EESTI KUNSTIAKADEEMIA ARHITEKTUURI JA LINNAPLANEERIMISE OSAKOND

UURING: „ASUSTUSE ARENGU SUUNAMISE ÜLESANDE LAHENDAMISE VÕIMALUSED MAAKONNAPLANEERINGUS“

Koostajad: Renee Puusepp ja Toomas Paaver

Tallinn
18.06.2014

SISUKORD

Sisukord ... 1
1. Sissejuhatus ... 3
1.1. Uuringu taust ja eesmärk ... 3
1.2. Uuringu ülesehitusest ... 3
1.3. Uuringu teostamise viis ... 3
2. Analüüs: asustuse suunamise vajadus ja võimalused ... 4
2.1. Üldised ruumilised huvid asustuse suunamisel ... 4
2.1.1. Väljavõtted üleriigilisest planeeringust „Eesti 2030+“ ... 4
2.1.2. Linnaruumi kompaktsuse tõstmine ja hajaasustuse säilitamine ... 4
2.1.3. Asustuse suunamisega seotud kulud ... 5
2.1.4. Asustustiheduse analüüs ... 5
2.2. Peamised asustuse suunamist puudutavad teemad ... 6
2.2.1. Suunamise vajadusest valglinnastumisel ... 6
2.2.2. Suunamise vajadusest linnalähedastes suvilarajoonides ... 6
2.2.3. Suunamisest kahaneva elanikkonnaga piirkondades ... 7
2.2.4. Kompaktse asustuse piiride mittevastavus haldus- ja asustusjaotuse piiridele ... 7
2.2.5. Hajaasustuse suunamise vajadusest ... 7
2.3. Kehtivate planeeringute ja olukorra analüüs ... 7
2.3.1. Asustuse suunamine kehtivates maakonnaplaneeringutes ja teemaplaneeringutes ... 7
2.3.2. Asustuse suunamine detailplaneeringute ja üldplaneeringutega ... 9
2.4. Teiste riikide praktika asustuse suunamisel ... 10
3. Asustuse suunamise põhimõtted ... 13
3.1. Käesolevas töös kasutatud uued mõisted ... 13
3.1.1. Tiheasum ... 13
3.1.2. Ruumimudel ... 13
3.2. Asustuse jaotumise üldine põhimõte ... 14
3.3. Planeerimise põhimõtted hajaasustuses ... 15
3.4. Tiheasumite planeerimise põhimõtted ... 15
3.5. Tiheasumi tüüp- ja eriliigid ... 16
3.6. Suuremate linnaliste keskuste käsitlemine ... 16
3.7. Tiheasumi piir ... 17
3.8. Arvulised kriteeriumid ... 17
4. Juhised asustuse suunamiseks maakonnaplaneeringute koostamisel ... 18
4.1. üldised juhised ... 18
4.1.1. Tiheasumite kavandamine ... 18

4.1.2. Hajaasustuse suunamine ... 19
4.2. Juhised tiheasumite ruumimudelite koostamiseks ... 19
4.3. Tiheasumite seosed teiste maakonnaplaneeringu ülesannetega ... 19
4.4. Juhised valikute tegemiseks poolelioleva elamuarenduse määratlemisel tiheasumina ... 20
4.5. Soovitused muude dokumentide täpsustamiseks seoses maakonnaplaneeringute koostamisega ... 21
4.5.1. Soovitused leppemärkide jaotuse täpsustamiseks ... 21
4.5.2. Soovitused õigusmõistete ülevaatamiseks seadustes ... 21
5. Tiheasumi piiritlemine: praktiline näide ... 22
5.1. Töövahendid ja lähteinformatsioon ... 22
5.2. Tiheasustusega paikkondade määramine GIS tarkvaraga ... 23
5.3. Põhimõtted tiheasumite piiride kandmiseks kaardile ... 25
5.4. Prognoositud elanike arvu ning lubatud minimaalse tiheduse määramine ... 26
5.4.1. Tiheasumi piiri ja pindala verifitseerimine ... 27
5.4.2. Tiheasumi nime määramine ... 27
5.4.3. Tiheasumite näitamine maakonnaplaneeringus ... 28
6. Vastused lähteülesandes püstitatud küsimustele ... 29
Valik kasutatud alusmaterjale ... 32

1. SISSEJUHATUS

1.1. UURINGU TAUST JA EESMÄRK

Vabariigi Valitsus algatas 18.07.2013 korraldusega nr 337 kõigis maakondades maakonnaplaneeringute koostamise. Maakonnaplaneering paneb paika maakonna ruumilised suundumused ja põhimõtted, selle planeeringu ülesandeks on tasakaalustada riiklikke ja kohalikke huve. Maakonnaplaneering peab lähtuma kehtivast üleriigilisest planeeringust „Eesti 2030+“ ning selles määratud ruumilise arengu põhimõtetest ja üldistest arengusuundadest.

Maakonnaplaneeringute koostamise üks ülesannetest on planeerimisseaduse § 7 lg 3 p 4 nimetatud asustuse arengu suunamine. Seni on ülesanne maakonnaplaneeringutes lahendatud empiiriliselt ja ebamäärase väljundiga. Vajadus on süsteemse käsitluse ning maakonniti ühtse lähenemisviisi järele, mis võtab aluseks üldised ruumilised huvid ning toob motiveeritult esile asustuse suunamise ülesande lahenduse praktilise väljundi maakonnaplaneeringus. Käesoleva uuringueesmärk on luua praktilised ja toimivad suunised maavalitsustele asustuse arengu suunamiseks maakonnaplaneeringute koostamisel ning luua ühtsed alused asustuse suunamiseks üleriigiliselt.

1.2. UURINGU ÜLESEHITUSEST

Uuringu struktureerimisel on esmase sihtrühmana silmas peetud maakonnaplaneerijaid. Töö on loodud eesmärgiga anda maavalitsustele praktilised juhised selleks, et nad saaksid iseseisvalt oma maakonnas asustuse arengut suunata. Seetõttu on põhjendused valitud meetodite kasutamiseks asustuse suunamisel toodud jooksvalt teksti sees.

Peale esimest sissejuhatavat osa, analüüsib uuringu teine osa asustuse suunamise vajadust viimaste aastakümnetel toimunud ja lähitulevikus prognoositavate arengute valguses. Uuringu kolmas osa sõnastab analüüsi põhjal välja töötatud põhimõtted asustuse suunamiseks maakonnaplaneeringutes. Neljas osa keskendub konkreetsetele juhistele, mida maavalitsused peaksid silmas pidama maakonnaplaneeringu koostamisel. Viiendas osas on toodud tiheasumite piiritlemise näide Keila linna ümbritseva piirkonna näol. Viimane kuues osa annab vastused Siseministeeriumi poolt uuringu koostamise lähteülesandes tõstatatud konkreetsetele küsimustele.

1.3. UURINGU TEOSTAMISE VIIS

Uuring koostati perioodil veebruar 2014 – mai 2014 paralleelselt uute maakonnaplaneeringute koostamisega.

Uuringu koostamisel toimusid esitlused ja konsultatsioonid Siseministeeriumi Planeeringute osakonna ametnikega. Uuringu koostamisel on kasutatud erinevaid algmaterjale ning uuringu parimaid teadmisi ja kogemusi erinevatel planeerimise tasanditel. Uuringus välja pakutud suuniseid maakonnaplaneerijatele on tutvustatud Eesti Kunstiakadeemia Arhitektuuri ja Linnaplaneerimise osakonnas töötavatele spetsialistidele, maakonnaplaneerijate seminaril maakonnaplaneerijatele ning välisriikide planeerimisekspertidele. Saadud vastukajaga on arvestatud uuringu lõppversiooni koostamisel.

Uuringu teostamisel on lähtutud üleriigilisest planeeringust „Eesti 2030+“, tutvutud kehtivate maakonnaplaneeringute ning valdade ja linnade üld- ja detailplaneeringutega. Samuti on aluseks võetud eksperthinnangud ja erinevate institutsioonide poolt läbiviidud uuringuid. Alusmaterjalidele on viidatud jooksvalt teksti sees ja viidatud alusmaterjalide nimekiri on välja toodud uuringu lõpus.

2. ANALÜÜS: ASUSTUSE SUUNAMISE VAJADUS JA VÕIMALUSED

2.1. ÜLDISED RUUMILISED HUVID ASUSTUSE SUUNAMISEL

2.1.1. VÄLJAVÕTTED ÜLERIIGILISEST PLANEERINGUST „EESTI 2030+“

Järgnevad tsitaadid on võetud otse üleriigilisest planeeringust ning on olulisemad põhimõtted asustuse suunamisel, mida käesolev töö järgib.

> „Hajalinnastunud ruumi väärtustele panustamine on aluseks Eesti aastasadade pikkuse arengu tulemusena välja kujunenud asustuse püsimisele kaasaegses maailmas. Hajalinnastunud ruumis toimivad hästi nii maapiirkonnad kui linn. Hajalinnastunud ruum on vastandiks valglinnastumisele, mille käigus linn valgub üle piiride ja kaotab nii linna kui ümbruskonna ruumiväärtused. Hajalinnastunud ruumis on arengufookus võrdselt nii linnaruumi kompaktsuse tõstmisel kui ka Eestile omase hajaasutuse väärtuste hoidmisel, mis tagab kvaliteetse ja mitmekesise elukeskkonna kõikjal Eestis.“ Lk 11

> „Üldiselt võib öelda, et Eesti praegune asustussüsteem on välja kujunenud pikaajalise arengu tulemusena ning ühiskonnale ei ole vajalik ega jõukohane põhjalikult muuta olemasolevat struktuuri. Eesti 2030+ seab eesmärgiks tagada inimestele võimalikult hea elukvaliteet olemasolevas asustussüsteemis, erinevate piirkondade arengupotentsiaali maksimaalne ärakasutamine ja asustusvõrgu tõrgeteta toimimine.“ Lk 15

> „Linnade ja teiste suuremate asulate planeerimisel tuleb säilitada nende kompaktsust, tihendada sisestruktuuri, taaskasutada kasutusest väljalangenud maid.“ Lk 18

(*Eesti 2030+*, 2012)

2.1.2. LINNARUUMI KOMPAKTSUSE TÕSTMINE JA HAJAASUSTUSE SÄILITAMINE

Praegune Eesti asustussüsteem on välja kujunenud pika perioodi vältel ning ühiskonnale ei ole tarvilik ega jõukohane seda muuta. Üleriigiline planeering „Eesti 2030+“ seab eesmärgiks kvaliteetse ja mitmekesise elukekskonna tagamise kõikjal Eestis. Selle eesmärgi täitmiseks sätestab „Eesti 2030+“ kaks peamist põhimõtet, millest maakonnaplaneeringute koostamisel tuleb otseselt lähtuda. Nendeks põhimõteteks on olemasoleva hajaasustusstruktuuri säilitamine ning linnaruumi kompaktsuse tõstmine. Säilitada tuleb nii olemasolevate tihedate asustuskobarate kui ka nendest väljapoole jäävat hajaasustuse struktuuri. Kompaktsuse tõstmisel ja asulate tihendamisel tuleb silmas pidada Eestile omast asulate ja asumite tihedust. Kompaktsuse mõistet selgitab OECD raport (*Compact City Policies: A Comparative Assessment*, 2012), mille alusel saab kompaktset asustust tõlgendada 1) üksteisele lähedalasuvate hoonekobaratena, 2)linnatranspordiga püsivalt ühendatud piirkondadena, 3) töökohtade ja teenuste kättesaadavuse läbi.

Asustuse kompaktsus loob aluse mõistlike kuludega ja kestliku asustuse arengule. Asustuse arendamine sisaldab lisaks hoonete otsestele ehituskuludele ka kulutusi tehnilise ja sotsiaalse taristu rajamiseks ja käigushoidmiseks. Kompaktne asustus on eelduseks inimeste igapäevasele liikumisele kuluva aja ja energia vähenemisele, ühistranspordi efektiivsusele, teenuste kättesaadavusele ja looduskeskkonnale vähenevale koormusele. Siinkohal on oluline selgelt eristada hajusa asustuse ja kompaktse austusega piirkonnad, mis võimaldab kehtestada erinevad asustuse suunamise põhimõtted vastavalt asustuse tihedusele. Selgete põhimõtete eristamisega saab vältida asustuse tekkimist, mis ei järgi väljakujunenud hajaasustuse mustrit, aga ei moodusta ka veel kompaktse struktuuriga asustust.

Kokkuvõtlikult võib sõnastada üldise huvina selle, et asustuse areng ei tooks kaasa asjatuid kulusid uue tehnilise ja sotsiaalse taristu rajamisel ja ekspluatatsioonil, kuid soodustaks mitmekesise ja kvaliteetse elukeskkonna säilimist. Sellise arengu saavutamiseks on tarvis suurendada oleva kompaktse asustusega

piirkondade ruumilist ja funktsionaalset sidusust, leida uus rakendus kasutusest välja langenud maadele ning säilitada väljakujunenud asustusmustreid hajaasustuses.

2.1.3. ASUSTUSE SUUNAMISEGA SEOTUD KULUD

Asustuse arengu suunamine mõjutab oluliselt elukeskkonna kvaliteeti ning seeläbi eelkõige kohaliku elanikkonna heaolu. Asustuse suunamisega seotud kulud võib laias laastus jagada kolmeks: 1) asustuse arenguks tarviliku taristu ja uute hoonete rajamise kulud (sh maa arendustegevuseks tarviliku maa soetamise kulud), 2) taristu ja hoonete ekspluatatsiooniga seotud kulud ning 3)asustusmustrist ja teenuste kättesaadavusest tulenevad kulud inimeste igapäevaste vajaduste rahuldamiseks ning üldise heaolu tagamiseks. Taristu rajamise kulud kannab arendaja, kohalik omavalitsus või riik, sõltuvalt arendatava objekti või taristu iseloomust ja kokkulepetest mainitud osapoolte vahel. Taristu ekspluatatsiooniga seotud kulud kantakse üldjuhul omaniku poolt, kelleks võib olla kohalik omavalitsus, riik, võrguettevõtja või elanikud. Üksikhoonete ehituse, ja ekspluatatsiooni kulud kannavad elanikud ise. Samuti kannavad elanikud igapäevaste vajaduste rahuldamiseks tehtud kulud, mõningatel juhtudel kantakse kulud ka kohalike omavalitsuste või riigi poolt (näiteks dotatsioonid kohalikule transpordile, sotsiaalhoolekanne jms).

Asustuse kompaktsuse tõstmine omab olulist positiivset mõju taristu ekspluatatsioonile, vähendab märgatavalt inimeste kulutusi igapäevasele transpordile ja vähendab mõningal määral ka teenuste osutamisega tehtud kulutusi. Kompaktses asustuses on üldjuhul kõik eelmainitud kulud väiksemad kui hajaasustuses. Erandiks võib olla üksikhoonete rajamise kulud või mõningatel juhtudel ka tehnilise taristu rajamise kulud. Kuigi kompaktses asustuses on üldjuhul kõrgemad kinnisvarahinnad, ei saa seda ilmtingimata pidada negatiivseks mõjuks, sest see soodustab kvaliteetse keskkonna arengut. Esimest tüüpi kulude alla tuleb lugeda ka planeerimise ja keskkonna kavandamisega seotud kulud, mis on samuti kompaktse asustuse puhul suuremad kui hajaasustuses, sest reeglina tuleb seal koostada planeering ning planeeringutele esitatavad nõuded on kõrgemad. Samas aitab tark planeerimine ja kavandamine kokku hoida kõiki teisi kulusid alates hoonete ja taristute rajamisest kuni ekspluatatsioonini ning inimeste heaolu suurendamiseni. Seega tuleks majandusliku efektiivsuse huvides suurendada riigi ja kohalike omavalitsuste institutsioonide võimekust läbi planeerimise ja projekteerimise paremat elukeskkonda luua. Investeerimine planeerimisse omab olulist positiivset mõju keskkonna kvaliteedile.

2.1.4. ASUSTUSTIHEDUSE ANALÜÜS

Eesti asustustihedust hinnates ("RV0291: Rahvaarv, pindala ja asustustihedus haldusüksuste või asustusüksuste liigi järgi," 2014) selgub, et rahvastiku paiknemistiheduses erinevad linnalised ja maalised omavalitsused hüppeliselt: linnades on keskmine asustustihedus 1280,4 inimest ruutkilomeetri kohta, maavaldades on see näitaja 11,4. See iseloomustab üldjoontes rahvastiku paiknemise tihedust kompaktsete asustusüksustes ja hajaasustuses. Samas ei järgi linnade ja valdade haldus- ja asustusjaotuse piirid tegelikku asustustihedust ning seetõttu tuleks määrata uued planeeringulised piirid, mis eristaksid üksteisest erineva iseloomuga asustust. Lähtuvalt tüübist ja iseloomust on seejärel võimalik valida sobivad meetmed piiritletud asustuse suunamiseks. Lähtudes üleriigilise planeeringu põhimõtetest, tuleks tihedalt asustatud aladel kompaktsust tõsta ning hajaasustuses olemasolevat tihedust hoida. Et säilitada mitmekesist elukeskkonda, tuleks vältida asustustiheduse tekkimist, mis ühest küljest ei järgi olemasolevat hajaasustusstruktuuri ja teisest küljest ei tekita veel kompaktset asustusüksust.

Kompaktse asustusega alade määramise ja piiride tõmbamise ühe võimalusena pakub Statistikaameti kaardirakendus ("Statistikaameti Kaardirakendus," 2011)tiheasustusega paikkondade määramise. Statistikaameti andmetel on Eestis 369 tiheasustusega paikkonda ("REL 2011: Eestis on 369 tiheasustusega paikkonda," 2011), mis on määratud Euroopa Komisjoni regulatsioonis ("Commission regulation (EC) No 1201/2009," 2009) ettenähtud meetodil.

Elamisüksuste tiheduse võib ligikaudselt määrata elanike arvu kaudu. Statistikaameti andmebaas lubab välja arvutada keskmise elanike arvu ühes elamisüksuses, milleks Eestis on keskmiselt 2,0 inimest. See number on teatud piirides muutuv – näiteks Paldiski linnas on see 1,7 ning Viimsi vallas 2,6. Elamisüksuse all tuleb mõista korterit, ühepereelamut, paarimajaboksi, ridaelamuboksi või muud Statistikaameti poolt defineeritud eluruumi tüüpi (http://www.stat.ee/58969). Ruumilises planeerimises on otstarbekas eelistada elamisüksuste arvu planeerimist elanike arvu planeerimisele, sest planeeringuid rakendatakse põhiliselt ehitustegevuse kaudu.

2.2. PEAMISED ASUSTUSE SUUNAMIST PUUDUTAVAD TEEMAD

Uuring lähtub põhimõttest, et asustuse arengu suunamine on tarvilik piirkondades, kus asustus on märkimisväärselt muutunud viimase 20 aasta jooksul, ja piirkondades, kus on ette näha asustuse muutumist tulevikus. Eelkõige tuleb asustuse suunamisega tegeleda viimase kümnendi jooksul tormilise valglinnastumise tulemusel tekkinud uusasustuse puhul. Valglinnastumisega on kaudselt seotud ka endiste suvilapiirkondade muutumine alaliseks elukeskkonnaks. Üheks keerulisemaks küsimuseks asustuse planeerimisel on drastiliselt kahaneva elanikkonnaga asulatega tegelemine. Tähelepanu tuleb samuti pöörata asustuse tegelike piiride olulisele erinevusele haldusüksuste piiridest. Kui kõik eelnimetatud teemad on seotud kompaktse asustusega, siis eraldi tuleks käsitleda hajaasustusega seotud planeerimisküsimusi. Järgnevalt on lähemalt analüüsitud kõiki mainitud teemasid iseseisvalt, tuues välja võimalused ja seisukohad nende käsitlemiseks maakonnaplaneeringutes.

2.2.1. SUUNAMISE VAJADUSEST VALGLINNASTUMISEL

Valglinnastumine on asustusstruktuuris kahtlemata kõige suuremaid muutusi põhjustanud nähtus viimaste aastakümnete jooksul Eestis. Valglinnastumisel ja sellega kaasnev eramootorsõidukite sagedasel kasutamisel on selgelt negatiivne mõju puhta elukeskkonna hoidmisele ning energiasäästliku eluviisi viljelemisele. Valglinnastumise tagajärjel tekkinud puuduliku infrastruktuuriga asustus ei suuda tagada mitmekesise ja kvaliteetse elukeskkonna teket. Valglinnastumise ja halva elukvaliteedi vahel on leitud mitmeid seoseid – valglinnastunud aladel elavatel inimestel on võrreldes kompaktsemas asustuses elavate inimestega kõrgemad elamiskulud, lühem eeldatav eluiga, suurenenud kalduvus ülekaalulisusele, kõrgem risk diabeeti haigestumiseks ning väiksem majanduslik liikuvus (*Compact City Policies: A Comparative Assessment*, 2012). Siinkohal tuleb vahet teha valglinnastumisel ja suunatud eeslinnastumisel, millest viimane ei ole ilmtingimata taunitav nähtus (Leetmaa, Nuga, Kährik, & Silm, 2011).

Valglinnastumine ehk kontrollimatu ja piisava infrastruktuurita uushoonestusega alade lisandumine iseloomustab Tallinna aga ka teiste suuremate linnade nagu Tartu ja Pärnu ümbrust (Uuemaa & Oja, 2012). Tagasihoidlikemates mastaapides on see täheldatav ka väiksemate linnade ümbruses (Leetmaa et al., 2011). Kuigi suurim Eestit tabanud valglinnastumise laine on tänaseks möödunud, on mõningane valglinnastumine siiski ka prognoositav tulevikus (*Harjumaa keskuste uuring. Esimene etapp : olemasolevate uuringute ja andmete asjakohasuse hindamine*, 2012) ning näiteks Harku vallas surve uusasustuse rajamiseks taas tõusuteel (*Harku valla üldplaneeringu ülevaatamise aruanne*, 2014).

Valglinnastumisele on linnalähedaste valdade omavalitsused pahatihti tugevasti kaasa aidanud, püüdes uute elanike valda elama meelitamisega suurendada omavalitsuse eelarvet. Maakonnaplaneeringutega oleks võimalik luua rahvastikuprognoosidel seisnevad alused, millest kohalikud omavalitsused saaksid asustuse arengu otsuste tegemisel lähtuda. Käesolev uuring näeb eeslinnastumise suunamiseks kahte põhilist võimalust. Esiteks tuleks maakonnaplaneeringus piiritleda kompaktse asustusega alad ja selgelt eristada planeerimispõhimõtted kompaktse ja hajusa asustusega aladel. Teiseks tuleks luua asustuse ruumilist struktuuri organiseerivad printsiibid kohalike omavalitsuste üldplaneeringu tasandil.

2.2.2. SUUNAMISE VAJADUSEST LINNALÄHEDASTES SUVILARAJOONIDES

Suvilapiirkondade ümberkujunemisel on mitmeid üldisest majandusolukorrast ja inimeste elukeskkonna eelistustest tulenevaid põhjuseid. Hooajaliste asumite muutumine alaliseks elamupiirkonnaks tõstatab

mitmeid planeerimisprobleeme, millest teravamad on infrastruktuuri mittevastavus püsiasustuse vajadustele ning sesoonsete elanike vastuseis asula ümberkujundamisele. Iga asumi puhul on tarvis eraldi analüüsida keskkonna- ja tehniliste tingimuste sobivust püsiasustusega (Leetmaa et al., 2011), soovitatavalt rakendades osalusplaneerimise printsiipe (*Suvilaalade pilootuuring Vääna-Jõesuus*, 2013). Seda on maakonnaplaneeringu tasandil keeruline lahendada ja seega tuleks probleeme käsitleda asulapõhiselt üldplaneeringu tasandil. Maakonnaplaneeringus saab suvilapiirkondasid käsitleda sarnaselt teistele kompaktselt asustatud piirkondadele, määrates asustuse piirid, kriteeriumid ja asustuse suunamise põhimõtted.

2.2.3. Suunamisest kahaneva elanikkonnaga piirkondades

Asustuse suunamine kahaneva elanikkonnaga piirkondades on väga oluline ning õige rakendamise korral võimaldab luua kvaliteetset elukeskkonda (Leetmaa, 2012). Elanikkonna kahanemine on iseloomulik suurematest linnadest eemal paiknevates maakohtades ja väikelinnades. Üldine huvi on, et sellistes piirkondades säiliks elanikkonna vajadustele vastav taristu, mille käigus hoidmine ei käiks kohalikele elanikele üle jõu. Omandireformi tagajärjel on tekkinud situatsioon, kus üksikud korterid ja eramud kuuluvad erinevatele omanikele ning planeeringuotsused – eriti otsused hoonete lammutamiseks ja taristu kasutusest välja arvamiseks – peavad detailselt sellega arvestama. Selline täpsusaste ei ole kohane maakonnaplaneeringu skaalas ning kahaneva elanikkonnaga piirkondades tuleks vastavaid otsused teha üld- ja detailplaneeringute tasemel. Käesolevas töös välja toodud üldised asustuse suunamise põhimõtted kehtivad siiski ka kahaneva elanikkonnaga piirkondades.

2.2.4. Kompaktse asustuse piiride mittevastavus haldus- ja asustusjaotuse piiridele

Asustuse laienemine on pahatihti kaasa toonud kompaktse asustuse väljumise haldus- ja asustusjaotusega määratud piiridest. Asustuse väljumine haldusjaotuspiiridest toob kaasa olukorra, kus ühte asustuskobarasse kuuluvaid alasid planeeritakse mitme erineva omavalitsuse poolt. See raskendab ühtsete planeerimisprintsiipide rakendamist ja läbikaalutletud struktuuriga elukeskkonna arengut ning loob soodsa pinnase asustuse kontrollimatule vohamisele väljaspool ajalooliselt välja kujunenud kompaktse asustusega alasid. Samas on ka mitmeid näiteid, kus linnade haldusjaotuse piirid on oluliselt suuremad tegelikust kompaktsest asustusest ning ühe haldusjaotusüksuse piires peaks rakendama erinevaid meetmeid kompaktse ja hajusa asustuse suunamiseks. Maakonnaplaneeringus peaks määrama alad, millele tuleb üldplaneeringu tasandil luua ühtne arengukontseptsioon.

2.2.5. Hajaasustuse suunamise vajadusest

Hajaasustus on tüüpiline suurele osale Eestist. Hajaasustusele on omane, tsentraalse kütte-, kanalisatsiooni- ja veesüsteemide puudumine, väheste ühistranspordiühenduste, sotsiaalse taristu ja teenuste olemasolu. Hajaasustuses elavad inimesed on üldjuhul oma elu korraldamisel sellega arvestanud ja riigi või kohaliku omavalitsuse jõulist sekkumist vajalikuks ei peeta. Probleemseteks aladeks on eelkõige piirkonnad, kus traditsiooniline ja hajaasustusele omane struktuur on oluliselt tihenenud ning on tekkinud uued tihedalt hoonestatud alad, ent kompaktsele asustusele omase kvaliteedi ja taristu loomine kohalikele omavalitsustele selgelt üle jõu käib. Kohalikud omavalitsused ei suuda iseseisvalt piisavalt hästi vastu seista survele uute asustuste rajamiseks hajaasustusse. Maakonnaplaneering peaks looma ühtse aluse, millelest lähtudes saavad omavalitsused kehtestada üldplaneeringud ning nende abil põhjendada uue asustuse rajamise takistamist traditsioonilise hajusa asustusega piirkondadesse.

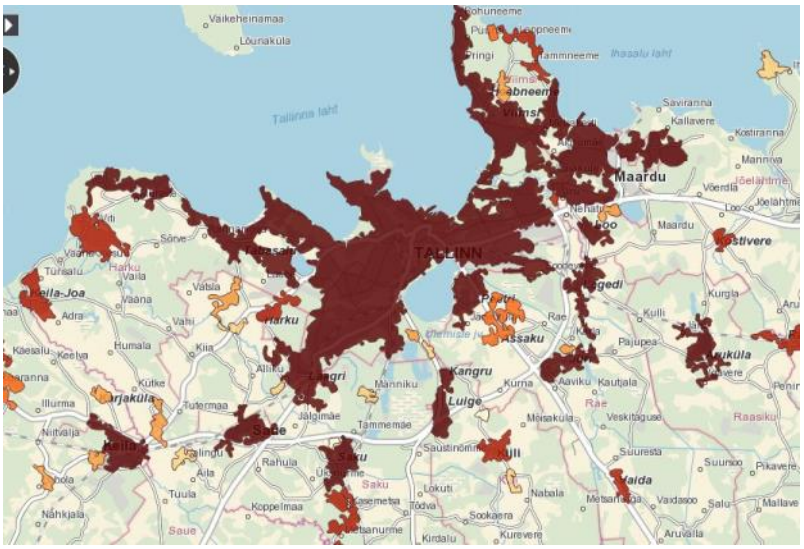
2.3. Kehtivate planeeringute ja olukorra analüüs

2.3.1. Asustuse suunamine kehtivates maakonnaplaneeringutes ja teemaplaneeringutes

Senini on maakonnaplaneeringutes asustuse suunamise ülesandega tegeletud pealiskaudselt. Asustusstruktuur on maakonnaplaneeringutes markeeritud, ent see on olemasoleva olukorra kirjeldus, mitte suunav planeerimine. Mõned maakonnaplaneeringud sätestavad ka detailplaneeringu koostamise kohustusega alad, kuid see iseenesest ei ole asustust suunav meede, sest nendest aladest väljapoole jäävatel aladel ei ole uue

asustuse teke kuidagi piiratud. Näiteks 1998. aastal kehtestatud Harju maakonnaplaneeringus on ära näidatud detailplaneeringut nõudev perspektiivne hoonestusala. Võrreldes tänase olukorraga võib tõdeda, et aja jooksul hoonestatud ala ongi sellega võrdne pindalalt, kuid planeeringus välja pakutud alad ja uusasustusega reaalselt kaetud alad omavahel ei kattu.

Harjumaa kehtivas maakonnaplaneeringus (1998.a) punase viirutusega näidatud detailplaneeringut nõudev perspektiivne hoonestusala



Tegelik asustusstruktuuri areng (“Statistikaameti kaardirakendus,” 2011)

Asustuse arengut suunavad maakonna tasemel ka sotsiaalse infrastruktuuri ja rohevõrgustike teemaplaneeringud. Sotsiaalse infrastruktuuri teemaplaneering on asustuse suunamisel väga asjakohane dokument, mille põhieesmärk on tagada elanike põhivajaduste rahuldamine igapäevaste teenuste kättesaadavuse näol eelkõige maalistes piirkondades (*Harju maakonnaplaneeringu teemaplaneering - Maakonna sotsiaalne Infrastruktuur*, 2010). Seega aitab teemaplaneering kaasa traditsioonilise asustuse säilimisele maapiirkondades, kuid ei piira oluliselt valglinnastumist ja uute ebapiisava taristuga elamupiirkondade tekkimist hajaasustuses.

Rohevõrgustike teemaplaneeringutega luuakse täpsemad eeldused asustusalade paigutamiseks (*Ida-Virumaa Maakonnaplaneeringu Teemaplaneering - Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused*, 2003).

Piirangute seadmisel on lähtutud tarvidusest tagada loodus- ja keskkonnakaitseliselt põhjendatud ruumistruktuur (*Harju maakonnaplaneeringu teemaplaneering - Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused*, 2003), mis ei ole siiski piisav asustuse suunamise põhiülesannete täitmiseks ehk linnaliste alade kompaktsuse tõstmiseks ning oleva asustusstruktuuri säilitamiseks hajaasustuses.

2.3.2. ASUSTUSE SUUNAMINE DETAILPLANEERINGUTE JA ÜLDPLANEERINGUTEGA

Detailplaneeringute ja üldplaneeringutega on Eesti linnade tagamaadel planeeritud elavate inimeste arvu suurenemist mitme- kuni mitmekümnekordselt suuremas mahus, kui sinna potentsiaalselt tegelikkuses elama asub. Arvestades asjaoluga, et Eesti on kahaneva elanikkonnaga riik ja vaid üksikutes piirkondades on täheldatav mõningane elanike arvu tõus, läheb selline planeerimine vastuollu üleriigilise planeeringu põhimõtetega säilitada olemasolevat asustusstruktuuri, tõsta kompaktsust ja pakkuda mitmekesist elukeskkonda.

Üleplaneerimist linnalähedastes valdades võis täheldada juba ehitusbuumi varajases staadiumis. Harjumaa valdades läbi viidud uuringu andmetel oleks 2004. aastaks koostatud detail- ja üldplaneeringute realiseerumisel ning suvilate ümberehitamisel maakonna elanike arv väljaspool Tallinna kasvanud 73 344 inimese võrra (*Uuselamuehitusest tulenevate rahvaarvu muutuste ning teeninduskeskuste analüüs*, 2004). Tänaseks on küll rahvaarv Harjumaal kasvanud, kuid on perioodil 2003 kuni 2012 Statistikaameti rändesündmusi arvestava rahvaarvuinfo kohaselt suurenenud ligikaudu 27 000 inimese võrra (*Harjumaa keskuste uuring. Esimene etapp : olemasolevate uuringute ja andmete asjakohasuse hindamine*, 2012).

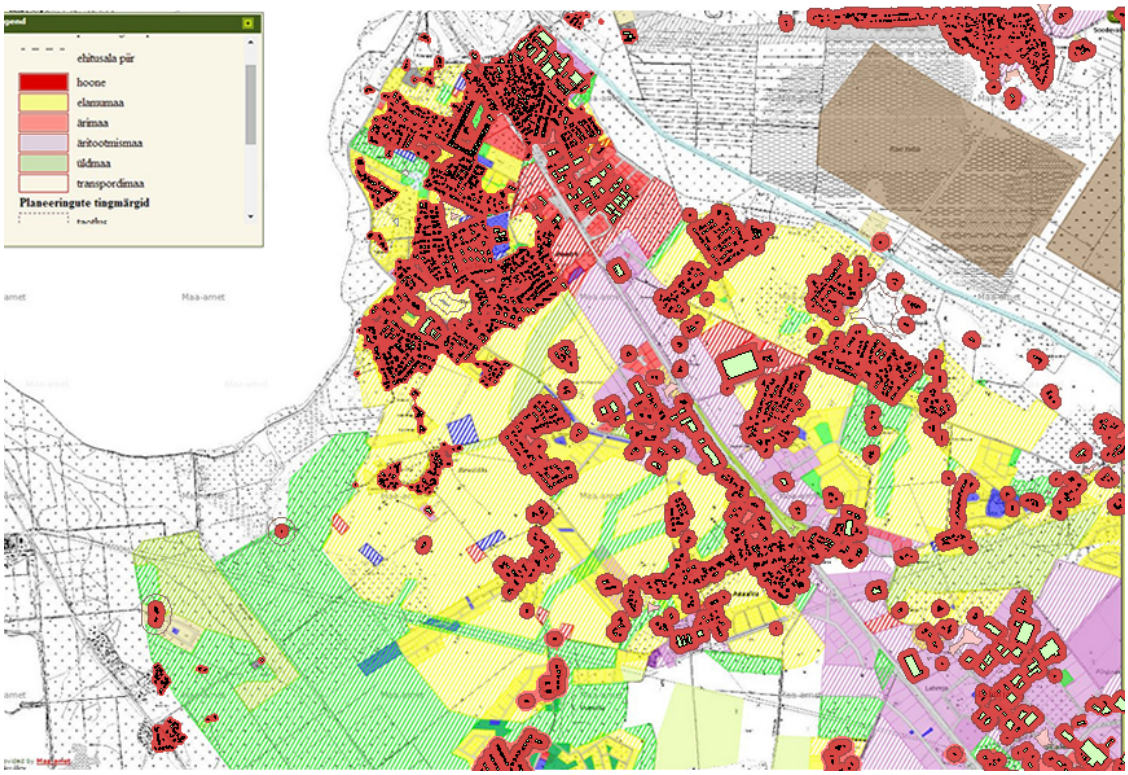
Peale oluliselt intensiivistunud planeerimistegevust elamuarenduse kõrgaastatel on suuremate linnade lähedastele aladele planeeritud massiliselt uusi ja väljaarendamata elamupiirkondade arendusi – vt näiteks Rae Rae valla geoinfosüsteem ja Kiili valla geoinfosüsteem. Vaadates praeguseid trende kinnisvaraturul (Kolbre, 2014) on äärmiselt ebatõenäoline, et inimesed tahaksid sedavõrd massiliselt ümber asuda detailplaneeringutega kaetud piirkondadesse linnade tagamaadel. Samuti ei ole see Eesti elanikele finantsiliselt taskukohane. Kiili valla arengukava (2014) viitab Tõnu Toomparki uuringule, mille kohaselt oli 2012 aasta seisuga Eestis tagasimaksmisel ca 150 000 eluasemelaenu. See arv on väga aeglaselt kahanemas. Samuti väheneb aeglaselt ka tagasimaksmisel olev keskmine laenusumma, mille jääk ühe eluaseme laenu kohta on ca 35 000 eurot ehk ligilähedaselt 3,5 keskmist aastapalka.

> „Kokkuvõtteks võib öelda, et laenuvõimeliste inimeste hulk on seoses hiljuti olnud kinnisvarabuumiga pikaks ajaks ammendunud ja seetõttu ei ole oodata ka olulist elavnemist kinnisvarasektoris ning arvukad kavandatud arendused nähtavas tulevikus kindlasti ei realiseeru, sh Kiili vallas“ Lk 6
>
> (*Kiili valla arengukava 2014 – 2017*, 2014).

Kuigi detailplaneeringute täismahuline teostumine on ebarealistlik, ei takista miski üksikarenduste väljaehitamist planeeritud aladel. Massiliselt üleplaneeritud, ent reaalsuses väljaarendamata alad soodustavad struktureerimata asustuse teket, mis ühest küljest ei tekita kompaktset asustust ja teisest küljest võib kergesti minna vastuollu väljakujunenud hajaasustusmustriga. Seetõttu tuleks kriitiliselt üle vaadata realiseerimata ja ainult osaliselt realiseerunud detailplaneeringud. Samuti tuleks kriitiliselt suhtuda üldplaneeringutesse, mis ei kindlusta kompaktse asustuse arengut ning ei ole kooskõlas tegelike uusasumite rajamise vajadustega. Seejuures ei saa planeeringutest tulenevaid maaomanike õigustatud ootusi arendustegevuseks pidada igaveseks, kui uued üldisemad strateegilised dokumendid (näiteks uus üleriigiline planeering) näevad ette teistsuguse arengu vajaduse. Vastasel juhul kaotaksid riigi tasandi planeeringud oma mõtte.

Kompaktse asustuse arenguks määratud aladele tuleks lisaks maakausutuse tsoneerimisele üldplaneeringuga anda ruumilise arengu kontseptsioon, mis sätestaks hoonete ja avaliku ruumi suhted ning näeks ette kompaktsele asustusele omaste taristute rajamise sõltuvalt kavandatava elanikkonna suurusest ja vajadustest. Näiteks, kui praeguseks tekkinud 5000 elanikuga Peetri alevik oleks aastatel 1995-2000 maakonnaplaneeringus

ennetavalt piiritletud kompaktse asustuse arengu alana ning selle kohta oleks üldplaneeringus koostatud arendusi ennetavalt kindlad ruumilise planeerimise põhimõtted, siis tõenäoliselt oleks 2003.-2008. aasta jooksul sellesse kohta tekkinud kompaktse struktuuriga, selge keskuse ja kohapealsete teenuste pakkumise loogiliste asukohtadega uus linnaline asula, mitte ebamäärase struktuuriga ja vähese sotsiaalse taristuga valglinn.



Peetri alevik Rae valla üldplaneeringus (http://gis.rae.ee/) ja tegelik hoonestus 2014 aasta seisuga

Siinkohal on äärmiselt oluline, et maavalitsused rakendaksid sisulist järelevalvet üldplaneeringute ning eriti üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute teostamisel. Kui riik on asustuse kompaktsuse seadnud eesmärgiks, siis tuleb selle eesmärgi täitmisel teha ka jooksvat tööd. Maakonnaplaneeringute koostamine ja kehtestamine on äärmiselt vajalik, kuid see ei ole eesmärgi täitmiseks piisav. Maakonnaplaneeringute elluviimine ja rakendamine nõuab jooksvat koostööd omavalitsustega üldplaneeringute koostamisel, detailplaneeringute üle järelevalve teostamisel ning üksikjuhtumite sisulisel lahendamisel. See tähendab vajadust tõsta vastava valdkonna eelarvet ning luua juurde asjakohase kompetentsiga töökohti kohalikesse omavalitsustesse ja maavalitsustesse. Kuigi see suurendab keskkonna planeerimisele tehtavaid kulutusi, hoiab see kokku märksa suuremaid taristute rajamise ja hilisema ekspluatatsiooni kulusid.

2.4. TEISTE RIIKIDE PRAKTIKA ASUSTUSE SUUNAMISEL

Asustuse suunamisel on erinevates maades kasutatud väga erinevaid meetodeid. Käesolevas töös on eelkõige vaadeldud vahendeid, mis aitavad pidurdada valglinnastumist ning säilitada maapiirkondade identiteeti. OECD raporti kohaselt (*Compact City Policies: A Comparative Assessment*, 2012) on selleks otstarbeks enim levinud järgmised meetodid:

- Maakasutuse reguleerimine seadusandlusega, kus üheks populaarseimaks meetodiks on asustuse arengu aladele konkreetsete piiride tõmbamine. Sinna alla kuulub rohevööde (ingl k *green belts*) kehtestamine ehitus- ja arendustegevust piirava abinõuna. Rohevööde strateegiat kasutatakse näiteks Briti planeerimissüsteemis (Cheshire & Sheppard, 2005).

- Laialtlevinud meetodiks on ka linna kasvu piiri (*urban growth boundary*) määramine, mis takistab linna valgumist väljapoole ettenähtud alasid. Piirist sisse poole jäävad alad on mõeldud kõrgema tihedusega arenduseks ja väljapoole jäävad alad madalama tihedusega arenduseks. Sellist piiri kasutatakse näiteks Albaanias ning Orgeoni, Washingtoni ja Tennessee osariikides Ameerika Ühendriikides ("Urban growth boundary," 2014).
- Minimaalsete tihedusnäitajate ja segakasutusnõuete sätestamine planeeringutega. Näiteks Prantsusmaa seadusandlus lubab kohalikel omavalitsustel kehtestada minimaalsed tihedusnõuded uutele arenduspiirkondadele (*Compact City Policies: A Comparative Assessment*, 2012). Londonis on linnaosadele kehtestatud nõutud tihedusnäitajad, sätestades nõutud eluruumide (*habitable rooms*) ja elamisühikute arvu hektari kohta (*London Plan Density Matrix Review*, 2006).
- Majanduslikud meetmed, mis soodustavad arendustegevust kasutusest välja langenud aladel (*brownfield development*) ja vanade hoonete taaskasutusse võtmist väljakujunenud kompaktse asustusega aladel. Näiteks võib tuua Jaapani, kus 1990ndate majanduslanguse järel võeti vastu seadus, mille alusel rakendati teatud aladel maksuvabastusi arendusprojektide elluviimisel (*Compact City Policies: A Comparative Assessment*, 2012).
- Otsesed valitsuse investeeringud arendusprojektidesse. Need investeeringud on üldjuhul tehtud avaliku sektori ja erasektori koostöös ning valitsuse investeering on seotud avalike huvide teostamisega asustuse suunamisel. Riik saab otseste investeeringutega suunata finantsvahendeid asustusüksustesse, kus sekkumine on olulisem. Näiteks Saksamaal on linnad jaotatud erinevatesse järkudesse vastaval regionaalsele tähtsusele – oluline on järgu määramise juures see, kui intensiivselt kasutavad ümberkaudsed alad linna teenuseid. Nii riigi kui liidumaa investeeringud on otseselt seotud linna järguga – linnad, mis teenindavad rohkem elanikke, saavad ka rohkem investeeringuid (Schmidt & Buehler, 2007).

Eesti lähiriikidest võib tuua näiteid asustuse suunamisest Skandinaavia maades. Soomes, Rootsis ja Taanis tegeletakse asustuse suunamisega riiklikul tasandil eelkõige Helsingi, Stockholmi, Malmö, Göteborgi ja Kopenhaageni linnaregioonides, kus valglinnastumisega seotud probleemid on kõige teravamad (Leetmaa, 2012). Soomes suunatakse riigi tasandil planeerimist riiklike maakasutussuuniste kaudu, kus asustuse arengu koha pealt olulised teemad on asustuse sisestruktuur, linnaruumi ja elukeskkonna kvaliteet, kultuuripärandi kaitse ja kompaktsus. Kompaktsusetaotlusega soovitakse vähendada autotranspordist tulenevat mõju kliimale ning suurendada jalgsi, jalgrattaga ja ühistranspordiga liiklemist. Uusarendusi soositakse olemasolevas linnakeskkonnas seostatuna olemasoleva transpordivõrguga. Omavalitsuste otsused planeerimisel peavad põhinema regionaalsel rahvastiku analüüsil (Leetmaa, 2012).

Rootsis üritatakse riiklikul tasandil asustust suunata ühistranspordi eelistamisega autotranspordile. Selle tarvis on suurendatud mootorkütuse makse ja subsideeritakse ühistransporti. Valglinnastumise piiramine ja asustustiheduse tõstmine on jäetud kohalike omavalitsuste ülesandeks. Mitmekesise elukeskkonna tagamiseks ja kohalike linnakeskuste elavdamiseks on Rootsis vastu võetud seadus, mis soodustab olemasolevate kaupluste, ladude ja parkimismajade peale elamisühikute rajamist (Madureira & Möllers, 2006).

Taani üheks planeerimissüsteemi põhimõtteks on kogu riigi territooriumi jagamine kolmeks tsooniks: linnadeks, virgestusaladeks ja maalisteks piirkondadeks. Kahes esimeses tsoonis on arendus lubatud vastavalt kehtivale planeerimisregulatsioonile. Maalistes piirkondades on arendamine ja igasugune maakasutuse muutmine lubatud vaid eritingimustel. Maalise piirkonna muutmine linnalikuks on võimalik ainult siduva planeeringu koostamisel, millele järgneb kõrgema maamaksu kehtestamine maaomanikule (Madureira & Möllers, 2006). Kuigi Taani planeerimissüsteemi reformiti 2009. aastal, jäi ülalkirjeldatud tsoneerimispõhimõte kehtima (Galland, 2012).

Kopenhaageni linnavalitsus on kontrollimatu valglinnastumise takistamiseks ära ostnud linna lähiümbruse maad ja annab neid pikaajaliselt rendile sotsiaalelamuid arendavatele organisatsioonidele. Taani valitsuse

1949. aastal vastu võetud seaduse kohaselt moodustati linnade ümber eritsoonid, mis piirasid linnade edasise valgumise kehtestatud piiridest väljapoole. Lisaks piirab Taani seadusandlus uute suvilaalade rajamist ning olemasolevate suvilate muutmist alaliseks elukohaks (Madureira & Möllers, 2006).

Viimasel aastakümnel on Põhja-Ameerikas laialdast kasutamist leidnud vormipõhine planeerimine (Metspalu, 2013), mis on nüüdseks jõudnud ka Euroopasse. Vastandina maakasutuspõhisele tsoneerimisele keskendub vormipõhine lähenemine avaliku ruumi karakteri kujundamisele, kvartalite, hoonete ja tänavaruumi füüsilise vormi organiseerimise põhimõtete loomisele. Vormipõhist lähenemist on kasutatud Ameerika Ühendriikides nii linna (so kohaliku omavalitsuse) tasemel (*Form-Based Codes: Lessons Learned from a Mount Holly, NJ Case Study*, 2012) kui ka maakonna tasemel (*King County Comprehensive Plan*, 2012). Vormipõhine lähenemine soodustab kvaliteetse avaliku ruumi ning mitmekesise elukeskkonna tekkimist (Boyer, 2010).

Eeltoodud meetoditest on Eesti maakondade planeerimisel mõeldav kasutada üleriigiliste maakasutussuuniste loomist asustusüksustele selgete piiride tõmbamiseks ning erinevate tihedusnõuete kehtestamiseks piirisisestele ja -välistele aladele. Majanduslikud vahendid võiksid samuti olla Eesti kontekstis kohased, kuid need on raskesti teostatavad maakonnaplaneeringu kaudu ning peaksid olema reguleeritud seadusandlusega ning riigi rahanduspoliitikaga. Eraldiseisva meetodina võib Eestis kaaluda asustuse vormipõhist suunamist. Üleriigilises planeeringus „Eesti 2030+“ eesmärgiks seatud mitmekesise elukeskkonna tagamiseks võiks samuti rakendada asustuse vormiga tegelevaid planeerimisvõtteid. Paraku on sobiva vormipõhise planeerimissüsteemi väljatöötamine rohkelt aega- ja töödnõudev protsess, kuhu tuleb kaasata lisaks planeerimisspetsialistidele ja arhitektidele ka kohalik elanikkond (Parolek, Parolek, & Crawford, 2008). Väljakujunenud üldistusastme tõttu ei ole Eesti maakonnaplaneeringud ehk kõige sobilikum tasand elukeskkonna füüsilise vormiga tegelevate otsuste tegemiseks, kuid maakonnaplaneeringuga saab ülesande delegeerida üldplaneeringutele, mille üheks eesmärgiks võiks olla kompaktse asustusega aladele täpsema ruumilise kontseptsiooni ja struktuuri loomine.

3. ASUSTUSE SUUNAMISE PÕHIMÕTTED

3.1. KÄESOLEVAS TÖÖS KASUTATUD UUED MÕISTED

Asustuse suunamiseks sisustame esmalt peamised vajalikud mõisted. Uuringu koostajad leiavad, et Eesti senises planeerimispraktikas puuduvad mõned peamised elemendid, mis ruumi planeerimisel on olemusliku tähtsusega. Asustuse planeerimiseks on eelkõige vajalik lisada järgmised põhimõisted, milleta ei saa tiheasustust asjakohaselt planeerida: tiheasum ja ruumimudel.

3.1.1. TIHEASUM

Tiheasum on olemasoleva kompaktse asustusega territooriumi osa või kompaktse asustuse (vt peatükk 2.1.2) arenguks kavandatav piiritletud maa-ala, kus ruumiline areng on reguleeritud üld- ja detailplaneeringutega. mis määratakse maakonnaplaneeringus ning täpsustatakse üldplaneeringuga. Tiheasumiteks on eelkõige olemasolevad kompaktse asustusega üksused, mille piiresse lisanduvad vajadusel kavandatavad laiendused või erandjuhul uued planeeritavad kompaktse asustusega terviklikult piiritletavad üksused. Suuremaid linnalisi keskusi võib käsitleda tiheasumite kogumina, kuid käesolevas töös nimetame olemasolevaid tiheasumite kogumeid ühtselt tiheasumiteks, jättes maakonnaplaneeringute koostajatele valikuvõimaluse, kas jagada olemasolevad kogumid planeeringujoonisel osadeks või mitte.

Tiheasum on konkreetselt piiritletud ja ühtse ruumilise üksusena käsitletav tiheasustusala, kus ehitustegevuse aluseks on üld- ja detailplaneeringud. Tiheasumi mõiste lisamine ruumilise planeerimise oluliste mõistete hulka on vajalik selleks, et planeerimise ja arendamise käigus saaks selgelt eristada üksikuid tiheasumeid, millele tuleks koostada ruumimudel (vt järgmine peatükk).

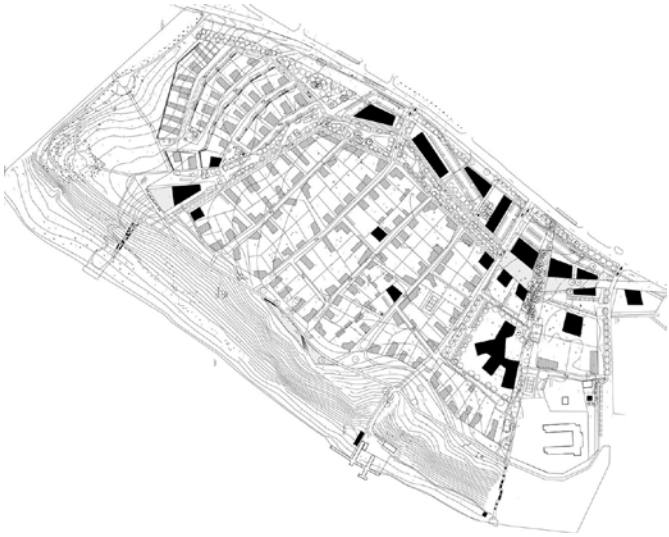
Tiheasumi määramine seondub Planeerimisseaduses § 7 lg 3 punktides 4, 5 ja 6-s määratud maakonnaplaneeringu ülesannetega.

3.1.2. RUUMIMUDEL

Ruumimudel peaks olema üldplaneeringu osa, mis kavandab tiheasumite ruumilist struktuuri ja terviklahendust (vt ka peatükk 4.2). Ruumimudel oleks aluseks detailplaneeringute koostamisele, hoonete ja avaliku ruumi suhete, samuti elamispindade ja taristute vastastikuste seoste ning tiheasumi ruumilise struktuuri arendamisele.

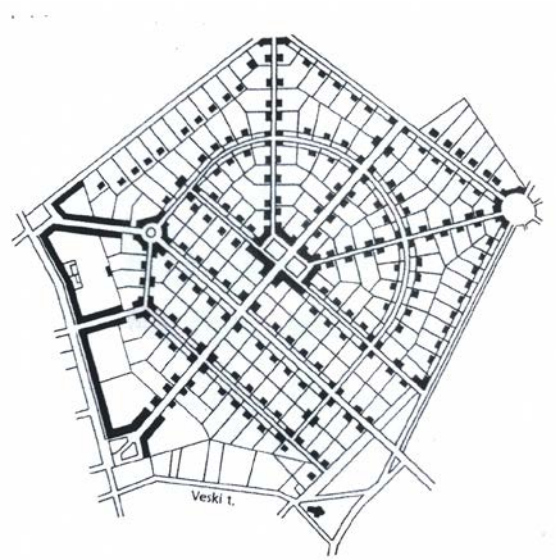
Ruumimudeli olemuse illustreerimiseks on järgnevalt esitatud lähemast ja kaugemast ajaloost mõned üldplaneeringud või samalaadsed dokumendid, mille koosseisus sisaldub ruumimudel:

- Viimsi valla Haabneeme aleviku üldplaneering (algatatud 2006, elluviimine on toimunud paralleelselt menetlusega) http://www.viimsivald.ee/public/haabneeme_maakasutusplaan_20120221.pdf
- Viljandi linna Järveotsa linnaosa üldplaneering (kehtestatud 2008, elluviimist ei ole alustatud) http://www.viljandi.ee/documents/22735/1886584/pohijoonis_jarveotsa_11.03.2008.pdf



Väljavõte Järveotsa linnaosa planeeringust

- Tartu linna Tähtvere linnaosa planeering (elluviidud XX sajandi jooksul, koostanud Arnold Matteus, 1929)



Väljavõtted Tähtvere linnaosa planeeringust (Preem, 1985)

3.2. ASUSTUSE JAOTUMISE ÜLDINE PÕHIMÕTE

Maakonnaplaneeringu ülesehituse ja keskse struktuuri peaks looma ruumi jaotumine kompaktseteks tiheasumiteks (või nende kogumiteks) ning ulatuslikuks hajaasustusalaks. Sellest tuleneb tiheasumite ja hajaasustuse olemuslikult erinev arenduspõhimõte. Tiheasumid nõuavad oluliselt põhjalikumat ja detailsemat planeerimist kui hajaasustus. Seetõttu tuleks nende asustustüüpide peamist erinevust rakendada ruumilise planeerimise käigus kahel viisil:

- Tiheasumi piires reguleeritakse ruumilist arengut üldplaneeringutega, mille koosseisus sisaldub terviklik ruumimudel. Tiheasumi arendamisel eeldatakse vajadust planeerimise, projekteerimise ja ehitamise professionaalse koordineerimise järele, lähtudes eesmärgist luua ruumiliselt terviklik elukeskkond või hoida olemasolevat ruumiliselt terviklikku elukeskkonda.
- Hajaasustuses kehtib märgatavalt suurem vabadus üksikute elamute ehitamiseks, ühtlasi puudub üldjuhul detailplaneeringu koostamise vajadus, kui arendus ei too kaasa hajaasustusele omase

asustustihedusest suurema tihedusega (vt peatükk 3.8) keskkonna kujunemist. Hajaasustus funktsioneerib üheskoos põllu- ja metsaaladega. Maakonnaplaneeringu üldistusastmes ei ole põhjust hajaasustust eristada põllu- ja metsaaladest. Hajaasustuse arendamisel lähtutakse ümbritseva hajaasustuse struktuuri jätkamise eesmärgist, kusjuures ümbritseva struktuurina ei saa käsitleda külgnevaid tiheasumeid.

3.3. PLANEERIMISE PÕHIMÕTTED HAJAASUSTUSES

Hajaasustuse planeerimisel peaks maakonnaplaneering andma üldised põhimõtted üldplaneeringuga hajaasustuse suunamiseks. Hajaasustuses tuleks uue hoonestuse kavandamisel järgida lähiümbruses välja kujunenud asustusstruktuuri. Säilitada tuleks olemasolevat looduskeskkonda ja väärtuslikke põllumaid. Vältida tuleks hajaasustusele ebatüüpilist tihedust, mille vältimiseks võib määrata hoonegruppides olevate hoonete maksimaalse lubatud arvu, hoonete suuruste ja hoonegruppide vahekauguse parameetrid, õueala ja kinnistu pindala proportsioonid. Mitteeluhoonete rajamiseks tuleks üldplaneeringus luua kindlad reeglid ning määrata hoonete maksimaalne lubatud suurus vastavalt nende funktsioonile.

Maakonnaplaneeringu koostamisel tuleks kirja panna planeerimise põhimõtted, mille üldplaneeringud aluseks saavad võtta. Üldplaneeringutes on võimalik neid põhimõtteid täpsustada ja kohaldada vastavalt piirkonna omapäradele. Hea näitena üldplaneeringust võib siin vaadata Saue valla üldplaneeringus sätestatud uue hoonestuse rajamise põhimõtted hajaasustuses:

> „Hajaasustusega alal tuleb hoonete ja rajatiste kavandamisel maksimaalselt säilitada metsa, miljööväärtuslikke maastikke ja hoonestusalasid, väärtuslikke põllumaid ja põllumassiivide terviklikkust, parke, haljasalasid, maastiku üksikelemente ja looduskooslusi. Eelistatud on madal (reeglina kuni 2 korrust) ja loodusesse sobiv hoonestus, korterelamuid ning suuri äri- ja tootmishooneid hajaasustusse ei ehitata. Lubatud on üksikelamute ja nende juurde kuuluvate abihoonete, samuti põllumajandusliku või teenuseid pakkuva väikeettevõtluse (nt turism, sport, vaba aja veetmine jms) ning kogukondliku ühistegevusega (nt külaelu, kultuur jms) tegelemiseks vajalike hoonete ja rajatiste ehitamine.“ Lk 9
>
> „Hajaasustusega alal on reeglina lubatud kuni kolmest üksikelamust ja juurdekuuluvatest abihoonetest koosnevad hoonete grupid, kus gruppidevaheline kaugus õuealade vahel mõõdetuna on vähemalt 100 m. Külade olemasoleva hoonestusega aladel võib hoonegrupis olla kuni 6 üksikelamut, kui suuremat maa-ala arvestades on tagatud kolmeste hoonegruppidega võrreldav hoonestustihedus. Üks väikeettevõtlusega seotud hoonete kompleks (talu, puhkemajandusettevõte vms) võib olla kuni 1000 m2 ehitusaluse kogupindalaga ning see võrdsustatakse arvestuslikult ühe hoonegrupiga.
>
> Ilma detailplaneeringut koostamata on hajaasustusega alal selleks sobivate tingimuste olemasolul lubatud ehitada kuni kolm üksikelamut koos juurdekuuluvate abihoonetega. Rohkem kui kolme üksikelamu, samuti mittepõllumajandusliku väikeettevõtluse või kogukondliku ühistegevusega seotud hoonete ehitamise soovi korral tuleb koostada detailplaneering.“ Lk 10
>
> (*Saue valla üldplaneering*, 2012)

3.4. TIHEASUMITE PLANEERIMISE PÕHIMÕTTED

- Tiheasumeid peaks kavandama lähtudes rahvastikuprognoosidest ja vajalike uute elamisüksuste arvu prognoosidest, arvestades mõistliku varuga paindlikuks arendamiseks ja valikuvabaduseks, kuid vältides tiheasumite väljaehitamise ruumilist hajumist.
- Tiheasumit peaks planeerima tervikuna, mitte ainult lähtudes haldusjaotuspiiridest.
- Asustuse kavandamisel tuleb eelistada olemasolevate tiheasumite tihendamist. Tihendamisena käsitletakse muuhulgas ka kvaliteetse elukeskkonna jaoks vajalike funktsioonide (sh puhkealade) arendamist ja hoidmist tiheasumi sees, mitte üksnes elamute lisamist.

- Uue tiheasumi kavandamine on erand. Selle asukoht ja suurus peaks olema väga hästi läbikaalutud ja põhjendatud, lähtudes üldisest huvist tulenevast vajadusest uue tiheasumi rajamise järele. Uue tiheasumi asukoha võiks kavandada maakonnaplaneeringuga ning selle ruumiline struktuur tervikliku üldplaneeringuga ruumimudeli (vt peatükk 3.1.2) alusel, millega kavandatakse muuhulgas avalikud taristud tiheasumi elanikkonnale. Samuti tasuks kaaluda planeerimisseaduse muutmist nii, et uue tiheasumi saaks kavandada riigi tasemel planeeringuga.
- Olemasolev tiheasum tohiks oma piiridest välja kasvada üksnes juhul, kui see on loogiline maastikuliselt, logistiliselt või kogukondlikult (vt peatükk 5.3). Tiheasumi laienemine peaks toimuma läbi üldplaneeringu, tervikliku ruumimudeli alusel.
- Olemasolevad või kehtivate planeeringutega kavandatud tiheasumitele sarnanevad uusasumid (viimase 20 aasta jooksul tekkinud asustuskobarad, mis erinevad ümbritseva hajaasustuse struktuurist ega vasta hajaasustuse olemusele) tuleks kavandada terviklikeks tiheasumiteks või loobuda vastavate planeeringute elluviimisest.
- Tiheasumi arendamisel ja planeerimisel tuleks lähtuda eesmärgist tagada ühtaegu selle asumi ruumiline ja funktsionaalne terviklikkus ning mitmekesisus, tiheasumi ainuomane iseloom, samuti ruumiline eristumine teistest asumitest ja ühenduste seostatus teiste asumitega.
- Tiheasumit peaks arendama põhimõttel, et avalikku ruumi ja elanikele vajalikke taristuid planeeritakse vastavalt elanikkonna eeldatavale kasvule, arendatakse tervikvõrkudena, ehitades need välja hiljemalt elamute valmimise ajaks.

3.5. TIHEASUMI TÜÜP- JA ERILIIGID

Tüüpiline tiheasum on mõeldud elamiseks. See tähendab, et seal leiduvad lisaks elamutele ka elanikkonnale vajalikud ühiskondlikud funktsioonid ja teenused, samuti võib seal olla elukeskkonda mittehäirivat tootmist. Elamiseks mõeldud tiheasum tuleks kavandada lähtudes eesmärgist luua kompaktne ja mitmekesine elukeskkond, mis moodustab koos ümbritseva hajaasustusalaga teineteist täiendava terviku ja mille kavandamisel tuleks lähtuda võimalikust elanike arvust.

Lisaks tüüpilistele tiheasumitele saab välja tuua tiheasumi eriliigid:

- Hooajaliseks elamiseks mõeldud tiheasum (nt suvilarajoon)
- Tootmiseks või ladustamiseks mõeldud tiheasum (nt tööstus- ja logistikapark)
- Teenuste pakkumiseks või ühiskondlikuks otstarbeks mõeldud tiheasum (seda liiki tiheasumina tuleks muuhulgas käsitleda ka üksikut kaubanduskeskust)

Eriliigilised tiheasumid tuleks maakonnaplaneeringus piiritleda sarnaselt tüüpilisele tiheasumile. Kui püsivat elamist territooriumil ei ole ning seda ei kavandata, siis elanike arvu ei määrata.

3.6. SUUREMATE LINNALISTE KESKUSTE KÄSITLEMINE

Suuremaid olemasolevaid linnalisi keskusi tuleks käsitleda tiheasumite kogumina. Maakonnaplaneeringu vormistamisel võib kaaluda, kas eristada kaartidel linnalise keskuse sisemist tiheasumite struktuuri või tähistada neid ühtse kogumina, jättes asumite piiritlemise kogumi sisemuses üldplaneeringu ülesandeks. Selliste keskuste üldplaneeringute koostamisel on üldjuhul oluline eristada üldisemaid (tervet kogumit käsitlev) ja täpsemaid (üksikuid asumeid käsitlevaid) üldplaneeringuid.

Maakonnaplaneeringute koostamise käigus tuleks analüüsida, kuivõrd on vajalik ja mõistlik anda maakonnaplaneeringuga riigi huvidest tulenevaid juhiseid tiheasumite kogumite sisestruktuuri arendamiseks. Muuhulgas tuleks arvestada, et suured linnalised keskused (tiheasumite kogumid) on enamiku riigi funktsioonide täitmise ja teenuste osutamise asukohtadeks, transpordi sõlmpunktideks ning nendes elab

suurem osa riigi elanikkonnast, mistõttu võib sisestruktuuri planeerimisest sõltuda riigi huvide arvestamine edasises tiheasumi kogumi arengus.

3.7. TIHEASUMI PIIR

Tiheasumi piir peaks olema ruumis tajutav ja ajas püsiv. Väljakujunenud haldusjaotus ja tiheasustus pahatihti omavahel ei kattu, mistõttu olukorras, kus halduspiiride korrigeerimine on ebaotstarbekas, on parimaks võimaluseks tiheasumite piiritlemine planeeringute abil. Seejuures ainsaks omavalitsuste piire ületavaks planeeringu liigiks on maakonnaplaneering.

Tiheasumi piirid antakse maakonnaplaneeringule omases üldistusastmes, määrates maksimaalse tiheasumi pindala ja elanike arvu tiheasumile omases proportsioonis (vt peatükk 3.8). Kohalikud omavalitsused peaksid tiheasumite piirid täpsustama üldplaneeringute kaudu, arvestades maastikuliste, funktsionaalsete ja kogukondlike eripäradega, kuid jättes muutmata maakonnaplaneeringust tulenevad põhiandmed (vt peatükk 4.1). Omavalitsustel tuleks arvestada, et maakonnaplaneeringus näidatud kavandatava elanike arvu või pindala suurendamine ning minimaalsest tihedusest väiksema tihedusega planeerimine üldplaneeringutes peaks jääma väga hästi põhjendatud erandjuhtumiks. Pikemas perspektiivis on otstarbekas planeeringutega kavandatud piiridest lähtuda ka haldus- või asustusjaotuse muutmisel, lähtudes Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses § 7 lg 5 esitatud põhimõtetest.

3.8. ARVULISED KRITEERIUMID

Järgnevad kriteeriumid põhinevad praeguse asustuse analüüsil (vt peatükk 2.1.4) ning annavad ligikaudsed suurusjärgud ja suhtarvud tiheasumite asjakohaseks käsitlemiseks. Kriteeriumid vajavad maakonniti edasist analüüsi ja täpsustamist.

- Tiheasumi tihedus on 500-4000 in/km^2 (suurema tiheasumi tihedus on üldjuhul suurem, väiksemal tiheasumil väiksem) (“RV0291: Rahvaarv, pindala ja asustustihedus haldusüksuste või asustusüksuste liigi järgi,” 2014)
- Hajaasustuse ligikaudne tihedus on < 50 in/km^2 (“RV0291: Rahvaarv, pindala ja asustustihedus haldusüksuste või asustusüksuste liigi järgi,” 2014)
- Elanike arvu ja elamisüksuste arvu keskmine suhe Eestis on 2/1 (vt peatükk 2.1.4)

4. JUHISED ASUSTUSE SUUNAMISEKS MAAKONNAPLANEERINGUTE KOOSTAMISEL

4.1. ÜLDISED JUHISED

4.1.1. TIHEASUMITE KAVANDAMINE

Käesolev töö pakub maakonnaplaneeringutes kompaktse asustusega alade suunamisel järgmised soovitused:

- Maakonnaplaneeringus tuleks anda tiheasumite või tiheasumite kogumite (vt peatükk 3.1.1) piirid, tsoneerides piirisisese maa-ala vastavalt soovituslikule tingmärgile AA, kaaludes nimetuse „asustuse arenguala" asendamist nimetusega „tiheasum".
- Maakonnaplaneeringus peaks andma juhised ruumimudelite koostamiseks üldplaneeringutes. Ruumimudeli nõuded peaksid sisaldama vähemalt peatükkides 3.1.2 ja 4.2 kirjeldatud üldpõhimõtteid, kuid need võib ka esitada iga tiheasumi kohta eraldi, täpsustades ootused sotsiaalsele ja tehnilisele taristule.
- Maakonnaplaneeringus tuleks olemasolevate tiheasumite määratlemisel juhinduda 2011. aasta rahva ja eluruumide loenduse tulemustest ning selle baasil statistikaameti poolt määratletud tiheasustusega paikkondadest, täpsustades andmeid vastavalt tegelikule ruumilisele struktuurile (peatükis 5 on esitatud näide tiheasumite piiritlemiseks kaardil).
- Kavandama peaks olemasolevate tiheasumite laiendused ning näidata ära uute tiheasumite territooriumi selliselt, et erinevad tiheasumid oleks ruumis teineteisest tunnetatavalt eristuvad.
- Iga tiheasumi kohta tuleks määrata järgmised põhiandmed:
    - Tiheasumi nimi (vt peatükk 5.4.2)
    - Olemasolev ja prognoositav elanike arv
    - Kavandatav territooriumi maksimaalne pindala
    - Minimaalne lubatud tihedus (vt peatükk 5.4)
- Mitte kavandada uusi tiheasumeid ega olemasolevate tiheasumite laiendusi väärtuslikele põllumaadele ja metsaaladele, kui selleks ei leidu väga kaalukat põhjust.
- Lähtuda tuleks põhimõttest, et iga tiheasum vajab elanike arvule vastavat sotsiaalset ja tehnilist taristut ning struktureeritud ja mitmekesist avalikku ruumi, mida tuleks terviklikult planeerida üheskoos elamispindade planeerimisega. Seejuures tuleks tiheasumite asukohtade ja suuruste määramisel eelkõige lähtuda juba olemasolevatest taristutest, kavandades kasvava elanike arvuga tiheasumeid selliselt, et selle elanikkond saaks mugavalt (üldjuhul jalakäidavas kauguses) kasutada olemasolevaid taristuid (lähtudes näiteks olemasolevatest koolidest, raudteejaamadest jm). Samuti arvestada olemasolevate töökohtade ja kogukonda siduvate objektidega, koondades ka uued elamispinnad nende lähedusse.
- Maakonnaplaneeringus tuleks kavandatavad tiheasumid piiritleda vastavalt mõistlikule ja realistlikule elanike arvu kasvule ning elanikkonna vajadustele.
- Tekkimisel olevate tiheasumite (pooleliolevate arenduste) hetkeolukord tuleks maakonnaplaneeringu koostamise käigus läbi analüüsida ning teha otsus, kas need väärivad jätkamist ning vastav maa-ala tiheasumina maakonnaplaneeringus äranäitamist (vt peatükk 4.4). Samuti tuleks teha otsus selliste tiheasumite taristute arendamise ja ruumimudeli koostamise vajaduse kohta.
- Kriitiliselt tuleks hinnata kehtivate planeeringutega kavandatud olemasolevate tiheasumite laienduste sobivust. Tellida selleks vajadusel vastavaid ekspertiise ning uurida elanikkonna ja kohaliku omavalitsuse terviknägemust. Teha kindlaks, kas planeeringud vastavad ruumimudeli põhimõtetele ning kas planeeritud tiheasumi laiendus on maastikuliselt, logistiliselt ja kogukondlikult loogiline. Juhul kui planeeritud laienduse lahendus on sobilik ning see on planeeritud mõistlikus ja realistlikus mahus, kaaluda laienduse arvamist tiheasumi piiridesse.

4.1.2. HAJAASUSTUSE SUUNAMINE

Käesoleva uuringu koostajad ei näe vajadust maakonnaplaneeringutes hajaasustusala eraldi piiritlemiseks või ja leppemärgiga tähistamiseks. Maakonnaplaneeringu seletuskirjas peaks omavalitsustele ette andma üldised põhimõtted (vt peatükk 3.3) hajaasustuse planeerimiseks üldplaneeringutega. Üldplaneeringud peaksid järgima põhimõtteid, mis soodustaksid väljakujunenud asustusstruktuuri säilimist ja väldiksid uute tihedate asustuskobarate tekkimist väljaspool tiheasumeid. Erilist tähelepanu tuleks juhtida üldplaneeringutes hajaasustuse suunamisele suuremate tiheasumite ümbruses, kus jätkuvalt püsib edasise valglinnastumise oht.

4.2. JUHISED TIHEASUMITE RUUMIMUDELITE KOOSTAMISEKS

Ruumimudel tuleks koostada kõikide tiheasumite terviklikuks arendamiseks omavalitsuste üldplaneeringute koosseisus. Ruumimudel kirjeldab kavandatavat ruumi mitte ainult arvuliste piirmäärade kaudu, vaid ka sisuliselt. Seetõttu näevad uuringu koostajad vajadust arhitektuurialase kompetentsi suurendamiseks omavalitsustes. Kuigi see nõuab omavalitsuselt täiendava tööjõu palkamiseks investeeringut, aitab see kaasa mitmekesise ning kompaktse elukeskkonna arengule ning pikas perspektiivis vähendab kulusid transpordile ja tehnilise taristu ekspluatatsioonile (vt ka peatükk2.1.3).

Põhitingimustena peaks ruumimudel:

- looma tervikliku ruumilise mõjuga ja teistest tiheasumitest ruumiliselt eristuva terviklahenduse tiheasumi arendamiseks;
- kavandama avaliku, poolavaliku ja mitteavaliku ruumi jaotuse, omavahelised proportsioonid ja eeldatava ruumilise struktuuri;
- kavandama sotsiaalse ja tehnilise taristu oluliste osade paiknemise ruumis;
- sisaldama nägemust hoonestuse paiknemise põhimõtetest ning elamisüksuste tihedusest, mis on kooskõlas eeldatava elanike arvuga ning sellele elanikkonnale vajalike teenuste osutamisega.

4.3. TIHEASUMITE SEOSED TEISTE MAAKONNAPLANEERINGU ÜLESANNETEGA

Planeerimisseaduses § 7 lg 3 loetletud maakonnaplaneeringu ülesanded on järgmised:

1) maakonna ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine;
2) riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamine;
3) säästva ja tasakaalustatud arengu aluste kujundamine ja sidumine ruumilise arenguga ning majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise ja looduskeskkonna arengu vajaduste tasakaalustatud arvestamine planeeringu koostamisel;
4) asustuse arengu suunamine;
5) detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine väljaspool linnu ja aleveid, kui need ei ole kehtestatud üldplaneeringuga määratud;
6) maareformi seaduse tähenduses tiheasustusega alade määramine, kui need ei ole kehtestatud üldplaneeringuga määratud;
7) loodusvarade, väärtuslike põllumaade, maastike ja looduskoosluste säilimist ning rohelise võrgustiku toimimist tagavate meetmete kavandamine;
8) maa- ja veealade üldiste kasutamistingimuste määratlemine;
9) maardlate ja maavaravaru kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määratlemine;
10) teede, raudteede, veeteede ja tehnovõrkude koridoride, lennuväljade, sadamate ja jäätmete ladestamise kohtade ning muude tehnorajatiste paigutuse määramine;
11) kaitsealade ja nende kasutamistingimuste arvestamine planeeringus, vajaduse korral ettepanekute tegemine kasutamistingimuste täpsustamiseks, uute kaitsealade loomiseks või kaitserežiimi lõpetamiseks;
12) puhkealade määramine ja nende kasutamistingimuste määratlemine;

13) üleriigilise tähtsusega riigikaitselise otstarbega maa-alade määramine.

Tiheasumite planeerimisega üheskoos tuleks pöörata erilist tähelepanu PlanS § 7 lg 3 punktis 10 sätestatud ülesannetele, arvestades, et tiheasumid on suuremate inimhulkade liikumiste algus- või lõpp-punktiks. Punkti 12 juures tuleks arvestada, et tiheasumites elab enamik puhkealade kasutajaid, mistõttu tuleks arvestada puhkealadega tiheasumite sees või kavandada ühendusvõimalused ja seosed puhkealadega tiheasumitest väljas. Punktide 10 ja 12 lahendamisel tuleks erilist tähelepanu suunata suurematele linnalistele keskustele, käsitledes neid võimalusel tiheasumite kogumitena ning andes maakonnaplaneeringus peamised suunad ruumilisele arengule nende keskuste sisestruktuuris. Punktid 1, 2, 3 ja 8 loovad aluse tiheasumite planeerimisele. Punktis 7, 9, 11 ja 13 nimetatud ülesanded tiheasumite planeerimisega otseselt ei seostu.

Asustuse arengu suunamise ülesanne seondub kõige otsesemalt PlanS § 7 lg 3 punktiga 5 ja 6. Käesolev töö soovitab maakonnaplaneeringus määrata tiheasumid, mille piirides peaks kehtima detailplaneeringu koostamise kohustus ja mis määratlevad ka tiheasustusega ala maareformi seaduse tähenduses.

4.4. JUHISED VALIKUTE TEGEMISEKS POOLELIOLEVA ELAMUARENDUSE MÄÄRATLEMISEL TIHEASUMINA

Maakonnaplaneeringu koostamisel tuleks otsustada, milliseid perioodil 1991-2014 planeeritud elamuarendusi tuleb käsitleda tiheasumina ja milliste elluviimisest on otstarbekas loobuda. Tõenäoliselt kujuneb selle otsuse tegemise juures peamiseks raskuseks maaomanike suhtes õiglase, kaalutletud ja ühesugusele alusele tugineva otsuse tegemine. Seepärast kirjeldatakse järgnevalt soovitusi, kuidas tõlgendada seniplaneeritud arenduste omanike õigustatud ootusi tiheasumi kavandamiseks ja vastava taristu arendamiseks.

Üld- ja maakonnaplaneeringuid ei tohiks pidada iga konkreetse omaniku õigustatud ootuste aluseks, sest nende kaudu tehtavatest otsustest ei saa järeldada konkreetse omaniku õigusi. Detailplaneeringud on seaduse kohaselt lähiaastate ehitustegevuse aluseks. Lähiaastate kestus ei ole üheselt määratud, kuid ühiskondlikult aktsepteeritud tavaks võib pidada 5 aasta pikkust perioodi. Seejuures leidub suur hulk erinevaid asjaolusid, millest võib teha erinevaid järeldusi õigustatud ootuste kaalukuse ja planeeringu elluviimise jätkamise asjakohasuse kohta. Üldiselt võiks järgida põhimõtet, et õigustatud ootusi ei loo mitte planeering, vaid eelkõige planeeringu kehtestamisele järgnenud reaalsed investeeringud.

Juhul kui uus maakonnaplaneering ei näe mõnele eelnevalt planeeritud tiheasustusega alale või tiheasumi tunnustega vastavale uusasumile tiheasumit ette, siis tuleks seda käsitleda soovitusena kohalikele omavalitsustele vastavate planeeringute muutmiseks, kehtetuks tunnistamiseks või elluviimisest loobumiseks. Samas tuleks seniste üld- ja detailplaneeringutega kavandatud tiheasustuse arengu jätkamise otstarbekust maakonnaplaneeringu koostamisel kaaluda, seades selleks vajadusel täiendavad tingimused ning kavandades vastavate tiheasumite piirid. Järgnevalt tabel kirjeldab erinevaid asumite arendamise staadiume ning annab soovitusi vastavate maa-alade käsitlemiseks maakonnaplaneeringus.

Arenduse staadium	**Soovitus käsitluseks maakonnaplaneeringus**
A. EDUKALT PLANEERITUD ARENDUSED	Juhul, kui tiheasumi tunnustega maa-ala või selle kohta kehtivad planeeringud vastavad ühele loetletud kolmest tunnusest, siis tuleks seda maakonnaplaneeringus piiritleda olemasoleva tiheasumina.
Enamikus elamutes elavad elanikud	
Välja on ehitatud avalik ruum ja taristud, mis vastavad prognoositava elanikkonna vajadustele	
Üldplaneering sisaldab realistlikule elanike arvu kasvule vastavat ruumimudelit (vt peatükk 3.1.2)	
B. ALUSTATUD ARENDUSED	Juhul, kui on täidetud mõni nimetatud

	tingimustest, tuleb iga üksikjuhtumi korral kaaluda, kas maa-ala väärib maakonnaplaneeringus käsitlemist tiheasumina, lisades vajadusel tingimused uute üld- ja detailplaneeringute koostamiseks. Tingimuste kaalukus tiheasumina käsitlemiseks väheneb ülevalt alla.
Mõnedes elamutes elavad elanikud (kaalukas põhjus)	
Ehitatud mõned elamud	
Väljastatud mõned ehitusload elamutele	
Kinnistud on osaliselt laiali müüdud heausksetele ostjatele	
Taristud on osaliselt välja ehitatud	
Maa-ala on jagatud kinnistuteks	
Maa-ala on detailplaneeringu alusel jagatud katastriüksusteks	
Kehtestatud DP pärast 2009* (vähekaalukas põhjus)	
C. ALUSTAMATA ARENDUSED	Juhul, kui arenduse varasem kavandamine on piirdunud üksnes loetletud alustega ning planeeringute elluviimist ei ole alustatud, siis uues maakonnaplaneeringus ei ole põhjust vastavale maa-alale tiheasumit kavandada (seal jäävad kehtima hajaasustuse planeerimise põhimõtted). Uusi tiheasumeid saab selles olukorras kavandada lähtudes üldistest tiheasumite kavandamise põhimõtetest.
Asustusala on kavandatud varasema maakonnaplaneeringuga	
Elamuala on kavandatud kehtestatud varasema üldplaneeringuga	
Elamuala kohta on kehtestatud vanem kui 5-aastane detailplaneering, kuid pole tehtud ühtki järgnevat sammu arendusel	
Elamuala kohta on algatatud detailplaneering	

4.5. SOOVITUSED MUUDE DOKUMENTIDE TÄPSUSTAMISEKS SEOSES MAAKONNAPLANEERINGUTE KOOSTAMISEGA

4.5.1. SOOVITUSED LEPPEMÄRKIDE JAOTUSE TÄPSUSTAMISEKS

- Leppemärk AA (asustuse arenguala) on käesolevast tööst tulenevate põhimõtete rakendamisel keskse tähtsusega. See on olemuselt samaväärne käesoleva töö mõistega „tiheasum". Kuna valdav osa asustuse arengust toimub ilmselt olemasolevate tiheasumite tihendamise või laiendamise kaudu, siis parema selguse loomiseks on mõistlik prognoositavale elanike arvule lisada ka olemasolev elanike arv, mille kaudu tuuakse välja prognoositav elanike arvu muutus. Tiheasumi tiheduse arvutamisel on planeeringutes otstarbekas elanike arvu asemel kavandada elamisüksuste arvu, lähtudes nende andmete omavahelisest suhtest 2/1 (vt peatükk 2.1.4).
- Leppemärkide MP (väärtuslik põlluala), MM (väärtuslik metsaala) ja AH (hajaasustusala) omavahelised suhted ja nende sisu vajavad ülevaatamist. Hajaasustuse arengut saab planeerida ja käsitleda üheskoos põldude ja metsade säilimisega. Seepärast muutub kaheldavaks vajadus eraldiseisva leppemärgi AH järele. See leppemärk võib väärtõlgendamise korral põhjustada planeerimatu tiheasustuse edasikujunemist väljaspool leppemärgi AA piire.

4.5.2. SOOVITUSED ÕIGUSMÕISTETE ÜLEVAATAMISEKS SEADUSTES

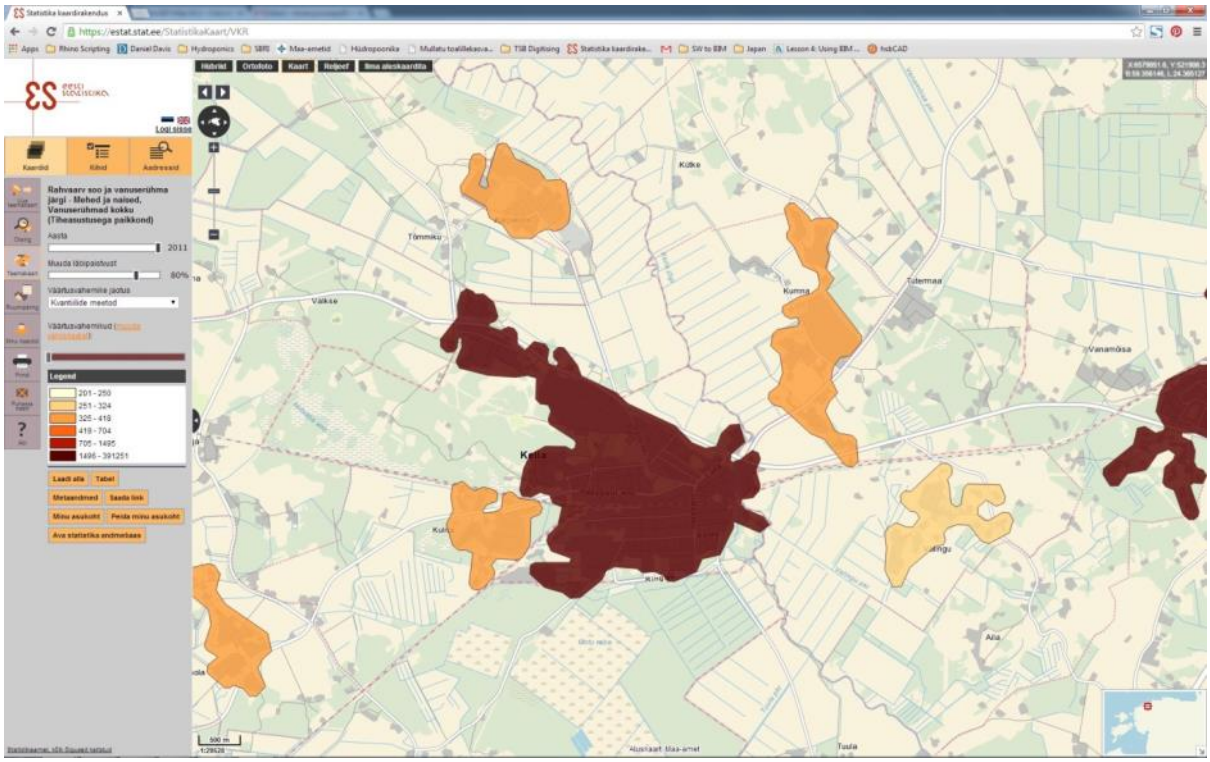
- Sisu poolest samaväärsed või väga sarnased mõisted „tiheasustusala" erinevates seadustes, „detailplaneeringu koostamise kohustusega ala" planeerimisseaduses ning „asustuse arenguala" planeerimise soovituslikes leppemärkides vajavad terviklikku ülevaatamist ja ühtlustamist (ühtne mõiste saab olla „tiheasustusala"). Selle kõrvale oleks mõistlik lisada arusaadav mõiste , mis kirjeldab tiheasutust terviklike ja eraldiseisvate üksuste kaupa - tiheasum. Kui tiheasum on üks kompaktne, piiritletud ja ruumiliselt terviklik asustuskobar, siis tiheasustusala on maa-ala kõikide tiheasumite piirides.
- Planeerimisseadus võiks seada detailsemate planeeringutele kohustuse sätestada tähtaja planeeringu kehtivuseks, eriti omanike õigustatud ootuste aegumise sellisel juhul, kui üldisem planeering kavandab muutusi võrreldes eelnenud ajaperioodil koostatud planeeringulahendusega. Ilma selle põhimõtteta ei ole üldisemate planeeringute tegelik rakendamine sisuliselt mõeldav.

5. TIHEASUMI PIIRITLEMINE: PRAKTILINE NÄIDE

Järgnevalt on toodud praktiline näide, kuidas lahendada käesolevas töös soovitatud tiheasumi piiride tõmbamise ja arvuliste väärtuste määramise ülesanne Keila ja linna lähiümbruse näol.

5.1. TÖÖVAHENDID JA LÄHTEINFORMATSIOON

Tiheasumite piiride määramisel maakonnaplaneeringutes tuleks kasutada Statistikaameti poolt loodud kaardirakendust (vt. https://estat.stat.ee/StatistikaKaart/VKR) ja GIS tarkvara. Statistikaamet määratleb tiheasustusega paikkonnad kui „tihehoonestusega ala, kus hoonetevaheline kaugus ei ole suurem kui 200 meetrit ja kus elab vähemalt 200 inimest." ("REL 2011: Eestis on 369 tiheasustusega paikkonda," 2011). Need numbrid tasuks lähteparameetriteks võtta, ent soovitatav on proovida ka ise teisi arvväärtusi tiheasustusega paikkondade määratlemisel. Selle tarvis on antud põhimõttelised juhendid järgnevas alampeatükis (5.2). Tiheasumitemääramisel tuleks lähteinformatsioonina kasutada Maa-ameti Eesti topograafilise andmekogu (ETAK) mudeli ehitiste andmekihti.



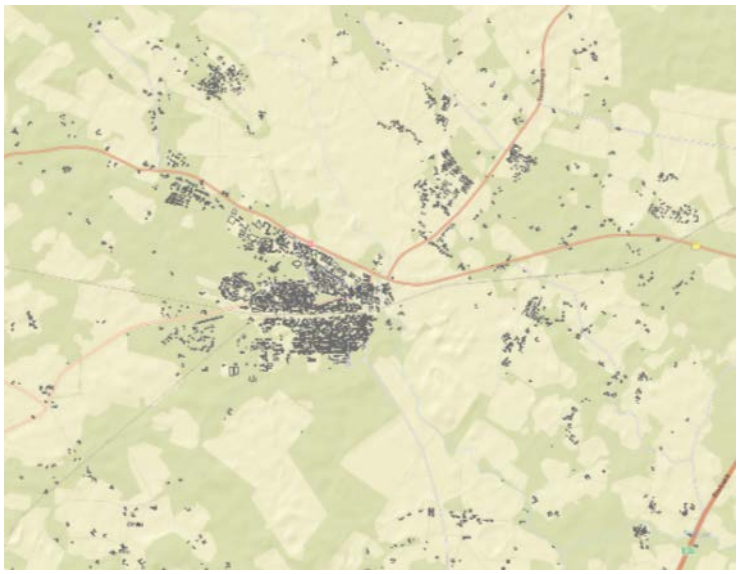
Statistikaameti kaardirakenduses (https://estat.stat.ee/StatistikaKaart/VKR) kuvatud Keila ja linna lähiümbruse tiheasustusega paikkonnad

Kindlasti oleks tarvis omada lokaalseid teadmisi käsitletavate piirkondade tegelikust olukorrast ning omada ülevaadet kehtivatest maakonna-, teema-, üld- ja osaüldplaneeringutest. Samuti oleks vajalik teada maakonna ja maakonna linnade ning valdade elanike arvu tulevikuhinnanguid või rahvastikuprognoose.

5.2. TIHEASUSTUSEGA PAIKKONDADE MÄÄRAMINE GIS TARKVARAGA

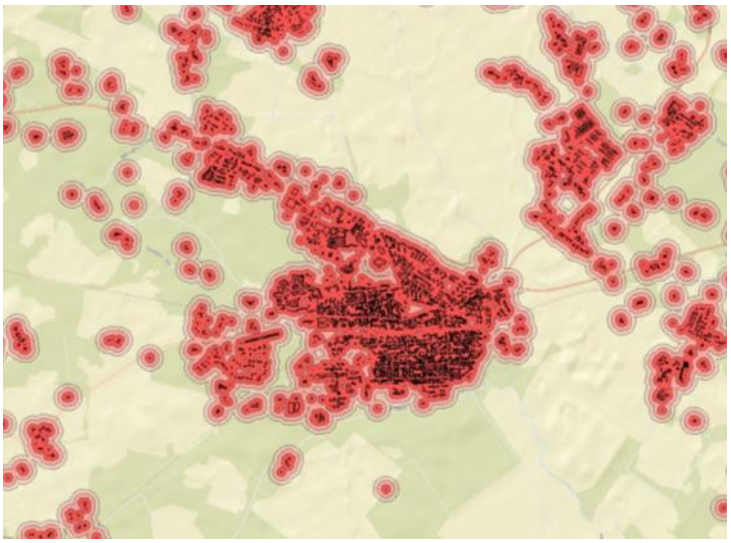
Alljärgnevalt kirjeldatud sammude järjestus on puhtalt soovituslik.

a) GIS tarkvarasse tuleks esimese sammuna sisse laadida ETAKi ehitiste kihist kõik elu-, tootmis-, kõrval- ja ühiskondlikud hooned maakonna piires ning maakonna piire ületavate hoonekobarate[1] puhul ka nendesse kobaratesse kuuluvad hooned naabermaakondades.



Ehitised Keilas ja linna lähiümbruses

b) Seejärel tuleks hoonete ümber välja joonistada 100m raadiusega puhvrid, mille võiks selguse huvides üksteisega hoonekobarateks kokku liita. Kindlasti tasub joonistada välja ka näiteks 50m ja 150m raadiusega puhvrid, sest see aitab hiljem täpsemaid otsuseid vastu võtta.

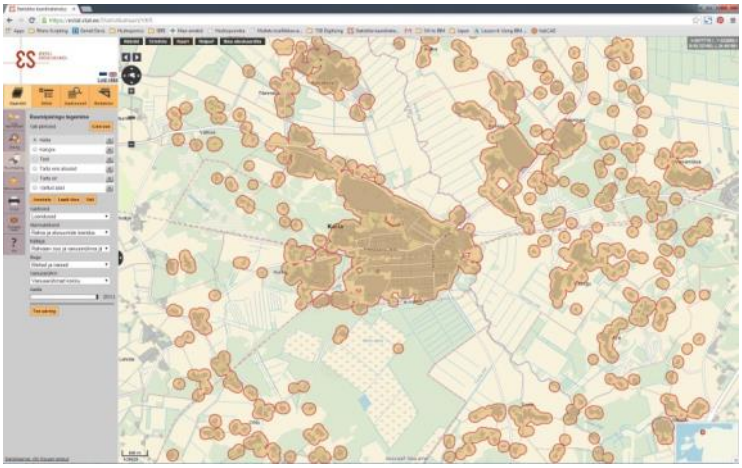


Puhvertsoonid ehitiste ümber 50, 100 ja 150m raadiuses, mille kokkuliitmisel tekivad hoonekobarad

c) Seejärel saab ühe või kõik tekkinud hoonekobarad GIS tarkvarast*shp failiformaadina eksportida. NB! kõik hoonekobarad peavad failis olema eraldi tükkidena, juurdekuuluvas *dbf failis peavad olema iga tüki kohta NIMI ja KIRJELDUS andmeväljad).

[1] Hoonekobar on hoonete grupp, mille vähim hoonetevaheline kaugus on meetriliselt (näiteks 200m) määratud.

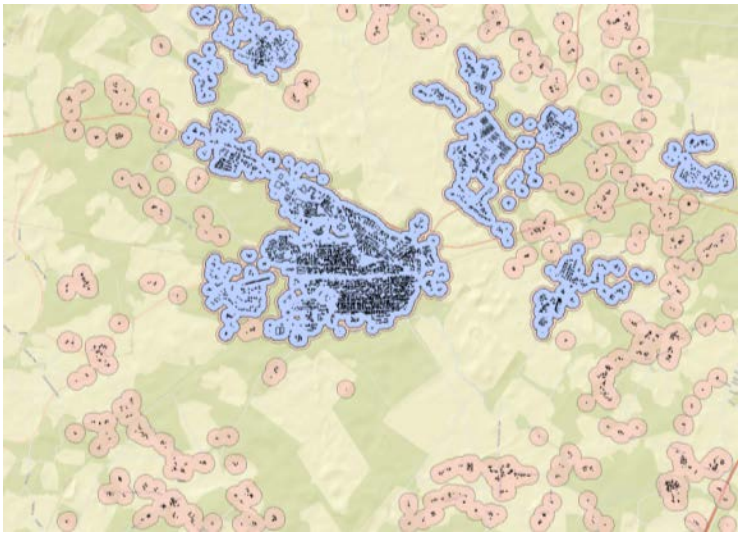
d) Loodud hoonekobarate abil saab Statistikaameti kaardirakendusest teha ruumipäringu, mille tulemusel saab selgitada rahvaarvu igas eraldiseisvas kobaras. Selleks tuleb *shp fail koos juurdekuuluvate *dbf, *prj, *shx ja *txt failidega kokkupakitult kaardirakendusse üles laadida.



Hoonekobarad Statistikaameti kaardirakenduses

e) Tehtud ruumipäringu andmed saab uuesti alla laadida ning GIS tarkvarasse tagasi importida. Nii on võimalik eelnevalt loodud hoonekobaratele lisada seal elavate inimeste koguarvu.

f) Elanike arvu alusel võib selgelt hajaasustusliku iseloomuga hoonekobarad ära kustutada.



Hoonekobarad, mis väärivad kaalutlemist tiheasumi osana (märgitud sinisega)

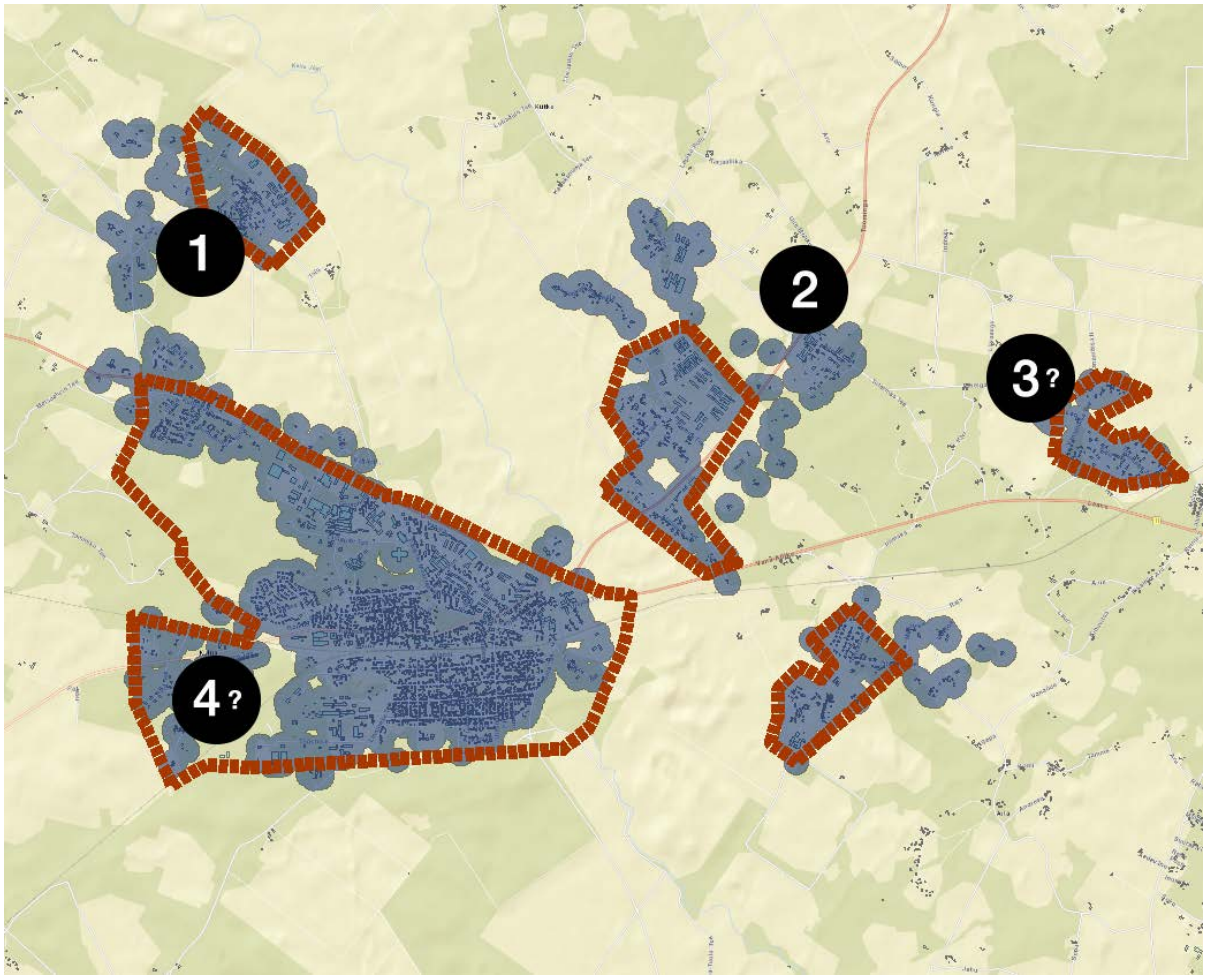
g) Tekkinud pildi alusel, kasutades joonistatud puhvertsoone, rahvastiku arvu näitajaid ja kohalikke teadmisi, saab välja joonistada tiheasumite piirid (vt peatükk 5.3). Jagades joonistatud piiridesse jäävate hoonekobarate elanike arvu kobarate pindalaga saab teada iga tiheasumielanike tiheduse. Elanike tihedus on seega tiheasumis asuvates hoone kobarates püsivalt elavate inimeste arvu ja kobara pindala suhe. Selle arvu võib omakorda jagada kahega ja nii saada ligikaudne elamisüksuste tihedus (vt analüüspeatükis2.1.4), mis tuleks aluseks võtta tiheasumi uute osade kavandamisel. Väiksema kui ülaltoodud meetodil arvutatud tihedusega uusi tiheasumi osasid tuleks uute üld- ja detailplaneeringute tegemisel vältida.

h) Eelneva metoodika alusel väljaselgitatud tiheasumit võib jagada eraldi tiheasumiteks, kui see on loogiline maastikuliselt, logistiliselt, kogukondlikult või ajalooliselt. Samuti saab kaaluda suuremate linnade jaotamist tiheasumite kobarateks. Viimase variandi korral võib olla otstarbekas eristada muuhulgas ka asumitevahelist elaniketa ruumi tiheasumi sisestruktuuris.

5.3. PÕHIMÕTTED TIHEASUMITE PIIRIDE KANDMISEKS KAARDILE

Tiheasumite piirid tuleks maakonnaplaneeringule kanda lähtuvalt hoonestuse reaalsest paiknemisest, elanike tegelikust arvust, tehnilisest taristust, looduslikest piiridest (veekogud, mets, klint jms.), asustuse juurde kuuluvatest parkidest ja kalmistutest. Samuti tuleks piiride tõmbamisel arvestada kehtestatud üldplaneeringutega (vt ka peatükk 4.4). Selle juures tuleks siiski silmas pidada, et väga paljud planeeringud ei vasta tegelikele arenguvajadustele ja nendega ei peaks tiheasumi piiride määramisel arvestama.

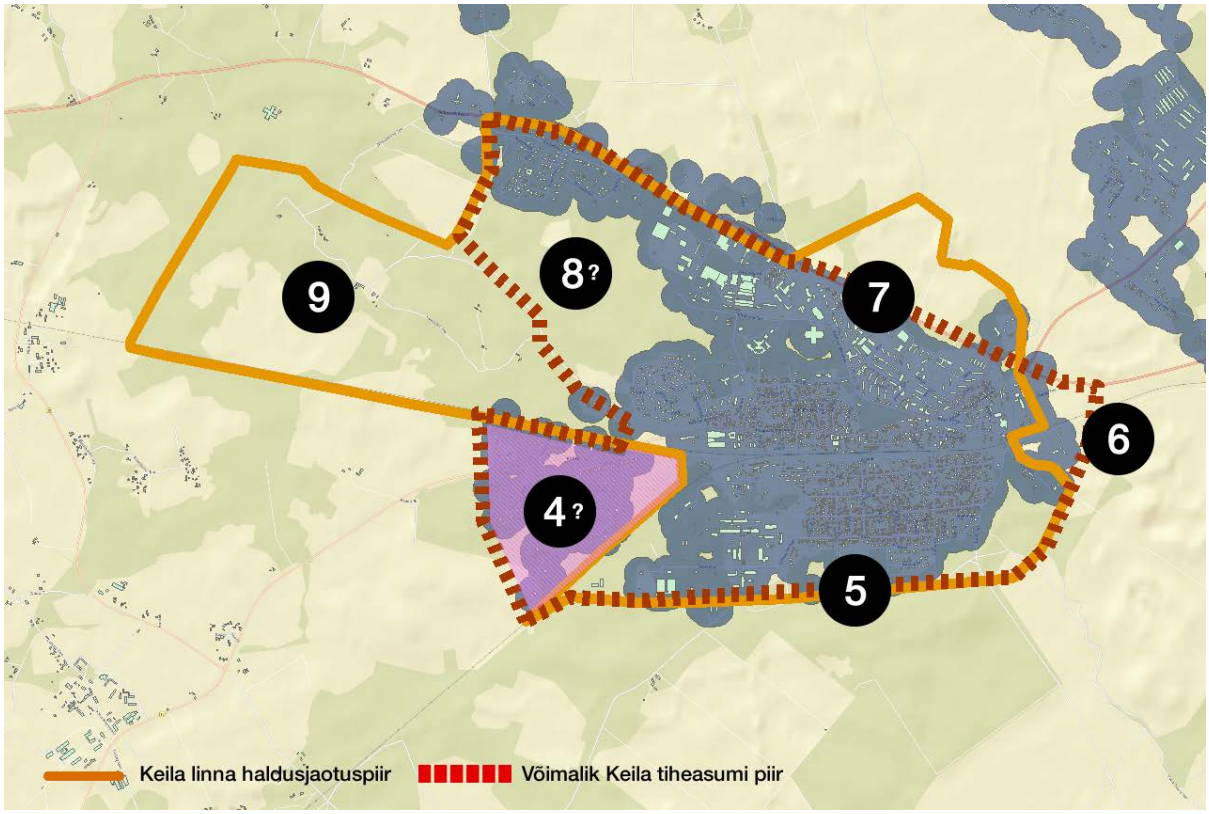
Üksteisele lähedalasuvate hoonekobarate liitmisel tuleks vastu võtta otsused lähtuvalt eeltoodud meetrilistest kalkulatsioonidest ja kohalike olude tundmisest. Järgnevad illustratsioonid toovad välja võimalikud põhimõtted Keila ja linna lähiümbruse tiheasumite piiride määramisel. Käesolevas töös toodud argumentatsioon on näitlik ning tegelike tiheasumi piiride määramisel tuleks teha otsuseid eeldusel, et need on hästi põhjendatud. Käesoleva töö autorid ei ole kindlasti kursis kõikide Keila piirkonda puudutavate asjaoludega, mis võiksid piiride tõmbamist mõjutada ning seega tuleb alljärgnevat võtta näitliku ülesande lahendusena, mitte reaalsete juhistena Keila ja lähiümbruse tiheasumite määramisel.



Näitlik Keila lähiümbruse tiheasumite määramine. Piiride määramisel on võimalikud ka teistsugused lahendused.

1) Karjaküla (vt punkt 1 ülaloleval joonisel) on piiritletud omaette tiheasumina, sest see moodustab selgelt omaette seisva hoonetekobara ning seal on 340 elanikku, mida võib kindlasti lugeda piisavaks elanike arvuks tiheasumi moodustamiseks.
2) Piisavalt eraldatud ning väikese elanike arvuga asustuskobarad võib jätta lähedalasuvast tiheasumist välja.

3) Vanamõisa ei ole Statistikaameti kaardirakenduses kujutatud tiheasustusega paikkonnana (elanike arvu nõue ei ole rahuldatud), kuid maakonnaplaneeringus võib sellegipoolest selle määratleda tiheasumina, kui tegemist on selgesti tajutava ja väljakujunenud asustusüksusega.



Näitlik Keila tiheasumi piiri määramine. Maakonnaplaneeringuga on võimalik ka teistsugused piirid määrata.

4) Kulna võib määratleda Keila osana, kuna vähim hoonetevaheline kaugus Keila hoonetekobarast on vaid natukene suurem, kui 200 meetrit. Samas võib teha ka vastupidise otsuse ja määratleda see omaette tiheasumina.
5) Kui tiheasumi piir jääb halduspiiri vahetusse lähedusse, tasub see tõmmata mööda halduspiiri.
6) Varasema maakonna- ja üldplaneeringuga kavandatud Keila ringtee võib lugeda osaks, kuhu linn võiks laieneda, sest asub ajaloolise Keila läheduses ning sellel on väga hea juurdepääs maanteelt ja linnast.
7) Tiheasumi loomulikuks piiriks on tihti tehniline taristu (maantee).
8) Põhjendatud ja rahvastikuprognoosidele vastava kehtestatud üldplaneeringu korral võib planeeritud osa tiheasumi sisse arvata. Üldplaneeringule laieneb elanike tiheduse nõue ning uued arendatavad osad ei tohi sellest näitajast väiksema tihedusega planeeritud olla.
9) Keila administratiivpiiridesse jääb hajaasustus, mille peaks tiheasumi piiridest välja jätma.

Määratud piiri alusel saab arvutada tiheasumi pindala.

5.4. PROGNOOSITUD ELANIKE ARVU NING LUBATUD MINIMAALSE TIHEDUSE MÄÄRAMINE

Elanike arvu tiheasumis saab määrata Statistikaameti kaardirakenduse abil. See saadakse kõigi määratud tiheasumi piiridesse jäävate hoonekobarate elanike arvude summeerimisel. Keila näitel on selleks Keila ja Kulna hoonekobarate summana 9810 + 330 = 10140 elanikku.

Prognoositava elanike arvu määramisel võiks arvestada prognoositavat elanike arvu kogu maakonnas, mille saab kätte Statistikaameti andmebaasist ("RV092: Prognoositav rahvaarv maakonna, soo ja vanuserühma

järgi," 2012). Harju maakonna puhul võib prognoosida aastatel 2012 kuni 2030 elanike juurdekasvuks u 16000 elanikku. Arvestades Keila elanike arvu (koos Kulnaga 10140) ja maakonna elanike arvu (u 572000) suhet (u 1/57) võiks Keila prognoositav elanike arvu juurdekasv olla u 280 inimest.

Tihedusnäitaja arvutamisel peaks arvestama praeguste hoonekobarate pindalaga, mis toodud näites oleks 665 (Keila) + 95 (Kulna) = 760 hektarit ja Eesti keskmist elanike arvu ühes elamisüksuses – 2. Ligikaudne elamisüksuste tihedus hoonekobarates kokku on seega 10140 / 2 / 760 = 6.7 elamisüksust hektari kohta.

5.4.1. Tiheasumi piiri ja pindala verifitseerimine

Välja joonistatud Keila tiheasumi pindala on 864 hektarit. Selle sisse on käesoleva näite puhul jäetud ka üldplaneeringuga uuteks kinnisvaraarenduseks ette nähtud alad. Nende alade suuruse vastavust reaalsetele elanikkonna vajadustele tuleks kontrollida eeldatava rahvastiku kasvu ja lubatud minimaalse tiheduse võrdlemisel. Selleks tuleb jagada prognoositud rahvastiku mahutamiseks tarvilike elamisüksuste hulk tiheasumi pindalaga. Saadud arv ei tohi olla väiksem praeguste hoonekobarate tihedusest ehk antud näite korral 6.7 üksust hektari kohta. Et anda omavalitsustele ja erasektori arendajatele suurem vabadus uusarenduste asukoha valimisel, võib jätta nö üleplaneerimisvaru, mis võiks olla maksimaalselt 5% olemasolevate hoonekobarate alusest maa-alast. Piisav üleplaneerimisvaru on oluline ka kahaneva elanikkonnaga tiheasumite puhul, et mitte liigselt piirata kohalikul tasandil tehtavaid planeerimisotsuseid.

Tõmmatud tiheasumi piire võib pidada vastavaks reaalsele elamispindade vajadusele juhul, kui järgnev tingimus on rahuldatud:

praegune elanike arv / hoonekobarate pindala < prognoositud elanike arv / (tiheasumi pindala – (hoonekobarate pindala x 0,05))

Keila näite puhul oleks võrratuse vasaku poole väärtuseks 10140 / 760 = 13.3 ning parema poole väärtuseks (10140 + 280) / (864 – 760 x 0.05) = 12.6. Seega ei ole esitatud tihedustingimus rahuldatud ning tiheasustuse ala tuleks kärpida piiride muutmise abil. Tiheasumist saab välja arvata alad, kus hetkel ei ole hooneid – näiteks üldplaneeringuga kavandatud aladel. See peaks endaga kaasa tooma ka üldplaneeringu muutmise, kuna see on vastuolus tegelike vajadustega. Korrigeeritud tiheasumi maksimaalne pindala võib arvutuste järgi olla 821 hektarit.

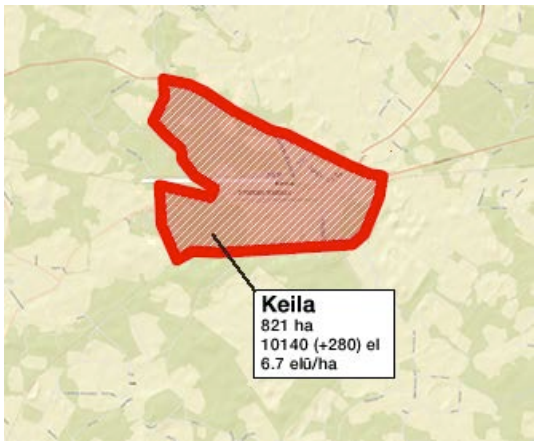
5.4.2. Tiheasumi nime määramine

Maakonnaplaneeringus võiks tiheasumile nime anda, et oleks võimalik erinevaid tiheasumeid eristada kirjas ja kõnes. Planeeringuga antav esialgne nimi ei tarvitse alati ühtida kohanimeseaduse alusel määratava nimega, kuid üldjuhul tuleks püüda vastavaid otsuseid langetada sünkroonselt. Nime määramisel maakonnaplaneeringus võib kasutada Statistikaameti tiheasustusega paikkonna nime määramise meetodit:

> "Tiheasustusega paikkonna nimi on saadud nende asustusüksus(t)e nime(de) järgi, mida paikkond katab. Paikkonna nimi võib koosneda kuni kolmest asustusüksuse nimest, mille pindala ühisosad moodustavad paikkonna pindalast vähemalt 30%. Kui paikkonna nimi koosneb mitmest nimest, näiteks Vana-Kuuste – Lalli, siis eespool on selle asustusüksuse nimi, mille pindala paikkonnas on suurem."

("Tiheasustusega paikkondade määramise metoodika," 2014)

5.4.3. TIHEASUMITE NÄITAMINE MAAKONNAPLANEERINGUS



Keila tiheasumi näitamine maakonnaplaneeringu skaalas 1:100 000. Näidatud piir ja andmed on näitlikud ning mõeldud üksnes maakonnaplaneeringule omase tiheasumi mõõdu illustreerimiseks.

Maakonnaplaneeringus tuleks näidata ära iga tiheasumi piirid ja vastav tiheasustusala. Juurde tuleks märkida tiheasumi nimi, pindala, elanike arv ja prognoositud kasv või kahanemine ning elamisüksuste tihedus.

6. VASTUSED LÄHTEÜLESANDES PÜSTITATUD KÜSIMUSTELE

1) Kas linnalise asustuse arenguks kavandatud ala, tiheasustusala ja kompaktse asustusega territooriumi osa on ruumilise planeerimise seisukohalt samad?

Loetletud mõisteid võib käsitleda sisuliselt samaväärsena. Tiheasustuse planeerimise seisukohalt on mõistlik siduda maa-ala põhised mõisted ühtse mõiste „tiheasustusala" alla, kuid need ei ole piisavad kirjeldamaks asjakohaselt tiheasustuse olemust, ajaloolist kujunemislugu ja tuleviku planeerimise aluseid. Nende mõistete kõrvale vajame mõistet, mis kirjeldab tiheasustust kompaktsete ja teineteisest eristuvate üksuste kaudu (näiteks asula, asum). Käesolevas töös on pakutud tiheasustusala jm. sarnaste mõistete kõrvale mõistet „tiheasum". Põhjalikumalt on küsimust käsitletud uuringus tihe- ja hajaasustusala määratlemise võimaluse kohta (Tee, 2012) .

2) Mis on eelmainitud alade mõõdetav tunnus (tunnused)?

Tiheasustust saab hajaasustusest eristada näiteks elanike tiheduse, hoonete tiheduse, maaüksuste tiheduse erinevuse kaudu. Käesolevas töös kasutatakse Statistikaameti metoodikat tiheasustusega paikkondade määramiseks. Põhjalikumalt on mõõdetavaid tunnuseid käsitletud näiteks OECD raportis (*Compact City Policies: A Comparative Assessment*, 2012).

3) Milliste andmete ja tunnuste alusel ning millisel viisil määrata asustuse arenguks kavandatud alad?

Küsimusele vastab käesolev töö läbivalt.

4) Kuidas määratleda väiksemate nn. põlluarenduste edasine areng, eriti juhul, kui planeeritud kruntidest on vaid vähesed hoonestatud?

Küsimustele vastab käesolev töö peatükis 4.4. Igal üksikjuhtumil tuleb kaaluda, kas arendus on väärt tiheasumina elluviimise jätkamist või tuleb sellest loobuda, käsitledes maa-ala edaspidi vastavalt hajaasustusala põhimõtetele. Juhul, kui suures osas arendusest elavad elanikud, siis tulks arendusi üldjuhul käsitleda olemasoleva tiheasumina, kavandades planeeringutega vajadusel puuduolevaid taristuid või parandades ruumimudeli kaudu ruumilisi terviklahendusi. Pooleliolevate ja kahtlase perspektiiviga arenduste korral on keerulisem probleem seotud eelkõige omanike õigustatud ootuste sisustamisega. Üldpõhimõttena on mõistlik juhinduda elanike seisukohtadest (maa-ala tuleviku osas on oluline sõnaõigus koduomanikel või endale kodu ehitamiseks maa omandanutel).

5) Kuidas ja millest lähtudes määratleda aiandusühistute piirkondade arengusuunad ja arendamise tingimused?

Hooajaliseks elamiseks mõeldud maa-alad on oma olemuselt eriliiki tiheasumid. Maakonnaplaneeringus on mõistlik neid selliselt käsitleda ja piiritleda. Võimalik, et nende alade elanike arvu ei ole otstarbekas määrata, sest maa-ala kujundamine aastaringseks elamiseks ehk selle muutmine tüüpiliseks tiheasumiks peaks sõltuma juba eksisteeriva kogukonna seisukohtadest (nendel aladel ei ole ühte arendajat), ning sedalaadi otsuseid on otstarbekam teha kohaliku omavalitsuse poolt üldplaneeringu kaudu.

6) Kuidas määratleda asustuse arengu tingimusi kõrgendatud riskiohuga piirkondades?

Kõrgendatud riskiohuga piirkonda ei ole mõistlik tiheasumeid kavandada, kui selleks ei ole mingit erilist ja väga hästi põhjendatud kaalukat vajadust**.**

7) Kuidas käituda maakonnaplaneeringute koostamisel valdade üldplaneeringutes elamu-, äri- või tootmismaadeks määratud aladega, mille kogumahus tiheasustusalaks muutumine on ebareaalne?

Maakonnaplaneeringutes peaks määratlema tiheasumid, mis on edasiste üldplaneeringute koostamisel aluseks, kuid ei peaks lähtuma ebarealistlikest või täies mahus teostamatutest üldplaneeringutest ja detailplaneeringutest. Juhul kui maakonnaplaneering lähtub kohaliku omavalitsuse planeeringutest, siis on see detailsemate planeeringute kaardistus, mitte üldisem planeering. Sel viisil planeerimine kaotab oma mõtte, eriti kui on juba ette teada, et üld- või detailplaneeringu elluviimine on ebareaalne või see pole kooskõlas üleriigilise planeeringu eesmärkidega. Vastasel juhul ei ole planeerimisseaduse eesmärkide täitmine võimalik. Seejuures soovitavad uuringu koostajad tunnistada kehtetuks PlanS § 7 lg 5, kõrvaldades sel viisil seadusest olemusliku vastuolu. Maakonnaplaneeringu koostamisel tuleks selle asemel lähtuda valminud ehitistest ja tegelikest elukohtadest.

8) Kuidas rakendada planeerimisseaduse § 7 lg 4 sätet: *„Kui kehtestatud üldplaneering puudub või kui* maakonnaplaneeringust *varem kehtestatud üldplaneering ei kajasta kehtestatud maakonnaplaneeringus sätestatut, on kehtestatud maakonnaplaneering valla ja linna detailplaneeringute koostamise või projekteerimistingimuste väljaandmise aluseks“*?

Käesoleva töö koostajad leiavad, et kirjeldatud olukord on Eestis hetkel pigem väheoluline erand. See võib osutuda oluliseks aga pärast uute maakonnaplaneeringute koostamist. Juhul kui varasemas üldplaneeringus puuduvad tiheasumite planeerimiseks vajalikud ruumimudelid, siis võib öelda, et üldplaneering ei ole kajastanud linnalise asustuse arengu teemat. Kui uus maakonnaplaneering ei näe ette tiheasumit üldplaneeringus kavandatud elamumaale, siis on mõistlik vastavat ala käsitleda hajaasustusalana, seades maakonnaplaneeringus vajalikud nõuded uue üldplaneeringu koostamiseks ja detailplaneeringute elluviimisest loobumiseks.

9) Kuidas käsitleda leppemärgiga- asustuse arenguala (ühtset infrastruktuuri väljaarendamist eeldava, linnalise asustuse arenguks kavandatud ala koos elanike prognoositava arvuga, näit AA 1500) piiritletavat ala maakonnaplaneeringus?

Nimetatud leppemärgiga on asjakohane planeerida tiheasumeid. Elanike arvu määratlemine on asjakohane. Statistiline prognoos haldusüksuse kaupa on aluseks haldusüksusesse planeeritavate tiheasumite laienduste elanike arvu kogusumma määramisele. Haldusüksusesse planeeritava lisanduva elanikkonna kogusumma ca 2-kordne ületamine on asjakohane, et jätta valikuvõimalused edasiseks arenduseks, kuid aktsepteeritav ei ole prognoosi suurusjärguline ületamine. Oluline on maakonnaplaneeringus kirjeldada ka elanike arvule vastavat pindala või tihedust tiheasumis. Samuti on soovitatav vormistuses esitada vastavad maa-alad jämeda joonega tähistatud piiriga, mis aitab joonise lugejal kergesti mõista, et piiritlemine on nende alade kavandamisel olulise tähtsusega ning et tiheasumi pindala suurendamine ei ole oodatud.

10) Kuidas käsitleda leppemärgiga - hajaasustusala (olemasoleva hajaasustuse säilitamiseks kavandatud ala koos soovitatava arengusuundumusega. Piirkonna arendamine toimub välja kujunenud asustusstruktuuri, ajaloolis-kultuurilisi ja looduslikke tingimusi järgides) piiritletavat ala maakonnaplaneeringus?

Selle leppemärgi kasutamise mõistlikkus on kaheldav. Hajaasustusala moodustab suurema osa territooriumist väljaspool tiheasumeid. Maakonnaplaneeringu üldistusastmes on sellised alad pigem metsa- või põllualad, milles võib leiduda ka hajaasustust. Kaaluda võib leppemärgi kasutamist tiheasumist hõredamalt asustatud, eelkõige olemasoleva asustuse koosluste kohta.

11) Kas ja kuidas peaks maakonnaplaneering suunama asustust väljaspool eelmainitud leppemärkidega tähistatud ala?

Eeldame, et sellised alad sobivad üldjuhul hajaasustuseks, mille rajamiseks ei ole otstarbekas seada olulisi piiranguid, kui uusarendus ei muuda ümbruskonna väljakujunenud hajaasustuse iseloomu.

12) Kuidas siduda maakonnaplaneeringu üleriigilisest planeeringust tulenev ülesanne – toimepiirkondade määramine – asustuse suunamise ja maa ja veealade üldiste kasutamistingimuste määratlemise ülesannete lahendusega? Milline on vastav väljund planeeringu joonisel ja tekstis?

Toimepiirkonna määratlemine aitab mõista ja planeerida tiheasumite (üldjuhul on need ühtlasi tõmbekeskusteks) ja ümbritseva hajaasustusala vastastikuseid seoseid, sh tööjõu liikumist ja puhkeotstarbelist liikumist toimepiirkonna sees, ühtlasi kavandada vastavaid taristuid. Planeeringu tekstis ja kaartidel nende seoste kirjeldamiseks eksisteerib suur hulk erinevaid võimalusi - käesoleva töö autorid ei pea otstarbekaks seda väljundit hetkel piiritleda ega konkretiseerida. Tõmbekeskuse ruumimudeli koostamisel tuleks arvestada toimepiirkonna suuruse ning hinnangutega toimepiirkonna rahvastiku arvu muutusele. See on oluline teenuste planeerimisel, mille tarbimiseks toimepiirkonna elanikud aktiivselt tõmbekeskusesse tulevad.

VALIK KASUTATUD ALUSMATERJALE

Boyer, M. (2010). *Form or Fluff ?: Assessing the Proposed Advantages of Form-Based Codes for Municipalities By A moderate number of North Carolina municipalities have replaced their conventional zoning ordinances with form-based development ordinances , and more municipali*. UNC School of Government.

Cheshire, P., & Sheppard, S. (2005). The introduction of price signals into land use planning decision-making: a proposal. *Urban Studies*, *42*(4), 647–663. doi:10.1080/00420980500060210

Commission regulation (EC) No 1201/2009. (2009). Retrieved from http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009R1201

Compact City Policies: A Comparative Assessment. (2012).

Eesti 2030+. (2012).

Form-Based Codes: Lessons Learned from a Mount Holly, NJ Case Study. (2012).

Galland, D. (2012). *The Danish National Spatial Planning Framework*.

Harju maakonnaplaneeringu teemaplaneering - Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused. (2003).

Harju maakonnaplaneeringu teemaplaneering - Maakonna sotsiaalne Infrastruktuur. (2010).

Harjumaa keskuste uuring. Esimene etapp : olemasolevate uuringute ja andmete asjakohasuse hindamine. (2012).

Harku valla üldplaneeringu ülevaatamise aruanne. (2014).

Ida-Virumaa Maakonnaplaneeringu Teemaplaneering - Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused. (2003).

Kiili valla arengukava 2014 – 2017. (2014).

Kiili valla geoinfosüsteem. (n.d.). Retrieved May 29, 2014, from http://service.eomap.ee/kiilivald/

King County Comprehensive Plan. (2012). Retrieved from http://www.kingcounty.gov/property/permits/codes/growth/CompPlan/2012Adopted.aspx

Kolbre, E. (2014). Teadur: buumi kordumist Eesti kinnisvaraturul lähima aasta jooksul oodata ei ole. *Postimees*. Retrieved May 29, 2014, from http://e24.postimees.ee/2742864/teadur-buumi-kordumist-eesti-kinnisvaraturul-lahima-aasta-jooksul-oodata-ei-ole

Leetmaa, K. (2012). *Planeerimissuuniste vajalikkuse kohta Eestis asustuse arengu suunamise valdkonnas*.

Leetmaa, K., Nuga, M., Kährik, A., & Silm, S. (2011). *Muutused nõukogudeaegsetes suvilapiirkondades, nende kujunemine uuselamurajoonideks ja roll eeslinnastumises Tallinna ja Tartu linnaregioonides*.

London Plan Density Matrix Review. (2006). London.

Madureira, A. M., & Möllers, A. (2006). *Urban sprawl in the Öresund region - How Skåne is facing the Challenge*. Blekinge Tekniska Högskola.

Metspalu, P. (2013). Vormipõhine kodeerimine planeerimismeetodina USAs. *Õu*.

Parolek, D., Parolek, K., & Crawford, P. (2008). *Form Based Codes: A Guide for Planners, Urban Designers, Municipalities, and Developers*. Wiley.

Preem, M. (1985). *Tartu linna territoriaalne struktuur*. Tartu Riiklik Ülikool.

Rae valla geoinfosüsteem. (n.d.). Retrieved May 29, 2014, from http://gis.rae.ee/

REL 2011: Eestis on 369 tiheasustusega paikkonda. (2011). Retrieved May 08, 2014, from http://www.stat.ee/76744

RV0291: Rahvaarv, pindala ja asustustihedus haldusüksuste või asustusüksuste liigi järgi. (2014). Retrieved from http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=Rv0291&ti=RAHVAARV,+PINDALA+JA+ASUSTUSTIHEDUS+HALDUS►KSUSE+V►+ASUSTUS►KSUSE+LIIGI+J►RGI,+1.++JAANUAR&path=../Database/Rahvastik/01Rahvastikunaitajad_ja_koosseis/04Rahvaarv_ja_rahvastiku_koosseis/&lang=2

RV092: Prognoositav rahvaarv maakonna, soo ja vanuserühma järgi. (2012). Retrieved May 29, 2014, from http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=RV092&ti=PROGNOOSITAV+RAHVAARV+MAAKONNA,+SOO+JA+VANUSER►HMA+J►RGI+(ALUSEKS+1.+JAANUARI+2012+RAHVAARV)&path=../Database/Rahvastik/01Rahvastikunaitajad_ja_koosseis/04Rahvaarv_ja_rahvastiku_koosseis/&lang=2

Saue valla üldplaneering. (2012).

Schmidt, S., & Buehler, R. (2007). The Planning Process in the US and Germany : A Comparative Analysis. *International Planning Studies*, *12*(1), 55–75.

Statistikaameti Kaardirakendus. (2011). Retrieved April 10, 2014, from https://estat.stat.ee/StatistikaKaart/VKR

Statistikaameti kaardirakendus. (2011). Retrieved May 07, 2014, from https://estat.stat.ee/StatistikaKaart/VKR

Suvilaalade pilootuuring Vääna-Jõesuus. (2013).

Tee, M. (2012). *Uuring tihe- ja hajaasustusala määratlemise võimaluste kohta*.

Tiheasustusega paikkondade määramise metoodika. (2014). Retrieved June 06, 2014, from http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/RAHVALOENDUS/REL2011/09RAHVASTIKU_PAIKNEMINE/04ELUKOHT_JA_SOO-VANUSJAOTUS/RL_036.htm

Urban growth boundary. (2014). Retrieved May 28, 2014, from https://www.princeton.edu/~achaney/tmve/wiki100k/docs/Urban_growth_boundary.html

Uuemaa, E., & Oja, T. (2012). *Valglinnastumise mõju maastikele ja selle hindamine*.

Uuselamuehitusest tulenevate rahvaarvu muutuste ning teeninduskeskuste analüüs. (2004).