



Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Kuupäev digiallkirjas

Seisukohad planeerimisseaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõule

Lugupeetud minister Keldo

Täname võimaluse eest avaldada arvamust planeerimisseaduse ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmise eelnõu kohta (edaspidi: eelnõu). Eesti Planeerijate Ühing (edaspidi: EPÜ) on varasemalt (13.09.2024) esitanud eelnõu eelmise versiooni kohta põhjalikud seisukohad. Oleme tänulikud, et olete eelnõu täiendamisel arvestanud mõnda ruumilise planeerimise valdkonda oluliselt mõjutavat seisukohta, sh loobunud sätestamast üldplaneeringutele kohustuslike ülesannete nimekirja ning täiendanud detailplaneeringute kehtivuse kaotamise regulatsiooni.

Siiski ei ole mitmeid EPÜ esitatud põhimõttelisi ettepanekuid eelnõu uuendatud versioonis arvesse võetud. Toome siinkohal uuesti esile olulisemad probleemid ning täiendame neid selgemalt sõnastatud ettepanekutega. Käesolevas kirjas esitatud ettepanekud oleme läbi arutanud ja täiendavaid ettepanekuid arutanud kogu ühingu liikmetega 25.03 toimunud veebiseminaril.

Soovime rõhutada, et kuigi eelnõu eesmärk on planeerimise lihtsustamine ja kiirendamine ning eelnõus tehtavad muudatused on eelnõu seletuskirja järgi pisimuudatused, on tegu planeerimissüsteemi väga põhjalikult muutva eelnõuga (vt selgitusi allpool). Samas nende muudatuste mõjud on põhjalikult analüüsimata, huvipooltega läbi rääkimata, selgitamata. Meie seisukoht on, et liigume taoliste, näiliselt väikeste muudatustega kaose, mitte korra poole.

EPÜ on ruumilisi planeerijaid ühendav esindusorganisatsioon, kuhu kuuluvad nii avaliku kui ka erasektori planeerijad, kes igapäevaselt koostavad või korraldavad planeeringute koostamist, juhivad nende menetlemist, kooskõlastavaid planeeringuid ning õpetavaid ruumilist planeerimist erinevates ülikoolides. See tähendab, et EPÜ näol on tegu ruumilise planeerimise kompetentsikeskusega, kuhu on kokku koondunud parim ülevaade planeerimise praktikast Eestis, sh peamistest probleemidest valdkonnas. Sellest tulenevalt leiame, et EPÜ seisukohtade vähemalt sisuline kaalumine peaks valdkonna eest vastutavale ministeeriumile olema tavapärane praktika. Kahjuks ei ole senini eelnõu koostamisel EPÜ varasemate seisukohtadega mitteamestamist põhjendatud.

1. Maakonnaplaneeringutele siduva iseloomu andmine (kitsenduste seadmine) ei ole põhjendatud ega otstarbekas

EPÜ ettepanek: jätta eelnõust välja maakonnaplaneeringule siduva iseloomu andvad sätted (ennekõike eelnõu punktid 12, 13 ja 14) ning säilitada maakonnaplaneeringute strateegilisele tasandile vastav iseloom.

Peame jätkuvalt ebaõnnestunuks eelnõu ettepanekut võimaldada **maakonnaplaneeringu alusel kinnisomandile kitsenduste seadmist** (§ 55 lõige 2¹). Selle muudatuse tagajärjeks on strateegilise ehk pikaajalise ruumilise arengu suunamise vahendi ja detailse tasandi ehk ehitusõiguse aluseks oleva planeerimistasandi segunemine ning planeeringute hierarhia (süsteemi) kadumine. Nagu eelnevalt oleme osundanud, muudab see sisuliselt maakonnaplaneeringu maakonna tasandi detailplaneeringuks ning muudab täielikult tänast planeerimise praktikat, mille analüüsi ei ole eelnõu koostamisel läbi viidud. Sellise mastaapse muudatuse mõjud, sh selle praktiline teostatavus, mõju projekteerimistingimuste väljastamisele ja omavalitsuste autonoomiale on analüüsimata. EPÜ liikmete poolt on tõstatatud järgmised riskid, mis kõnealuse muudatuse realiseerumisel avalduksid ning mis on eelnõus täielikult analüüsimata.

- Kui kõnealuse eelnõu eesmärgiks on planeerimismenetluse selgemaks ja kiiremaks muutmine, siis maakonnaplaneeringuga kinnisomandile kitsenduse seadmise võimaluse loomine vastupidiselt aeglustab protsesse. Kinnisomandile kitsenduse seadmine tähendab ka personaalsemat kaasamist (nii nagu see ka eelnõuga ette on nähtud ning seletuskirjas kirjeldatud). Maakonnaplaneeringud koostatakse aga väga suurele territooriumile ning vajadus iga puudutatud maaomanikuga tema kinnisomandile kaasnev kitsendus läbi rääkida, tähendab tänasest suuremat ajakulu maakonnaplaneeringute koostamisel. Toome siin näitena koostamisel oleva Harju maavarade teemaplaneeringu, mille koostamisse on personaalselt kaasatud paartuhat inimest. Kaasatud on nad personaalselt, kuid kommunikeeritud, et käesoleva maakonnaplaneeringuga nende kinnisomandile kitsendusi ei seata. Maakonnaplaneeringuga määratakse põhimõtted, mis lahendatakse järgmiste, detailsemate planeeringute kaudu. Seetõttu on kaasamisprotsessid olnud küll personaalsed, kuid kulgenud tõrgeteta. Kui kõikide nende inimestega oleks vaja maakonnaplaneeringu tasandil konkreetsetele kinnisasjadele kaasnevad kitsendused detailsetl läbi rääkida, jääksid kogu maakonna maavarade kasutuse kokkulepped sõlmimata. Kui kogu maakonna tasandil, mistahes teemas on vaja sõlmida detailseid kokkuleppeid, võivad mõne omaniku personaalse küsimuse taha takerduda suured ja riigi jaoks olulised arendused. See omakorda ei kiirenda, vaid pidurdab planeerimisprotsesse.
- Maakonnaplaneeringule siduva iseloomu andmine tähendab, et maakonnaplaneeringute koostamisel tehakse kohalike omavalitsuste territooriumi puudutavad otsused nendeta. Planeerimismenetluses on ette nähtud kaasamise ja kooskõlastamise reeglistik, kuid

lõppotsuse tegemine ei ole sellisel juhul kohaliku omavalitsuse pädevuses. Kui riigil on vaja kiiresti kavandada üleriigiliselt olulisi objekte, on selleks olemas riigi eriplaneeringu regulatsioon, mis võimaldab kaheastmeliselt jõuda kinnisomandile kitsenduste seadmiseni.

- Maakonnaplaneeringu eesmärk on planeerimisseaduse kohaselt "maakonna, selle osa või muu regiooni ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine". See tähendab, et maakonnaplaneering peab pigem määrama põhimõtted ja suundumused, mida seejärel omavalitsuste tasandil arvestada ja kohaliku tasandi planeeringute kaudu realiseerida. Maakonnaplaneeringus tasakaalustatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse huvid. Maakonnaplaneeringule siduva iseloomu omistamine on sekkumine kohaliku omavalitsuse autonoomiasse, kuna võib teatud juhtudel (kui maakonnaplaneering kehtestatakse pärast KOV üldplaneeringu kehtestamist) muuta oluliselt omavalitsuse käsitlust oma territooriumist mingil teemal. Planeerimispraktikud töid EPÜ veebiseminaril näitena välja rohevõrgustiku käsitlemise. Eelnõu seletuskirjas on toodud, et "maakonnaplaneeringust lähtumine võib olla oluline olukorras, kus varasemas üldplaneeringus toodud rohevõrgustiku ala ei kajasta või ei ühti maakonnaplaneeringu rohevõrgustiku alaga." Oleme seisukohal, et seletuskirjas välja toodud käsitus ei ole korrektne, kuna maakonnaplaneeringus ja üldplaneeringus ei peagi rohevõrgustiku alad ühtima. Need on erinevad planeerimistasandid, territooriumid ja ülesanded. Et panna näide eelnõude koostamise keelde - maakonnaplaneering on justkui eelnõu väljatöötamise kavatsus, mis käsitleb põhimõttelist muudatuse vajadust, üldplaneering omakorda on eelnõu, kus need põhimõtted on konkreetseteks paragrahvideks vormistatud.
- Maakonnaplaneeringuga kinnisomandile kitsenduste seadmise puhul rakendub kinnisasja sundvõõrandamise seadus - kitsendusega peab kaasnema kohene ja õiglane hüvitis. Selle tagajärje mõjud on samuti eelnõu seletuskirjas käsitlemata. Toome näiteks kehtiva Pärnu maakonna planeeringu teemaplaneeringu "Põhimaantee nr 4 (E67) Tallinn-Pärnu-Ikla (Via Baltica) trassi asukoha täpsustamine km 92,0- 170,0". Planeeringuga on muuhulgas kavandatud Pärnu suure ümbersõidu trassi asukoht, mille realiseerimise osas on planeeringus märgitud: "Pärnu suure ümbersõidu väljaehitamine saab toimuda alles pärast seda, kui liikluskoormus praegusel Pärnu ümbersõidu trassil ületab taseme, mis projekteerimismõõtude kohaselt nõuab sinna täiendavate investeeringute tegemist, et ümber ehitada ammendunud läbilaskvusega liiklussõlmed (liiklusprognnoosi kohaselt mitte enne 2040-ndat aastat)."¹ Kuidas on riigil edaspidi plaanis taolisi, pikaajalise strateegilise vaatega objekte kavandada? Kas sellised reserveerimised tuleb edaspidi koheselt võõrandada ja kitsendus eraomanikele hüvitada? Need mõjud on eelnõu seletuskirjas hindamata, sh mõjud riigieelarvele.

¹ Pärnu maakonna planeeringu teemaplaneering "Põhimaantee nr 4 (E67) Tallinn-Pärnu-Ikla (Via Baltica) trassi asukoha täpsustamine km 92,0- 170,0". Kehtestatud 01.10.2012. Kättesaadav veebilehel: https://maakonnaplaneering.ee/maakonna-planeeringud/parnumaa/parnu-tm_viabaltica/

- Eelnõu punktiga 12 luuakse seos maakonnaplaneeringu ja projekteerimistingimuste vahel ning sätestatakse, et juhul kui üldplaneering puudub või kui maakonnaplaneeringust varem kehtestatud üldplaneering ei kajasta maakonnaplaneeringus sätestatud, on maakonnaplaneering detailplaneeringu koostamise või projekteerimistingimuste väljaandmise aluseks. Ka see muudatus on eelnõu seletuskirjas läbi analüüsitud. Ennekõike sellest vaatevinklist, kes peab projekteerimistingimuste taotluste läbivaatamisel kontrollima nende vastavust maakonnaplaneeringule. Projekteerimistingimused väljastab omavalitsus, maakonnaplaneering on riigi tasandi planeering. Kas omavalitsusel on igakordselt kohustus riigiga kooskõlastada projekteerimistingimuste taotlus, et kontrollida vastavust maakonnaplaneeringule? See ei too kindlasti kaasa planeerimis- ja ehitustegevuse kiirendamist ja tõhustamist. Samuti jääb arusaamatuks, millises ulatuses peab maakonnaplaneering käsitlema tingimusi, mille alusel saab projekteerimistingimusi väljastada.
- Seaduse eelnõus on käsitlemata, kuidas toimub maakonnaplaneeringu muutmine näiteks detailplaneeringutega.

Maakonnaplaneeringutes on vastava muudatuse sisseviimisel alati vaja sätestada, mis on maakonnaplaneeringu strateegiline osa ning mis osa seab kitsendusi. Muuhulgas on see vajalik omavalitsusele detailplaneeringute koostamisel ja projekteerimistingimuste väljastamisel. Kui eelnõus kavandatava muudatusega siiski edasi minnakse, mida me tungivalt soovime mitte teha, palume planeerimisseadusesse, näiteks §-i 56 lisada lõige 3, mis sätestaks, et juhul kui maakonnaplaneeringuga seatakse kinnisomandile kitsendusi, peavad need olema maakonnaplaneeringus selgelt eristatud muust, maakonnaplaneeringus põhimõtete ja suundumustena määratud osast. See on hädavajalik suunis omavalitsustele nende töös (eelpool viidatud detailplaneeringute koostamisel või projekteerimistingimuste väljastamisel) õigusselguse tagamiseks ning liigse bürokraatia (riigiga kooskõlastamise vajaduse) vältimiseks. Sellele vaatamata oleme seisukohal, maakonnaplaneering ei tohi muutuda strateegilisest riigiplaneeringu planeerimistasandist täpsemaks, samuti leiame, et ei praktikas ega ka eelnõus ei ole põhjendatud, miks maakonnaplaneering kinnisomandile kitsendusi seadvaks peaks muutuma ning sätte rakendamine ja elluviimine on eelnõus läbi analüüsitud ning põhjendatud.

2. Olulise ruumilise mõjuga ehitiste (ORME) mõistest tuleb seaduses täielikult loobuda

Ettepanek: loobuda ORME mõistest ja selle reguleerimisest planeerimisseaduses täielikult.

Eelnõuga on kavandatud kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu (edaspidi KOV EP) regulatsiooni täielik kehtetuks tunnistamine. Kuna praktikas ei ole see planeeringuliik vajalikuks osutunud, oleme nõus KOV EP regulatsiooni kaotamisega planeerimisseadusest. Siiski ei ole ORME mõiste



planeerimisseadusest täielikult kadunud ning eelnõu teeb ettepaneku ORME-le teatava eriregulatsiooni seadmiseks - detailplaneeringu koostamise kohustus ning detailplaneeringu taotlusega koos esitatava ruumianalüüsi vajadus.

Käesolevaga teeme ettepaneku kaotada planeerimisseadusest olulise ruumilise mõjuga ehitiste mõiste ning kaotada taoliste ehitiste eriregulatsioonid täielikult, sh mõiste §-is 6, detailplaneeringu koostamise kohustus §-is 125 ning eelnõuga kavandatud ruumianalüüsi vajadus ORME-t kavandava detailplaneeringu algatamiseks. ORME eriregulatsiooni olulisem eesmärk oli asukohavaliku teostamine. Kuna seda enam ei rakendata, ei ole eriregulatsiooni osaline säilitamine vajalik.

Märgime, et iga muudatus ruumis vajab analüüsi. Selleks ei ole vaja sätestada segast eriregulatsiooni. ORME mõiste kaotamine ei vähenda vajadust näiteks detailplaneeringu koostamise käigus analüüsida kavandatava ehitise sobivust antud keskkonda, objektiga kaasnevaid transpordivooge ning nende planeerimist, visuaalset mõju jmt aspekte, mis muuhulgas planeerimisseaduse § 6 punktis 13 on toodud. Seega peaksime pigem tähelepanu suunama planeeringutes nende teemade sisulisele käsitlemisele, nii planeeringute koostajate kui ka kooskõlastajatena ning vähem reguleerima neile eriregulatsiooni kohaldamist juba enne planeerimismenetluse algust.

Palume siiski täiendavalt hinnata, kas ORME regulatsiooni kaotamise valguses on vajalik täiendada KeHJS § 6 lg 1 toodud nimekirja. Täna on ORME kavandamisel kohustuslik KSH koostamine. Tuleb hinnata, kas ORME määruks tuleks mõni objekt lisada KeHJS § 6 lg 1 nimekirja, et vajalikel ehitistel keskkonnamõjud hindamata ei jääks.

3. Planeerimisseaduses sätestatud heakskiitmise regulatsiooni järele puudub vajadus

Ettepanek: täiendada eelnõu ning tunnistada kehtetuks planeeringute heakskiitmise regulatsioon.

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, Maa- ja Ruumiamet ei vii läbi arvestamata ettepanekute ärakuulamist (muudatus jõustus 01.01.2025). Seega on heakskiitmise regulatsioon täna üksnes kohaliku omavalitsuse planeeringute õigusaktidele vastavuse kontroll.



EPÜ hinnangul tuleb heakskiitmise regulatsioon planeerimisseaduses kehtetuks tunnistada. Seda ennekõike järgmistel põhjustel:

- 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 ehk heakskiidetavate planeeringute puhul omavalitsus. Seega ei oma heakskiitmise menetlus sisulist väärtust, sest isegi kui see on heaks kiidetud ning kohtumenetluses tuvastatakse planeeringu õiguspärasust, jääb vastutavaks planeeringu kehtestaja – omavalitsus. Seega on heakskiitmine selle tänases formaadis üksnes ajakulu ning ei anna sisulist väärtust planeeringulahenduse kujunemisele ega lisa menetluse ja planeeringu õiguskindlust.
- Heakskiitmise menetluse käigus tehtavad toimingud ehk planeeringu õiguspärasuse kontroll on Maa- ja Ruumiametil võimalik teha ka planeeringu kooskõlastamise käigus. Nii nagu teevad seda teised koostöötegitjad - Transpordiamet, Keskkonnaamet või mõni muu amet või ministeerium, kellega vastav planeering kooskõlastada tuleb. Maa- ja Ruumiamet on võimalik lisada koostöö tegijate nimekirja. Selleks ei ole vaja eraldi menetlusetappi planeeringu koostamise lõpus, pärast seda kui planeeringulahendus on juba avalikustatud. Kõik asjassepuutuvad seisukohad tuleb välja selgitada enne lõpplahenduse tutvustust avalikkusele.
- Heakskiitmise menetlus võtab täna riigi tasandil oluliselt rohkem aega kui seaduses ette nähtud. Näiteks üldplaneeringute puhul on planeerimisseaduses heakskiitmiseks ette nähtud tähtaeg 60 päeva. Praktikast toimub heakskiitmine pigem 9 või enam kuud (so 270 või rohkem päeva). 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 linnade 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) ja töökohtade loomiseks ning ettevõtluse arendamiseks vajalike planeeringute kehtestamine.
- Maakonnaplaneeringute heakskiitmine PlanS §70 tunnistati kehtetuks 04.07.2017, valdav osa maakonnaplaneeringuid on juba koostatud ilma heakskiitmise etapita ning otsus oli põhjendatud ja ei omanud maakonnaplaneeringute sisule ja menetlusele negatiivset mõju.

4. Määruse "Detailplaneeringu algatamise taotlusele esitatavad nõuded"

- Määruse "Detailplaneeringu algatamise taotlusele esitatavad nõuded" eelnõu osas märgime, et detailplaneeringu algatamise taotluse juures peab kindlasti olema ka skemaatiline osa, mis annaks ka visuaalselt edasi, mida kavandatakse. Lisaks palume detailplaneeringu algatamise taotluse nõuete osas veelkord kaaluda, kas kõik need nõuded on vajalikud ning täidetavad. Nt punktid 6 ja 7 (mõjude kirjeldus ning uuringute vajadus) ei ole taotlusele esitatavad nõuded vaid pigem omavalitsuse poolt algatamisel esitatavad nõuded, mida detailplaneeringu koostamise käigus täita. Seega peavad need pigem kuuluma detailplaneeringu lähteseisukohtade juurde. Detailplaneeringuid ei koostata üksnes suurarendustele ja suurarendajate poolt, detailplaneeringute koostamine võib olla vajalik ka eraisikutele näiteks ühepereelamu rajamiseks. Seega peab detailplaneeringu taotluse esitamine olema võimalikult lihtne ja täidetav ka eksperdi kaasamiseta.
- Määruse "Detailplaneeringu algatamise taotlusele esitatavad nõuded" eelnõu osas märgime täiendavalt, et punkt 8 tuleks ümber sõnastada näiteks järgmiselt: vajaduse korral muu kohaliku omavalitsuse poolt nõutav põhjendatud ja asjakohane teave. Selliselt sõnastatuna on omavalitsusel detailplaneeringu algatamise taotluse juurde võimalik taotlejalt küsida ka lisainformatsiooni.

5. Muud varasemalt tõstatatud probleemid, millega ei ole eelnõus arvestatud

Eelnõu seletuskiri on jätkuvalt puudulik, eriti **mõjude analüüsi osas** – puudub analüüs planeeringuliikide hierarhia, kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomia ja muudatuste pikaajaliste tagajärgede kohta.

- Eelnõu punktiga 41 muudetakse detailplaneeringute koostamise aega kahe ja poole aastani. EPÜ hinnangul on tegemist sisutühja sättega, sest sellel ei ole tagajärgi. Kehtestamise aeg on kunstlikult tekitatud ning ei arvesta muuhulgas, et teatud juhtudel tuleb detailplaneeringute koostamisel läbi viia keskkonnamõju hindamine või uuringud, mis võivad kesta näiteks terve aasta (tuuleparkide linnustiku uuringud näiteks vajavad sesoonsust). Märgime, et detailplaneeringute koostamise ajakulu vähendamiseks ei ole vaja seaduses sätestada meelevaldset tähtaega, vaid näiteks pidada kinni kooskõlastamisele kuluvast ajast (seaduses ette nähtud 30 päeva) ning seda mitte pikendada, teha volikogudes otsused võimalikult kiiresti, tunnistada planeerimisseaduses kehtetuks planeeringute heakskiitmise menetlus.
- Planeeringute avalikustamise puhul peame oluliseks, et planeerimisseadus sätestaks kaasamiskanalite vabaduse, mis tähendab, et planeerimisseadus ei reguleeri kanaleid, kus näiteks omavalitsus oma planeeringuteateid avalikustama peab vaid omavalitsusel oleks ise võimalik valida sobivad kanalid.



Toetame planeerimissüsteemi kaasajastamist ja paindlikkust ning ühing näeb samuti vajadust planeeringute koostamise tõhustamise järele. Praegusel kujul on eelnõu aga juriidiliselt, sisuliselt ja menetluslikult ebaküps ning ei täida eelnõus püstitatud eesmärki - muuta planeerimist selgemaks ja kiiremaks.

Palume eelnõu koostajatel teha koostööd erialaliitude ja omavalitsustega, kaasata eksperte ning koostada uuesti läbimõeldud, mõjusid arvestav seadusemuudatus. Oleme jätkuvalt valmis ministeeriumiga koostööd tegema, et tagada planeerimissüsteem ja -menetlus, mis tegelikult ka toetab hea elukeskkonna kujundamist ning ei põhjusta osapooletele täiendavat koormust.

Lugupidamisega,
Kaie Enno
/allkirjastatud digitaalselt/

Eesti Planeerijate Ühingu
Juhatuse esimees