Ivan Sergejev
planeeringute asekantsler
Planeeringute valdkond
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Ivan.sergejev@mkm.ee

Kuupäev digiallkirjas

Ettepanekud planeerimisvaldkonna muudatuste suunamiseks

Lugupeetud Ivan Sergejev

Täname 14.02.2025 toimunud meeldiva kohtumise eest, kus saime mõlemapoolselt avada oma vaateid seoses planeerimisvaldkonnas vajalike muudatustega. Kohtumise jätkuna esitame Eesti Planeerijate Ühingu seisukohad ja ettepanekud planeeringute valdkonnas vajalike muudatuste/muutuste suunamiseks, pidades silmas riigi poolt tõstatatud planeerimisprotsessi tõhustamise ja kiirendamise vajadust. Esitatud seisukohad tuginevad 10.12.2024 ja 25.03.2025 toimunud ühingu vebinaridel arutatule.

Eesti Planeerijate Ühingu nimel avaldame muret planeerimises viimastel aastatel toimuvate suundumuste üle, kus soovitakse väikeste sammudega liikuda eemale 30 aasta jooksul ülesse ehitatud planeerimissüsteemi põhimõtetest ja eesmärgist, eelistades vormilisi muudatusi sisulistele, tähtsustades enam ja enam kirjalikku menetlust mis juba oma olemuse poolest pikendab kõikide menetluste läbiviimise perioode ja eemaldudes planeerimises tasandite olemusest – üldisemast ja strateegilisemast täpsema poole. Juba pikemat aega viiakse planeerimisega seonduvasse seadusandlusesse sisse muudatusi ja seda trendi soovitakse jätkata, kus soovitakse planeerimistasandite sisu muuta ebavajalikult täpseks (näiteks üldplaneeringutes kajastada projekteerimistingimustega antava ehitusõiguse tingimusi jms) ning segades riigitasandi ja KOV tasandid analüüsimata nende erinevaid eesmärke ja hierarhiat, mõtestamata kuidas üks tasand mõjutab järgmist tasandit sisu ja seoste osas liikudes suunas, mis on orienteeritud eelkõige huvide- mitte planeerimistasandite tasakaalustamisele. Rõhutaksime siinkohal, et pikema aja trend planeerimisseadusandluse kujundamisel on kirjaliku menetluse keskne ning avalikkusele suunatud arutamise suunast eemaldumise keskne. Ühinguna peame vajalikuks seadusandluses liikuda rohkem avaliku arutamise mõtte taasjuurutamiseni kuna menetluste digitaliseerimisel on kirjalik menetlus nagunii tagatud.

Selline üldine suundumus loob eeldused planeerimise igapäevaellu hulgaliselt probleemide tekkimisele, mille lahendamisel takerdutakse erinevatesse tõlgendustesse vajalikust planeeringu sisust ja kaasamisest ning iga takerdumine toob kaasa ajakulu (näiteks PlanS kavandatav mõte anda maakonnaplaneeringu alusel projekteerimistingimusi või algatada detailplaneeringuid). Sellise suundumusega liigume jõudsalt eemale lihtsamast ja kiiremast süsteemist kaose poole, kus ei ole võimalik rakendada üleriigiliste tasandite strateegilise planeerimise põhimõtteid ja KOV tasandi planeeringutes KOV autonoomiat oma alal planeerimisotsuseid teha. Lisaks väljendame muret oluliste muudatuste kavandamist kiirustades ja jättes otsustega seonduvad mõjud põhjalikult hindamata, üldjuhul puudub eelnõude juures analüüs planeeringuliikide hierarhia, kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomia ja muudatuste pikaajaliste tagajärgede kohta.

Tahaksime tähelepanu juhtida ka asjaolule, et erialaorganisatsioone kaasatakse üldjuhul etapis, kui eelnõud on juba koostatud ja seega ei saada tagasisidet ekspertidelt õigeaegselt. Teeksime edaspidiseks ettepaneku ja anname oma valmisoleku teha koostööd poliitika väljakujundamise etapis.

Järgnevalt esitame Eesti Planeerijate Ühingu poolsed kommentaarid ja ettepanekud planeerimisprotsessi tõhustamise ning kiirendamise võimaldamiseks.

Planeerimisprotsessi tõhustamise vajaduse põhjendamisel on sageli viidatud 01.2023-06.2024 kehtestatud detailplaneeringute (edaspidi ka DP) menetlusaegade ülevaatele, mille kohaselt kestis kiireim menetlus 0,3 aastat (u 3,6 kuud) ning pikim menetlus 18 aastat, mediaanväärtus 1,6 aastat. Rõhutatult tuuakse esile lühima menetlusajaga detailplaneeringut(id) kui etaloni.
Uuringus puudub sisuline analüüs, miks osade DP-de koostamine võtab aega kolm kuud ja kas sellisel juhul oli detailplaneeringu koostamine üldse vajalik või otstarbeks, osadel aga kauem. Ilma sisulise analüüsita ei ole asjakohane viidata kiirema(te)le DP menetlus(te)ele ning taotleda seda kui normatiivset eesmärki kõigi planeeringute menetlusprotsessi kiiremaks muutmisel.

Leiame, et detailplaneeringute menetlemise kiirendamine on vajalik, kuid peab olema põhjendatud ja teostatav pidades silmas kõiki planeerimisprotsessi aspekte, mis mõjutavad menetlemise kiirust. Tuleb arvestada, et ette antud ajaperiood peab olema rakendatav ka keeruliste objektide planeerimisel (näiteks sadamad, tööstusehitised, kõrgendatud avaliku huviga objekti jms) ja uuringute läbiviimisel. Samuti tuleb arvestada, et keskkonnamõju strateegilise hindamise protsessi läbiviimine (sh eelhinnangu koostamine ja algatamine) planeerimise osana peab olema võimalik ette antud ajaraamides.

1. Planeeringu vajaduse kaalutlemine

Soovides kiirendada/tõhustada planeerimisprotsesse, tuleb analüüsida, kas DP-de koostamise kohustus on otstarbekalt rakendatud või on tegemist liiga laialdase kohutusega. On mitmeid näiteid, kui DP koostatakse vaid seetõttu, sest seaduse kohaselt muud varianti ei ole saada ehitusõigust (näiteks ühepereelamu rajamine tiheasustusalal väikeelamu alale kui otse kõrval ei asu hoonestatud krunte, piirdeaia rajamine ei vasta üldplaneeringule vms).

Samas on sellised planeeringud planeerimise eesmärgi mõttes sisutühjad ja kulutavad kõigi planeeringu osapoolte ressursse.

Teeme ettepaneku:

- analüüsida, millised on olukorrad praktikas, kus detailplaneering koostamine ei täida planeerimise eesmärki (PlanS §1) ning ruumiotsuse tegemiseks piisab avatud menetluses koostatud projekteerimistingimuste väljastamisest;
- laiendada olukordi, kus DP asemel saaks ehitusõigust taotleda läbi avatud menetlusega projekteerimistingimuste (PlanS §125 lg 5 erisuste laiendamine);
- vaadata üle detailplaneeringute ülesanded, kas kõik neist on põhjendatud ja vajalikud, või võibki lahendada teatud ülesandeid projekteerimistingimuste alusel projekteerimise käigus

2. Detailplaneeringu menetlus

Detailplaneeringute algatamine võiks olla võimalikult kiire protsess. Samas planeerimisseaduse 30 päevane algatamise tähtaeg ei ole sageli teostatav, eriti kui DP algatab volikogu – vajalik on DP taotluse läbitöötamine ja eelnõu koostamine, läbirääkimised huvitatud isikuga, finantseerimislepingu sõlmimine, eelnõu ettevalmistamine, KOV istungil läbivaatamine jne.

Teeme ettepaneku:

- Algatamine võiks toimuda analoogselt projekteerimistingimuste avatud menetlusega kus algatamiseks esitatakse menetluskeskkonda taotlus ja peale seda toimub eelnõu avatud menetlus
- Algatamise eelnõu kohustuslik osa peaks olema lähteseisukohad, et arendajal oleks arusaadavad omavalitsuse tingimused arendamiseks, vajalikud uuringud jms
- DP algatab (ja võtab vastu) linna- või vallavalitsus (volikogu kaasatakse nagu ülejäänud osapooled). Üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatab ja võtab vastu volikogu
- DP algatamise taotlusega peab olema kohustuslikuna esitatud lisaks taotleja andmetele vähemalt lahenduse ruumiline skeem ja seletuskiri põhilise infoga kavandatava eesmärgi ja tegevuste kohta
- Enne algatamist vajadusel peab olema sõlmitud haldusleping huvitatud isikuga
- Laiendada olukordi, kus DP täpsustamiseks saab taotleda projekteerimistingimusi EhS §27 alusel

3. Üldplaneeringute (edaspidi ka ÜP) täpsusaste

Leiame, et ÜP-delt nõuakse/eeldatakse liialt detailset ja täpset lahendust, mis on omavalitsuse arendamisel pigem takistuseks (nt tekitab vajadust ÜP-d muutvate DP-de koostamiseks ruumiliselt ebaolulistes aspektides). Planeerimise tõhustamisel on edaspidi oluline läbi mõelda ÜP eesmärk ja täpsusaste. Läbi tuleks mõelda, millises osas ja kui põhjalikult peab kajastama üldplaneering projekteerimistingimuste väljastamise aluseks olevat infot. Lausalist projekteerimise tasandile vaja minevat infot ei ole võimalik erinevates detailides läbi töötada ja see ei täida ka üldplaneeringu tasandi eesmärki.

Teeme ettepaneku:

- Üldplaneeringuga seatavad maakasutus- ja ehitustingimused peavad olema strateegilisemad ja paindlikumad;
- Üldplaneeringute ülesannete lahendamisel peab omavalitsusele jääma kaalutlusruum, mis peab olema ÜP-s kokku lepitud (kohustuslikke ülesandeid ei ole)
- Menetlustoimingud ja kaasamismeetodid peavad vastama planeeringu liigile. Levimas on tendents, et üldplaneeringut sisustatakse ja menetletakse nagu detailplaneeringut kuigi planeeringu eesmärk ja sisu on täiesti erinev.

4. Koostöö

Kõikide planeeringuliikide puhul kulub märkimisväärne aeg planeeringuprotsessist koostööle ametiasutustega. Näiteks kohalikud omavalitsused (edaspidi KOV) nõuavad detailplaneeringule erinevate ametitega kooskõlastamist, kuid paljudel juhtudel saadakse vastuseks, et puudub alus ja puutumus kooskõlastamiseks ning vastust on oodatud mitu kuud (sisutühi ajakulu). ÜP-de kooskõlastamisel või heakskiitmise puhul on tavapärane, et vastamise tähtaega lükatakse korduvalt edasi, valdavalt põhjuseks kooskõlastaja või järelevalve teostajate suur töökoormus. Samuti on keeruline teha koostööd, kui koostöö piirdub kirjade vahetamisega ning välditakse sisulisi arutelusid ning otsuste ja kokkulepete tegemist (kutsele korraldada küsimuste arutamiseks koosolek vastatakse keelduvalt).

Teeme ettepaneku:

- lühendada koostöö tagasisidele antavaid tähtaegu, nt detailplaneeringute puhul 14 päeva sarnaselt projekteerimistingimustega ja seada ka vastuste pikendamisele kindlad kriteeriumid, mis juhul on tähtaegade pikendamine põhjendatud ja mis on maksimaalne aeg pikendamiseks. Samuti õiguslik regulatsioon, juhul kui etteantud tähtajal ei vastata (näiteks- *Vastavalt haldusmenetluse seaduse § 49 lõikele 2 haldusorgan määrab ettepanekute ja vastuväidete esitamiseks tähtaja, mis ei või olla lühem kui kaks nädalat väljapaneku algusest arvates.*

  Ehitusseadustiku § 31 lg 6 alusel kui kooskõlastaja või arvamuse andja ei ole kümne päeva jooksul projekteerimistingimuste eelnõu saamisest arvates kooskõlastamisest keeldunud või arvamust avaldanud ega ole taotlenud tähtaja pikendamist, loetakse projekteerimistingimuste eelnõu kooskõlastaja poolt vaikimisi kooskõlastatuks või eeldatakse, et arvamuse andja ei soovi projekteerimistingimuste eelnõu kohta arvamust avaldada, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.)
- Koostöö osapoolte koolitamine- suurendamaks arusaama ja pädevust, milliseid ametkondi on vajalik kooskõlastamise protsessi kaasata;
- Kooskõlastajate koolitamine- millises osas sisendit anda (lähtuvalt kooskõlastaja peamine rollist - planeeringu vastuvuse kontollimine kehtivate õigusaktidega) ja kuidas tõhusalt koostööd teha.

5. Planeeringute heakskiitmine

Planeerimisseadus sätestab täna kohaliku omavalitsuse planeeringutele (üldplaneering, KOV EP, üldplaneeringut muutvad detailplaneeringud) heakskiitmise kohustuse. 2025. aasta algusest alates on heakskiitmise regulatsiooni muudetud - see ei ole vajalik üldplaneeringu kohaste detailplaneeringute puhul, planeeringute heakskiitmise käigus ei teostata enam arvestamata ettepanekute ärakuulamist. Seega on heakskiitmise regulatsioon täna üksnes kohaliku omavalitsuse planeeringute õigusaktidele vastavuse kontroll.

Teeme ettepaneku:

- heakskiitmise regulatsioon planeerimisseaduses kehtetuks tunnistada. Seda ennekõike järgmistel põhjusel:
  - Planeeringute menetlus peaks lähiaastatel muutuma elektroonseks - selleks on väljatöötamisel vastav menetluskeskkond. Seda enam ei ole otstarbekas reguleerida seaduses eraldi inimressurssi nõudvat menetlusetappi, kui selle töö saab ära teha menetluskeskkonnas.
  - Planeeringute õiguspärasuse eest vastutab lõpuks siiski planeeringu kehtestaja- koostamise korraldaja ehk heakskiidetavate planeeringute puhul omavalitsus. Seega ei oma heakskiitmise menetlus sisulist väärtust, sest isegi kui see on heaks kiidetud ning kohtumenetluses tuvastatakse planeeringu õiguspärasus, jääb vastutavaks planeeringu kehtestaja – omavalitsus. Seega on heakskiitmine selle tänases formaadis üksnes ajakulu ning ei anna sisulist väärtust planeeringulahenduse kujunemisele.
  - Heakskiitmise menetlus võtab täna riigi tasandil rohkem aega kui seaduses ette nähtud. Näiteks üldplaneeringute puhul on planeerimisseaduses heakskiitmiseks ette nähtud tähtaeg 60 päeva. Praktikas toimub heakskiitmine pigem 9 või enam kuud. Kuna alates 1. jaanuarist läks heakskiitmise menetlus üle Maa- ja Ruumiametisse, on käesoleval ajal praktikaks ka heakskiitmise läbiviimise pikendamine suure töökoormuse tõttu. Heakskiitmisele kuluva aja jooksul läheb elu omavalitsuses valdavalt edasi - kehtestatakse uusi detailplaneeringuid, avastatakse uusi lindude püsielupaiku, valda või linna kolivad elama uued inimesed. See tähendab, et planeeringulahendused hakkavad juba enne kehtestamist, enne nende elluviimisele asumist vananema, sest omavalitsus ei saa nõuda nendest lähtumist enne kui

need kehtestatud on. Lisaks kaasneb ajakuluga vajadus näiteks täiendavate avalikustamiste korraldamiseks. Mõnes omavalitsuses seisavad heakskiitmise taga ka taastuvenergia arendused (nt Viru-Nigula vald), töökohtade loomiseks ja ettevõtluse arendamiseks vajalike planeeringute kehtestmine.

6. KOV spetsialistide pädevus ja jõudlus

Planeeringute menetlemise kandvaks jõuks ja üheks olulisemaks osapooleks on kohaliku omavalitsuse (planeerimis)spetsialist. Sageli venib planeeringute menetlus KOV spetsialisti pädevuse puuduse, spetsialistide vähesuse ja/või suure töökoormuse tõttu. Samas peab ruumiotsuseid tegema kohapõhiselt ning planeerimise tsentraliseerimine ei ole põhjendatud- elukeskkonna kujundamine ja -kvaliteet on KOV vastutus ja otsustusõigus.

Teeme ettepaneku:

- Jätkata ruumilise planeerimise alase hariduse edendamist, järjepidevust KOV spetsialistide (täiend)koolitamisel (motivatsioonipaketiga), üleüldist koolitusvajaduse suurendamist ning planeerimise populariseerimist.

- kaaluda vajaliku kompetentsi koondamist omavalitsuste ülestesse planeerimisüksustesse/ kompetentsikeskustesse, mille loomist ja toimimist võiks toetada ka riik. Nende üksuste ülesandeks saab olla igakülgne abi ja nõustamine, mitte otsuste tegemine kuna KOV-idel on planeerimisautonoomia ja õigus teha ruumiotsuseid. Ka sellised kompetentsikeskused võiksid olla pigem maakonna või regioonipõhised.

7. Maa- ja Ruumiamet (edaspidi MaRu) roll planeeringuprotsessis

Kuna MaRu ülesannete määramine ja täpsustamine on alles loomisprotsessis, siis tuleks silmas pidada, et ameti rakendumisel ei tekiks järjekordset lisa halduskoormust planeeringute menetlemisel, mis taanduks kirjaliku menetluse läbiviimiseks ja looks vastupidiselt oodatud menetluse lihtsustamise ja kiirendamise asemele menetluste aeglasema ja keerulisema läbiviimise.

Teeme ettepaneku:

- Kaasata planeerijate ühingut MaRu ülesannete väljatöötamisse

Soovime käesolevas kirjas esitatud seisukohti ja ettepanekuid põhjalikumalt selgitada ning arutada meie järgmisel kohtumisel või esimesel võimalusel teile sobival ajal.

Lugupidamisega,
Kaie Enno
/allkirjastatud digitaalselt/

Eesti Planeerijate Ühingu
Juhatuse esimees