



Lp Piret Hartman
Regionaal- ja põllumajandusminister
piret.hartman@agri.ee; info@agri.ee

Teie: 07.08.2024
Meie: 09.09.2024 A26/025

Erkki Keldo
Majandus- ja tööstusminister
info@mkm.ee

arhliit.ee

Planeerimisseaduse muutmise eelnõu

Lugupeetud minister

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on ette valmistanud planeerimisseaduse (PlanS) ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse (EHSRS) muutmise seaduse eelnõu ning eelnõu seletuskirja. Seaduste muutmise eesmärk on seaduse ligikaudu kaheksa aastase kehtimisaja jooksul ilmnunud õiguslike, praktiliste ning kohtupraktika pinnalt tõusetunud probleemide lahendamine. Eesti Arhitektide Liidul (EAL) on hea meel, et planeerimisvaldkonnas tegutsevaid ruumipädevusega spetsialiste koondavad erialaliidud olid kaastatud seaduse eelnõu koostamise seaduse väljatöötamiskava (VTK) staadiumis.

Edastades VTK-le oma kirjalikud ettepanekud, väljendas EAL seisukohta, et seadusandlus peab selgelt ja ühemõtteliselt esindama ning edastama riigi ootusi tugeva, terve, haritud ja kultuuriteadliku ühiskonna kujundamisel ning PlanS-i kontekstis saab sõnumiks olla vaid kvaliteetse ruumiloome tulemusena loodud kõrgetasemeline elukeskkond, millele igal eestimaalasel on vääramatu õigus.

VTK-s välja toodud probleemide käsitus ei tohi jääda pelgalt protsessi- ja õigusnorme käsitlevateks. Sellisena oleks need seotud kvaliteetse elu- ja ehitatud keskkonnaga ainult kaudselt. Ruumiloome ja elukeskkonna kvaliteedi seisukohalt näeb EAL kehtiva PlanS-i puhul olulisema probleemina teostatavate planeeringute madalat taset, mis vormistatuna kohaliku omavalitsuse tahteks ei loo võimalusi hea ruumi tekkeks.

Seatud eesmärkide ellu viimiseks parimal viisil tuleb VTK-s tõstatatud probleemid seadusesse kirjutada üksteisega seostatult, et rakendamisel suunaks seadus järjepidevalt osapooli senisest oluliselt kvaliteetsemale ruumiloomele.

Seetõttu oli EALi esmaseks ettepanekuks luua konkreetsete seadusemuudatuste väljatöötamiseks töögrupp ruumiloome pädevusega spetsialistidest ning kaasata töögrupi koosseisu vähemalt kolmeliikmeline EALi esindus. Sellise töögrupi kaasamine oleks pakkunud võimalust hinnata fookusgruppide tagasisidet ja seadusemuudatuste ettepanekuid koosmõjus, lähtudes valdkonna ekspertide praktilisest kogemustest nii planeeringute koostamisel kui ka hilisemal elluviimisel. On kahetsusväärne, et ministeerium ei pidanud töögrupi loomist vajalikuks, mille tulemuseks on teatud järjepidevuse puudumine seaduse eelnõus toodud muudatusettepanekute koostoimes. See omakorda tingib, et seaduse muutmise eesmärk täidetakse vaid osaliselt.

EAL toetab seaduse muutmise ettepanekuid, mille eesmärgiks on parandada üldist arusaamist kvaliteetse ruumiloome vajalikkusest ja olulisusest planeerimisel. Sellisteks muudatusteks on näiteks seaduse eelnõu paragrahvi 1 punktides 7 esitatud ettepanek, mis seob planeerimisele rakenduva elukeskkonna parendamise põhimõtte kvaliteetse ruumi aluspõhimõtetega, punktis 11 esitatud ettepanek, mis lisab otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõttele elukeskkonna kliimaga kohandamise kohustuse ning punktis 12 esitatud ettepanek, milles rõhutatakse, et üleriigilise planeeringu eesmärk on Eesti strateegiliste sihtide elluviimiseks tervikliku ruumilahenduse kavandamine. Samuti on oluline punktis 25 esitatud ettepanek, millega antakse kohalikele omavalitsustele õigus omavalitsuse territooriumiga külgnevate avalike veekogudele üldiste kasutustingimuste määramiseks ning sisuliselt lõpetatakse absurdne praktika, mis tervikliku

ruumilahenduse võimaldamise asemel seadis üldplaneeringute koostamisel planeeritava ala piiriks avaliku veekogu kalda- või rannajoone.

EALi VTK-le esitatud seisukohtadega on kooskõlas ka punktis 43 esitatud ettepanek, millega määratakse detailplaneeringule 7-aastane kehtivusaeg ning punktis 43 esitatud ettepanek, mis annab kohalikule omavalitsusele selgema aluse ajakohasuse kaotanud detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisele. Nende muudatustega luuakse eeldused, et tulevikus jääb järjest vähemaks või ei eksisteeri sootuks kehtivaid detailplaneeringuid, mis ei vasta ajakohastele ruumikvaliteedi tasemele. Ühtlasi motiveerib regulatsioon huvitatud isikuid ka planeeringuid ellu viima, mis on tervitatav nii menetlusele kulutatud ressursi kui elukeskkonna arengut silmas pidades. Selles kontekstis on oluline ka punktis 5 esitatud ettepanek, mis täpsustab planeeringu elluviimise mõistet. EALi ettepanek punkti 43 täpsustamiseks on toodud allpool.

EAL toetab ka punktis 14 esitatud ettepanekut, millega sätestatakse, et maakonnaplaneering on üldplaneeringu puudumisel detailplaneeringute koostamise ja projekteerimistingimuste aluseks ning punktides 15 ja 16 esitatud ettepanekuid, mis käsitlevad maakonnaplaneeringut kitsendusi seadva planeeringuliigina. See seab riigi tasandi planeeringule senisest suurema rolli ja vastutuse ruumikvaliteedi tingimuste määramisel, millest tuleb kohaliku omavalitsuse planeeringute koostamisel lähtuda.

Samuti peab EAL mõistlikuks ja põhjendatuks punktis 31 esitatud ettepanekut, millega kaotatakse kohaliku omavalitsuse eriplaneering iseseisva planeeringuliigina.

Oma ettepanekutes pidasime vajalikuks seaduses selgemalt välja tuua ootused planeeringute koostamise kestusele läbipaistvusele ning bürokraatia vähendamisel. Seaduse eelnõu sisaldab küll näiteks ettepanekut vähendada detailplaneeringute koostamiseks ettenähtud aega 3 aastalt 2,5 aastani, aga olukorras, kus planeeringute menetluse keskmine aeg ületab sageli oluliselt 3 aastat on tegu pigem kosmeetilise muudatusega, millel puudub tegelik mõju planeeringute menetlusele. Täiesti käsitlemata on jäetud levinud halduspraktika, mille puhul detailplaneeringu koostamise algatamisele eelneb pikk ja koormav menetlus, mida ei arvestata planeeringu koostamise aja sisse. Samas kaasnevad sellise praktika olulised kulud huvitatud isikule.

Üheks asjakohaseks meetmeks on seaduse eelnõu 1. paragrahvi punktis 21 esitatud ettepanek, mille kohaselt kaotatakse maakonnaplaneeringute puhul menetlustoiminguna planeeringu vastuvõtmine. Seejuures on seaduse eelnõu seletuskirjas toodud argumendid igati arusaadavad ja põhjendatud. Samas kehtiksid need argumendid samaväärselt ka teiste planeeringuliikide puhul. Seega jääb arusaamatuks, miks ei ole esitatud ettepanekut ka üldplaneeringu ja detailplaneeringu puhul planeeringu vastuvõtmisest loobumist. Kohtumisel erialaliitude esindajatega viidati kohalike omavalitsuste tagasisidele, mille kohaselt planeeringu vastuvõtmine on menetlustoiming, mis tagab volikogu liikmete osalemise planeerimisprotsessis. Ainult sellisele põhjendusele tuginedes loobuda mõistlikust seaduseparandusest ei ole EALi arvates kooskõlas seaduse muutmise eesmärgiga ega kaitseks seejuures ühegi huvigrupi huve ja õigusi. Esiteks eelneb tänases menetluses planeeringu vastuvõtmine planeeringu avalikule väljapanekule ja selle tulemuste avalikule arutelule. See tähendab, et kui ka tegelikult toimuks volikogu liikmete sisuline osalemine planeeringute koostamises ainult planeeringu vastuvõtmise faasis, siis toimuks see enne seda, kui volikogu liikmetel oleks võimalik teada saada, kuidas suhtuvad planeeringu lahendusse kogukonna esindajad, keda nad volikogus esindavad. Teiseks on omavalitsuste esindajad läbivalt rõhutanud vajadust tagada kohalike omavalitsuste autonoomia omavalitsuse tasandi planeeringute koostamisel. Seadus, milles riik seab planeeringu menetlusele kohalikule omavalitsusele rangemad nõuded (näiteks kohustades volikogu arutama planeeringulahendust mingil kindlal ajahetkel ja otsustama selle sobivuse üle ilma avalikkust lõplikult ära kuulamata) kui iseendale, ei ole kindlasti selle põhimõttega kooskõlas.

Seaduse eelnõus on täiesti arvestamata EALi ettepanekuga siduda planeerija mõiste PlanS-is kutseseaduse kohase kutsesüsteemiga, et planeeringu koostajal või planeeringu koostamist juhtival spetsialistil (planeerijal) oleks kvalifikatsiooni tõendav vastav kutse. Oleme jätkuvalt

kateoorilisel seisukohal, et ruumiline planeerimine on väga vastusrikas valdkond, mis loodava elukeskkonna kvaliteedi kaudu puudutab iga eestimaalast. Me ei nõustu väitega, et kutsenõue ehitusprojekti koostamiseks ja planeeringu koostamiseks on olemuslikult erinevad, sest ühel juhul on tegemist kõrgema ohuriskiga valdkonnaga. Ka ebapädevalt koostatud planeerimislahendusel võib olla otsene mõju inimeste heolule, turvalisusele ja tervisele. Ainuüksi planeeringu koostamise käigus asjakohaste mõjude hindamisel ja huvide tasakaalustamisel tehtud vead võivad omada olulist mõju nii üksikisikule kui ühiskonnale tervikuna, puudutades nii elukeskkonna kvaliteeti kui ka näiteks sotsiaalset toimetulekut või ettevõtluse konkurentsivõimet. Seetõttu peab olema planeerijal ruumiloomelane haridus ja töökogemus, mis võimaldab tal koostada kaalutletud ja kõrgetasemelise ruumilahendusega planeeringuid. Täna hinnatakse ruumilise planeerimise alaseid oskusi ja kogemust arhitekti, maastikuarhitekti ja ruumilise keskkonna planeerija kutseid väljastades. EAL ei pea vajalikuks kvalifitseeritud planeerijate koondamist ühe kutsevaldkonna alla, sest näiteks arhitektuuri valdkonnas on projekteerimis- ja planeerimisalased kompetentsid sedavõrd spetsiifiliselt põimunud, et ei ole otstarbekas ja mõistlik mõlemale eraldi kutset taotleda. Samas peab EAL oluliseks, et planeerija kvalifikatsiooni kinnitav kutse toetuks tugevale haridusbaasile, mille õppekavades oleks ruumilised teoreetilised ja praktilised teadmised ja oskused valdavad. Nende hulka kuulub:

- oskused, mis võimaldavad siduda linnalisi arhitektuurseid objekte (hooned ja rajatised; teed ja tänavad; rohevööndid ja haljasalad jne) ja tehnoarajatisi suuremate planeerimisühikutega: kvartalid, linnaosad, linnad ja linnaregioonid;
- teadmised, kuidas erineva tasemega planeerimispõhimõtted mõjutavad omaenda struktuurist lähtudes linnalisi arhitektuurseid objekte;
- teadmised linnade ja linnavõrgustike kultuurilisest ja sotsiaalsest taustast: ajalooline osa – linnaehituse ja arhitektuuri ajalugu; sotsiaalne osa – demograafiliste ja sotsiaalsete protsesside ajalugu ja kaasaegsed käsitlused;
- teadmised linnade kultuurilisest keerukusest: arhitektuuri, kunsti ja disaini koosmõju; kaasaegsed linnaplaneerimise teooriad ja hüpoteesid ning käsitlused ruumifilosoofiast;
- oskused mõista ja kasutada loominguiliselt ruumi kompositsioonilist ülesehitust.

Nii näiteks on Eesti Kunstiakadeemias eriala „Arhitektuur ja linnaplaneerimine“, mille 300 ainepunktist on otseselt või kaudselt planeerimisproblemaatikaga seotud ca 180 ainepunkti.

Ühe argumendina on välja toodud, et ruumilise keskkonna planeerija, tase 7 kutsestandardis on seatud hariduslikuks lävendiks ükskõik millise eriala magistrikraadi olemasolu, mistõttu hinnatakse planeerimisalaseid kompetentse ainult praktilise kogemuse alusel. Kuna ruumilise keskkonna planeerija kutsealal puuduvad ka erinevad tasemed (vrld: diplomeeritud arhitekt, tase 7; volitatud arhitekt, tase 7; volitatud arhitekt – ekspert, tase 8), siis on keeruline hinnata ka planeerija arengut praktiliste oskuste ja kogemuse omandamisel pikema aja vältel. Seetõttu on vajalik, et ülikoolide juures töötataks välja kohalikele ootustele ja tingimustele vastavad õppekavad ruumilise keskkonna planeerijate koolitamiseks. Siiski nõuab tänane kutsesüsteem kutse taotlejalt erialaste teoreetiliste ja praktiliste pädevuste tõendamist ning kutse andjalt nende hindamist. Sellega tagatakse, et kutse omandanud planeerija on läbinud seadusekohase atesteerimise ning planeeringu koostamisest huvitatud isik saab sellele tuginedes eeldada, et teda planeeringu koostamisse kaasates saab ta teenusena pädeva ja kvaliteetse ruumilahenduse.

Eeltoodud arvestades esitab EAL järgmised ettepanekud planeerimisseaduse ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu täiendamiseks:

- 1. paragrahvi 4 lõikest 5 jäetakse välja sõnad „asjakohase eriala kõrgharidusega ja piisava töökogemusega või“;**

Lisaks eespool toodud põhjendustele puudub planeeringu korraldajal üldjuhul pädevus hinnata, kas planeeringu koostajal on piisav töökogemus, seevastu kutse olemasolu on riiklikust registrist kontrollitav.

2. paragrahvi 6 punkti 10 sõnastust muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:
„10) planeerija on arhitekti või maastikuarhitekti vastutava spetsialisti taseme kutsetunnistusega isik või isik, kellele on antud ruumilise keskkonna planeerija kutse;“;
3. paragrahv 86 tunnistatakse kehtetuks;
4. paragrahvi 87 lõike 1 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:
„(1) Pärast üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kooskõlastamist ja arvamuste alusel vajalike muudatuste tegemist korraldab üldplaneeringu koostamise korraldaja selle avaliku väljapaneku.“;
5. paragrahv 134 tunnistatakse kehtetuks;
6. paragrahvi 135 lõike 1 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:
„(1) Pärast detailplaneeringu kooskõlastamist ja arvamuste alusel vajalike muudatuste tegemist korraldab üldplaneeringu koostamise korraldaja vähemalt ühe detailplaneeringu avaliku väljapaneku.“;
7. paragrahvi 140 lõiget 1 täiendatakse punktidega 3 ja 4 järgmises sõnastuses:
„3) peale detailplaneeringu kehtestamist on ilmnunud asjaolud, näiteks vastuolu riikliku strateegiaga, mis välistavad planeeringu elluviimise tulevikus;
4) muul avalikul huvil põhineval põhjusel.“ ;

8. planeerimise põhimõtete hulka lisatakse (näiteks uus §12¹) vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtte, sarnaselt näiteks haldusmenetluse seaduse § 5 või õiguskantsleri seaduse § 20.

Tegu on väga üldise, olulise ja väärtusliku aluspõhimõttega, mis olemuselt on seni ka planeerimises kehtinud, kuid praeguses kontekstis väärib see planeeringute jaoks eraldi sisustamist. Järjest digitaliseeruvad ja vorminõudeid rõhutavas ühiskonnas muutub see ülereguleerimist tasakaalustav põhimõtte planeeringutes järjest vajalikumaks. Iga sisulise ja ruumilise mõtte ning tegeliku eesmärgi väljendamise võimaldamine, ühtlasi eesmärgipärase vormi lubamine on muutumas maailmas planeeringutele uute lähenemisviiside leidmiseks ja katsetamiseks lausa vajalik. Seadus peab neid vabadusi väärtustama, vastasel juhul võib planeerimises kergesti kujuneda vorm sisust tähtsamaks, mis viib planeerimisseaduse mõtte devalveerumiseni.

Näiteks kui eelnõu punkt 4 põhjal hakatakse määrusega reguleerima juhtaotstarbeid ja sihtotstarbeid, siis oleks see seaduse põhimõtte aluseks, et määrus peab jätma ka võimaluse haldusorganil vajadusel ise juhtotstarbe sisu defineerida. Sõnastuse paragrahvile pakume nii:

„§12¹Planeerimise vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtte
Planeeringute ning menetlustoimingute vormi ja muud üksikasjad määrab planeeringu koostamise korraldaja kaalutusõiguse alusel, kui seadus ei sätesta teisiti. Planeering vormistatakse ruumilahenduse terviklikkuse eesmärgist lähtudes ja sellele vastavas üldistusastmes ning seda menetletakse eesmärgipäraselt, efektiivselt ja võimalikult lihtsalt, vältides üleliigseid ebameeldivusi isikutele.“

9. Lisatakse punkt kehtiva seaduse §125 lg 1¹ tühistamiseks.

See lõige loob rohkem segadust kui selgust. Näiteks välistab see keldrita hoone juurdeehitise maa-alused abiruumid, millest ei peaks sõltuma detailplaneeringu vajadus. Leiame, et nn. 33% reegli tõlgendamisel ja rakendamisel on nii palju erinevatest hoonetest tulenevaid erijuhtumeid, et seda ei saagi täpselt reguleerida ning see peaks olema igakordselt omavalitsuse sisuline (ruumist, ehitisest ja olukorrast lähtuv) kaalutusotsus.



EAL peab vajalikuks riikliku strateegia nimetamist ühe alusena, mis võib tingida detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise. Alternatiivina võib selgituse lisada ka seaduse eelnõu seletuskirja.

Kokkuvõtvalt toetab EAL PlanS-i muutmist viisil, mis seab prioriteediks elukeskkonna parendamise kvaliteetse ruumiloome abil, väärtustab planeerijat kui ruumiloomealase kompetentsiga haritud ja kogunud spetsialisti, kohustab planeeringu koostamise korraldajat (riik, KOV) menetlema planeeringuid tõhusalt ja eesmärgipäraselt ning suunab kõiki osapooli ühiselt pingutama professionaalsemate planeeringute nimel, mille elluviimisel paraneks meie elukeskkonna kvaliteet.

Lugupidamisega

/digitaalselt allkirjastatud/

Aet Ader
Eesti Arhitektide Liit
president