

10. aprillil 2025

Seisukohad planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmise eelnõule

Esitame Keskkonnaõiguse Keskuse, Eesti Ornitoloogiaühingu ja Eestimaa Looduse Fondi seisukohad planeerimisseaduse muutmise eelnõule, mis on [avalikustatud Eelnõude Infosüsteemis 10.03.25](#).

Leiame, et eelnõuga kavandatavad muudatused on suure mõjuga ning vajaksid põhjalikumat analüüsi ja arutelu kui praegune kooskõlastamisring võimaldab. Muuhulgas ei ole eelnõud selle üheski etapis, sh väljatöötamiskavatsuse koostamise etapis, saadetud arvamuse avaldamiseks Eesti Keskkonnaühenduste Kojale ega keskkonnaühendustele.

Eeltoodu tõttu esitame seisukohad üksnes mõne teema kohta, mis meie hinnangul on keskkonnakaitselisest seisukohalt kõige olulisemad.

1. Planeeringute KSH ja Natura hindamise nõuded

Eelnõu § 1 p 1 täpsustab keskkonnamõju hindamise nõuete kohaldamist. Seletuskirja kohaselt tuleb Natura hindamise reeglite puhul lähtuda KeHJS erisätetest.

Juhime tähelepanu, et hetkeseisuga on Riigikogu algatanud eelnõu [Looduskaitseseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus \(Natura hindamine\) 610 SE](#), millega plaanitakse Natura hindamise nõudeid oluliselt muuta.

Oleme juba varem Eesti Keskkonnaühenduste Koja seisukohtades Kliimaministeeriumile¹ juhtinud tähelepanu, et plaanitavad Natura hindamise muudatused on äärmiselt ebaselged. Muuhulgas on ebaselge, kuidas Natura hindamise menetlus suhestub KSH menetlusega. PlanS muutmise eelnõust ja seletuskirjast tervikuna jääb arusaamatuks, millise seaduse nõuetest tuleb tulevikus planeerimismenetluses Natura hindamisel lähtuda ning kuidas erinevate seaduste nõuded omavahel seostuvad.

2. Avalikkuse teavitamise nõuded

Eelnõuga täiendatakse PlanS § 9 lõikega 3.2 ja nähakse ette teabe avaldamine sotsiaalmeedia kaudu, kui see on olemas. Näeme, et kavatsus on hea, ent sellises sõnastuses ei pruugi säte mingit olulist mõju avaldada, lisades riigiasutusele aga kohustusi juurde.

¹ EKO 10.09.24 seisukohad ja seal viidatud varasemad seisukohad:
[https://media.voog.com/0000/0042/0647/files/6337%20EKO%20seisukoht%20LKSi%20muutmise%20eelnu%20\(Natura%20hindamine\)%20kohta.pdf](https://media.voog.com/0000/0042/0647/files/6337%20EKO%20seisukoht%20LKSi%20muutmise%20eelnu%20(Natura%20hindamine)%20kohta.pdf)

Õiguslikult ei ole selge, mida tähendab „sotsiaalmeedia konto“, samuti on tänasel päeval ilmne, et sotsiaalmeedias info avaldamine ei võrdu selle nähtavusega, kuna nähtavust mõjutavad algoritmid, mida konto omanik ei saa määrata.

Leiame, et planeerimismenetluses teadete avalikustamise tõhustamine vajaks põhjalikumat läbimõtlemit. Kaaluda võiks üleriigilise elektroonilise süsteemi loomist, mille kaudu saab iga isik teda huvitavas piirkonnas endale teateid tellida.

Lisaks teeme ettepaneku muuta PlanS § 9 lõiget 2.1 ning sätestada, et avalikel aruteludel elektroonilist osalemist tuleb alati võimaldada (st asendada sõnad „võib võimaldada“ asendada sõnadega „tuleb võimaldada“). Koroonaepideemia perioodil rakendatud elektroonilise osalemise võimalus parandas näiteks keskkonnaühenduste, aga tõenäoliselt ka üksikisikute osalemisvõimalusi ning selle praktikaga võiks jätkata. See on ka üks EL riikides 2023. a läbi viidud uuringu soovitusi.²

Eelnõuga (eelnõu § 1 p 11) plaanitakse lühendada avalikust väljapanekust ja arutelust teavitamise nõuet 14 päevalt viiele päevale. Muudatus puudutab kõiki planeeringuliike. **Teeme ettepaneku sellest muudatusest loobuda, kuna muudatus halvendab üldsuse osalemisvõimalusi.** Eesti Keskkonnaühenduste Kojale laekub väga suurel hulgal planeeringuteateid ning praegune 14-päevane etteteatamistähtaeg võimaldab keskkonnaühendustel oma tööd ette plaanida, mida 5-päevane etteteatamistähtaeg enam sisuliselt ei võimaldaks. Seetõttu ei saa nõustuda seletuskirjas esitatud väidetega, nagu oleks etteteatamistähtaeg kaotanud oma mõtte. Juhime tähelepanu, et isegi kui etteteatamistähtaega muuta, siis planeerimismenetluse kestust see ei mõjuta, sest tegemist on üksnes etteteatamistähtajaga.

3. Kliimamuutustega arvestamise kohustus

Tunnustame eelnõu väjatöötajaid, et plaanitavate muudatustega (uus PlanS § 12 lg 4) seatakse selgesõnaline kohustus arvestada planeerimisel kliimamuutustega.

Teeme ettepaneku jätta plaanitava § 12 lg 4 sõnastusest välja sõnad „võimaluse korral“, nii et kohustus kliimamuutuseid ennetada ja leevendada ning elukeskkonda kliimamuutustele kohandada kehtiks igas olukorras.

Eelnõu ja selle seletuskiri tuleks ka ajakohastada, kuna seletuskirjas viidatakse järjepidevalt kliimakindla majanduse seaduse eelnõule, ja leitakse, et kliimamuutustele reageerimine jmt saab selle seadusega lahendatud. Kliimakindla majanduse seaduse eelnõu edasi menetlemine ning sellega kehtestatav normide ring on hetkel aga küsimärgi all.

4. Maakonnaplaneeringu õiguslik tähendus

PlanS § 55 lg 2 jm sätete muudatusega (eelnõu § 1 p 12 jj) plaanitakse anda maakonnaplaneeringule senisest erinev õiguslik tähendus – tulevikus oleks teatud juhtudel (üldplaneeringu puudumisel või maakonnaplaneeringus sätestatu mittekajastamisel

² Strengthening electronic participation rights in environmental protection in the European Union | Case Studies from Estonia, Germany, Slovenia, Spain and Hungary. UfU, 2024. Kättesaadav veebis: <https://www.ufu.de/downloads/aarhus-strong-strengthening-electronic-participation-rights-in-environmental-protection-in-the-european-union-case-studies-from-estonia-germany-slovenia-spain-and-hungary/>

üldplaneeringus) võimalik maakonnaplaneeringu alusel kehtestada detailplaneeringut, anda projekteerimistingimusi, seada omandikitsendusi.

Samas on jäetud tähelepanuta, et selline muudatus eeldab maakonnaplaneeringu menetluse ja vaidlustamisvõimaluste põhjalikumat ülevaatamist. Kehtiv PlanS ei võimalda maakonnaplaneeringut vaidlustada analoogsel alusel üldplaneeringuga (vrkl üldplaneeringu vaidlustamise õiguse sõnastust PlanS §-s 94). Maakonnaplaneeringu sarnane vaidlustamisõigus jäeti planeerimisseadusest teadlikult välja 2015. a uue PlanS kehtestamisel argumendiga, et maakonnaplaneering ei saa isikute õigusi otseselt puudutada. Kui seda lähenemist muudetakse, siis see kaebeõiguse piiramise põhjendus enam ei kehti.

Eelnõuga plaanitakse PlanS § 57 lg 2 muudatust, mis tähendaks, et teatud juhtudel kaasataks tulevikus planeeringumenetlusse puudutatud isikud ja valitsusvälised organisatsioonid. Kui osalemisõigusele ei vasta aga planeeringu vaidlustamise õigus, puudub osalemisvõimalusel õiguslik tagatis.

Muudatusest ei ole muuhulgas selgelt aru saada, kas valitsusväline organisatsioon ehk mõni keskkonnaühendus saaks PlanS alusel pöörduda kohtusse maakonnaplaneeringu vaidlustamiseks, kui ta leiab, et tema menetluslikke õigusi on rikutud, või maakonnaplaneering on vastuolus keskkonnaõiguse nõuetega. PlanS sellist võimalust ei anna. Isegi kui selline kaebeõigus oleks konkreetses kohtuasjas kohtus kaitstav – st kohus tunnistaks konkreetses kohtuasjas kaebeõigust –, oleks selle küsimuse lahendamise kohtute hooleks jätmine ebamõistlik ja vastuolus õigusselguse põhimõtte ning hea õigusloome nõuetega.

Seetõttu leiame, et valitud lahendus on õiguslikult ülimalt küsitav. **Miinimumina tuleks planeerimisseadust täiendada maakonnaplaneeringu vaidlustamise õigusega analoogselt PlanS §-le 94.**

Üldisemalt tekib eelnõus kavandatud lahenduse puhul küsimus, kuidas on planeeringute hierarhilisest süsteemist ja igale tasandile vastavatest ülesannetest lähtuvalt võimalik üldplaneeringu tasandist (kui ÜP puudub või on vana) sisuliselt loobuda? Arvestades maakonnaplaneeringu tasandi üldistusastet, ei ole välistatud, et ÜP vahelejätmine võib mingite arenduste puhul oluliselt kahjustada nt konkreetse KOV elanike õigust kvaliteetsele elukeskkonnale, kuna võimaldab arendusi segastes, õigel tasandil kokkuleppimata tingimustes. Süsteemimuutus, mis võimaldab MP tasandilt kohe DP tasandile liikuda, vajab väga põhjalikku sisulist ja õiguslikku analüüsi kogu planeerimissüsteemi lõikes.

5. Maakonnaplaneeringu vastuvõtmise etapist loobumine

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks PlanS § 66 (eelnõus on selle muudatusega seotud § 1 p 19-21), st kaotatakse ära maakonnaplaneeringu menetlusest vastuvõtmise etapp.

Võimalik, et see muudatus võimaldab planeerimismenetlust lihtsamalt läbi viia. Samas ei ole eelnõu seletuskirjast selge, et oleks täielikult analüüsitud ja hinnatud selle muudatuse mõju haldusmenetluse seisukohalt. Kuna menetluslikult on muudatus suur, vajaks see seletuskirjas põhjalikumat käsitlust.

Muuhulgas ei ole selge, kas maakonnaplaneeringu vastuvõtmise etapi ärakaotamine ei vähenda teiste ministriumide võimalusi planeerimismenetluses osalemiseks, arvestades, et planeeringu koostamise korraldajaks on MKM.

6. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu instrumendi ärakaotamine

Nõustuda ei saa kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ärakaotamisega eelnõus kavandatud viisil.

Seletuskirjas selgitatakse, et KOV eriplaneeringu instrument kehtestati 2015. aastal ning et „möödunud ajavahemikul toimunud arengut arvestades ei ole KOV EP instrument praktikas osutunud asjakohaseks ega täitnud täiel määral eesmärki.

Meile teadaolevalt on Rahandusministeerium 2022. a tellinud PlanS rakendamise ehk mõju järelhindamise analüüsi.³ Selles analüüsis on eraldi peatükid KOV eriplaneeringute rakendamise praktika ja probleemide kohta. Analüüsis puudub järeldus, nagu poleks KOV eriplaneeringut üldse vaja. Pigem nähtub analüüsist, et eriplaneering on KOV-de hinnangul olnud vajalik, et võimaldada näiteks planeeringu rahastamise üleandmist huvitatud isikule (sest ÜP puhul see lubatud ei ole).

KOV eriplaneeringu menetluse erisus, võrreldes nt teemaplaneeringu või osaüldplaneeringuga, seisneb planeerimismenetluses eraldi etapina läbi viidava asukohavaliku nõudes. Nagu seletuskirjas õigesti selgitatakse, oli KOV EP instrumendi loomise üks peamisi eesmärke asukoha eelvaliku tegemine ja ehitisele sobivaima asukoha leidmine.

Seletuskirjas märgitakse, et asukoha eelvalik on praktikas sageli osutunud formaalseks, kuna seda on tehtud vaid arendajale kuuluval maa-alal.

Nõustuda ei saa seletuskirjas toodud järeldusega, nagu oleks ORME kavandamine detailplaneeringuga eesmärgipärasem ja menetluslikult sobivam. Jääb koguni arusaamatuks, kuidas sellise järelduseni on jõutud. **Leiame, et DP menetlusnõuded, teavituspõhised jmt ei ole kohased ega piisavad, et tagada avalikkuse osalusvõimalused vastavalt Aarhuse konventsiooni nõuetele.** Aarhuse konventsiooni art 6 lg 4 kohaselt tuleb avalikkus kaasata olulise keskkonnamõjuga otsuse menetlusse juba otsustamise algetapis, kui kõik variandid on lahtised. Kui asukohavalik tehakse ära enne detailplaneeringu algatamist, ei ole DP algatamise hetkeks ilmselgelt kõik variandid enam lahtised. Isegi kui DP aluseks olev asukohaanalüüs ei ole lõplik ning lõplikuks otsustuseks asukohavaliku osas loetakse DP kehtestamise otsus, on ilmselge, et **avalikkus ei saa sellise lahenduse korra asukohavalikus kaasa rääkida ega asukohavalikut vaidlustada.** Minevikus on Riigikohus tunnistanud sellise olukorra õigusvastaseks ja tühistanud sel põhjusel näiteks Kagu-Eesti regionaalprügila detailplaneeringu (vt [RHKHo 9.03.2005 asjas nr 3-3-1-88-04](https://www.fin.ee/media/7821/download), p 27-28).

Selliste suure mõjuga objektide nagu näiteks poolelioleva Viru Keemia Grupi biotoodete tehase planeerimine üksnes detailplaneeringuga tooks ilmselgelt kaasa olukorra, kus objekti rajamisega kaasnevaid võimalikke mõjusid ei kaalutaks ning avalikkust ei kaasataks senise põhjalikkusega. Ebaselgeks jääb otsustusprotsess ka näiteks juhtudel, kui plaanitava objekti asukohad võivad olla erinevate KOV-de territooriumil.

Leiame, et kui KOV EP-de menetlemise või eesmärgipärasusega on olnud probleeme, tuleks asukohavaliku nõuded selgemalt läbi mõelda ja teostada nende täitmise üle paremat järelevalvet. Lahendus, et õigusnõude kehva rakendamise tõttu tühistatakse nõue sootuks, ei aita planeerimisseaduse eesmärkide saavutamisele kuidagi kaasa.

³ <https://www.fin.ee/media/7821/download>

7. Detailplaneeringu menetlemise ja elluviimise tähtajad

Eelnõuga tehakse muudatus (eelnõu § 1 p 41) PlanS § 139 lõikes 2 ning sätestatakse, et detailplaneeringu kehtestamise või kehtestamata jätmise otsus tehakse hiljemalt kahe ja poole aasta möödumisel detailplaneeringu algatamisest arvates. Ei ole päris selge, kuidas sellise ajalise piirini on jõutud. Arvestades, et soov on näiteks olulise ruumilise mõjuga objekte hakata planeerima detailplaneeringutega, ei pruugi see menetlusaeg olla piisav, et vajadusel läbi viia täiemahulist keskkonnamõju hindamist. **Seetõttu tuleks vähemalt nendel juhtudel, mil DP-ga muudetakse kehtivat üldplaneeringut või maakonnaplaneeringut või kavandatakse olulise ruumilise mõjuga objekti, sellest ajapiirist loobuda.**

Eelnõus (§ 1 p 42) kavandatud PlanS § 139 lg 7 näeb ette, et detailplaneering kaotab kehtivuse, kui planeeringut ei ole asunud ellu viima 7 aasta möödumisel detailplaneeringu kehtestamisest arvates. Muudatus on igati mõistlik.

Võimalus, et „põhjendatud juhul võib detailplaneeringu kehtestamise otsuses sätestada pikema kehtivusaja“ jääb siiski ebamääraseks. Ei ole selge, mis peaks olema see põhjendatud olukord, et DP elluviimisega võib viivitada 14 aastat (kuna eelnõu lubab ka tähtaja pikendamist). Seetõttu võidakse seda tingimust hakata kohaldama üldreeglina ning säte muutuks sisutuks. **Soovitame loobuda pikema kehtivusaja seadmise võimalusest ning DP kehtivuse pikendamise võimalusest.**

8. Andmete esitamise tähtaeg planeeringute andmekogusse

Eelnõus kavandatud Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse § 30.9 näeb ette, et kui planeering on kehtestatud enne 2022. aasta 1. novembrit, tuleb selle andmed planeeringute andmekogusse (PLANK) kanda hiljemalt 31.12.2030. Arvestades asjaolu, et planeeringu kehtestamisel peab kõigi planeeringuliikide puhul andmed kandma PLANK'u 14 päeva jooksul, **jääb arusaamatuks, miks on vanemate planeeringute puhul antud selleks 5-aastane tähtaeg.**

Näiteks rohevõrgustike osas on Keskkonnaamet juhtinud tähelepanu, et neil puuduvad paljude KOV-de osas digitaalsed rohevõrgustike kaardikihid, mistõttu ei teata, kus ÜP tasandi rohevõrgustikud paiknevad. See on KeA väitel üks põhjus, miks ei saavat metsateatiste menetlemisel Riigikohtu antud suuniseid täita ja hinnata raiete mõjusid rohevõrgustiku sidususele. Seega võib andmete puudumisel olla mh selge mõju riigi enda õiguskuulekusele, mistõttu oleks nende esitamine PLANK'u märksa kiiremat lahendust vajav probleem.

Lugupidamisega, allakirjutanute nimel

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Treimann

SA Keskkonnaõiguse Keskus

SA Eestimaa Looduse Fond

Eesti Ornitoloogiaühing