Lähteseisukohad Lääne-Viru maakonnaplaneeringu koostamiseks

Sissejuhatus

Maakonnaplaneeringu protsess on paljusid osapooli kaasav, aeganõudev ja õiguslikult täpselt reguleeritud. Seepärast on oluline see võimalikult ratsionaalselt kavandada. Sellele aitab kaasa lähteseisukohtade koostamine, mis võimaldab üldjuhul juba enne protsessi ametlikku alustamist täpsustada konkreetse maakonnaplaneeringu keskse tähtsusega küsimused ja planeerimisprotsessi korralduslikku külje. Hilisemate planeeringu partnerite osavõtt lähteseisukohtade kujundamisest on hea alus pärastise koostöö sujumisele.

- Peab püüdma selle poole, et maakonnaplaneeringud erineksid peamiselt planeeringulahenduste osas, oleks aga võimalikult sarnased metoodiliselt. See eeldab Siseministeeriumi poolsete suuniste andmist, teatud planeerimisõiguse kohandusi, aga ka jooksvat ministeeriumi poolset nõustamist planeerimisprotsessi käigus Maavalitsused kui planeeringu korraldajad ootavad Siseministeeriumilt eelkõige: tehnilisi ja vormistuslikke nõudeid nii planeeringu kaartidele kui tekstiosale;
- planeerimisseaduse (PlanS) järgsete maakonnaplaneeringute ülesannete täpsustamist antud planeerimistsükli kontekstis ning metoodilisi nõuandeid nende lahendamiseks;
- õiguslike ja metoodiliste lahenduste pakkumist seniste maakonna teemaplaneeringute kehtivuse jätkamisele ja/või uude planeeringusse lõimimisele.

Järgnevates lähteseisukohtades on peamine tähelepanu koondatud maakonnaspetsiifilise problemaatika esiletoomisele seadusjärgsete ülesannete raames, juba tehtud maakonnaplaneeringute tulemuste lõimimisele ja koostöö korraldamisele, mis ühtekokku võimaldab planeerimisprotsessi küsimuste sisulist arutelu alustada. Ministeeriumi suunised ja nõustamine võivad lähteseisukohti planeerimisprotsessi käigus täiendada.

1. Planeeringu koostamise vajadus ja eesmärgid

Maakonnaplaneeringud koostati Eestis 1990. aastate lõpul paralleelselt üleriigilise planeeringuga „Eesti 2010". Lääne-Virumaa maakonnaplaneering 2010+ kehtestati 2000. a. Sellisena on see suunanud ka kehtivate valla ja linna üldplaneeringute koostamist maakonnas. Siseministeerium on korraldanud maakonnaplaneeringute täpsustamist teemaplaneeringute kaudu. Üle riigi läbi viidud maakonnaplaneeringu teemaplaneeringutest on Lääne-Viru maakonnas kehtestatud „Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused" (2006) ning „Lääne-Virumaa sotsiaalne infrastruktuur 2009-2015" (2009). Lisaks on koostatud teemaplaneering "Lääne-Viru maakonna rannikuala" (2011).

Esimese maakonnaplaneerimise tsükli käigus koostatud planeeringud on oma sisult ja kvaliteedilt väga ebaühtlased ja vaatamata teemaplaneeringutega tehtud täpsustustele on need tänaseks enam või vähem sisult vananenud. 2012. a kehtestati üleriigiline planeering „Eesti 2030+". Selle elluviimise tegevuskavas on püstitatud ülesanne uute maakonnaplaneeringute koostamiseks 2013-2015. a.

Eesmärgiks on asetada planeerimine kogu riigis ühtsetele alustele arvestades riigi huve, vahepealse kiire majandusarengu perioodil saadud kogemusi ja lisandunud planeerimisalast oskusteavet.

2. Planeeringu ülesanded

Vastavalt PlanS § 7 lg 3 on maakonnaplaneeringu ülesanded 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.

Loetletud 13 ülesandest on 1-3 ja 8 läbivad, kuna neid peab arvestama kõigis maakondades ja kogu planeeringulahenduse ulatuses, ülejäänud aga on temaatilised. Just üksikute temaatiliste ülesannete suhteline olulisus ja võimalike lahenduste iseloom erinevad maakonniti.

Temaatilistest ülesannetest ei ole ülesanded 5 ja 6 Lääne-Virumaal esmatähtsad, sest maakond on kaetud 14 üldplaneeringuga. Ülejäänud maakonnaplaneeringu ülesanded on vaja Lääne-Virumaal põhjalikult maakonna spetsiifikat arvestades läbi töötada.

3. Planeeringu sisu

Maakonnaplaneering koosneb tekstiosast ja kaartidest. Vastavalt PlanS §2 lg2 tuleb planeeringu tekstis esitada vaid planeeritava maa-ala ruumilise arengu analüüsile tuginevad ruumilise arengu eesmärgid ning planeeringulahenduste kirjeldused ja põhjendused.

Maakonnaplaneerimist ei saa aga põhjendatult teha ilma ala geograafilist iseloomu, selle olemasolevat olukorda ja tulevikuväljavaateid analüüsimata. Seetõttu on tarvis planeeringuprotsessis vastav etapp esimesena ette näha ja selle tulemuste kokkuvõte esitada planeeringu lisana, mille võimaluse näeb ette PlanS §2 lg4 p2.

3.1 Maakonna ruumilise arengu analüüs

Maakonna sotsiaal-majandusliku ja ruumilise arengu analüüs tuleb läbi viia võimalikult suurel määral olemasolevaid andmeallikaid ja kohapealset teadmist kasutades, ilma täiendavaid uuringuid korraldamata.

Alateemad, mida on tarvis käsitleda, on järgmised:

1. Planeeritava ala põhijooned
2. Arengu suundumused

Maakonda tuleb iseloomustada ruumilise/geograafilise tervikuna tuues välja nii loodus- kui ühiskonnageograafilised jooned. Käsitleda tuleb nii rahvastiku paiknemist ja asustussüsteemi, territoriaalset majandustegevust, taristuid, seoseid looduskeskkonnaga, maakonna rolli Eesti ja rahvusvahelises kontekstis. Maakonna ülevaates ei saa ignoreerida seda, et statistika on suures osas haldusüksuste kaupa, kuid planeeringuperioodi pikkust arvestades, mil halduskorraldus võib oluliselt muutuda, ei peaks praegustesse omavalitsuspiiridesse takerduma. Kuigi planeeringu objektiks on rangelt võttes maakond kui haldusüksus, on nii analüüsil kui edaspidi planeeringulahenduse kujundamisel vajalik vaadata ka üle maakonna piiri, millised on seosed naaberaladega. Mõistlik on maakonna iseloomustusse kohe lõimida viimase paarikümne aasta vältel toimunud arengud.

Eesti tulevik kujuneb suurel määral globaalsete megatrendide, EL ja Eesti poliitikate keskkonnas. Trendianalüüsis saab toetuda üleriigilisele planeeringule „Eesti 2030+“, lisaks veel Arengufondi töödele teemal „Kasvuvisioon 2018“, „Väliskeskkond 2020: olulised trendid ja nende tähendus Eestile“ (Eesti fookuses 10/2012) ning riiklikele arengukavadele. Üheks võimaluseks on lähtuda „Eesti 2030+“ esitatud Eestis toimivate trendide ruumilise mõju käsitlusest ja konkretiseerida see Lääne-Viru olukorras. Kättesaadavusel tuleb kasutada 2012 aasta rahvaloenduse andmeid arvestavat maakondlikku ja suuremate linnade (üle 10 tuh el) demoprognoosi. Trendide ja poliitikate analüüs täpsustab mänguruumi kohalike strateegiliste valikute jaoks. Arvestades planeeringulist konteksti tuleb tegelda peamiselt nende trendide ja poliitikatega, millel on selge väljund maakonna ruumilisele struktuurile.

Ei megatrendid, riigi poliitikad ega maakonna strateegilised eesmärgid ei määra aga tulevikku üheselt. Tuleviku mitmevariantsusest tulenevaid riske planeeringule maandatakse vajaduse korral stsenaariumide koostamise ja analüüsiga ning arenguvariantide kaalutlemisega. Arengusuundumuste analüüsi lõppfaasis määratletakse, millised arengud realiseeruvad suure tõenäosusega üheselt ja millised võivad varieeruda lähtuvalt teatud olulistest teguritest. Kui selline variantsuse võimalus ilmneb, on tarvis alternatiivid fikseerida ja kirjeldada nende vahelisi erinevusi ning soodsust üleriigiliste ja maakonna eesmärkide seisukohast. Alternatiivide arendamist stsenaariumiteks pole lähteseisukohtade faasis vaja üheselt otsustada, vajadus selle järele selgub analüüsi käigus. Alternatiivide põhjal peaks olema võimalik üheselt määratleda, millise soovitava tuleviku tarvis planeering peab võimalused tagama.

3.1 Ruumilise arengu eesmärgid

PlanS vaimu järgides peavad ruumilise arengu eesmärgid tulenema maakonna olukorra ja tulevikuväljavaadete analüüsist ning olema suunava ning põhjendava mõjuga planeeringulahenduse

kui terviku ja selle iga üksikosa jaoks. Seetõttu tuleb ruumilise arengu eesmärkide määratlemist käsitleda omaette planeeringuetapina.

Eesmärkide tuginemine olukorra analüüsile, mis on maakonna eripära arvestades alati konkreetne, ja jällegi konkreetse planeeringulahenduse põhjendamine nende eesmärkidega tingib selle, et ka eesmärgid peavad olema piisava konkreetsusega – kajastama maakonna olukorra ja soovitava arengusuuna eripära. Seega ei ole piisav piirdumine väga abstraktsete eesmärkidega – nt „hea elukeskkond“, „maakonna ruumiline sidusus“ vmt kui neid ei seota maakonna asulate, alade, struktuuridega.

Soovitav on eesmärkide osa planeeringu tekstis ehitada üles nii, et esmalt anda lühikirjeldus, millistele (olukorra ja tulevikuanalüüsist tulenevatele) arengutele käesolev planeering võimalused loob. Selle järel tuua planeeringu eesmärgid sõnastatuna ruumilistena – soovitud ruumilise arengu ja kavandatava maakasutuse terminites.

Lähteseisukohtade faasis pole võimalik tulevase planeeringu eesmärkide sisu vähegi konkreetselt prognoosida, kuna eesmärgid sõnastatakse suurel määral planeerimises osalevate osapoolte kokkuleppena.

3.1 Planeeringulahendus

Planeeringulahenduse väljatöötamine on kogu protsessi peamine etapp, mille kestel tuleb lahendada kõik PlanS-ga ette nähtud ja konkreetses maakonnas asjakohased ülesanded. Väga oluline on planeeringulahenduse põhjendamine. Planeeringu seletuskirjast peab olema näha kuidas, milliseid asjaolusid ja huve kaaludes on jõutud konkreetse tingimuse või lahenduseni.

Kõigi temaatiliste ülesannete puhul on oluline planeeringu algusest peale piiritleda võimalikult täpselt maakonnaplaneeringus kajastamist vajavad aspektid, kui PlanS ise ei tõmba selget lahkmejoont linnade ja valdade üldplaneeringutega. Järgida tuleb lähimuspõhimõtet ning jätta kohalikud, ülemaakondlikku ja omavalitsuste vahelist tähtsust mitteomavad planeeringuotsused kohalike omavalitsuste teha. Sellega muutub ka üldplaneeringute koostamine ja muutmine paindlikumaks, sest väheneb dubleerimine maakonnaplaneeringuga ning vajadus hiljem teha üldplaneeringutes ettepanekuid maakonnaplaneeringu muutmiseks.

3.1.1 Asustuse suunamine

Asustuse arengu suunamise põhimõtted on kirjeldatud üleriigilises planeeringus Eesti 2030+. See teema on algavas maakonnaplaneerimise tsüklis ehk kõige uuenduslikum ja vajab Siseministeeriumi poolset metoodilist abi suuniste ning jooksva koordineerimise abil. Kesksed läbi töötamist vajavad allteemad on siin toimepiirkonnad, sotsiaalne taristu ja nn toimetulekupiirkonnad. Sellega seoses ja kooskõlas on aga mõistlik käsitleda ka maakondliku tähtsusega tööstus- ja logistikaalade paigutust ning kogu asustust siduva ühistranspordi korraldamise põhimõtteid.

Maakonnaplaneering peab arvesse võtma Eestis viimasel paarikümnel aastal kujunenud olukorra, kus maakonnasiseselt on keskuste hierarhia lihtsustumas. Varasemalt nn kohalike keskuste rolli täitnud väikelinnad on üldtendentsina kaotanud nii teenuseid, töökohti kui rahvastikku ja tagamaad. Lihtsustatult öeldes liigume olukorra poole, kus maakonnas on tüüpiliselt üks kogu majandusarengut vedav keskuslinn ja väiksemate, peamiselt teeninduslike keskasulate (tavaliselt vallakeskused) võrk.

Lähtudes üleriigilises planeeringus „Eesti 2030+“ võetud seisukohtadest sõltub maakonna kui terviku arenguvõime suurel määral maakonna keskusest ja ülejäänud maakonna selle linnaga sidustamisest. Maakonnaplaneeringus on vaja määrata perspektiivne linnaregioon maakonnakeskust vahetult ümbritsevate omavalitsuste territooriumil ning maakonnakeskuse toimeala perspektiivse 30 min kättesaadavuse ulatuses. Mõlema nende piiritlemise osas on abiks Siseministeeriumi poolt koostatavad suunised. Tuginedes TÜ pendelrändeuuringule võib esialgseks hüpoteesiks võtta, et perspektiivne Rakvere toimeala on võimalik kujundada peaaegu kogu maakonda katvana. Arvestada tuleb , et Rakverega ainusidumise strateegia ei pruugi sobida mõnele maakonnapiiriäärsele kandile. Sel juhul tuleb planeeringus otsida alternatiivseid lähenemisi.

Maakonnaplaneeringuga on otstarbekas – ahendamata omavalitsuste planeerimisalast autonoomiat konkreetsete uusasumite paigutamiseks – määratleda tingimused uusehitusalade rajamisele linnapiirkonnas. Taoliste tingimuste täpsem sisu võidakse loodetavasti määratleda planeerimissuunistes ja/või maakonnaplaneeringute jooksva koordineerimise käigus. Tingimustega saaks määratleda nt uue asumi maksimaalse kauguse olemasolevatest asulatest, selle ühistranspordiga sidumise nõuded, kohustusliku vastavuse ümbruskonna tehnilise ja sotsiaalse infrastruktuuri kandevõimega, uute kaubandus- ja teeninduspindade paigutamise põhimõtted linnapiirkonnas, uute elamispindade maksimaalse planeerimise mahu linnaregioonis kogu planeerimisperioodi vältel jm.

Linnapiirkonna ja toimepiirkonna määramisest lähtudes peab maakonnplaneering andma suunised ühistranspordi vajalikuks ümberkorraldamiseks vastavalt „Eesti 2030+“ põhimõtetele. Linnapiirkonna peab hõlmama linnatranspordiga ja parandama kergliiklusvõimalusi linna lähialal. Toimeala piires on esmatähtis kindlustada kiire ja sobival ajal pääs linna tööle ja kooli.

Maakonnasiseste horisontaalsete sidemete tugevdamisele lisaks on vaja üle vaadata ka esmatähtsaid teenuseid pakkuvate keskuste perspektiivne süsteem üle kogu maakonna ning ka piirnevail aladel naabermaakondades. Maakonnaplaneeringu raamistikus võib eeldatavasti piirduda perspektiivsete keskuste ja nende teeninduspiirkondade äranäitamisega tuginedes varasemale sotsiaalse infrastruktuuri teemaplaneeringule. Kas ja kui suure täpsusega on mõistlik tegelda neis keskustes kättesaadavate teenuste nomenklatuuriga peab jällegi otsustama üleriigiliselt ühtse metoodika raames.

3.1.2 Loodusvarade, väärtuslike põllumaade, maastike ja looduskoosluste säilimist ning rohelise võrgustiku toimimist tagavad meetmed

Loodusvaradest, mille säilimist maakonnaplaneeringuga saab tagada ja mida ei käsitleta teiste maakonnaplaneeringu ülesannete raames, on Eestis tähtsaimad veekogud. Planeeringus on vaja ära näidata eeskätt seadusjärgsed (sh ka seadusjärgsete veemajandus- vm kavade) ruumiliselt lokaliseeritud tingimused rannikumere, pinnaveekogude, vee-elustiku ja põhjavee kaitsmiseks. Pinnavee osas on vaja näidata avalikku kasutusse määratud veekogud. Põhjavee osas on vaja planeeringus kajastada põhjavee erineva kaitstusega alad. Lääne-Virumaal on veekaitse tähtsaimaks objektiks Pandivere nitraaditundlik ala (NTA), mis hõlmab umbes poole maakonna territooriumist. Hea põhjaveeseisundi saavutamiseks on kehtestatud NTA kaitse-eeskiri ja rakendatakse veemajanduskavade meetmeid. Kuigi ka mets on laia levikuga väärtuslik loodusvara, käsitletakse seda Eesti õigusruumis kõikjal intensiivset kuid sealjuures jätkusuutlikku majandamist vajava taastuva ressursina. Metsaseadus (MS) ei näe ette võimalust planeeringutega suunata metsa kasutamist, v.a

väga lokaalses ulatuses kaitsefunktsiooniga metsa lageraie piirangute kehtestamine kohaliku omavalitsuse poolt. MS ja metsamaadele ulatuvate kaitsealade kaitserežiimi järgimine peab tagama väärtuslike metsade säilimise. Seega maakonnaplaneeringus üldiste metsa säilimise küsimusega tegelema ei pea. Küll aga võiks arvestada võimalusega sõlmida planeeringu käigus kasutamistingimuste kokkuleppeid puhkealade metsades lageraie korraldamise suhtes eeskätt Riigimetsa Majandamise Keskusega, et ala kui terviku puhkeväärtust raiega mitte olulisel määral kahjustada.

Väärtuslike põllumaade määratlemise osas puudub Eestis seni ühine arusaam. Väärtuslikke põllumaid on määratletud nii üldplaneeringutes kui maakonnaplaneeringutes lähtudes boniteedist iga üksiku omavalitsuse/maavalitsuse äranägemisel. Käesoleva maakonnaplaneerimise tsükli tasemel on vaja küsimust käsitleda ühtsetel üleriigilistel alustel, mis saavutatakse kas suuniste või jooksva koordineerimisega. Tööhüpoteesiks võib siin esialgu võtta, et Lääne-Viru maakonnaplaneeringus tuleb näidata ära vaid antud maakonna keskmisest tunduvalt kõrgema hindepunktiga maad, mille säilitamine põllumajanduse jaoks omab maakondlikku tähtsust. Siin saab aluseks võtta Lääne-Virumaa teemaplaneeringu „Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused" (2006), kus väärtuslikeks on loetud vähemalt 40 punktise boniteediga maad. Selle juures jääb kohalikele omavalitsustele võimalus lähtuvalt kohalikest huvidest määratleda oma üldplaneeringuis väärtuslikke põllumaid laiemalt. Väärtuslike põllumaade säilimist tagavad meetmed saab PlanS alusel kehtestada. Nende peamine suunitlus on sellise maakasutuse vältimine, kus nende põllumajandusliku kasutamise võimalused oluliselt ahenevad.

Väärtuslike maastike ja looduskoosluste säilimise ning rohelise võrgustiku toimimise tagamiseks saab maakonnaplaneeringuis tugineda eeskätt kehtivale maakonna teemaplaneeringule „Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused" (2006), k.a sellesse üldplaneeringutega ja rannikuala teemaplaneeringuga tehtud täpsustuste, lõimimisele maakonnaplaneeringusse. Üldiselt on olemasolevad rohevõrgustiku kasutamistingimused ja -soovitused piisavad. Võimalik on aga, et seoses EL valmiva rohetaristu strateegia ja/või Eesti rahvusmaastike määratlemisega lisatakse planeerimissuunistega siin vaadeldavasse temaatikasse uusi nüansse.

Täiesti uuelaadne problemaatika veekogude, põllumaade, väärtuslike maastike ja looduskoosluste säilimisega seoses tõusetub seoses maakonna fosforiidi- ja põlevkivimaardlate kasutuselevõtu perspektiividega (vt p 3.1.4). Siin on ilmne erinevate avalike ja erahuvide konflikt, mis peab planeeringulahenduses mingi kompromissini jõudma. Üks variant on Pandivere veekaitseala taastamise või teatud uue kaitserežiimi ettepaneku esitamine planeeringus (vt p.3.1.6).

3.1.3 Maa- ja veealade üldiste kasutamistingimuste määratlemine

Lähimusprintsiibist lähtudes ei ole üldise maakonnaplaneeringuga lausalise tsoneerimise kehtestamine mõistlik, kuna see ahendaks kohalike omavalitsuste planeerimise autonoomiat. Kasutustingimused määratakse nende maa- ja veealade suhtes, millega tegeldakse seoses maakonnaplaneeringule iseloomulike muude ülesannete täitmisega: nt Lääne-Virumaal Rakvere linnapiirkond ja toimepiirkond, maakondliku tähtsusega taristu asukohad ja paiknemiskoridorid, puhkealad jm.

Üks Lääne-Virumaa võimalikke spetsiifilisi probleeme on rannikuala teemaplaneeringu lõimimine uude koostatavasse planeeringusse. See aktualiseerub juhul kui teemaplaneeringut ei saa kehtima jätta. Maakonnaplaneeringute ühistele alustel viimise tingimustes on väheusutav, et nimetatud teemaplaneeringus kasutatav tsoneerimine leiaks üleriigilist kasutamist ja tõenäoliselt ei saa seda laiendada ka ülejäänud Lääne-Viru maakonnale. Võimalik lahendus võiks olla kaheosaline. Need rannikuala planeeringulahenduse osad, mida on võimalik ühitada maakonna terviklahendusega (nt sadamad, teed), lõimitaks sinna. Rannikuala spetsiifiliste kasutamistingimuste materjalil koostada aga kokkuvõtlik eraldi peatükk koos oma mõisteaparaadi ja detailsemas mõõtkavas teemakaardiga.

Maakonnaplaneering annab võimaluse planeerida avalikke veekogusid ja määrata kindlaks veealade üldised kasutamistingimused. Avalikus kasutuses olevatele veekogudele on üldise kasutamistingimusena vaja mh tagada avalik ligipääs, konkreetsete ligipääsude planeerimine on aga üldplaneeringutega tehtav.

Lääne-Virumaa peamine avalikult kasutatav veeala on Soome lahe mereala. Üleriigiline planeering „Eesti 2030+“ seab kõigile maavalitsustele ülesande kogu maakonnaga piirneva mereala planeerimiseks aastaks 2020. Arvestades aga seda, et Vabariigi Valitsuse poolt on 2012. aastal algatatud alles esimesed mereala maakonnaplaneeringud Hiiu ja Pärnu maakonnaga piirneval merealal, võib eeldada, et enamiku ülejäänud maakondade sh Lääne-Virumaa mereala planeerimine jäetakse eraldi teemaplaneeringuga tehtavaks mõnevõrra hiljem kui on kogutud pilootprojektide kogemust ja ka täiendavat teavet merealade kohta.

Siiski on mõistlik ka selles maakonnaplaneeringus mereala käsitlemisega alustada. Esmalt on võimalik määratleda, milliste ülesannetega on mereala planeerimisel Lääne-Virumaal vaja edasi tegelda. Teiseks saab kanda planeeringusse tulevase mereala planeerimise teadaoleva taustainfo: nt sadamate akvatooriumid, laevateed, kaadamisalad, merekaablid, hoiualad ja juba kehtivate mereala kasutamispiirangute piirkonnad (sh , ranna-ala planeeringus määratud mootor-veesõidukitega liiklemise piirangualad).

3.1.4 Maardlate ja maavaravaru kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määratlemine

Seni on maavarade käsitlemine planeeringutes olnud valdavalt passiivne. Maardlad ja nendega seotud seadusjärgsed kasutamispiirangud on pelgalt fikseeritud. Riiklikud ja maakondlikud maavarade kasutusele- või mittekasutuselevõtuga seotud huvid on aga nii maakonna- kui üldplaneeringutes määratlemata. Suuresti just selle tagajärjel on maavarade uuringu- ja kaevandamislubade menetlus Eestis konfliktne ning aeganõudev. Juhul kui maakonnaplaneering määratleks ära avaliku huvi konkreetsete maardlate suhtes, oleks võimalik paljusid konflikte ennetada. Võrdleme siin mõnede muude riikide praktikat, kus planeering peab tagama nt 15 aasta kohaliku ehitusmaavarade vajaduse katmise.

Lääne-Virumaa jaoks on maardlate kasutustingimuste määratlemine ka üks maakondlikke fookusteemasid. Siin paiknevad alljärgnevad üleriigilise tähtsusega maavarade maardlad: Kunda lubjakivimaardla, Rakvere fosforiidimaardla, Toolse fosforiidimaardla ja Eesti põlevkivimaardla, mis ulatuvad 36% maakonna territooriumist. Enamiku nende kasutuselevõtt on lähematel aastakümnetel vähetõenäoline. Samas nendele ligipääsuvõimalust tagavad kitsendused inimtegevusele takistavad maakonna majandusarengut aga teisalt kasvab surve nende

kasutuselevõtu ettevalmistamiseks. Siit tõusetub vajadus kaardistada planeerimise kestel riiklikud ja kohalikud huvid maardlate vastu ning kaalutleda tõsiselt iga konkreetse maardla võimaliku kaevandamise kasu ja kahju, sh mõjusid veekogudele, põllumajandusele, looduskooslustele ja asustusele. Tõenäoliselt on tarvidus selle probleemi põhjendatud arutamise jaoks ette võtta uuringuid lisaks üldisele KSH-le.

3.1.5 Teede, raudteede, veeteede ja tehnovõrkude koridoride, lennuväljade, sadamate ja jäätmete ladestamise kohtade ning muude tehnorajatiste paigutuse määramine

Antud ülesande puhul on mõistlik lähimusprintsiibist lähtumine, et tegelda ainult maakonna kui terviku jaoks olulisega.

Uute raudteede ning elektri ja gaasi põhivõrgu koridoride, samuti ka olmejäätmete ladestamise kohtade järele Lääne-Virumaal eeldatavasti vajadus puudub. Erandiks on siin raudteelõigu väljaehitamine Kunda sadamani. Avalikku elektrivõrku tootvate soojuse ja elektri koostootmisjaamade juurde rajamiseks Lääne-Virus eeldusi pole. Maakonnaplaneeringusse saab üle kanda ranna-ala teemaplaneeringus määratud väiksemate tuuleenergia tootmiseks sobivate alade paigutuse. Samas on oluline ka üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ seisukoha, et Soome lahe rannikumeri ei sobi tuulikuparkide rajamiseks, sisseviimine maakonnaplaneeringusse. Soovitav on määrata maakonnaplaneeringus ka tuuleparkideks sobivad alad sisemaal. Võimalused nende paigutamiseks on aga piiratud seoses Kellavere õhuseireradari nähtavuse tagamise piirangutega maakonna lõunaosas.

Tapa-Narva raudtee olemasolev koridor võimaldab vajadusel teise rööpapaari paigaldamise. Eeldades reisirongiliikluse tunduvat tihenemist ja kiirenemist tõuseb aga päevakorda ka raudteeületuskohtade ohutuse kindlustamine. Koostöös Eesti Raudteega tuleb üle vaadata maakonnas kehtivate üldplaneeringutega ette nähtud eritasandiliste ristumiskohtade paigutus ja näha vajadusel ette täiendavad eritasandilised ristumised. Lähtuvalt maakonna raudteetranspordi ja logistika arengu väljavaadetest tuleb üle vaadata Tapa raudteesõlme ruumivajadus.

Maanteedest on mõistlik maakonnaplaneeringus tegelda eeskätt riigimaanteedega ning kohalike maanteede ja kergliiklusteedega, mis ühendavad erinevaid omavalitsusi. Tähtsaim riigimaantee on Tallinn-Narva põhimaantee, mille Haljala-Kukruse lõigu rekonstrueerimine eraldatud sõidusuundadega I klassi maanteeks on varem või hiljem vajalik. Seoses rekonstrueerimisega võib kohati tekkida vajadus trassi muutmiseks, Kuigi lõplik trassivalik tehakse joonobjekti teemaplaneeringuga, on maakonnaplaneeringus mõistlik määratleda trassikoridor ja tagada, et sinna ei tekiks soovimatuid arendusi. Maanteeameti esmase seisukoha järgi piisab tee tulevase rekonstrueerimise tarvis võimaluste tagamiseks praegu 650 m laiuse teekoridori määratlemisest piki Tallinn-Narva tee senist trassi. Pärnu–Rakvere–Sõmeru põhimaantee jaoks on vaja määratleda 420 m koridor. Maakonnaplaneeringu küsimusteks on lisaks Rakvere põhjapoolse ümbersõidu koridori, samuti võib-olla Rakvere-Haljala uue tee ja Tapa ümbersõidu koridoride määramine. Vajadusel saab taas kaalutleda Kunda ümbersõidu rajamist, mis ranna-ala planeeringust välja jäi. Muude riigimaanteede osas suuremate ümberehituste vajadust teada ei ole.

Lääne –Virus pole põhjust käsitleda kruusateedele mustkatete ehitamist kuna siin kruusakattega riigimaanteid peaaegu pole.

Lääne –Virumaal on olnud kaalumisel, kas teha kergliiklusteede maakondliku võrgu planeerimine eraldi teemaplaneeringuna või üldise maakonnaplaneeringu koosseisus. Käesoleval hetkel on tehtud otsus omavalitsusliidu soovil teemaplaneeringu koostamiseks, mille kasuks räägivad detailsem territoriaalne läbitöötatus ja loodetav kiirem vastuvõtmine. Vastav teema ei peaks siiski päris kõrvale jääma algatatavast maakonnaplaneeringust nagu maakonda läbivate üleriigilise ja rahvusvahelise tähtsusega ratta- ja jalgsimatkamise marsruutide määratlemine. Kahe maakonnaplaneeringu paralleelse koostamisega ja menetlemisega võib kaasneda suurem halduskoormus ja kulukus, samuti paralleelprotsessist lähtuvalt vajadus tagada teemaplaneeringu lahenduse õiguslik ja õigeaegne kajastus üldplaneeringute või maakonnaplaneeringu tasandil. Oluliseks teemaks kergliikluse planeerimise valdkonnas peab aga olema Rakvere linnapiirkonna ja rannaala sisemine ühendamine. Viimase puhul on suur osa lahendusest üle võetav rannaala teemaplaneeringust.

Sadamate lahendus on Lääne-Virumaal põhijoontes uude maakonnaplaneeringusse üle kantav teemaplaneeringust „Lääne-Virumaa rannikuala“. Seal on Kunda sadam määratletud nii kauba- kui reisisadamana ja eraldi kategooriana loetletud tasulisi sadamateenuseid pakkuvad väikesadamad (Vergi, Mahu, Võsu, Eisma, Karepa), mida võiks tinglikult lugeda maakondliku tähtsusega väikesadamateks ja mis tagavad ka piisava sadamate keti tiheduse. Ülejäänud väikesadamatega maakonnaplaneering tegelema ei peaks, jättes nende vajaduse ja perspektiivide määramise omavalitsustele. Kuivõrd 2013. a lõpuks valmib oodatavasti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostatav väikesadamate arengukontseptsioon, siis võib see samuti mõjutada planeeringulahenduse lõplikku iseloomu.

„Eesti 2030+“ püstitab ülesande ühistranspordiliikide ja –liinide omavahelisest sidumisest ning mitmeliigiliste ühistranspordisõlmede kujundamisest, mis võib vajada üle vaatamist mh ka Rakveres, kus raudteejaam on äärelinnas, bussijaam aga kesklinnas.

Maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu huvides on otstarbekas tehnilise taristu paigutuse määramise ülesande raames määratleda maakondliku tähtsusega tööstus- ja logistikaalade paiknemine. Seni on omavalitsustes ette nähtud tööstusalad Rakveres, Sõmeru vallas, Kundas, Tapal tööstusala, Kadrinas, Tamsalus jm. Maakonnaplaneeringu koostamisel tuleb senine kogemus ja maakonna kui terviku arengu väljavaadete taustal kriitiliselt üle vaadata hindamaks tööstusalade perspektiivsust kuna uuemate majandusanalüüside põhjal on Eestis tööstuse laienemise etapp läbi.

Seose uue maakonnaplaneeringu ettevalmistamisega on õigustatult tähelepanu pööratud vajadusele tagada üle riigi kiire elektrooniline andmeside nn lairibaühendustega. Seega on esil küsimus, kas maakonnaplaneering peaks esitama perspektiivse kaabelsidevõrgu. Kogemus kinnitab, et info- ja kommunikatsioonitehnoloogia areneb nii kiiresti ja ettearvamatult, et kaabelsidevõrgu planeerimisega paarikümneks aastaks ette pole mõistlik tegelda. Liiati kasutatakse selle võrgu arendamiseks olemasolevaid elektrivõrkude ja teekoridore, mistõttu ei ole ka maa broneerimine vajalik.

3.1.6 Kaitsealade ja nende kasutamistingimuste arvestamine planeeringus, vajaduse korral ettepanekute tegemine kasutamistingimuste

täpsustamiseks, uute kaitsealade loomiseks või kaitserežiimi lõpetamiseks

Selle ülesande peamine mõte on planeeringu kooskõla tagamise nõue kõigi looduskaitseseaduse (LKS), muinsuskaitseseaduse (MuKS) ja metsaseaduse (MS) alusel kehtestatud piirkondlike ja lokaalsete kaitserežiimidega. LKS tegeleb kaitstavate loodusobjektidega, MuKS muististega ja MS vääriselupaikadega.

Kaitsealade arvestamine tähendab seda, et planeeringulahenduses on välditud konfliktid olemasolevate kaitserežiimidega. Maakonnaplaneeringule iseloomulik üldistusaste tingib, et ruumilisi suhteid pole paljudel juhtudel võimalik kaartidel kujutada sellise täpsusega, et kaitserežiimide järgimine oleks silmnähtav juba planeeritud ja kaitstavate objektide omavaheliste kauguste põhjal. Seetõttu on vaja seletuskirjas juhtida tähelepanu võimalikele konfliktidele ja määrata kindlaks tingimused, mida tuleb planeeringu elluviimisel (ka üldplaneeringute ja detailplaneeringute koostamisel) järgida, et kaitsenõuete järgimine oleks tagatud.

Piisavat tähelepanu tuleb pöörata ettepanekute tegemisele kaitstavate alade kasutamistingimuste täpsustamiseks, uute kaitsealade loomiseks või kaitserežiimi lõpetamiseks.

Siin on kahtlemata olulisim kaalumist vajav küsimus Pandivere veekaitseala taastamise või teatud uue kaitserežiimi ettepaneku esitamine planeeringus seoses kavatsustega alustada Lääne-Virumaal ettevalmistusi põlevkivi ja fosforiidi kaevandamiseks.

Samuti on teemaplaneeringus "Lääne-Viru maakonna rannikuala" tehtud ettepanekud:

- algatada Lahemaa Rahvuspargi kaitsekorralduskava alusuuringuna Lahemaa erinevate alade sotsiaalmajanduslik analüüs;
- viia sisse Lahemaa Rahvuspargi kaitse-eeskirja tingimused, mis võimaldaksid Võsu ja Vergi ning vajadusel ka teiste planeeringu Lahemaa Rahvuspargi piires olevate asustuse arengualade arendamist elu-ja majanduskeskkonna väärtustest lähtuvalt.

Kuna need ettepanekud pole seni leidnud rahuldavat lahendust, on neid põhjust uues maakonnaplaneeringus korrata, lisades ka vastavad põhjendused. Põhjendused peavad sisaldama soovitavate muutuste täpsemat iseloomu ning poolt- ja vastuargumentide kaalumist avaliku huvi seisukohast. Argumentatsiooni täpsustamiseks võib kaaluda väiksema mahuga uuringu korraldamist, võimalusel koos Harju maakonnaga, kuhu jääb osa Lahemaast. Ettepanekud peavad olema kooskõlas maakonnaplaneeringu KSH-ga.

3.1.7 Puhkealade määramine ja nende kasutamistingimuste määratlemine

Puhkealade võrgustik on Lääne-Virumaal küllalt tihe. See on kajastatud nii 2000.aastal kehtestatud Lääne-Viru maakonnaplaneeringus kui teemaplaneeringus "Lääne-Viru maakonna rannikuala". Uue maakonnaplaneeringu lahenduse uudsus võiks piirduda eeskätt sellega, et lähimuspõhimõtet järgides vaadata võrgustik üle ja valida sealt maakondliku tähtsusega puhkealad – need mis on olulised mitte ainult kohaliku elanikkonna vaid üle maakonna ja kaugemalt tulevate puhkajate sihtkohana. Kasutamistingimused on vajalik määrata iga puhkeala eripära arvestades, kuid siiski üldiste suuniste tasemel, mille kohaldamine konkretiseeritakse üld- ja detailplaneeringutega. Mh on siin kohane anda kohalikele omavalitsustele üldine soovitus määrata MS antud volitusnormi kasutades kaitsefunktsiooniga metsa-alad.

3.1.8 Üleriigilise tähtsusega riigikaitselise otstarbega maa-alade määramine.

Riigikaitse objektideks on Kaitseväe ja Kaitseliidu väljaõppe taristu. Praegu teadaolevalt Lääne-Virumaale midagi täiendavat ei kavandata. Juhised riigikaitseliste objektide ja nendega seotud piiranguvööndite kajastamiseks annab iga konkreetse maakonnaplaneeringu jaoks Kaitseministeerium.

3.1.9 Planeeringu elluviimine

PlanS § 2 lg 4 p 3 sätestab, et planeeringu lisade hulka võivad kuuluda planeeringu elluviimise tegevuskava ja planeeringu elluviimiseks vajalikud kokkulepped. Tegevuskava ja kokkulepete vormistamine planeeringu lisana tähendab seda, et neid ei kehtestata koos planeeringuga ja neid võib ka ajakohastada vastavalt vajadusele planeeringut ennast muutmata.

Maakonnaplaneeringute puhul on elluviimise tegevuskava (mis sisaldab ka kokkuleppeid) tingimata vajalik, sest need planeeringud ei rakendu automaatselt järgmistel põhjustel:

- Ainult üldplaneering on aluseks detailplaneerimise lähteülesande v projekteerimistingimuste välja andmiseks ja saab seada ka kitsendusi konkreetsele kinnisomandile.
- Maakonnaplaneeringus ette nähtud ehitiste rajamise ulatust ja ajastust pole võimalik maakonnaplaneerimisprotsessi raames kindlaks määrata.

Maakonnaplaneeringu elluviimise tegevuskavas kindlustatakse elluviimist järgmiselt:

- konkreetsete ettepanekute sõnastamisega omavalitsuste üldplaneeringute täiendamiseks, aga ka teemaplaneeringute või detailplaneeringute koostamiseks; samuti ka vajalike eelnevaga seotud uuringute tegemiseks;

planeeringuprotsessis saavutatud kokkulepete fikseerimisega antud planeeringu jaoks esmatähtsate avaliku sektori investeeringute ettevalmistamiseks ja elluviimiseks. Ettepanekute tegemisel üldplaneeringute täiendamiseks on oluline hoolikalt silmas pidada kavandatud maakasutuse piirangute põhjendatuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid.

Planeeringu elluviimise tegevuskavas võidakse sätestada ka selle kava ülevaatamise tähtajad ja korraldus.

4. Keskkonnamõju strateegiline hindamine

Vastavalt keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 33 lg 1 p 3 on maakonnaplaneeringu koostamisel kohustuslik enne selle kehtestamist viia läbi keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH).

KSH läbiviimine maakonnaplaneeringule on vastutusrikas ülesanne, mistõttu planeeringu korraldaja tagab kogenud keskkonnamõju hindaja osalemise planeerimisprotsessis kogu selle kestuse ajal. KSH programm koostatakse planeeringu koostamise korraldaja ja KSH eksperdi koostöös ja sellega tagatakse, et hinnatakse planeeringu elluviimise mõju nii majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele kui looduskeskkonnale. Hindamine lõimitakse planeeringu koostamisse nii, et see moodustaks tervikprotsessi pideva koostisosa. Seda arvestatakse jooksvalt alternatiivsete lahendusvariantide

võrdlemisel, neist eelistatavate valimisel ning planeeringu elluviimisega seotud võimalike negatiivsete keskkonnamõjude ennetus- ja leevendusmeetmete määratlemisel.

Hindamisel piirdutakse strateegiliste valikute võrdluse tasemega. Ära näidatakse eeldatava olulise keskkonnamõjuga osad planeeringulahenduses, mis vajavad selle elluviimise faasis keskkonnamõju hindamise läbiviimist ehitus- või kasutusloa menetlemise käigus. Keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemused lõimitakse planeeringulahenduse tekstilisse esitusse. Nii planeeringulahenduse väljatöötamise kui keskkonnamõju hindamise avalikustamine viiakse läbi vastastikku seostatult, üheaegselt ja võimalusel samade avalike arutelude raames.

Keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne esitatakse planeeringu lisana. Aruanne seostatakse viidete abil planeeringu tekstiga, et vältida sama teabe kordamist ja näidata hindamise tulemuste kajastamist planeeringulahenduses.

5. Planeeringu koostamine

5.1 Põhimõtted

Ruumiline planeerimine on demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi (PlanS § 1 lg 3). Seetõttu juhindutakse planeeringu koostamisel koostöö ja avalikkuse põhimõtetest.

Planeering on mõjus vaid siis kui arvukad osapooled, kellest sõltub planeeringulahenduse elluviimine, saavad planeerimisprotsessi käigus planeeringu „omanikeks". Selleks on neil vaja võimalusi ja piisavalt aega oma huvisid esitada, teistega läbi arutada ja üheskoos välja töötada võimalikult paljusid rahuldavaid kompromisse. Planeeringu koostamise eri etappidel tehakse seetõttu koostööd partneritega, kelleks on antud planeeringu puhul ministeeriumid ja muud asjaosalised riigiasutused, kohalikud omavalitsused, naabermaakondade maavalitsused, Lääne-Virumaal tegutsevad suuremad ettevõtted ja ettevõtjate ühendused, arendusvaldkonnas tegutsevad mittetulundusühendused jt. Partnerite rohkus ja avalike arutelude vajadus muudavad protsessi aeganõudvaks, kuid sellest võidab tulemuse kvaliteet.

Avalikkuse põhimõte on sätestatud planeerimisseaduses § 3 lg 1:„ Avalikustamine on kohustuslik, et tagada huvitatud isikute kaasamine, õigeaegne informeerimine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus". Planeerimise avalikkus tagatakse lisaks planeerimisseaduses sätestatud kohustuslikele protseduuridele kogu protsessi vältel planeerimise käiku ja vahetulemusi kajastava teabe alalise kättesaadavusega maavalitsuse veebilehel ja perioodilise kajastamisega kohalikus meedias.

5.2 Koostamise korraldus

Planeeringu koostamist korraldab ja tagab ka selle tehnilise teenindamise Lääne-Viru Maavalitsus.

Planeeringu professionaalsuse ja tehnilise taseme kindlustamiseks võtab maavalitsus hankega tööle planeeringukonsultandi. KSH eksperdi ülesanded võib täita planeeringukonsultant, kui selleks on vastava kompetentsiga planeeringufirma. Vastasel korral tuleb KSH eksperdi teenus hankida eraldi.

Planeeringu koostamiseks moodustatakse juhtrühm ja töörühm.

Juhtrühma nimetab maavanem. Juhtrühm otsustab planeeringuprotsessi põhimõttelised küsimused ja lahendab õigeaegselt võimalikud tekkivad vastuolud. Selle koosseis peab tagama koostöö kõigi vajalike partneritega. Vastavalt PlanS § 16 lg 1 p 2,7,8,9 on vaja teha koostööd:

- planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega,
- naabrusesse jäävate maakondade maavanematega,
- ministeeriumidega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi planeering käsitleb,
- Keskkonnaameti, Päästeameti ja Muinsuskaitseametiga.

Sellest lähtudes kutsutakse lisaks maavalitsuse esindajaile juhtrühma vähemalt maakonna omavalitsusliidu ja Rakvere linna, naabermaakondade, Siseministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Majandus- ning Kommunikatsiooniministeeriumi ning Kaitseministeeriumi, samuti eelnimetatud riiklike ametite ja Maanteeameti esindajad. Juhtrühma koosolekutel osalevad nõuandva häälega planeeringukonsultant ja KSH ekspert. Juhtrühm kutsutakse kokku vajadusel.

Töörühma moodustamise eeltööna on maavalitsusel soovitav analüüsida kõiki maakonnaplaneeringu huvirühmi ja määratleda, kuidas on kõige otstarbekam nende huvide esindamise võimalused tagada ning nendega suhtlemine korraldada. Töörühma on mõistlik kutsuda vaid nende asutuste, ettevõtete ja ühenduste esindajaid, kes on huvitatud planeeringu ülesannete lahendamisest laiemalt ja on valmis protsessis kogu selle kestuse vältel osalema. Töörühma koosseisu võib kuuluda ka juhtrühma liikmeid. Planeeringu töörühma moodustamine ja selle koosseisu muutmine peavad olema paindlikud, seepärast on otstarbekas delegeerida töörühma moodustamine ja selle töö korraldamine maavalitsuse arengu- ja planeeringuosakonna juhatajale. Töörühm tegutseb koostöös planeeringu konsultandi ja KSH eksperdiga.

Planeeringu eskiislahenduse väljatöötamiseks üksikute planeeringu teemade lõikes võib töörühm moodustada oma ajutised temaatilised sektsioonid või töötada temaatilise koosolekute vormis, kus ei pea osalema kõik töörühma liikmed. Üksikteemade läbitöötamisse kaasatakse vajadust mööda ka töörühma mittekuuluvaid eksperte.

Eskiislahenduste läbiarutamiseks viiakse vajadusel läbi piirkondlikke avalikke arutelukoosolekuid. Planeeringu avalikustamine ning kooskõlastamine toimub PlanS ettenähtud korras.