

## Eesti Planeerijate Ühingu seisukohad planeerimisseaduse väljatöötamise kavatsusele

Eesti Planeerijate Ühing tänab võimaluse eest kaasa rääkida planeerimisseaduse muutmise protsessis. Peame väga oluliseks, et kaaluka õigusakti muutmine on läbipaistev ja kaasav protsess. Nagu oleme ka varem viidanud, on seaduse muutmisel ülioluline Eesti planeerimissüsteemi ja planeeringute koostamise protsessi tervikkäsitlus. Efektiivsuse suurendamise eesmärgil kaalukatest etappidest loobumine võib kaasa tuua planeerimise sisulise mõtte kadumise.

Esitame alljärgnevalt omapoolsed ettepanekud ja kinnitame jätkuvat valmisolekut edasiseks koostööks seaduse väljatöötamise protsessis. Toome välja omapoolsed mõtted väljatöötamise kavatsuse dokumendis väljapakutud regulatiivsete võimaluste lõikes.

1. PlanS põhimõtete täiendamine kliimamuutuse leevendamise ja sellega kohanemise põhimõttega. Nõustume, et põhimõtete täiendamine on vajalik, kuid peame vajalikuks välja tuua sellega seoses, et põhimõtted seaduse tasandil oleks üldisemat laadi ja ei kattuks üleriigilises planeeringus määratletavate suunistega. Täiendavalt tuleks kaaluda ka põhimõtte sõnastamist, välja peaks tulema ka kliimamuutuse ennetamine. alume lisaks korrigeerida PlanS § 8 lõike 1 põhimõtte sõnastust ja täiendada seda ehituspärandi väärtustamist rõhutades järgmiselt: „Planeeringuga tuleb luua eeldused kasutajasõbraliku ning turvalise elukeskkonna ja kogukondlikke väärtusi kandva ruumilise struktuuri olemasoluks ja säilitamiseks ning esteetilise miljöö arenguks, säilitades olemasolevaid väärtusi ja ehituspärandit.“ Planeerimine on hoonete kavandamisel juhtiv tegevus, seega oleks mõistlik ehitiste väärtustamine iseseisvalt nimetada. Eesti on liitunud ka Davosi deklaratsiooniga, mis meid selles osas suunab.
1. Planeeringuliikide ülesannete kaasajastamine lähtuvalt “üldiselt üksikule”. Nõustume, et järjestamine parandab tervikust arusaamist ja ühtlasi võimaldab välja tuua planeeringu kui terviku vaates olulisemad ülesanded.
2. Teavitamise, avalikustamise ja arutelude nõuete kaasajastamine. Peame vajalikuks ka sotsiaalmeedia sissetoomist olulise suhtluskanalina. Samuti peame vajalikuks sätestada, et kaasamine on asukoha- ja objektipõhine – iga olukorra puhul tuleb kaaluda asjakohaseid kaasamisviise. Kaaluda tuleks vajadust reguleerida elektroonilise teate sisu, näiteks tuues vajaduse anda teates otselink planeeringumaterjalidele, mitte viide ülemlahele.
3. Vastuvõtmise ja sellele järgnevast avalikustamise etapist loobumine. Ettepaneku rakendamine alavääristaks oluliselt planeerimist kui avalikule kokkuleppele jõudmise protsessi. Vastuvõtmine kohalikul tasandil annab kinnituse, et planeering kannab edasi omavalitsuse soovitud arengusuundi. Vastuvõtmise etapp on ühtlasi kohustus kohalikule volikogule viia ennast kurssi planeeringu lahendusega, mis paraku sageli eelnevalt ei toimu. Vastuvõtmisest loobumine võib kaasa tuua ebademokraatliku volikogu “väljalüülitamise” kehtestamise faasis. Samuti jääb segaseks, kuidas toimub planeeringu avalikustamine – kas planeeringu korraldaja vahetab lihtsalt oma kodulehel planeeringulahenduse versioone ja annab sellest teada? Samuti kaasneb selle ettepanekuga ministeeriumis toimuva järelevalve

äräjäämine, mille mõju ei ole hinnatud. Kui on eesmärk protsessi lühendada mingist etapist loobumisega, võib vajaduse korral kaaluda algatamisest loobumist, kuid sel juhul tuleb läbi mõelda planeeringuala määramise ja teavitamisega seotud teemad. Lisame, et planeeringute menetluse ajamahukus on valdavalt Tallinna linna probleem, mille lahendamiseks ei ole otstarbekas ega põhjendatud muuta kogu riigi ruumilise planeerimise korraldust reguleerivat õigusakti. Ühtlasi oleme seisukohal, et vastuvõtmine ja avalik väljapanek (ning samuti ka algatamine) ei too kaasa olulist ajalist võitu kogu planeeringu koostamise protsessis. Märgime, et planeeringu vastuvõtmise termin on aeg-ajalt tekitanud segadust, seda on aetud segamini kehtestamisega. Tasuks kaaluda vastuvõtmise nimetamist nt avalikustamisele suunamiseks vms.

4. Terminid ja määratlemata õigusmõisted. Oleme seisukohal, et mõisted vajavad põhjalikku tähelepanu ja teeme seetõttu ettepaneku erialase oskussõnastiku väljatöötamiseks. Oleme ka varem vastava ettepaneku teinud, praeguseks hetkeks on vajadus veelgi aktuaalsem. Kaaluda tuleks, kas mõistete aktuaalsena püsimiseks oleks võimalik planeerimisseaduses sätestada volitusnorm nt ministri määruse vormis, mis võimaldaks paindlikumat terminoloogia ajakohastamist. Õigusi piiravad ja seadust selgitavad mõisted on vajalik defineerida seaduses.
5. Planeerimismenetluse läbiviimise tasustamine. Toetame vastava analüüsi läbiviimist. Tasu suurus peaks olema samas suurusjärgus riigilõivu ehitusloa menetluses, mis aga ei kata kogu planeeringu koostamise maksumust.
6. Maakonnaplaneeringud ja ÜRPTOP. Nõustume, et maakonnaplaneeringute koostamine ei ole olukorras, kus puuduvad neid koostavad ja ellu viivad maavalitsused, ajakohane. ÜRPTOPid on eeldatavalt otstarbekad ja vajalikud, samas tuleb terviklikult läbi mõelda üleriigilise planeeringu suuniste kohalikule omavalitsusele kohaldava planeeringute "vaheetapi" olemus. Osa- ja teemaplaneeringud ei pruugi riigi territooriumi täielikult katta, mistõttu vahetasand realiseerub vaid osade teemade ja piirkondade lõikes. See tähendab ka üleriigilise planeeringu ülesannete kohandamist, et need oleks piisavad üldplaneeringu koostamiseks aladel, kuhu ÜRPTOP ei ulatu.
7. Riigi poolt koostatavate planeeringutega kinnisomandile kitsenduste määramine. Teema vajab täpsemat analüüsi. Sisuliselt võib säte survestada riigi strateegilist tasandit laskuma detailplaneeringu täpsusastmesse ja muudab strateegilise planeerimise kinnistuomanikega otsesuhtluse vajaduse tõttu väga kohmakaks. Konkreetsest vajadusest tulenevate kitsenduste määramise roll on seni olnud riigi eriplaneeringul, millele seab piiri küll 5-aastane kehtivusaeg. Riigi osa- või teemaplaneeringute puhul võib kitsenduste seadmine osutada vajalikuks ja otstarbekaks, kuid eeldab selgemat arusaama, millised on pikaajalist maa "broneerimist" nõudvad ja õigustavad teemad.
8. REPi menetluse lühendamine. Et siiski säilitada planeerimisele omane avalikkuse teadlikkus ka erinevate asukohtade sobivusest, tuleks ruumianalüüsile lisada avalikul arutelul tutvustamise nõue. Sarnane nõue oli planeerimisseaduse varasemas versioonis, seotult olulise ruumilise mõjuga objektide (tolleaegne termini) planeerimisega. Alternatiivina tuleks kaaluda võimalust jätta lahtiseks, millisest REPi etapist võib loobuda, kas asukohavalikust või detailsest lahendusest, kuna see on seotud REPi iseloomuga. Mõned olulise ruumilise mõjuga ehitised omavad nii kindlaid asukohanõudeid, et õigustatud on asukohavaliku etapi ära jätmise. Mõne teise ehitise puhul on asukoha määramine kogu planeeringu sisu, sest detailne lahendus on suuresti standardiseeritud (nt tuulepargid).
9. Veekogu ehituskeeluvööndi vähendamise "lahtisidumine" planeerimisest. Teema vajab põhjalikku käsitlust. EKV vähendamise senine praktika üldplaneeringutes tekitab küsitavusi – omavalitsusel ei ole siin otsustusõigust, kuid otsuseid kaitsma peab siiski omavalitsus;

keskkonnaameti nõutav täpsusaste (hoonemahtude ja rajatiste täpse asukoha määramine üldplaneeringus) ei ole realistlik; vähendamise otsused vastuvõetud planeeringu alusel on aeganõudvad. Samas on EKV vähendamine väga oluliselt asustuse ruumilist arengut suunav, mistõttu on küsitav vähendamise lahendamine üksikotsustena väljaspool planeerimist. EKV kujunemine on lisaks looduskaitse eesmärkidele oluline ruumikujundaja eelkõige tiheasustusaladel, seetõttu võiks kaaluda planeerimisest "lahtisidumist" vaid hajaasustusega aladel. Arendaja taotluste alusel langetatavate keskkonnaameti otsuste puhul jääb KOV ruumilise arengu suunamisest kõrvale. Alte

10. ÜP lahendavate ülesannete kohustuslikkus. Praegune käsitus seab ülesannete täitmise KOV ruumilise arengu vajadustega – seega ongi KOVi põhjendatud otsus, mida ja kuidas lahendatakse. Riigipoolne otsus kohustuslike ülesannete osas viitab täiendavale tsentraliseerimisele. Nõustume, et ülesandeid on pigem liiga palju, osad neist kopeerivad määrustega seatud nõudeid (nt müranormid) või piirduvad realsuses seaduste ümberkirjutustega (nt maardlad ja kaevandamisest mõjutatud alad). Oluliseks tuleb pidada KOVi autonoomia säilitamist, sest ÜP on KOVi arengudokument ning kohaliku tasandi planeeringutes on tema otsustaja. Oleme seisukohal, et ÜP ülesanded tuleks seaduses ka väljakujunenud praktika põhjal seada prioriteetsuse järjekorda, liikudes nõ üldiselt üksikule (vt p 2).. Ka see on osaliselt kohapõhine, aga mingid teemad on kõikides KOVides primaarsemad kui teised ja need võiks olla loetus eespool: nn klassikalised ÜP teemad, mis üldjuhul prioriteedid ning seejärel kohapõhiselt varieeruvad teemad.

Peame siinkohal oluliseks rõhutada PlanS järelhindamise teemakohaseid tulemusi:

*Üldplaneeringu ülesannete nimekirja ülevaatamine ning omavalitsuse ruumilist arengut toetavaks sõnastamine; riiklike või regionaalsete teemade lahendamise surve vähendamine üldplaneeringute koostamisel.* Riigi ja regionaalsete huvide jaoks on eraldi planeeringuliigid. Riik tervikuna võiks ka rohkem planeeringuid koostada, mitte suunata omapoolseid teemasid ÜPdesse lahendamiseks (nt maantee kaitsevööndite muudatused, Tln-Tartu raudtee laiendamine jm – KOVid on riigile selles osas palju vastu tulnud, kuid nad on maksnud kallist hinda ÜP protsessi pikenemise näol).

11. KOV õigus avalike veekogude planeerimiseks. Nõustume muudatusega, vastav teema kerkis ka mereala planeeringu koostamise raames. Peame oluliseks rõhutada, et asjakohased muudatused tuleb viia ka teistesse õigusaktidesse, et õigused oleksid ka realiseeritavad.
12. KOV EP praegused menetlusnõuded ei võimalda piisavat ressursitõhusust. Nõustume, et eriplaneering planeeringuliigina ei ole tööriistana hästi toimunud. Teeme ettepaneku lisada ruumianalüüsile avaliku tutvustuse nõue, et tagada avalikkuse teadlikkus erinevate asukohtade eelistest ja kitsaskohtadest. Alternatiivina tuleks kaaluda võimalust jätta lahtiseks, millises KOV EP etapist võib loobuda, kas asukohavalikust või detailsest lahendusest, kuna see on seotud KOV EP iseloomuga. Mõned olulise ruumilise mõjuga ehitised omavad nii kindlaid asukohanõudeid, et õigustatud on asukohavaliku etapi ära jätmine. Mõne teise ehitise puhul on asukoha määramine kogu planeeringu sisu, sest detailne lahendus on suuresti standardiseeritud (nt tuulepargid).
13. DP loobumise tingimuste täpsustamine. Nõustume ettepanekuga.
14. DP-dele kehtivusaja seadmine. Nõustume ettepanekuga. Peame vajalikuks elluviimisega alustamise täpse definitsiooni sätestamist seadusega. Täiendavalt tuleks kaaluda kehtivusaja pikendamise regulatsiooni (kas 10 a on õigustatud), lähtudes ka riigikohtu asjakohasest tõlgendusest (<https://rikos.rik.ee/?asjaNr=3-20-2247/53>). Kaaluda tuleks, kas selline kord laieneks ka enne seaduse jõustumist kehtivatele detailplaneeringutele, kuna probleemsed on eelkõige väga vanad planeeringud. Mõistlik on sellisel juhul kehtetuks tunnistamine siduda vastuvasega üldplaneeringus antud ruumilise arengu põhimõtete ja suundumustega.

15. Sotsiaalse taristu kulude õiguslik regulatsioon. Nõustume ettepanekuga. Peame vajalikuks ka tehnilise taristu rajamise kulude õigusliku regulatsiooni kehtestamist.
16. Katastripiiride muutmisele väljaspool planeeringumenetlust õigusliku regulatsiooni kehtestamine. Nõustume ettepanekuga.

Lisaks peame vajalikuks järgnevate teemade lisamist väljatöötamise kavatsusele:

1. Termini "planeerija" sidumine kutsetunnistusega. Lähtudes teadmisest, et hetkel puudub Eestis terviklik ruumilise planeerimise õppekava, peame vajalikuks eemaldada määratlusest konkreetsed erialad ja piirduda planeerija kutsetunnistuse nõudega. Kutsetunnistus võimaldab planeerija planeeringute kvaliteeti tõsta ning ühtlustada planeerijate oskusteavet ja kujundada professioni.
2. Üleriigilise planeeringu roll vajab tugevdamist, et tagada riigi pika-ajalise ruumivaate elluviimine mitte ainult läbi järgnevate planeeringute, vaid ka valitsusasutuste ruumiotsuste. Otstarbekas on meie hinnangul muuta riigieelarve seadust, lisades üleriigilise planeeringu sarnaselt riigi pika-ajalise arengustrateegiaga (või sellega seostatult) strateegiliste arengudokumentide nimistusse. Samaaegselt tuleks kaaluda üleriigiliste planeerimissuuniste andmise muutmist vähem aega nõudvaks ja paindlikumaks tuginedes nt Taani kogemusele. Lisaks väärib (juriidilist) analüüsi üleriigilise planeeringu kehtestamine riigikogu, mitte vabariigi valituse poolt.
3. Planeerimisseaduse järelhindamise raames välja pakutud planeeringu kooskõlastamise etapis kolmandatelt isikutelt arvamuse küsimisest loobumine. Kooskõlastamise eesmärk on anda valitsusasutustele võimalus kontrollida planeeringu vastavust valdkondlikele õigusaktidele, kolmandate isikute arvamus ei ole samas kaalus.
4. Planeerimisseaduse järelhindamise raames välja pakutud ministeeriumis planeeringute heakskiitmise etapi ärajätmine. Heakskiitmise rolliks on tänasel päeval kujunenud planeeringu õiguspärasuse kontrollimine, mis ei tohiks olla ministeeriumi, vaid kohaliku omavalitsuse ülesanne. Nii võtab kohalik omavalitsus vastutuse planeerimisprotsessi ja planeeringu lahenduse sisulise kvaliteedi eest, olles ühtlasi juba praegu ka kohtus kohustatud planeeringut kaitsma. Heakskiidu protsess on sageli praktikas oluliselt aeganõudvam kui nt planeeringu vastuvõtmine ja avalikustamine ning selle sisuline vajadus on kaheldav. Heakskiitmise protsessi asemel võiks olla lepitusmenetlus, kus ministeerium erapooletu osapoolena kuulab ära arvestamata jäetud ettepanekute tegijad ning omavalitsuse. Madalama astme planeeringu vastavust kõrgemal asuvate planeeringutega (nt ÜP vastavus MPle ja ÜRPile) võiks ministeerium hinnata kooskõlastamise faasis - st ministeerium võiks lisada kooskõlastajate hulka.
5. Rohevõrgustiku ja metsade kaitsetingimuste seadmine.
  - a. Valminud on analüüs <https://keskkonnaportaal.ee/et/node/5873> millest järeldub, et õigusnormid ei toeta hetkel rohevõrgustiku käsitlust piisavalt, mistõttu ei peeta seatud kasutustingimustest piisaval määral kinni, ning tehakse ettepanek kogu rohevõrgustiku planeerimise praegune loogika üle vaadata. Eriti murettekitav on metsaseadusest tulenev regulatsioon (§ 231), mille kohaselt saab KOV planeeringuga seada piiranguid uuendusraie tegemisel raieliigile ning lageraie tegemisel langi suurusele ja raievanusele vaid kokkuleppel maaomanikuga. Planeeringuga kitsenduste seadmise eelduseks ei saa olla maaomaniku nõusolek. Samuti on eelnimetatud säte vastuolus PlanSiga, mis annab võimalused kehtestada omandiõiguse kitsendusi maaomaniku nõusolekuta (küll maaomaniku arvamus ära kuulates).

- b. Lahendamata on seaduse tasandil, kas ja kui palju saab KOV määrata riigi- ja eramemetsi KAH aladeks ja seada nendele kaitse- ja kasutustingimusi. Puhkemets on üks osa puhke- ja virgestusaladest, millelel saab PlanS kohaselt kitsendusi seada. Puhkemetsa mõiste võiks olla defineeritud seaduse tasandil.
6. Täpsustada tuleb üldplaneeringu ülevaatamise eesmärki. Hetkel jääb par 92.st mulje, et tegemist on lihtsalt aruandlusega, kuid sõnastatud peaks olema eesmärk ja tulemus, st kohustus ülevaatamise tulemuste alusel kaaluda, kas üldplaneering on endiselt asjakohane ja vajadusel algatada uus üldplaneering.

Eesti Planeerijate Ühing on jätkuvalt huvitatud seaduse muutmise protsessi kaasa rääkimisest. Palume meid edasise protsessiga kursis hoida.

Lugupidamisega,

Kaido Koppel, EPÜ juhatuse esimees

Pille Metspalu, EPÜ juhatuse liige