

EKSPERTARVAMUS

1.04.2013, täiendatud 29.05.2013

Ekspertarvamuse koostaja

OÜ Linnalahendused

Ekspert

Toomas Paaver

Ekspertarvamuse tellija, objekt ja eesmärk

Pärnu Linnavalitsuse planeerimisosakond soovib ekspertarvamust koostatava Pärnu linna üldplaneeringu eskiislahenduse kohta. Tellija soovib saada hinnagut järgmistes küsimustes:

- 1) Üldplaneeringu ülesehitus, arusaadavus, loetavus;
- 2) põhimõtted, tingimused, reeglid ning reeglite rakendatavus, asjakohasus, kooskõla seadusandlusega;
- 3) vajadusel muud soovitused, ettepanekud.

Ekspertarvamuse koostaja esitab soovitused üldplaneeringu täiendamise ja protsessi kohta, toob välja ka leitud küsitavused ja vastuolud, kuid ei garanteeri, et on leidnud kõik sellised kohad dokumentides. Ekspertarvamuse koostaja ei hinda planeeringu sisus tehtud valikuid.

Lähtematerjalid

Ekspertdile esitati Pärnu linna üldplaneeringu menetletavad versioonid, mis olid kättesaadavad aadressil <http://www.parnu.ee/index.php?id=2708> 2013. aasta märtsikuus. Ekspertarvamus lähtub sellest materjalist, mis oli nimetatud veebilehel 28.03.2013 (edaspidi nimetatud „ÜP tööversioon“).

Ekspertarvamuse koosseis

Üldine hinnang	lk 2
Eksperti hinnang ja soovitused tööversiooni peatükkidele	lk 2
Hinnang ÜP tööversiooni seoste seadusandlusega	lk 7
Planeeringu üldisest loetavusest	lk 8
Mõned üldised lisasoovitused	lk 8
Kokkuvõte	lk 9

Üldine hinnang

Ekspert leiab, et üldplaneeringu struktuuriline ülesehitus on üldiselt asjakohane, arusaadav ning kooskõlas planeeringute koostamise tavadega. Tuleb märkida, et üldplaneeringu hinnatava versiooni nimetamine eskiislahenduseks saab olla üksnes tinglik. Dokumendid on täpsusastmelt omased pigem kehtestatavale üldplaneeringule, kuid vaadeldavad tööversioonina. Planeeringu menetlus, koostöö ja kooskõlastamine on nende dokumentide baasil sisuliselt alles algamas, seega võib ÜP tööversiooni nimetada ka eskiislahenduseks. Praeguse materjali baasil on järgmise sammuna tõenäoliselt asjakohane läbi viia avalik arutelu (vastavalt PlanS § 16 lg 2: *Üldplaneeringu lähteseisukohtade, eskiislahenduste ja planeeringu elluviimisega kaasnedavad võivate mõjude tutvustamiseks korraldab kohalik omavalitsus väljapanekuid ja avalikke arutelusid*).

Eksperti hinnang ja soovitused tööversiooni peatükkidele

Peatükk 2. RUUMILISE ARENGU PÕHIMÕTTED, VISIOON JA EESMÄRGID

Ekspert peab avalikes huvides üldpõhimõtete ja eesmärkide sedavõrd põhjalikku väljatoomist kiiduväärseks. See on oluliseks aluseks üldplaneeringu alusel tehtavate üksikotsuste kaalutluste läbiviimisele. Juhul kui kohalik omavalitsus üldplaneeringu üldpõhimõtteid edasises jooksvas tegevuses ja igas üksikotsuses järjekindlalt silmas peab, mõjutavad need põhimõtted ruumilise arengu tegelikku kulgemist pikas perspektiivis märgatavalt.

ÜP tööversioonis on ruumilise arengu põhimõtteid kirjeldatud küllaltki poeetilises vormis. Ühest küljest võib selline vorm osutada kaalutusotsuste tegemisel raskesti kasutatavaks ja vaieldavaks. Teisest küljest avavad niisugused põhimõtted ebatraditsioonilisel viisil ruumilise arengu suunamise otsuste paratamatut tunnetuslikku osa. Võrreldes selliste otsuste traditsioonilisema formaalse osa tegeliku mõjuga lõpptulemustele (ÜP mõjul ehitatud keskkonna hindamisele ja väärtustamisele avalikkuse poolt) kujuneb tunnetusliku osa mõju asjakohase rakendamise korral ilmselt suuremaks.

Eksperti jaoks on ÜP tööversioonis kirjeldatud põhimõtted ja eesmärgid arusaadavad ning sisutihedad. Siiski võib soovitada sõnastusi muuta veelgi selgemaks, kujutledes nende rakendamise võimalusi üksikotsuste tegemisel. Kasulik oleks sõnastusi testida ka avalikkuse peal, proovides teha kindlaks, kas igaüks mõistab neid põhimõtteid ühtmoodi. Ühiskondlik kokkulepe toimib siis, kui see on ühiskonnaliikmetele arusaadav.

Planeerimise põhimõtete ja ruumi põhimõtete eristamine on asjakohane ja heas mõttes tähelepanuväärne. See eristamine aitab vältida ruumilises planeerimises tihti levivat ekslikku arusaama, mille kohaselt planeerimine justkui lookski ruumi automaatselt. Tegelikult jäävad ruumi kujundamisel planeeringud paratamatult üksnes üheks paljudest suunavatest teguritest.

Ruumilise arengu visioon jääb mõnevõrra pinnapealseks. Soovitada võib visiooni ja olulisemate arengute täiendavat illustreerimist üldiste skeemkaartide abil.

Soovitused planeerimise põhimõtetele

Ekspert soovib (planeerimise põhimõtete hulka) lisada mõne põhimõtte, mis kirjeldab linnaruumi seostumist üleriigilise ruumiga ning selleks vajalikku koostööd riigiasutustega.

Lisaks võib soovitada proaktiivsuse põhimõtte all kirjeldatud avalikkusega tehtava koostöö väljatoomist rõhutatult eraldi põhimõttena, mis kirjeldaks avalikkust (kogukonda) kui olulise sisendi andjat otsustele, mõeldes ühtlasi, et avalikkus on kokkuvõttes loodava ruumi tarbija.

Soovitused ruumi põhimõtetele

Ruumi põhimõtete osas võib soovitada täiendavalt kirjeldada sellist põhimõtet, mis looks eeldused Pärnu linnaruumi paremaks seostumiseks riigisisese ja rahvusvahelise ruumiga, mõeldes nii linna külaliste mugavusele kui ka elanikkonna avaratele liikumisvõimalustele.

Peatükk 3. LINNARUUM

ÜP tööversioonis on rõhutatud ja põhjalikult kirjeldatud avalikku ruumi ja selle arengusuundi, mis eksperdi arvates on asjakohane ja tõhus viis linnaruumi kvaliteedi tõstmisel. Samuti aitavad üldplaneeringu eesmärgid ellu viia ja linnaruumi kvaliteeti tõsta ÜP tööversioonis kirjeldatud arhitektuurivõistluste korraldamise nõuded.

Soovitused avaliku ruumi kirjelduse kohta

Ekspert soovib avaliku ruumi ning mitteavaliku (privaatse) ruumi eristamise kõrval lisaks lähemalt kirjeldada ka kõikvõimalikke poolavalikke ruume. Ruumi tervikliku toimimise määratlevad paljuski avalike ja poolavalike ruumide head seosed. Avaliku ruumi arendamise põhimõtete hulgas on soovitatav muuhulgas märkida, et eraomandis kinnisasjade planeerimise korral määratletakse üheskoos ehitusõiguse andmisega ühtlasi ka avaliku ruumi ulatus kinnisasjal.

Soovitused arhitektuurivõistluste nõuete kohta

Arhitektuurivõistluste vajaduse määratlemisel on mitmed kohalikud omavalitsused kasutanud nõuete kehtestamisel arvilisi piirmäärasid projekteeritava ehitise ehitusaluse pinna, brutopinna, kõrguse vms kohta. Seda võimalust võib soovitada ka Pärnu üldplaneeringule. Eksperti arvates on arviliste orientiiride väljatoomine asjakohane, sest see loob arendajatele selgema ettekujutuse võistluse korraldamise nõuete olemasolu kohta juba varakult enne projekteerimise alustamist. Samas ei tohiks selliseid nõudeid käsitleda ka absoluutselt jäikadena, sest linnaruumi arengus tuleb tihti ette erandjuhtumeid, kus vastav nõue osutub ülearuseks (ka õiguskantsler on juhtinud omavalitsustele tähelepanu, et selliste nõuete rakendamist tuleb igakordselt kaaluda). Viimase seisukohaga on ÜP versiooni tekstis asjakohaselt juba arvestatud, kuid eksperdi arvates arviliste orientiiride täiendav määratlemine pigem soodustaks kui takistaks asjakohaste kaalutusotsuste tegemist. Ekspert soovib seletuskirjas lisaks märkida, et arhitektuurivõistlused viiakse läbi heade tavade kohaselt (viidates näiteks Eesti Arhitektuurivõistluste Juhendile), et tagada võistlustulemuse kvaliteet.

Peatükk 4. MAA- JA VEEALADE ÜLDISED KASUTAMIS- JA E HITUSTINGIMUSED

Eksperti arvates on juhtotstarvete jaotus üldjoontes asjakohane. ÜP tööversioonis kirjeldatud mahukate tingimuste üksikasjalik läbikaalumine ja rakendatavuse hindamine on käesoleva (eskiislahenduse staadium) ekspertarvamuse kontekstis ülemäära mahukas töö.

Kaaluda tuleks juhtotstarvete kaardi rõhuasetuse vähendamist kogu üldplaneeringu dokumentatsiooni kontekstis, sest see kaart ei illustreeri hästi üldplaneeringut kui arengudokumenti (põhiosa kaardist moodustab olemasoleva maakasutuse kajastus). Soovitatav on üle vaadata ka juhtotstarvete värvid kaardil. Praegune värvijaotus on küll ligikaudses kooskõlas üldplaneeringute traditsioonilise värvijaotusega, kuid selline värvijaotus ei ole osutunud kuigi heaks väljendusviisiks linnaruumi tegeliku struktuuri ilmestamisel. Ekspert soovib rohkem juhendada avalike-poolavalike-mitteavalike ruumide jaotuse ja struktuuri rõhutamise eesmärgist. Avaliku ruumi selgema väljatoomise eesmärgil võiks kaaluda kogu linna tänavavõrgustiku esitamist omaette juhtotstarbe kaudu, mitte piirduda üksnes peatänavatega.

Ekspert soovib iga juhtotstarbe kontekstis täiendavalt läbi mõelda ka üldised põhimõtted krundipiirile ehitamiseks. Selle vajaduse põhjuseks on kogemus, et suur osa planeeringuvaidlusi kaldub seostuma naaberkruntide ruumiliste suhetega.

Peatükk 5. ARENGUALAD

Arengualade eristamine teistest juhtotstarvetest on eksperdi arvates mõistlik otsus. Otstarbekas oleks sätestada lisaks põhimõtte, et üldjuhul koostatakse iga arenguala kohta täpsem üldplaneering, terviklik detailplaneering või muu arengualale loodavat ruumilist struktuuri terviklikult väljendav dokument (selleks on erinevad omavalitsused kasutanud erinevaid mõisteid nagu näiteks struktuurplaan, planeeringukontseptsioon).

Otstarbekas oleks arengualadel üldplaneeringuga määrata avaliku ruumi eeldatav osakaal maa-alast, eeldades et selle täpsem struktuur määratakse detailplaneeringutega. Sätestada ka põhimõtte, et arendusala

maaomanikud annavad üldjuhul avaliku ruumi osaks planeeritavad maatükid tasuta munitsipaalomandisse üheskoos ehitusõiguse saamisega.

Arengualade ruumilise arengu põhimõtete hulgas soovib ekspert täiendavalt kaaluda sellise põhimõtte lisamist, mis väärtustaks arengualade paindlikku ümberkujunemist. Sellise põhimõtte seadmise eesmärgiks võiks olla loomulik taotlus, et arengualad oleks maksimaalselt kasutatavad ning moodustaksid võimalikult tervikliku linnaruumi ka arenduse perioodil. Niisuguse põhimõtte järgimine aitab tagada jätkusuutlikumat arengut. See ei pruugi olla aga vajalik kõigil arengualadel.

Peatükk 6. MILJÖÖVÄÄRTUSLIKUD ALAD

Eksperti hinnangul on ÜP tööversioonis kirjeldatud kehtestatavad reeglid küllaltki täpsed (näiteks katusekalded või ehitusmaterjalid). Selles kontekstis võib soovitada võimaluste jätmist ka muudeks miljööd mittekahtlastavateks loominguks lahendusteks. Selliste võimatuste andmine peaks olema omavalitsuse ühekordse kaalutusotsuse teema ehk ÜP võiks anda võimalusi kaalutletud erandite tegemiseks. Üldplaneeringus antud sätteid on mõistlikum käsitleda miljööväärtuse põhiolemust kirjeldavate printsiipidena.

Üldplaneeringu edasise koostamise protsessis on miljööd kirjeldavad printsiibid otsrabekas hoolega läbi arutada eelkõige miljööala elanikega, andes neile võimaluse sõnastada ise vastava miljööala väärtusi ning oodates nende ettepanekuid miljöö selgemaks kirjeldamiseks. Miljöö säilimine on kõige paremini tagatud, kui elanikkond miljööväärtusi ise hindab, tunnustades ja teades üldplaneeringut miljööväärtust kirjeldava kokkuleppena.

Soovitav on miljööalade peatükki üldistada, käsitledes detailsemaid nõudeid pigem näiteks eraldi teemaplaneeringus.

Peatükk 7. MUINSUSKAITSE

Joonis „muinsuskaitse piirangud“ ÜP tööversioonis puudu, mistõttu selle osa kohta ei saa anda täpsemat hinnagut. Ekspert juhib tähelepanu, et muinsuskaitsealaste nõuete seadmisel on mõistlik eristada riiklike regulatsioone ja kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatavaid tingimusi. Edasiste otsuste tegemise selgusele tuleb kasuks, kui üldplaneering selgitab võimalikult hästi, millistele üldplaneeringu tingimustele vastavuse hindamine on muinsuskaitseameti pädevuses ja millised Pärnu linna pädevuses.

Peatükk 8. LIIKLUS JA TRANSPORT

Arvestades üldplaneeringu üldisi eesmärgi, soovib ekspert veelgi põhjalikumalt läbi töötada strateegiaid, mis aitaksid inimesi suunata keskkonda ja linnaruumi vähemkoormavate transpordivahendite kasutamise poole. Transpordivahendi valik on inimese tunnetuslik otsus, mida mõjutab suur hulk linnaruumist tulenevaid tegureid.

Muuhulgas soovib ekspert liikluse planeerimisel täiendavalt konsulteerida mõne jalgrattaliikluse spetsiifikaga põhjalikumalt tegelenud asjatundjaga, et tagada selle teema võimalikult asjakohane kirjeldus üldplaneeringus. Jalgrattaliiklus on selles mõttes keerukas valdkond, et jalgratturi liikumisruum hõlmab lisaks jalgrattateedele ka kõnniteid ja autoteid. Tervikliku liikumisruumi loomisel on oluline arvestada selle süsteemi koostoimet. Väiksema olulise tähelepanekuna soovib ekspert ristmike projekteerimise põhimõtete hulgas lisaks märkida, et igal ristmikul linnaruumis on muude eesmärkide hulgas oluline tagada ka jalakäijate ja kergliikluse sujuv ja mugav autoteede ületamine.

Ekspert soovib kaaluda sellise joonise lisamist, mis kirjeldab ühistranspordi, kergliikluse ja keskse jalakäijate ruumi seoseid, samuti ühis- ja eratranspordi kombineerimise võimalusi.

Ekspert juhib tähelepanu, et seoses võimaliku uue Rail Baltica 1435mm laiusega kiirraudtee rajamisega läbi Pärnu on üldplaneeringus asjakohane läbi kaaluda selle paiknemine ruumis, arvestades näiteks laugemaid pöörderaadiusi. Samuti on olemasoleva 1520mm raudtee säilimise korral mõistlik anda lahendused erinevate raudteede omavaheliste seoste kohta.

Peatükk 9. ROHESTRUKTUUR JA PUHKEALAD

Ekspert märgib, et seletuskirjas viidatakse elektrivarustuse joonisele, tegu on ilmselt juhusliku veaga. Jooniste hulgas puudub aga rohestruktuuri ja puhkealasad käsitlev joonis, mistõttu ei saa täpset hinnagut anda.

Peatükk 10. SOTSIAALNE INFRASTRUKTUUR

Keskused

Keskuste kavandamisel on mõistlik arvestada, et teenuseid ja kaubandust arendab reegilina erasektor, areng sõltub vastavast arendamise huvist ning kohalikul omavalitsusel on küllaltki raske erasektori teenuste ruumilist arengut suunata. Seepärast on ei ole päris selge, kuidas õnnestub rakendada seletuskirjas toodud põhimõtet „*Piirkondlike kaubanduskeskuste asukohti võib muuta tingimusel, et ei halvene teenuste kättesaadavus*”

Teenuste kaugenemist kodudest ning koondumist suurematesse autoteede äärsetesse kaubanduskeskustesse võib pidada globaalseks trendiks. Selline arengusuund on seotud üleüldise autostumisega ning ettevõtjate huviga suunata teenuseid eelkõige autoga klientidele. Nimetatud trend on kaasa toonud asumisestest teenuste ja väikekaubanduse hääbumise nii Eestis kui mujal. Pärnu üldplaneeringu eesmärgipüstitused on sellest trendist erinevad. Arvestades, et Pärnu üldplaneeringu eesmärkides on rõhutatud teenuste kättesaadavust jalgsi, jalgrattaga või ühistranspordiga liikuvale inimesele, tuleks otsida ka sellele eesmärgile vastavaid planeeringulisi vahendeid. Seejuures tuleb mõista, et globaalsele trendile vastupidise arengusuuna rakendamiseks pole kuigi hästi toimivaid vahendeid leitud. See teema vajab loomingulist lähenemist, katsetamist ning edu jaoks on tõenäoliselt vaja ka omavalituse poolset rahalist panustamist.

Sotsiaalne taristu

Seletuskirja alusel võib pidada sotsiaalse taristu arengut piisavalt läbimõelduks, kuid selles valdkonnas võib koostöö avalikkusega anda veelgi paremini sobivaid lahendusi.

Seletuskirjas on täpselt kirjeldatud (näiteks tänavatega piiritletud kvartalid) uute sotsiaalobjektide jaoks reserveeritavaid maa-alasid, kuid need ei ole sellisel kujul loetavad kaartidelt. Kui mõni maa-ala reserveeritakse mõne objekti jaoks, siis üldplaneeringu parema loetavuse huvides on mõistlik see selgemini tähistada vastaval teemakaardil. Põhikaardil on üldkasutatavate hoonete maa-alad omaette juhtotstarbena tähistatud, kuid üldisel vaatlusel ei olnud nende vastavus seletuskirjas toodud kirjeldustega alati üksühene. Tulevaste vaidluste vältimiseks on mõistlik sellised vastuolud hoolega üle kontrollida.

Üldplaneeringu tekstis on otstarbekas lisaks anda üldised põhimõtted taktikaliseks sekkumiseks selliste juhtumite korral, kui tegelik areng (elanikkonna ümberpaiknemine) osutub üldplaneeringuga kavandatust mõnevõrra erinevaks ning välja kujuneb vajadus mõne sotsiaalse taristu elemendi asukoha muutmiseks, lisamiseks või ärajätmiseks.

Peatükk 11. TEHNILINE INFRASTRUKTUUR

Ekspert toob selle teema juures välja mõned üksikud vormistuslikud tähelepanekud.

Ruumilise loogika järgi on reovee kanalisatsiooni kaardil (12) isevoolsete ja survetorustike tingmärk ilmselt vahetusse läinud.

Sadevee ja reovee kanalisatsiooni kaardil on ilmselt kujutatud üksnes suuremaid torustikke. Otstarbekas oleks täpsustada ka parameetrid, millest alates torustikku kaardil kujutatakse.

Kanalisatsioonitorustike kaartidel puudub info arengusuundade kohta. Need kaardid kujutavad ilmselt üksnes olemasolevat olukorda, mistõttu on mõneti küsitav, kas need kaardid on üldplaneeringu koosseisus üldse vajalikud (sadeveesüsteemi arengu osas viitab ka seletuskiri eraldi teemaplaneeringu vajadusele).

Peatükk 12. RANNA JA KALDA KASUTUS

Joonis puudub.

Peatükk 13. LIHKEOHTLIKKUS JA EHTUSGEOLOOGILISED TINGIMUSED

Joonis käsitleb üksnes jõe kallaste teemat. Eksperti jaoks jääb küsimuseks, kas ehitusgeoloogilised tingimused on kogu linna territooriumil ühesugused.

Peatükk 14. SÄÄSTVA JA TASAKAALUSTATUD RUUMILISE ARENGU TINGIMUSED

Peatükk hetkel puudub.

Peatükk 15. ÜLDPLANEERINGU RAKENDAMINE

Peatükk hetkel puudub, kuid ekspert peab vajalikuks anda mõned soovitusel.

Üldplaneeringu hinnatavas versioonis on antud peatüki üldine struktuur, milles on eristatud maakasutuse sihtstarbe muutmine, detailplaneeringud, projekteerimistingimused ja ebaseaduslikud ehitised. Nimetatud punktid väärivad kindlasti sisustamist. Nendele lisaks on otstarbekas kaaluda järgmiste osade lisamist peatükki:

- Munitsipaalmaa kasutamise põhimõtted, sealhulgas maa omandamise ja võõrandamise kava. Mõistlik on seejuures anda ka üldised põhimõtted ka piiratud asjaõiguste (eriti servituutide) kasutamiseks üldplaneeringu elluviimisel.
- Teemaplaneeringute ja linna osade kohta täpsemate üldplaneeringute koostamise kava.
- Üldplaneeringu põhimõtete arvestamine planeerimis- ja projekteerimisalaste riigihangete läbiviimisel
- Üldplaneeringu põhimõtete arvestamine linna eelarve koostamisel, käsitledes sealhulgas majanduslikke võimalusi üldplaneeringu elluviimiseks vastavalt PlanS § 8 lg 8.

Peatükk 16. ÜLDPLANEERINGU ETTEPANEKUD

Peatükk hetkel puudub.

Üldplaneeringu hinnatavas versioonis on antud peatüki üldine struktuur, milles on eristatud muinsuskaitse- ja looduskaitse- ettepanekud. Ekspert soovib nendele lisaks kaaluda üldiste ettepanekute tegemist linna arengukavale, et arengukava koostamisel saaks võimalikult kergesti arvestada KOKS § 37 lg 4.

Peatükk 17. ÜLDPLANEERIGUS KASUTATUD MÕISTETE SELETUSED

Tegemist on väga asjakohase peatükiga, mis aitab lugejal mõista paljude selgelt sisustamata mõistete tähendust. Mitmed mõisted väärivad kasutamist ka väljaspool Pärnut. Igaks juhuks on mõistlik võrrelda samade või sarnaste mõistete definitsioone teiste linnade dokumentides ja riiklikes dokumentides, et püüelda eestikeelsete mõistete üheseltmõistetavuse suunas. Nimekirjas antud seletused on üldiselt pigem eeskujuks teistele omavalitsustele, sest mitmel pool ei ole loetletud mõisteid lahti seletatud.

Hinnang ÜP tööversiooni seoste seadusandlusega

Eesti õigussüsteemi ja kohtupraktika järgi on kohalikule omavalitsusele antud planeerimisotsuste tegemisel ulatuslik kaalutlusruum. See tähendab, et omavalitsus sisustab ise planeerimisseaduses määratud (eelkõige Plans § 8 lg 3) üldplaneeringu ülesanded ilma vormiliste piiranguteta. PlanS § 2 lg 3 viidatud regionaalministri poolt kehtestatud vormistusnõudeid ei ole käesoleval hetkel jõustatud.

Eksperti hinnangul on ÜP tööversioonis arusaadavalt sisustatud Plans § 8 lg 3 p 1, 3, 6, 7, 8 ja 12. Lõike p 2 sisustatakse ilmselt KSH koostamise käigus. Lõike p 13 ja 14 on ilmselt kavas sisustatada tööversiooni peatükis 16. Lõike p 4 ja 5 puudutavad üldiselt väljaspool linnu asuvaid alasid. Täiendavat läbikaalumist vajavad lõike p 10 (tehnovõrkude osa on tööversioonis olemas, kuid vajadusel tuleb kaaluda ka olemasolevate maaparandussüsteemide toimimist tagavate meetmete määramist, kui sellele vastavaid süsteeme omavalitsuses leidub) ja p 15 (riigikaitse).

Lõike p 16 (kuritegevuse ennetamine) vajab samuti sisustamist, kuid ÜP tasandil on enamasti mõistlik viidata eksisteerivatele juhendmaterjalidele, vältides nende kopeerimist. Üldplaneeringu üldistusastmel on küllaltki raske pakkuda selles valdkonnas toimivaid lahendusi. Arvestades, et käesoleval ajal planeeritakse peamiselt olemasoleva ruumisruktuuri muutusi (mitte uusi linnaosi), on asjakohane kuritegevuse ennetamise eesmärgil kaardistada linnaruumis kohti, kus esineb tavapärasest rohkem kuritegevust, otsida ruumist ja keskkonnast tulenevaid põhjuseid ning kavandada sellest tulenevalt ruumilist arengut. Sama põhimõtet saab rakendada ka muud liiki turvalisuse planeerimisel. Niisugust tööd ei ole omavalitsused tavaliselt ette võtnud, kuid teema väärrib kaalumist. See võib jääda ka näiteks eraldi teemaplaneeringu ülesandeks.

Plans § 8 lg 9 osundab vajadusele arvestada lisaks keskkonnamõju strateegilisele hindamisele ka hädaolukorra riskianalüüsi tulemusi. ÜP tööversioonis sellekohaseid viiteid ei leidunud, mistõttu soovib ekspert see valdkond täiendavalt läbi kaaluda.

Lisaks planeerimisseadusele soovib ekspert üldplaneeringu koostamisel silmas pidada järgmisi sätteid teistes seadustes, mis määratlevad lisavõimalusi või nõudeid üldplaneeringute kaudu erinevate ruumiliste valdkondade reguleerimiseks. Kuna üldplaneeringutega seotud sätted on erinevates seadustes jaotunud küllaltki ebasüsteemselt, annab ekspert siinkohal informeeriva loetelu:

- Looduskaitseseaduse § 35 lg 3-1 (korduva üleujutusega alad)
- Looduskaitseseaduse § 40 (ranna ja kalda ehituskeeluvööndi suurendamine ja vähendamine)
- Looduskaitseseaduse § 42 (ranna ja kalda kasutamine supelrannana)
- Sadamaseadus § 5 (sadama akvatooriumi määramine)
- Kaugkütteseadus § 5 (kaugküttepiirkonnad). Sätet on ÜP tööversioonis juba arvestatud
- Kalmistuseadus § 4 lg 7 (kalmistu planeerimine)
- Ehituseadus § 3 lg 7-1 (võimaldab määratleda väärtuslikud objektid, mille kohta avalikes huvides ei kehti energiatõhususe miinimumnõuded)
- Hasartmänguseadus § 37 lg 3 (piirangud õnnemängukohtade asukohale)

Täiendavaid kooskõlastusnõudeid määravad järgmised seadused:

- Raudteeseadus § 31 (raudteid kavandavad planeeringud)
- Kemikaaliseadus § 14 lg 2 (suurõnnetuse ohuga piirkonnad)
- Maapõueseadus § 63 lg 4 (maardlad)
- Veeseadus § 24-1 lg 3 (reoveekogumisalad)
- Välisõhu kaitse seadusest tulenev keskkonnaministri määrus "Välisõhus leviva müra piiramise eesmärgil planeeringu koostamisele esitatavad nõuded" § 3 (müra tekitavad ehitised)

Viimati loetletud seadusi ei pea arvesse võtma, kui üldplaneeringuga vastavaid ruumilisi teemasid ei käsitleta. Üldplaneeringu õiguspärasuse määratleb ennekõike kaalutlusõiguse (HMS § 4) asjakohane teostamine, mille juures on kõige olulisem silmas pidada PlanS § 4 lg 2 p 2, mõeldes sellele, et kohalik omavalitsus peab suutma ise sisustada avalikku huvi.

Planeeringu üldisest loetavusest

ÜP tööversioon on arusaadavalt struktureeritud. Ekspert annab loetavuse ning eesmärgipärase mulje parandamiseks mõned täiendavad soovitused.

Üldplaneeringu seletuskirja vormistuses on mõistlik arvestada, et seda kasutatakse tulevikus paljude detailplaneeringute ja ehitusprojektide lähtematerjalina. Mugava kasutatavuse mõttes on siis otstarbekas kasutada üksikuid teemakohaseid lehekülgi või väljavõtteid, mitte 154 lehekülje pikkust seletuskirja. Seepärast on parem esitada seletuskirja osad (näiteks eraldi mijööalade või arendusalade kohta) selgelt eraldi lehekülgedel. Samuti on mõistlik vastavate alade nimetused esitada peakirjas jõulisemalt ja rõhutatult, et lugejat huvitav seletuskirja punkt oleks temale kergesti leitav. Samuti on loetavuse huvides mõistlik kaaluda ÜP üldistamist, jättes täpsemad lahendused teemaplaneeringutele ja detailplaneeringutele, kuid seejuures vältides ülemääraste õigustatud ootuste tekitamast omanikele ÜP kaudu.

Üldplaneeringu 1:10000 põhikaardil on otstarbekas lisaks juhtotstarvetele näidata ka muude kaartide olulist infot niivõrd, kuivõrd see säilitab joonise loetavuse. Eksperti hinnangul saab näiteks miljööalad ja sotsiaalse taristu elemendid põhikaardil kergesti esitada. Samuti tuleks kaaluda ka üldplaneeringuga kavandatavate muutuste ja arenduste selgemat kandmist põhikaardile, et lugeja näeks seda arengudokumendina, mitte maakasutusplaanina.

Kaaluda võimalust lisada kaartide hulka eraldi üks kaart, millele märgitakse üldplaneeringuga kavandatavad muutused, eelkõige avaliku sektori investeeringud (näiteks uued teed, sillad, raudteed, avaliku ruumi muutused, uued ühiskondlikud objektid, tähtsamad ümberehitused).

Mõned üldised lisasoovitused

Detailplaneeringute kehtivusperioodi läbikaalumise vajadus

Eksperti arvates on üldplaneeringu koostamise hetkel üle vaadata kehtivad detailplaneeringud ning teha vajadusel otsus nende kehtetuks tunnistamise kohta, kui detailplaneering ei ole kooskõlas uue üldplaneeringu eesmärkide, põhimõtete või lahendustega. Planeerimisseadus sätestab, et detailplaneering koostatakse lähiaastate ehitustegevuse aluseks. Samas jätab seadus mõiste „lähiaastad“ täpsemini sisustamata, mis tähendab, et kohalikud omavalitsused peavad selle mõiste ise kaalutusõiguse abil sisustama. Sisult aegunud detailplaneeringute kehtimine võib muuta üldplaneeringu rakendamise raskeks või mõnes kohas isegi võimatuks. Üldplaneeringu koosseisus võiks olla asjakohane ka tuleviku detailplaneeringule eeldatava kehtivusperioodi mõtestamine. Soovitav on lisaks kaaluda ka üle-eestiliselt kahanevast rahvastikust tulenevat asjaolu, et arendamisel tuleb eelistada kasutusest väljalangenud maa-alade uuskasutust uute arengualade kavandamisele looduslike koosluste või olemasolevate väärtuste arvelt.

Kodanikuühiskonna arengu mõju

Ekspert soovib arvestada, et Eesti ühiskond on viimastel aastatel läbi teinud kodanikuaktiivsuse tuntava kasvu. Seetõttu on mõistlik planeeringu praeguses staadiumis märgata aktiivsemate kodanike huvi, püüeldes selle poole, et üldplaneeringust saaks võimalikult laia kandepinnaga ühiskondlik kokkulepe. Kuivõrd ruumilises planeerimises (ka tulevikus detailplaneeringute koostamisel) võib esile kerkida lahknevaid seisukohti maaomanike ja linnaelanike ootuste vahel, on üldplaneeringu sisus ja ülesehituses otstarbekas püüda sedasorti vaidlusi võimalikult suures ulatuses ennetada.

Kokkuvõte

Käesolevas ekspertarvamuses välja toodud soovitused ei ole kaugeltki ammendavad. Need on koostatud eelkõige tulenevalt eskiislahenduse staadiumist, jättes täpsemad küsimused hetkel põhjalikumalt analüüsimata. Üldise hinnanguna saab öelda, et ÜP tööversiooni koostamisel on tehtud mahukas ja sisukas töö, mis oma põhjalikkuselt ületab mitmete linnade kehtivad üldplaneeringud.

Põhjalikult läbi töötatud ja laiapõhjaliselt läbi arutatuud üldplaneering aitab linna edasisi investeeringuid täpsemalt suunata, jooksvat bürokraatiat ja kohtuvaidlusi ennetada, teenides kulutused kokkuvõttes pikas perspektiivis rahaliselt paljukordselt tagasi. Ekspert soovitab linnavalitsusel suurendada üldplaneeringu edasisele koostamisele panustatavat ressursi, sealhulgas aega ja tööjõudu, tõstes ka planeerimisele eraldatavaid eelarvelisi vahendeid üleüldiselt. Soovitav on üldplaneeringu kehtestamisega mitte kiirustada. Olulisem on vaidlusküsimused põhjalikult läbi kaalutleda, planeering võimalikult hästi vormistada, teha koostööd avalikkusega ning kaasata võimalikult palju asjatundjaid. Ekspertidele antud info kohaselt töötab üldplaneeringuga mõni üksik ametnik oma muu töö kõrvalt – kõrgetasemelise üldplaneeringu koostamiseks on selline töömaht aga selgelt liiga väike.

Hea, süsteemse, ühiskondliku kokkuleppe väärilise ja kergelt rakendatava üldplaneeringuni jõudmiseks tuleb tööd jätkata ning selleks panustatavat kohaliku omavalitsuse energiat ja ressursi suurendada.