „kooskõlastatud tingimusel, et...“)?

Kui tingimuslik kooskõlastus tugineb näiteks mingile seadusesättele – öeldakse, et tingimuseks on planeeringu viimine selle sättega kooskõlla – siis sisuliselt öeldakse sellega, et tingimuse täitmata jätmisel on planeering seadusega vastuolus ja kooskõlastust sellele ei ole antud.

Kui vastuolule seadusega, seaduse alusel kehtestatud õigusaktiga või kehtestatud planeeringuga ei viidata, siis on Riigikohus¹¹ pidanud kooskõlastuse iseloomu soovituslikuks ja selles toodud tingimusi ei pea võtma siduvatena, vaid pigem soovituslikena.

Samas ei peaks tingimuslikku kooskõlastust andma, kuna tingimuslikud kooskõlastused võivad ajada asja segasemaks ja planeeringu lõplikku / täiendatud versiooni ei pruugi kooskõlastav asutus tingimusliku kooskõlastuse puhul ka näha.

¹¹ Vt Riigikohtu lahendit haldusajanduse nr 3-3-1-1-10 (<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-1-10>)



Kas on vajalik kahekordne kooskõlastamine Keskkonnaametiga - PlanS kohaselt enne kehtestamist, looduskaitse seaduse kohaselt enne vastuvõtmist?

PlanS § 17 lg 2 kohaselt peavad kooskõlastamised toimuma enne planeeringu vastuvõtmist. Looduskaitse seadus ei sätesta täpset aega, mil kooskõlastamine peab toimuma. Loogiline on kooskõlastada planeering enne vastuvõtmist PlanS kohaselt, kuna avalikustatavas lahenduses peavad olema läbi räägitud ka looduskaitse aspektid. Kui lahendus avalikustamise tulemusena muutub, tuleb planeering uuesti kooskõlastada.

DETAILPLANEERINGU KEHTESTAMINE

Hakates vormistama detailplaneeringu kehtestamise otsust, on õige aeg tagasi vaadata ka kogu menetlusprotsessile ning otsuses selgitada, kuidas selle otsuseni jõuti. Lisaks kõikidele juriidilistele nüanssidele, millega arvestama peab ja millest on juttu allpool, soovitage üle lugeda ka kaasamise hea tava tehtava otsuse valguses, et analüüsida, kui palju sellest rakendatud sai.

Soovitasime igal omavalitsusel koostada nn kaasamise tüüpkava (vt lk 16), kus sõnastatakse kaasamise hea tava põhimõtted kohalike olusid tundes paremini lahti. Seda kohalikku tüüpkava on hea täiendada iga osalusprotsessi järgselt, et saadud õppetunnid kaotsi ei läheks.

OTSUSE ÕIGUSPÄRASUSE EELDUSED

Planeeringu kehtestamise otsus on haldusakt, mille õiguspärasuse eeldused on sätestatud haldusmenetluse seaduses. Kokkuvõtlikult on HMS kohaselt haldusakti õiguspärasuse eelduseks, et:

- 1) haldusakt on antud pädeva haldusorgani poolt (HMS § 54),
- 2) haldusakt on antud kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas (HMS § 54),
- 3) haldusakt on proportsionaalne ja kaalutusvigadeta (HMS § 54),
- 4) haldusakt vastab vorminõuetele (§ 54),
- 5) haldusakt peab olema põhjendatud, kusjuures põhjendus on esitatud haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud (HMS § 56 lg 1),
- 6) haldusakti põhjenduses on märgitud haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus (HMS § 56 lg 2)
- 7) kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses on märgitud kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud (HMS § 56 lg 3),
- 8) haldusaktis on viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta (HMS § 57 lg 1).

PÄDEV HALDUSORGAN

Detail-ja üldplaneeringute kehtestamise üldine õigus tuleneb planeerimisseadusest ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest.

Planeeringute kehtestamise pädevus on kas KOV valitsusel või volikogul. KOV volikogu ainupädevuses on KOKS § 22 lg 1 punktide 31 - 33 kohaselt üldplaneeringuga seotud otsused ja menetlustoimingud, detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ja PlanS § 10 lõikes 6¹ nimetatud planeeringute kehtestamine. Ülejäänud puhkudel võib KOKS § 22 lg 2 kohaselt volikogu delegerida DP-dega seotud menetlusõigused ka valla- või linnavalitsusele.

Kui haldusakti andnud haldusorgan ei ole haldusaktis kirjas või ei ole haldusakti andnud pädev haldusorgan, on HMS § 63 lg 2 kohaselt tegu tühise haldusaktiga, mis on kehtetu algusest peale.

VORMINÕUDED

Otsus peab olema **kirjalikus vormis, selge ja üheselt mõistetav**. Kirjalikus haldusaktis märgitakse selle andnud haldusorgani nimetus, haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri, haldusakti väljaandmise aeg ning muud õigusaktiga ettenähtud andmed.

Näiteks haldusakti muutmine ja varasema haldusakti jõusse jätmise olukorras, kus muutmisega antakse sisuliselt uus haldusakt, ei ole selge ega üheselt mõistetav.

KEHTIVA ÕIGUSE ALUSEL JA SELLEGA KOOSKÕLAS

Selle nõude järgimine eeldab, et otsuse langetamise ajal vaadatakse üle, kas seadused, mille alusel otsus tehakse, kehtivad endisel kujul või on neid muudetud. Kui muudatus puudutab langetatavat otsust, tuleb vajadusel otsuse tegemine edasi lükata, et selle sisu muutunud seaduse nõuetega kooskõlla viia.

VIIDE OTSUSE VAIDLUSTAMISE VÕIMALUSTELE

Reeglina on otsustes välja toodud kohtuliku vaidlustamise võimalus, kuid on olemas ka kohtuväline võimalus esitada esmalt otsuse peale vaie. Otsuses tuleks ära märkida mõlemad. Vaidlustamisviite puudumist võib pidada haldusakti vaidlustamise tähtaja möödalaskmise mõjuvaks põhjuseks, kui tähtaja möödalaskmine on tingitud vaidlustamisviite puudumisest.

NÕUDED KAALUTLUSOTSUSELE

HMS § 4 lg 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust tuleb teostada **kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega**, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

VOLITUSE PIIRID

Planeeringu kehtestamine on KOV kaalutusotsus ehk teisisõnu on **KOV-I õigus ise otsustada**, kas planeering kehtestada või mitte. **Volituse piiridest** KOV organite vahel, st milline organ planeeringu kehtestada võib – kas KOV valitsus või volikogu, on juttu pädeva haldusorgani punkti all eespool. Kui planeeringule kohaldub **maavanema järelevalve** nõue, ei tohi planeeringut kehtestada enne kui järelevalveotsus on langetatud.

KAALUTLUSÕIGUSE EESMÄRK

Kaalutusõiguse eesmärgiks planeeringute kehtestamise puhul on otsus, milles on konkreetse planeeringu puhul arvestatud KOV arengut tervikuna ja mis hõlmab kõiki asjasepuutuvaid valdkondi (nt transport, sotsiaalobjektid, looduskeskkond) ja tasakaalustab neis kerkinud vastandlikke huvisid. Sisuliselt tuleb kaalutusõigust teostades järgida PlanS-s toodud ruumilise planeerimise üldpõhimõtteid.

KOOSKÕLA ÕIGUSE ÜLDPÕHIMÕTETEGA

Haldusõiguse üldpõhimõtete järgimise kohustus tähendab, et iga kaalutusotsus peab olema **kooskõlas proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja õiguskindluse põhimõttega**.

PROPORTSIONAALSUS

Põhiseaduse § 11 lause 2 sätestab, et õiguste ja vabaduste piiranguid võib kehtestada ainult siis, kui need on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. **Proportsionaalsuse testimisel hinnatakse:**

- **meetme kohasust** – haldusotsus peab olema oluline mingi eesmärgi saavutamiseks; see eesmärk peab olema legitiimne (seaduslik) ning meetme ja eesmärgi saavutamise vahel peab olema põhjuslik seos;
- **meetme vajalikkust** – tuleb hinnata, kas sama eesmärki oleks võimalik saavutada ka teiste vahenditega, mis puudutatud isikute huve vähem kahjustaks;
- **meetme mõõdukust** – saadav kasu peab olema oluliselt suurem kui puudutatud isikutele tekitatav kahju või muu koormav tagajärg.

Planeeringu puhul tuleb välja tuua, kas ja miks on planeeringu kehtestamine või kehtestamata jätmine KOV arengu seisukohalt vajalik. Kui planeeringuga riivatakse nt mõnede isikute huve, tuleb kaaluda, kas on võimalik sama eesmärki saavutada viisil, mis puudutatud isikute huve vähem kahjustaks. Mõõdukuse hindamise puhul tuleb planeeringuga kaasneva kahju ja kasuga seotud väiteid ka tõendada.

VÕRDNE KOHTLEMINE

Võrdse kohtlemise põhimõtte aluseks on põhiseaduse § 12. Isikute ebavõrdse kohtlemisega on tegu seal, kus vahetegemise aluseks on sattunud või teadlikult valitud mittekohtlane, st ebamõistlik kriteerium.

- Kõiki isikuid ei pea alati ühetaoliselt kohtlema, kuid **erinev kohtlemine** peab olema **mõistlikult põhjendatud** (vt Riigikohtu lahendit haldusajal nr 3-3-1-06-01).
- **Ebaõiget halduspraktikat ei pea võrdse kohtlemise eesmärgil jätkama** (vt Riigikohtu lahendeid haldusajal nr 3-3-1-53-04 ja 3-3-1-59-06).

ÕIGUSKINDLUS

Õiguskindluse põhimõte nõuab, et asutus oleks oma tegevuses järjekindel ja et kord antud haldusaktidele ja lubadustele saaks ka tulevikus tugineda. **Õiguspärane ootus** on isikul põhjendatult tekkinud usk et asutus käitub tulevikus teatud viisil, iseäranis, et asutus juhindub ka tulevikus oma varasematest otsustest.¹²

¹² Haldusmenetluse käsiraamat, p. 9.4.4.2., lk 289

OLULISED ASJAOLUD JA PÕHJENDATUD HUVID

Kaalutusõiguse oluliseks reegliks on ka see, et otsuse tegemisel tuleb **kaaluda kõiki olulisi asjaolusid ja põhjendatud huve**. Seejuures tuleb anda kaalutavatele huvidele **õige kaal**, kuna mingile huvile liiga suure või väikse kaalu andmine on käsitledav kaalutusõiguse nõuete rikkumisena. Kohtupraktikas on huvide kaalumise peensusi hästi selgitatud Riigikohtu poolt **Jämejala pargi kohtulahendis**.

Planeeringu puhul võivad **olulisteks asjaoludeks** nt olla tema mõju ülejäänud KOV arengule, seosed teiste planeeringute või arengukavadega, ala kaitseväärtus vms. Huvide väljaselgitamise üheks eelduseks on kindlasti õigeaegne ja efektiivne kaasamine.

OTSUSE MOTIVEERIMINE

Kirjalik haldusakt peab olema **kirjalikult põhjendatud**, kusjuures põhjendus peab olema esitatud **haldusaktis** või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud (nt haldusakti lisas). Põhjendustes tuleb lisaks planeeringu kehtestamise faktilistele ja õiguslikele alustele tuua välja ka **kaalutlused**, millest KOV on otsust tehes lähtunud. Läbi õiguslike ja faktiliste aluste saab isikule selgeks, miks just selline haldusakt tema suhtes anti (vt Riigikohtu lahendit haldusajal nr 3-3-1-49-08).

Haldusakti **põhjenduste hilisem esitamine**, näiteks kohtumenetluse käigus, ei muuda akti tagantjärele tõhusalt kontrollitavaks ning pole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused on samad, millest tegelikult lähtuti (vt Riigikohtu lahendit haldusajal nr 3-3-1-57-07).

Viitamise võimalus on mõeldud kasutamiseks olukordades, kus peaks teistes dokumentides sisalduvat infot ümber kirjutama. Sellele vaatamata on vajalik tuua ära **põhimõtteid**, sest kaalutlused ei saa reeglina sisalduda varasemates otsustes (vt Riigikohtu lahendit haldusajal nr 3-3-1-54-03).

Lähtuvalt õigusselguse põhimõttest peab **resolutsioon ehk otsustus olema eraldi sõnaselgelt väljendatud**, kuna haldusakti resolutsioon ja põhjendus peavad olema üheselt eristatavad (vt Riigikohtu lahendit haldusajal nr 3-3-1-49-08).

Riigikohtu lahendid seoses detailplaneeringu kehtestamise ja kehtestamata jätmisega



Riigikohtu 14.10.2003 otsus haldusasjas nr 3-3-1-54-03 Eesti Looduskaitse Seltsi, Tiina Timpmani, Henri Väre, Ülle Kuldkepi ja Aavo Pärnsalu kaebused Pärsti Vallavolikogu 21. augusti 2002. a otsusega nr 278 kehtestatud detailplaneeringu tühistamiseks

www <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-54-03>

Juhtum

Pärsti vallavolikogu algatas 2001. a. detsembris Justiitsministeeriumi taotlusel DP koostamise Viljandi Vangla ja Vanglate Keskaigla rajamiseks Jämejala külla psühhiaatrikliiniku kompleksi juurde. Pärsti vallavolikogu kehtestas planeeringu 2002. a. augustis. Planeeringu vaidlustasid Eesti Looduskaitse Selts ja neli eraisikut, kuna DP elluviimisel oleks oluliselt kannatada saanud Jämejala park ning asukohavalik, avalikkuse kaasamine, ettepanekute käsitlemine ja otsuse motiveerimine oli olnud puudulik. Riigikohtus planeeringu kehtestamise otsus tühistati.

Vanglakompleksi ehitamisega kaasnevad positiivsed mõjud tööhõivele ja ettevõtlusele ilmnevad riigis tervikuna ka siis, kui kompleksi ei ehitata Pärsti valda, vaid kuhugi mujale. **Riigikohus ei näe käesoleva asja materjalide pinnalt põhjendust, miks peaks keskkonna kui üldise õigushüve kahjustamisest saama kasu just Pärsti vald, kui vanglakompleks on kusagile Eestis eeldatavasti võimalik ehitada ka keskkonda säärasel ulatuses kahjustamata.** Kui tegelikkuses siiski eksisteerivad põhjused, mis sunnivad edendama majandust ja infrastruktuuri just Pärsti vallas (eriliselt madal elatustase antud vallas, suur tööpuudus vms), pidanuks volikogu need välja tooma.

Riigikohtu seisukohad

Planeeringu algataja poolt planeeringu ja selle lisadokumentide koostamisele kulutatud summad ei tohi kaalutusotsuse tegemisel takistada muude oluliste aspektide arvessevõtmist. Vastasel juhul oleks kahjustatud demokraatlik otsustusprotsess. Planeerimismenetluses järjest suuremaid kulutusi tehes oleks selliselt võimalik avaldada volikogule üha suuremat survet. Teised otsustamisel tähtsust omavad asjaolud omandaksid järjest väiksema kaalu.

Otsuses ei põhjendata, miks jäeti kompleksi nihutamise ettepanek arvestamata. Kirjades ettepaneku tegijatele vastati, et volikogus ei leidnud kompleksi nihutamine ega alternatiivse asukoha leidmine piisavalt toetust. Riigikohus nõustub ringkonnakohtuga, et osundatud põhjendus ei ole piisav. **Asjaolust, et ettepanek volikogus toetust ei leidnud, ei selgu, millistel kaalutlustel volikogu ettepanekut ei arvestanud. PES § 20 lg-st 2 tulenevalt on aga vajalik just sisuline põhjendus.** Ka demokraatlikult valitud esinduskogu ei või oma otsuseid teha meelevaldselt, vaid valikuid tuleb ratsionaalsete argumentidega põhjendada.

Riigikohtu seisukohad

Efektivsuse põhimõte ei saa õigustada täielikku loobumist motiveerimisest, nagu see on toimunud käesoleval juhul. Vaidlustatud otsuses ei ole ühtegi põhjendust. Volikogu oleks pidanud vaidlustatud otsuses esitama vähemalt kokkuvõtliku analüüsi kompleksi rajamisega kaasnevate positiivsete ja negatiivsete mõjude kohta.

Viitamine menetluses kogutud teiste isikute koostatud dokumentidele ei võimalda ei menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid **haldusakti andja kaalutlused**, ega sunni haldusorganit kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema.



Riigikohtu 06.11.2002 a. otsus haldusasjas nr 3-3-1-62-02 korteriühistu (KÜ) Tiiru Tosin kaebus Keila Linnavolikogu otsuse tühistamise ja detailplaneeringu kehtestamiseks kohustamise nõudes

www <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-62-02>

Juhtum

KÜ taotlusel algatati detailplaneering, mis pidi muuhulgas lahendama kortermaja ja selle kõrval asuva eramu juurdepääsu ja parkimise küsimused. Eramaja omanik nägi planeeringus ohtu, et kui tema majani viiv juurdepääsutee jääb kortermaja krundi piirese, võivad sealsed elanikud hakata parkima autosid nii, et tema ei pääse oma majale ligi. Maavanem ei rahuldanud eramaku poolt tõstatatud vaidlusküsimusi. KOV volikogu otsustas DP-t mitte kehtestada, kuna see on „vastuolus heade tavade ja kommetega“. KÜ taotles kohtus DP kehtestamata jätmise otsuse tühistamist ja KOV-i kohustamist DP-t kehtestama. Kohus küll rahuldab KÜ kaebuse, kuna otsus oli motiveerimata, kuid leidis, et KOV-i ei saa DP kehtestamiseks kohustada.

Riigikohtu seisukohad

PES § 24 lg 2 kohaselt kehtestab detailplaneeringu kohalik omavalitsus. KOKS § 22 lg 1 p 33 sätestab, et detailplaneeringu kehtestamine ja kehtetuks tunnistamine on kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuses. Nimetatud sätetest **ei tulene kohaliku omavalitsuse kohustus eelnevad menetluse etapid läbinud detailplaneering kindlasti kehtestada.** Isik ei saa õiguspärase ootuse põhimõttele tuginedes eeldada, et planeerimismenetluse eelmised etapid läbinud detailplaneering ka igal juhul kehtestatakse, kuid ta on õigustatud nõudma oma subjektiivsete avalike õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt.

Kui kohalik omavalitsus ei pea võimalikuks planeeringut kehtestada, peab otsus olema piisava põhjalikkuse ja selgusega õiguslikult ning faktiliselt motiveeritud. Kui tuginetakse määratlemata õigusmõistetetele (nagu nt heade kommete ja tavade vastasus), peab haldusorgan esitama tavapärasest põhjalikumalt (sisulise) motiivatsiooni, mis võimaldaks haldusakti adressaadil mõista akti sisu.



Riigikohtu 17.10.2007 otsus haldusajal nr 3-3-1-39-07 Härjapea Taarausuliste ja Maausuliste Koja kaebus Kunda Linnavolikogu 5. juuli 2006. a otsuse nr 21 tühistamiseks

www

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-39-07>

Juhtum

Kunda vallavolikogu algatas arendaja taotlusel 2003. a. Kunda hiemäel detailplaneeringu tuulepargi rajamiseks. DP kehtestati 2006. a. juulis. Planeeringu menetluses osales ka Härjapea Taarausuliste ja Maausuliste Koda, kelle ettepanekute arvesse võtmata jätmist ei põhjendatud, nagu ka DP-d tervikuna. Maavalla Koda taotles kohtus DP kehtestamise otsuse tühistamist ja Riigikohtus kaebus rahuldati.

Otsuse motiveerimise osas viitas kohus korduvalt Riigikohtu varasematele seisukohtadele Jämejala pargi kohtuasjas (3-3-1-54-03). Lisaks tõi kohus välja, et korrektne viide peab sisaldama informatsiooni selle kohta, **kus ja kuidas saab motiividega tutvuda** ning olema mahukamale materjalile viitamise puhul ka piisavalt täpne, et isik mõistaks, **milline osa dokumentidest kujutab endast haldusakti motivatsiooni**.

Riigikohtu
seisukohad

Haldusakti motiveeringuks ei saa pidada dokumenti, mida ei tehta teatavaks koos vaidlustatud haldusakti endaga, vaid mis pannakse üles haldusekandja kodulehele ilma, et sellele dokumendile oleks haldusaktis viidatud.

HMS § 56 vastaselt haldusakti **motiveerimata jätmise tähendab üldjuhul alati selle haldusakti õigusvastasust** ning on haldusakti tühistamise aluseks.



Riigikohtu 15.01.2009 otsus haldusajal nr 3-3-1-87-08 Malle Jaanikesingu kaebus Põltsamaa Vallavolikogu 18. oktoobri 2007. a otsuse nr 148 tühistamiseks.

www

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-87-08>

Juhtum

Põltsamaa vallavolikogu kehtestas 2007. a. oktoobris DP raudbetoonelementide tehase rajamiseks Mõhküllal. Tegu oli ÜP-d muutva DP-ga. M. Jaanikesing, kelle kinnistu asus 200 m kaugusel tulevase tehase alast, esitas DP menetluse käigus hulga ettepanekuid, millele ta kirjalikku vastust ei saanud. Maavanem ülesjäänud vaidlusküsimusi nõuetekohaselt ei lahendanud. M. Jaanikesing vaidlustas DP kehtestamise otsuse lisaks eeltoodud põhjustele ka seepärast, et otsus oli motiveerimata. Riigikohus rahuldab kaebuse ja tühistas DP kehtestamise otsuse.

Kohalik omavalitsus **ei ole õigustatud kehtestama DP-d, mis ei ole läbinud maavanema järelevalvemenetlust**. Kui seda tehakse, rikutakse oluliselt planeerimismenetluse norme.

Otsuses **puuduvad isegi põhimotiivid**. Samuti puuduvad otsuses viited muudele menetlusosalistele kättesaadavaile dokumentidele, milles sisalduv konkreetne informatsioon võiks endast kujutada osa planeeringu kehtestamise põhjendustest. Viidatavat **maavanema nõusolekut ei saa käsitleda KOV volikogu motiividega planeeringu kehtestamisel**.

Riigikohtu
seisukohad

Planeerimisotsuse **motiveerimisel ei saa haldusorgan piirduda üldsõnalise viitega avaliku huvi eksisteerimisele** näiteks piirkonda töökohtade loomiseks. 14. oktoobri 2003. a otsuses haldusajal nr 3-3-1-54-03 leidis kolleegium: "HMS § 4 lg-st 2 ja §-st 6 ei tulene, et kaalutusõiguse teostamisel peaks mõjutusi hindama igal juhul rahalises vääringus ja täpselt. /---/ Kuid mõjude hindamine ei või olla ka pelgalt oletuslik ja üldsõnaline. Eeldatavat positiivset mõju võivad kinnitada eksperdi hinnang, muud tõendid, haldusorgani teostatud majanduslik analüüs või senine praktiline kogemus. Samuti peab õige diskretsiooniotsuse tegemiseks olema võimalik selle mõju suurust hinnata ja kirjeldada vähemalt ligikaudselt."



Riigikohtu otsus 08.01.2009 haldusajal nr 3-3-1-66-08 Aivar Tamme (Tamm) kaebus Rae Vallavolikogu 21. augusti 2007. a otsuse nr 295 tühistamiseks ja Rae Vallavolikogule ettekirjutuse tegemiseks Rae vallas Kurna külas asuva Tamme kinnistu detailplaneeringu kehtestamise otsustamiseks

www

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-66-08>

Juhtum

Rae vallavolikogu algatas 2004 a. A. Tamme taotlusel DP Tamme kinnistu kruntideks jagamiseks. Pärast planeeringu avalikustamist tehti omanikule ettepanek sõlmida leping EhS §-s 13 sätestatud valla kohustuste ülevõtmiseks, kuid A. Tamm sellega ei nõustunud. Planeeringu käigus oli kinnistut läbivale valla teele (kruusatee) plaanitud tolmuvaaba kate. Rae vallavolikogu langetas seepeale DP kehtestamata jätmise otsuse, kuna eelarves puudusid vahendid DP elluviimise rahastamiseks. A. Tamm taotles kohtus otsuse tühistamist. Riigikohus lõplikku otsust ei langetanud, vaid saatis ringkonnakohtule asja uueks läbivaatamiseks. Samas võttis kohus mitmes küsimuses olulisi seisukohti.

Riigikohtu
seisukohad

Kohalik omavalitsus võib kehtestada sellise planeeringu, mis on realiseeritav, sealhulgas ka avalike teede, kommunikatsioonide ja muude infrastruktuuri objektide osas. Kohaliku omavalitsuse tagamiskohustus EhS § 13 tähenduses seondub vajadusega leida raha detailplaneeringukohaste teede ja tehnovõrkude rajamiseks. Kolleegium mõnab, et **kohalikul omavalitsusel rahaliste vahendite puudumine või mitteeraldamine detailplaneeringukohase infrastruktuuri väljaarendamiseks võib olla piisav alus detailplaneeringu kehtestamata jätmisel**.



Riigikohtu 07.05.2003 määrus haldusajast nr 3-3-1-31-03 Jaak Vaheri, Anne Rehkalti, Luule Velleste ja Hillar Taamali kaebus Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2000. a määruse nr 452 peale

www

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-31-03>

Juhtum

Pirita jõeoru maastikukaitseala (MKA) kaitse-eeskirja muudatusega 2000. a. detsembrist lubati Kalmuse tee piiranguvööndis elamu- ja sotsiaalehitust. Varem oli alal lubatud puhkeotstarbeline äri- ja sotsiaalehitus. Pirita elanikud esitasid Vabariigi Valitsuse määruse peale 2002.a. mais tühistamiskaebuse. Samaaegselt kohtumenetlusega oli käimas ka DP menetlus, mille käigus inimesed saidki teada, et MKA piiranguvööndisse on lubatud rajada elamuid. Kuigi antud kohtumenetluses ei vaidlustatud DP-d, võttis kohus ka planeeringumenetlust puudutava seisukoha. Vt ka Tallinna volikogu otsust planeeringu kehtestamata jätmise kohta: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=95739>

Riigikohtu seisukohad

Planeeringu kehtestamine on diskretsiooniotsus. Linnal võib nii keskkonna kaitsmise kui ka puhkeala säilitamise motiivi näol olla **küllaldane alus keelduda planeeringu vastuvõtmisest**, seda enam, et tegemist on looduskaitsealaga.

Küsimused-vastused: detailplaneeringu kehtestamise motiveerimine



Kui keegi vastu ei ole ja DP osas avalikustamist tegema ei peagi, sest keegi pole vastuväiteid esitanud, siis mida peab DP kehtestamise otsuses motiveerima?

Kuigi avaliku väljapaneku ajal ei ole seisukohti esitatud, tuleb KOV-l endal ikkagi hinnata erinevaid asjaolusid ja põhjendatud huve, mistõttu planeeringulahendust tuleb ikkagi selle pilguga hinnata, kelle huvisid ta mõjutada võib. Inimestel ei pruugi olla võimalust ja oskusi osaleda menetluses, aga planeering hakkab neid ikkagi mõjutama. Juhul, kui selgeid huvigruppe näha ei ole, tuleks lühidalt põhjendada planeeringu lahendust just linna/valla arengu seisukohalt – kas see on ÜP-ga kooskõlas ja kuidas see aitab kaasa üldplaneeringu elluviimisele, ning kui see muudab üldplaneeringut, siis miks peetakse vajalikuks arengusuundi DP-ga muuta.



Kui DP otsusele lisatakse motivatsioon peale kehtestamist (nt nn Laguja prügilal juhumi puhul), kas siis hakkab vaidlustamistähtaeg uuesti kulgema?

Üldjuhul ei peeta motivatsiooni lisamist otsusele otsuse muutmiseks haldusakti muutmise tähenduses. Laguja prügilal juhumi puhul oli sel teemal kohtulik vaidlus ja Nõo valla esindaja ise leidis, et tegu oli uue otsusega, mis tühistas varasema detailplaneeringu kehtestamise otsuse – seetõttu hakkas jooksma ka uus kaebetähtaeg.

Ringkonnakohus on nt Ess-soo kaitseala moodustamata jätmise kohtuvaidluses, kus samuti lisati otsusele motivatsioon pärast otsuse vaidlustamist halduskohtus, leidnud, et haldusakti motivatsiooni muutmise (täiendamine), kui sellega ei kaasne otsuse resolutsiooni muutmist, haldusakti kehtivuse seisukohalt õiguslikku tähendust ei oma.

Küsimused-vastused: pärast detailplaneeringu kehtestamist...



Kuidas DP-s sätestatud tingimusi edasi rakendatakse?

DP tingimusi peab arvestama EHS § 19 lg 1 p 1 kohaselt ehitusprojekti koostades, KOV peab ehitusloa menetluses jälgima projekti vastavust planeeringule ning kui ehitusloa detailplaneeringule ei vasta, on see EHS § 24 lg 1 p 1 kohaselt alus ehitusloa väljastamisest keeldumiseks. Samuti tuleb DP tingimusi jälgida kasutuslubade andmisel.

DP kehtestamisel tuleks KOV-l endal jälgida, et kehtestatud tingimused oleksid reaalselt rakendatavad ning KOV saaks edasiste haldusaktide või muu tegevuse käigus neid arvestada. Kui see nii ei ole, võib juhtuda, et DP-s kehtestatud keskkonnatingimused ei ole piisavad negatiivse mõju leevendamiseks ning DP kehtestamise otsus ei pruugi seetõttu õiguspärane olla.

