Eesti Ehitusettevõtjate Liit

Erkki Keldo

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 21.04.2025

**Ettepanek ehitustegevuseks vajalike planeerimisprotsesside lihtsustamiseks ja PlanS vastavate sätete muutmise menetluse algatamiseks**

Austatud minister

Eesti Ehitusettevõtjate Liit (edaspidi **Liit**) pöördub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi **MKM**) poole seoses asjaoluga, et ehitustegevuseks vajalike planeerimismenetluste regulatsioonid on ajale jalgu jäänud ning toonud kaasa ja süvendavad olukorda, kus kohalikud omavalitsused (edaspidi **KOV**) rikuvad süsteemselt seaduses ettenähtud menetlustähtaegasid, mistõttu on ehitus- ja kinnisvaraarendusega tegelevad ettevõtted sattunud äärmiselt keerulisse ja eelkõige etteprognoosimatusse olukorda – kas, millal ja mil viisil kavandatud ehitus- ja arendustegevust läbi saab viia. Selle tulemusena on järjest rohkem ehitus- ja kinnisvaraarendustega tegelevaid ettevõtteid jaganud või lähiajal jagamas ümber oma turgu – tõmbamas tegevusi Eesti Vabariigis koomale samal ajal laiendamas neid Eesti Vabariigist põhja, läände ja lõunasse jäävates riikides. Selleks, et see olukord lõppeks ning Eesti Vabariigi konkurentsivõime taastuks, on vajalik siinseid regulatsioone reformida – vähendada oluliselt bürokraatiat muutes planeerimismenetlused lihtsamaks, kiiremaks ja läbipaistvamaks.

Liit on kaardistanud olulisimad kitsaskohad, mis planeerimisõiguses uut põhimõttelist lähenemist vajavad:

1. Detailplaneeringute koostamise kohustus on ebamõistlikult laiaulatuslik (PlanS § 125 lg 1) - ehitusloa kohustuslike ehitise püstitamisel või üle 33% laiendamisel linnades kui asustusüksustes, alevites ja alevikes ning nendega piirnevas avalikus veekogus. Detailplaneeringu koostamise kohustus tuleb lahti siduda formaalsest asukohast – linnast, alevist või alevikust – ja siduda ära sisulise asukohaga – detailplaneeringu koostamise kohustuse määramisel tuleb lähtuda asukohast kitsamas tähenduses ehk kui detailplaneeringu koostamine on põhjendatud näiteks lähtuvalt konkreetse piirkonna olemusest – linnaehituslikult oluline, kõrgendatud tähelepanu vajav asukoht, piirkonna hoonestuslaadist eristuv lahendus vms;
2. Need piirkonnad, kus detailplaneeringu koostamise kohustus on sisuliselt põhjendatud, tuleb ära määrata üldplaneeringus (PlanS § 75 lg 1 p 26). Üldplaneeringu vastav regulatsioon (PlanS § 75 lg 1 p 26) on täna põhimõtteliselt kehtiv, kuid seda rakendatakse lähtuvalt PlanS § 125 lg 1 üldpõhimõttest (kohustuslik linnades, alevites ja alevikes) ning lisaks sellele määratakse üldplaneeringuga täiendavaid detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid ka väljaspool linnu, aleveid ja alevikke;
3. See omakorda toob kaasa selle, et detailplaneeringu koostamise kohustus on üldreegel, mitte aga erand. Liidu hinnangul tuleb viia läbi **põhimõtteline muudatus - detailplaneeringu koostamise kohustus viia erandiks ehk detailplaneeringu koostamist nõuda vaid juhul, kui see on sisuliselt põhjendatud** (eelnevad selgitused). **Reegliks peaks saama üldplaneeringu alusel projekteerimistingimuste andmine** (PlanS § 74 lg 5);
4. Selleks, et jõuda eelnevalt kirjeldatud põhimõttelise suunamuutuseni, mis toob kaasa olulise bürokraatia vähenemise, on oluline, et üldplaneeringud vastaks seadusele – üldplaneering peab määrama projekteerimistingimuste koostamiseks maa-alade sisulised kasutus ja ehitustingimused (PlanS § 75 lg 1 p 18) ja määrama detailplaneeringu koostamise kohustuse sisuliselt (PlanS § 75 lg 1 p 26) ehk mitte formaalse asukoha vaid sisulise ja põhjendatud asukoha järgi (eelnevad selgitused);
5. Probleem, mis vajab riigi poolset jõulist sekkumist, on KOV-ide suutmatus menetleda ja kehtestada seadusega (antud juhul siis (PlanS § 75 lg 1 p 18)) kooskõlas olevaid üldplaneeringuid. On üldteada, et paljude KOV-ide üldplaneeringud on aegunud[[1]](#footnote-1) ja ei vasta kehtivale seadusele (kõik eelnevalt viidatud sätted). Isegi Tallinna linnas on jätkuvalt linnaosasid, kus kehtib 2001.a kehtestatud üldplaneering. Sel ajal (kuni 31.12.2002) kehtinud seaduse järgi oli üldplaneeringu ülesandeks olla aluseks detailplaneeringutele ja hajaasustuses maakorraldusele (§ 8 lg 5). Teisisõnu üldplaneeringu üldistusaste oli selline, et see ei võimaldanud projekteerimistingimuste väljastamist. 01.01.2023 jõustunud (kehtis kuni 30.06.2015) planeerimisseadus tõi küll sisse, et üldplaneering võib olla detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel projekteerimistingimuste andmise aluseks (§ 8 lg 7), kuid ei reguleerinud millised ehituslikud tingimused tuleb üldplaneeringuga määrata (§ 8 lg 1 p 3). Seetõttu ei sisalda perioodil 01.01.2003 kuni 30.06.2015 kehtestatud üldplaneeringud reeglina piisavaid andmeid selleks, et nende alusel oleks võimalik projekteerimistingimusi täna väljastada. 01.07.2015 jõustund planeerimisseadus annab küll täpsema loetelu ja sätestab üldplaneeringu selge ülesandena ära projekteerimistingimuste aluseks vajalike kasutus- ja ehitustingimuste määramise (PlanS § 75 lg 1 p 18), kuid KOV-e, kes oleks peale 01.07.2015 seadusemuudatust üldplaneeringu menetluse algatanud ja selle ka tänaseks kehtestada jõudnud, ei ole just palju. See on oluline probleem, mis vajab jõulist sekkumist (ja see on otseses vastuolus seadusega (sh ETHS § 141 lg 11));
6. KOV-ides aga, kus on kehtestatud juba ajakohane üldplaneering, mis vastab kehtivale seadusele (PlanS § 75 lg 1 p 18), kaob ära menetluste kordamise vajadus – menetleda detailplaneeringuid ehitusõiguse määramiseks olukorras, kus projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad ehituslikud tingimused on üldplaneeringus juba määratud (vt ka alljärgnev üleminekuaja regulatsiooni ettepanek).

Seega näeb Liit olulise bürokraatia vähendamise võimalusena ja Eesti Vabariigi kui majanduskeskkonna usaldusväärsuse ja konkurentsivõime tõstmise võimalusena seda, kui detailplaneeringu koostamise kohustus seotakse ära sisulise mitte formaalse vajadusega ja riik rakendaks kiireid ja tõhusaid meetmeid selleks, et KOV-id oleks kaetud ajakohaste üldplaneeringutega.

Eeltoodust lähtuvalt teeb Liit ettepaneku algatada PlanS muudatus ja muuta senist, ajale jalgu jäänud praktikat ning:

1. Siduda detailplaneeringute koostamise kohustus lahti formaalsest - linnas, alevis või alevikus - asukoha põhimõttest (PlanS § 125 lg 1). Detailplaneeringu koostamise põhjendatud vajadus ja kohustus tuleb määrata üldplaneeringus (PlanS § 75 lg 1 p 26) ja seda lähtudes sisuliselt objektiivsetest kriteeriumitest – oluline asukoht, oluline mõju väljakujunenud hoonestuslaadile jne[[2]](#footnote-2);
2. Töötada välja tõhusad järelevalve- ja sunniinstrumendid selleks, et suunata KOV-e menetlema ja kehtestama ajakohaseid, sh seadusega kooskõlalisi (PlanS § 75 lg 1 p 18) üldplaneeringuid, mis võimaldaks muuta senist ebamõistlikku ja ebaproportsionaalselt koormavat praktikat, kus reeglina tuleb ehitusprojekti koostamiseks viia läbi detailplaneeringu menetlus, praktikaks, kus reeglina saab üldplaneeringu alusel ehitusprojekti koostamiseks anda projekteerimistingimused.

Liit mõistab, et PlanS muutmine võtab aega ja aega võtab ka KOV-ide üldplaneeringute ajakohastamine – ent Liit rõhutab, Eesti Vabariigi ettevõtluskliima parandamiseks ja konkurentsivõime suurendamiseks tuleb neid muudatusi menetleda viivitusteta.

Üleminekuajaks pakub Liit välja kohe ka vaheregulatsiooni, mille alusel saaks juba vähemalt nendes KOV-ides, kus kehtivad üldplaneeringud, mis reguleerivad kasutus- ja ehitustingimusi projekteerimistingimuste andmiseks vajaliku detailsusega, bürokraatiat vähendada. Selleks tuleb koheselt algatada ja viivitusteta menetleda PlanS § 125 lg 5 muudatust. Hetkel kehtiv PlanS § 125 lg 5 lubab detailplaneeringu koostamise kohustuse korral erandkorras detailplaneeringu koostamise kohustuse asemel anda projekteerimistingimused, kuid seda vaid **ühe krundi** ja **ühe hoone** puhul. Liidu hinnangul on selline piirang olukorras, kus kehtiv üldplaneering annab ette nõutud täpsusega kasutus- ja ehitustingimused projekteerimistingimuste andmiseks, ebavajalik ja põhjendamatu. KOV-ides, kus on juba ajakohased üldplaneeringud, tuleks PlanS § 125 lg 5 rakendusala **laiendada ühelt krundilt laiematele aladele, millele on üldplaneeringus vajalikud kasutus- ja ehitustingimused projekteerimistingimuste andmiseks määratud**. Sellest lähtuvalt teeb Liit ettepaneku sõnastada PlanS § 125 lg 5 laiemalt: *Kohaliku omavalitsuse üksus võib lubada detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringut koostamata püstitada või laiendada projekteerimistingimuste alusel olemasoleva hoonestuse vahele jäävale alale hooneid ja neid teenindavaid rajatisi ning moodustada selleks maakorralduslikult uusi krunte, kui:*

*1) need sobituvad mahuliselt ja otstarbelt piirkonna väljakujunenud keskkonda, arvestades sealhulgas piirkonna hoonestuslaadi;*

*2) üldplaneeringus on määratud vastava ala üldised kasutus- ja ehitustingimused, sealhulgas projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused, ning ehitise püstitamine või laiendamine ei ole vastuolus ka üldplaneeringus määratud muude tingimusteg*a.

Lisaks eelnevale on üldteada, et detailplaneeringute menetluste viibimise põhjuseks on muu hulgas ka asjaolu, et KOV-id annavad PlanS § 126 lg 1 sätestatud detailplaneeringu ülesannetele oluliselt laiema sisu, kui see on seaduse mõte. Näiteks on pigem tavapärane, et:

1. PlanS § 126 lg 1 p-des 5 ja 6 sätestatud ülesannete lahendamise raames nõuavad omavalitsused, et detailplaneeringus määrataks ära näiteks hoonete rõdude ehituslikud tingimused („*rõdud peavad olema klaasitud/klaasimata, hoone välispiirdest väljaulatuvad või sissepoole jäävad*“);
2. PlanS § 126 lg 1 p 7 all, millised peavad olema kõnniteed (*„äärekiviga või ilma ja äärekivi korral äärekivi kõrgus“*);
3. Plans § 126 lg 1 p 8 all, mis liiki kõrghaljastust on lubatud istutada (*„välistada elupuud“*).

Ilmselt on mõistetav, et selliseid nõudmisi ja detaile lahendatakse ehitusprojekti koostamise käigus ning selliste nõudmiste esitamine detailplaneeringu koostamise käigus on ebaproportsionaalne ja menetlust ebavajalikult koormav, sh huvitatud isikutele ebavajalikke kulusid tekitav (on väga tavapärane, et sellised KOV-ide äärmiselt detailsed nõudmised päädivad sellega, et huvitatud isik on sunnitud koostama juba detailplaneeringu koostamisel arhitektuurse lahenduse eskiisi).

Eeltoodust lähtuvalt pakub Liit üleminekuajaks täiendavalt välja, et bürokraatia vähendamiseks ja menetluste lihtsustamiseks tuleks kriitiliselt üle vaadata detailplaneeringu koostamise ülesanded (PlanS § 126 lg 1) ning eristada üheselt mõistetavalt ja selgelt, milliste ülesannete lahendamine on kohustuslik (PlanS § 126 lg 2, mille sisu jääb hetkel kahjuks haldusmenetlustes tähelepanuta) ja milliste ülesannete lahendamine nõutav põhimõtete tasandil. Liit teeb ettepaneku PlanS § 126 lg 1 sõnastada ümber sama paragrahvi lg 2 valguses ehk siis PlanS § 126 lg 1 p-des 1-5, 17 ja 20 sätestatud ülesanded kui kohustuslikud ülesanded ning PlanS § 126 lg 2 asendada ülesannete loeteluga (PlanS § 126 lg 1 muud ülesanded, mida polnud eelnevalt loetletud), mis tuleks lahendada detailplaneeringu menetluses vajaduse korral vaid põhimõtetena. KOV-id peavad mõistma, et detailplaneeringu joonis ei pea ega saa olla samaväärne ehitusprojekti asendiplaaniga (mis on sagedasti tänane olukord).

Liit näeb probleemi ka KOV-ide tegevuse üle kontrolli puudumises. Liidu hinnangul on vajalik tagada riiklik kontroll, sh sunnivahendid selleks, et tänaseks lokkav haldussuutmatus (ja kohati lausa halduskius) kontrolli alla saada. Kuna haldussuutmatus tekitab otsest varalist kahju, teeb Liit ettepaneku lisada PlanS § 139 regulatsioon, mis sätestab, et õigusvastane viivitus PlanS § 139 lg 2 sätestatud tähtaja ületamisel, kui sellega kaasneb huvitatud isikule otsene varaline kahju, võib olla huvitatud isikule aluseks KOV-i vastu kahjunõude esitamiseks. Liidu hinnangul aitaks nii riiklik järelevalve kui ka kahjutekkeolukorra jaatamine tagada seaduses määratud tähtaja täitmist.

Palume Liidu ettepanekuid tõsiselt kaaluda ja mõista, et Liit on tõsises mures Eesti Vabariigis bürokraatia vohamise tulemusena tekkinud ettevõtluskeskkonna konkurentsivõime olulise halvenemise pärast.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Kaupo Kolsar

juhatuse esimees

Koopia: Riigikantselei, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Kinnisvarafirmade Liit

1. https://www.ehitusuudised.ee/arvamused/2022/03/03/angela-kase-aratus-omavalitsusjuhtidele-teil-voib-olla-igivana-uldplaneering [↑](#footnote-ref-1)
2. Sh tuleks rakendussätetega ette näha, et KOV-ides, kus üldplaneeringute koostamise menetlus on käimas, tuleks see muudatus sisse viia juba koostatavasse üldplaneeringusse (kõrvaldamaks vastuolu HMS § 5 lg-ga 5). [↑](#footnote-ref-2)