

CIVITTA



Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond



Eesti
tuleviku heaks

Artes Terræ
MAASTIKUARHITEKTID

Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüs

Lõpparuanne

30.12.2020

SISUKORD

1. SISSEJUHATUS JA TÖÖ TEOSTAMISE METOODIKA	3
1.1 Analüüsi taust ja lähtekohad	3
1.2 Töö teostamise metoodika.....	3
2. DETAILPLANEERINGUTE KOOSTAMISE PROTSESSI KÄIGUS ESINEVAD PROBLEEMID JA NENDE LAHENDAMISVÕIMALUSED ...	5
2.1 Detailplaneeringu algatamine	5
2.2 Detailplaneeringute koostamine, sh avalikkuse kaasamine.....	8
2.3 Detailplaneeringute kooskõlastamine.....	11
2.4 Detailplaneeringute kehtestamine.....	12
2.5 Detailplaneeringu elluviimine või mitteelluviimine	13
3. DETAILPLANEERINGUTE SISULISE KVALITEEDIGA SEONDUVAD PROBLEEMID JA NENDE LAHENDAMISVÕIMALUSED	16
3.1 Osapoolte pädevus.....	16
3.2 Planeerimisseaduses sätestatud ülesannete täitmine.....	18
3.3 Planeerimise põhimõtete rakendamine.....	21
3.4 Muud küsimused	23
4. DETAILPLANEERINGU DOKUMENDIGA (SELETUSKIRI JA JOONIS) SEONDUVAD PROBLEEMID JA NENDE LAHENDAMISVÕIMALUSED.....	24
5. DETAILPLANEERINGUTE KOOSTAMISE LÄHTEKOHTADEGA SEONDUVAD PROBLEEMID JA NENDE LAHENDAMISVÕIMALUSED .	26

1. SISSEJUHATUS JA TÖÖ TEOSTAMISE METOODIKA

1.1 ANALÜÜSI TAUST JA LÄHTEKOHAD

Viimane, ministeeriumi juhtimisel koostatud detailplaneeringute juhised, pärineb aastast 2003 ja on tänaseks selgelt vananenud. 2015. aastal jõustunud planeerimisseadus muutis nii detailplaneeringu koostamise kohustust, koostamise kohustusest loobumise kui ka detailplaneeringute elluviimise võimalusi projekteerimistingimustega. Samuti sätestati planeerimisseaduses olulised aluspõhimõtted ruumilise planeerimise alase tegevuse läbiviimisel ning detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise tingimused. Lisaks on vahepeal edasi arenenud planeerimispraktika ning seatud uusi eesmärke (nt kliimamuutustega kohanemine, rahvastiku trendidega seonduv jmt), samas pole terviklikult analüüsitud, millega ja kuidas on vaja arvestada detailplaneeringute koostamisel ning missugused on head planeeringulahendused.

Erinevad planeerimise osapooled pole tihtipeale rahul detailplaneeringute sisulise kvaliteediga, loetavuse ja visuaalse väljanägemisega. Kui detailplaneering pole oma sisult kvaliteetne ning aja- ega asjakohane, võib see kaasa tuua ka planeeringu koostamise protsessi pikendamise, mis omakorda tekitab rahulolematust ja suuremal hulgal vaidlust.

Teadmispõhised detailplaneeringute koostamise rakenduslikud soovitused (nt abimaterjalid, juhised, poliitikasoovitused jm) oleksid võimaluseks detailplaneeringute kvaliteedi ja seeläbi hea elukeskkonna kvaliteedi parendamiseks. Käesoleva uuringu teostamise eesmärgiks oli koguda sisendit nimetatud soovituste väljatöötamiseks, sh oli uuringu alameesmärkideks luua ülevaade

- detailplaneeringute koostamise kitsaskohtadest,
- detailplaneeringu koostamisega seotud osapoolte ootustest ja
- detailplaneeringute rakenduslike soovituste täpsemast vajadusest.

Analüüs on viidud läbi (sh rahastatud) Vabariigi Valitsuse 4. detsembri 2014. aastal heaks kiidetud ning Euroopa Komisjoni 10. detsembril 2014. aastal kinnitatud „Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020“ prioriteetse suuna neli „Kasvuvõimeline ettevõtlik ja seda toetav teadus- ja arendustegevus“ tegevuse 4.2.1 „Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine“ ehk Riigi Teadus- ja Arendustegevuse toetamine (RITA) programmi tegevus kaks raames.

1.2 TÖÖ TEOSTAMISE METOODIKA

Analüüs on viidud ellu neljas etapis:

- 1) **Esimeses etapis** toimusid ettevalmistavad tegevused nagu avakoosolek ja dokumendianalüüs.
- 2) **Teises etapis** selgitati välja detailplaneeringu koostamise ja elluviimise peamised kitsaskohad ning osapoolte ootused ja parendusettepanekud.
- 3) **Kolmandas etapis** teostati praktika analüüs ja koondati parimad näited (sh rahvusvahelised).
- 4) **Neljandas etapis** toimus lõplike dokumentide koostamine ja tellijale tutvustamine.

Käesolev aruanne sisaldab detailplaneeringuga seotud kitsaskohtade kirjeldust ja võimalikke lahendusettepanekuid kitsaskohtade leevendamiseks. Nimetatud info tugineb:

- **55-le intervjuule**, mis viidi läbi detailplaneeringu koostamisega seotud osapooltega, sh hõlmati intervjuueeritavate hulka nii planeeringute koostamise korraldajad, planeerimiskonsultandid, projekteerijad, maatoimingute läbiviijad, planeeringute kooskõlastajad, huvitatud isikud, avalikkust esindavad kodanikuühendused ja võrguvaldajad (vaata intervjuueeritute nimekiri „**Error! Reference source not found.**“ ja intervjuukava „**Error! Reference source not found.**“). Intervjuude eesmärgiks oli eelkõige koguda infot detailplaneeringutega seotud kitsaskohtade ja kitsaskohtade võimalike lahendusvariantide kohta;

- **kahele fookusgrupi kohtumisele**, mille eesmärgiks oli valideerida intervjuude käigus kogutud probleemkohtade kirjeldust;
- **31 detailplaneeringu analüüsile**, mille käigus koguti parimate praktikate näiteid;
- **kolme välisriigi (Soome, Taani, Läti) praktika analüüsile** (sh läbiviidud intervjuudele ja detailplaneeringute analüüsile);
- **kahele fookusgrupi kohtumisele** detailplaneeringutega seotud kitsaskohtade lahenduste valideerimiseks.

Analüüsi käigus tuvastatud probleemid ja nende lahendusettepanekud on jaotatud neljaks:

- 1) detailplaneeringute koostamise protsessi käigus esinevad probleemid ja nende lahendamisevõimalused (vaata peatükk 2);
- 2) detailplaneeringute sisulise kvaliteediga seonduvad probleemid ja nende lahendamisevõimalused (vaata peatükk 3);
- 3) detailplaneeringu dokumentidega (seletuskiri ja joonised) seonduvad probleemid ja nende lahendamisevõimalused (vaata peatükk 4);
- 4) detailplaneeringute koostamise lähtekohtadega seonduvad probleemid ja nende lahendamisevõimalused (vaata peatükk 5).

Analüüsi lisadena on esitatud välispraktikate analüüsi kokkuvõtted ja analüüsitud detailplaneeringute kokkuvõtted.

2. DETAILPLANEERINGUTE KOOSTAMISE PROTSESSI KÄIGUS ESINEVAD PROBLEEMID JA NENDE LAHENDAMISVÕIMALUSED

Alljärgnevalt on kirjeldatud detailplaneeringute koostamise ja elluviimisega seotud probleeme ning nende võimalikke lahendusi lähtuvalt detailplaneeringu koostamise ja elluviimise protsessi olulisematest etappidest: (1) detailplaneeringu algatamine, (2) detailplaneeringu koostamine, sh avalikkuse kaasamine, (3) detailplaneeringu kooskõlastamine, (4) detailplaneeringu vastuvõtmine (siin probleeme ei tuvastatud), (5) avalikustamine (neid probleeme on käsitletud 2. etapi juures), (6) detailplaneeringu kehtestamine ja (7) detailplaneeringu elluviimine. Nimetatud etapid defineeriti lähtuvalt käesoleva töö raames tuvastatud probleemidest.



2.1 DETAILPLANEERINGU ALGATAMINE

MÄRKSÕNAD: HUVIDE KONFLIKT, ALGATAMISE/MITTEALGATAMISE VIIBIMINE (AJAKULU), PRAKTIKATE EBAÜHTLUS KOVIDE LÖIKES, ARHITEKTUURIVÕISTLUS ENNE DETAILPLANEERINGUT, DETAILPLANEERINGU ALA OPTIMAALSE SUURUSE MÄÄRAMINE

ESINEVAD PROBLEEMID

Vastavalt planeerimisseaduse §-le 128 algatab detailplaneeringu kohaliku omavalitsuse üksus. Tavapärast tuleb initsiatiiv detailplaneeringu algatamiseks huvitatud isikult. Valdavalt on tegemist eraomanikega, kuid lähtuvalt objekti iseloomust ka kohalike omavalituste (edaspidi ka KOV) või riigi esindajatega. Sageli kasutavad KOVid PlanS §-st 130 tulenevat võimalust, mis ütleb, et planeerimisalase tegevuse korraldaja võib detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise või planeeringu koostamise tellimise üleandmiseks. Planeeringu algatamisest huvitatud isik leiab endale sobiva planeerimiskonsultandi ning tasub planeerimiskonsultandile planeeringu koostamise eest. Seejuures üldiselt ei sekku KOVid planeerimiskonsultandi leidmise protsessi (kuigi leidub ka erandeid, nt Jõelähtme vald), sest KOVide enda sõnul puudub neli selleks piisav ressurss või kompetents ning kõik KOVid ei näe sekkumiseks ka vajadust. Paratamatult võib see kaasa tuua teatava huvide konflikti planeerimiskonsultantide jaoks, kus planeerimiskonsultant tunneb survet arvestada **esmajärjekorras huvitatud isiku, kui töö eest tasuja, huve** jättes avalikud huvid tagaplaanile. KOVide esindajate hinnangul võib juhtuda, et planeerimiskonsultant ja planeeringu koostamisest huvitatud isik tegutsevad koos ning KOVi nähakse protsessis enda nõudmistega kui vastaspoolt, mitte koostööpartnerit. Samas sõltub see kindlasti konkreetse konsultandi pädevusest ja kutse-eetikast ning KOVi võimekusest protsessi suunata järgides avalikke huvisid. Samuti on mõistetav, et detailplaneeringu kaudu soovib huvitatud isik enda soove ellu viia ning sellest peab lähtuma ka planeerimiskonsultant.

Vastavalt planeerimisseadusele algatatakse detailplaneering või jäetakse see algatamata 30 päeva jooksul selle algatamise taotluse saamisest arvates. Mõjuval põhjusel, eelkõige planeeringuala suurusest, uuringute läbiviimise vajadusest, halduslepingu sõlmimise eelduseks tulenevate asjaolude selgitamiseks või kaasatavate ja koostöötegitajate suurest hulgast tingitud põhjusel, võib nimetatud tähtaega pikendada 90 päevani.

Läbiviidud intervjuude käigus toodi välja ühe olulisema detailplaneeringutega seotud probleemina **ebamõistlikult suur ajakulu** kõigis etappides. Detailplaneeringu koostamise ja kehtestamisega seotud suur ajakulu saab alguse juba detailplaneeringute algatamisel, sest kaugeltki alati **ei toimu algatamine planeerimisseaduses toodud tähtaja jooksul**. KOVide esindajad tunnistasid, et algatamise tähtaegadest mittekinnipidamine on sage probleem. Ühelt poolt on seaduses toodud tähtaeg liiga lühike ja ei arvesta KOVide kehtivate reaalsete protsessidega (näiteks vajadusega algatamine kooskõlastada erinevate osapooltega KOVi sisest). Teisalt tunnistati, et reaalne algatamise menetlus kestab tihtilugu siiski ka liiga kaua. KOVide esindajate hinnangul on eriti keeruline järgida seaduses toodud tähtaega juhul, kui tegemist on üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga, mille peab algatama volikogu.

Samas leidub ka situatsioone, kus detailplaneeringud ei jõua algatamisele ka ühe aasta või pikema aja jooksul, sest KOV ning huvitatud osapool ei jõua omavahel kokkuleppele. **Kui KOV ei võta vastu otsust algatamise või mittealgatamise kohta, siis puudub huvitatud isikul võimalus potentsiaalset mittealgatamise otsust vaidlustada**. Arendajad ja planeerimiskonsultandid hindasid, et olukorras, kus ei võeta vastu otsust detailplaneeringu algatamise osas tähtaegselt, on KOVil tugev jõupositsioon. Kui KOV et tee otsust detailplaneeringu algatamise või algatamata jätmise kohta, siis puudub huvitatud osapoolel võimalus esitada vaie. Huvitatud osapoolel on võimalik pöörduda kohustamiskaebusega halduskohtusse, et paluda kohtul kohustada KOVi otsustama, aga see omakorda tooks kaasa täiendava ressursikulu. Samuti välistatavad arendajad enamasti kohtusse pöördumise põhjusel, et soovitakse säilitada võimalikult häid suhteid KOViga, sest koostööd on vaja teha ka järgnevate arenduste puhul. Puudust tuntakse tugevamast järelevalvest KOVi tegevuse ja otsuste üle planeerimisvaldkonnas.

PlanS ei sätesta, milliste dokumentide või andmete alusel planeeringu algatamine toimub. See on kaasa toonud olukorra, kus **KOVidel on esitatavatele nõuetele erinev lähenemine**. Seejuures ei ole niivõrd probleemiks vormilised erisused, vaid sisulised – arendajate ja kohati ka KOVide endi jaoks on ebaselge, millist infot ja millises detailsuses võib pidada piisavaks, et algatamise otsus langetada. Mõningates KOVides on esinenud olukordi, kus algatamiseks on huvitatud isikute ja planeerimiskonsultantide hinnangul vaja esitada juba väga mahukaid ja detailseid dokumente, mis nõuavad aega ja kulutusi ja mille koostamine venitab algatamise protsessi. Samas leitakse, et sellise detailsusega dokumentide koostamine enne algatamist ei ole põhjendatud, sest ühelt poolt pole veel algatamine otsustatudki, huvitatud isikule pole selged KOVi seisukohad ja halvemal juhul võib kogu selle töö tegemise järgselt jääda planeering ikkagi algatamata. Teiselt poolt pole veel toimunud arutelusid erinevate mõjutatud osapooltega, mistõttu ei saa ka nemad oma seisukohta väljendada ning hilisemates töö etappides võib tekkida vajadus olulisteks muudatusteks. KOVide enda sõnul on detailsete dokumentide küsimise eesmärgiks saavutada täpsem arusaam kinnistule rajatavast ning anda sellest adekvaatne pilt ka avalikkusele. Nii PlanS mõtte kohaselt kui ka arendajate hinnangul ei peaks see aga oleme niivõrd algatamise osa, vaid juba detailplaneeringu koostamise osa. Mõningad KOVid küsivad algatamisel eskiise, et oleks võimalik hinnata ja arvamust küsida esialgsele lahendusele ja ennetades seeläbi asjatut tööd potentsiaalselt sobimatu terviklahenduse väljatöötamisega. Paljud omavalitsused aga eskiise ei küsi. Suuremat planeerimiskompetentsi omavad KOVid annavad ise planeeringu koostajale detailse lähteülesande kirjeldamiseks alused, millest planeeringu koostamisel tuleb lähtuda.

Olulisemate objektide puhul võib **detailplaneeringu koostamisele eelneva arhitektuurivõistlus**. Sellel juhul vormistatakse arhitektuurivõistluse tulemused sisuliselt detailplaneeringuks ning selline lähenemine ei pruugi täita detailplaneeringu koostamise mõtet. Sisuliselt tähendab see ka detailplaneeringu lahendusele võistluse korraldamist. On ette tulnud juhuseid, kus arhitektuurivõistluse tulemustele toetuv detailplaneering ei ole vastavuses avalikkuse ootustega ning sellele on tugev vastuseis. Sellega koos muutub osaliselt või täielikult ebasobivaks ka arhitektuurivõistluse tulemus, aga samas on suured kulutused juba tehtud. Samas, olukorras, kus alati detailplaneeringute koostamise meeskonda arhitektuurilise pädevusega spetsialiste ei kaasata, võib arhitektuurivõistluse korraldamata jätmise viia ruumilise kvaliteedi mõttes ebasobivate lahendusteni. Seetõttu ollakse pigem seisukohal, et arhitektuurivõistluse korraldamine teatud juhtudel on põhjendatud, kuid **lahkneb erinevate osapoolte vaade arhitektuurivõistluse korraldamiseks kõige sobivama protsessi etapi kohta** ehk kas see peaks toimuma enne detailplaneeringu koostamist, detailplaneeringu koostamise ajal või

pärast detailplaneeringu koostamist. Ruumilise planeerimise rohelises raamatus¹ on rõhutatud, et planeeringu koostamine juba väljatöötatud ruumilahenduse realiseerimiseks ei ole soovitatav praktika, kuna ruumilahendus ei selgu planeeringu koostamise käigus. Seetõttu tuleks selliseid menetlusviise vältida. Arhitektuurivõistluse korraldamine planeeringu avalikustamise etapi järgselt enne kehtestamist annab võimaluse planeeringulahendust „kontrollida“ – kui võistluselt tuleb detailplaneeringu lahendusega vastuolus olev, kuid planeeringualale väga hästi sobiv lahendus, on veel võimalik detailplaneeringut muuta, vajadusel korraldades täiendava avaliku väljapaneku. Arhitektuurivõistluse korraldamine pikendab aga planeerimismenetlust mitu kuud kuni pool aastat.

Detailplaneeringu algatamise otsuses märgitakse muuhulgas planeeringuala suurus, mille **optimaalne määramine on toonud praktikas kaasa raskusi**. Liiga suurte alade detailplaneeringud on keerukad ja aeganõudvad ning viivad sagedamini seetõttu ka olukorrani, kus kehtestamiseni ei jõuta või kulub kehtestamiseni palju aega või jäädakse lahendustes liialt pinnapealseks. Liiga väikeste alade detailplaneeringute puhul on keeruline lahendada kõiki PlanS toodud ülesandeid terviklikult ja piisava sisukusega. Samuti võib väikese planeeringu ala puhul olla keeruline erinevate tehnovõrkude ja infrastruktuuri planeerimine. Liiga väikeste detailplaneeringute vältimiseks on KOVid praktiseerinud ka suuremate alade ja rohkemate katastriüksuste kaupa detailplaneeringute koostamist. Praktikas toob see tihti kaasa olukorra, kus **detailplaneeringud moodustuvad mitme omaniku kruntidest**, mis aga raskendab nii detailplaneeringu koostamist kui ka hilisemalt elluviimist, sest alati ei pruugi olla omanike vaheline koostöö või valmisolek samal ajal planeeringut koostada ja/või ellu viia piisav. Näiteks toodi läbiviidud intervjuude käigus välja situatsioon, kus planeeringualaks määrati 140 erinevat kinnisvaraomanikku puudutav piirkond. PlanS § 130 lg 3 järgi ei ole huvitatud isikul kohustust laiendatud planeeringualast tingitud planeeringu koostamise maksumuse suurenemise eest tasuda. Kui ka KOV ei soovi seda kinni maksta, võib planeeringuala laiendamine ära jääda rahalistel, mitte sisulistel põhjustel.

VÕIMALIKUD LAHENDUSETTEPANEKUD

- **Rakendada KOVide poolt põhimõtet, et algatamine on menetlustoiming, mille käigus kontrollib KOV ainult välistavaid asjaolusid** (ehk kooskõla üldplaneeringu ja teiste õigusaktidega), kas soovitud planeeringu eesmärki on võimalik täita (siinjuures on oluline, et soovitud eesmärk on detailplaneeringu algatamise taotluses kirjeldatud tasemel, mis võimaldab KOVil välistavaid asjaolusid kontrollida). Tehnilised lahendused töötatakse välja planeeringu koostamisel. Nimetatud põhimõtte rakendamine ei eelda seadusemuudatusi, sest on juba kooskõlas planeerimisseaduse ideega, vaid vastavate juhiste väljatöötamist/KOVide teadlikkuse tõstmist. Hetkel on mitmeid KOVe, kes juba enne algatamist küsivad põhjalikke dokumente, sh eskiise. Ka analüüsi käigus esitati korduvalt lahendusettepanekuna viia sisse eskiisi esitamise kohustus enne detailplaneeringu algatamist. Lahendusettepanekute valideerimisel aga leiti, et see ei ole kooskõlas planeerimisseaduse mõttega, on liigselt koormav huvitatud osapoolte jaoks ning algatamise faasis eskiisi küsimine võib panna liialt suure tähelepanu välisilmele, mitte niivõrd planeeringu funktsionaalsele toimimisele.
- **Detailplaneeringu algatamise taotluse vormi (plangi) kokkuleppimine.** Üldine suund võiks olla, et algatamine on menetlustoiming (vt üle-eelmist lahendusettepanekut), aga algatamise etapis peab siiski huvitatud osapoolte kavatsus piisavalt selgelt välja tulema, et selle põhjal oleks võimalik hinnata, kas detailplaneeringu eesmärki saaks täita.
- Kaaluda **kõrgendatud avaliku huviga detailplaneeringute koostamist enam KOVide endi poolt** (või KOVide poolt tellimist), isegi kui planeeringust on huvitatud eraisik. Antud lahendusettepaneku rakendamisel peab silmas pidama, et detailplaneeringute koostajate leidmise hangetel ei tohiks **KOVid kasutada ainsa hindamiskriteeriumina madalamat hinda, vaid otsima majanduslikult soodsaimat pakkumust** (hinnates näiteks ka meeskonna kogemust vm taolist). Lisaks peab arvestama, et kohati on

¹ Ruumilise planeerimise roheline raamat. Rahandusministeerium 2020

keeruline ette hinnata, kas detailplaneeringuga kaasneb kõrgendatud avalik huvi, see võib esile kerkida alles eskiisi tutvustamisel.

- **Detailplaneeringu algatamise tähtaegade ülevaatamine.** PlanS § 128 lg 4 näeb ette, et detailplaneering algatatakse või jäetakse algatamata 30 päeva jooksul selle algatamise taotluse saamisest arvates ning mõjuval põhjusel võib nimetatud tähtaega pikendada 90 päevani. Algatamise tähtajad ei ole suuremate omavalitsuste (eelkõige siiski Tallinna) jaoks piisavad ning nende ületamine teatud KOVIDes on tavapärase praktika, mitte erand. Eeltoodu tõttu tuleks PlanS järelhindamise käigus pöörata tähelepanu tähtaegades püsimise küsimusele ning vajadusel muuta algatamise või algatamata jätmise otsuse perioodi (näiteks 45 päeva koos võimalusega mõjuva põhjuse korral pikendada). Lahendada tuleb kaks olulist kitsaskohta: esmalt, et seaduses toodud tähtajad oleksid tavaolukorras kõikidele KOVIDele täidetavad ning teisalt, et KOVID näeksid ise vaeva (kohandaksid enda tööprotsesse vastavalt vajadusele) etteantud tähtaegades püsimiseks.
- Lisaks algatamise tähtaegade ülevaatamisele on vajalik **KOVIDe tööprotsesside ülevaatamine**, võimaldamaks algatamise teostamist ettenähtud tähtaegadega. Näiteks tuleks optimeerida, millistel juhtudel piisab KOVi ametniku otsusest, millistel juhtudel on vaja volikogu otsust jne. Tegemist on KOVi sisese töökorraldusliku küsimusega, kitsaskoha saavad lahendada KOVID ise.
- Enam tuleks rakendada PlanS § 125 lg 5 võimalusi, mis võimaldaks **väiksema avaliku huviga arendusi võiks menetleda ilma detailplaneeringuta läbi avalike projekteerimistingimuste**. Selle parendusmeetme rakendamisel on oluline, et paika pannakse konkreetne raamistik (näiteks üldplaneeringu tasemel), millal peab koostama detailplaneeringu ning millises olukorras on sobilik kasutada avalike projekteerimistingimuste menetlust. Kui raamistik jääb määramata või sisaldab palju umbmäärasust, on huvitatud osapooltel keerulisem oma tegevusi kavandada, KOVi töökoormus ei pruugi oluliselt väheneda (lisandub detailplaneeringu kohustusest loobumise kaalutusprotsess), kuid samas võib kasvada avalikkuse tunnetus detailplaneeringute menetlemise läbipaistmatusest.
- **Kaaluda detailplaneeringute ja üldplaneeringute vahepealse täpsusastmega dokumendi sisseviimist.** Näiteks hoonestuskava koostamine, mida oleks võimalik kiiresti teha ja mis võimaldaks näha suuremat ala, kuid samal ajal jääda detailplaneeringu koostamisel konkreetset arendajat huvitava maa-ala juurde. Selle toimingu tulemust ei saa käsitleda planeeringuga võrdväärseks, kui ei ole läbitud seadusekohast planeerimismenetlust, kuid uuringu tasemel sisendina võib see otsuselangetamise protsessis palju kaasa aidata. Näiteks on Tallinnas praktiseeritud struktuurplaanide koostamist (koostajaks on olnud linn ise või on teinud linn hanke koostaja leidmiseks). Struktuurplaanid on olnud abiks planeeringute koostamisel, sh huvitatud isikule tema võimaluste selgitamiseks. Vahepealse täpsusastmega dokumendi koostamine peaks üldjuhul olema KOVi ülesanne ja kulu.
- **Detailplaneeringute koostamise lähteseisukohtadesse tuleks sisse kirjutada lähiala analüüs.** Seejuures peaks KOV seadma lähiala analüüsi koostamisele täpsed nõuded, mille analüüsimist soovitakse. See võimaldaks detailplaneeringu koostamisel arvestada suurema piirkonnaga, kuid samal ajal jääda detailplaneeringu koostamisel konkreetset arendajat huvitava maa-ala keskseks.

2.2 DETAILPLANEERINGUTE KOOSTAMINE, SH AVALIKKUSE KAASAMINE

MÄRKSÕNAD: PRAKTIKATE EBAÜHTLUS KOVIDE LÖIKES, OSAPOOLTE VÄHENE KOOSTÖÖ JA USALDUSE PUUDUMINE OSAPOOLTE VAHEL, KOVI SISENE NÕUETE JA PRAKTIKATE EBAÜHTLUS, KAASAMINE LIIGA HILJA JA LIIGA VÄHE, KAASAMISEKS SOBIVATE KANALITE PUUDUMINE, HALVAD KOMPROMISLAHENDUSED

Sarnaselt planeeringute algatamise etapile esineb ka koostamise etapis **esitatavates nõuetes KOVide lõikes olulisi erisusi**. Näiteks on arendajad välja toonud, et KOVide nägemus uuringute vajaduse kohta on „loominguline“. Samuti puuduvad ühtsed seisukohad nii KOVide lõikes kui ka mõnikord KOVi siseselt, mis raskendab planeeringu koostamist ja vähendab arendajate ja planeerimiskonsultantide võimekust olla lahenduste väljapakumisel ettenägelik. Mõnikord juhtub ka, et detailplaneeringu koostamise ajal muutub poliitiline seisukoht ning varasemalt tehtud kokkulepped muutuvad kehtetuks.

Kuigi planeerimisseaduse kohaselt peaks planeeringu koostamisel olema koostamise korraldajaks KOV, esineb juhuiseid, kus **KOVi kanda jäävad üksnes detailplaneeringu menetlemisega seotud toimingud ning sisulise lahenduse väljatöötamine, sh avalikkuse kaasamine, kokkulepete saavutamine huvitatud isikutega, koostöö ametitega jne on planeerimiskonsultandi ja huvitatud isiku ülesanne**. Kuigi planeerimisseadus näeb ette, et teatud tegevuste üleandmine huvitatud isikule halduslepinguga on võimalik, siis leidsid mitmed intervjueeritud, et kohati on üleantavate toimingute maht liialt suur. Selline tööjaotus ei täida planeerimisseaduse mõttelist eesmärki ning raskendab KOVi tervikliku arengu elluviimist.

Detailplaneeringu kõrge kvaliteedi tagamiseks on oluline saavutada erinevate osapoolte (detailplaneeringu koostamisest huvitatud isik, KOV, planeerimiskonsultant, huvirühmad jne) vaheline tihe koostöö. Alati aga ei toimi see koostöö vajalikul tasemel. Näiteks on juhuiseid, kus **arendaja suhtumine ei soosi koostööd või ei ole KOV valmis pidama kohtumisi planeerimiskonsultandi ja arendajaga**, mis raskendab KOVi vajadustele ja ootustele vastava planeeringu koostamist. Seejuures toodi välja võimalikke põhjuseid, miks KOV ei ole aldis kohtumisi korraldama, näiteks vajadus hoida kinni menetluse vormistuslikust poolest ehk „jätta maha jälg“ tegevusest; kartus, et huvitatud osapool ei arutle, vaid püüab oma tahtmist peale suruda või manipuleerida (vähene konstruktiivsus); ametnike suur töökoormus ja valmisoleku puudumine detailplaneeringust detailselt rääkida (vähene ettevalmistus, pädevuse puudumine katmaks kõiki valdkondi). **Samuti ei ole KOVid järjepidevad tagasisidestamises, kommentaare ja küsimusi esitatakse mitmes jaos**, mis toob kaasa segadust planeeringu koostamisel ning suurendab kokkuvõttes planeeringu koostamiseks kuluvat ressursikulu. Samuti on arendajad hinnanud, et kuna detailplaneering on siiski tervikdokument, siis ei ole selle osade kaupa tagasisidestamine korrektne. Suuremate KOVide puhul, kus lisaks planeeringutega vahetult tegelevatele ametnikele sekkuvad protsessi ka erinevad osakonnad või allasutused, **ei pruugi alati olla KOVis menetlusse kaasatud erinevate osapoolte nägemused, soovid ja ootused ühtsed** ning selle asemel, et leida ühised seisukohad KOVi sees, peab vastavad kompromisslahendused leidma planeerimiskonsultant või detailplaneeringu koostamisest huvitatud isik.

Kuigi KOV peab planeeringu koostamise protsessis tagama, et esindatud saaksid KOVi huvid, siis leiavad arendajad, et **kohati suunatakse planeeringuid küsimustes, mis ei ole KOVi pädevuses**. Näiteks toodi välja, et sätestatakse, kui palju peab olema korterelamus konkreetse suurusega kortereid, mis ei pruugi aga vastata tegelikule turunõudlusele. KOVide esindajad seevastu näevad, et kohati on selline sekkumine põhjendatud, sest arendajad ei pruugi tajuda kuivõrd mõningad küsimused võivad otseselt mõjutada piirkonna rahvastiku koosseisu ja protsesse ning tekitada hilisemalt sotsiaalseid probleeme. Teisisõnu ei pruugi turunõudlusest lähtuv lahendus vastata ruumi keskkonnataluvusele. Muuhulgas ei olda eeltoodud küsimuse osas ühtsel seisukohal, kas nimetatud detailide määramine peaks olema detailplaneeringu koosseisus.

Osapoolte koostööd ja diskussiooni pärsib **usalduse puudumine teiste osapoolte vastu**. Kuni kehtib eeldus, et ei liiguta ühise eesmärgi poole, siis ei olda valmis jagama informatsiooni täies mahus.

Detailplaneeringute koostamise protsessis on oluline koht avalikkuse kaasamisel tagamaks kvaliteetse ja huvirühmadele sobiva planeeringulahenduseni jõudmise. Samas peab arvestama, et **avalikkuse arvamus ei pruugi olla alati kooskõlas kvaliteetse ruumi põhimõtetega**, mille tõttu sellega arvestamine võib olla raskendatud. Lisaks **ei ole huvirühmad alati huvitatud kaasaráäkimisest või neid ei kaasata kaasaráäkimiseks detailplaneeringu koostamise „õiges“ etapis**. Mitmed KOVid tõid välja, et avalikkuse kaasamine toimubki kohe algatamisel, kuid kõik intervjueeritavad seda ei kinnitanud. Seejuures olid mitmed intervjueeritavad (sh nii arendajad kui ka kodanikuühendused) seisukohal, et avalikkust tuleks kindlasti kaasata varem kui

menetluse lõpus, kus planeering on sisuliselt valmis. Kuna valmislahenduse puhul on arendajad juba palju tööd ära teinud, siis ei olda enam alati valmis sisulisi muudatusi tegema. Intervjueeritud kodanikuühendused tõid välja, et **KOVide poolne kaasamine võiks olla tihedam, seda kõigi planeeringuliikide puhul**. Kodanikuühendused rõhutasid muuhulgas, et küsimusi, milles nemad tahaksid rohkem kaasa rääkida, peaks pigem lahendama üldplaneeringu tasemel.

Probleeme võib esineda ka vajaliku info avalikkuseni jõudmises. **Planeerimisseaduses toodud teavitamise meetodid ja kanalid ei pruugi olla alati sobivaimad** (näiteks pabermeedia) ega aidata jõuda hea tulemini, mis tähendab, et nende järgimine toob kaasa küll ressursi- ja ajakulu, kuid reaalselt huvirühmadeni jõudmiseks tuleb ikkagi kasutada muid meetodeid (näiteks sotsiaalmeedia, veebilehed, e-kirjaga teavitamine jm). Kodanikuühendused tõid välja, et kursis olemiseks seiratakse avalikke teadaandeid, tuvastamaks enda jaoks asjakohaseid teemasid. See on aga ajakulukas. **Kohati on teavitamine ka ainult formaalne tegevus**, näiteks Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse detailplaneeringute puhul, mis sisaldavad salajast või konfidentsiaalset teavet ja seetõttu ei avaldata, milliseid objekte planeeritakse. Sellisel juhul kaasneb sageli negatiivne reaktsioon ning avalikkuse automaatne vastuseis.

Avalikkuse kaasamine praegusel kujul on kohati liigselt ajakulukas ja on toodud välja, et see võib viia detailplaneeringu halva **kompromisslahenduse**ni, mida ühest küljest võib küll vaadelda kui KOVi kaalutusotsuse kuldset keskteed, kus kõikide huvidega on arvestatud. Teisest küljest on kompromisslahendused arhitektide, osalt planeerimiskonsultantide ja ka arendajate vaatest üks halvimaid variante, sest planeering ei vasta ühegi osapoole ootustele ning nüristab linnaruumilist mitmekesisust, takistab heade arhitektuuriliste lahenduste loomist. Paraku on kaasamisel **proportsionaalselt enam esindatud osapoolte huvid, kes ei ole planeeringuga rahul**, sest üldjuhul need, kes rahul on, ei tule koosolekule kiitma ja enda poolehoidu väljendama. Seetõttu võib tekkida mulje, et planeeringule on väga suur vastuseis, kuigi tegelikult vastuseis puudutab üksikuid huvilisi.

VÕIMALIKUD LAHENDUSETTEPANEKUD

- **Detailplaneeringu koostamise lähtesisukohad (nii üldplaneeringutes olevad kui detailplaneeringule eraldi antavad) peaksid sisaldama vastuvõetavate kaalutuspiiride kirjeldust.** Nii saab KOV olla kindel, et tema huvid on kaitstud ning samal ajal saab huvitatud osapool parema ülevaate võimalustest ja piirangutest.
- **Juurutada praktikat, kus KOVil on kohustus esitada ühtne koondatud arvamus planeeringu kohta.** See tähendab, et planeeringu koostamisega seotud tagasiside andmise ja selle tasakaalustamise eest KOVi erinevate struktuuriüksuste ja ametnike vahel vastutab KOVis konkreetne ametnik. Planeerimise protsessis peaks KOV osalema kui üks tervik, mitte asutuses töötavad ametnikud erinevate seisukohtadega. Lahendusettepaneku rakendamisel on oluline silmas pidada, et ei väheneks KOVi otsuste läbipaistvus ning ohtu või surve alla ei satuks erinevatel spetsialistidel oma arvamus esitamise julgus ja vabadus.
- **Vaadata üle seaduses toodud kaasamise põhimõtted**, et oleks võimalik arvestada kohaliku piirkonna eripärade ja vajadustega. PlanS § 135 ütleb, et detailplaneeringu avalik väljapanek korraldatakse vähemalt planeeringuala valla või asula keskses, kuid kohati on ebamõistlik teha väljapanek suure valla keskses, kui planeering asub äärealal ja on väikese mõjuga. KOVil kui piirkonda hästi tundval osapoolel võiks olla suurem otsustusõigus arvestada planeeritava ala või objekti asukohaga avaliku väljapaneku korraldamise paiga valikul. Nimetatud teema on asjakohane üle vaadata ka PlanS järelhindamise raames.
- **Tähtis kirjad asendada e-kanalis teavituse edastamisega.** Samuti tuleks luua võimalus, et sihtrühmal oleks huvi korral võimalik ise infoga tutvuda. PlanS § 127 lg 4 ütleb, et kui isik, kelle õigusi võib planeering puudutada, ja isikud, kes on avaldanud soovi olla kaasatud, teadete edastamise viisi ei teata, edastab detailplaneeringu koostamise korraldaja detailplaneeringuga seotud teated posti teel füüsilisele isikule rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressil. PlanS võiks anda võimaluse edastada

teateid e-kanalis (@eesti.ee e-posti aadressile) ka juhul, kui isik ei ole detailplaneeringu koostamise korraldajat eraldi teavitanud planeerimisseaduses ettenähtud teadete edastamise viisist ja kontaktandmetest.

- **Vaadata üle meedias teavitamise põhimõtted.** Pabermeedias teavitamine ei võimalda selliseid mahte ja ülevaatlikkust kui elektroonilised vahendid. Samas, kuigi suur osa ajalehtede lugejaid on elektrooniliste väljaannete lugejad, siis kuulutused ei ole ajalehtede elektrooniliste versioonide juures (hästi) nähtavad.
- Juhendmaterjalides täpsustada, **millises mahus kaasamine on piisav ja millised on sobivad meetodid**, sh nii sobivad etapid ja kanalid huvitatud isikutele jõudmiseks kui ka sobivad viisid detailplaneeringuga seotud info esitlemiseks huvirühmadele (sh kuidas peaks olema info sõnastatud, et huvirühmad sellest võimalikult hästi aru saaks ja oleks huvitatud ja võimelised arvamust avaldama). Arvestada tuleb, et iga juhtum on mõnevõrra erinev, kuid heade praktikate jagamine võimaldab siiski teha üldistusi ja töhustada kaasamist.
- Asjakohane on rõhutada (sh juhendis), et avalikkuse kaasamist läbi poolavalike ja avalike arutelude **võib teha ka rohkem kui seaduses ettenähtud miinimummaht**.
- Detailplaneeringud, mida intervjuudes toodi näidetena välja kui häid, olid sageli koostatud olukorras, kus osapooled (KOV, planeerija, huvitatud isik) olid motiveeritud, aktiivsed kaasa mõtlema ja koostöövalmid. **Huvitatud osapool ja planeerimiskonsultant sooviksid KOViga rohkem kohtumisi ja arutelusid lahenduste leidmiseks**, seda peetakse tulemuslikumaks kui ametlike kirjade teel oma seisukohtade vahetamist.
- Lisaks puudustele viitamisele peaks olema **tavapärane praktika, et tuuakse välja ka head ja eeskujulikud lahendused** (sh võiks nimetatud temaatika olla kajastatud ka detailplaneeringute juhendmaterjalis). Alustuseks peaks nimetatud praktikat rakendama KOVid (jooksvalt detailplaneeringu koostamise raames ja osapooltega suheldes) ja kooskõlastajad (kooskõlastamise käigus), kuid eeskujude näitamise tulemusena loodetavasti võiks nimetatud praktika üle võtta ka huvirühmad ja avalikkus. Seeläbi oleks võimalik tasakaalustada rahulolematute osapoolte arvamusi ning saada adekvaatsem ülevaade laiemast arvamusest detailplaneeringu kohta.

2.3 DETAILPLANEERINGUTE KOOSKÕLASTAMINE

MÄRKSONAD: KOOSTÖÖ PUUDUMINE, KOOSTÖÖKS SOBIVATE MEHHAANISMIDE PUUDUMINE, VÄHENE TEADLIKKUS, DETAILPLANEERINGUDOKUMENTIDE ÜHTSUSE PUUDUMINE, KOOSKÕLASTATUD DOKUMENTIDE MUUTMINE

ESINEVAD PROBLEEMID

Vastavalt PlanS § 127 lg 1 koostatakse detailplaneering koostöös valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi detailplaneering käsitleb. Samas kooskõlastajate endi sõnul **esitatakse aeg-ajalt kooskõlastamiseks juba lõplikul ja viimistletud kujul detailplaneeringuid ehk puudub eelnev konsulteerimine ja sisuline koostöö**. On aga ka väga häid näiteid, kus planeerimiskonsultandiga on tihe koostöö juba planeeringu koostamise ajal.

Välja on ka toodud, et kuna ministriumid ja asutused, kellega soovitakse kooskõlastada, on suhteliselt suured, võib nendega eelnev koostöö tegemine keerukas olla. Keerukust lisab protsesside erinevus kooskõlastajate lõikes, sh kasutatavad menetlussüsteemid. Probleem puudutab eelkõige neid asutusi, kellega kooskõlastamist tuleb ette harvem.

Vabariigi Valitsuse määruse „Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused“ § 3 sätestab, milliste planeeringute kooskõlastamine kuulub millise valitsemisala pädevusse. Samas on esinenud juhtumeid, kus kooskõlastamiseks esitatakse ka planeeringuid, mis ei ole

asjakohased ehk tundub, et **kooskõlastamiskohustus ei ole alati üheselt selge. Alati ei sisaldu KOVi kaaskirjas muuhulgas infot, miks kooskõlastust soovitakse.** Samas toodi välja, et nimetatud probleem ei ole väga sage ja pigem on eelistatud situatsioon, kus kooskõlastust küsitakse detailplaneeringule, mida ei ole vaja kooskõlastada, kui et jäetakse küsimata olukordades, kus kooskõlastus oleks vajalik.

Kooskõlastajate hinnangul **kulub täna kohati ebamõistlikult palju aega vajaliku teabe otsimiseks detailplaneeringust, sest detailplaneeringute struktuur, esitatav info ja detailsus erineb KOVide ja planeerimiskonsultantide lõikes või planeeringute sisust tulenevalt olulisel määral.** Teisalt näitab see, et alati ei ole ka kooskõlastajad üheselt defineerinud, mis kujul ja tasemel infot detailplaneeringus oodatakse.

Ühe probleemina toodi kooskõlastamise etapis ka välja, et **esineb juhuseid, kus detailplaneering saadetakse kooskõlastajatele kooskõlastamiseks, kuid hiljem avalikustamise käigus või mingitel muudel põhjustel detailplaneeringut muudetakse ning uuesti kooskõlastamisele ei saadeta.** Oluliste muudatuste korral võib detailplaneeringu teostatavus muutuda. Samas ei ole nimetatud olukord väga sagedane.

Lisaks viidatud valitsusasutustele tuleb küsida detailplaneeringule ka erinevate osapoolte arvamust. Intervjuude ja fookusgrupi intervjuude käigus selgus, et **erinevatel osapooltel on mõnevõrra segadus, milliste osapooltega toimub kooskõlastamine ja millistelt osapooltelt küsitakse arvamust.** Mitmed võrguvaldajad väljastavad kooskõlastuse, kuigi nendelt on kohustus küsida arvamust. Ka mitmed KOVid ootavad võrguvaldajatelt kooskõlastust, kuigi võrguvaldajad peaksid avaldama arvamust ehk andma nõusoleku.

VÕIMALIKUD LAHENDUSETTEPANEKUD

- **Kooskõlastamise käigus peaks kooskõlastaja andma tagasisidet ka teemade kohta, mis on hästi lahendatud.** Võimaldab seeläbi saada adekvaatsemat tagasisidet planeeringule (ei ole kajastatud üksnes negatiivsed asjaolud), paremini mõista kooskõlastajate ootusi ning heade praktikate laialdasemat levikut ja kasutuselevõttu.
- Enam vajaks **kommunikeerimist nii KOVidele kui ka huvitatud isikutele**, millised on ootused huvitatud isikute panusele (kooskõlastamine või arvamuse avaldamine) ning millised on nende õigused (arvamuse avaldamine või tegevuse peatamise taotlemine). Nimetatud teema on seaduses avatud, läbi on viidud koolitusi, kuid osapooled hindavad, et vajavad täiendavat selgust (juhised, koolitused). Isegi, kui vajalik info on jõudnud KOVideni, siis on vaja see viia ka huvitatud isikuteni.
- **Täiendada ja luua mehhanisme, kuidas planeerimiskonsultandid saaksid teha koostööd kooskõlastajatega ilma KOVi kaasamata** (enne lõpplahenduse kooskõlastamist). Kooskõlastuse küsimine võiks olla endiselt KOVi ülesanne, kuid see ei tohiks takistada kooskõlastaja ja planeerimiskonsultandi vahelist suhtlust.
- **Ühtlustada detailplaneeringu ülesehituse ja vormistusnõudeid.** Ühtlustamine aitaks lihtsustada detailplaneeringute lugemist ja tagada, et detailplaneering sisaldab kogu olulist infot ning sisaldab väiksemas mahus vähem olulist infot. Seejuures vajaks kõige enam ühtlustamist detailplaneeringu **seletuskirja struktuur ja sisu** (millist infot on asjakohane, millise peatüki all kajastada), kuid ka **kasutatavad mõisted ja leppemärgid.**

2.4 DETAILPLANEERINGUTE KEHTESTAMINE

MÄRKSÕNAD: DETAILPLANEERINGU KOOSTAMISE PIKK AJALINE KESTVUS JA KIIRESTI MUUTUV KESKKOND, DETAILPLANEERINGUTE KÄTTESAADAVUS PÄRAST KEHTESTAMIST, ÜLDPLANEERINGUTE AJAKOHASUS

ESINEVAD PROBLEEMID

Vastavalt planeerimisseadusele peaks tehtama detailplaneeringu kehtestamise või kehtestamata jätmise otsus hiljemalt kolme aasta möödumisel detailplaneeringu algatamisest arvates. Arvestades aga suhteliselt

kiiresti muutuvat keskkonda, võib juhtuda, et vähem ettenägelike KOVi ametnike, planeerimiskonsultantide või ka huvitatud isikute puhul, on selleks ajaks **koostatud planeering juba osaliselt aegunud, sh võivad olla toimunud olulised muutused ümbritsevas piirkonnas**. Kuna aga detailplaneeringu koostamine on võtnud palju aega ja ressursi, siis ei olda valmis detailplaneeringus muudatusi tegema. Seejuures on arendajad välja toonud, et kohati võtab planeeringu koostamine ja kehtestamine ka oluliselt enam aega kui seaduses ette nähtud, mis omakorda suurendab oluliselt arendaja kulu ja planeeringu hilisema elluviimise riski. Mitmed arendajad tõid välja, et Tallinnas ei ole harvad juhused, kus planeeringu koostamine võtab 10 aastat ning suurte arenduste puhul võtab elluviimine vähemalt sama palju. See toob kaasa olukorra, kus arenduse valmimise hetkeks võivad arenduse aluseks olevad andmed olla enam kui 20 aastat vanad. Eeltoodu on viinud olukorrani, kus eelkõige väiksemad arendajad otsivad alasid, kus detailplaneering on juba kehtestatud või kehtestamise lähedal, vältimaks detailplaneeringu koostamise ja kehtestamise protsessiga kaasnevat potentsiaalselt suurt ajakulu. See omakorda tähendab, et detailplaneeringu koostamisega ei tegele mitte reaalne arendaja, vaid isik, kes on huvitatud kruntide müümisest ning **üksnes müümise eesmärgiga koostatud detailplaneeringud kipuvad olema madala sisulise kvaliteediga ja teostatavuse osas läbimõttelata**.

Detailplaneeringute arhiveerimiseks kasutavad **KOVID erinevaid infosüsteeme ja erinevaid praktikaid**, mille tõttu võib olla vajalike asjakohaste dokumentide leidmine erinevatele osapooltele raskendatud. See võib tekitada probleeme konkreetse planeeringu elluviimisel, kui on vaja leida viimane versioon detailplaneeringust (kehtestatud detailplaneering). Samuti võib see raskendada uute planeeringute koostamist, kui mingites küsimustes on uue detailplaneeringu koostamisel, kooskõlastamisel või ka avalikkusel arvamuse avaldamiseks vaja lähtuda ümbritsevate piirkondade juba kehtestatud detailplaneeringutest. Eriti teravalt kerkib üles vajadus tutvuda kehtestatud detailplaneeringutega juhul, kui **varasematest üldplaneeringut muutvatest detailplaneeringutest tulenevad muudatused ei ole üldplaneeringusse sisse viidud**.

VÕIMALIKUD LAHENDUSETTEPANEKUD

- Kaaluda **planeerimisseaduses** lisaks praegusele kehtetuks tunnistamisele **ellu viimata detailplaneeringule kehtivusaja seadmist, näiteks 10-15 aastat**. Ohukohana võib välja tuua, et kehtivusaja määramisel tuleks kehtetuks tunnistada ka need planeeringud, mis hoolimata ammusest kehtestamisest oleksid siiski elluviidavad. Seega võib suureneda vajadus (uute) detailplaneeringute koostamise järele ning kasvada osapoolte töökoormus. **Nimetatud ohukoha vähendamiseks tasuks koos kehtivusaja seadmisega luua võimalus KOVile kaalutusotsusega kehtivusaega pikendada**. Enne lahenduseettepaneku rakendamist vajab küsimus täiendavat analüüsi, sh kooskõla haldusmenetluse seaduse põhimõtetega.
- Rajada keskne detailplaneeringute digitaalse salvestamise süsteem, kuhu KOVID saaks oma kehtestatud planeeringute failid üles laadida ning avalikkusele kättesaadavaks teha. Selline hoidla võiks olla seotud koostatava kaardirakendusega, mis näitab kehtestatud planeeringuid üleriigiliselt (nimetatud arendused on analüüsi koostamise hetkel ka Rahandusministeerium tasemel planeerimisel).

2.5 DETAILPLANEERINGU ELLUVIIMINE VÕI MITTEELLUVIIMINE

MÄRKSONAD: VANADE DETAILPLANEERINGUTE ELLUVIIMINE, KOVI ETTEPANEKUL DETAILPLANEERINGUTE KEHTETUKS TUNNISTAMISE VÕIMALUSE MITTEKASUTAMINE, PLANEERIMISKONSULTANDI VASTUTUSE PUUDUMINE, PROJEKTEERIMISTINGIMUSTEGA MUUDATUSTE TEGEMINE DETAILPLANEERINGUS KIRJELDATUST VÕI VAJADUSEST LÄHTUVALT, SUURE PLANEERINGUALAGA PLANEERINGU ELLUVIIMINE ÜHE ARENDAJA POOLT, PLANEERINGU ELLUVIIMINE ETAPITI VÕI VÄIKESE PLANEERINGUALAGA PLANEERINGU ELLUVIIMINE

Enamik intervjueeritavatest oli seisukohal, et **detailplaneeringu eduka elluviimise tagamiseks on oluline alustada detailplaneeringu elluviimisega võimalikult kiiresti pärast kehtestamist**. Vastasel juhul võib juhtuda, et detailplaneering ei vasta enam tänastele ja ettenähtavatele homsetele vajadustele ja selle elluviimine võib kaasa tuua olulisi probleeme. Vältimaks vananenud planeeringute elluviimisest tulenevaid võimalikke probleeme on vastavalt PlanS §-le 140 võimalik detailplaneering või selle osa tunnistada kehtetuks, kui detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud vähemalt viis aastat ja detailplaneeringut ei ole asunud ellu viima või planeeringu koostamise korraldaja või planeeritava kinnistu omanik soovib planeeringu elluviimisest loobuda. Tänane praktika KOVides on, et üldjuhul **detailplaneeringu kehtetuks tunnistamist ilma omaniku ettepanekuta ei tehta**. KOVide enda ettepanekul detailplaneeringute kehtetuks tunnistamise võimaluse mittekasutamine on seotud eelkõige potentsiaalsete kaasnevate vaidlustega, sh potentsiaalsete rahaliste hüvitiste tasumise kohustusega. Lisaks näevad KOVid, et **ebapiisaval tasemel on planeerimisseaduses kirjeldatud instrumendid, mis võimaldaksid tunnistada detailplaneeringut kehtetuks**. Intervjueeritud on toonud välja, et hetkel on seaduses rõhk osapoolte teavitamisel detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise korral, mitte aga alustel või põhjustel, millal tunnistada detailplaneering kehtetuks. Näiteks kuna ei ole üheselt defineeritud, mida tähendab, et „detailplaneeringut ei ole asunud ellu viima“, sh kas näiteks vastavalt planeeringule kruntide moodustamine tähendab, et detailplaneeringut on asunud ellu viima, siis on KOVil keeruline ka vastavasisulist otsust teha.

Lisaks sellele, et vanade detailplaneeringute reaalne elluviimine võib tekitada probleeme, siis **võivad need olla takistuseks ka uute piirnevate alade planeeringute koostamisel või KOVi üldplaneeringu koostamisel**. Mõlemal juhul tuleb arvestada juba kehtivate detailplaneeringutega hoolimata nende vanusest ja sisulisest ajakohasusest.

Detailplaneeringute elluviimise kitsaskohana on toodud asjaolu, et **planeerimiskonsultandid ei ole tavapäraselt seotud detailplaneeringu elluviimisega ja ei vastuta lõpuks detailplaneeringu sisu kvaliteedi eest**, kui detailplaneeringu kehtestamine või elluviimine toob kaasa vaidlusi. Planeeringutega seotud vastutus lasub kohalikul omavalitsusel, kes detailplaneeringu kehtestab, kuid intervjuudes toodi välja, et mõningatel juhtudel võiks olla rohkem vastustust ka planeerimiskonsultandil. Planeerimiskonsultandi taandumine protsessist detailplaneeringu elluviimise hetkeks tähendab seda, et konsultandil on suhteliselt keerulisem õppida tehtud vigadest ning vältida neid tulevaste planeeringute juures.

Planeeringute elluviimise probleemina töid arendajad välja ka asjaolu, et **tihti esitatakse projekteerimistingimuste taotlemisel detailplaneeringu tingimustele täiendavaid kitsendavaid tingimusi**. Näiteks on ette tulnud olukordi, kus vähendatakse ehitatava pinna suurust. Tavapäraselt on see seotud erinevate normide ja seaduste muudatustega, kuid arendajad on välja toonud, et alati ei ole arusaadav, millistel põhjustel kitsendavaid tingimusi seatakse. Olukorras, kus arendaja on enda äriplaani koostamisel arvestanud detailplaneeringud antud ehitusõigusega (sh näiteks maksnud maa eest vastavat hinda), võib muudatuste tõttu jääda detailplaneering ellu viimata.

Paratamatult kipub mõningate planeeringu osade elluviimisel olema enam muudatusi, näiteks tehnovõrgud ja liikluskorraldus, eriti kui need on lahendatud väga detailselt. Kehtiva planeerimisseaduse kohaselt on detailplaneeringu ülesandeks detailplaneeringu kohustuslike hoonete ja rajatiste toimimiseks vajalike ehitiste, sealhulgas tehnovõrkude ja -rajatiste ning avalikule teele juurdepääsuteede **võimaliku** asukoha määramine, st võimalik on nii teede kui ka tehnovõrkude puhul detailplaneeringu joonisel nende asukoht näidata põhimõttelisena (mitte kindla asukohana). Sellegipoolest seda võimalust praktikas alati ei kasutata. Näiteks võrguvaldajad soovivad tehnovõrkudele sageli määrata täpset asukohta. Üldjuhul ei ole see otstarbekas, sest projekteerimisel võivad ilmneda uued asjaolud ning kõrvalekaldeid planeeringujoonisest ei saa muuta ilma tervet planeeringut uuesti tegemata, mis tähendab ebamõistlikku aja- ja ressursikulu. Seetõttu olid intervjueerijad seisukohal, et mõningate osade puhul tasuks kaaluda nende muutmist soovituslikuks, defineerides seejuures kohustusliku osa. Tegelikult puudub selleks vajadus, kuna ka praegusel hetkel on paindlikkus asukoha näitamisel olemas.

Huvitatud isikud tõid välja vajaduse teatud olukordades **lihtsustada kehtestatud detailplaneeringus sihtotstarbe muutmist**. Olukorda, kus krundi kasutamise sihtotstarbe muutmiseks tuleb algatada uue planeeringu koostamine, ei peeta mõistlikuks. Tihti ei ole küsimus kogu hoone sihtotstarbe muutmises, vaid sihtotstarvete osakaalu muutmises. Näiteks ei ole sisulist vahet külaliskorteri ja tavalise eluruumi kasutamisel. Samuti ei pruugi ka mõne äripinna muutmine eluruumiks või vastupidi tuua alati kaasa erilisi mõjusid. Samas tuleb arvestada, et kuigi pinna kasutamisel ei pruugi olla sisulist vahet ja olulist mõju ühe hoone piires, siis võib sellel olla laiem mõju piirkonnale (näiteks mõjutab erinevate KOV poolt pakutavate teenuste nõudlust, piirkonna sotsiaal-demograafilist koosseisu jne).

Ehituslike projekteerijate hinnangul on parima tervikpildi saamiseks eelistatumad suuremate alade planeeringud, kuid kui nimetatud suurt ala hakkab teostama ainult üks arendaja, siis võib tekkida **palju samasuguseid tüüpmaju ja ei teki arhitektuurset mitmekesisust** – seda eelkõige olukorras, kus valla esindajad ei seisa tugevalt mitmekesisuse tekkimise eest. Samuti võib esineda probleeme, kui **planeeringut teostatakse etapiti või osaliselt ning ei arvestata seejuures, et ühe ala tehnovõrkude lahendus sõltub teise ala lahendusest**. Osapoolte hinnangul on nimetatud probleemi aastatega siiski vähemaks jäänud.

Samas võib probleem tekkida, kui detailplaneeringud on **ainult ühe krundi põhised** ning puudub vaade suuremast alast. Nimetatud probleemi vältimiseks on KOVid kasutanud kontaktpööandi määramist, aga on toodud välja, et alati ei ole see meede piisav ning ei taga terviklikku ja sidusat elukeskkonda.

VÕIMALIKUD LAHENDUSETTEPANEKUD

- Kajastada juhendmaterjalis, **mida peaks detailplaneeringu seletuskirja elluviimise peatükis käsitlema**. Eelkõige, mis on detailplaneeringuga antud ehitusõiguse elluviimise eelduseks ning et elluviimine ei tohi kahjustada teisi. Kui on mingeid erilisi asjaolusid, peaks need välja tooma.
- **Algatamise standardmenetluse osa võiks olla osapoolte vahel detailplaneeringu koostamise ajakava kokkuleppimine**. Ajakava kokkuleppimine ei garanteeri küll otseselt ajakavas püsimist, kuid samas distsiplineerib ning võimaldab paremini hinnata viivituste tekkimise põhjuseid.
- **Planeeringute kehtetuks tunnistamine tuleks kajastada detailsemalt, anda juurde õiguslikku alust**. KOVid on esitanud ettepaneku analüüsida detailplaneeringute kehtetuks tunnistamise asjaolusid, sest on leitud, et hetkel on seaduse tugi nõrk ning fookus on pigem teavitamisel kehtetuks tunnistamise korral kui kehtetuks tunnistamise sisulisel poolel. **Koostada täiendavad juhised KOVidele detailplaneeringute kehtetuks tunnistamise aluste kohta**. Selgitada, et KOVil on kohustus planeeringute aktuaalsust kontrollida. Antud teemat tuleks käsitleda ka PlanS järelhindamise käigus.
- **Täpsustada, millal on detailplaneeringut asutud ellu viima**: näiteks, kas kruntideks jaotamise toiming on piisav, et pidada detailplaneeringu elluviimine alanuks ja seetõttu kaob õigus tunnistada detailplaneering kehtetuks PlanS § 140 lg 1 p 1 alusel (detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud vähemalt viis aastat ja detailplaneeringut ei ole asutud ellu viima). Või võib isegi mõningaid toiminguid enne kruntideks jaotamist pidada piisavaks, et lugeda detailplaneeringu elluviimist alustatuks.

3. DETAILPLANEERINGUTE SISULISE KVALITEEDIGA SEONDUVAD PROBLEEMID JA NENDE LAHENDAMISVÕIMALUSED

Detailplaneeringu sisulise kvaliteediga seotud probleemid ja nende võimalikud lahendused on jaotatud nelja rühma: (1) osapoolte pädevus, (2) planeerimisseaduses sätestatud ülesannete täitmine, (3) planeerimisseaduse põhimõtete rakendamine ja (4) muud küsimused.

3.1 OSAPOOLTE PÄDEVUS

MÄRKSONAD: KONSULTANTIDE PÄDEVUS, SUUREMA MEESKONNA KAASAMINE, KOVI AMETNIKE PÄDEVUS

ESINEVAD PROBLEEMID

Tagamaks detailplaneeringute kõrge kvaliteedi peavad protsessi kaasatud osapooled olema pädevad. Kuigi planeerimiskonsultandid võivad omada vajalikku kõrgharidust või nõutud kutset, siis on **konsultantide tase ja oskused siiski väga kõikumavad ja pädevus ei pruugi alati olla piisav**. Eelkõige võib vajaka jääda kogemusest, mis võimaldaks leida parima lahenduse. Samuti peab arvestama, et planeerimisseaduses sätestatud ülesanded, mida detailplaneeringuga lahendatakse, on väga erisugust kompetentsi ja kogemust eeldavad, mille tõttu tuleks keerukamate detailplaneeringute puhul **kaasata ka enamatest ekspertidest koosnev meeskond. Seda siiski alati piisavas mahus ei tehta**. Detailplaneeringute puhul on KOVi kohustus tagada piisava pädevusega ekspertide kaasatus.

PlanS § 6 kohaselt on planeerija geograafia, arhitektuuri või maastikuarhitektuuri eriala magistritasemele vastava kõrgharidusega või vastutava spetsialisti taseme kutsetunnistusega isik või isik, kellele on antud ruumilise keskkonna planeerija kutse. Erinevad osapooled on leidnud, et **planeerimise osa on geograafia, arhitektuuri ja maastikuarhitektuuri õppekavades liiga vähe**. Õppekava läbimine ei anna piisavat pädevust, et koostada detailplaneeringuid iseseisvalt. Siinkohal on osalt ootus, et olukorda reguleerib turg ning pigem valitakse suuremate kogemustega planeerijad, kuid sageli on mõjutavaks teguriks vähempakkumiseiga hangete kaudu planeerija valimine.

Planeerimiskonsultandist mitte vähem tähtis pole KOVi ametnike kompetents. Ühelt poolt peavad KOVi ametnikud olema piisavalt pädevad, et suudaksid tõlgendada KOVi eesmärged ning anda nendest lähtuvalt sisendit planeeringudokumentidesse. Teisalt peaksid nad vajalikul tasemel suutma orienteeruda ka planeeringuga seotud tehnilistes küsimustes ning olema planeerimiskonsultandile hea partner. **Paraku on KOVi ametnike kompetents ja kogemus (sh erinevates rollides) kõikumav**, mille tõttu võib juhtuda, et kas ei anta piisavas mahus sisendit ja tagasisidet planeerimisprotsessis või hakatakse liialt keskenduma vormistuslikele ja juriidilistele küsimustele, mitte sisulistele küsimustele, mis tagaksid kvaliteetse ruumi põhimõtete järgimise. Mitmed arendajad tõid välja, et nende hinnangul lähtuvad ametnikud tihti enda sisulisest veendumusest ja arvamustest, mitte objektiivsetest ja seaduse või normidega põhjendatavatest seisukohtadest. See teeb keeruliseks ka ametnikega argumenteerimise ja enda seisukohtade põhjendamise. Samas on vormistuslikele ja juriidilistele küsimustele keskendumine osalt tingitud ka sellest, et planeeringu kehtestamisel on planeeringu eest vastutav KOV, planeerija vastutuspiir siinkohal lõpeb. Kui kehtestatud detailplaneering toob kohtuvaidlusi, siis on vormistus- ja menetluslikud vead esimesed, millest kinni haaratakse. Ametnike pädevuse probleemina toodi ka välja, et **KOVIDel, eriti maapiirkondades asumatel, on keeruline leida pädevaid töötajaid**. Ametniku töölt lahkumisega võib kaasneda järjepidevuse kadumine. Lisaks on ametniku töö pingeline: eksisteerib nii poliitiline surve, kohati on töökoormus suur ning palju detailplaneeringuid on menetluses samaaegselt. Samuti hinnatakse, et ootused ametnikule on suured –

ametnikult oodatakse, et ta on kursis kõikide menetluses olevate planeeringutega, sh oskab vastata detailsetele küsimustele, kui talle helistatakse, kuid praktikas ei ole see võimalik samaaegselt töös olevate planeeringute rohkuse või teiste tööülesannete tõttu.

VÕIMALIKUD LAHENDUSETTEPANEKUD

Oluliseks on nii planeerimiskonsultantide, KOVi planeeringute menetlemisega seotud ametnike ja volikogu liikmete (sh komisjonide) pädevuse tõstmist:

- **Pädevuse tõstmiseks kaaluda geograafia, arhitektuuri või maastikuarhitektuuri eriala magistritaseme õppekavades planeerimise osa suurendamist, nt eraldi vastavate õppesuundade loomise läbi** (nii alg- kui täiendõpe).
- **Tuleb suurendada täiendkoolituse kvaliteeti ja järjepidevust.** Eesti Planeerijate Ühing on teinud koolitusi, mis on valdavalt suunatud headele näidetele või küsimustele-vastustele, aga **lisaks on vaja koolitusi, kuidas planeeringuid koostada.**
- **KOVi ametnikele ja volikogu liikmetele tuleb regulaarselt** (nt iga kord pärast KOVide valimisi) **viia läbi koolitus**, mis tutvustab planeerimisseadust ja eelkõige planeerimise põhimõtteid. Eriti tuleks pöörata tähelepanu volikogus planeeringutega tegelevate komisjoniliikmete teadlikkuse tõstmisele ning koolitamisele. Samuti tuleks ruumilise planeerimise teoreetilisi aluseid ja praktilisi küsimusi tutvustada nii huvitatud isikutele kui ka huvirühmadele. Koolituse läbiviijaks siinkohal saaks olla Rahandusministeerium või eeldusel, et igal KOVil on pädev ametnik, siis ka KOV ametnikud ise.
- Viia seadusesse nõue, et **lisaks vajalikule haridusele (geograafia, arhitektuuri või maastikuarhitektuuri eriala magistritaseme) peab planeerijal olema ruumilise keskkonna planeerija kutse** (ei piisa ainult haridusest või mõnest muust kutsest). Kohustuslik kutse tagaks planeerijate teatud regulaarsusega täiendkoolituse läbimise, aitaks ühtlustada planeerijate üldist taset, annaks suurema enesekindluse nii planeerijatele endile kui ka kasvataks KOVi usaldust planeeringu koostajate pädevuse osas.
- **Kaaluda KOVi ametnikele pädevusnõuete seadmist** (seadusega, kutsestandarditega või soovitusena Rahandusministeeriumi poole). Planeeringutega tegelevatele KOVi ametnikele pädevusnõuete seadmisel tuleb aga leida ka meetmed, kuidas motiveerida KOVis töötamist. Eelkõige maapiirkondades on juba käesoleval ajal keeruline leida uusi (pädevaid) töötajaid, mistõttu peavad KOVid kohati tegema kompromisse ametikohtade täitmisel. Seaduse tasemel pädevusnõuete määramise riskiks, eriti äärealadel, on, et see võib avaldada detailplaneeringute menetluskiirusele hoopis negatiivset mõju. Tasub uurida, kas Eestis võiks rakendada Soomega analoogset süsteemi: KOVid võivad jagada planeerijat või KOV võib lepingu alusel määrata tööülesanded mõne muu KOVi või ühissettevõtte palgatud planeerijale.
- Spetsialistid, eelkõige KOVi ametnikud, planeerimiskonsultandid peaksid end täiendama järgmistes valdkondades: **meeskonna planeerimine, kommunikatsioonijuhtimine, argumenteerimise ja läbirääkimiste pidamise oskus.** Nimetatud teemad on kutsestandardiga täna juba kaetud, kuid ühelt poolt ei ole kutse kohustuslik ja teisalt vajavad need teemad ehk ka mõnevõrra suuremat tähelepanu. Efektne ja argumenteeritud suhtlus osapoolte vahel vähendab arusaamatusi, erinevaid tõlgendusi ning detailplaneeringute menetlemisele kuluvat aega. Argumenteerimise oskus on oluline detailplaneeringu seletuskirjas erinevate lahenduste valimise põhjendamisel ja KOVil oma otsuste selgitamisel.
- **Üle tuleks vaadata detailplaneeringu koostamisega seotud kohustusliku meeskonna koosseis ja pädevus, sealjuures tuleks tõsta KOVi teadlikkust nõuda piisavalt pädeva meeskonna kaasamist ja planeerimiskonsultantide pädevust meeskonna moodustamise osas.** Näiteks tuleks detailplaneeringute koostamisse suuremal määral kaasata arhitekte oluliste linnaruumiliste planeeringute korral. Samas on tähtis rõhutada, et meeskonna koosseis tuleb defineerida lähtuvalt

konkreetsest planeeringust ja ka lähtuvalt konkreetsest planeerijast ning tema kompetentsidest. KOVi teadlikkust saaks tõsta erinevate regulaarsete koolituste kaudu ja/või KOVi ametnikele pädevusnõuete seadmisega. Meeskonna kokkupanemise oskus võiks paraneda **planeerimiskonsultantidele kohustusliku kutse sisseviimisel**. Kindlasti oleks abiks ka huvitatud osapoole teadlikkuse tõstmine, seda saavad teha nii planeerimiskonsultandid kui ka KOVi ametnikud.

- Koostöös haridus- ja teadusministeeriumiga **arendada ühiskonnaõpetuse aine riiklikku õppekava**, lisades praktilise harjutusena detailplaneeringu avaliku väljapanekuga tutvumise ning avalikus arutelus osalemise. See annaks võimaluse kasvatada teadlikumat avalikku üldsust, kuid ka tulevasi ametnikke, volikogu liikmeid jne, kes on puutunud kokku planeerimissüsteemi ja -põhimõtetega ning oskab seetõttu asjatundlikumalt kaasa rääkida.

3.2 PLANEERIMISSEADUSES SÄTESTATUD ÜLESANNETE TÄITMINE

**MÄRKSONAD: ÜLESANNETE FORMAALNE, MITTE SISULINE LAHENDAMINE; ÜLESANNETE LAHENDAMISE VÕIMALIKKUS
DETAILPLANEERINGU TASANDIL; ÜLESANNETE VAHELISED VASTUOLUD JA TASAKAALUSTATUS, MILJÖÖVÄÄRTUSLIKE
ALADE LÕIMIMINE, TARISTU PLANEERIMINE JA SELLE RAJAMISE KULUDE JAGAMINE, KINNISTUPÕHISED
DETAILPLANEERINGUD NING ÜLE- JA ALAPLANEERIMINE, DETAILPLANEERINGU ELLUVIIMINE**

ESINEVAD PROBLEEMID

Planeerimisseaduse § 126 sätestab ülesanded, mida detailplaneeringuga lahendatakse:

- 1) planeeringuala kruntideks jaotamine;
- 2) krundi hoonestusala määramine;
- 3) krundi ehitusõiguse määramine;
- 4) detailplaneeringu kohustuslike hoonete ja rajatiste toimimiseks vajalike ehitiste, sealhulgas tehnovõrkude ja -rajatiste ning avalikule teele juurdepääsuteede võimaliku asukoha määramine;
- 5) ehitise ehituslike tingimuste määramine;
- 6) ehitise arhitektuuriliste ja kujunduslike tingimuste määramine;
- 7) liikluskorralduse põhimõtete määramine;
- 8) haljastuse ja heakorrastuse põhimõtete määramine;
- 9) kuja määramine;
- 10) kallasrajale avaliku juurdepääsu tagamine;
- 11) kuritegevuse riski vähendavate tingimuste määramine;
- 12) müra-, vibratsiooni-, saasteriski- ja insolatsioonitingimusi ning muid keskkonnatingimusi tagavate nõuete seadmine;
- 13) maaparandussüsteemide asukoha ja nendest tekkivate kitsenduste määramine;
- 14) loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmine ja kaitsevööndite määramine;
- 15) miljööväertuslike alade, väärtuslike üksikobjektide ja väärtuslike põllumajandusmaade määramine ning nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine, kui need ei ole üldplaneeringuga määratud;
- 16) ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamine;
- 17) servituutide seadmise ja olemasoleva või kavandatava tee avalikult kasutatavaks teeks määramise vajaduse märkimine;
- 18) arhitektuurivõistluse nõudega alade või juhtude määramine;
- 19) eraõigusliku isiku kinnisasjal asuva olemasoleva või kavandatava puhkeala avalikult kasutatavaks alaks määramise vajaduse märkimine;
- 20) eespool loetletud ülesannete elluviimiseks avalikes huvides omandamine, sealhulgas sundvõõrandamise, või sundvalduse seadmise vajaduse märkimine;

- 21) põhjendatud juhul nendele ehitistele tingimuste seadmine, mille ehitamiseks ei ole detailplaneeringu koostamine nõutav;
- 22) muud käesolevas lõikes nimetatud ülesannetega seonduvad ülesanded.

Nimetatud ülesannetest esimese viie lahendamine on detailplaneeringu koostamisel kohustuslik ning ülejäänud ülesannete lahendamine otsustatakse lähtuvalt KOVi ruumilistest vajadustest ja planeeringu eesmärgist. Üldjuhul hindavad intervjueeritud osapooled, et nimetatud ülesannete lahendamisel läbivaid olulisi probleeme eksisteerib vähe.

Mõningate ülesannete põhimõtteliseks lahendamiseks üldjuhul planeerimiskonsultantidel (ja ka kaasatavatel meeskondadel) puuduvad sisulised oskused ja teadmised ning seetõttu lahendatakse need küsimused üksnes formaalselt. Näiteks on üheks selliseks ülesandeks **kuritegevuse riski vähendavate tingimuste määramine, aga kohati ka müra-, vibratsiooni-, saasteriski- ja insolatsioonitingimusi ning muid keskkonnatingimusi tagavate nõuete seadmine.** Kuritegevuse riski vähendamise seotud teemad lahendatakse suuresti projekteerimise etapis, välja arvatud mõned punktid sotsiaalse kontrolli tagamiseks. Ülesannete elluviimiseks avalikes huvides **omandamine, sealhulgas sundvõõrandamise, või sundvalduse seadmise vajaduse märkimine** on valdkond, mida on detailplaneeringutes küll tehtud, kuid KOVidel pole suuri kogemusi, kuidas need rakenduvad elluviimisel.

Ehituslike tingimuste määramise kohta töid koostamise korraldajad välja, et suures osas planeeringutest pole see punkt korrektselt sisustatud ning paljudel juhtudel kajastatakse selle punkti all hoopis arhitektuurilisi tingimusi. Küsimus on osaliselt ka tunnetuslik, sest kohati on arhitektuurid ja ehituslikud tingimused omavahel tihedalt põimunud: näiteks on keeruline eristada, millisel juhul on ehitise osi toetav sammas ehituslik, millisel arhitektuurne või kujunduslik tingimus. Probleemi, et detailplaneering pole lihtsasti hoomatav, sest ühe ülesande nimetuse alla on vahel koondatud mitme ülesande lahendamine või ei ole sisu pealkirjaga vastavuses, toodi välja korduvalt.

Kitsaskohana nähakse ka krundi hoonestusala määramist, mille raames nõuavad KOVid planeerimiskonsultantide hinnangul kohati liiga täpset määramist, kuid ei põhjenda, miks see on vajalik.

Muuhulgas hindasid mitmed intervjueeritavad, et mõned detailplaneeringute ülesannetest tuleks lahendada juba üldplaneeringu tasandil, näiteks miljööväärtuslike alade ja väärtuslike üksikobjektide määramine ning loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmine. Samas, kui detailplaneeringu tasandile on mõningaid ülesandeid või võimalusi toodud, siis on arendajatel ootus, et neid saaks sellel tasandil ka lahendada. **Praktikas aga ei ole võimalik kõikide ülesannete puhul detailplaneeringutes vastavaid lahendusi välja pakkuda,** näiteks peaks ranna ja kalda ehituskaitsevööndi vähendamine olema üldjuhul üldplaneeringu temaatika. **Keerulise kohana toodi välja ka kallasraja vööndisse matkatee rajamise,** mis vajab kohalike kaasamist ning kus samal ajal põrkuvad avalikud huvid ja erahuvid. Kallasraja vööndisse matkatee rajamine peaks samuti üldjuhul olema üldplaneeringu tasemel lahendatud.

Raskusi esineb erinevate **ülesannete omavahelistes vastuoludes ja nende tasakaalustamises.** Näiteks toodi välja, et **keeruline on leida tasakaalu parkimisalade ja haljasalade vahel,** kui KOV on võtnud eesmärgiks suurendada mõlemat. Samuti töid erinevad osapooled välja, et **kohati lähtub elamuarendus linnalistes piirkondades jäigalt parkimiskohtade normatiivist** ja mitte laiemalt ülejäänud aspektidest, mis on olulised kvaliteetse elamiskeskonna loomisel, st kõigepealt hinnatakse palju mahub parkimiskohti ning seejärel hakatakse planeerima muid küsimusi, sh korterite arvu. Seejuures on arendajad välja toonud, et nende hinnangul ei ole parkimiskohtade nõue alati kooskõlas tegeliku turu ootusega, sest iga kord ei suudeta rajatud parkimiskohti maha müüa. Samas on mitmed analüüsi kaasatud eksperdid toonud välja seisukoha, et parkimiskohtade müümise edutuse põhjal ei saa alati anda adekvaatset hinnangut parkimiskohtade vajadusele, probleem võib peituda arendaja hinnapoliitikas.

Toodud ülesannetest miljööväärtuslike alade seadmisel intervjueeritute hinnangul suuri probleeme pole ja tavapäraselt on need defineeritud üldplaneeringu tasandil. Vajakajäämisi võib aga olla selles, **kuivõrd on miljööväärtuslikud alad lõimitud ümbritseva linnaruumiga või vastupidi kuivõrd on miljööväärtuslike alade**

naaberpiirkonnad lõimitud miljööväärusliku alaga. Nimetatud aspektidega mitteamustamine võib kaasa tuua linnaruumiliselt ebasobivad kooslusi.

Kitsaskohti esineb ka taristu, teede ja tehnovõrkude planeerimisel. Kuna kolmemõõtmeliste jooniste kasutamine ei ole üldlevinud praktika, siis esineb olukordi, kui joonisel hinnates tundub, et uued tehnovõrgud mahuvad ära, kuid ehitama hakates selgub, et ruumi ikkagi pole, sest varasemad võrgud on juba olemas ning kahemõõtmeliselt jooniselt oli seda raske hinnata (osalt on tegemist ka planeerimismeeskonna pädevuse küsimusega). Kuna **tihti soovitakse võrke planeerida võimalikult sirgjooneliselt**, võib see tekitada ehitamisel probleeme, näiteks planeeritakse võrgud künngaste alla, mis võib olla ebamõistlik. Lisaks olid arendajad seisukohal, et **kohati on nende jaoks väga koormav ehitada välja kogu vajalik taristu ja tasuta KOVile üle anda** (probleemkoht puudutab enim Tallinna ja Tallinna ümbruskonna planeeringuid). Mõningatel juhtudel peeti seda arusaadavaks, eelkõige kui tegemist on uusarendusega, kuid mõningatel juhtudel (eriti tiheasutusega aladel) leiti, et arendajale panevad KOVid või võrguvaldajad liialt suuri kohustusi ning soovivad arendaja kuludega lahendada varasemaid taristuprobleeme.

Osapoolte hinnangul esineb **rohkem probleeme PlanS toodud ülesannete sisulisel lahendamisel, kui detailplaneering on koostatud väiksele maa-alale, eelkõige ühe kinnistu põhisel.** Ühelt poolt ei olegi võimalik nimetatud ülesandeid lahendada kinnistupõhiselt sisuliselt, vaid need lahendatakse tehniliselt. Teisalt võib kinnistupõhine lahendus olla hea üksnes ühe kinnistu põhises vaates, kuid ei pruugi olla kõige parem mitme kinnistu või piirkonna üleses tervikvaates. Näiteks ei ole probleeme lahendada kinnistupõhiselt liikluskorraldus, teedevõrk ja haljastus, kuid lahendamist vajaks ka üldine kruntidest väljapoole jääv liikluskorraldus, teedevõrk ja haljastus. Kui nimetatud teemasid planeeritakse eraldi, ei pruugi need lõppkokkuvõttes väga hästi haakuda. Seeläbi võivad tekkida mingite teemade „**üleplaneerimine**“, näiteks nõutakse pargi ja suure mänguväljaku kõrval asuvale kortermajale täiendavalt eraldi mänguväljakut, kui ka „**alplaneerimine**“, näiteks ei arvestata alati, kas ja kuidas mõjutab detailplaneeringu planeeritu erinevaid liikumisvoogusid ning millist mõju avaldab seeläbi piirkonna teedevõrgule.

Intervjueeritavad hindasid, et parandamist vajaks detailplaneeringutes **detailplaneeringute elluviimise osa kajastamine, mida ei ole kajastatud üldse või on käsitletud väga vähe.** Tavapärast tuleneb see asjaolust, et planeerimiskonsultantidel puudub vastav teadmine, kuna mitte alati ei ole neil olnud kokkupuudet detailplaneeringu hilisema elluviimise protsessiga. Paremini on nimetatud küsimused kirjeldatud detailplaneeringute puhul, kus tööühma on kaasatud laiem ring eksperte või kus planeerimiskonsultandil on laialdasem varasem kogemus.

VÕIMALIKUD LAHENDUSETTEPANEKUD

- Planeeringuala kruntideks jaotamine - ehitusseadustiku § 27 lubab krundijaotust täpsustada, kui see on mingi ehituskompleksiga seotud ning detailplaneeringu kehtestamisest on möödas üle viie aasta, kuid **ehitusseadustik võiks anda võimaluse ka krundipiiride muutmiseks sellisel juhul, kui planeering on kehtiv** ja tegemist ei ole üldplaneeringut muutva täpsustusega ning ei muudeta ehitusõigust. Praktika on näidanud, et siin on vaja rohkem paindlikkust.
- Juhendmaterjalis selgitada, kuidas lahendada servituutide seadmine ja olemasoleva või kavandatava tee avalikult kasutatavaks teeks määramine. KOVid töid välja, et kuigi detailplaneeringutes on nimetatud praktikat ette tulnud, siis elluviimist on vähe praktiseeritud ning soovitakse ülevaadet tegevustest, mis on vajalikud, et tee määrata avalikuks kasutamiseks.
- Juhendmaterjalis täpsustada, st tuua välja üldised suunised ja näiteid headest praktikatest, **millised on detailid, mille väljatoomine ei ole planeeringu koostamisel asjakohane, sest nende üle otsustatakse projekteerimisel.** Seeläbi luuakse konkreetsemad suunised detailplaneeringute detailsusastme kohta. Näiteks peaks tehnovõrkude liitumispunkt ja tehnovõrkude koridor olema üldiselt pigem soovituslikud. Teemad, mis on soovituslikud tuleks selgesti kommunikeerida nii seletuskirjas kui ka avalikustamisel, vähendamaks arutelusid teemade üle, mis ei kuulu kehtestamisele.

- Detailplaneeringu detailsusaste määramisel lähtuda eelkõige põhimõttest, et **teemad, mis tuleb ära lahendada projekteerimisetapis, ei peaks olema detailplaneeringu osaks rohkem kui suuniste andmise tasandil**, millega tuleks projekteerimisel arvestada. Samas peaks olema **detailplaneering piisavalt põhjalik, et üldjuhul, kui asutakse detailplaneeringut ellu viima vahetult pärast koostamist, ei ole tarvis otsida võimalusi muudatusteks** (näiteks läbi projekteerimistingimuste väljastamise).
- **Tutvustada juhendmaterjalis detailplaneeringu ja üldplaneeringu vahepealse täpsusastmega dokumendi koostamist.** Näiteks hoonestuskava koostamine, mida oleks võimalik kiiresti teha ja mis võimaldaks näha suuremat ala, kuid samal ajal jääda detailplaneeringu koostamisel konkreetset arendajat huvitava maa-ala juurde. Tegemist oleks planeerimisotsuste langetamisel toetava materjaliga, mis ei ole õiguslikult siduv.
- Kaaluda Taani planeerimispraktika eeskujul detailplaneeringutes **suurema varieeruvuse võimaldamist** – loobuda planeerimisseaduses krundipiiride ja ehitusõiguse täpse määramise nõudest ning asendada need üldisemate nõuetega, kui olukord seda võimaldab. Teisest küljest võimaldada ka väga täpseid planeeringulahendusi, kui huvitatud isik on samaaegselt asunud ehitisi juba projekteerima ning detailplaneering on justkui projekti avalikustamine.
- **Detailplaneeringu koostamise lähteseisukohtadesse tuleks sisse kirjutada lähiala analüüs.** Seejuures peaks KOV seadma lähiala analüüsi koostamisele täpsemad nõuded, mis näitajaid analüüsida. See võimaldaks detailplaneeringu koostamisel arvestada suurema piirkonnaga, kuid samal ajal võimaldaks jääda detailplaneeringu koostamisel konkreetset arendajat huvitava maa-ala juurde.
- **Üldplaneeringus pöörata rohkem tähelepanu ehituskeeluvööndite ulatusele** ning tagada, et kõigile ehitamiseks ette nähtud aladele oleks võimalik anda ehitusõigust ilma vajaduseta selleks täiendavalt taotleda ehituskeeluvööndi vähendamist läbi detailplaneeringu. Ehituskeeluvööndit saab vähendada ainult üld- või detailplaneeringuga ja kui seda ei ole üldplaneeringus tehtud, tuleb hajaasustuses algatada ühekrundidetailplaneering vaid ehituskeeluvööndi vähendamiseks.
- **Asendada kuritegevuse riski vähendamise temaatika laiemaks käsitlemisega ohutuse ja turvalisuse suurendamisega**, mis hõlmaks muuhulgas liiklusohutust. Nimetatud temaatika avamiseks asendada olemasolev kuritegevuse riskide vähendamise juhendmaterjal, sealjuures anda uues juhendmaterjal täpsemad suunised kuritegevuse riski vähendamise ülesande lahendamiseks, et väheneks formaalsus ning tõuseks sisuline kvaliteet. Samuti tasuks kaaluda nimetatud muudatuse sisseviimist seadusesse.
- **Pöörata suuremat tähelepanu detailplaneeringute elluviimise kirjeldamisele**, sh ehitusjärjekorra määramisele. Detailplaneeringute elluviimise vähese kajastamise kitsaskohta lahendamisele aitab kaasa detailplaneeringu ülesehituse ühtlustamine (vt ettepanekuid peatükis 2.3) ning planeerimisega seotud isikute pädevuse tõstmine (vt ettepanekuid peatükis 3.2).

3.3 PLANEERIMISE PÕHIMÕTETE RAKENDAMINE

MÄRKSONAD: PÕHIMÕTETE SUBJEKTIIVSUS, MADAL TEADLIKKUS AVALIKKUSE JA KOVI VOLINIKE JA POLIITIKUTE SEAS, HUVIDE TASAKAALUSTAMINE, KAASAMINE LIIGA HILISTES ETAPPIDES, HUVIDE KONFLIKT

ESINEVAD PROBLEEMID

Planeerimisseaduse 2. peatükis on nimetatud planeerimise põhimõtted, millega tuleb arvestada erineva taseme, sh detailplaneeringu koostamisel:

- elukeskkonna parendamise põhimõte,
- avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõte,
- huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõte,
- teabe piisavuse põhimõte,

- otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõte.

Kõik intervjueeritavad osapooled leidsid, et ideeliselt on põhimõtted õiged, head ja vajalikud. Planeerimisseaduses toodud seletused, mida ühe või teise põhimõtte all on mõeldud, on intervjueeritavate hinnangul üldjuhul piisavad ja arusaadavad, kuid tegemist on siiski **suhteliselt suurt subjektiivsuse komponenti sisaldavate põhimõtetega**, mille tõttu võidakse neid tõlgendada väga erinevalt. Samuti on toodud välja, et **planeerimise põhimõtted ei ole piisavalt eksponeeritud, teadlikkus võiks olla kõrgem nii KOVide volikogu/poliitikute kui ka avaliku üldsuse seas.**

Kõige keerukam on intervjueeritute hinnangul **arvestada huvide tasakaalu ja lõimimise põhimõtte rakendamisega**, millega on tugevalt seotud ka **avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõte**. Tihti leidub vastukäivate huvidega osapooli ning lõpuks peab üht huvi eelistama teisele või jääb detailplaneering kehtestamata. Paraku erinevate kohtuvaidluste kartuses ei julge KOVid alati vastu võtta ka otsust, kus mõne osapoole väitega oleks asjakohane arvestamata jätta. Teisalt juhul, kui kaasamine toimub planeeringu koostamise väga hilises etapis (alles avalikul väljapanekul), siis on ka keerulisem esitatud ettepanekutega arvestada. Erinevad osapooled tõid välja, et mõningatel juhtudel ei olegi realistlik huvitatud osapoolte soovidega arvestada, eelkõige juhul, kui sooviks on, et ümbritsev keskkond ei muutuks. Näiteks, on juhuseid, kus naabrid soovivad põhimõtteliselt, et nende naaberkrundile midagi ei rajataks, sest seni on olnud võimalik kasutada naaberkrundi parkimiseks.

Mõnevõrra on **hinnang, kas huvid on tasakaalus või mitte, alati subjektiivne**. Planeerimiskonsultandil on oluline roll olla vahelülis KOVi ja arendaja vahel ning arendajale tutvustada või tuletada meelde planeerimispõhimõtteid. Siinkohal võib aga teatud mõttes kitsaskohaks pidada **planeerimiskonsultantide suurt turukonkurentsi**, mis tingib vajaduse hoida klienti ja võib avaldada mõju planeerimiskonsultandi valikule lähtuda eelkõige planeerimise põhimõtetest. Võib tekkida olukordi, et planeerimiskonsultant esitab KOVile arendaja nägemuse, mis läheb vastuollu tema enda professionaalse seisukohaga. Kui samal hetkel on KOV ülekoormatud ja samuti ei pane piisavalt rõhku hea ruumi loomisele, vaid keskendub pigem menetlustoimingutele, siis planeerimispõhimõtted ei pruugigi saada piisavas mahus rakendatud.

Kuigi detailplaneeringud üldjuhul ei lähe otseselt vastuollu elukeskkonna parendamise põhimõttega, siis **kindlasti ei saavutata alati elukeskkonna parendamise põhimõtetest lähtuvalt optimaalset tulemit**. Eelkõige saavad siinkohal takistuseks erinevate huvide vahel kompromisslahenduse otsimine. Huvideks võivad olla nii kodanike erinevad huvid kui ka detailplaneeringu protsessi mõjutavad arendajate majanduslikud huvid ja KOVi mõjutavad poliitilised huvid. Sageli jäävad vaeslapse ossa jätkusuutlikku arengu tagamiseks vajalikud lahendused nagu kergliiklejatele paremate tingimuste loomine ja ühistranspordi eelistamine autotranspordile.

VÕIMALIKUD LAHENDUSETTEPANEKUD

- **PlanS 2. peatüki, kus on toodud planeerimise põhimõtted, tuleks laialdasemat kajastada, sh avalikkusele ja ka KOVide volikogule tutvustada.** Teadlikum avalik üldsus teeb arukamaid otsuseid kinnisvara soetamisel ning oskab kaasamise korral näha suuremat pilti.
- **Kehtestada määrusega täpsemad nõuded planeerimise põhimõtete rakendamiseks** (PlanS § 3 lg 6 p 1), selgitades muuhulgas huvide tasakaalustamist kui olulise väljaselgitamist ja rakendamist ka juhul, kui üksikud valjuhäälsed isikud sellele vastu seisavad, ja tuues esile säästva arengu põhimõtete rakendamise vajaduse – kergliiklejate eelistamise linnakeskkonnas, sademevee käitlemise vajaduse kohapeal, kõrghaljastuse kui mikrokliimat reguleeriva elemendi ulatuslikum kavandamine jms.
- Kaaluda **kõrgendatud avaliku huviga detailplaneeringute koostamist rohkem KOVi enda poolt** (või KOVi poolt tellimist), isegi kui planeeringust on huvitatud eraisik.
- PlanS § 4 lg 2 p 5, mis ütleb, et planeerimisalase tegevuse korraldaja ülesanded on **planeeringu elluviimisega kaasnevate asjakohaste majanduslike, kultuuriliste, sotsiaalsete ja looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamine**, sealhulgas **keskkonnamõju strateegilise hindamise korraldamine**, on tervikuna lahtimõtestamata. Vajab lahtikirjutamist koos vastavate näidete esitamisega, mida on

seadusandja soovinud selle punkti täitmisel näha erineva suuruse, mõju ja asukohaga detailplaneeringute puhul.

- On vajadus **kompetentsikeskuse** järele või alternatiivina, et **Rahandusministeerium võtab suurema rolli** toetamiseks KOVe erinevatele teemadele parema lahenduse leidmisel.

3.4 MUUD KÜSIMUSED

MÄRKSÕNA: NÕUETE ÜHETAOLISUS OLENEMATA PIIRKONNAST

ESINEVAD PROBLEEMID

Intervjueeritud töid välja, et **tänased regulatsioonid ja KOVide kasutatav praktika lähtuvad pigem suuremate või linnaliste piirkondade oludest ja vajadustest**, mille rakendamine maapiirkonnas või väiksemate piirangutega piirkonnas ei pruugi olla mõistlik. Näiteks tasuks kaaluda, et kui vanalinnas ja miljööväärtselikes aladel on asjakohane panna paika hoone asukoht ja muud hoonega olulised parameetrid, siis muudel juhtudel võiks kaaluda, kas piisab ka üksnes ehitisealuse pindala, keelualade jm kriitiliste parameetrite määramisest.

VÕIMALIKUD LAHENDUSETTEPANEKUD

- **KOVID võiks julgemalt loobuda detailplaneeringu nõudest ja asendada see avaliku menetlusega projekteerimistingimuste andmisega.** PlanS järelhindamise käigus tuleks pöörata tähelepanu, kas avaliku menetlusega projekteerimistingimuste andmise meetod on võetud piisavas mahus kasutusse ja kui mitte, siis mis põhjusel.
- Anda juhendmaterjaliks KOVidele soovitus julgemalt lubada erineva detailsusega detailplaneeringute koostamist vastavalt oludele.

4. DETAILPLANEERINGU DOKUMENDIGA (SELETUSKIRI JA JOONIS) SEONDUVAD PROBLEEMID JA NENDE LAHENDAMISVÕIMALUSED

MÄRKSÕNAD: ÜHTSE KOKKULEPITUD VORMI JA STRUKTUURI PUUDUMINE, KOKKULEPETE PUUDUMINE
DETAILSUSASTME OSAS – LIIGA DETAILED JA LIIGA ÜLDISED DETAILPLANEERINGUD, ESITATAVA INFORMATSIOONI
EBAÜHTLUS, VEAD JA VASTUKÄIVUSED ESITATUD ANDMETES, ÜLELIIGSE JA VÄÄRTUST MITTELISAVA TEABE KAJASTAMINE,
TAVAKODANIKU JAOKS RASKESTI MÕISTETAV

ESINEVAD PROBLEEMID

Vastavalt planeerimisseadusele koosneb planeering planeerimise tulemusena valminud seletuskirjast ja joonistest, mis täiendavad üksteist ja moodustavad ühtse terviku. Planeeringu seletuskirjas esitatakse planeeringuala ja selle mõjuala analüüsil põhinevad järeldused ja ruumilise arengu eesmärgid, nende saavutamiseks valitud planeeringulahenduse kirjeldus ning valiku põhjendused. Planeeringu juurde kuuluvad lisad, mis sisaldavad teavet planeeringu algatamise taotluse ning planeerimismenetluse käigus tehtud menetlustoimingute ja koostöö kohta, planeeringu elluviimiseks vajalike tegevuste ja vajaduse korral nende järjekorra kohta ning muud planeeringuga seotud ja säilitamist vajavat teavet. Kui planeerimismenetluses viiakse läbi keskkonnamõju strateegiline hindamine, siis on keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne planeeringu juurde kuuluv lisa.

Eelpool toodud planeeringu seletuskirja, jooniste ja ka lisade osas **puudub ühtne kokkulepitud vorm ja struktuur**. Ühtse vormi ja struktuuri puudumine raskendab nii planeerimiskonsultantide tööd, kes peavad iga KOVi tavade ja nõuetega ennast eraldiseisvalt kurssi viima kui ka planeeringute kooskõlastajate ja planeeringudokumentide kasutajate tööd, kelle jaoks on raskendatud vajaliku info leidmine planeeringudokumentidest. Sarnaselt **ei ole, ega saagi olla kokku lepitud detailplaneeringute täpne detailsusaste. Kohati on detailplaneeringud liialt detailed**, mis võib raskendada detailplaneeringute elluviimist ja pärssida projekteerijate tööd, eriti olukorras, kus planeeringu kehtestamine on võtnud kauem aega kui kolm aastat ja alusandmed on vananenud. Peab arvestama, et projekteerijad võivad enda ekspertiisist lähtuvalt olla pädevamad eriosade lahendamisel ning on esinenud situatsioone, kus detailplaneeringu elluviimisel on projekteerijad leidnud, et detailplaneeringus toodud lahendus ei ole teostatav. Samas **liialt väikese detailsusastmega detailplaneeringud** (või detailplaneeringud, mille koostamise meeskonda ei ole kaasatud vajalikke spetsialiste) võivad elluviimisel tekitada vaidlusi või olukorra, kus planeeritu ei mahu krundile ära, sest lahendust ei ole läbi proovitud. Samuti on liiga väikese detailsusastmega planeeringute puhul kooskõlastajatel ja võrguvaldajatel keeruline hinnata, kas planeeringulahendus on teostatav. Planeeringu optimaalse detailsusastme määramine on tunnetuslik ja oskus saavutatakse kogemusega. KOVid on pigem seisukohal, et nõutava detailsusastme määramine peab jääma KOVi pädevuseks.

Parendamist vajab detailplaneeringute selgus ja üheselt mõistetavus. Läbivalt töid erinevad osapooled intervjuudes välja, et seletuskirjade tase on ebaühtlane, sh infot ei paigutata struktureeritult (sama pealkirja all kajastatakse erinevates planeeringutes erinev sisu) ning eesti keele tase on kehv. Andmeid **dubleeritakse joonistel või seletuskirjas ja joonisel**, mis toob kaasa hooletusvead ja mõningatel juhtudel ilmselt ka tahtliku andmetega manipuleerimise. Seletuskirjadest on näha **madal argumenteerimise ja valikute põhjendamise oskus**, kohati **liigne olemasoleva olukorra kirjeldamine** (lisab mahtu ja raskendab hoomatavust, ei anna juurde sisulist väärtust) ja **umbmäärase sõnastuse kasutamine**. Halvasti sõnastatud ja koostatud detailplaneering teeb planeeringu kehtestamise protsessi pikemaks, toob töökoormuse kasvu erinevatele osapooltele, raskendab kaasamist ja avaldab negatiivset mõju detailplaneeringu elluviimisel.

Kodanikuühenduste hinnangul on **detailplaneeringute dokumendid liialt keerulised ning neid on tavakodaniku jaoks raske mõista**. Keeruline on mõista planeeringu koostaja tegelikku kavatsust. Seetõttu on

vajalik kodanikel tihtilugu planeeringu koostamisel arvamuse avaldamiseks kaasata spetsialiste, mis aga ei tohiks saada tavapäraseks praktikaks.

VÕIMALIKUD LAHENDUSETTEPANEKUD

- **Ühtlustada detailplaneeringu vormistusnõudeid.** Ühtlustamine aitaks lihtsustada detailplaneeringute lugemist ja garanteerida, et detailplaneering sisaldab olulist infot ning sisaldab väiksemas mahus ebaolulist infot. Seejuures vajaks kõige enam ühtlustamist detailplaneeringu **seletuskirja struktuur ja sisu**, kuid ka **kasutatavad mõisted ja leppemärgid**.
- Tõsta planeerijate pädevust (vt lahendusettepanekuid pädevuse peatükis).
- Juhendmaterjalis täpsustada, **millised on detailid, mille väljatoomine ei ole planeeringu koostamisel asjakohane, sest nende üle otsustatakse projekteerimisel.** Seeläbi luuakse konkreetsemad suunised detailplaneeringute detailsusastme kohta. Näiteks peaks tehnovõrkude liitumispunkt ja tehnovõrkude koridor olema üldiselt pigem soovituslikud.

5. DETAILPLANEERINGUTE KOOSTAMISE LÄHTEKOHTADEGA SEONDUVAD PROBLEEMID JA NENDE LAHENDAMISVÕIMALUSED

MÄRKSONAD: ÜLDPLANEERINGUTE MADAL KVALITEET, VISIOONI JA STRATEEGIA PUUDUMINE

ESINEVAD PROBLEEMID

PlanS § 124 lg 2 järgi on detailplaneeringu eesmärk eelkõige üldplaneeringu elluviimine ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine ning detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse alus. Tegelikult toimib detailplaneering eelkõige projekteerimise eel etapina, kus toimub ulatuslik avalikkuse ja erinevate huvirühmade kaasamine. Hea detailplaneering on üldplaneeringu raamides loodud detailsem lahendus, mis on esitatud võimalikult lühidalt, hoomatavalt, üheselt mõistetavalt, arvestatud on planeerimise põhimõtetega, lahendatud on kõik asjakohased detailplaneeringule pandud ülesanded ja need on esitatud piisava paindlikkusega. Hea detailplaneering on kohakeskne ja läbimõeldud. On öeldud, et detailplaneeringutel puudub sisuline mõte, kui **eelnevalt ei ole loodud kvaliteetset üldplaneeringut**, veelgi enam: olulise kitsaskohana on intervjueritute poolt nimetatud ka **riikliku visiooni ja strateegia puudumist**. Vastamata on küsimused, milline on see ruum ja keskkond, mida enda ümber soovime, kuhu suunas liigume.

Kui visioon on ka olemas, siis investeerimisotsuste langetamisel sellega ei arvestata, mis muudab võimatuks ka detailplaneerimisel visiooniga arvestada. Nii arendajad kui ka kodanikuühendused on välja toonud, et alati ei ole võimalik lähtuda või ei soovita lähtuda üldplaneeringus määratud lahendustest. Ühelt poolt on üldplaneeringud mingites küsimustes liialt üldised, vananenud ja võiksid olla täpsemad, teisalt soovitakse KOVi või arendaja soovil teha üldplaneeringus kinnitatust kõrvalekaldeid. Detailplaneeringu koostamiseks oleks vaja teada selget arenguvisioni ja põhimõtteid, mis võimaldaks mitmeid protsessis ettetulevaid vaidlusi ennetada. Täna ei ole üldplaneeringutes või erinevate arengudokumentide tasandil põhimõtted tihtilugu defineeritud või on vastukäivad – näiteks haljastuse ja parkimisalade suurendamine samaaegselt. Põhjalikud üldplaneeringud, mis toovad välja selge visiooni ja põhimõtted, lihtsustavad detailplaneeringu koostamist ning nende järjepidev rakendamine võimaldab ennetada korruptsiooniriski või tunnetust, et mõned osapooled saavad erikohtlemist.

Mitmed osapooled, sh KOVide esindajad, planeerimiskonsultandid, kooskõlastajad, katusorganisatsioonid nimetasid valdkondi planeerimisseaduses, mida tuleks täiendada, muuta või paremini lahti mõtestada, kas seaduse tasandil või muude juhistega. Sealjuures toodi välja, et rahandusministeeriumile on konkreetseid ettepanekuid esitatud ning seetõttu intervjuudes kõiki ettepanekuid uuesti loetleda ei soovitud. Seaduse mõttes on 2015. aastal jõustunud planeerimisseadus aga värske, mistõttu järjepidevuse seisukohast on leitud, et veel ei oleks mõistlik hakata muutma seaduse ülesehitust ja loogikat. **Pidevalt muutuvad õigusaktid on koormavad kõikidele osapooltele ning takistavad heade praktikate juurdumist**. Lisaks tuleb arvestada, et planeerimissüsteemi parendamiseks ei piisa vaid seaduse muutmisest. Kvaliteetse ja säästliku ruumi loomist saab teha ainult erinevate poliitikate ja instrumentide koosmõjus (nt maksupoliitika, transpordipoliitika).

Mitu osapoolt töid välja **põhimõttelise vastuolu planeerimises: kui planeerimisseadus on kirjutatud põhjamaade eeskujul, st kohalikul omavalitsusel on planeerimismonopol, siis eraomandi käsitus on tugevalt angloameerikalik, st eraomand on püha ja puutumatu**. Antud konflikt takistab KOVil oma eesmärkide elluviimist täies mahus. Planeerimisseaduses on vaeslapse osas **eraomandis oleva maa kasutamine avalikuks hüveks**. Sõnastus on "kokkuleppel", aga puuduvad hoovad, kuidas seda saavutada.

VÕIMALIKUD LAHENDUSETTEPANEKUD

- Üldplaneeringutes tuleb kirjeldada piisava detailsusega kõik piirangud, millest KOV ühelt poolt ei ole valmis taganema ning millega teiselt poolt KOV tahaks, et arendajad kindlasti arvestaks. See vähendaks koostamisel vaidlusi ja lisatöid. Muuhulgas võiks kvaliteetsemad üldplaneeringud

potentsiaalselt lihtsustada ka avalikkuse kaasamisega seotud küsimusi detailplaneeringu koostamisel, sest mitmed avalikkust esindavad kodanikuühendused töid välja, et neid huvitavad teemad peaks saama lahendatud juba üldplaneeringu koostamisel.

- **Üldplaneeringu staadiumis tuleb luua terviklikum lahendus.** Näiteks on asjakohane uue elamurajooni planeerimisel arvestada kaasneva sotsiaaltaristu vajaduse ja sellega seotud kuluga, mis võimaldaks kulu jagamist erinevate arendajate ja omavalitsuse vahel ning vältida olukorda, kus kogu koormus jääb esimesena või viimasena liituvale arendajale. Avalikuks hüveks planeeritud osa väljaehitamise seotud kulu jaotuse suurem läbimõeldus aitaks kaasa detailplaneeringu realiseerimisele suuremas mahus.
- Erinevate juhendmaterjalid juures on oluliseks peetud nende **kompaktsust, leitavust ja ajakohasust.** Luua juhendmaterjalid, mis ainult ei nimeta seaduse nõuded, vaid ka **selgitavad ning toovad näiteid.** Sealhulgas vajaks selgitamist, kuidas eraomandi valdamisel tuleb arvestada ka avalike hüvede ja huvidega.