



Hr Jaak Aab
Riigihalduse minister

Meie: 22.02.2021 nr

Eesti Planeerijate Ühingu ettepanekud planeerimisseaduse parendamiseks

Eesti Planeerijate Ühingu teadaolevalt on planeerimisseaduse (PlanS) ja teiste seaduste muutmise eelnõu Rahandusministeeriumis valmis esitamiseks Riigikogule. Lisaks eelnõu seletuskirjas välja toodud eesmärgile parandada vigasid, on meie hinnangul tekkinud vajadus üle vaadata ka PlanS sisuline toimimine ja korrigeerida ka põhimõttelist muudatust vajavaid punkte. Leiame, et rohkem kui viie aastase kasutusperioodi vältel on elu teinud oma korrektuurid, mis tingivad ka seaduse muutmise/täiendamise.

Kui praegusel juhul viiakse seadusesse valdavalt vaid vormilised ja termineid ühtlustavad korrektuurid, siis üksnes nende siseseviimine pole piisav selleks, et tagada kohalikes omavalitsutes ja maakonna tasandil heal tasemel planeeringute koostamine, sealhulgas ka planeeringute sisuline lahendus ja elluviimine. Eesti Planeerijate Ühing ei pea piisavaks niivõrd-kaaluka valdkonna õigusakti pealiskaudset muutmist ja palub ühingu edaspidi kaasata ruumilist planeerimist puudutavate õigusaktide väljatöötamise protsessi.

Eesti Planeerijate Ühing esitab praktikas välja tulnud lahendamist vajavad vigasid ja näeb nende lahendamist seaduse parendamisega.

Alljärgnevalt ettepanekud sisulist korrigeerimist vajavatest seaduse punktidest (detailsed kommentaarid PlanS-i muutmise eelnõu sätetele esitasime oma 20.01.2020 kirjas).

1. Käesoleval ajal on Eestis toimumas intensiivne ja lausaline üldplaneeringute koostamine. Üldplaneeringu põhiülesanne on maakasutuse ja selle kaudu ehitustingimuste reguleerimine. Vastavalt planeerimisseadusele võib üldplaneeringuga kinnisomandile seada teatud liiki ehitise ala, maa-ala kasutustingimused ja erinevaid kitsendusi. Üldplaneeringute menetlemisel aga on KOV-de poolt kujunemas valdav suhtumine, millega püütakse vältida igasugust omandi käsutamise ja kasutamisele piirangute seadmisest, kui see ei tule mõnest seadusest otseselt (nt looduskaitse seadus). Kardetakse, et mistahes kitsenduse, piirangu või tingimuse seadmine läbi planeeringu maakasutusele ja ehitamisele juhul, kui see ei tulene seadusest, toob kaasa hüvitamise kohustuse. Kuna nimetatud teemal puudub KOV-del igasugune juhised või suunamine riigi poolt, on planeerijad olukorras, mis sisuliselt muudab planeerimise mõttetuks, kuna planeering koosnebki tingimustest, sh ka kitsendustest, mis tagavad haldusüksuse suunatud arengu. **Seega on vaja tõlgendust ja selgitust, et kas põhiseaduses toodud õigus kitsendada omandit seadusega tähendab, et ka planeerimisseadusega, täpsemalt planeerimisseadusega üldplaneeringule seatud ülesannetega, ja kas see ei too kaasa hüvitamise nõuet juhul, kui ei kavandata kinnisasja või selle omandamist avalikes huvides.** Kui leiate, et põhimõtet ei ole võimalik PlanS-is esitada, siis tuleb seletuskirjas esitada selgitused mis on kitsendus ja kas sellel on hüvitamiskohustus. PlanS §75 kohaste ülesannete puhul tuleb selgelt esitada, millisel juhul on KOV-i poolt seatav ja võimaliku hüvitusnõudega kitsendus ja mispuhul maakasutus- või muu tingimus. **Samuti tuleb leida lahendus olukorrale, kus näiteks riigipoolne huvi on maardlatest ja kaevandamistest**

mõjutatud **aladele kitsenduste määramine, kuid kitsendamine ei ole KOV-i huvides** – maardlale mitteehitamine on riigi kui maavara valdaja huvi ja ehitamist mittelubades ei tohiks KOV-le tekkida hüvitamiskohustust. Variandid on: 1) Muudetavas PlanS-is **või** selle seletuskirjas antakse edasi sõnum, et PlanS ja/või MaaPS kui eriseadus võimaldavad KOV-l ilma hüvitamiskohustuseta seada kitsendusi; 2) PlanS § 75 lg 1 p 15 muudetakse selliselt, et KOV ei määra kitsendusi vaid maardla kasutustingimused, mis ei nõua maaomanikule hüvitamist.

2. PlanS § 75 sätestab üldplaneeringu ülesanded. 2015. a kehtima hakanud PlanS-is on ülesanded esitatud läbisegi. Teeme ettepaneku järjestada ülesanded planeeringu eesmärgipärasuse ning asjakohasuse järgi ja grupeerida omavahel sisuliselt seotud ülesanded. Tähtsaimaks üldplaneeringu ülesandeks tuleb pidada omavalitsuse territooriumi ruumilise arengu eesmärkide ja põhimõtete seadmist, mille võiks järgneda asustusse suunamise tingimuste ja detailplaneeringu koostamise kohustusega alade määramise punkt. Kindla järjestuse loomine aitab kaasa õigusselgusele ja annab selge signaali planeeringu eesmärgist ja üldistusastmest.
3. Ülesannete sõnastuses on läbisegi kasutatud mõisteid “tingimused”, “kitsendused”, “meetmed”. Teeme ettepaneku käsitleda ja kasutada planeeringule sobivat “tingimuste” mõistet. Sarnaselt vajavad ühtlustamist mõisted “alad”, “asukoht”, “paiknemine”. Mõistete ühtlustamine aitab kaasa õigusselgusele ja annab selge signaali planeeringu fookusest. Kirja p 1-s esitatust lähtuvalt on vajalik PlanS §-s 6 esitada ka eespool esitatud mõistete sisu ning selgitus, kas üks või teine neist toob kaasa maaomanikule hüvitamiskohustuse.
4. Üldplaneeringute “uue laine” koostamisel on hoogustunud koostöö ametkondadega, samuti on ametkonnad näidanud üles huvi üldplaneeringutes teemade lahendamiseks. Konkreetseks näiteks on antud juhul Muinsuskaitseameti juhend. Kuna teemadega tuleb üldplaneeringutes niikuinii tegeleda, on otstarbekas võimaldada üldplaneeringuga ka ettepanekute tegemist kaitse alla võtmiseks ja alade muutmiseks nii loodus- kui muinsuskaitstes. Vastav punkt varasemas seaduseversioonis toimis hästi. Oleme teadlikud, et ettepanekuid on võimalik alati teha, kuid peame vajalikus planeeringuprotsessi tasakaalustamise printsiipi, kus kaalutakse läbi erinevad valdkonnad ja mõju ruumistruktuurile tervikuna. Oleme seisukohal, et ametkondadel on võimalik koostöö raames kujundada ka oma seisukoht ja ettepanekule juba planeeringuprotsessis anda oma hinnang ning kavandada edasine ettepaneku menetlemine kui selleks on vajadus.
5. Oleme korduvalt tähelepanu juhtinud vajadusele luua selgus tiheasustusala mõistes. PlanS käsitleb vaid kahte tiheasustusala mõiste määratlust, kuid üldplaneeringus määratud tiheasustusala rakendatakse palju rohkemate seaduste ja valdkondade tarbeks, seega on oluline kõigi võimalike rakenduste ühtlustamine, sest ala määratakse üldplaneeringuga. Viitamine maareformiseadusele ei ole meie hinnangul enam asjakohane.
6. Kehtiva õiguse kohaselt on erinevaid tõlgendusi, kas raieõigust saab reguleerida ainult § 75 lg 1 punktide 21 alusel või ka punktide 10 ja 14 alusel. Metsamajandusega tegelevad huvigrupid ei näe raiele tingimuste seadmise võimalusi va punkti 21 alusel. Ühing peab vajalikuks, et seadus oleks täiendatud selliselt, et oleks üheselt arusaadav, et ka punktide 10 ja 14 alusel saaks seada raiele piiranguid. Kui see ei ole võimalik, siis muutub küsitavaks, mida punktide 10 ja 14 alusel üldse reguleerida saab. Ning kui omavalitsusel puudub võimalus kehtestada (ja hilisemalt järgida ka nende täitmist) tingimusi, siis mis on üldse regulatsiooni mõte.

Metsaseadus (MS) § 23¹ sätestab, et PlanS § 75 lg 1 punktis 21 nimetatud tegevus saab

toimuda vaid kokkuleppel maaomanikuga. Ühing rõhutab, et nimetatud aladel raieõiguse reguleerimine ei saa toimuda vaid eeldusel, et omanikuga saavutatakse kokkulepe. Metsa(seaduse) üheks eesmärgiks on ühiskonna sotsiaalsete ja kultuuriliste vajaduste rahuldamine ning seega võib raiepiirangute seadmine olla avalik huvi. Likvideerida tuleb vastuolu MS ja PlanS vahel.

Sotsiaalset ja kultuurilist huvi ei peeta nii oluliseks, et seda seada metsaseaduses avalikuks piiranguks, samas on elu näidanud, et ka sotsiaalne ja kultuuriline huvi on oluline, nimetatud huvide tagamine on ka PlanS § 75 kohane ülesanne. Praktikas ei toimu metsade pikaajalist majandamist, millele on tähelepanu juhtinud ka riigikontrolör – kui metsamajandamist kavandatakse ette 60+ aastat, siis oleks tõenäoliselt ka vähem sarnaseid konflikte nagu praegu. Nt Tartumaa maakonnaplaneering annab infokihi *puhke-eeldustega metsad* – omavalitsuse Tartu linn puhul pole maakonnaplaneeringus esitatud RMK jaoks KAH-mets vaid majandusmets, kus toimub ulatuslik raie. Samuti on Pärnu maakonna planeeringus puhkemets planeeritud Pärnu ja Kilingi-Nõmme linnade ümber selleks, et linnade elanikel oleks võimalus puhata, korjata seeni ja marju, teha tervisesporti ka kodu lähedal, linnalähiümbruse metsades.

PlanS § 75 lg 1 üks olulisemaid ülesandeid omavalitsuse territooriumi ruumilise arengu eesmärkide ja põhimõtete seadmine, teeme ettepaneku see sõnastada järgnevalt: „omavalitsuse territooriumi ruumilise arengu eesmärkide ja põhimõtete seadmine, sealhulgas avalike huvide ja väärtuste välja selgitamine“. Kui üldplaneering võimaldab läbi seaduses nimetatud ülesannete KOV-l sätestada avalikud huvid ja väärtused, siis need saavad õigusliku aluse läbi üldplaneeringu kehtestamise edasiste ehitusotsuste tegemisel.

Selleks, et PlanS-is sätestatud üld- ja detailplaneeringute ülesanded saaksid planeeringutes sisuliselt hästi ja korrektselt lahendatud, vajavad planeeringute ülesanded tervikuna läbi analüüsimist ja nende sisu täpsemat lahti mõtestamist.

7. Peame jätkuvalt vajalikuks planeerija kutset planeerija pädevuse alusena, sh eemaldades PlanS § 6 p 10 erialade loendi ning sätestades seaduse üleminekuajaks näiteks kolm aastat. NB! Me ei avalda soovi, et ainuvõimalik kutse on *ruumilise keskkonna planeerija* kutse, lähtuvalt senise seaduse ideoloogiast pakume edasisteks aruteludeks välja, et sobilikud kutsed on *volitatud arhitekt* (ja kõrgem), *volitatud maastikuarhitekt* (ja kõrgem), *ruumilise keskkonna planeerija*). Ühing on koostöös kõrgkoolidega analüüsinud hetkel planeerimisseaduses väljatoodud erialade planeerimisõppe asjakohasust. Meie analüüs näitab, et väljatoodud erialad ei paku terviklikku ega piisavas mahus ruumilise planeerimise õpet. Lisaks leidub erialasid, kus planeerimist analoogilist üksikute ainekursustena õpetatakse. Teistes erialades levinud kutsesüsteem võimaldab ellu viia elukestvat õpet ja tagab suuremad eeldused planeerija pädevuse olemasoluks. Ühingu poole on korduvalt pöördutud just planeerija pädevuse alaste küsimustega, mis näitab, et praegune regulatsioon ei aita planeerimistegevuse korraldajatel planeerijate pädevust seaduses sätestatud viisil hinnata.
8. Seoses andmekogude loomisega on mõjude hindamisel kohaliku omavalitsuse korralduses hinnatud, et ajakulu menetlusele ei kasva. Ühing on seisukohal, ja sellele on viidanud ka ministeerium, et andmekogudega seonduvalt kaasneb ajakulu planeeringute andmebaasi kandmisega (üldplaneeringu puhul 9 tundi ja detailplaneeringute puhul 4 tundi). Kui esimesel juhul on tegemist ühekordse tegevusega ca 5 aasta jooksul, siis detailplaneeringute andmebaasi kandmine on oluliselt sagedasem protsess. Seega on antud hinnang eksitav ning mõjude hindamises tuleb teha asjakohane parandus.

Leiame, et ühtse andmekogu loomine on tervitatav ja väga vajalik. Andmekogu loomisel tuleb

kindlasti arvestada planeeringute üldistus-/detailsusastet ning leppida ka paratamatusega, et ilmselt ei saa tulevikus ehitusprojekti sobivust üldisema tasandi planeeringuga 100%-liselt masinloetavalt kontrollida. Kui arendate valdkonda edasi, siis soovime olla kaasatud just planeerimisspetsialistidena – tekkivad andmebaasid ei pea olema andmebaasid geoinformaatikutele vaid töövahendid planeerimise, projekteerimise ja ehitamise valdkonna spetsialistidele arvestades kõigi nende vajadusi ja tagades kõigi töö omapärade säilimise ja vastava taseme täpsusastme.

Eesti Planeerijate Ühing peab äärmiselt vajalikuks ruumilise planeerimise süsteemi toimimise analüüsi. Eeskujulik näide on siinkohal Keskkonnaministeeriumi poolt läbi viidud keskkonnamõju hindamise süsteemi analüüs, kus on oluliseks peetud erialaekspertide sisulist panust (vastavad alusuuringud SEI 2019 ja Lemma OÜ 2020). Vastvalminud keskkonnamõju hindamise süsteemi parandusettepanekutes (Lemna 2020) tuuakse muuhulgas välja vajadus ka ruumiliste planeeringutega seotud probleemide kaardistamist ja alusanalüüsi (lk 58). Lisaks tehakse analüüsis mitmeid ettepanekuid ka planeerimisseaduse osas (nt lk 61) ja rõhutatakse strateegilise planeerimise alase täiendkoolituse vajadust (lk 60). Näeme, et planeerimissüsteemi toimimisega seotud alusuuringud tuleks läbi viia planeerimisseaduse järelhindamise raames ja pakume Ühingat siinkohal võimalikuks partneriks.

Lugupidamisega

Kaido Koppel

Eesti Planeerijate Ühing

juhatuse esimees

info@planeerijad.ee

+3725030514