



Pr Heddy Klasen
Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi
ruumilise planeerimise osakond
Heddy.Klasen@agri.ee

Meie 13.09.2024

Käesolevaga esitame Eesti Planeerijate ühingu (EPÜ) seisukohad Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi välja töötatud planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõule. Eelnõud ja selle seletuskirja arutati EPÜ suveseminaril 12.-13.09 toimunud ühingu liikmete laiemal arutelul.

1. Eelnõu ja selle seletuskirja vajab veel olulist täiendamist ning eelnõul on puudu mõjude hindamine ja analüüs.

Eelnõu üldise eesmärgina on seletuskirjas sõnastatud planeerimismenetluste tõhustamine, taastuenergia kasutuselevõtule kaasaaitamine ning mõne sõnastusliku ebatäpsuse parandamine. EPÜ hinnangul läheb eelnõu püstitatud eesmärgist kaugemale ning muudab oluliselt täna kehtivat planeeringute süsteemi. Näiteks maakonnaplaneeringu kui pika vaatega strateegiline ruumivaade muudetakse kitsendusi seadvaks ehk sisuliselt maakonna tasandi detailplaneeringuks. See muudatus lööb segamini kehtiva planeeringute hierarhia. Lisaks sätestatakse üldplaneeringutele kohustuslike ülesannete lahendamine, mis on oma sisult sekkumine omavalitsuste planeerimisautonoomiasse. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringute regulatsiooni terviklik kaotamine mõjutab võrdselt nii üldplaneeringu kui ka detailplaneeringu tasandeid. Seosed nende liikide vahel seoses olulise ruumilise mõjuga ehitiste kavandamisega, samuti asemele tulev regulatsioon ja protsessi toimimine, on aga ebaselged ning vajavad eelnõus laiemat avamist.

Eelnõu seletuskirjas, peatükis 6 "Seaduse mõjud" on EPÜ-le esitatud versioonis märges "KOOSTAMISEL". Peame eelnõuga kavandatavate mastaapsete muudatuste tõttu hädavajalikuks eelnõule mõjude hindamise ja soovituslikult mõjude hindamise analüüsi läbiviimise. Selle käigus tuleb analüüsida nii kehtivat planeeringute hierarhiat, selle muutmise tähendust nii riigi tasandi planeeringutele kui ka nende seoste kohaliku tasandi planeeringutega, muudatusi omavalitsuste planeerimisautonoomias ning selle mõjusid omavalitsuste toimimisele ning planeerimispraktikale. Need teemad on täna eelnõus käsitlemata.

2. Eelnõu § 1 punktiga 14 täiendatakse planeerimisseaduse §-i 55 lõikega 2¹ ning sätestatakse, et kinnisomandile saab kitsendusi seada ka maakonnaplaneeringu alusel.

Maakonnaplaneeringule siduva iseloomu andmine tundub marginaalse muudatusena, kuid omab suurt mõju (vt eelmine punkt). Me mõistame soovi ka riigi tasandi planeeringute puhul anda neile siduvat iseloomu, et võimaldada pikaajaliste strateegiliste vaadete rakendumise võimalikkust ka



pikas vaates. Eelnõus välja pakutud lahendusega kaasneb aga strateegilise ja detailse tasandi segamini löömine ning seda läbi mõtlemata, mida see muudatus endaga praktikas kaasa toob.

Maakonnaplaneeringu koostamise puhul kaob nende strateegiline iseloom ning see asendub teemade detailse lahendamisega, mille koostaja on omavalitsuse asemel riik. Sisuliselt saab maakonnaplaneeringust maakonna tasandi detailplaneering, mis on vastuolus planeeringute hierarhiaga ning muudab maakonnaplaneeringute koostamise praktiliselt võimatuks - ülesannete lahendamise detailsus näiteks kogu Harju maakonna vaates viisil, mis annab neile kinnisomandi suhtes siduva iseloomu, tähendab aastatepikkust lahenduste joonistamist ning ennekõike koostööd (sh vaidlemist) eraomanikega. Kui maakonnaplaneeringus kehtestada kinnisomandile siduv lahendus võib see lisaks võimalustele luua ka takistusi. Kui näiteks riik otsustaks koostada mõne regiooni transpordivõrgustiku maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu ning selle käigus paika panna ka riigitee mahasõidud, võib ilmneda, et need ei ole projekteerimise vaatevinklist teostatavad või on strateegilise vaate elluviimisel vajadused muutunud (nt kui planeeringut või selle osa hakatakse ellu viima 10 aasta pärast). Selline praktika on käesoleval ajal ka olemas, kus maakonnaplaneeringus riigiteede lahendused erinevad oluliselt eelprojektides kavandatud lahendustest. Seega ilmneb selle muudatuse sisseviimisel nii koostamise kui ka elluviimisega seotud raskusi, mille tagajärjed on eelnõu koostamisel lõpuni läbi mõtlemata.

Täiendavalt ei ole eelnõus analüüsitud:

- Kes hakkab maakonnaplaneeringuid koostama? Kas maakonnaplaneeringute koostajaks on ministerium, loodav MARU või hoopis omavalitsusliidud?
- Mis täpselt on maakonnaplaneeringu täpsusaste ja kas see hõlmab kõiki maakonnaplaneeringuga käsitletavaid teemasid, kus hakatakse lähenema objektipõhiselt? Kas see on igakordselt koostaja otsustada?
- Kuidas on maakonnaplaneeringu projekteerimistingimuste andmise aluseks? Kuidas tekib kitsenduste seos näiteks rohevõrgustiku, juhtotstarbe või väärtuslike põllumajandusmaade osas? Märkime ka, et antud täiendus seaduses ei aita kaasa kiiremini ehitamise protsessi jõudmiseks vaid pigem tekitab segaduse mida, millisel tasandil ja millises täpsusastmes tuleb reguleerida.

Meie hinnangul muudab selline käsitlus oluliselt planeerimissüsteemi, mida ei ole põhjalikult analüüsitud ning muudatus annab vale sõnumi ka omavalitsustele, kuna sellega kommunikeerib riik omavalitsustele usaldamatust ning võtab neilt ära täiendavaid ülesandeid seoses planeerimisega, mis ei suurenda, vaid vastupidi vähendab, omavalitsuste planeerimisautonoomiat ning selle rakendamise oskust. Maakonnaplaneeringutele siduva iseloomu andmine ei aita kaasa omavalitsuste planeerimispädevuse suurenemisele ega ka planeerimises protsesside kiirenemisele.

3. Eelnõu § 1 punktiga 27 kehtestatakse üldplaneeringu koostamisel lahendatavate ülesannete kohustuslik loetelu. Meie hinnangul on tegemist ränga sekkumisega omavalitsuste planeerimisautonoomiasse, mis on eelnõus põhjendamata ja selgitamata ning mille mõjusid ei ole eelnõus analüüsitud.



EPÜ on varem planeerimisseaduse aruteludes välja toonud, et üldplaneeringute ülesannete loetelu on liialt pikk, mistõttu kaob nende koostamisel fookus ning seaduses täna välja pakutud valik on samuti põhjendamata. Fookuse tagasitoomiseks aga ei ole vaja seadusega sätestada kohustuslike ülesannete loetelu. Vaja on võimestada omavalitsusi mõtlema läbi üldplaneeringu koostamisel just oma omavalitsuse vajadused ning lahendamist vajavad teemad. See põhimõte on täna sätestatud PlanS § 75 lõikes 2, mille kohaselt üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete otsustamisel lähtutakse kohaliku omavalitsuse üksuse ruumilistest vajadustest ja planeeringu eesmärgist. Peame selle põhimõtte säilimist planeerimisseaduses oluliseks. Ning seda mitte ainult normitehniliselt vaid sisuliselt.

Täiendavalt on eelnõus selgitamata, miks on kohustuslikena valitud just need ülesanded. Lisaks välja toodud ülesannetele peame oluliseks omavalitsuse tasandil lahendada ka rohevõrgustiku asukoha ja toimimise tagamise meetmete määramist, miljöölade määramist, puhkealade määramist jmt. Miks ei ole eelnõu koostajad pidanud neid ülesandeid üldplaneeringute koostamisel oluliseks?

Palume eelnõu seletuskirjas ja mõjude analüüsis üldplaneeringu koostamisel kohustuslike ülesannete valikut põhjendada ja võimalusel see punkt seadusest eemaldada.

4. Eelnõu § 1 punktiga 24 täiendatakse § 75 lõiget 1 punktiga 5¹, millega lisatakse üldplaneeringu ülesannete loetellu kohaliku omavalitsuse territooriumiga piirnevate avalike veekogude üldiste kasutustingimuste seadmine. EPÜ tervitab omavalitsuste planeerimispädevuse laiendamise mõtet, mis on mereala planeeringu koostamisel arutelu all olnud pikka aega. Leiame aga taas, et selle muudatuse sisseviimine vajab eelnõus laiemat läbimõttlemist ning mõjude analüüsi ning paremat selgitamist seletuskirjas.

Kohustus määrata tingimused omavalitsuse piiriga piirnevale avalikule veekogule vajab ruumilise ulatuse määramist ja paremat sisustamist. Arvestada tuleks merealade planeeringute ja Pärnu jõe maakonnaplaneeringu kogemusega, mis näitasid, et veekeskkonnas ristuvad sageli erinevad riiklikud huvid, mille lahendamine kohalikul tasandil ei ole võimalik. Seega lisaks geograafilisele ulatusele, tuleb määratleda ka teemad, mille lahendamise pädevus on omavalitsus ning mille lahendamiseks on riigi pädevus. Mereala planeeringu elluviimise kava kohaselt peab selliste suunisteni jõudma 2027. aastal. Võimalus avalikke veekogusid planeerida ilma võimaluseta neid planeeringuid ellu viia, ei tundu omavalitsustele motiveeriva võimalusena, pigem tekitab segadust kui planeeringut juhib omavalitsus kuid elluviijaks on riik (lubasid menetleb ja väljastab TTJA).

Seadusest ei selgu KOV õigused ega sellega kaasnevad kohustused ja sama saab väita ka riigitasandi kohta.

5. Eelnõu § 1 punktiga 30 tunnistatakse kehtetuks kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu regulatsioon. EPÜ hinnangul on kohaliku omavalitsuse eriplaneeringust kui planeeringuliigist



loobumine põhjendatud, kuid selle muudatuse sisseviimisel tuleb eelnõus täiendavalt analüüsida ja selgitada või vajadusel eelnõud täiendada:

- Eelnõu kohaselt nähakse ORME ehitamiseks esitatava detailplaneeringu taotluse kohustusliku osana ette analüüs, mis kinnitaks ehitise asukoha sobivust ja välistavate tegurite puudumist. Analüüsi sisu reguleeritakse planeerimiseaduse rakendusaktis. Peame oluliseks käesolev rakendusakt koostada enne eelnõu kooskõlastusringile saatmist, kuna selle sobivusanalüüsi sisu on oluline läbi rääkida nendega, kes seda rakendama peavad hakkama - omavalitsustega. Omavalitsuse jaoks peab olema selge, mida antud analüüs sisaldama hakkab.
 - Lisada põhimõtte, et asukohavaliku avalikustamine peaks eelnema DP algatamisele. On oluline saada selgust ja suhelda avalikkusega, millises asukohas ORME ehitust kavandatakse. Vastasel juhul kaotab asukohavalik oma mõtte kuna DP algatatakse konkreetsele asukohale ja eeldatavale tegevusele ning avalikkuse argumenteeritud vastuseisu olemasolul tuleb algatada uus detailplaneering teisele asukohale ning protsess võib seetõttu põhjendamatult pikeneda kavandatava tegevuse elluviimiseks.
 - Selgitada tuleb täiendavalt ning hinnata seost üldplaneeringuga. Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et üldplaneeringus ORME asukoha kavandamine on soovituslik, kuid kui seda ei ole kavandatud, saab ORMEt kavandada läbi detailplaneeringu, vajadusel üldplaneeringut muutes. Seletuskirjast jääb mulje, et ORME kavandamine on alati üldplaneeringu muutmine, kui seda üldplaneeringus otseselt kavandatud ei ole, kuid meie hinnangul ei pea see alati nii olema. Kui näiteks üldplaneering ütleb, et taastuvenergia on teretulnud, kuid täpseid asukohti või tingimusi paika ei pane, siis kas tegu on üldplaneeringu muutmisega? Samuti jääb selgusetuks kui põhjalikult tuleks ORME objekte üldplaneeringus ette näha ja milliseid tingimusi juba üldplaneeringutes nende kavandamiseks seada.
 - Kuidas toimub elektriühenduste kavandamine, kui edaspidi kavandatakse ORME objekte, sh tuulepark, läbi detailplaneeringute? Täna ei ole praktikas harvad olukorrad, kus näiteks tuuleparki kavandatakse ühe omavalitsuse territooriumile, kuid ühenduspunkt asub teise omavalitsuse territooriumil. Kuidas toimub sellisel juhul elektriühenduste kavandamine?
 - Kas ORME objekte saab kavandada üldplaneeringu teemaplaneeringuna või osa üldplaneeringuna selliselt, et detailplaneeringu koostamise kohustust ei järgne?
6. Eelnõuga kavandatakse muudatusi planeeringute avalikustamisest teavitamise ajas ning loobutakse avalike arutelude kohustusest valla keskustes. EPÜ hinnangul on need vajalikud muudatused, kuna need ei oma praktikas (arvestades kui veebipõhiseks on avalikustamises osalemine muutunud) sisulist väärtust, kuid pikendavad planeeringute menetlust. Samas jääb ebaselgeks, miks on vajalik ka 5 päevane etteteatamisaeg planeeringu avalikustamise algusest. Meie hinnangul võiks avalikustamine alata materjalide üles riputamise ja teavituste väljasaatmisega, sest kui kohalikku elanikku teavitatakse avaliku väljapaneku algusest, on tal üldjuhul koheselt soov tutvuda avalikustatavate materjalidega. Ooteaeg materjalidega



tutvumiseks ja ettepanekute esitamiseks võib pigem mõjuda tervikuna avalikustamisel osalemisele negatiivsena kuna loetud info võib ununeda.

7. Vajalik on täpsustada ja eelnõu seletuskirjas pikemalt lahti kirjutada planeeringu elluviimise mõiste. Eelnõus on näitena toodud, et planeeringu elluviimiseks on näiteks ehitusloa või projekteerimistingimuste taotlemine. Mõistame, et planeeringu elluviimise mõiste on kirjeldatud planeeringu liikide üleselt, kuid siis peaksid olema näited ka planeeringu liikide ülesed. Näiteks ei ole kehtiva detailplaneeringu puhul vaja taotleda projekteerimistingimusi ning eeldatavalt on projekteerimistingimuste taotlemise näide toodud üldplaneeringu elluviimise näitena. Detailplaneeringute jaoks on väga oluline täpsustada, kas kehtiva planeeringu alusel katastriüksuste moodustamine on planeeringu elluviimine või mitte - kas elluviimine on maakorraldusliku toiminguna katastriüksuste moodustamine või servituudi seadmine (füüsiline keskkond ei muutu) või peab elluviimine olema toimunud füüsiliselt keskkonnas (rajatud teed, tehnovõrgud, haljastus, jm ehitus), mida nõ tagasi pöörata ei saa. Või piisab kui on sõlmitud projekteerimisleping ja alustatud projekteerimisega (näiteks olukorras kus ei ole vajalik maa-ala kruntimine). Mõiste käsitus mõjutab, kuidas käitatakse tulevikus detailplaneeringutega, mille 7 aastane kehtivusaeg hakkab täis saama. Oleme seisukohal, et detailplaneeringu üheks elluviimise tegevuseks on näiteks katastriüksuste moodustamine, servituutide seadmine, sest ilma nendeta ei saa teisi planeeritud tegevusi teha.

Teeme ettepaneku, et eelnõu seletuskirjas oleks iga planeeringu liigi kaupa toodud olulisemad elluviimise näited. Kaaluda võiks, kas eelnõus toodud planeeringu elluviimise näited on vajalikud, kui need ei ole planeeringu liikide ülesed või täiendada näidete loetelu erinevate võimalike käsitlustega, näiteks detailplaneeringu alusel katastriüksuste moodustamise näitega.

8. Eelnõu seletuskirjas on vajalik täpsustada, kas § 139 lõike 7 täiendusega kaotab detailplaneering kehtivuse automaatselt seitsme aasta möödumisel, kui planeeringut ei ole asunud ellu viima või on see kohaliku omavalitsuse kaalutluse aluseks. Täiendavalt peame vajalikuks selgitada:
- Kas kehtivuse pikendamine on ühekordne või võib pikendada korduvalt?
 - Millised on protseduurireed, kui hakkab saabuma DP kehtetuks tunnistamise aeg (teavitamine, PLANIS tegevused jms)?
 - Kui on hakatud ellu viima, kas hakatakse nõudma teatist KOV-ile (analoog ehitamise alustamise teatisele)? Kuidas teeb KOV kindlaks, et DP-d on asunud ellu viima kuna kogu info ei tarvitse jõuda KOV-ile ja kinnistute omanikud vahetuvad!
9. Eelnõu § 1 punktiga 2 täpsustatakse, et teatud juhtudel on planeeringu lisaks ka KSH eelhindang. Ühingu hinnangul jääb selgusetuks, miks seda on vajalik lisada kuna KSH mittealgatamisel piisab kui kirjutatakse põhjendused mittealgatamise kohta otsuses või võib lisada info planeeringu seletuskirja.



10. Ühing ei toeta nõuet lisada planeeringudokumentide hulka lepinguid kuna lepingud võivad muutuda elluviimise jooksul ja seetõttu võib jääda kehiv planeering aegunud infoga. Samuti võivad muutuda ajas nii huvitatud isikud kui ka elluviimise kokkulepped kuid see ei muuda planeeringu olemust ja sisu. Lisaks võivad sisaldada lepingud isikuandmeid, mida tuleb varjata. Vajadusel võib lisada seletuskirja kohustusliku osana, et tuleb kirjeldada elluviimiskavas sõlmitud kokkuleppeid ja tingimusi.

11. Maakonna- ja üldplaneeringu osas tuleks seletuskirjas täiendavalt selgitada, millises osas on antud planeeringuliigid kitsenduste määramise aluseks. Lisaks tuleks selgitada, kas tingimus on kitsendus kuna tingimused ja kitsendused on erinevalt mõistetavad. Kas tingimused ja kitsendused on seaduse mõistes piirangute kogum või tingimused on siiski võimaluste andmine ja kitsendused on piirangud?

Kokkuvõtvalt on EPÜ hinnangul koostööks esitatud planeerimisseaduse eelnõu veel väga toores ning vajab olulisemalt enam läbimõtlemit, analüüsi ja mõjude hindamist. Eelkõige on oluline lisada täiendusi ja selgitusi eelnõu seletuskirja. Peame oluliseks, et eelnõu täiendamisel teeks ministerium täiendavat koostööd erialaliitudega, sh EPÜ-ga. Oleme omalt poolt huvitatud ja valmis täiendavateks koostumisteks, aruteludeks ja seisukohtade esitamiseks.

Lugupidamisega
/allkirjastatud digitaalselt/

Kaie Enno
Eesti Planeerijate Ühing
Juhatuse esimees