

# Merealade ruumilise planeerimise metoodika



## Merealade ruumilise planeerimise meetodika

### **OÜ Hendrikson & Ko**

Raekoja plats 8, Tartu 51004  
Tel: 742 7777, Faks: 738 4162

Pärnu mnt 27, Tallinn 10141  
Tel: 6 444 501, Faks: 6 444 504

Töö nr. 1308/09

Töögrupp: Maila Kuusik, Siseministeerium; Pille Metspalu, Kuido Kartau,  
Kaile Peet, Hendrikson&Ko; Georg Martin, TÜ Eesti Mereinstituut

## SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS .....</b>	<b>4</b>
MEREALADE PLANEERIMISE PEAMISED EESMÄRGID .....	6
<b>1 MEREALADE RUUMILISE PLANEERIMISE SUUNDUMUSED .....</b>	<b>7</b>
1.1 MEREALADE RUUMILISE PLANEERIMISE TAUST GLOBAALSEL TASEMEL.....	7
1.2 MEREALADE RUUMILISE PLANEERIMISE TAUST EUROOPA LIIDUS .....	8
1.3 MEREALADE RUUMILISE PLANEERIMISE TAUST LÄÄNEMERE KONTEKSTIS .....	8
<b>2 MEREALADE KASUTAMISEST JA RUUMILISEST PLANEERIMISEST EESTI ÕIGUSRUMIS.....</b>	<b>13</b>
2.1 MEREALADE KASUTAMIST REGULEERIVAD OLULISEMAD ÕIGUSAKTID .....	13
2.2 ÜLEVAADE MEREALADE KASUTUSVIISIDEST .....	14
<b>3 MEREALADE RUUMILINE PLANEERIMINE JA KAASATAVAD INSTITUTSIOONID .....</b>	<b>21</b>
3.1 MEREALADE RUUMILINE PLANEERIMINE EESTI PLANEERIMISSÜSTEEMIS .....	21
3.2 PLANEERINGU OSAPOOLED JA AVALIKKUSE KAASAMINE.....	23
3.3 MÕJUDE HINDAMINE RUUMILISE PLANEERINGU KÄIGUS.....	24
3.4 MEREALADE PLANEERIMISPROTSESSI SOOVITUSLIK ÜLESEHITUS.....	27
<b>LISA 1. MEREALADE PLANEERIMISEKS VAJALIKUD ANDMED JA KASUTATAVAD ANDMEBAASID .....</b>	<b>46</b>

## Sissejuhatus

Merealade ruumiline planeerimine on defineeritud Valitsusvahelise Okeanograafiakomitee (*Intergovernmental Oceanographic Commission, IOC*) poolt kui „*avalik protsess, mis analüüsib ning jaotab ruumiliselt ja ajaliselt inimtegevuse merealadel, et saavutada ökoloogilised, majanduslikud ja sotsiaalsed eesmärgid, mis on tavaliselt määratud poliitilise protsessi kaudu*“. Merekeskkonna jätkusuutliku kasutuse soodustamiseks käsitleb see protsess kumulatiivselt erinevaid potentsiaalselt konfliktseid ja konkureerivaid merekasutusi.

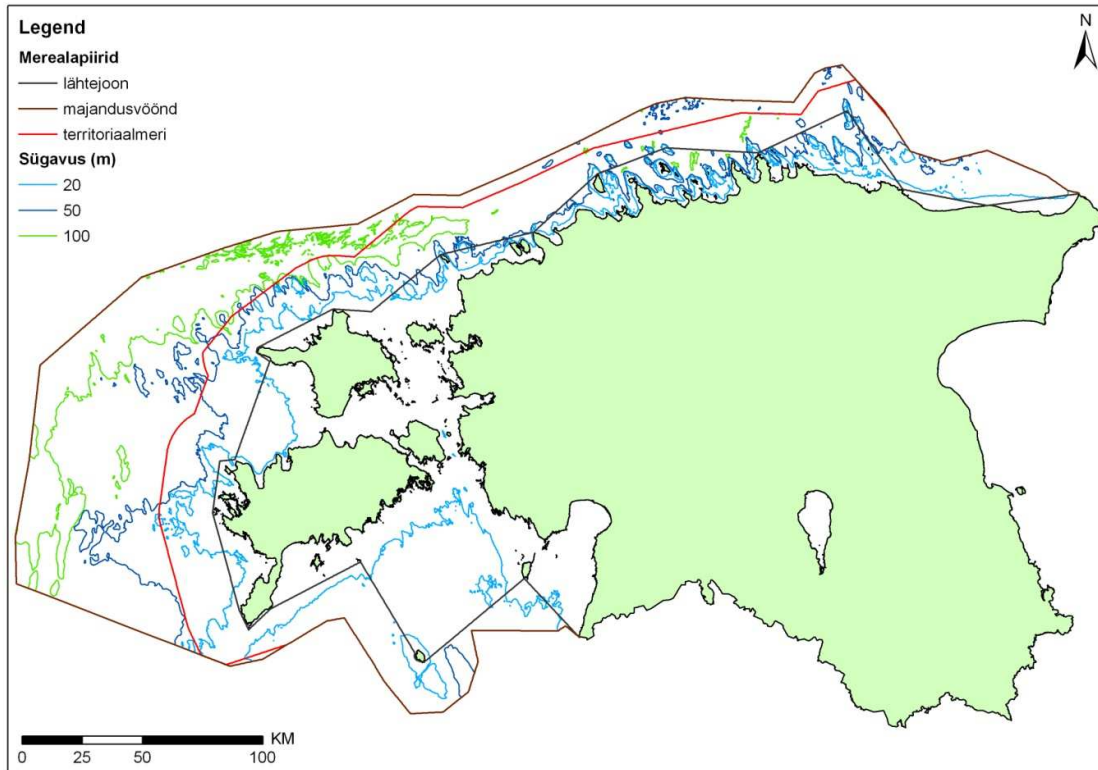
Merealade ruumiline planeerimine on tulevikku suunatud protsess, mis on isekohanemisvõimeline, põhineb teaduslikul informatsioonil ning nõuab põhjalikku arusaamist mere füüsikaliste, biogeokeemiliste ja ökoloogiliste mustrite ja protsesside ning inimtegevuse tagajärgede seostest, samuti võimet jälgida, mõõta ning ennustada neid parameetreid (*Consortium for Ocean Leadership 2009*).

Need ülesanded vajavad lahendamist, et oleks võimalik arukalt kavandada jätkusuutlikku ressursikasutust tulevikus. Merealade ruumilise planeerimise eripäraks on ka pidev informatsiooni ja andmete defitsiit, millega tegelemiseks on vaja pidevalt ja operatiivselt koguda parimat kättesaadavat teaduslikku andmestikku ja teooriat.

Merealade ruumiline planeerimine on mainitud 20-ne tulevikku suunatud, elukeskkonda parandava idee ja kontseptsiooni hulgas, mis aitavad tulevikus säästa meie planeeti (*World Changing Ideas: 20 Ways to Build a Cleaner, Healthier, Smarter World. Scientific American, December 2009*).

Mereks peetakse üldiselt soolase- või riimveelist veekogu, millel on füüsiline ühendus maailmaookeaniga. Eesti tingimustes ja käesoleva töö kontekstis tuleb merealadena käsitleda Läänemere kirdeosa. Keskkonnatingimuste poolest jaguneb Eesti rannikumeri kolme või nelja teatud tingimuste poolest erinevasse mereossa. Liivi laht on nendest kõige suletum, veekvaliteedi ja –omaduste poolest mageveekogudele kõige sarnasem mereosa. Siin on merevesi magedam, samas toitainete kontsentratsioonid kõige kõrgemad. Läänesaartest Lääne ja põhja poole jääv mereala on iseloomulik Läänemere avaosale ning keskkonnatingimused on siin kõige „merelisemad“. Merevee soolsus on reeglina kõrgem kui mujal Eesti rannikumeres, merevee toitainete kontsentratsioonid ja maismaalt tulenev mõju on siin kõige väiksem. Selles piirkonnas on ka kõige suurem lainetuse ja tormide mõju. Kõige suletumaks mereosaks võiks lugeda Väinamerd – mereala, mis jääb Lääne-Eesti saarestiku sisse ja on väga iseloomuliku keskkonnategurite režiimiga. Siin on lainetuse ja tuule mõju kõige väiksem. Kuigi see madalaveeline mereala on igast küljest ümbritsetud maismaaga, on mageda vee sissevool maismaalt selles piirkonnas väga minimaalne ja moodustab vaid mõne protsendi kogu piirkonna veevahetusest. Soome lahe rannikumeri on reeglina lainetusele ja tuulele üsna avatud ja sügavaveeline. Siin varieeruvad nii merepõhja tingimused kui vee kvaliteet suures ulatuses. Seda piirkonda võib omakorda jagada kaheks just inimõju ulatuse järgi. Tallinna lahest idapoole jääv mereala on reeglina suhteliselt tugeva maismaalt tuleneva mageda vee sissevoolu ja inimõju all, seevastu läänepoolne mereala on suhteliselt vähem mõjutatud maismaalt tulenevate

mõjudest. Administratiivselt jagunevad Eesti jurisdiktsiooni all olevad merealad kolme eraldi kategooriasse. Mereala, mis jääb rannajoonest lähtejooneni nimetatakse sisemereks, mereala lähtejoonest territoriaalmere piirini nimetatakse rannikumereks või territoriaalmereks, millest väljapoole jääb mereala, mida nimetatakse majandusvööndiks (inglisekeeles *Exclusive Economic Zone*, lühendina EEZ). Majandusvööndi ulatus on määratud seadusega. (Joonis 1.)



Joonis 1. Eesti jurisdiktsiooni all olevad merealad.

Merekeskkond on oma olemuselt maismaakeskkonnast mitmes osas erinev:

- Merekeskkonnas toimuvad protsessid on jaotatud ruumis nii vertikaalis kui horisontaalis. Kõik protsessid, mis mõjutavad või puudutavad meid huvitavaid ressursse toimuvad siin erinevatel tasanditel. Samas võib erinevate protsesside ulatus ja iseloom ruumis olla väga erinev.
- Merekeskkond on äärmiselt dünaamiline. Veemasside liikumisse salvestatud energia hulk on tohutu suur ja selle energiaga tuleb arvestada igasuguse mererasutuse puhul.
- Pidev veemasside ümberpaiknemine tähendab ka seda, et erinevad, ka geograafiliselt eraldatud merealad, on omavahel seotud ja häiretegurite mõju võib ulatuda väga kaugemale.
- Merekeskkonna puhul on reeglina alati tegemist keskkonnaga millel on oluline rahvusvaheline huvi.

### ***Merealade planeerimise peamised eesmärgid***

Merealade ruumiline planeerimine (MRP) on praktiline viis luua merealade kasutus ratsionaalsemaks; tasakaalustada sotsiaalsete ja majanduslike tegevuste ning mere ökosüsteemi kaitse vahelist konflikti; viia sotsiaalseid ja majanduslikke eesmärke ellu avatult ja planeeritult. Oluliseks merealade planeerimise tulemiks on merel teostavate ja kavandatavate tegevuste, aga ka mere kasutuse ja looduse vaheliste konfliktide vältimine/minimeerimine.

### ***Metoodika ülesehitus ja töögrupp***

Käesoleva metoodilise juhendmaterjali esimene peatükk annab ülevaate merealade ruumilise planeerimise suundumustest globaalsel tasemel ja ka Euroopa Liidu ning Läänemere kontekstis. Teises peatükis kirjeldatakse Eestis hetkel kehtivaid merealade kasutamise regulatsioone ning tehakse kokkuvõtvad järeldused mereala kasutamise reguleerituse osas. Kokkuvõtteks tõdetakse, et merealade ruumiline planeerimine peab planeeringuliikide ning planeerimise olemuse osas lähtuma maismaal toimivast planeerimispraktikast. Kolmandas osas tuuakse ära soovitusel merealade ruumilise planeerimise arendamiseks Eesti kontekstis. Lisas nr 1 on ära toodud ülevaade mereala planeerimiseks vajalikest andmetest.

# 1 Merealade ruumilise planeerimise suundumused

## 1.1 Merealade ruumilise planeerimise taust globaalsel tasemel

Merealade ruumilise planeerimise kontseptsioon ei ole kuigi vana. Aktiivselt on globaalsel tasemel teemaga hakatud tegelema alles XX sajandi viimastel kümnenditel. Isegi tänapäeval on eduka merealade ruumilise planeerimise näiteid maailmast leida vaid üksikuid (enam tuntud näiteid on Austraalia Suure vallirahu merepargi tsoneering). Samuti on kõik kaasaja näited enamasti ajendatud algselt keskkonna- ja loodusakaitsete probleemide lahendamisest – samas kui edaspidi muutub merealade ruumiline planeerimine enam majandustegevust suunavaks ja korrasatavaks instrumendiks.

Kõige üldisemal tasemel loob merealade kasutuse raamistiku ÜRO mereõigusekonventsioon (*the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*), mis jõustus 1994 aastal. Konventsioon määras merealad eri kategooriatesse – siseveed, territoriaalmeri (mis reeglina ulatub kuni 12 meremiilini rannikust), eksklusiivne majandusvöönd või EEZ, mille ulatus võib olla kuni 200 meremiili ning mandrilava. Enamik merega piirnevaid riike on oma õigused teatud merealadele ka kehtestanud (kuid samas pole see ka alati nii, näiteks Vahemeres on paljudel riikidel EEZ kehtestamata). Tavaliselt on riigid oma jurisdiktsiooni all olevatele merealadele kehtestanud ka erinevad regulatsioonid. Kõige sagedamini on need näiteks maavarade kasutamise kontsessioonid, määratud kaadamiskohad, laevateed või liikluseraldusskeemid.

Globaalsel tasemel on teoreetiliselt üritatud rakendada erinevaid merealade ruumilise planeerimise kontseptsioone, kuid hetkel on enamlevinud arusaamad, mis põhinevad:

- Ökosüsteemsel lähenemisel – vajadus tasakaalustatud majandusarengu ja säästliku looduskasutuse järel;
- Sektoritevahelisel integreeritusel;
- Ruumilistest protsessidest arusaamisel;
- Isekohandusmivõimelistel majandamisskeemidel;
- Strateegiliselt tulevikku suunatud visioonidel;
- Huvigruppide aktiivsel kaasamisel.

Tavaliselt ei eelda merealade ruumiline planeerimine ühekordset, fikseeritud plaani või tegevuskava. Tänapäevane arusaam merealade ruumilisest planeerimisest on kui interaktiivsest protsessist, mis kohandub uute teadmiste ja kogemuste kuhjumisel. Samuti ei asenda merealade ruumiline planeerimine detailset sektoripõhist planeerimist, vaid seda nähakse kui raamistikku või kontseptsiooni, mida saab kohandada ja arendada vastavalt konkreetsetele vajadustele ja kohalikele eripäradele.

Maailmas tunnustatud juhendmaterjaliks merealade ruumilise planeerimise süsteemi arendamise ja rakendamise kohta on Valitsustevahelise Okeanograafiakomisjoni poolt välja antud juhend "*MARINE SPATIAL PLANNING: A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management*" *Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6.*

## **1.2 Merealade ruumilise planeerimise taust Euroopa Liidus**

EL tasemel eksisteerib suur hulk erinevaid direktiive ja poliitilisi dokumente, mis omavad mõju merealade ruumilise planeerimise protsessile nii liikmesriikide sise- kui territoriaalmeres ning majandusvööndis. Tähtsamateks direktiivideks selles vallas võivad olla Merestrategie Raamdirektiiv ja Veepoliitika Raamdirektiiv, mis eelkõige määravad ära merekeskkonna hea seisundi saavutamise viisid ning tähtajad, aga ka keskkonnamõju hindamise (EIA) ja keskkonnamõju strateegilise hindamise (SEA) direktiivid, Loodus- ja Linnudirektiivid. Tähtsamateks raamdokumentideks merendusvallas saab lugeda Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika dokumenti (Sinine raamat) ja tegevuskava. Peale erinevate EL direktiivide ja juhtdokumentide on merealade ühiskasutuse planeerimise nõuded ja vajadus olemas läbi IMO (Rahvusvahelise Merendusorganisatsiooni) tegevuse.

## **1.3 Merealade ruumilise planeerimise taust Läänemere kontekstis**

Merealade ruumilise planeerimise põhimõtete väljatöötamine ja ühtlustamine Läänemereäärsete riikide vahel on eraldi teemaks Läänemere Keskkonnakaitse komisjoni (HELCOM) poolt vastu võetud Läänemere tegevuskavas (HELCOM Recommendation 28E/9). IMO (Rahvusvaheline Merendusorganisatsioon) on näiteks Läänemere kuulutanud eriti tundlikuks merealaks (PSSA), mis seab rida keskkonnakaitsepiiranguid just laevanduse valdkonnas). Samas ühtset, kõiki merekasutusi arvestavat ja planeerimist suunavat instrumenti (eriti mis puudutaks riikide eksklusiivset majandusvööndit) hetkel Läänemere piirkonnas ei eksisteeri.

Läänemere piirkonnas ei ole ühelgi riigil hetkel eraldi seadusandlust (eraldiseisvat õigusakti) merealade ruumilise planeerimise vallas. Merealade ruumilist planeerimist arvestatakse seadusandluses, mis hõlmab kas ruumilist planeerimist üldisemalt või reguleerib merekasutust. Detailsed regulatsioonid olemasolevate seaduste raames, mis puudutavad merealade planeerimist on olemas Saksamaal ja Poolas (Poolas küll veel rakendamata). Soomes ja Rootsis laieneb automaatselt merealadele maismaal teostatav planeerimise reeglistik. Alused merealadel planeerimise teostamiseks puuduvad täielikult Taanis, Lätis ja Venemaal.

Saksamaal, Norras ja Poolas võimaldab kohalik seadusandlus teostada ruumilist planeerimist ka majandusvööndis väljaspool territoriaalmerd. Soome ja Rootsi puhul võimaldavad seadused planeerida vaid kohalike omavalitsuste piirides territoriaalmerde piires ja seega majandusvööndisse nende volitused ei ulatu.

Saksamaa on Läänemere piirkonnas ainukeseks riigiks, kus merealade ruumiline planeerimine on kohustuslik. Teistes riikides toimub planeerimine vastavalt vajadusele (s.t. planeering algatatakse suuremate tehniliste projektide või uute merekasutuste puhul). Saksamaa ja Poola on kaks riiki, kus merealade ruumilise planeerimise sätted on kohustusliku iseloomuga. Teiste Läänemere riikide puhul on need planeeringud kas indikatiivsed või osaliselt siduvad (indikatiivsed regionaalsed planeeringud või siduvad kohalikud planeeringud).



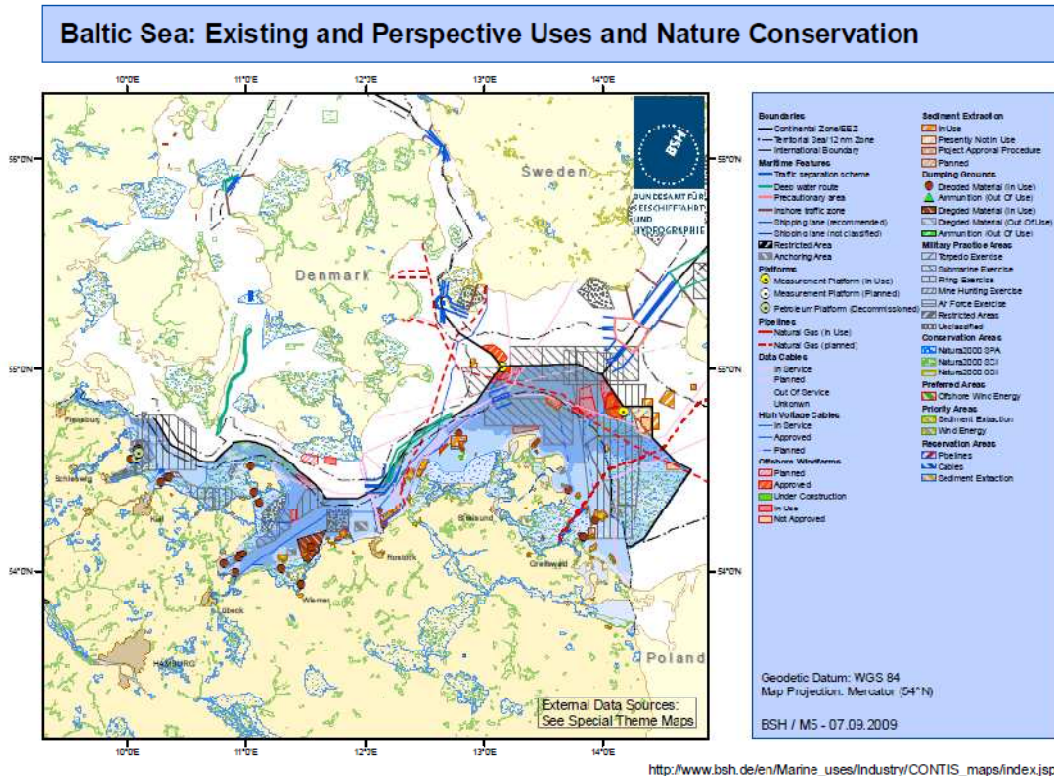
Saksamaa on täielikult katnud oma territoriaalveed ruumilise planeeringuga. Soome on teostanud valikulist, projektipõhist planeeringut suurematele mereinstallatsioonidele ja tegevustele. Kohalike omavalitsuste poolt on teostatud mitmeid planeeringuid rannikumeres Rootsisis. Poola on koostanud pilootprojektina planeeringu Gdanski lahe lääneosale, mis küll ei ole hetkel veel juriidiliselt kehtestatud.

Riikidevaheline koostöö ühtsete merealade ruumilise planeerimise põhimõtete väljatöötamisel Läänemere piirkonna jaoks on aktiivselt käivitumas ka läbi HELCOMi (Läänemere keskkonnakaitse komisjon) Läänemere tegevuskava rakendamismehhanismide. Siin on seatud konkreetsed eesmärgid koordineeritud merealade ruumilise planeerimise põhimõtete rakendamisele kõikides Läänemere riikides juba lähiaastateks.

Alljärgnevalt on toodud näiteid riikides kasutusel olevatest merealade ruumilise planeerimise mehhanismidest.

## Saksamaa

Saksamaal on tema jurisdiktsiooni all olevad merealad jagatud Põhjamere ja Läänemere vahel. Suurem on territoriaalmeri ja majandusvöönd Põhjameres, kuid ka Läänemeres on Saksamaal 4500 km<sup>2</sup> majandusvööndit.



Joonis 2. Saksamaa Läänemere territoriaalmeri ja majandusvööndi olemasolevad ja potentsiaalsed kasutused ja looduskaitse alad (Allikas [www.bsh.de](http://www.bsh.de)).

Vastutus territoriaalmere majandamise korraldamise eest lasub liiduriikidel. Läänemeres on nendeks Schleswig-Holstein ja Mecklemburg-Vorpommern. Vastutus majandusvööndi eest väljaspool territoriaalmerd on täielikult föderaalse valitsuse käes.

Merekasutus Saksamaa merealadel on üsna intensiivne (Joonis 1.). Peale traditsiooniliste merekasutuste nagu laevandus, kalandus, elektri- ja sidekaablid, looduskaitsealad on nii territoriaalmeres kui majandusvööndis ka muid funktsioone nagu tuulepargid, maardlad ning militaarsed harjutusalad.

Merealade ruumilise planeerimise seadusandlus on koondunud föderaalsel tasemel Ruumilise Planeerimise Seaduse (Raumordnungsgesetz, viimati täiendatud 2006) alla. Liidumaadel on oma vastav seadusandlus ja hierarhiline planeerimissüsteem.

Alates 2006 aastast on ruumiline planeerimine ekslusiivne liidumaade kompetents. Nii on föderaalne seadusandlus siin ainult indikatiivseks juhendmaterjaliks ja kõik regulatsioonid peavad olema sätestatud liidumaade tasemel. Seega territoriaalmere ulatuses puudub föderaalsel tasemel koordineeriv süsteem. Saksamaal saab tema Läänemere osa jaoks olla kolm planeeringut – planeeringud iga liidumaa piires ja eraldi planeering majandusvööndi jaoks.

### Rootsi

Rootsi näitel on tegemist tüüpilise maksimaalselt detsentraliseeritud ruumilise planeerimissüsteemiga, kus kogu vastutus ruumilise planeerimise eest lasub kohalikel omavalitsustel. Juriidiliselt siduvad on planeeringud vaid omavalitsuse tasemel. Regionaalsed planeeringud omavad hetkel vaid soovituslikku funktsiooni. Hetkel on arendamisel seadusandlus, mis ühendaks nii rannikuveed, territoriaalmere kui kogu majandusvööndi ühtsesse planeerimissüsteemi ning vastutus planeeringute kehtestamise eest jääks valitsuse poolt volitatud ametkonna kätte ning läbiviimise eest toimiks regionaalsel tasemel (Better management of the marine environment, SOU 2008:48).

### Poola

Poola on üks esimesi riike Euroopa Liidus, kes on aktiivselt alustanud merealade ruumilise planeerimise reeglistiku arendamise ja rakendamise. Merealade ruumilise planeerimisele on Poolas seadusandlik alus olemas juba alates 2003 aastast (*artikkel 37a, Poola Merealade ja Mereadministratsiooni seadus; Act on Maritime Areas of Poland and Maritime Administration*).

Üldine ruumilise planeerimise raamistik on sätestatud Ruumilise Planeerimise ja Majandamise seadusega, mis ei tee vahet planeerimisel maismaal või meres.

Merealade planeeringute kehtestamise õigus on Poolas ministril, kes vastutab ehituse ja ruumilise korralduse eest. Merealade planeeringud peavad olema kooskõlastatud merenduse-, põllumajanduse-, keskkonna-, sise- ja kaitseministeeriumiga ning kehtivad nii sisemerel, territoriaalmeres kui majandusvööndis. Planeeringuga kehtestatakse ala maakasutuse eesmärk,

avalike investeeringute maht, ruumilise majandamise vahendid ja tingimused, keskkonnakaitse reeglid, tehnilise infrastruktuuri ja transpordi arengu trendid, mõnede alade kasutuse piirangud, muinsuskaitsega seotud piirangud. Planeeringute projektid valmistab ette kohalik merendusamet. Planeerimisettepanekule teostatakse ka keskkonnamõjude hindamine. Planeeringu koostamise kulud kaetakse kas riigi vahenditest või maksab need kinni arendaja, kelle initsiatiivil vastav planeering ette on võetud.

Juhul, kui vastavad planeeringud ei ole veel kehtestatud, annab ehitusloa tehissaarte loomiseks, spetsiaaltehnikaga kasutamiseks või tehniliste installatsioonide rajamiseks meremajanduse minister konsulteerides majandus-, kultuuri-, keskkonna- siseasjade- ja kaitseministeeriumiga. Juhul, kui kavandatud tegevus omab arvestatavat keskkonna- või julgeolekuriski lükatakse planeering tagasi. Kui mingi ala kohta on planeering kehtestatud, siis annab loa investeeringute realiseerimiseks merendusameti juhataja.

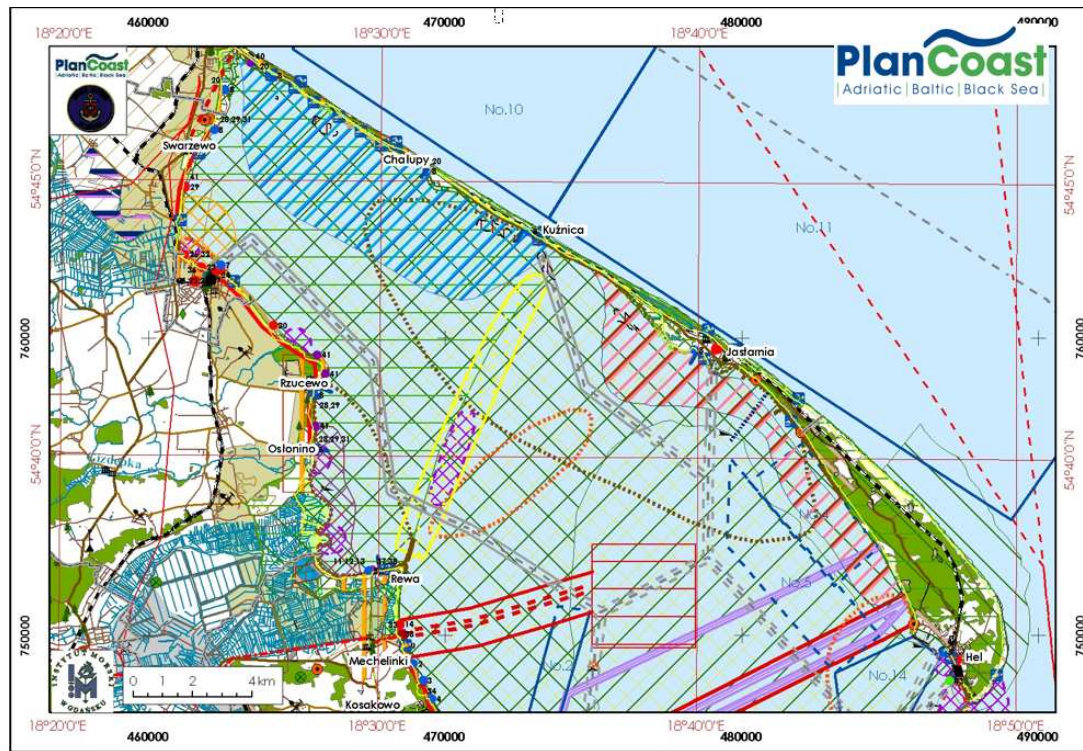
Kuigi Poolas on vastav regulatsioon merealade ruumiliseks planeerimiseks olemas, ei ole hetkel ametlikult kehtestatud ühtegi planeeringut merealade kohta. Pilootprojektina on välja arendatud üks merealade ruumilise planeeringu projekt Gdanski lahe lääneosa jaoks (planeeringuprojekt valmis 2008).

Gdanski lahe lääneosa planeering kehtestab regulatsioonid merepinna, veesamba, merepõhja ja ala kohal oleva õhuruumi kasutamiseks. Planeeringuga kehtestatakse tsooneringud turvatsoonide ning püsivate ja perioodiliste kasutuspiirangutega aladele.

Planeeringuala jaotati 30-ks ruumiliselt funktsionaalseks tsooniks, mille igaühe kohta valmistati ette eraldi informatsiooni ja regulatsiooniandmestik. See andmestik sisaldab iga tsooni kohta vähemalt järgneva informatsiooni: kaart tsooni asukoha kohta, kood, asukohakoordinaadid, nimetus, pidala, põhiootstarve, tsooni lisaotstarbed, muud sobivad ja välistatud tegevused või kasutused, mis sisaldavad ka võimalikke piiranguid.

Kuna merealade seisund sõltub paljuski merealaga piirnevate maismaaalade seisundist ja maakasutusest, siis sisaldab pilootprojektina arendatav planeering ka soovitusi maakasutuse arenguteks alaga piirnevates omavalitsustes.





Joonis 3. Gdanski lahe lääneosa mereala ruumilise planeeringu pilootprojekt.





## 2 Merealade kasutamisest ja ruumilisest planeerimisest Eesti õigusruumis

### 2.1 Merealade kasutamist reguleerivad olulisemad õigusaktid

Merel toimuvaid tegevusi reguleerivad Eestis peamistelt *asjaõigusseadus*, *veeseadus*, *ehitusseadus* ja *planeerimisseadus*. Probleemaatiline on, et mitmete seaduste kaudu toimivate eriregulatsiooniga on kaetud vaid osad meres toimuvad ja kavandatavad tegevused – sealjuures on vaid väike osa lahendatud ruumilise planeerimise kaasabil.

Vastavalt *Põhiseadusele* on Eesti riigi maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum lahutamatu ja jagamatu tervik. Eesti on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus.

*Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus* ütleb, et Eesti territooriumi haldusjaotus on Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks.

Sama seadus ütleb, et haldusterritoriaalne korraldus on Eesti territooriumi jagunemine haldusüksusteks. Haldusüksus on haldusjaotusel põhinev, seaduse ja teiste õigusaktidega kindlaks määratud staatuse, nime ja piiridega üksus, mille territooriumi ulatuses teostatakse riiklikku või omavalitsuslikku haldamist.

Vastavalt seadusele kantakse haldusüksuse piirid riigi maakatastri kaardile, kuid ametlikul maakatastri kaardil ei ole meri, Peipsi ja Võrtsjärv maakondade vahel jagatud.

Vastavalt *Asjaõigusseadusele* on riigi omandis territoriaalmeri, sisemeri ja teised piiriveekogud ning merepõhi. Siiski ei võeta merd riigivara registris arvele ja sellele ei määrata riigivara valitsejat. Avalik veekogu on nõ avalik hüve ja reguleeritakse läbi avalik-õiguslike lubade ja tasude. Ka *Veeseadus* sätestab, et riigi omandis on sisemeri, territoriaalmeri ja piiriveekogude Eestis paiknevad osad.

*Planeerimisseadus* käsitleb Eesti territooriumit tervikuna, meri ja veealad kajastuvad mitmes paragrahvis eri tasandi planeeringute ülesannete loetelus.

#### Detailplaneering ja üldplaneering

Piisavalt täpselt ja selgelt rakendatavalt on lahendatud vaid kaldaga püsivalt ühendatud ehitise planeerimine detailplaneeringuga ja üldplaneeringuga omavalitsuse haldusterritooriumiga piirnevas avalikus veekogus.

Kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste planeerimine detailplaneeringu ja üldplaneeringuga ei ole täna võimalik (sest omavalitsuste haldusterritoorium ei laiene merele ja ühegi seadusega ei ole antud omavalitsustele sellekohast õigust/volitust).

#### Maakonnaplaneering

Planeerimisseadus osundab ka maakonnaplaneeringu koostamise võimalikkusele merel seoses kaldaga püsivalt ühendatud ehitise ning olulise ruumilise mõjuga objekti planeerimisel.



Merel maakonnaplaneeringu koostamisel on üheks praktiliseks tõrkeks tänasel päeval ebaselgus maavalitsuse volituste ulatuses (*millisel merealal on mingil maakonnal õigus merd planeerida?*), mistõttu on maavalitsustel ilma selge volituseta keeruline planeeringut algatada. Vastavalt *Planeerimisseadusele* on ka Vabariigi Valitsusel õigus algatada maakonnaplaneeringut ning seetõttu ongi arukas, et merealadel algatab maakonnaplaneeringu Vabariigi Valitsus ja annab edasise planeeringu koostamise korraldamise üle konkreetsele maavanemale. Sealjuures võib planeeringu algatamise ettepaneku teha seesama maavanem.

#### Üleriigiline planeering

Üleriigiline planeering koostatakse kogu Eesti riigi territooriumi kohta.

Üleriigilise planeeringu koostamise algatab Vabariigi Valitsus ja koostamist korraldab Siseministerium.

*Veeseaduse* ülesanne on sise- ja piiriveekogude puhtuse ja ökoloogilise tasakaalu tagamine. Seadus reguleerib veekogude kasutamist. Vee ja veekogu kasutamine toimub avaliku kasutamisenä või erikasutusena.

- Veekogu avalik kasutamine on veekogu kasutamine igaühe poolt ilma veekogu seisundit mõjutavate ehitiste või tehnovahenditeta (näiteks veevõtt, suplemine, veesport, veel ja jää liikumine ja kalapüük seaduses sätestatud ulatuses).
- Vee erikasutus on vee kasutamine veekogu või põhjaveekihi seisundit mõjutavate ainete, ehitiste või tehnovahenditega vastavalt seaduses täpsustatud viisil ja mahus. Vee erikasutuseks peab kasutajal olema tähtajaline luba (nn *veekasutusluba*) ja võõra maa kasutamise korral ka maaomaniku nõusolek. Ruumilise planeerimise ja ehitamisega seonduvatena võimalikeks vee erikasutusloaga võimalikeks tegevustena on:
  - veekogu tõkestamine, paisutamine, veetaseme alandamine või hüdroenergia kasutamine.
  - veekogu süvendamine või veekogu põhja pinnase paigaldamine.
  - tahkete ainete veekogusse uputamine.

*Ehitusseaduses* on analoogselt planeerimisseadusega piisavalt täpselt ja selgelt rakendatavalt lahendatud kaldaga püsivalt ühendatud ehitise projekteerimistingimuste ja ehitusloa väljastamine. Käesoleva meetodika koostamise ajal on täpsustumas analoogne regulatsioon ka kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste osas.

## **2.2 Ülevaade merealade kasutusviisidest**

Merealade kasutamise praktika ja kasutajarühmade soovid on Eestis mitmekesised samamoodi nagu mujal maailmas.

Merealadel on esindatud mitmete eri valdkondade huvid, näiteks:

- Laevatamine
- Sadamad ja muud kaldaga püsivalt ühendatud ehitised
- Kalandus
- Kalakasvatus
- Kaabelliinid
- Maavarade merest kaevandamine
- Riigikaitse (piirivalve, militaarsed väljaõppealad, radarid jms)
- Reoveetorud (süvalasud)
- Meretuulikupargid

- Mere rekreatiivne kasutamine ning emotsionaalne ja visuaalne tähtsus
- Looduskaitsealad (sh Natura 2000 alad)
- Tehissaared
- Akvakultuuride kasvatamine
- Muinsuskaitseväärtused
- Teadustöö ja uuringute läbiviimine
- Lennundus

Alljärgnevalt on toodud ülevaade mõningate kasutusvaldkondade tänastest reguleerimisviisidest ruumilise planeerimise kontekstis.

### **Laevandus**

Laevandus on kalanduse kõrval üks vanimaid inimese poolt mere kasutamise viise. Seetõttu on ka laevandust reguleeriv seadusandlus ja tavad pikkade sajandite jooksul rahvusvahelises suhtluses välja kujunenud. Eeskätt IMO (*International Maritime Organisation*) poolt kureeritav meresõiduregulatsioon on kasutusel ka Eesti vetes.

Tulenevalt pikaajalisusest ja sügavalt juurdunud rahvusvahelisusest peetakse laevandust teiste meremasutusvaldkondade ees mõnevõrra privilegieeritumaks valdkonnaks, kus võimalike oluliste regulatsioonide muutus on aeganõudev ja keerukas.

Laevaliikluse reguleerimine (näiteks laevateede asukohad) ei ole *Planeerimisseadusega* täna mingil otsesel viisil seotud.

### **Sadamad ja muud kaldaga püsivalt ühendatud ehitised**

Sadamate ja muude kaldaga püsivalt ühendatud ehitiste (nende hulka loetakse ka kaldaga ühendamata sadama sihtotstarbelise kasutamise eesmärgil meresõiduohutuse tagamiseks vajalikke ehitisi nagu muulid, navigatsioonimärgid jms) rajamise õiguslik regulatsioon täienes oluliselt 15.06.2009 vastu võetud *Sadamaseadusega* (millega muudeti mitmeid teisi seadusi). Üldjuhul on vajalik ka vee erikasutusluba, mille väljastamise eeldusena võib, aga ei pruugi, olla vajalik keskkonnamõju hindamise läbiviimine. Vee erikasutusloa merel tegutsemiseks väljastab Keskkonnaministeerium, kes otsustab ka KMH vajalikkuse või mittevajalikkuse üle.

Sadamate ja muude kaldaga püsivalt ühendatud ehitiste puhul korraldab planeerimisalast tegevust ja väljastab projekteerimistingimused oma haldusterritooriumiga piirnevas meres kohalik omavalitsus. Sealjuures peab kohalik omavalitsus planeeringu/projekteerimistingimused eelnevalt kooskõlastama Tehnilise Järelevalve Ametiga (kes omakorda küsib seisukohta Keskkonnaministeeriumilt, Kaitseministeeriumilt, Veeteede Ametilt ning vajaduse korral teistelt asutustelt).

Sadamatele lisaks loetakse kaldaga püsivalt ühendatud ehitisteks näiteks mereala täitmise tulemusel tekitatavat maismaad teede/promenaadide rajamiseks (näiteks nn Põhjaväil Tallinnas), hoonete ehitamiseks või muuks otstarbeks. Selliste ehitiste rajamise kavatsusi on Eestis arvukalt.

Seega on tänasel päeval kohaliku omavalitsuse tasandil (st üldplaneering ja detailplaneering) olemas toimiv süsteem sadamate ja muude kaldaga püsivalt ühendatud ehitiste planeerimiseks *Planeerimisseaduse* mõistes ja edasiseks arendamiseks/ehitamiseks.



Ruhnu sadam. Foto Georg Martin.

## **Veekaabelliinid**

Eesti territoriaalmeres on arvukalt kaabelliine - nii elektri- kui sidekaableid, nii siseriiklikke (näiteks Saaremaale ja Hiiumaale) kui rahvusvahelisi (näiteks elektrikaabel EstLink Eesti ja Soome vahel).

Uute kaabelliinide rajamise õiguslik regulatsioon täienes oluliselt 10.07.2009 jõustunud Veeseaduse redaktsiooniga. Merepõhja koormamise nõusoleku kaabelliiniga annab Vabariigi Valitsus, tänaseks on väljastatud üks vastav korraldus - Elering OÜ-le Läänemere koormamiseks rajatava merepõhjale toetuva EstLink 2 veekaabelliiniga.





Veekaabelliinide rajamiseks on üldjuhul vajalik ka vee erikasutusluba, mille väljastamise eeldusena võib, aga ei pruugi olla vajalik keskkonnamõju hindamise läbiviimine. Vee erikasutusloa väljastajaks merre rajatava veekaabelliini puhul on Keskkonnaministeerium, kes otsustab ka KMH vajalikkuse või mittevajalikkuse üle. Samuti on teadusaparatuuri või muude seadmete paigaldamisel territoriaal- või sisemerre, majandusvööndisse ja laevatatavatele sisevetetele vajalik Veeteede Ameti kirjalik luba (*Meresõiduohutuse seadus*).

Seega on tänasel päeval olemas toimiv süsteem veekaabelliinide rajamiseks ja see toimib ka ilma neid objekte *Planeerimisseaduse* mõistes planeerimata.

## Tehissaared

Eestis on mitmeid nn tehissaarte arendusideid (Joonis 4). Kui tehissaar on kaldaga püsivalt ühendatud (seega kui tegu on nn tehispoolsaarega) kehtib sarnane menetluskäik, mis sadamate ja muude kaldaga püsivalt ühendatud ehituste puhul.

Kaldaga püsivalt ühendamata tehissaarte puhul lähtutakse *Veeseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduses* sätestatud vastavast menetluskorrast.



Joonis 4. Väljavõte Tallinna Linnavalitsuse poolt 4.11.2009 algatatud Paljassaare tehissaare detailplaneeringu esialgselt visioonist.

## Militaarsed väljaõppealad

Eesti kaitseväge ja muude jõustruktuuride väljaõppe tõhusaks korraldamiseks on vajalik ka merealade kasutamine. Kaitseministeerium on teema arendamiseks koostamas *Kaitsejõudude perspektiivsete merele orienteeritud harjutusalade arenguprogrammi* ning nimetatud programmile teostati ka keskkonnamõju strateegiline hindamine vastavalt *Keskkonnamõju hindamise ja*

*keskkonnajuhtimisseadusele*. Arenguprogramm määratleb, võttes sealjuures arvesse keskkonnamõju hindamise tulemusi, võimalikud merealad, kus saaks vajalikke õppusi korraldada. Kuna õppusi korraldatakse üsna lühikest aega (näiteks kaks korda aastas 3-5 päeva korraga), siis on militaarõppusteks vajalike merealade reserveerimine vajalik vaid ajutiselt.

Merealade nn reserveerimine militaarõppuste tarbeks teostatakse läbi *Kaitseväe korralduse seaduse*, mis sätestab võimaluse luua ajutine julgeolekuala.

Seega toimub kaitseväele vajalik merealade kasutusõiguse tagamine ilma igasuguse kokkupuuteta *Planeerimisseadusega*.

## **Meretuulikutpargid**

Eestis on mitmeid meretuulikutarkide arendamise kavatsusi. Loode-Eesti rannikumere tuulikutarki ja Neugrundi madala tuulikutarki osas on Keskkonnaministeerium võtnud (2006. aastal) menetlusse vee erikasutusloa taotlused ja algatanud keskkonnamõju hindamised (objekti KMH). Mõlema projekti osas on koostatud keskkonnamõju hindamise programm ja pärast seadusekohast avalikustamist on see esitatud (2007. aastal) Keskkonnaministeeriumile heakskiitmiseks.

Keskkonnaministeerium ei ole kumbagi KMH programmi heaks kiitnud, viidates asjaolule, et Eesti riigil puudub täielik ülevaade merel taastuenergia tootmise võimalustest ja parimatest lahendustest ning puudub merepõhja hõivamise õiguslik regulatsioon.

2008. aastal Eesti Energia poolt esitatud vee erikasutusloa taotlust ei võtnud Keskkonnaministeerium menetlusse ega algatanud keskkonnamõju hindamist.

2009. aasta septembris otsustas Vabariigi Valitsus saata Riigikogule seaduseelnõu, mis looks alused meretuuleparkide rajamiseks vajaliku merepõhja hõivamise regulatsiooni. Käesolevaks ajaks on seadus (millega täiendatakse *Elektrituruseadust*) Riigikogus vastu võetud ja eeldatavasti lähiajal jõustumas.

Seega puudus mitu aastat puuduliku seadusandluse tõttu võimalus Eestis meretuulikutarkide rajamiseks ja isegi rajamiseks vajalike eeltööde läbiviimiseks. Kõnealuse seaduse jõustumisega saab võimalikuks meretuulikutarkide rajamine.

Meretuulikutarkide kajastamine planeeringutes on võimalik maakonnaplaneeringutes (näiteks Pärnu maakonna 1998. aastal kehtestatud maakonnaplaneeringus on merre tuuleenergia võimalikud kasutuspiirkonnad kavandatud).

## **Natura 2000**

2004. aastal esitati Euroopa Komisjonile esimene Eesti Natura 2000 alade nimekiri, mida järgnevate aastate jooksul täiendati ja täiendatakse ka edaspidi. Natura alad võeti Eestis kaitse alla osaliselt olemasolevate kaitsealadega kattuvalt, kuid lisandus ka uusi ulatuslikke alasid, sealjuures ka merd hõlmavaid

(nt Väinamere ja Kura kurgu Natura alad). Moodustatud Natura merealad hõlmavad nii mõnelgi juhul mitme maakonna territooriumi (alale jäävad saared ja rannikualad). Näiteks Väinamere Natura ala on määratud Hiiu, Lääne, Saare ja Pärnu maakonnas ja maakondadega piirnevas meres, kuid milline selle Natura ala mereosa kuulub millise maakonna juurde, pole selge (maakondade vahelisi piire pole tõmmatud).

Natura aladele on vajalik tagada kaitse ka lähtuvalt siseriiklikest õigusaktidest. Paljude alade kaitse oli juba 2004. a tagatud selleks ajaks olemas olnud kaitsealade kaitsekorruga, kuid paljud alad on tänaseks võetud kaitse alla hoiualade või püsielupaikadena. Natura alad meres, mis ei olnud varem kaitse all, on enamasti määratud hoiualadeks. Ka näiteks Väinamere Natura alast on suurem osa kaitstud hoiualana. Kuna hoiualad võeti kaitse alla maakondade kaupa, jagati mitmesse maakonda jäävad hoiualad maakondade vahel. Merel moodustatud hoiuala jaotamine maakondade vahel on toimunud kokkuleppeliselt, kuna maakondlikud piirid merealasisid ei hõlma.

Kaitseala ja hoiuala võetakse looduskaitse alla vastavalt *Looduskaitseadusele* Vabariigi Valitsuse määrusega. Samuti on Vabariigi Valitsuse pädevuseks kinnitada (korraldusega) Euroopa Komisjonile esitatava Natura 2000 võrgustiku alade loetelu.

Seega on merel loodusobjektide kaitse alla võtmise osas otsustajaks Vabariigi Valitsus ning sellesisuliste otsuste ettevalmistamine toimub eeskätt Keskkonnaministeeriumi juhtimisel. Otsene seos *Planeerimisseadusega* puudub.

## Maavarade kaevandamine

Merepõhjast maavarade kaevandamine on ka Eestis toimiv praktika (näiteks Hiiumadala ja Naissaare liivamaardlad). Vastavalt *Maapõueseadusele* on piiriveekogus, territoriaal- ja sisemeres või majandusvööndis asuvad maardlad üleriigilise tähtsusega maardlad. Sellest tulenevalt toimub kaevandamisega seonduv protsess (alates uuringute tegemisest ning lõpetades kaevandamisloa väljastamisega) Keskkonnaministeeriumi kaudu, sealjuures on oluline roll Maavarade Komisjonil, kes peab andma põhimõtteliselt igale etapile oma hinnangu/seisukoha. Vajadusel viiakse protsessi osana läbi ka keskkonnamõju hindamine (KMH).

Seega on tänasel päeval olemas toimiv süsteem meres asuvate maavarade kaevandamiseks ning see toimib ka ilma neid objekte *Planeerimisseaduse* mõistes planeerimata.

---

Lisaks eespool kirjeldatud näidetele on veel arvukalt mere kasutusvaldkondi (sh potentsiaalseid tulevikuvõeldkondi), mille kasutuse regulatsioonist ruumilise planeerimise kontekstis käesolevas meetoodikas põhjalikumalt ülevaadet ei anta. Nendel valdkondadel puudub ka praktiline ja rakenduslik otsene seos *Planeerimisseadusega*.

Eeltoodud näidete alusel saab väita järgmist:

- **Mere kasutamine tänases Eestis on paljude tegevusvaldkondade osas reguleerimata.**
- **Nende tegevusvaldkondade osas, kus mere kasutamine on reguleeritud, toimub see iga üksiku tegevusvaldkonna kohta käiva eraldiseisva regulatsiooni kaudu.**
- **Mere kasutamise regulatsioonis on ruumilise planeerimise (läbi *Planeerimisseaduse*) võimalusi väga nõrgalt kasutatud.**
- **Sisuliselt toimub mere kasutusviiside regulatsioon juhuslikult ja ilma terviksüsteemi hoomamata. Terviklikku funktsioonide vahelist kavandamist ei toimu.**
- **Lisaks nn loomulikule ja konstruktiivsele konkurentsile erinevate kasutusviiside vahel toimub ka ilmselgelt vähem arukas „võidujooks“ erinevate kasutusviiside/funktsioonide vahel (need valdkonnad kus on regulatsioon olemas, ei ole huvitatud uutest „konkurentidest“).**

**Senist praktikat edasi viljeledes paljud probleemid pigem süvenevad ning vajadus koordineeriva ja tervikliku mere kasutust reguleeriva kokkuleppe/süsteemi järele on ilmselge. Seetõttu:**

**1) Merealade planeeringuid on vaja koostada senisest rohkem.** *Planeerimisseaduse* kohaselt toimuv funktsioonide määramine ruumis on ennast maismaal õigustanud ja järjest täiustunud/tõhustunud. Arukas on nii maismaad kui (territoriaal)merd planeerida sarnaseid põhimõtteid järgides, arvestades mere ja maismaa sisulisest olemusest tulenevaid erinevusi.

**2) Mere planeerimisel on otstarbekas lähtuda väljakujunenud planeeringute liikidest.** See tähendab, et merealade planeerimise põhimõtteid tuleb käsitleda üleriigilises planeeringus (lisaks territoriaalmerele võib anda suuniseid ka majandusvööndis koostöös teiste riikidega), koostada tuleb maakonnaplaneeringud kogu territoriaalmeres, vajadusel üldplaneeringud ja detailplaneeringud (maksimaalselt kuni 1 meremiili ulatuses rannast).

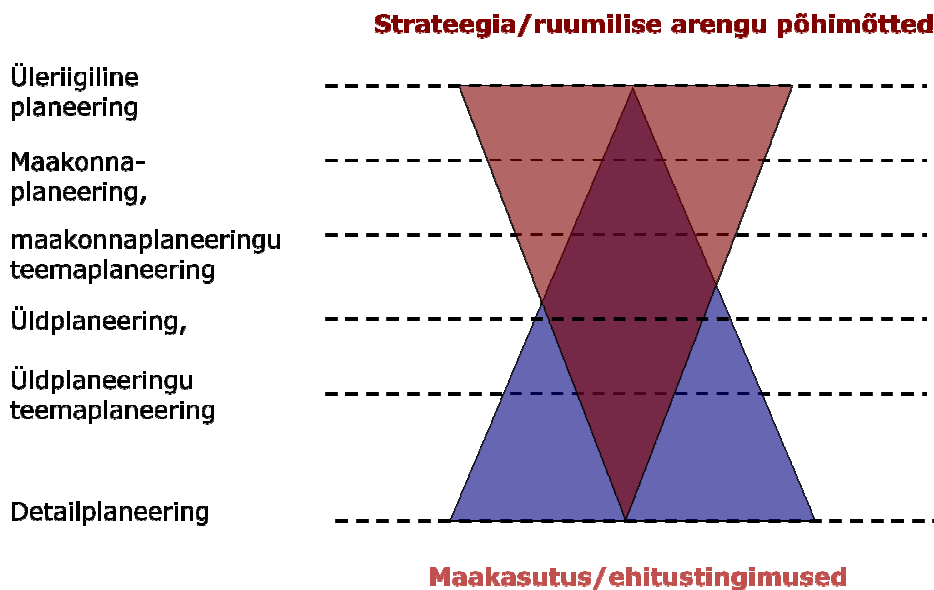
**3) Koostatavad planeeringud peavad olema aluseks eriregulatsioonide kaudu väljastatavatele lubadele ja olema nendega kooskõlas.** Näiteks, kui planeeringus on ette nähtud veealune kaevandamine, siis ei algatata seal territooriumil tehiskõõli saare vee erikasutusloa menetlust. Sellekohase soovi korral tuleb eelnevalt muuta vastavat planeeringut.

### 3 Merealade ruumiline planeerimine ja kaasatavad institutsioonid

Alljärgnev peatükk annab soovitusi merealade planeerimise edendamiseks Eestis. Pakutakse välja merealade planeeringute võimalik paiknemine Eesti planeerimissüsteemis, käsitletakse planeeringu koostamisse kaasatavaid osapooli ning mõjude hindamise vajalikkust. Peatüki lõpuosas esitatakse näitena merealade planeerimisprotsessi soovituslik ülesehitus. Planeerimisprotsessi ülesehitus põhineb muu maailma kogemusele ("MARINE SPATIAL PLANNING: A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management" Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6; „Towards marine spatial planning in the Baltic Sea” BALANCE Technical Summary Report 4/4), mida on võrreldud Eesti planeerimissüsteemiga.

#### 3.1 Merealade ruumiline planeerimine Eesti planeerimissüsteemis

Merealade planeerimine Eestis peaks järgima siinset, juba väljakujunenud ja praktikas maismaal rakendatavat planeerimissüsteemi. Eesti planeeringute liigid on esitatud alljärgneval kokkuvõtval joonisel 5.



Joonis 5. Eesti planeeringute liigid. Üldisem planeering tegeleb rohkem strateegiliste eesmärkide ja põhimõtete väljatöötamisega, detailsem planeering täpsemate maakasutus- ja ehitustingimustega.

Planeerimisseadus sätestab ruumilise planeerimise olemuse ja põhimõttelise korralduse Eestis, reguleerides riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid planeeringute koostamisel. Ruumiline planeerimine planeerimisseaduse tähenduses 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.

**Planeerimisseadusega seatud ja tavapraktikas kasutatavad ruumilise planeerimise printsiibid on põhimõtteliselt rakendatavad nii maismaal kui merealadel.**

Mere planeerimine peaks kajastuma kõikides planeeringu liikides, sõltuvalt liigist erinevas üldistusastmes. Kokkuvõtlikult oleks planeeringu liikide lõikes merealade planeerimise põhiülesanded järgnevad:

- Üleriigiline planeering  
Merealade kasutamise üldised põhimõtted ja integreeritud strateegilised eesmärgid nii territoriaalmeres kui majandusvööndis. Pigem ruumilisele arengustrateegiale vastav merealade käsitus.
- Maakonnaplaneering/maakonnaplaneeringu teemaplaneering  
Territoriaalmeres kasutuse üldistatud käsitus, kus antakse kasutuspõhimõtted merealade erinevate kasutusviiside ja intensiivsuse lõikes. Koostatakse kaardimaterjal hinnangulises mõõtkavas 1:150 000-100 000. Maakonnaplaneeringu teemaplaneering võib täpsustada ja täiendada maakonnaplaneeringus käsitletut konkreetse teemavaldkonna lõikes (N: tuulepargid, akvakultuurid jms). Maakonnaplaneeringu algatamise otsuse võib teha Vabariigi Valitsus ja määrata seejuures ka planeeringu ala, planeeringu koostamise korraldajaks on (konkreetne) maavalitsus. Maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu või maakonna konkreetse osa planeeringu algatamise otsuse võib teha maavalitsus.
- Omavalitsuse üldplaneering/üldplaneeringu teemaplaneering  
Koostatakse omavalitsuse haldusterritooriumiga vahetult piirnevale merealale ulatusega 1 meremiil<sup>1</sup> põhikaardile kantud merepiirist (tavalisest veepiirist). Määratakse mereala kasutamise põhimõtted tulenevalt erinevatest kasutusviisidest ja huvidest. Koostatakse kaardimaterjal, mille hinnanguliseks mõõtkavaks on 1:50 000-20 000. Üldplaneeringu teemaplaneering võib täpsustada ja täiendada üldplaneeringus käsitletut konkreetse teemavaldkonna lõikes (N: tehissaared).
- Detailplaneering  
Vajadusel võib omavalitsuse haldusterritooriumiga vahetult piirnevale merealale ulatusega 1 meremiil põhikaardile kantud merepiirist (tavalisest veepiirist) koostada detailplaneeringu või väljastada projekteerimistingimused. Tagamaks mereala erinevate kasutusalaade terviklikku käsitlust, on hea, kui detailplaneeringule eelnevalt on koostatud maakonna- või üldplaneering. Et tagada mere kui avaliku hüve ning mitmekesiste huvide objekti tasakaalustatud planeerimine, koostab mereala detailplaneeringu omavalitsus. Detailplaneeringu koostamist või koostamise tellimist ei tohi üle anda detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikule.

<sup>1</sup> ühe meremiililine ulatus on üldjuhul piisav omavalitsuse otsustus- ja toimimistasandiga otseselt seonduvate tegevuste elluviimiseks.



**Saavutamaks merealade ruumilise arengu süsteemset kavandamist tuleks edaspidi hetkel kehtivaid eriregulatsioone vähendada - loobuda nn loopõhisest ehk üksikotsuse põhisest lähenemist. Mere kasutamise kavandamine on otstarbekas lahendada olemasoleva üldregulatsiooni – planeerimisseaduse - täiendamise kaudu. Kuna merealade kasutamise puhul on tegemist riigi huviga, siis peaks merealade planeerimine toimuma eelkõige maakonnaplaneeringu kaudu.**

### **3.2 Planeeringu osapooled ja avalikkuse kaasamine**

Merealade planeerimise olemuslik erinevus võrreldes maismaa planeerimisega väljendub ka planeeringu koostamisse kaasatavates osapooltes.

Merealade planeerimisse on otstarbekas kaasata järgnevad ametkonnad ja huvigrupid:

- Planeeringu kooskõlastajad:
  - Veeteede amet – navigatsiooniga seotud valdkondade asjatundja
  - Tehnilise Järelevalve Amet – kaldaga püsivalt seotud ehitiste rajamisega seotud teemad
  - Keskkonnaministeerium – mere-alade looduslike väärtuste ja ressurssidega seotud valdkonnad
  - Kaitseministeerium ja Piirivalveamet – riigikaitse küsimustega seotud teemad
  - Merereostuse tõrjega tegelevad asutused– koostöö mereostuse likvideerimisel
  - Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium – laevateede ning tehniliste infrastruktuuridega seotud teemad
  - Põllumajandusministeerium – kalanduse valdkonnaga seotud teemad
- Huvilised:
  - Rannaäärse piirkonna elanikud ja maaomanikud – mere-ala vahetud naabrid, kelle igapäevaelu on enamal või vähemal määral merega seotud
  - Kohalike paadiomanike jm seltsid – merd kalastuseks kasutavad selgepiirilisi huviseid omavad grupid
  - Rekreatsiooniga seotud organisatsioonid (eelkõige kohaliku tasandi planeeringud) – merd kui puhkemajanduslikku ressursi kasutavad huvigrupid
  - Arendajad, ettevõtjad

Kaasamisprotsessi miinimumnõuded sätestab Planeerimisseadus.

Huvigruppide tõhus kaasamine planeeringu koostamisse on üks planeerimisprotsessi edukuse võtmeküsimusi. Huvigruppidega võib vaadelda kõiki neid inimesi, gruppe ja organisatsioone, keda planeering ühel või teisel moel mõjutada võib. Kuna planeering peab kajastama erinevaid olemasolevaid või

tekkivaid ootusi, lahendama vastuolusid, ja saavutama mitmeid erinevaid eesmärgi peab kaasatus olema laiahaardeline.

Osapoolte kaasatuse iseloom sõltub planeeringu liigist ja sisulisest eesmärgist. **Kaasamisprotsessi üldiseks eesmärgiks tuleb võtta koostöö erinevate ametkondade ja huvigruppide vahel alates planeeringu koostamise algusfaasist.** Ruumilise planeerimise tavapraktika näitab, et planeeringulahenduste väljatöötamisel on otstarbekaim ümarlaudade ja rühmatööde läbiviimine. Erinevate osapoolte koondamine ühise laua taha on oluliselt tulemuslikum kui formaalne kirjavahetus. Üldplaneeringu ja maakonnaplaneeringu tasandil on otstarbekas moodustada töörühm(ad), kus planeeringuga igapäevaselt tegelejatele lisanduvad huvigruppide ja olulisemate ametkondade esindajad. Selline töökorraldus aitab kaasa laiapõhjalise ja tasakaalustatud planeeringulahenduse sünnile.

Avaliku planeerimisprotsessi ettevalmistamisel on otstarbekas läbi mõelda:

- millised huvigrupid konkreetselt kaasatakse? Kõik asutused, mis korraldavad planeeringualaga seotud tegevusi (ministeeriumid, ametid jms); asutused/organisatsioonid/isikud, keda planeering ja selle taustal tehtavad otsused mõjutada võivad (sadamad, kalandusorganisatsioonid jne) või ka planeeringust huvitatud isikud/organisatsioonid (looduskaitseorganisatsioonid, taastuvenergia tootjad jne);
- millistes etappides huvigruppe täpselt kaasatakse? Eesmärgiks tuleks võtta huvigruppide kaasamine planeerimise varajastest etappidest alates. Kaasatuse määr on samas etappide lõikes erinev, varieerudes teavitamisest sisuliste aruteludeni.
- kuidas kaasata? Kaasamisel on otstarbekas kasutada erinevaid viise - seminare, foorumeid, uudiskirju, kohalikku meediat jne. Kaasamismetoodika valik sõltub planeeringu liigist ja eesmärgist. Mida detailsem planeering, seda konkreetsem on tavapäraselt huviliste ring, mis omakorda võimaldab fokuseeritud kaasatust (kindlale huvigrupile korraldatud temaatilised arutelud, mis käsitlevad võimalikke lahendusvariante).

Üldiste ning suurt ala kavandatavate planeeringute puhul on senises maismaa planeerimise praktikas osutunud kõige tulemuslikumaks huvigruppidele korraldatavad temaatilised arutelud. Arukas on sellist lähenemist rakendada ka merealade planeerimisel. Selline lähenemisviis võimaldab keskenduda igal läbirääkimisel konkreetsele teemale. Arutelude käigus on võimalik määrata arengusuundumisi, arengustsenaariume ning töötada välja planeeringulahenduse põhijooned. Taolise korralduse juures tulevad välja ka planeerimise jaoks olulised puudujäägid teadmistes ja andmetes (N::kalastuspiirkondade tegelik kalarikkus jne), kus erinevate huvigruppide esindajad saavad oma panuse anda.

### 3.3 Mõjude hindamine ruumilise planeeringu käigus

Planeeringu elluviimisega kaasnevate mõjude hindamine on tänapäevase ruumilise planeerimise lahutamatu osa. Planeerimisseadus rõhutab, et 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. Seega peab ruumiline planeerimine olema tasakaalustatud ning toimima säästva arengu kavandamise vahendina. Selline lähenemine eeldab, et planeerimine on olemuslikult laiahaardeline, hõlmates endas erinevate eluvaldkondade ja keskkonnakomponentide suundumuste sulandamist. Seega ei ole ruumilise planeerimisega võimalik tegeleda ilma planeeringu elluviimisega kaasnevate mõjude analüüsita. Mõjude hindamine on oluline nii planeeringulahenduse erinevate variantide valiku kui ka kõikide teiste planeeringuprotsessi käigus langetatavate kaalutusotsuste argumentatsioonina. Planeeringu koostaja lähtub planeeringuvariandi valikul ning planeerimisettepaneku väljatöötamisel eelkõige planeeringu realiseerimisel avalduvate mõjude iseloomust ja ulatusest.

Ka merealade planeerimisel tuleb lähtuda laiapõhjalisest keskkonnakäsitlest, vältides looduskeskkonna ja inimkeskkonna vastandamist. Kooskõlas tuleb käsitleda nii näiteks meresõiduohutusele kui ka kalade kudemisaladele avalduvaid mõjusid jne. Tähelepanu tuleb pöörata ka sotsiaalsetele ja kultuurilistele mõjudele, nagu mõju traditsioonilisele elulaadile ning mentaalsetele mõjudele, nagu harjumuspärase merevaate oluline muutumine. Ühele keskkonnakomponendile keskendumist aitab vältida eelkõige läbimõeldult ülesehitatud planeerimisprotsess ning erinevate huvigruppide kaasatus.

### **Keskkonnamõju hindamise protsess merealade planeerimisel**

Merealade ruumilisel planeerimisel tuleb kasutada sarnast lähenemist maismaa ruumilisel planeerimisel väljatöötanud ja tõestatud praktikaga. Sama põhimõtte kehtib ka keskkonnamõju hindamise (Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse mõistes) puhul – üldised maismaa planeerimisel kehtivad keskkonnamõju hindamise põhimõtted toimivad ka merealade planeerimisel. Sealjuures tuleb jätkuvalt püüda leida võimalusi planeerimise ja keskkonnamõju hindamise senisest optimaalsemaks sisuliseks ja protseduuriliseks sidumiseks, mis täna on kohati ebamõistlik, nii seadusandlikul kui meetoodilisel tasandil.

Keskkonnamõju hindamisel eristatakse kahte tasandit:

- keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH) viiakse läbi eesmärgiga arvestada keskkonnakaalutlusi strateegiliste planeerimisdokumentide koostamisel. Strateegilisteks planeerimisdokumentideks on teiste hulgas planeeringud - üleriigiline, maakonna ja üldplaneering ning mõningatel juhtudel ka detailplaneering.
- keskkonnamõju hindamine (KMH) toimub nn objekti tasandil.

***Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse kohaselt (§33) on keskkonnamõju strateegiline hindamine kohustuslik üleriigilise, maakonna ja üldplaneeringu koostamisel – seega kehtib see ka merealadele koostatavate vastavate planeeringute puhul.***

Detailplaneeringute puhul on keskkonnamõju hindamise kohustuslikkus sõltuvuses konkreetsest planeeringuga kavandatavast tegevusest (nn tegevuste

positiivne nimekiri<sup>2</sup> on esitatud seaduses §6) või otsustatakse selle üle eelhinnangu abil (toetudes sealjuures kõnealuse seaduses §6 lõikes 2-4 ning Vabariigi Valitsuse 2005. aasta määruses nr 224 *Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust, täpsustatud loetelu esitatud kriteeriumitele*).

Sisuliselt määratakse detailplaneeringute puhul strateegilise keskkonnamõju hindamise (KSH) vajadus juhul, kui planeeritav objekt/tegevus osutuks nn objektipõhise keskkonnamõju hindamise (KMH) vajadusega kavandatavaks tegevuseks. Selline praktika on levinud ka maismaal (detailplaneeringutele koostatakse KSHsid), kuigi selliste detailplaneeringute puhul oleks arukam viia läbi nn objekti keskne „klassikaline“ keskkonnamõju hindamine (KMH). Tänapäevane seadusandlus KMH läbiviimist detailplaneeringute korral ei võimalda.

Kõnealuses seaduses ja määruses on muuhulgas osundatud alljärgnevatele tegevustele, mille planeerimisel/kavandamisel tuleb keskkonnamõju hindamine läbi viia või selle tegemist kaaluda:

- Tuuleelektrijaama püstitamise veekogusse.
- Sadama või sadamarajatise rajamine või laiendamine.
- Mere süvendamine ja merepõhja tahkete ainete uputamine/kaadamine.
- Kuni 10 000 kuupmeetri suuruse maavaravaru kaevandamine merest.
- Aastas kuni 200 tonni sööta kasutava intensiivkalakasvatuse rajamine.
- Ranna kindlustusrajatise rajamine või laiendamine.
- Üleujutustõkestusrajatise rajamine või laiendamine.
- Silla rajamine, kui selle tagajärjel muutub veekogu ristlõike pindala.
- Veekogu põhja elektriülekandeliini või -sidekaabli rajamine.
- Kui planeeringuga kavandatava tegevusega kaasneb eeldatavasti oluline mõju Natura 2000 alale.

Lisaks nimekirjas esitatutele on arukas ka paljude teiste meres planeeritavate tegevuste korral kaaluda keskkonnamõju hindamise (olenevalt planeeringutasandist kas KSH või KMH) vajalikkust ja see vajadusel läbi viia.

Tulenevalt merekeskkonna eripärast (dünaamilisem kui maismaa, riigipiiriülene iseloom jm) on kahtluse korral, kas teostada keskkonnamõju hindamine või mitte, otstarbekas keskkonnamõju hindamine pigem teostada. Sealjuures tuleb aga rõhutada, et keskkonnamõju hindamises ei tohiks üldjuhul sisalduda mahukate täiendavate (teadus)uuringute kohustus – see tähendab, et keskkonnamõju hindamine tuleb teostada valdavalt olemasoleva informatsiooni alusel.

Suurte objektide korral piirkonnas, kus olemasolevat informatsiooni on ilmselgelt puudu, on keskkonnamõjude hindamiste puhul mõningaste täiendavate uuringute (eeskätt konkreetsel planeeringualal) läbiviimine sageli vältimatu, kuna merekeskkonna üldine uurituse tase on madalam kui maismaal.

Meres planeeringute koostamisel on tõenäoline, et keskkonnaküsimuste osas lõplike seisukohtade kujundamiseks peaks planeering olema täpsem kui nn keskmisele üldplaneeringule või ka detailplaneeringule esitatavad nõuded ette

<sup>2</sup> Termin „positiivne nimekiri“ on kasutusel keskkonnamõju hindamise erialaterminina. Tegemist on loendiga tegevustest, mille puhul keskkonnamõju tuleb kindlasti hinnata (st tegevusega kaasneb oluline keskkonnamõju).

näevad. Näiteks tehispoolsaare planeering ei pruugi anda piisavalt täpset informatsiooni veevahetuse edasise toimimise võimalustest, sest planeering ei pruugi määratleda tammidesse tehtavate võimalikke truupe ja nende suurust. Sellised asjaolud võivad aga olla määrava tähtsusega veevahetusele ja sellest tulenevalt ka keskkonnamõtjudele.

Seetõttu, kuna planeeringu faasis ei ole võimalik ega ka otstarbekas tuvastada kaasnevat keskkonnamõtju väga täpselt, on arukas planeeringus aktsepteerida teataval määral ebatäpsust keskkonnamõtjude osas ning täpsustada keskkonnamõtju esinemine ja selle vältimine edasise projekteerimise käigus.

Seega võib kujuneda olukord, kus lisaks KSH'le on vajalik tegevuse edasise kavandamise käigus (näiteks eelprojekteerimisel või projekteerimisel) läbi viia nn projekti keskkonnamõtju hindamine (KMH). Sellisel juhul ei tohiks ruumilisel planeerimisel koostatavale KSH'le seada kohustust jõuda lõplikele järeldustele – teisiti öeldes, KSH ei saa olla täpsem kui koostatav planeering.

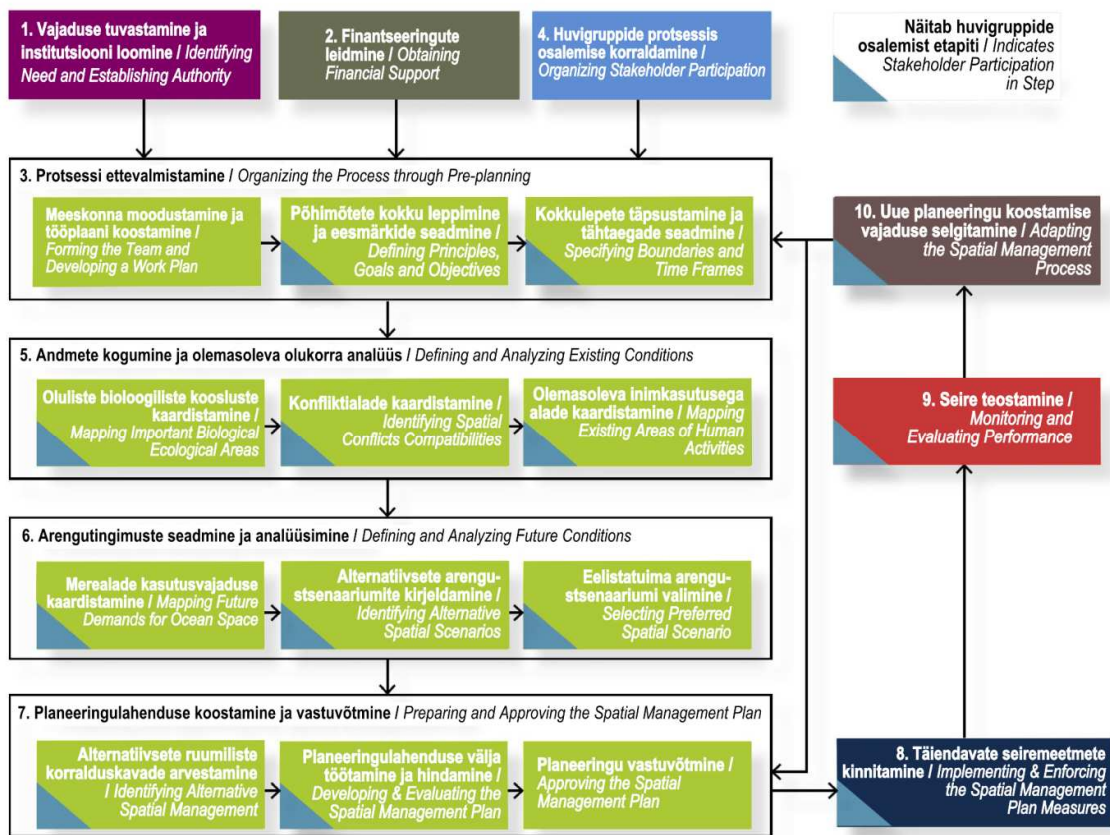
### **3.4 Merealade planeerimisprotsessi soovituslik ülesehitus**

Alljärgnev peatükk annab ülevaate põhimõttelisest mere-ala planeeringu koostamise protsessist. Kirjeldatud on planeeringu koostamise etappe, tuginedes mujal maailmas kasutusolevatele meetodilistele materjalidele ning Eesti planeerimise praktikale.

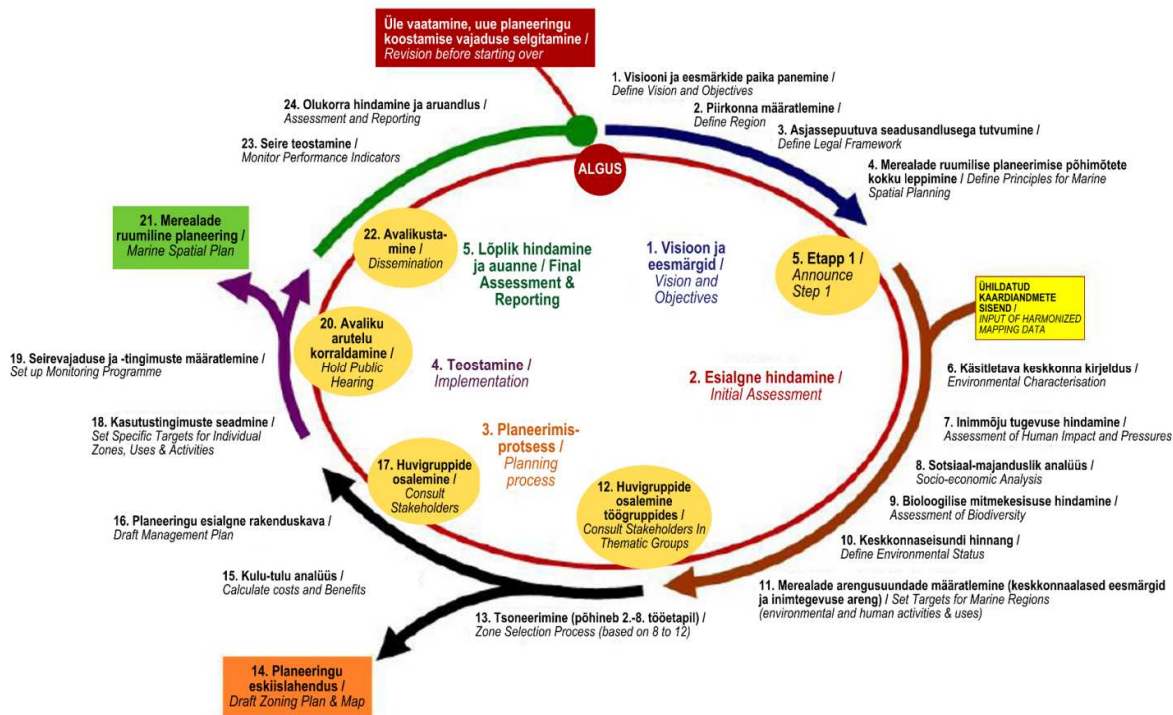
Planeeringu koostamise etappide käigus vajalike tegevuste kirjelduses on tuginetud eelkõige muu maailma kogemusele (sinistes tekstikastides on välja toodud rahvusvahelistest juhendmaterjalidest tulenevad üldised soovitused; rohelised tekstikastid kajastavad Läänemerele väljatöötatud soovituslikke tsooneerimis põhimõtteid). Tegevusi on analüüsitud Eesti oludest lähtuvalt, pealkirja all „Eesti kontekst“ punakas tekstikastis. Iga tegevuse kokkuvõtavad tulemused, mis kehtivad nii Eesti kui teiste riikide kohta, on esitatud vastava pealkirja all tegevuse kirjelduse lõpuosas.

Rahvusvahelised juhendmaterjalid peavad oluliseks planeeringuprotsessi üheselt mõistetavat ja läbimõeldud ülesehitust (vt alljärgnevad joonised 6 ja 7). Juhendmaterjalides toodud skeemides järgitakse üldist strateegilise planeerimise loogikat, eraldi tuuakse välja planeerimisprotsessi järjepidevus.



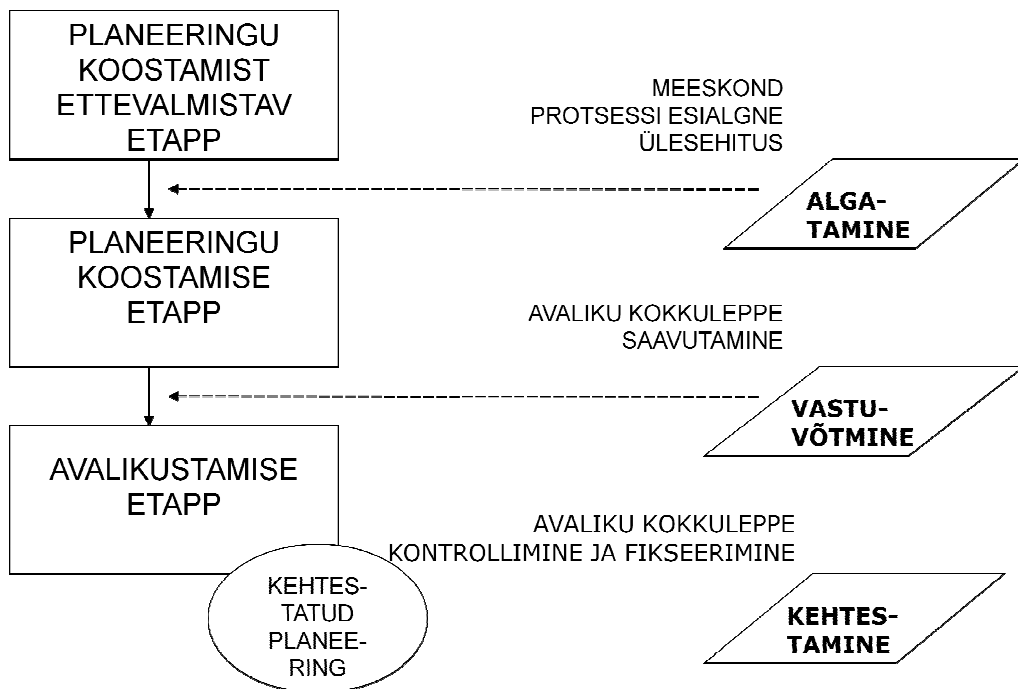


Joonis 6. Mere-ala planeeringu koostamise üldine skeem, näide 1. Allikas: "MARINE SPATIAL PLANNING: A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management" Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6.



Joonis 7. Mere-ala planeeringu koostamise üldine skeem, näide 2. Allikas: "Towards marine spatial planning in the Baltic Sea" *BALANCE Technical Summary Report 4/4*

Nagu eelnevalt väljatoodud, on meetodika koostajad seisukohal, et Eesti merealade ruumilisel planeerimisel saab lähtuda maismaaplaneerimisel väljatöötatud lähenemistest ja reeglistikust. Meetodilises juhendmaterjalis „Soovitused planeerimisprotsessi ülesehitamiseks“ (Siseministerium 2004) on planeerimisprotsessi etapid ja tulemused esitatud järgnevalt (joonis 8).



Joonis 8. Eesti planeerimisprotsessi etapid ja tulemid. „Soovitused planeerimisprotsessi ülesehitamiseks“ Siseministerium 2004

Läbitöötatud rahvusvahelistes juhendmaterjalides on väljatoodud mõnevõrra detailsemad etapid, mis osaliselt kajastavad ka Eestis pigem planeeringute keskkonnamõju strateegilise hindamise käigus tehtavaid tegevusi. Alljärgnevas ülevaates on Euroopa juhendmaterjalides esitatud etapid seostatud Eesti planeerimispraktikas levinud, skeemil 4 toodud etappidega ning keskendunud eelkõige erinevate tegevuste lahtikirjutusele. Kokkuvõtlikult on seosed esitatud järgneval skeemil:

ETAPP I VISIOON JA EESMÄRGID	
SAMM 1 VAJADUS	
SAMM 2 FINANTSEERIMINE	
SAMM 3 EELPLANEERIMINE	PLANEERINGU KOOSTAMIST
SAMM 4 HUVIGRUPPIDE KAASAMINE	ETTEVALMISTAV ETAPP
-----	
ETAPP II EELHINDAMINE	
SAMM 5 OLEMASOLEVA OLUKORRA KIRJELDAMINE	
SAMM 6 TULEVIKUSITUATSIOONI ANALÜÜS	
ETAPP III PLANEERINGU KOOSTAMINE	
SAMM 7 TSONEERIMISE PLAAN	
SAMM 8 TSONEERINGUKAART	
SAMM 9 SELETUSKIRI	
ETAPP IV PLANEERINGU RAKENDAMINE	
ETAPP V SEIRE	PLANEERINGU KOOSTAMINE
-----	
<b>Rahvusvahelistes juhendmaterjalides toodud etapid</b>	<b>Eestis kasutuselolev planeerimisetapp</b>

Joonis 9. Euroopa juhendmaterjalides toodud planeerimisetappide seos Eesti planeerimispraktikas kasutatavate etappidega (Soovitused planeerimisprotsessi ülesehituseks. Keskkonnaministerium 2004).



Käesolevas juhendmaterjalis toodud planeeringu koostamise etappe tuleb käsitleda näitlikena, pöörates eelkõige tähelepanu etappide käigus väljapakutud tegevustele.

## PLANEERINGU KOOSTAMIST ETTEVALMISTAV ETAPP

### Tegevus 1. Planeeringu vajaduse ja eesmärkide määratlemine

Tegevuse käigus määratletakse planeeringu üldine raamistik - kirjeldatakse vajadust ja eesmärke ning valitakse planeeringu liik.

Merealade planeerimise protsessi edukaks läbiviimiseks on vajalik ennekõike sõnastada planeeringu koostamise vajadus. Enamasti tingib planeeringu koostamise vajaduse ühelt poolt üha kasvavat inimtegevuse survet kasutada merd kui ressursi transpordiks ja energia tootmiseks, samuti rekreatiivsetel ja muudel eesmärkidel. Teisalt on planeerimine seotud vajadusega minimeerida mere kasutamisest tulenevaid mõjusid merekeskkonnale ja tagada jätkusuutlik areng. Planeering peaks arvestama mere ökosüsteemiga inimtegevuste korraldamisel. Arvestada tuleb merealade kaitse ja säilitamise ning looduslike ressursside taastamise vajadusega, mille lõppeesmärgiks on säilitada looduslikult mitmekesist ja puhast Läänemerd. Samal ajal peaks planeerimine püüdlema merealade tasakaalustatud pika-ajalise säästva kasutamise poole, mille sihiseaded põhinevad rahvusvahelisele ja valdkondadevahelisele koostööle. Üldistelt suundumustelt on vaja planeerimise vajaduse põhjendamisel liikuda konkreetse problemaatika juurde.

**Rahvusvahelised juhendmaterjalid rõhutavad**, et oluline on juba mereala planeerimise protsessi alguses kindlustada, et koostatav dokument omaks valminult nõ jõudu plaanitud eesmärke täita ja oleks elluviidav. Selleks on vajalik, et mereala ruumilise planeerimise protsessi viiks läbi (algataks või vähemalt osaleks) selle valdkonnaga tegelev pädev asutus või pädevatest inimestest koosnev juhtrühm, kelle esmaseks ülesandeks ongi kindlaks teha planeeringu koostamise vajadus ja üleüldine visioon. Samuti on vaja planeeringu edukaks elluviimiseks määrata selleks sobiv ametiasutus – kas moodustada uus ametiasutus, mis on loodud merealade planeerimisega tegelema või seada see olemasolevate asutuste ülesandeks.



## EESTI KONTEKST

Planeeringu vajaduse ja eesmärkide määratlemise käigus tuleb:

1. Määrata planeeringus käsitletavat teemavaldkonnad ja probleemid ning nende üldistusaste
2. Tulenevalt käsitlevates teemadest ning üldistusastmest valida planeeringu liik (kas maakonnaplaneering, üldplaneering või detailplaneering)
3. Otsustada, milline on planeeringu liigist tulenevalt vastutav institutsioon (omavalitsus või maavalitsus)

### Tegevuse 1. Planeeringu vajaduse ja eesmärkide määratlemine tulemused

- Väljaselgitatud planeeringu vajadus ja eesmärk
- Esialgne nimekiri lahendamist vajavatest probleemidest;
- (Riigi)asutuste ülesannete jaotus ja vastutus mereala planeerimisel (koostamisel, rakendamisel)

### **Tegevus 2. Planeeringu protsessi kavandamine**

Tegevuse käigus valmistatakse ette eesmärgipärane planeerimise faas, et saavutada sujuvat ja tulemuslikku planeerimisprotsessi.

Tasakaalustatud ja elluviidava planeeringulahenduse saamiseks:

- Töötatakse välja finantseerimisplaan, mis hindab planeerimisprotsessi kulusid ja toob välja finantseerimisallikad
- Koostatakse asjakohaste oskustega meeskond, kuhu kaasatakse lisaks planeeringu juhtrühmale erinevate erialade spetsialiste - bioloogid, geograafid, ökoloogid, majandusteadlased
- Pannakse kokku tööplaan, kus määratakse tööjaotus, ülesanded, ajagraafik jne.

**Rahvusvahelised juhendmaterjalid tõdevad, et enamasti mereala ruumilise planeeringu koostamist eraldi ei finantseerita. Riiklikud ametiasutused, kelle ülesandeks planeeringu protsessi läbiviimine on, peavad leidma finantse oma eelarvelistest vahenditest. Alternatiivina kasutatakse ka teisi rahastamise mehhanisme, näiteks rahvusvaheliste või ka siseriiklike organisatsioonide toetusi, erasektori toetusi jne.**



- o Määratakse geograafilised piirid, kus töö toimuma hakkab – nt kogu territoriaalmeri või väiksemad regioonid, bioloogiliselt eristuvad alad jms.
- o Samuti on vajalik määrata ajalised piirid s.t. mis ajani planeeringut koostatakse, kui kaugele tulevikku planeering ulatub.
- o Lisaks ajaliste ja ruumilise raamistiku loomisele on oluline määrata ka õiguslikud alused, millest töö tegemisel lähtutakse ja mis seab tööle lisanõudeid– kehtivad rahvusvahelised konventsioonid, Euroopa Liidu ja Eesti siseriiklik seadusandlus jne. Merega seonduva seadusandluse läbitöötamine toob välja kattuvused, puudujäägid ja konfliktid erinevate valdkondade vahel.
- o Tulemusliku töö saavutamiseks on vajalik sõnastada töö laiemad sihid, mis sünniksid töö esimesel sammul välja toodud problemaatika edasiarendusena. Näideteks võisid olla mere ressursside kaitse ja säilitamine; ökoloogiliselt väärtuslike alade kaitse; inimtegevuse ja looduse vaheliste konfliktide minimeerimine ja lahendamine jne.

**Rahvusvahelistes juhendmaterjalides tuuakse esile, et kogu merealade ruumilise planeerimise protsess peaks juhinduma ühtsetest kindlaksmääratud põhimõtetest, mis määravad planeeringu protsessi olemuse ja peamised tunnused ning peegeldavad saavutada tahetavaid tulemusi. Need põhimõtted võivad otseselt tuleneda rahvusvahelistest kokkulepetest, siseriiklikust poliitikast ja seadusandlusest, aga tugineda ka planeerimise heale tavale.**



**Rahvusvahelised juhendmaterjalid toovad välja järgnevad merealade planeerimise üldpõhimõtted:**

- **Ökosüsteemne lähenemine** - Mereala kui ökosüsteemi struktuurse ja funktsionaalse terviklikkuse säilitamine planeeritava alal. Ökosüsteemse terviklikkuse säilitamine eeldab enamasti lähtumist ettevaatuspõhimõttest kuna ökosüsteemid on dünaamilised, muutuvad ning tihtipeale vaid põgusalt uuritud.
- **Integreeritus**- Ühtse ja tasakaalustatud planeeringulahenduse leidmisele aitab kaasa integreeritud lähenemisviis - erinevaid tegevusvaldkondi käsitletakse koos teistega, mitte iga valdkonda eraldi.
- **Avalik huvi** - Meri kui ressurss kuulub inimestele ja riik kasutuste reguleerijana peab kasutama seda säästvalt ning usalduslikult, et hoida seda ressursi inimestele ja tulevastele põlvkondadele. Merd tuleb käsitleda kui avalikku hüve, osa üldkasutatavast ruumist, kus sellest tulenevalt on prioriteetne ka avalike ja mitte erahuvide elluviimine.
- **Läbipaistvus**- Planeerimise protsessi nõ läbipaistvus on vajalik kõigis mereala ruumilise planeerimisega seotud dokumentides ja menetlustes. Planeerimise eri järgud peavad olema üldsusele kergesti arusaadavad ja jälgitavad. See võimaldab mõista, kuidas on otsusteni jõutud.
- **Ettevaatuspõhimõte** - keskkonnaga seotud riski tuleb vältida isegi siis, kui ei ole selge, kas tegevusega kaasneb keskkonnamõju ning milline on mõju arvatav ulatus ja iseloom. Riskide vältimine tähendab seda, et kui keskkonnamõju on eeldatavasti negatiivne ja/või keskkonnamõju pole teada, siis ei tule teha otsust, millega võetakse suuri riske.
- **„Saastaja maksab“ põhimõte** – Tekitatava keskkonnakahju ja saastamise eest vastutab ja kahju heastamise kulud katab tegevuse eest vastutav osapool.

**EESTI KONTEKST**

Ülalkirjeldatud tegevused on ka Eestis planeerimisprotsessi ettevalmistamisel vajalikud.

Planeeringu protsessi kavandamise viimase tegevusena tuleb **algatada mere-ala planeering** (vastavalt kas maakonnaplaneering Vabariigi Valitsuse või maavanema või üldplaneering/detailplaneering omavalitsuse otsusega). Planeeringu liigist lähtuvalt moodustatakse planeeringu **juhtrühm** – planeeringu koostamisega pidevalt tegelev otsustajatest ja spetsialistidest moodustav kogu.

Planeeringu ettevalmistamise etapi käigus läbiviidud tegevuste tulemused on otstarbekas koondada **planeeringu lähteseisukohtadesse**. Lähteseisukohti tutvustatakse planeeringu algatamisest teavitavas leheartiklis, planeeringu koostaja kodulehel ning avalikul arutelul.

## Tegevuse 2. Planeeringu protsessi kavandamine tulemused

- Vajalike oskuste ja pädevusega planeeringu koostamise meeskond;
- Töökava, kus on toodud töö tulemused, vajalikud ressursid ja ajakava;
- Defineeritud geograafilised piirid
- Seatud ajalised piirid;
- Defineeritud õiguslik raamistik;
- Sõnastatud üldised põhimõtted, millest lähtudes tööd tehakse;
- Sõnastatud planeeringu konkreetsed eesmärgid.
- Algatatud planeering
- Planeeringu algatamisest ja eesmärkidest teadlik avalikkus

## **PLANEERINGU KOOSTAMISE ETAPP**

### **Tegevus 3. Olemasoleva olukorra analüüs**

Planeeringu koostamise esimeses tegevusena koondatakse olemasolev informatsioon, mille kaudu analüüsitakse hetkeolukorda nii looduskeskkonna kui ka inimtegevuse mõistes. Hinnatakse nii ökoloogiliselt väärtuslike kui ka sotsiaalmajanduslikult oluliste alade tähtsust ning valdkondade omavahelisi konflikte ja kooskõla.

**Looduslike tingimuste analüüs** (s.h. loodusväärtuste kaardistamine). Planeeringuala looduslike tingimuste kirjeldamine ja väärtuslikemate alade eristamine, mille raames tuleb käsitleda näiteks jääolusid, hoovuseid, valdavaid tuuli jms.

Kirjeldus peaks hõlmama merepõhja, veemassiivi ja ka rannikut. Eesmärgiks on kaardistada bioloogiliselt ja ökoloogiliselt olulised alad. Kaardistamine põhineb teadmistel loodusväärtuste (organismid, elupaigad jne) jaotumise, arvukuse ja dünaamika kohta.

Näiteid bioloogiliselt ja ökoloogiliselt oluliste alade kohta:

- ✓ Kõrge loodusliku mitmekesisuse alad
- ✓ Kõrge produktiooniga (liigid, populatsioonid) alad s.h. upwellingu alad
- ✓ Koondumiskohad (N:lindude rände peatuspaigad)
- ✓ Kudemis-, pesitsus- ja poegimisalad
- ✓ Toitumisalad
- ✓ Puhkealad
- ✓ Rändeteed
- ✓ Märjalad

Kõikidest merealadest bioloogiliselt ja ökoloogiliselt olulisemate alade eristamiseks on vajalik erinevate alade väärtuse hindamine. Väärtuste hindamise eesmärgiks on välja selgitada need looduslikud alad, mida peaks kaitsma või millega erilist arvestama edasise planeerimise käigus. Olulisuse indikaatoriteks võiksid olla nt.

- Unikaalsus, haruldus - alad, kus leidub haruldasi või ohustatud liike, populatsioone, elupaiku jne.

- Tundlikud või aeglaselt taastuvad alad
- Bioloogiline produktsioon - kõrge bioloogilise produktsiooniga alad on väärtuslikumad
- Bioloogiline mitmekesisus
- Looduslikkus jne

**Inimtegevuste kaardistamine.** Lisaks looduskeskkonna jaoks oluliste piirkondade väljatoomisele on vajalik koondada info ka inimtegevuste kohta merel. Näited mereala ruumilise planeerimise jaoks arvestamist vajavatest tegevusaladest on toodud järgnevalt:

- ✓ Kutseline kalapüük, sh rannakalandus
- ✓ Harrastuskalapüügi erinevad viisid
- ✓ Rekreatiivsed tegevused (purjetamine, sukeldumine, snorgeldamine, loodusvaatlused jne)
- ✓ Meretransport (kruiisilaevad, kaubalaevad, tankerid, praamid)
- ✓ Sadamate tegutsemine
- ✓ Sadamate süvendamise vajadus
- ✓ Kaadamine
- ✓ Liiva ja kruusa kaevandamine
- ✓ Kaablid, gaasijuhtmed
- ✓ Tuulepargid
- ✓ Militaar-alad
- ✓ Kultuurilise ja ajaloolise väärtusega alad (sh piirkondlik identiteet ja elulaad, mereala traditsioonilised kasutusviisid N: hülgejaht)

Ka inimtegevuste puhul saab eristada olulised ja vähem olulised merealad. Mõned piirkonnad on majanduslikus mõttes tasuvamad kui teised - püsivate tugevate tuultega alad tuuleenergeetika arendamiseks, kalastamisalad, laevateed jms. Juhendmaterjalid soovivad planeeritava mereala kohta sotsiaal-majandusliku kasumlikkuse analüüsi koostamist. Analüüs aitab planeerimise etapis välja töötada erinevaid lahendusi, mida edasi kaaluma hakata. Analüüsi läbiviimine võiks olla laiapõhjalise keskkonnamõju hindamise üks osa.

Kõikvõimalike merega seotud tegevuste kaardistamine annab ülevaate mereala kasutamise intensiivsusest ja valdkondade omavahelistest konfliktidest.

**Konfliktsete alade tuvastamine.** Kui koostatud kaartidel kattuvad inimtegevuse jaoks olulised alad ja looduskaitseks väärtuslikud alad, võib eeldatavalt tekkida huvide konflikt. Sama kehtib erinevate inimtegevuste puhul. Näiteks avamere tuulepargi rajamine välistab samale alale laevateede rajamise, liiva/kruusa kaevandamise, kuid samal ajal võib tuulepargi ala olla edukalt kasutatav nt akvakultuuride kasvatamiseks. Konfliktsete situatsioonide tuvastamise kohta mere kasutamisel annab ülevaate alljärgnev tabel nr 1.

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
		Avamere tuulepargid	Merekaitsealad	Kalandus	Meri kui avalik hüve	Kaablid	Turism	Laevatamine	Sadamad	Põllumajandus(reovesi)	Liiva ja kruusa	Gaasi- ja naftatööstus	Kaadamine	Akvakultuurid	Teeninduskeskused rannikul	Looduskaitse	Rannikualade kaitse	Sõjanduslik tegevus
Avamere tuulepargid	1																	
Merekaitsealad	2																	
Kalandus	3																	
Meri kui avalik hüve	4																	
Kaablid	5																	
Turism	6																	
Laevatamine	7																	
Sadamad	8																	
Põllumajandus(reovesi)	9																	
Kaevandamine (liiv, kruus)	10																	
Gaasi- ja naftatööstus	11																	
Kaadamine	12																	
Akvakultuurid	13																	
Teeninduskeskused rannikul	14																	
Looduskaitse	15																	
Rannikualade kaitse	16																	
Sõjanduslik tegevus	17																	

Joonis 10. Erinevate mereala kasutusviiside omavaheline kokkusobivus (*tumesinine-konfliktsete tegevused, helesinine- osaliselt konfliktsete tegevused, valge- konflikti ei ole*). Allikas: Schultz-Zehden, A., K. Gee, and K. Scibior, 2008. Handbook on Integrated Maritime Spatial Planning. PlanCoast Project. Berlin, Germany

## EESTI KONTEKST

Väärtuste ning ala erinevate kasutusvaldkondade kirjeldamine kuuluvad Eestis planeerimisprotsessi olemasoleva olukorra analüüsi raames läbiviidavate tegevuste hulka.

Teadaolevalt on Eesti merealadel siiani käsitletud navigatsiooniga seotud aspekte (laevateed, meremärgid jne), maavarasid, kalandusega seotut (püügi- ja kudemisalad, rändeteed jne), arheoloogiamälestisi, looduskaitsealisi väärtusi (püsielupaiku, Natura 2000 alasid). Osade merealade ja teemade kohta on informatsiooni piisavalt, kohati võib aga kättesaadav info olla puudulik, sellisel juhul on vajalik infolüngad täita nt kaugseire, modelleerimise, uute uuringute ja teiste meetoditega.

Samas tuleb silmas pidada, et teatud juhtudel võib olla vajalik otsuste langetamine piiratud info tingimustes – katvate uuringute läbiviimine planeeringu käigus ei ole sageli võimalik ega ka otstarbekas liigse ajalise ja rahalise mahu tõttu.

Planeeritava mereala sotsiaal-majanduslike väärtuste kaardistamiseks tuleb olemasoleva olukorra analüüsi faasis panustada erinevaid huvigruppe kaasavale **meeskonnatööle**.

Analüüsi käigus tuleb eritähelepanu pöörata mere-ala erinevate **kasutusviiside sobivuse analüüsile**, mille raames toimub ka oluliste konfliktsete alade ja kasutusviiside väljatoomine. Erinevate kasutusviiside omavahelise sobivuse analüüsimeetodit ei ole maismaa planeerimisel siiani laiaulatuslikult rakendatud, seetõttu on otstarbekas lähtuda eelpoolkirjeldatud näidetest. Mereala kasutusviiside analüüsi tulemused on otseselt kasutatavad planeeringu koostamise etapis, mere-ala kasutuspõhimõtete väljatöötamisel.

### Tegevuse 3 Olemasoleva olukorra analüüs tulemused

- Ökoloogiliselt ja bioloogiliselt tähtsate alade kaardid ning inventuuride tulemused
- Inimtegevuste jaoks oluliste alade kaardid ja inventuuride tulemused
- Erinevate inimtegevuste omavaheliste konfliktide ja kokkusobivuste kaardistamine ning olulisuse hindamine
- Inimtegevuste ja looduskeskkonna vaheliste konfliktide kaardistamine ning olulisuse hindamine

## Tegevus 4. Tulevikusuundumuste väljatöötamine

Järgmiseks sammuks planeeringu koostamise protsessis on tulevikusuundumuste väljatöötamine, mis on otstarbekas läbi viia erinevate arengustsenaariumite võrdlemise kaudu.

Töötatakse välja võimalikud arengustsenaariumid mereala ruumilise kasutamise kohta, visandamaks planeeringuala perspektiivset kasutust pärast planeeringu elluviimist. Tuleviku arengute prognoosimiseks võib kasutada näiteks ajaloolisi trende või ka koostöös huvigruppidega töötada välja tõenäolisi arengustsenaariume. Stsenaariumeid luuakse vastavalt seatud eesmärkide.

Töö käigus analüüsitakse ka, kuidas järgnevate aastate jooksul planeeritaval merealal tegevused arenevad juhul, kui ei koostata ja järgita ruumilist planeeringut.

Väljatöötatud arengustsenaariumitest valitakse parim, mis aitab kaasa seatud eesmärkide saavutamisele. Lisaks on valikukriteeriumiks stsenaariumi realistlikkus, st elluviimise võimalikkus. Valitud arengustsenaarium on

### EESTI KONTEKST

Arengustsenaariumite visandamine on otstarbekas ka Eesti kontekstis. Erinevate stsenaariumite "läbimängimine" võimaldab efektiivselt hinnata planeeringu elluviimisega kaasnevaid mõjusid ning seega leida tasakaalustatum planeeringulahendus. Arengustsenaariumite analüüsi käigus selguvad ka argumendid, mis aitavad planeeringulahenduse väljatöötamise käigus langetatud kaalutusotsuseid põhjendada.

Arengustsenaariumid on otstarbekas vormistada illustratiivse **skeemjoonisena**. Skeemjoonised ei pea olema mõõtkavalised ning detailselt väljajoonistatud. Visualiseerimise eesmärgiks on eelkõige otsustajale ja avalikkusele erinevate arengustsenaariumite arusaadavamaks muutmine.

Tasakaalustatud planeeringulahenduse saavutamiseks peab arengustsenaariumite väljatöötamine olema **laiapõhjaline** – osalema peavad nii erinevad huvigrupid kui laiem avalikkus (seminarid, avalikud arutelud). Arengustsenaariumite valik võiks toimuda planeeringu juhtrühma **vahetsuse** kaudu

planeeringulahenduse väljatöötamise aluseks.

### Tegevuse 4. Tulevikusuundumuste väljatöötamine tulemused

- Läbikaalutud võimalikud tulevikusuundumused.
- Otsus planeeringu eesmärgile kõige paremini vastava realiseeritava arengustsenaariumi osas.

## Tegevus 5. Planeeringulahenduse väljatöötamine

Mereala planeeringu lahenduse peamiseks osaks on ala üldised kasutuspõhimõtted, mis kindlustavad vajaliku ruumi erinevatele inimtegevustele ja loodusväärtustele.

Planeeringu koostamisega määratakse alade kasutusfunktsioonid ja vajadusel ka piirangud. Mereala kasutuspõhimõtete kindlaks määramine on abinõu, mille kaudu viiakse mereala ruumilise planeerimise käigus ellu erinevate tegevuste vahelist tasakaalustamist.

Mere-alade planeerimise juhendmaterjalides on välja toodud üldised tsoneerimise põhimõtted. Rõhutatakse, et ühtsete tsoneerimispõhimõtete kasutamine tagab riikidevahelise planeeringute ühildatavuse, mis on mere kui globaalse ressursi puhul väga oluline. Läänemere tarbeks on projekti „*Towards marine spatial planning in the Baltic sea*”(Balance Technical Summary Report 2008) välja käigus välja töötatud alljärgnev tsoneerimise plaan.

„*Towards marine spatial planning in the Baltic sea*”(Balance Technical Summary Report 2008) projektis väljatöötatud Läänemere tsoneerimise plaanis soovitatakse kasutada neljast tsoonist koosnevat süsteemi. Nende tsoonide rakendamine on võimalik eri sektorite puhul ja nende kasutamine tagab riikidevahelise planeeringute ühtsuse. Järgnevalt on välja toodud tsoneerimise üldised põhimõtted:

- ✓ Asukoht- tsoneering koostatakse riigi territoriaalvee ulatuses. Riikidevahelisel kokkuleppel võib koostada tsoneeringu ka majandusvööndis.
- ✓ Kattuvus- tsoneeritud peaks olema kogu mereala, kuid tsoonid ei tohiks omavahel kattuda.
- ✓ Tsoonide määratlemine ja hierarhia - kõige rangemate piirangutega on „piiratud juurdepääsu tsoon” (*The Restricted Access Zone*), „välisvööndi tsoon” (*The Exclusive Use Zone*), „sihtkasutuse tsoon” (*The Targeted Management Zone*) ja „üldise kasutuse tsoon” (*The General Use Zone*). Kuna need tsoonid on defineeritud suhteliselt laialt, siis tuleb need igal üksikul juhul detailsemalt määratleda, täiendades tsooni loomise eesmärke, seal kehtivaid piiranguid ja regulatsioone.
- ✓ Puhvertsooni loomise vajadus puudub - tsoonide loomisel tuleb arvestada, et need oleksid piisavalt ulatuslikud täitmaks oma ülesannet. Tsoonile täiendavat puhverala ei looda.
- ✓ Inimtegevusega otseselt seotud alade piiritlemine- tsoneeringu kaardi täpsustamiseks võib lisaks üldistele tsoonidele peale märkida ka kohad, kus üks või teine tegevus täpselt toimub.
- ✓ Peamiste inimkasutusviiside ja kasutussurve ning tsoneeringu vaheliste seoste kindlaks tegemine
- ✓ Ökoloogilise ruumilise info kasutamine - mõjude minimeerimiseks looduskeskkonnale võetakse eelkõige aluseks sidus ökoloogiline informatsioon, mida kasutatakse koos inimkasutuste ruumiliste andmetega.



Soovitatud nelja tsooni üldised iseloomustused on järgmised:

1. Üldise kasutuse tsoon (*The General Use Zone*)

Hõlmates kõiki neid alasid, mis teistesse (rangemate piirangutega) tsoonidesse ei kuulu, moodustab üldise kasutuse tsoon enamasti suurima ulatusega planeeringuala osa. Sellesse tsooni määratakse mereala, kus (nagu ka teistes tsoonides) kehtivad nii rahvusvahelised kui ka siseriiklikud õigusaktid, kuid ruumilise planeeringuga alale lisapiiranguid kehtestada vaja ei ole. Selles tsoonis on lubatud kõik inimtegevused v.a. need mis on seadusega keelatud või mille teostamiseks puudub vajalik luba.

2. Sihtkasutuse tsoon (*The Targeted Management Zone*)

Kehtestatakse aladele, kus mere kasutamisevõimalused on mõnevõrra rohkem piiratud, kui eelmise tsooni puhul. Sellesse tsooni arvatakse alad, mis on reserveeritud ühele/mitmele konkreetsele tegevusele või alal on looduskaitse eesmärgid, mis nõuavad tegevuste reguleerimist ning piiramist. Tsooni eesmärk on eelistada alal ühte või mitut prioriteetset valdkonda ja kui vaja, siis piirata neid tegevusi, mis sellega vastuoluliseks lähevad. Sellesse tsooni võivad kuuluda nt. Natura 2000 alad, mille elupaikade ja liikide kaitse ei nõua muude mere kasutusviiside täielikku keelamist (s.h. nt laevatamist). Selliste alade hulka võib arvata ka näiteks kalade kudemisalad. Piirangud on enamasti kas osalised- näiteks kiiruse, suuruse ja süvise piirangud laevadele kaitseala läbimisel või ka ajutised piirangud mingiks perioodiks (traalimise keeld kalade kudemisalal mingil osal aastast).

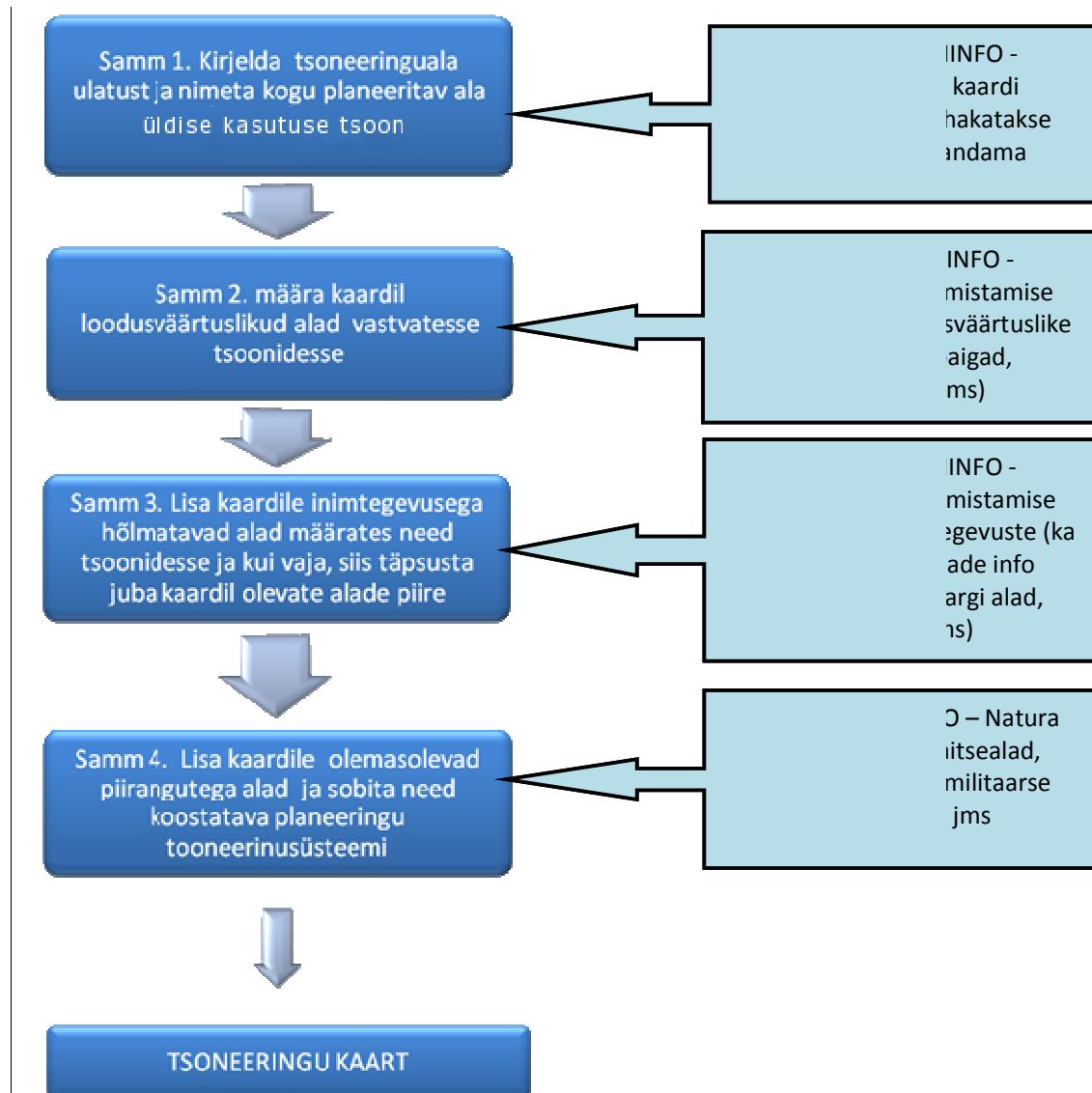
3. Välistava kasutuse tsoon (*The Exclusive Use Zone*)

Sellesse tsooni määratakse mingiks kindlaks kasutusviisiks reserveeritud alad, mis välistavad teiste tegevuste läbiviimise samal alal. Näidetena võib tuua tuulepargid, sadamad, liiva/kruusa kaevandamise alad, akvakultuurid (kalakasvatus), looduskaitse väärtusega alad (nt ohustatud loodusdirektiivi I lisa elupaigad; rahvusvaheliselt või siseriiklikult olulised linnukaitsealad jne). Selles tsoonis on enamasti lubatud vaid üks peamine kasutusviis, seda kas pidevalt või osaliselt (N: mingi osa aastast), mille teostamiseks on pea alati vaja vastavat luba ja tihti ka keskkonnamõju hindamise läbiviimist. Võib leida ka mittekonfliktseid tegevusi, mille läbiviimine alal ei ole piiratud ja on reguleeritud (turism, teadustöö jms).

4. Piiratud juurdepääsu tsoon (*The Restricted Access Zone*)

Kõige rangemalt on reguleeritud neljas tsoon. Põhimõttelt on see tsoon sarnane eelmisega - eesmärk on ühe peamise tegevuse lubamine, kuid siinsel juhul on vajalik kehtestada alale täielik juurdepääsukeeld (v.a. vastava loa olemasolul või hädaolukorras), ilma milleta ala eesmärgid ei ole võimalik täita. Põhjused sellesse tsooni arvamiseks võivad olla nt ohutus (sõjalise tähtsusega alad), ajaloomälestiste kaitse (vrakid), looduskaitse (mingi liigi elupaik, reservaat).

Ülalkirjeldatud tsoneerimise põhimõtteid järgides ja eelnevate sammude käigus koostatud info põhjal koostatakse esialgne planeeringukaart (rahvusvahelistes juhendmaterjalides nimetatud ka tsoneeringukaardiks). Kaardi koostamise protsessi iseloomustab skeem 5.



Joonis 11. Planeeringukaardi väljatöötamise põhimõtteline skeem. Allikas: *Towards Marine Spatial Planning in the Baltic Sea. Technical Summary Report 4*

Planeeringu kaart on põhiline vahend, millega reguleeritakse edaspidist merealade kasutamist. Kaarti täiendab seletuskiri, mis annab vajalikud selgitused erinevate alade kasutuspõhimõtetele ning seostab mereala muude kavade ja projektidega (olemasolevad planeeringud, arengukavad, arendused jms).

### EESTI KONTEKST

Eesti merealade ruumilisel planeerimisel võib aluseks võtta ülalkirjeldatud kasutustsoonide põhimõtte. Planeering koosneb **planeeringukaardist**, kus on ära näidatud erinevate tsoonide paigutus ning muu asjakohane informatsioon ja planeeringu **seletuskirjast**, kus selgitatakse tsoonide kasutuspõhimõtteid. Merealade planeerimise üldised printsiibid on ära toodud üleriigilise planeeringu tekstiosas. Üleriigilise planeeringuga saab anda suunised maakonnaplaneeringutele mere-alade planeerimiseks. Maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringute tasemel on otstarbekas tsoonipõhist käsitlust sisuliselt edasi arendada, näidates ära konkreetselt lubatud mereala kasutamise funktsioonid ning nendega seotud kasutustingimused ja -piirangud.

Planeerimisettepaneku väljapaneku käigus tuleb läbi viia planeeringu eskiislahenduse avalikke arutelusid, võimaldamaks huvigruppidel osaleda kasutuspõhimõtete väljatöötamises.

#### Tegevuse 5. Planeeringulahenduse väljatöötamine tulemused

- Mereala ruumilise planeeringu planeerimisettepanek – kaart ja seletuskiri

#### **Tegevus 6. Planeeringu rakenduskava koostamine ja edasine menetlemine**

Koostatud planeeringu elluviimiseks on vajalik planeeringu seletuskirjas selgelt välja tuua, millised on konkreetsed tegevused, mille kaudu planeeringu rakendamine toimub ning kes neid ellu viib. Kuna enamasti reguleerivad merega seotud huvisid ja tegevusi erinevad ametiasutused (Piirivalve, Veeteedeamet, Keskkonnaministeerium jne), siis peab ka planeeringu rakendamine toimuma paralleelselt neis kõigis. Planeeringus toodud rakenduskava aitab ellu viia planeeringu eesmärgid.

**Seirekava.** Selleks, et hinnata kogu planeeringus seatud eesmärkide täitmist on vajalik koostada ka seirekava. Seirekava abil hinnatakse kas ja kuidas on täidetud planeeringus ettenähtud tegevusi ning kas see on kaasa aidanud planeeringu eesmärkide (sotsiaalsed, majanduslikud, ökoloogilised) saavutamisele. Samal ajal hinnatakse ka mereala keskkonnaseisundi muutusi. Regulaarselt (nt igal aastal või kord valimisperioodi jooksul) esitatud seire aruannetes tuuakse välja nõrgad ja tugevad kohad, hinnatakse eesmärkide täitmist, tehakse vajadusel ettepanekuid planeeringu täpsustamiseks või uue planeeringu algatamiseks. Samuti antakse soovitusi uute rakendusühtsuste vajaduse kohta.

Rakendamis- ja seirekava koostamisele järgneb planeeringu kooskõlastamine, avalikustamine, avalikkuselt saadud kommentaaride põhjal planeeringu täiendamine ja korrigeerimine, heakskiitmine ning seejärel planeeringu kehtestamine.

#### EESTI KONTEKST

Eesti strateegiliste planeeringute koosseisus on nõutav planeeringu elluviimise põhimõtete äratoomine. Mere-alade planeerimisel, kus planeeringu elluviimine nõuab erinevate ametkondade koordineeritud koostööd, on **rakenduskava** koostamisele vaja pöörata erilist tähelepanu.

Planeerimisettepanek koos rakenduskavaga saadetakse planeeringu koostamise korraldaja (maavanem või omavalitsus) poolt **kooskõlastusringile**. Kui kooskõlastajad erinevate ametkondade näol on kaasatud planeeringu koostamisse algusfaasist alates, on kooskõlastamine koostöö edukas lõpetamine ning ei võta aega rohkem, kui õigusaktides ette nähtud. Kui aga hilisemate kooskõlastajatega ei ole suudetud planeeringu koostamise käigus teemasid piisava põhjalikkusega läbi arutada, võib juhtuda, et ametkonnad ei suuda oma seisukohti õigeaegselt edastada ning kooskõlastamine võtab oodatust tunduvalt enam aega. Siinkohal saab küll tugineda planeerimisseaduses sätestatule (*kui kooskõlastuse taotlusele ei ole kooskõlastaja vastanud ühe kuu jooksul taotluse kättesaamise päevast arvates, arvestab planeeringu koostaja, et kooskõlastajal ei ole planeeringu kohta ettepanekuid ega vastuväiteid*). Siiski on otstarbekas planeeringu kooskõlastamisele mõelda juba planeeringuprotsessi kavandamise käigus.

Kooskõlastatud planeeringu võtab vastu liigist olenevalt kas maavanem või kohalik omavalitsus ning suunab selle **avalikule väljapanekule** (kestusega neli nädalat maakonna- ja üldplaneeringu puhul ning kaks nädalat detailplaneeringu puhul). Avaliku väljapaneku käigus on võimalik kõikidel huvilistel teha planeeringule ettepanekuid ja vastuväiteid. Planeeringu koostamise korraldaja kujundab oma seisukoha laekunud ettepanekute ja vastuväidete osas ning saadab need esitajatele nelja nädala jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppu. Kuue nädala jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppu korraldab planeeringu koostamise korraldaja **avaliku väljapaneku tulemuste avaliku arutelu**. Kui avaliku arutelu tulemusel ei jõuta vastuväidete osas kokkuleppele, lahendab vaided planeeringu liigist tulenevalt kas maavanem (üldplaneeringu ja detailplaneeringu puhul) või Siseministerium (maakonnaplaneeringu puhul). Regionaalministri poolt heakskiidetud maakonnaplaneeringu **kehtestab** maavanem, maavanema poolt heakskiidetud üldplaneeringu ja detailplaneeringu kehtestab kohalik omavalitsus. Planeeringu kehtestamisest teavitatakse ajalehes ning kirja teel (ametkonnad ja puudutatud isikud).

Tegevuse 6. Planeeringu rakenduskava koostamine ja edasine menetlemine tulemused

- Rakenduskava- planeeringu rakendamiseks ja toimimiseks vajalike konkreetsete tegevuste ning elluviimise põhimõtete välja toomine planeeringu seletuskirja
- Seirekava, mille alusel valmivad raportid otsustajale, huvigruppidele ja avalikkusele, kuidas mere ruumilise planeeringu elluviimine toimib
- Mereala planeering - kooskõlastatud, avalikustatud, avalikkuselt tulnud ettepanekute alusel täiendatud, heakskiidetud ja kehtestatud juriidiline dokument mereala kasutamise reguleerimiseks

## **Lisa 1. Merealade planeerimiseks vajalikud andmed ja kasutatavad andmebaasid**

### **Merealade ruumilise planeerimise jaoks vajalike andmebaaside loomise, integreerimise ja levitamise alused**

Merealade ruumilise planeerimise eelduseks on mitmesuguste andmete olemasolu. Andmebaaside analüüs annab meile teavet, kuidas ratsionaliseerida merealade kasutust ning jätkusuutlikult ellu viia sotsiaalsete, majanduslike ja mere ökosüsteemide kaitsega seotud tegevusi. Sellest tulenevalt tuleb merealade ruumilise planeerimiseks luua ühtsed juhised, mis oleks kasutajatele aluseks andmebaaside loomisel, haldamisel ning jagamisel (ametkondade vahel ja avaliku teenuse pakkumisel).

Andmebaasidega seotud tegevusi võib jagada kolme suuremasse valdkonda:

1. andmebaaside loomine ja haldamine,
2. andmebaaside integreerimine,
3. avaliku teenuse pakkumine.

Andmebaaside loomisel tuleb ühelt poolt arvestada kehtiva seadusandlusega ning teiselt poolt Eesti rannikumere spetsiifikaga. Ülevaade meres toimuvate ja kavandatavate tegevuste praktilistest toimimisviisidest kehtiva seadusandluse alusel on antud aruande varasemates peatükkides. Kehtiv seadusandlus annab raamistiku, mis nõuab selgelt teatud, näiteks keskkonnamõju hindamise läbiviimiseks vajalike, andmete kogumist ja analüüsi. Teiselt poolt sätestab EL INSPIRE direktiiv ja ISO 19115Core/19119 (<http://inspire.jrc.ec.europa.eu/>) standardid ka andmebaasidele teatud nõuded, mille praktiseerimine Eestis on pigem erand kui reegel.

Kõige ratsionaalsem on andmete loomine ja haldamine andmebaasisüsteemides (Oracle, MS SQL Server). Andmebaasisüsteemi põhiülesandeks on luua koostoimes infosüsteemi teiste komponentidega kvaliteetne, adekvaatne infokeskkond objektsüsteemi seisundi ja selle muutumise kohta infosüsteemi kasutajatele. Üheks enam levinud standardiks ruumiliste andmete hoidmisel on geoandmebaaside keskkond (nt. ArcGis keskkonnas pakutavad andmebaasiformaadid). Peamisteks andmetüüpideks on punktandmed, joonandmed ning pindandmed. Spetsiifilisemaks, kuid teatud juhtudel kohustuslikuks komponendiks tuleb pidada rasterandmeid sh. ortofotosid ja mere sügavusmudelit. Alltoodud tabelites (2, 3 ja 4) on näidatud enim levinud andmetüüpide üldine soovituslik struktuur lähtuvalt EL INSPIRE direktiivi ja ISO 19115Core/19119 standarditest ning võiks olla aluseks tulevikus loodavate andmebaaside loomisel ja olemasolevate muutmisel. Kõikide andmekihtide jaoks tuleb täita ka metaandmete vorm, mis kirjeldab andmete päritolu, ruumilise ulatuse ja ajalise kestuse, kvaliteedi jms. seotud aspekte (saadaval nt. <http://www.inspire-geoportal.eu/index.cfm/pageid/342>). Sellise struktuuriga andmekihid tagavad efektiivse infohalduse ja vajadusel ka kiire andmebaaside integreerimise nii Eesti kui ka Euroopa Liidu tasandil.



Tabel 2 Näidis punktandmete andmekihist, mille struktuur vastab EL INSPIRE direktiivi ja ISO 19115Core/19119 esitatud standarditele.

Atribuut	Välja formaat	Välja laius	Näide
Andmetüüp	Tekst	10	Punktandmed
Objekti tüüp	Tekst	20	Avamere platvorm
Objekti eesmärk	Tekst	20	Elektrijaam
Objekti alamtüüp	Tekst	30	Alajaam
Nimetus	Tekst	50	BorWinAlpha
Kasutus	Tekst	20	Kasutuses
Avalikustamine	Tekst	20	Avalik teave
Käikulaskmise aasta	Täisarv	4	2005
Sisestaja	Tekst	50	Keskkonnaministeerium ITK
Maa	Tekst	20	Eesti
Märkused	Tekst	80	Testimise faas

Tabel 3 Näidis joonandmete andmekihist, mille struktuur vastab EL INSPIRE direktiivi ja ISO 19115Core/19119 esitatud standarditele.

Atribuut	Välja formaat	Välja laius	Näide
Andmetüüp	Tekst	10	Polüjoon
Objekti tüüp	Tekst	20	Veealune kaabel
Objekti eesmärk	Tekst	20	Andmeside kaabel
Objekti alamtüüp	Tekst	20	Koaksiaalkaabel
Nimetus	Tekst	50	Baltic99
Kasutus	Tekst	20	Kasutuses
Avalikustamine	Tekst	20	Avalik
Käikulaskmise aasta	Täisarv	4	2000
Sisestaja	Tekst	50	Keskkonnaministeerium ITK
Maa	Tekst	20	Eesti
Märkused	Tekst	80	Testimise faas

Tabel 4 Näidis pindandmete andmekihist, mille struktuur vastab EL INSPIRE direktiivi ja ISO 19115Core/19119 esitatud standarditele.

Atribuut	Välja formaat	Välja laius	Näide
Andmetüüp	Tekst	10	Polügon
Objekti tüüp	Tekst	20	Ala piir
Objekti eesmärk	Tekst	50	Keskkonnakaitse
Objekti alamtüüp	Tekst	50	Tüüpala piir
Nimetus	Tekst	50	Soome lahe lääneosa
Kasutus	Tekst	20	
Avalikustamine	Tekst	20	Avalik
Sisestaja	Tekst	50	Keskkonnaministeerium ITK
Maa	Tekst	20	Eesti
Märkused	Tekst	80	Keskkonnaministeeriumi määrus

Integreeritud andmeanalüüs eeldab andmebaaside struktuurset sarnasust ning sarnase platvormi kasutamist. Haldussuutlikkuse tõstmiseks on tarvis juurutada andmebaasiserverite laiem kasutus. Andmebaasiserverina võib siis käsitleda andmebaasisüsteemi tarkvara installatsiooni mingis arvutisüsteemis.

Andmebaasiserver võimaldab automaatset suhtlust erinevate andmebaaside vahel (sh. reaalaajas erinevate ametkondade andmebaaside sünkroniseerimist).

Andmevahetuse ja avalikustamise vahetuks eelduseks on andmebaasi serverite kaudu avalike teenuste pakkumine. Käesoleval hetkel on Eestis enam kasutatud platvormiks ArcGis server keskkonnas pakutud teenused. Sellist serverkeskkonda rakendab oma töös juba nt. Maa-amet, Keskkonnaministeeriumi Infotehnokeskus, Tallinna linnavalitsus ja TÜ Eesti Mereinstituut, lähitulevikus lisandub neile ka mitmeid teisi ameteid.

### **Merealade ruumilise planeerimise jaoks vajalikud andmed**

Merealade ruumilisel planeerimisel kasutatakse geoandmestikku mitmesugusel eesmärgil sh. andmete visualiseerimisel, ruumianalüüsil ja kartograafilisel esitlusel. Planeeringuks vajaminevad andmed võib tinglikult jagada järgmistesse kategooriatesse:

- 1) alade piirid,
- 2) mere infrastruktuurid,
- 3) mereelupaigad, mitmekesisus ja vee kvaliteet,
- 4) meregeoloogia ja
- 5) inimkasutus.

Allpooltoodud nimekirjas on esitatud merealade ruumiliseks planeerimiseks olemasolevad ja vajaminevad andmed/infoallikad kategooriate kaupa. Nimekirjas on välja toodud andmete potentsiaalsed haldaja(d). Osade infokihtide puhul on vajalik läbi viia täiendavad mudelarvutused, mistõttu need andmebaasid on viidatud „potentsiaalsete andmekihtidena.“ Alusandmed mudelarvutusteks on olemas, mistõttu see tegevus ei nõua pikaajalisi ning suuremahulisi investeeringuid. Kaldkirjas märgitud andmete puhul ei õnnestunud tuvastada andmete haldajat ning tõenäoliselt sellised andmed hetkel puuduvad.

#### **Alade piirid**

Eesti põhikaart: Maa-Amet

Eesti baaskaart: Maa-Amet

Ortofotod (suur ruumiline lahutus) : Maa-Amet

Sisemere, territoriaalmere piirid: Keskkonnaministeerium ITK

Tüüpalade ja veekogumite piirid: Keskkonnaministeerium ITK

Vesikonnad ja alamvesikonnad: Keskkonnaministeerium ITK

#### **Mere infrastruktuurid**

Käibel olevad navigatsioonokaardid (kokku 65): Veeteede Amet

Eesti tuletornide kaart: Veeteede Amet

Riigisadamate kaart: Veeteede Amet

Riigisadamate register: Veeteede Amet

Vrakid: Meremuuseum

*Kaldaga püsivalt ühendatud ehitised:*

*Kaldaga püsivalt ühendamata ehitised: (seaduse järgi hetkel ehitusloa väljastamine võimatu)*

#### **Mereelupaigad, mitmekesisus ja vee kvaliteet**

Ilmakaart: Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut

Kliimakaart: Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut  
Hüdroloogia (temperatuur, soolsus, toitained, hapniku sisaldus, bakterid): Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut, Keskkonnaministeeriumi ITK, TTÜ  
Meresüsteemide Instituut, TÜ Eesti Mereinstituut  
Reovee punkt- ja hajukoormused: Keskkonnaministeerium ITK  
Looduskaitse- ja NATURA 2000 alad: Maa-Amet, Kaardiserver X-GIS  
Mereseire alusandmed: Keskkonnaministeerium ITK  
Vee-elustik (plankton, suurselgrootud, suurtaimed, kalad): TÜ Eesti Mereinstituut  
Kaitsealuste liikide levik (veetaimed, selgrootud ja kalad): TÜ Eesti Mereinstituut, potentsiaalne andmekiht  
EL Loodusdirektiivi väärtuslikud elupaigad: TÜ Eesti Mereinstituut, potentsiaalne andmekiht  
Olulised kalaelupaigad: TÜ Eesti Mereinstituut, potentsiaalne andmekiht  
Mereimetajad sh. kaitsealused liigid: Keskkonnaamet  
Merelinnud sh. kaitsealused liigid: MTÜ Taevasikk

### **Meregeoloogia**

Geoloogia kaardirakendus: Maa-Amet, Kaardiserver X-GIS  
Meresette kaardid: OÜ Eesti Geoloogiakeskus, TÜ Eesti Mereinstituut  
Sügavusandmed: Veeteede Amet, OÜ Eesti Geoloogiakeskus, TÜ Eesti Mereinstituut

### **Inimkasutus**

Planeeringud: Maa-Amet, Kaardiserver X-GIS  
Vee-erikasutusload: Keskkonnaministeerium ITK  
Veemajanduskavad: Keskkonnaministeerium ITK  
Pärandkultuur: Maa-Amet, Kaardiserver X-GIS  
Kultuurimälestised: Maa-Amet, Kaardiserver X-GIS  
Süvendamine ja kaadamine: Keskkonnaministeerium ITK  
Maavarade kaevandamine: Keskkonnaministeerium ITK  
Merekaablid (elektri- ja sidekaablid): Keskkonnaministeerium ITK  
Militaarsed väljaõppealad: Kaitsevägi  
Meretuulikupargid: Keskkonnaministeerium ITK  
Kalapüük ja kalakasvatus: Keskkonnaministeerium ITK, Põllumajandusministeerium  
Muu väljapüük (sh. agarik): Keskkonnaministeerium ITK  
*Põhjatraalimine:*  
Uuringute läbiviimine: Keskkonnaministeerium ITK  
Transport: Veeteedeamet  
*Turism:*

Nimekirja loomisel selgusid mitmed andmebaasidega seotud kitsaskohad. Väga suureks probleemiks on andmebaaside kaootiline iseloom. Tihti on raske tuvastada andmete tsentraalset haldajat. Andmebaasid on sageli koostatud lühiajalise projekti käigus, mistõttu nende kvaliteet on madal ning informatsioon vananenud. Paljud andmed pole andmebaasidesse jõudnudki, mistõttu puudub võimalus kiirelt andmepäringuid teostada, rääkimata internetipõhisest efektiivsest ametkondadevahelise andmetevahetuse toimimisest. Andmebaaside integreerimine on samuti raskendatud eri standardite kasutamise tõttu. Ei ole haruldane, kui samas ametiasutuse erinevad spetsialistid kasutavad paralleelselt täiesti erinevaid (so. väga raskelt ühildatavaid) geoandmete haldamise platvorme ja eri struktuuriga andmebaase. Ühtse standardi puudumise ja probleemse

ühildatavuse tõttu peavad paljud spetsialistid dubleerima üksteise tegevusi ning nende töö on selles aspektis ääretult ebaefektiivne.

Sellest tulenevalt on esimeses etapis vajalik:

- kiirelt luua andmebaaside osas standard(vähemalt osade parameetrite) ning
- võimaldada efektiivne andmebaaside integreerimine ja andmevahetus avalike serveriteenuste kaudu.