



ANALÜÜS
AJUTISE PLANEERIMIS- JA EHTUSKEELU KEHTESTAMINE
VIIMSI VALLA HALDUSTERRITOOORIUMI ÜLDPLANEERINGU
KOOSTAMISEL



Koostaja: Endrik Mänd
peaarhitekt
planeeringute osakond

2023

SISUKORD

1.	SISSEJUHATUS	3
2.	AJUTISE PLANEERIMIS- JA EHITUSKEELU KEHTESTAMISE ALUS	4
3.	AJUTISE PLANEERIMIS- JA EHITUSKEELU KEHTESTAMISE EESMÄRK	4
4.	AJUTISE PLANEERIMIS- JA EHITUSKEELU KEHTESTAMISE ULATUS	5
5.	AJUTISE PLANEERIMIS- JA EHITUSKEELU KEHTESTAMISE MÕJU	8
5.1.	Mõju kogukonnale	8
5.2.	Mõju kinnistuomanikele	8
5.3.	Mõju valla struktuuriüksustele	8
6.	AJUTISE PLANEERIMIS- JA EHITUSKEELU KEHTESTAMISE RISKID	9
6.1.	Menetluslikud riskid	9
6.2.	Õiguslikud riskid	9
7.	ETTEPANEK AJUTISE PLANEERIMIS- JA EHITUSKEELU KEHTESTAMISEKS	10
	LISA	



Kertu Vahemets ©

1. SISSEJUHATUS

[Viimsi Vallavolikogu 15.02.2022 otsusega nr 9](#) algatati Viimsi valla haldusterritooriumi üldplaneeringu koostamine eesmärgiga määratleda kogu valla territooriumi tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtted ja suundumused, millest edaspidi lähtutakse maakasutuse ja ehitustingimuste seadmisel.

Üldplaneeringu lähteseisukohtade eelnõu koostamiseks korraldati 2022. aasta 11. märtsist 03. aprillini kestnud veebipõhine kaasamisküsitlus, millele laekus kokku 830 vastust. Kaasamisküsitluse tulemuste kohta ilmus ajalehes Viimsi Teataja põhjalik [artikkel](#) koos kommentaaride ja selgitustega. Sama aasta sügisel valmis [Viimsi elanike rahulolu-uuring 2022](#), mis on samuti oluliseks sisendiks uue üldplaneeringu koostamisel.

Üldplaneeringu lähteseisukohtade eelnõu avalik väljapanek toimus 2022. aasta 24. oktoobrist 20. novembrini ja väljapaneku tulemuste avalik arutelu 18. novembril 2022. [Viimsi valla haldusterritooriumi üldplaneeringu lähteseisukohtade eelnõu](#), mida täpsustati ja täiendati avalikul väljapanekul saadud tagasisidet arvestades, valmis 2023. aasta veebruaris ning on aluseks üldplaneeringu koostaja leidmiseks korraldatud riigihanke läbiviimisel.

Uue üldplaneeringu kehtestamiseni lähtutakse valla ruumilise arengu ja ehitustegevuse suunamisel, sealhulgas detailplaneeringute koostamisel ning projekteerimistingimuste ja ehituslubade andmisel, üldplaneeringutest, mis on kehtestatud ajavahemikul 1997 – 2011 ning mille ajakohasus on osaliselt ammendunud.

Olukorras, kus algatatud üldplaneeringu lähteseisukohad on vastuolus kehtivates üld- ja teemaplaneeringutes seatud tingimustega, on kohalikul omavalitsusel lubatud uue üldplaneeringu koostamise ajaks kehtestada planeeringualal ajutine planeerimis- ja ehituskeeld.

2. AJUTISE PLANEERIMIS- JA EHITUSKEELU KEHTESTAMISE ALUS

Nõuded ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamiseks üldplaneeringu koostamisel on sätestatud [planeerimisseaduse §-s 79](#).

Üldplaneeringu koostamise korraldaja (vallavolikogu) võib kehtestada üldplaneeringu koostamise ajaks planeeringualal või selle osal ajutise planeerimis- ja ehituskeelu, kui koostatava planeeringuga kavatsetakse muuta planeeringuala kohta varem kehtestatud kasutamise- ja ehitustingimusi.

Keelata võib üld- ja detailplaneeringute kehtestamise, ehitise püstitamiseks ehitusloa andmise, projekteerimistingimuste andmise ning katastriüksuse senise sihtotstarbe andmise.

Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu võib kehtestada kuni kaheks aastaks ning põhjendatud juhul võib keelu kehtivust pikendada nelja aastani.

Keeld ei laiene ehitamisele, milleks on antud ehitusloa või millest on teatatud enne ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamist, ning ehitiste ehitamisele, milleks teatamine ega ehitusloa andmine ei ole nõutav.

Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise kavatsusest ja põhjustest tuleb teavitada tähtkirjaga isikuid, kelle kinnisaja suhtes keeldu kohaldatakse, ja vajadusel isikuid, keda keeld võib puudutada, hiljemalt 14 päeva enne keelu kehtestamist.

Vallavolikogu kehtestab ajutise planeerimis- ja ehituskeelu ning sellest teavitatakse tähtkirjaga keelualuse kinnisaja omanikku, maakatastri pidajat ning vajaduse korral isikut, keda keeld võib puudutada, seitsme päeva jooksul keelu kehtestamise päevast arvates.

3. AJUTISE PLANEERIMIS- JA EHITUSKEELU KEHTESTAMISE EESMÄRK

Koostatava Viimsi valla haldusterritooriumi üldplaneeringu lähteseisukohtade eelnõus on järgmiseks paarikümneks aastaks seatud valla arengusuunad ja ruumiloome põhimõtted, mille sõnastamisel lähtuti selleks korraldatud küsitluse ning elanike rahulolu-uuringu tulemustest.

Viimsi elanike peamisteks ootusteks on:

- roheluse ja metsade säilitamine;
- rannaalade parem kasutamine ja neile juurdepääsude tagamine ning supluskohtade ja rannapromenaadi rajamine;
- kergliiklus- ja jalgrattateede ehitamine; parkide ja haljasalade rajamine;
- sportimisvõimaluste laiendamine ning küladesse staadionite ja spordiväljakute rajamine;
- hooletusse jäetud kruntide ja hoonete arendamiseks eelduste loomine;
- teenuskeskkonna, näiteks erinevate poodide, toitlusasutuste, ilu- ja vabaajateenuseid pakkuvate ettevõtete, arendamiseks eelduste loomine;
- ettevõtluse arengu, sealhulgas uute töökohtade loomise, soodustamine; kooli- ja lasteaiakohtade pakkumine;
- vallasisese ja piiriülese ühistranspordi parem korraldamine ja tasuta „pargi-ja-reisi“ auto- ja jalgrattaparklate ehitamine;
- Viimsi keskuse arendamine ja peatänava rajamine;
- noorte ajaveetmise võimaluste parendamine;
- detailplaneeringute kehtestamise üle tugevama kontrolli kehtestamine;
- valla elanike arvu soovitava piirmäära kokku leppimine;
- kohaliku kultuuri ja identiteedi arendamine, kogukonnatunde tekitamine, maine kasv.

Üldplaneeringu [tööde teostamise ajakava](#) kohaselt valmib uue planeeringu ruumilist põhilahendust käsitlev eskiis 2025. aasta septembris. Samas tuleb tõdeda, et mitmel juhul ei ole kehtivate üld- ja teemaplaneeringute tingimused kooskõlas kogukonna ootuste ning seatud arengusuundade ja ruumiloome põhimõtetega või on planeeringulahendused liiga üldised, et tagada piirkonna terviklik ja jätkusuutlik ruumiline areng.

Vastuolud kehtivate planeeringutingimuste ning seatud arengueesmärkide vahel on asukohast või kindlast juhust tulenevalt erineva kaaluga. Kui eesmärgiks on seatud elamuehituse intensiivsuse piiramine, on oluline vahe, kas uusi elamuid soovitakse rajada väljakujunenud hoonestusega elamualadele või hoonestamata haljasmaadele, mis on kehtivas planeeringus näidatud perspektiivse elamuehituse reservaalana. Samuti on keeruline langetada adekvaatseid kinnistupõhiseid ruumiotsuseid piirkonnas, millest soovitakse kujundada terviklik, mitmekesine ja hästi ühendatud keskuseala koos peatänava, väljakute ja parkidega, kui kehtivas planeeringus on see ala jagatud eraldiseisvateks kindla maakasutuse juhtotstarbega osadeks. Kõnealused näited pole ammendav loetelu, kuid on piisavad, et kirjeldada olukorrad, millistel juhtudel on vajalik ajutist planeerimis- ja ehituskeeldu kavandada.

Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine on just sobiv ja kohane vahend, et vajadusel huvigruppidele selgitada uue üldplaneeringu koostamise aluseks olevaid valla arengusuundi ja ruumiloome põhimõtteid ning anda aega aruteludeks, et otsida konfliktolukordadele – näiteks, kui ühelt poolt on ootus laiendada tiheasustusalasid seni hoonestamata rohealade arvelt, teisalt aga kaitsta metsaalasid ja väärtuslike maastike ning luua eeldusi rohevõrgustiku arendamiseks ja elurikkuse suurendamiseks – parimaid ruumilisi lahendusi, mis võimalusel arvestaks kinnistuomanike huvidega, eeldusel, et need on tasakaalus kogukonna ootuste ning väljakujunenud väärtustega. Ajutine planeerimis- ja ehituskeeld võimaldab seda eesmärki saavutada.

Keerukamatele aladele ja juhtudele kaheks aastaks ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise eesmärgiks on vältida alusandmete või ruumianalüüsi vähesusest tingitud planeerimisvigu ja menetlustoiminguid, mille alustamise eeldusena lähtutakse tänaseks ajakohasuse kaotanud alusdokumentidest ning mille lõpptulemus ei osutu seetõttu suure tõenäosusega taotlejale soodsaks. Kokku hoitav haldusressurs on otstarbekas suunata uue üldplaneeringu koostamisse, eelkõige kaasamistoimingutesse, mille eesmärgiks on era- ja avalike huvide arvestamine ja tasakaalustamine.

4. AJUTISE PLANEERIMIS- JA EHITUSKEELU KEHTESTAMISE ULATUS

Ajutine planeerimis- ja ehituskeeld on otstarbekas kehtestada ulatuses, mis on vajalik ja piisav seatud eesmärkide saavutamiseks, ent riivaks samas võimalikult vähe puudutatud isikute õigusi.

Planeerimisseaduse § 79 lõike 2 kohaselt võib ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtimise ajal planeeringualal või selle osal keelata:

- üld- ja detailplaneeringu kehtestamise;
- ehitise püstitamiseks ehitusloa andmise;
- projekteerimistingimuste andmise;
- katastriüksuse senise sihtotstarbe muutmise.

Lähtudes proportsionaalsuse põhimõttest ei ole otstarbekas rakendada keeldu üldplaneeringu planeeringualal täies ulatuses. Näiteks juhul, kui perspektiivsele väikeelamute maale hajaasustusviisil jääb hoonestamata elamumaa sihtotstarbega katastriüksus, millele rakendatakse ajutist planeerimis- ja ehituskeeldu elamu ehitamise vältimiseks, siis puudub vajadus keelata ka katastriüksuse senise sihtotstarbe muutmist, samal ajal kui kõrval asuva maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksuse puhul on see põhjendatud. Samas keskuse alal, kus eesmärgiks on terviklikult läbimõeldud kõrgetasemelise elukeskkonna loomine, võib keelu kehtestamine takistada ka arenguid, mis on kooskõlas koostatava üldplaneeringu eesmärkidega. Näiteks on keskuse alal otstarbekas korraldada ehitustegevust terviklikku asula osa (näiteks kvartalit vms piiritletud ala) hõlmava detailplaneeringu alusel ning põhjendatud on keelduda projekteerimistingimuste andmisest hoone püstitamiseks või laiendamiseks üle 33% olemasolevast mahust planeeringut koostamata. Samal ajal puudub paljudel juhtudel objektiivne vajadus keelduda projekteerimistingimuste andmisest olemasolevate hoonete väikesemahuliseks laiendamiseks või katastriüksuse sihtotstarbe muutmise lubamisest.

Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamist tuleb kaaluda eelkõige aladel ja juhtudel, mille puhul on tavapärasest kõrgem eeldus, et uue üldplaneeringu koostamise ajal soovitakse asuda ellu viima kehtivate üld- ja teemaplaneeringute kohaseid lahendusi, mis ei ole enam kooskõlas valla arengusuundade ja ruumiloome põhimõtete ning ei vasta kogukonna ootustele. Keelu rakendamine ei ole vajalik juhtudel, kui ebasoovitavat planeerimis- ja ehitustegevust on võimalik vältida tuginedes kehtestatud üld- ja teemaplaneeringutele. Näiteks puudub vajadus seada keeld maatulundusmaa või üldmaa sihtotstarbega katastriüksustele, mille üldplaneeringu kohane juhtotstarve on erinevat tüüpi haljasmaa, hoonestamise võimaluseta.

Ajutist planeerimis- ja ehituskeeldu on otstarbekas rakendada eelkõige eraomandis olevatele kinnistutele, sest kehtivate planeeringute elluviimine enne uue üldplaneeringu kehtestamist on eelkõige kinnistuomanike erahuvides. Siiski võib teatud juhtudel osutada vajalikuks keelu seadmine ka riigimaale, kui on põhjust eeldada, et see võidakse lähitulevikus eraomandisse võõrandada. Munitsipaalomandile keelu rakendamine ei ole vajalik, sest vald lähtub selletagi planeerimis- ja ehitusvaldkonna suunamisel enda seatud arengueesmärkidest ja ruumiloome põhimõtetest.

Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise ruumilise ulatuse väljaselgitamiseks on võetud aluseks Viimsi valla mandriosa üldplaneeringu kehtestatud muudatustega koondkaart, mis sisaldab muuhulgas Äigrumäe küla, Laiaküla küla ja osaliselt Metsakasti küla üldplaneeringu ning kumbagi üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute andmeid.

Viimsi valla mandriosa üldplaneeringu kehtestatud muudatustega koondkaart kajastab 28.02.2022 seisuga. Analüüsi koostamisel on arvesse võetud pärast koondkaardi valmimist kehtestatud detailplaneeringuid. Menetluses olevate detailplaneeringute puhul tuleb iga planeeringu koostamisel eraldi hinnata, kas pakutud ruumilised lahendused on kooskõlas või kooskõlla viidavad koostatava üldplaneeringu aluspõhimõtetele. Kolmel juhul on analüüsis välja toodud katastriüksuste kohta koostatud detailplaneering, mis on valla poolt vastu võetud. Nendel juhtudel võib vald leida, et ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine ei ole põhjendatud või näiteks pidada vajalikuks otsustada ehituskeelu kehtestamine sõltuvalt avaliku väljapaneku tulemustest.

Viimsi valla mandriosa üldplaneering ei hõlma valla saari. Kuigi uus üldplaneering koostatakse kogu valla territooriumi kohta, tuleb nentida, et valla saared on asustusüksustena eriolulised ning nende ruumilise arengu vajadused poolsaarega võrreldes küllaltki unikaalsed. Ühest küljest on saartel juhtude arv, mille puhul keelu kehtestamist kaaluda, väga väike. Teisalt on saarte ruumispetsiifikat arvestades iga juht pigem erinev, mis eeldab vajadusel objektipõhist lähenemist. Sama kehtib ka Viimsi poolsaare rannaalade kohta. Arvestatav osa mereäärsetest kinnistutest kuulub vallale või riigile. Suurem osa eraomandis olevatest kinnistutest on juba hoonestatud või hõlmatud hoonestust lubavasse detailplaneeringusse ning neile kehtivad rannaalade kaitseks seatud seadusejärgsed piirangud. Seega on mereäärsete avalike alade võrgustiku arendamine koos supelrandade ja väikesadamatega ning piisavate juurdepääsude ja teenindava taristuga seotud asukohaspetsiifiliste lahendustega, mille puhul keelu kehtestamine ei looks olulist lisaväärtust. [Seetõttu on menetluslikku otstarbekust silmas pidades mõistlik loobuda ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamisest valla saartele ning poolsaare rannaaladele.](#)

Peamine vastuolo kehtiva üldplaneeringu ning koostatava üldplaneeringu lähteseisukohtade vahel seisneb vaates ehitatud keskkonna laiendamisele looduskeskkonna arvelt, mis muuhulgas seostub otseselt valla valitud arengusuunaga elanike juurdekasvutempo piiramiseks. Viimsi valla mandriosa üldplaneering koostati ajal, mil valla elanike juurdekasv oli kiire, ning sellega kaasnes arendussurve varem hoonestamata alade täisehitamiseks. Lisaks uutele elamualadele nähti planeeringus ette ka mitmeid ehitamiseks mõeldud reservalasid, sealhulgas perspektiivne väikeelamute maa hajaasustusviisil (EHR), väikeelamute reservmaa (EVR), tootmise reservmaa (TR / TkR) ning äri- ja büroohoonete reservala (BR). Täna on üldplaneering selles osas ellu viidud ja mitmed nendel aladel asuvad maaüksused ka hoonestatud. [Kuna võib eeldada, et koostamisel oleva üldplaneeringu koostamisel tehakse ettepanek tänaste hoonestamata reservmaade hoonestamata jätmiseks, siis on otstarbekas konfliktalale jäävatele hoonestamata või osaliselt hoonestatud katastriüksustele kehtestada ajutine planeerimis- ja ehituskeeld.](#)

Viimsi valla üldplaneeringu teemaplaneeringus „Viimsi valla üldiste ehitustingimuste määramine. Elamuehituse põhimõtted“ määrati muuhulgas vähimad lubatud suurused uutele üksikelamute kruntidele. Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise kontekstis on oluline hinnata, kas teemaplaneeringule viidates võidakse jõuda järeldusele, et vald on valmis kaaluma üksikelamute planeerimist ja ehitamist ka

aladele, kus see kehtivates üldplaneeringutes ette ei ole nähtud? Kuna üksikelamu kruntide vähim lubatud suurus on määratud kogu Viimsi poolsaare ulatuses, sealhulgas ka näiteks rohevõrgustiku tuumalale (15 000 m²), siis võib järeldada, et teemaplaneeringu regulatsioon rakendub vaid juhul kui uued üksikelamu krundid moodustatakse üldplaneeringu või seda muutva detailplaneeringu kohaselt. [Seega ei sisalda teemaplaneering sätteid, mis tingiksid vajaduse nende rakendamise peatamiseks kehtestada ajutine planeerimis- ja ehituskeed.](#)

Teiseks oluliseks Viimsi valla mandriosa üldplaneeringu teemaplaneeringuks on „Miljööväärtuslikud alad ja rohevõrgustik“. Rohevõrgustiku säilitamine ning laiendamine ning tuumalade ja haljastute parem omavaheline sidumine on üks koostatava üldplaneeringu prioriteete. Teemaplaneeringu näol on tegemist üldplaneeringut kitsamas valdkonnas täpsustava planeeringuga. Seega ei saa planeeringulahenduse erinevuste korral pidada üldplaneeringut ja seda täpsustavat teemaplaneeringut teineteisega vastuolus olevaks, vaid ülimuslikuks tuleb pidada hilisema teemaplaneeringuga sätestatud muudatusi. Üldiselt on valla rohealad ning nende arenguvõimalused teemaplaneeringuga hästi kaitstud. Võimalikud konfliktikohad jäävad reserveeritud rohevõrgustiku puhveraladele ning rohevõrgustiku koridori arengusuuna aladele. Mõlemal juhul on tegemist osaliselt hoonestatud aladega, millel kehtib nii üldplaneeringu kohane juhtotstarve kui ka teemaplaneeringu kohane tsoonimääratlus. Teemaplaneeringu põhimõtetest lähtudes tuleb nendel alade planeerimisel ja ehitamisel leida igal üksikul juhul sobiv lahendus, mis muuhulgas tagab rohevõrgustiku toimimise parimal võimalikul viisil. [Täna ei ole põhjust eeldada, et see põhimõte koostatavas üldplaneeringus oluliselt muutuks, mistõttu otstarbekusest ja proportsionaalsusest lähtuvalt puudub vajadus nendel aladel ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamiseks.](#)

Sarnastel eelnevalt kirjeldatud põhjustel ei ole ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine põhjendatud ka Viimsi valla mandriosa üldplaneeringu kehtestatud muudatustega koondkaardil märgitud põllu- ja metsamajandusmaa (MP | MM), puhkeotstarbelise maa (AP | APR), haljasmaa (H), loodusliku rohumaa (AH) juhtotstarbega aladel.

Koostatava Viimsi valla haldusterritooriumi üldplaneeringu üheks ülesandeks on määrata tõmbekeskuste alad, sealhulgas vallakeskuse ala Haabneeme alevikus, ning koostada neile ehitustingimused, mis tagaksid nende alade sidusa ja tervikliku arengu. Üldplaneeringu eesmärgiks on ühest küljest piirata elamuehituse mahtu, teisalt arendada keskusealaid, et luua valla elanikele uusi teenuseid, töökohti ja vabaajaveetmise võimalusi. Keskusalade esmane määratlemine ning neile ajutise planeerimis- ja ehituskeelu seadmine võimaldaks peatada detailplaneeringute kehtestamise ja ehituslubade väljastamise üksikute maaüksuste kaupa selleks, et eelnevalt saaks koostada alale tervikliku ning kogukonna ootuste vastava ruumilahenduse. Samas tuleb arvestada, et see takistaks ka võimalikku planeerimis- ja ehitustegevust, mis on kooskõlas uue üldplaneeringu koostamise aluseks olevate valla arengusuundade ja ruumiloome põhimõtetega. Teiseks argumendiks on tulevastele keskusealadele jäävate katastriüksuste suur arv, mille suhtes keeld rakenduks ning kehtestatud üldplaneeringuga seotud objektiivsete kriteeriumite puudumine valiku ahendamiseks. [Eeltoodust tulenevalt ei ole otstarbekas eeldatavatele keskuse aladele \(ka need, kus asuvad alad, mis on kasutusest välja langenud või olnud varasemalt hoonestatud\) kehtestada ajutist planeerimis- ja ehituskeeldu. Kuid aladele, mis on kõrghaljastatud või haljasmaad, on mõistlik ajutist planeerimis- ja ehituskeeldu rakendada, sest tegu on hoonestamata reservaladega, mis jäävad keskusalale.](#) Samas on koostatava üldplaneeringu eesmärke silmas pidades põhjendatud keskuse alade (mis jäävad planeerimis- ja ehituskeelust välja) planeerimis- ja ehitustegevuse korraldamisel juhinduda järgmistest põhimõtetest:

- detailplaneeringu algatamisel eelistatakse suurema tervikala planeeringu koostamist nn ühe-krundi-planeeringu koostamisele;
- detailplaneeringute lähtetingimuste ja projekteerimistingimuste koostamisel suunatakse planeerijaid ja projekteerijaid eelistama lahendusi, milles ei likvideerita kõrghaljastust ja panustatakse haljastuslahenduse kvaliteeti;
- detailplaneeringute lähtetingimuste ja projekteerimistingimuste koostamisel suunatakse planeerijaid ja projekteerijaid eelistama lahendusi, milles luuakse sidusat, ligipääsetavat ja kõrgetasemelist avalikku ruumi.

5. AJUTISE PLANEERIMIS- JA EHITUSKEELU KEHTESTAMISE MÕJU

Avalikest huvidest lähtudes on ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise mõju kaudse iseloomuga. Otseselt puudutab keelu kehtestamine isikuid, kellele kuuluvatele kinnistutele keeld rakendub. Samuti on ootuspärane, et keelu kehtestamise tulemusena muutub valla struktuuriüksuste menetlusesse tulevate ülesannete jagunemine.

5.1. Mõju kogukonnale

Lähtudes ulatusest, puudub ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamisel otsene riivav mõju avalikkusele – pigem vastupidi – keelu kehtestamine toetub eelkõige just kogukonna väljendatud ootustele, mis väärivad avaliku huvina kaitsmist. Keelu kehtestamine annab kogukonnale selge sõnumi, et kuigi uus üldplaneering on alles koostamisel, on juba asutud suunama valla ruumilist arengut, rakendades sihipäraselt ja järjepidevalt üldplaneeringu lähteseisukohtade eelnõus seatud ruumiloome põhimõtteid. Eelduslikult tõstab see üldist usaldust üldplaneeringu koostamise protsessi (sealhulgas kaasamise läbiviimise ja kogutava tagasisidega arvestamise), lõpliku ruumilahenduse ning hilisema rakendamise suhtes.

5.2. Mõju kinnistuomanikele

Kahtlemata riivab ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine kõige enam keelu rakendusala jäävate kinnistute omanike õigusi. Olenevalt keelu ulatusest võib see tähendada detailplaneeringu koostamise, uue hoone püstitamiseks ehitusloa andmise või projekteerimistingimuste andmise menetluse peatamist või menetluse alustamisest keeldumist, aga ka katastriüksuse sihtotstarbe muutmiseks nõusoleku andmisest keeldumist, kahe kuni nelja aasta kestel. Kui detailplaneeringu eesmärki ja eeldatavat menetlusaega arvestades ei ole selline piirang ülemäära koormav, siis näiteks projekteerimistingimuste andmise või katastriüksuse sihtotstarbe muutmiseks nõusoleku andmise peatamine võib otseselt mõjutada kinnistuomanike plaane omandi kasutamiseks lähitulevikus.

Positiivse mõjuna võib välja tuua asjaolu, et ehituskeelu kehtestamisega juhitakse täiendavalt kinnistuomanike tähelepanu võimalusele, et uue üldplaneeringu koostamisel kaalutakse nende omandit puudutavas osas kehtivate ehitustingimuste muutmist. See võimaldab neil soovi korral seista oma huvide eest ja olla kaasatud üldplaneeringu ruumilahenduste koostamisse.

Samuti on tõenäoline, et keelu kehtivuse ajal kaalutakse tavapärasest põhjalikumalt erinevaid ruumilisi lahendusi, mille tulemusena saavad osapooled selgema ettekujutuse kavandatavast elukeskkonnast ning see omakorda loob eeldused erinevate menetluste sujuvamaks ja kiiremaks läbiviimiseks pärast ajutise planeerimis- ja ehituskeelu ammendumist.

5.3. Mõju valla struktuuriüksustele

Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise mõju valla struktuuriüksustele on tõenäoliselt erinev. Kuna tegemist on üldplaneeringu koostamisega seotud menetlusega, siis puudutab keelu kehtestamine kõige otsesemalt planeeringute osakonda, kelle ülesandeks on üldplaneeringu koostamise korraldamine ja keskkonnaosakonda, kelle ülesandeks on üldplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise koordineerimine.

Eeldada võib, et ehituskeelu kehtestamine toob kaasa järelepärimisi, millele vastamine kuulub eelkõige kantselei ja planeeringute osakonna, aga ka avalike suhete osakonna, pädevusse. Samuti on oodata, et kinnistuomanikud, kelle tähelepanu juhitakse keelu kehtestamisega täiendavalt nende huvide võimalikule riivele, osalevad aktiivsemalt üldplaneeringu koostamises. Sellega kaasneb tõenäoliselt teatav täiendav koormus üldplaneeringu ruumilahenduste koostamisele ja kaasamistoimingute läbiviimisele, samuti keskkonnamõju strateegilisele hindamisele.

Menetlused, mille kohta ajutine planeerimis- ja ehituskeeld rakendub, jäävad planeeringute osakonna ning ehitus- ja kommunaalosakonna pädevusse. Nende menetluste osas on samuti oodata järelepärimiste kasvu, ent teisalt peaks keelu rakendumise kestel halduskoormus osaliselt ka vähenema, kuna osa menetlustest peatatakse või neid üldse ei alustatagi.

Väljastada ei saa ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise korralduse vaidlustamist kohtus. Sellega kaasneks täiendav koormus õigusosakonnale.

Positiivse mõjuna saab välja tuua asjaolu, et keelu kehtestamisega välditaks eelkõige keerukamaid menetlusi, mille puhul näiteks kehtestatud üld- ja teemaplaneeringutes sätestatud tingimused on vastuolus uue üldplaneeringu lähteseisukohtade eelnõus seatud valla arengusuundade ja ruumilooime põhimõtetele. Sellised menetlused on ressursimahukad, põhjustavad palju vaidlusi (sealhulgas õiguslikku laadi) ning lõppevad suure tõenäosusega taotlejale ebasoodsa otsusega. Otstarbekam on suunata haldusvõimekus võimalusel nendesse menetlustesse, mis on paremini kooskõlas valla tänaste arengueesmärkide ja kogukonna ootustega.

6. AJUTISE PLANEERIMIS- JA EHITUSKEELU KEHTESTAMISE RISKID

Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamisega kaasnevad riskid võib jagada menetluslikeks ja õiguslikeks riskideks.

6.1. Menetluslikud riskid

Peamine menetluslik risk võib realiseeruda, kui keelu kehtestamisel ei suudeta piisava täpsusega määrata keelu ulatust ning selle tulemusena väljastatakse keelu kehtimise ajal keelu kehtestamise eesmärki silmas pidades põhjusega asjakohaste menetlustoimingute läbiviimine.

Näiteks, kui eesmärgiks on üldplaneeringu koostamise ajal piirkonnas vältida uute elamute püstitamist projekteerimistingimuste alusel, siis keelates üldiselt projekteerimistingimuste andmise, keelatakse anda projekteerimistingimusi ka olemasolevate elamute laiendamiseks või abihoonete ja rajatiste püstitamiseks. Selline piirang ei pruugi olla üldplaneeringu koostamise seisukohalt vajalik ning võib ebaproportsionaalselt riivata kinnistuomaniku õigusi.

Teiseks menetluslikuks riskiks on kohustus teavitada keelu kehtestamise kavatsusest ja põhjustest tähtkirjaga isikuid, kelle kinnisaja suhtes keeldu kohaldatakse, ja vajadusel isikuid, keda keeld võib puudutada. Sõltuvalt keelu ulatusest võib teavitatavate isikute ring muutuda sedavõrd laiaks, et tõenäosus kõigi kontaktandmete hankimiseks kahaneb ja risk, et keegi jääb nõuetekohaselt teavitamata, suureneb. See omakorda tõstab õiguslike riskide realiseerumise tõenäosust.

Seetõttu on oluline ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamisel jälgida, et keelu ulatuse määramisel lähtutaks põhimõttest „nii palju, kui vaja ja nii vähe, kui võimalik“. Kuigi selline lähenemine muudab ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise korralduse eelnõu koostamise oluliselt keerulisemaks, on lõpptulemuseks paremini põhjendatud ja isikute õigusi vähem riivav haldusakt, mis lähtub hea halduse tavast ning mille vaidlustamisel on eeldus vallale soodsaks kohtuotsuseks oluliselt suurem.

6.2. Õiguslikud riskid

Õiguslikud riskid on eelkõige seotud ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise otsuse vaidlustamisega kohtus isikute poolt, keda keeld puudutab. Vaidlustaja on tõenäolisemalt isik, kes on juba esitanud taotluse menetlustoiminguks, mille puhul keelu kehtestamine välistab talle soodsa haldusakti andmise. Samas ei saa väljastada, et vaidlustajale kuulub keelualal mitu kinnistut, mistõttu hindab ta oma huvide riivet ulatuslikumaks või leiab vaidlustaja hoopis, et kehtestatud keeld ei vasta ulatuselt avalikele huvidele ja ootustele. Viimane võimalus on pigem teoreetiline, aga kuna tegemist on planeerimismenetluses tehtava toiminguga, siis ei ole populaarkaebuse esitamine tingimata lubamatu.

Arvestades, et planeerimisseaduse § 79 sätestab üsna selged alused keelu kehtestamiseks, on tõenäosus, et vaidlustuse korral kohaldataks esialgset õiguskaitset, pigem madal ning korrektselt ettevalmistatud haldusakti kaitsmine kohtus pigem heade eduootustega. Isegi ebasoodsate stsenaariumide korral ei tähenda keelu kehtivuse peatamine või tühistamine seda, et vaidlustajal oleks põhjust eeldada, et ta saavutab endale soodsa tulemuse menetluses, mida ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamisega sooviti vältida. Ometi kaasnevad kohtumenetlustega vallale kulutused nii ajas kui ka rahas. Õiguslike riske maandab eeskätt kaalutusvigadeta, proportsionaalne ning vorminõuetele vastav kehtiva õiguse alusel ning sellega kooskõlas antud haldusakt. Seetõttu on igasuguse õigusliku riski esmaseks maandajaks korrektselt vormistatud otsus.

7. ETTEPANEK AJUTISE PLANEERIMIS- JA EHITUSKEELU KEHTESTAMISEKS

Lähtudes ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise eesmärgist, arvestades selle mõjusid ning madaldades kaasnevaid riske, on otstarbekas ja põhjendatud kehtestada ajutine planeerimiskeeld katastriüksustele, mis on hoonestamata või on osaliselt hoonetatud ning jäävad alale, mille juhtotstarve Viimsi valla mandriosa üldplaneeringu kehtestatud muudatustega koondkaardi kohaselt on:

- perspektiivne väikeelamute maa hajaasustusviisil (EHR);
- väikeelamute reservmaa (EVR);
- tööstuse ja ladude reservmaa (TR) või kergetööstuse reservmaa (TKR);
- äri- ja büroohonete reservmaa (BR).

Analüüsi kohaselt on vallas 161 katastriüksust, mis vastavad ülaltoodud tingimustele. Analüüsiga hõlmatud kinnistud on esitatud [lisas](#) (Viimsi poolsaare kaart koos reservmaadega), kus keelu ettepanekuga kinnistud on tähistatud kinnistu kontuuri ja kinnistu nimega.

Valdav osa katastriüksustest on maatulundusmaa sihtotstarbega ja hoonestamata. Väike osa katastriüksustest on muu, näiteks elamumaa, ärimaa või tootmismaa sihtotstarbega ja/või osaliselt hoonestatud.

Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu määramisel teeb vallavalitsus ettepaneku lähtuda järgmistest põhimõtetest:

- keeld kehtestatakse kaheks aastaks;
- katastriüksustel, mis on hoonestamata ning mille sihtotstarve ei võimalda selle hoonestamist (nt maatulundusmaa, üldmaa vms), keelatakse:
 - × detailplaneeringu kehtestamine välja arvatud juhul, kui detailplaneeringu koostamise eesmärgiks on üldplaneeringu muutmine ehitamist välistava juhtotstarbe määramiseks;
 - × ehitusloa andmine ehitise püstitamiseks;
 - × projekteerimistingimuste andmine;
 - × katastriüksuse senise sihtotstarbe muutmine;
- katastriüksustel, mis on hoonestamata ning mille sihtotstarve või üks sihtotstarvetest võimaldab selle hoonestamist (nt elamumaa, ärimaa, tootmismaa vms), keelatakse:
 - × detailplaneeringu kehtestamine välja arvatud juhul, kui detailplaneeringu koostamise eesmärgiks on üldplaneeringu muutmine ehitamist välistava juhtotstarbe määramiseks;
 - × ehitusloa andmine ehitise püstitamiseks;
 - × projekteerimistingimuste andmine;
 - × katastriüksuse senise sihtotstarbe muutmine välja arvatud juhul, kui määratakse ehitamist välistav sihtotstarve (nt maatulundusmaa, üldmaa vms);
- katastriüksustel, mis on osaliselt hoonestatud keelatakse:
 - × detailplaneeringu kehtestamine välja arvatud juhul, kui detailplaneeringu koostamise eesmärgiks on katastriüksuse hoonestatud osa väljakruntimine ning hoonestamata osale ehitamist välistava sihtotstarbe (nt maatulundusmaa, üldmaa vms) määramine;
 - × ehitusloa andmine ehitise püstitamiseks;
 - × projekteerimistingimuste andmine;
 - × katastriüksuse senise sihtotstarbe muutmine välja arvatud juhul, kui lisatakse ehitamist välistav sihtotstarve (nt maatulundusmaa vms) või suurendatakse ehitamist välistava sihtotstarbe osakaalu;
- erandina on avalikes huvides lubatud ajutise planeerimis- ja ehituskeelu alal üldplaneeringut muutva detailplaneeringu kehtestamine, millega kaasneb üldplaneeringu juhtotstarbe muutmine üldkasutatavate hoonete jaoks (A), ning ehitusloa andmine ehitise püstitamiseks, projekteerimistingimuste andmine ja katastriüksuse sihtotstarbe muutmine, kui see on vajalik avalikult kasutatava ehitise ehitamiseks või kasutuselevõtuks.

Ettepanekus hõlmatud katastriüksuste väljaselgitamisel on lähtunud meetodist, kus konfliktolukorra tuvastamiseks on kõrvutatud Viimsi valla mandriosa üldplaneeringu kehtestatud muudatustega koondkaardi andmeid Maa-ameti kaardirakenduse andmetega. Seega ei ole analüüsis arvestatud reaalse ehitustegevusega, mis on toimunud pärast Maa-ameti kaardirakenduse ortofotode viimast uuendamist.

Ajutise ehitus- ja planeerimiskeelu kehtestab Viimsi Vallavolikogu, tuginedes käesolevale analüüsile. Enne keelu kehtestamist läbib käesolev analüüs volikogu komisjonid. Peale komisjonides analüüsi käsitlust võidakse volikogu liikmete ja volikogu komisjonide poolt teha ettepanekuid ala ulatuse ja tingimuste osas. Seejärel koostab vallavalitsus eelnõu ja toimub kavatsustest teavitamine, millele järgneb eelnõu esitamine volikogu istungile.

Kehtestatud ajutise planeerimis- ja ehituskeelu alad ning neile rakenduvad piirangud avalikustatakse Viimsi valla kodulehel ning valla avalike andmete lahenduses VAAL.