

**Hr Kristen Michal**  
Justiitsministeerium  
Tõnismägi 5a  
15191 Tallinn

Meie: 09.04.2012

### **Ehitusseaduse ja planeerimisseaduse kodifitseerimise eelnõust**

Olete palunud eri ametkondadel ning ühendustel esitada arvamused ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja nende rakendamise seaduse eelnõule. Linnalabori huvi on edendada kodanike kaasamist planeerimisprotsessidesse ning seeläbi kaasa aidata planeerimise muutumisel üha selgemaks, avatumaks ning demokraatlikumaks. Sellest tulenevalt keskendume oma kommentaarides planeerimisseaduse eelnõule ning täpsemalt planeerimise olemusele ja kaasamise printsiipidele.

#### **Üldiselt**

On väga positiivne, et riigi poolt on tahe planeerimisseadusandlus üle vaadata ning luua terviklik ja kaasaegne süsteem keskkonna (sh nii ehitatud, loodus- kui ka sotsiaalse keskkonna) protsesside juhtimiseks. Tervitame, et eelnõust on näha eesmärk panna paika selged põhimõtted, tugevdada kovalit (ehk kohaliku omavalitsuse) kaalutusõigust ja muuta protsesse sujuvamaks. Linnalabor on oma töös kogenud, et kõigis neis aspektides on nii praeguses seadusandluses kui ka seaduste rakendumises puudujäärke. Siiski näeme, et planeerimisseaduse eelnõusse koondatud sõnumit on võimalik selgemalt sõnastada, kohati ka mõtet täpsustades, lisaks jääb eelnõu selgroog praegusel kujul nõrgaks – selgemalt peaks olema rõhutatud planeerimise eesmärk leida avaliku menetluse käigus võimalikult laiapõhjalist toetust saav ruumiline lahendus, mis nii kasutab kui ka omakorda loob looduslikku, sotsiaalset ja ehitatud keskkonda läbimõeldult ja tulevikkuvaatavalt.

Eelnevast tulenevalt ühineme Eesti Planeerijate Ühingu seisukohaga, et oluline on vaadata üle eelnõus sõnastatud planeerimise eesmärgid ja põhimõtted. Võimalik, et tervikliku pildi loomise seisukohast on otstarbekas viia seaduse koostamine üle siseministeeriumi planeeringute osakonda.

#### **Planeerimise põhimõtted**

Kuigi tegu on eelnõu ühe olulisima osaga – mida on rõhutatud ka iga põhimõtte jaotamisega eraldi paragrahviks – jääb selle läbitöötatus veel küsitavaks. Osa põhimõtteid on väga üldised (nt § 5, avalikkuse põhimõtte), teised jälle väga konkreetsed (nt § 9, otstarbeka ja mõistliku maakasutuse põhimõtte). Sarnaselt paragrahvile 9 ootame riigi poolt printsiipialsemat ning kaugemaleulatuvat seisukohavõttu ka teistes põhimõtetes. Samas ei kaotaks põhimõtted oma tähtsust, kui need liita eelnõu esimese peatüki “Üldsätted” üheks paragrahviks, mille tulemusel lihtsustuks seaduse struktuur.

Alljärgnevalt oleme koostanud oma ettepaneku planeerimise põhimõtete kohta. Pakutud viis printsiipi on enamuse eelnõus esitatud põhimõtete koondamise tulemus, kuid neid on ka täiendatud aspektidega, mida meie meelest on oluline välja tuua.

##### **1) Avalikkuse põhimõtte**

Teeme ettepaneku lisada kolmas punkt – planeeringu koostamise korraldaja peab tagama, et planeeringuga kavandatavad muudatused esitatakse dokumentides võimalikult selgelt ja üheselt arusaadavalt.

## 2) *Koostöö põhimõte* (asendab huvide tasakaalustamise põhimõtet)

Esmalt, kuigi huvide tasakaalustamine on planeerimises oluline printsiip, on oluline rõhutada, et protsessi aluseks peab olema koostöö huvigruppide vahel ning planeering on eri ideede sünteesi tulemus. Huvide tasakaalustamine on vaid osa tööst, mida planeeringu koostaja peab tegema.

Teiseks, kui looduskeskkond on eelnõu järgi asi, millega kindlasti peab arvestama, siis avalikkus või üksikodanik võib vaid saada infot või arvamust avaldada, kuid sellega piirduvad õigused inimesel, kelle vara planeering otseselt ei mõjuta. Seetõttu näeme, et on väga oluline lisada seadusesse avaliku huvi määratlus ning rõhutus, et planeerimisel tuleb arvestada avaliku huviga. On ju elukeskkonna kujundamisel avalik huvi ehk võimalikult paljude osapoolte heaolu (siin pakutu on vaid üks definitsioon paljudest võimalikest, oleme väga huvitatud, millist sõnastust otsustab seaduseandja toetada) lõpuks esmane väärtus, millest lähtuda. Ka prof Katrin Paadam on sõnastanud taotletava eesmärgi, et eriti olulistel, avalikuks kasutuseks sobivatel aladel tunnetaksid kõik maa- või kinnisvaraomanikud vajadust kovaliga läbirääkimisteks. Et avalik huvi oleks väärtustatud ja tegutsemine selle nimel tunnustust vääriv.

Kolmandaks näeme, et siinkohal on oluline sõnastada kaasamise otstarve ja eesmärgid – kogukonna kaasamine oma elukeskkonna üle tehtavatesse otsustesse, kohaliku teabe integreerimine, planeerimisotsuste viimine võimalikult laiapõhjalisemaks ja seeläbi legitiimsemaks jne.

## 3) *Strateegilisuse põhimõte* (asendab hierarhilisuse ja kõikehaaravuse põhimõtteid)

Lisaks eelnõu paragrahvi 8 nõudele, et tuleb arvestada eri lähtematerjalidega, on oluline rõhutada, et planeerimise üks eesmärgi on ajaliste muudatuste kavandamine - seega on planeeringu koostajal nii õigus kui ka kohustus kaalutleda, milliseid lähteandmeid on tuleviku kavandamisel oluline arvestada.

Nõus ei saa olla eelnõu paragrahvi 6 sõnastusega planeerimise hierarhilisuse kohta, sest planeerimine pole mitte jäik menetlustoimingute jada, vaid horisontaalselt ja vertikaalselt vastastikmõjuline süsteem (sama on toodud ära ka planeerijate ühingu kirja punktis 4).

## 4) *Elukvaliteedi parandamise põhimõte* (asendab elukvaliteedi parandamise ja otstarbeka maakasutuse põhimõtteid)

On positiivne, et eelnõus on kirjas, et planeerimisega peab looma soodsad tingimused sotsiaalselt, majanduslikult ja kultuuriliselt toimiva elukeskkonna olemasoluks ning rõhutatud on asustuse tihendamise vajadust. Siiski soovime lisaks sisse tuua, et planeerimise tulemusel peab sündima sidus, jätkusuutlik, kasutajasõbralik ja kogukondlikke väärtusi kandev ruumiline struktuur ning hea elukeskkonna aluseks on ruumiline mitmekesisus ja terviklikkus.

## 5) *Ressursside säästliku kasutamise põhimõte* (asendab looduskeskkonna säästliku kasutamise põhimõtet)

Eelnõust jääb mulje, et keskkonna all peetakse silmas ainult looduskeskkonda ning loodusressurse. Meie seisukoht on, et see vaatenurk on liiga kitsas ning ruumiline keskkond koosneb muu hulgas looduslikust, ehitatud, sotsiaalsest ja kultuurilisest keskkonnast ning kõike seda peab planeerimisel otstarbekalt ja kestlikult kasutama ning looma. Seetõttu teeme ettepaneku sõnastada antud printsiip laiemalt ehk rääkida, kuidas peab planeerimisel käsitlema kõiki erinevaid ressursse.

## **Kaasav planeerimine**

Leiame, et avalikkus peab saama info ning vajadusel ka võimaluse osaleda detailplaneeringu koostamises oluliselt varem kui eelnõus ette nähtud teavitamine ja kaasamine planeeringu algatamise järel. Et kaasamine saaks muutuda teavitamisepõhisest tegevusest sisulisemaks, tõhusamaks ning laiapõhjalisemaks, pakume skeemi, kus olulise ruumilise, sotsiaalse vm mõjuga planeeringu puhul on avalikkusel võimalik osaleda juba lähteseisukohtade väljatöötamises. Antud lähenemine suurendab veelgi kovalt diskretsiooniõigust. Oleme teadlikud, et sel juhul

suureneb nii kovalt vastutus kui ka menetlusprotsessi alguses töökoormus; samas aitab see ära hoida hilisemaid põhimõttelisi vaidlusi huvigruppide vahel ning ruumilist planeerimist kohtulahendite kaudu.

Tegevuskava olulise mõjuga planeeringu koostamise algatamise ettepaneku puhul:

1. arendaja pöördub detailplaneeringu koostamise algatamise ettepanekuga kovalt poole;
2. koval otsustab, kas võtta planeering menetlusse;
3. kui vastus on positiivne, koostab koval kaasamiskava, millega pannakse paika, kas a) antud planeeringu tegemisel on oluline kaasata avalikkust juba lähteseisukohtade koostamisse või b) piisab eelnõus ette nähtud avalikustamise etappidest.

Kaasamiskava on avalik dokument, mis peab sisaldama (1) kaasamise eesmärki, (2) huvigruppide kaardistust, sh kes on need, kes esindavad kohaliku kogukonda, (3) teavitamiskanalite valikut ja (4) kaasamistegevuste ajakava.

Kui kovalt hinnangul on tegu planeeringuga, mille puhul on vajalik avalikkuse sisuline kaasamine algatamise eel ehk variant a, tuleb tegevuskavas paika panna, millal on vaja teavitada planeeringu käigust ning millal on oluline koguda kaasatutelt sisendit, et olulised planeeringuotsused langetataks võimalikult laiapõhjaliselt.

Kui variandi b puhul on detailplaneeringu koostamise aluseks üldplaneering ja/või kovalt poolt koostatud lähteseisukohad, siis variandi a puhul teavitab koval planeeringu ettepanekust eri meediakanalite kaudu ja huvigruppide otsese informeerimise teel, et avalikkusel on võimalus osaleda lähteseisukohtade koostamises. Lähteseisukohtade eesmärk on koondada väärtused ning põhimõtted, mida koval, kohalik kogukond ning laiema huvi olemasolu puhul ka ülejäänud avalikkus planeeritava ala puhul oluliseks peavad. Nii pole tegu konkreetsete instruksioonidega planeeringu koostamiseks, vaid pigem planeerija abimehega planeeringulahenduse leidmisel ning ühise lähtekohaga, mis hõlbustab planeeringu hilisemal menetlusel lahenduse üle arutlemist.

#### **Mõned nüansid:**

- 1) § 3 l 2: tekstis peaks sisalduma ka info kavandatava tegevuse mõjude kohta.
- 2) Ebaselgeks jääb § 3 l 5, mis on planeeringu koostamine või korraldamine. Käsitlemata on ka, kellel on õigus planeeringu ettepanekut teha. Hiljem puudub ka huvitatud isiku definitsioon.
- 3) On positiivne, et kovalile antakse detailplaneeringu menetlusse võtmise üle rohkem võimu (§ 72 lg 2, kuhu võiks lisada ka põhimõtte, et detailplaneeringu algatamisest võib loobuda ka siis, kui üldplaneering on alles koostamisel), kuid tundub, et hetkel on eelnõus segadus, kas üldplaneeringut muutva detailplaneeringu menetlus on üldse võimalik (erandi viide § 72 lg 3 on ilmselt vale).
- 4) Kehtivas seaduses on sees illustratiivse materjali nõue – kuigi see tõi kaasa omajagu segadust, oleme kogenud, et avalikkuse kaasamise seisukohast on illustratsioon siiski vajalik. Seetõttu palume kaaluda antud nõude lisamist eelnõusse.
- 5) § 73 lg 3: palume lisada ühe põhjusena, miks koval võib detailplaneeringu koostamise menetluse lõpetada: “juhul kui planeeringulahenduse osas ei saavutata kõiki osapooli rahuldavat kokkulepet kohaliku kogukonnaga”.
- 6) Palume kaaluda, kas praegu eelnõus ette nähtud võimaluse asemel detailplaneering viie aasta möödudes kehtetuks tunnistada peaks seadma konkreetse “parim enne” kuupäeva, mille möödumisel planeering kas aegub või tuleb üle vaadata.
- 7) Teeme ettepaneku, et sõnastuse “koostamisse kaasatakse planeeritava maa-ala elanikud ja kinnisasjade omanikud ning maa-ala elanikke esindavad mittetulundusühingud” asemel laiendada kaasatute ringi ehk öelda “koostamisse kaasatakse planeeritava maa-ala elanikud ja kinnisasjade omanikud ning piirkonna elanikke esindavad ühendid” (puudutab eelnõu paragrahve 53, 62, 76 ja 77)

Lugupidamisega

Teele Pehk

*/digitaalselt allkirjastatud/*

Regina Viljasaar

*/digitaalselt allkirjastatud/*

MTÜ Linnalabor juhatuse liikmed

MTÜ Linnalabor

Telliskivi 60a

10412 Tallinn

teele@linnalabor.ee, tel 58 100 478

regina@linnalabor.ee, tel 56 903 679

Koopia: Siseministeriumi planeeringute osakond