



KEK  
KONNA  
ÕIGUSE  
KESKUS

**Olulise ruumilise mõjuga objektide  
rajamise korraldus Eestis**

**Juuni 2010**

## Olulise ruumilise mõjuga objektide rajamise korralduse analüüs

Käesolev analüüs on koostatud SA Keskkonnaõiguse Keskus projekti „Suurobjektide rajamise korralduse analüüs” raames. Projekt viidi ellu 2009.a. juunist kuni 2010.a. juunini; projekti elluviimist toetas Vabähenduste Fond, mis on rahastatud Islandi, Liechtensteini ja Norra poolt EMP finantsmehhanismi ning Norra finantsmehhanismi vahendusel. Toetust koordineerib Avatud Eesti Fond.



Analüüs on koostatud Keskkonnaõiguse Keskuse juristide **Kärt Vaarmari** ja **Liis Keerbergi** poolt. Analüüsi koostamises osales Eesti Rohelise Liikumise transpordispetsialist **Mari Jüssi**, kes nõustas KÕKi juriste planeerimise ja keskkonnamõju hindamise praktilistes aspektides ning transpordiobjektide planeerimise spetsiifilistes küsimustes.

SA Keskkonnaõiguse Keskus  
Mäe 28 Tartu 51008  
[k6k@k6k.ee](mailto:k6k@k6k.ee)  
<http://www.k6k.ee>

## Sisukord

Kasutatud lühendid .....	5
Sissejuhatus .....	6
1. Töö metoodika .....	7
2. Eriregulatsiooni vajadus ja eesmärgid olulise ruumilise mõjuga objektide rajamisel .....	9
2.1. Ruumilise planeerimise üldregulatsioon.....	9
2.2. Eriregulatsiooni vajadus olulise ruumilise mõjuga objektide planeerimisel.....	9
3. Olulise ruumilise mõjuga objektide planeerimise eriregulatsioon.....	12
3.1. ORMODE kavandamise regulatsioon kehtivas õiguses.....	12
3.2. Hinnang ORMODE regulatsiooni tõhususele .....	14
3.2.1. Eriregulatsiooni kohaldamine ORMODE suletud loetelule.....	14
3.2.2. ORMODE kavandamise menetluse erisused.....	17
3.2.2.1. Asukobavalik üldplaneeringuga.....	17
3.2.2.2. Asukobavalik maakonnaplaneeringuga.....	18
3.2.2.3. ORMODE asukoha eelvalik.....	19
3.3. Järeldused .....	20
4. Probleemide ja lahenduste analüüs.....	21
4.1. Olulise ruumilise mõjuga objektide määratlemine .....	21
4.1.1. Lähtealused ja definitsioon.....	21
4.1.1.1. Hinnang ORMODE definitsiooni piisavusele.....	21
4.1.1.2. Oluline ruumiline mõju .....	21
4.1.1.3. Oluline ruumiline mõju ja oluline keskkonnamõju.....	23
4.1.1.4. Võimalused kehtiva regulatsiooni muutmiseks või täiendamiseks.....	24
4.1.2. ORMODE nimekirja sidumine muude olulise mõjuga objekte puudutavate nimekirjadega .....	25
4.1.3. ORMODE nimekirja täiendamine konkreetsete objektidega .....	30
4.1.4. Kaalutusõiguse sätestamise võimalus ORMODE määratlemiseks .....	32
4.1.5. Kokkuvõte.....	34
4.2. Otsustusprotsess ja selle tasandid.....	35
4.2.1. Projektitasand otsustamise alusena.....	35
4.2.2. Üldplaneering otsustustasandina .....	37
4.2.3. Maakonnaplaneering otsustustasandina .....	39
4.2.3. Üleriigiline planeering otsustustasandina .....	40
4.2.4. Strateegiliste valikute tegemise tasandid.....	42
4.2.5. Otsustustasandite seosed ning põhimõttelise otsuse paiknemine otsustusprotsessis.....	45
4.2.6. Kokkuvõte.....	48
4.3. Eriregulatsiooni kohaldamise võimalikkus ja juhud .....	49
4.3.1. Mitme asukoha kaalumise nõude kohaldamine eraisikust arendajale .....	49
4.3.2. Maakonnaplaneeringu koostamise ja strateegiliste valikute nõude kohaldamine eraisikust arendajale.....	51
4.3.3. Võimalikud lahendused.....	51
5. Järeldused ja ettepanekud .....	54
Kasutatud kirjandus.....	57

Kasutatud veebimaterjal .....	57
Kasutatud õigusaktid .....	59
Kasutatud kohtulahendid .....	61
Lisa 1. Küsimustiku vorm .....	62
Lisa 2. Tartu idaringtee juhtumianalüüs .....	64
Lisa 3. Ojaküla tuulikupargi juhtumianalüüs .....	64
Lisa 4. Hellenurme sigala juhtumianalüüs .....	64
Lisa 5. Õiguskantsleri 30.06.2006.a. seisukohad .....	65

## Kasutatud lühendid

EhS	ehitusseadus
EL	Euroopa Liit
HEJ	hüdroelektrijaam
KeHJS	keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
KKA	Keskkonnaamet
KKM	keskkonnaministeerium
KMH	keskkonnamõju hindamine
KOV	kohalik omavalitsus
KSH	keskkonnamõju strateegiline hindamine
KSÜS	keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu
KÕK	Keskkonnaõiguse Keskus
MKM	majandus- ja kommunikatsiooniministeerium
MW	megavatt
ORMO	olulise ruumilise mõjuga objekt
PlanS	planeerimisseadus
RKHK	Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
RTE	riiklikult tähtis ehitis
SEI	Säästva Eesti Instituut
SiseM	siseministeerium
SKVKS	saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus
SäAS	säästva arengu seadus
TeeS	teeseadus
TJA	Tehnilise Järelevalve Amet
VeeS	veeseadus
VV	Vabariigi Valitsus

## Sissejuhatus

Keskkonnaõiguse Keskuse juristid on juba alates 2002. aastast puutunud keskkonnaalaste juhtumite käsitlemisel kokku ühe korduva probleemiga – vaidlusaluse keskkonnanaloo andmise või planeeringu kehtestamisel selgub, et otsused konkreetse objekti rajamiseks on mõnel kõrgemal tasandil või varasemas etapis juba tehtud, mistõttu ei kaaluta otsuste tegemisel enam strateegilisi või ka asukohaalternatiive, keskkonnamõtjude hindamine on pigem tehnilist laadi ning ka avalikkuselt ei oodata seisukohti küsimuses, kas objekti rajada, vaid pigem – kuidas seda teha. Näidetena võib tuua Saaremaa süvasadama rajamise juhtumi, Jämejala parki vanglate keskhaigla rajamise plaani (nn Jämejala pargi juhtum), Kagu-Eesti regionaalprügila juhtumi (nn Laguja prügila juhtum), arvukalt kaevanduste rajamise juhtumeid jpt.

Kaks vaidlust eeltoodutest on kodanike algatusel jõudnud ka Riigikohtuni. Mõlemas, nii Jämejala pargi juhtumis 2003.a. kui ka Tartumaale Nõo valda kavandatud Kagu-Eesti regionaalprügila detailplaneeringu vaidluses 2005.a. rahuldab Riigikohus kodanike kaebused, leides, et kummagi projekti puhul ei olnud asukohavalik toimunud läbipaistvalt ega avalikkuse osalemist võimaldades.

Kuigi need lahendid on edaspidist halduspraktikat mingil määral suunanud, puudub Eesti seadustes ja planeerimispraktikas olulise ruumilise mõjuga objektide asukohavaliku osas seniajani süsteemne ja läbipaistev otsustuskord. Mitmed mahukad ja kulukad projektid on sellise otsustuskorra puudumise takerdunud (nt Kagu-Eesti ja Loode-Eesti jäätmekäitluskeskuse asukohavaliku protsessid) või viidud läbi ilma asjakohase keskkonnamõtju hindamise ja strateegiliste alternatiivide kaalumiseteta (nt Vabadussilla rajamine Tartus, Tallinna-Tartu kiirtee kavandamine). 2009.a. juulis jõustunud planeerimiseaduse muudatused olid suureks sammuks regulatsiooni täpsustamisel, ent ei lahendanud kaugeltki kõiki probleeme.

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on anda ülevaade olulise ruumilise mõjuga objektide rajamise otsustusprotsessi kitsaskohtadest, analüüsides probleeme nii juriidiliselt kui struktuuriliselt ja pakkudes välja lahendusi, kuidas ehitada olulise ruumilise mõjuga objektide otsusetegemist üles selliselt, et liikuda edasi säästliku arengu suunas.

Analüüsis lähenetakse olulise mõjuga objektide rajamise probleemile laiemalt, mistõttu selles tehtud ettepanekud puudutavad pigem põhimõttelisi lahendusi ja teemasid, mis vajaksid edasist analüüsi, ent esitatakse välja ka konkreetsemaid soovitusi kehtiva regulatsiooni täiendamiseks. Koostajad loodavad, et analüüsi tulemused on üheks sammuks teel olulise mõjuga objektide loogilisema ja läbipaistvama otsustuskorralduse suunas.

## 1. Töö metoodika

Käesolev analüüs keskendub eelkõige õigusliku regulatsiooni analüüsile, käsitledes ühtlasi selle rakendumist praktikas.

Analüüsi koostamise eeltöona koostati **andmebaas olulise keskkonnamõjuga ja olulise ruumilise mõjuga objektide rajamise senise praktika kohta aastatel 2005-2009**. Selleks vaadati läbi ning koondati kõik Ametlikes Teadaannetes<sup>1</sup> sel perioodil ilmunud teated olulise keskkonnamõjuga objektide rajamisel keskkonnamõjude hindamise (KMH või KSH) algatamise või algatamata jätmise kohta, v.a. teated, mis puudutasid kaevanduste rajamist (arvestades kaevanduslube puudutavate teadete ulatuslikku mahtu ning asjaolu, et riigikontroll on seda teemat juba käsitlenud). Andmebaas ei ole kindlasti täielik – esiteks ei pruugi kõigi objektide rajamine nendes teadetes kajastuda ning teiseks ei olnud kõigist teadetest aru saada, milles seisneb tegevus, millele KMH/KSH läbi viiakse (või millises loamenetluses see toimub). Siiski on kogutud info KÕKi hinnangul piisav, et anda adekvaatne üldpilt sellest, milliseid olulise keskkonnamõjuga objekte on viimase 5 aasta jooksul kõige enam rajatud või planeeritud ning milliseid menetlusi seejuures on kasutatud (loamenetlus, planeering vm).

Andmebaasi põhjal tehti järeldused aastatel 2005-2009 rajatud kõige tüüpilisemate objektide kohta ning nende rajamisel kasutatud tüüpiliste menetluste kohta ja valiti nendest tüüpilukordade illustreerimiseks välja 3 juhtumit, mille kohta koostati põhjalikud juhtumianalüüsid (vt analüüsi lisad 2-4).

Lisaks uuriti praktika ja õigusliku regulatsiooni kohta seisukohti praktikutelt. Selleks saadeti 62 adressaadile **küsimustik 9 küsimusega ORMDe rajamise praktika ning õigusliku regulatsiooni kohta** (esitatud küsimused on analüüsi lisas 1). Küsimustikule vastas 26 inimest. Adressaatide hulgas olid:

- KMH/KSH eksperdid;
- Kõigi maavalitsuste planeeringute osakondade spetsialistid;
- siseministeeriumi, keskkonnaministeeriumi ning majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi planeerimisega tegelevad ametnikud;
- Maanteeameti ning Keskkonnaameti ametnikud.

Lisaks viidi läbi **5 intervjuud** – üks intervjuu siseministeeriumi (SiseM) ametnikuga, 4 intervjuud keskkonnamõju hindamise ekspertidega, kes on kokku puutunud suurobjektide planeerimise spetsiifikaga. Intervjuudel küsitlesime intervjuueeritavaid nii küsimustikest ja senisest praktikast tulenevate probleemide kohta kui ka võimalike lahenduste kohta. Intervjuudel esitatud seisukohad on esitatud analüüsis asjassepuutuvate temade juures.

Analüüsi käigus tõusetunud probleemide ja võimalike lahenduste arutamiseks korraldas KÕK 31. mail 2010.a. **ümarlaua**, millel osales 11 ametnikku ja eksperti. Ümarlual esitatud olulisemad seisukohad on samuti esitatud analüüsis asjassepuutuvate temade juures.

<sup>1</sup> <http://www.ametlikudteadaanded.ee>

Käesoleva analüüsi koostamisega paralleelselt koostas KÕK koos Eesti Rohelise Liikumisega Eesti Keskkonnaühenduste Koja tellimusel analüüsi tuuleparkide rajamisest Eestis<sup>2</sup>, mille käigus koguti põhjalikku infot tuuleparkide rajamise senise praktika kohta (koostati vastav andmebaas juba rajatud ja planeerimisel olevate tuuleparkide ja tuulikute kohta) ning analüüsiti tuuleparkide rajamise planeerimise praktikat ja õiguslikku regulatsiooni. Käesolev töö tugineb seetõttu ka viidatud analüüsi käigus kogutud andmetele.

Lisaks on KÕK osutanud alates 2008.a. juunist tasuta keskkonnaõigusabi erinevate juhtumite puhul, millest saadud teavet on praktikale ja õiguslikule regulatsioonile hinnangu andmisel samuti kasutatud.<sup>3</sup> Ka on lähtutud analüüsi koostamisel KÕKi juristide varasematest teadmistest ja kogemustest, mis on saadud alates 2002. aastast üksikisikutele ja valitsusvälistele organisatsioonidele keskkonnaõigusabi osutamise käigus erinevate juhtumite puhul (sh Jämejala pargi juhtum, Kagu-Eesti regionaalprügila juhtum, Saaremaa süvasadama juhtum, Saaremaa püsiühenduse rajamine jm).

---

<sup>2</sup> Veebis kättesaadav: [http://www.eko.org.ee/?page\\_id=138](http://www.eko.org.ee/?page_id=138) (17.06.10)

<sup>3</sup> Juhtumite kohta on lähem info kättesaadav KÕKi kodulehel: <http://www.k6k.ee/keskkonnaigus/juhtumid> (17.06.10)



## 2. Eriregulatsiooni vajadus ja eesmärgid olulise ruumilise mõjuga objektide rajamisel

### 2.1. Ruumilise planeerimise üldregulatsioon

Ruumiline planeerimine on Eestis korraldatud läbi üksteisega hierarhilises suhtes olevate planeeringute süsteemi – üleriigilist arengut suunab üleriigiline planeering, mille alusel koostatakse maakonnaplaneeringud, millest omakorda lähtuvad kohalike omavalitsuste üldplaneeringud. Üldplaneeringute alusel koostatakse väiksemate alade kohta detailplaneeringud (detailplaneeringu kohustuseta aladel projekteerimistingimused), mille alusel antakse välja ehitusluba.

Üldjuhul peab alama taseme planeering vastama ülema taseme planeeringule (nt üldplaneering maakonnaplaneeringule). Ülema astme planeeringu muutmise ettepaneku tegemine alama astme planeeringuga on samuti lubatud (nt PlanS § 9 lg 7), kuid see on mõeldud kasutamiseks põhjendatud juhul erandliku võimalusena. Riigikohus on 15. jaanuari 2009 otsuses nr. 3-3-1-87-08 leidnud: „*Kuivõrd detailplaneeringu koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa üldplaneeringuga hõlmatud alast, ei ole selle menetlemisel võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu linna või valla territooriumil valitsevat olukorda. Seetõttu peaks detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine jääma erandlikuks võimaluseks, mis tagab paindlikuma reageerimisvõimaluse muutuvatele oludele ja vajadustele.*”

### 2.2. Eriregulatsiooni vajadus olulise ruumilise mõjuga objektide planeerimisel

Olulise ruumilise mõjuga objektide (ORMO) (nt tehased, sadamad, teed, suurlaudad, tuulepargid, elektrijaamad)<sup>4</sup> kavandamisel ei saa tihti lähtuda tavapärasest planeerimise regulatsioonist, kuna üldisel planeerimisel määratakse ära pigem maakasutuse suunad ja funktsioonid; konkreetsete objektidega arvestamine planeeringus saab toimuda ainult juhul, kui nende objektide kavandamine on juba teada.<sup>5</sup> Kui objekti hakatakse planeerima, on vaja sobitada see olemasolevasse maakasutusse, arvestades seejuures ka objekti keskkonnamõjust tekkivat võimalikku keskkonnakaitseliste ja üksikisikute huvide riivet. Selliste huvide ulatuslik riive saab toimuda ainult juhul, kui (ning ka seda vaid teatud määrani) selleks on olemas mingi teine, kaalukam huvi. Ka planeerimiseaduse (PlanS) § 1 lõike 2 kohaselt on PlanS eesmärgiks tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestavad

---

<sup>4</sup> Tegemist ei ole hetkel ametlikult olulise ruumilise mõjuga objektidega, ent analüüsis tehakse ettepanek ametliku ORMOde ringi täiendamiseks objektidega, millel nende staatusest hoolimata on oluline ruumiline mõju (vt analüüsi p 4.1)

<sup>5</sup> Projekti käigus läbi viidud ümarlinal esitati ka seisukoht, et üldjuhul peaksid ka olulise ruumilise mõjuga objektid olema planeeritud tavapärase üldplaneerimise käigus – analüüsi koostajate hinnangul on siiski raske eeldada, et kõigi selliste objektide vajadus juba planeeringu koostamisel teada on (arvestades ka planeerimistsükli küllalt suurt ajalist kestust (leidub mitmeid kohalikke omavalitsusi, kus üldplaneering pärineb 1990ndatest aastatest).

tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks.

Nn Jämejala pargi kohtuasjas on Riigikohus leidnud, et vanglakompleksi ehitamisega kaasnevad positiivsed mõjud tööhõivele ja ettevõtlusele ilmnevad riigis tervikuna ka siis, kui kompleksi ei ehitata Pärsti valda, vaid kuhugi mujale, ning ei näinud asja materjalide pinnalt põhjendust, miks peaks keskkonna kui üldise õigushüve kahjustamisest saama kasu just Pärsti vald, kui vanglakompleks on kusagile Eestis eeldatavasti võimalik ehitada ka keskkonda säärares ulatuses kahjustamata. Riigikohus leidis selles asjas, et kui tegelikkuses siiski eksisteerivad põhjused, mis sunnivad edendama majandust ja infrastruktuuri just Pärsti vallas (eriliselt madal elatustase antud vallas, suur tööpuudus vms), pidanuks volikogu need välja tooma – kuna seda ei olnud tehtud, leidis Riigikohus, et volikogu omistas vangla ehitamisega vallas kaasnevatele sotsiaalsetele ja majanduslikele mõjudele keskkonnamõjudega võrreldes liiga suure kaalu.<sup>6</sup> Eeltoodust järeldub, et juhul, kui kavandatava tegevusega kaasneb keskkonna kui üldise hüve kahjustamine, tuleb kaalutusõiguse nõuete kohaselt selgelt põhjendada, miks objekti rajamine just sellesse asukohta on vajalik, kui objekt oleks võimalik rajada ka mujale, mille tulemusena keskkond jääks kahjustamata, aga objekti rajamisest tulenevad hüved riigis tervikuna ka sel juhul ilmneksid.

Nn Laguja prügila kohtuasjas<sup>7</sup> leidis Riigikohus, et Nõo vallavolikogu kehtestatud detailplaneeringu menetlemise käigus ei olnud omavalitsusorganil võimalik hinnata prügila asukoha võimalikke alternatiive väljaspool Nõo valda, mistõttu regionaalprügila asukoha alternatiivide hindamine saanuks toimuda detailplaneeringule eelnevas staadiumis. Riigikohus leidis aga, et prügila asukoha valikul nõuetekohast alternatiivide kaalumist ei toimunud. Kohus leidis ka, et selliste riiklike kavade osas on vajalik kujundada otsustuskord – olulise ning ühe valla või isegi maakonna piiresst väljuva keskkonnamõjuga kava koostamise, hindamise ja vastuvõtmise menetluse korrastamine tagaks EL direktiivi 2001/42/EÜ<sup>8</sup> artiklis 3 sätestatud nõude täitmise; korrastatud menetlus oleks eelduseks ka nõuetekohase asukohavaliku otsuse langetamisel.

KÕKi hinnangul on ilmne, et tavapärase ruumiline planeerimine ei rahulda vajadust sellise otsustuskorra järele, mistõttu on vaja kujundada ORMÕde rajamiseks eriregulatsioonina täpsem menetlus, mis võtab arvesse ORMÕde rajamise otsustamise erinevaid tasandeid.

Sellise otsustuskorra kehtestamisel tuleb arvestada ka avalikkusele otsustes osalemisvõimaluse andmise vajadust. Vastavalt keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (Århusi konventsioon)<sup>9</sup> art 6 lõike 4 kohaselt tuleb avalikkus olulise keskkonnamõjuga tegevuste lubamise otsustamisse kaasata juba otsustamise algetapis, kui kõik võimalused on veel lahtised.

---

<sup>6</sup> RKHK 3-3-1-54-03

<sup>7</sup> RKHK 3-3-1-88-04

<sup>8</sup> Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta

<sup>9</sup> RT II, 29.06.2001, 18, 89

Samuti on otsustuskorra kehtestamisel vaja sätestada objekti rajamise keskkonnamõjude hindamise kohustus kõigil tasanditel vastavale tasandile sobiva mõju hindamise üldistusastmega (peame siin keskkonnamõjude hindamise all silmas nii KMH kui KSH läbiviimist, vastavalt otsustustasandile). Seejuures tuleb kaaluda alternatiivseid lahendusi, milleks strateegiliste otsuste tegemisel on alternatiivsed arengustsenaariumid.

Seega on oluline, et olulise ruumilise mõjuga objektide regulatsioon vastaks järgmistele eesmärkidele:

- a) annaks võimaluse **teha kaalutletud otsuseid asjakohasel tasandil**, kus otsustajal on selleks pädevus;
- b) võimaldaks **hinnata plaanitava tegevuse keskkonnamõjusid ja kaaluda alternatiive asjakohasel tasandil**;
- c) annaks **avalikkusele võimaluse osaleda võimalikult varases otsusetegemise etapis**.

Käesolevas analüüsis on käsitletud ORMOne rajamise korraldust lähtuvalt just sellest, mil määral on eeltoodud vajadused kehtivas õiguslikus regulatsioonis ja praktikas rahuldatud ning kuidas seda oleks võimalik paremini teha.

### 3. Olulise ruumilise mõjuga objektide planeerimise eriregulatsioon

#### 3.1. ORMODE kavandamise regulatsioon kehtivas õiguses

ORMO rajamiseks on planeerimisseaduse §-s 29<sup>2</sup> kehtestatud eriregulatsioon. ORMO on PlanS § 29<sup>2</sup> lõike 1 kohaselt objekt, millest tingitult transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile.

Seejuures ei saa ORMOKs kehtiva PlanS tähenduses lugeda mitte igasugust objekti, mis eeltoodud definitsioonile vastab. PlanS § 29<sup>2</sup> lõike 2 kohaselt kehtestab ORMODE nimekirja Vabariigi Valitsus – vastav nimekiri on kehtestatud VV 15. juuli 2003.a. määrusega nr 198<sup>10</sup> ning nimekirjas on loetletud järgmised objektid:

- 1) toornafta töötlemise tehas, kui päevas kasutatakse toorainet 500 tonni või rohkem;
- 2) naftatoodete terminal kogumahutavusega üle 5000 m<sup>3</sup>;
- 3) keemiatoodete terminal kogumahutavusega üle 5000 m<sup>3</sup> D- või C-kategooria kemikaali või 500 m<sup>3</sup> B-kategooria kemikaali või 50 m<sup>3</sup> A-kategooria kemikaali;
- 4) aatomielektriijaam;
- 5) elektriijaam, mille energiatoodang ületab 500 MW;
- 6) rohkem kui 5 tuulikuga tuuleelektriijaam koguvõimsusega üle 7,5 MW;
- 7) radioaktiivsete jäätmete ajutine või lõppladustuspaik;
- 8) lennuväli;
- 9) kauba- või reisisadam mererannal;
- 10) tavajäätmeprügila või püsijäätmeprügila üle 25 000 tonni jäätmete ladestamiseks;
- 11) tavajäätmete käitlemise ettevõtte võimsusega üle 100 tonni ööpäevas;
- 12) ohtlike jäätmete prügila;
- 13) ohtlike jäätmete käitlemise ettevõtte;
- 14) tammid ja veehoidlad rohkem kui 10 000 000 m<sup>3</sup> vee kinnipidamiseks või hoidmiseks;
- 15) tselluloosi-, paberi- või kartongitehas;
- 16) mootorsõidukite alaline võidusõidu- või testimisrada;
- 17) kaitseväge keskpölvagoon;
- 18) tsemenditehas;
- 19) loomsete jäätmete matmispaik ja käitlemise tehas;

<sup>10</sup> Vabariigi Valitsuse 15.07.2003.a. määrus nr 198 “Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri” <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?replstring=33&dyn=13277929&id=13195695> (17.06.10)

- 20) pärimi tööstusliku tootmise tehas;
- 21) lõhkeainete tootmise tehas.

Nimekiri on ammendav: ühtki muud objekti PlanS tähenduses ORMOKs lugeda ei saa.

PlanS §-st 29<sup>2</sup> näol on tegemist üsna uue regulatsiooniga, mis kehtib alates 1. juulist 2009.a. Enne 1.07.09 kehtinud PlanS redaktsiooni kohaselt seisnesid ORMO rajamise nõuded lakoonilistes tingimustes, et ORMO asukoha valiku tegemisel on kohustuslik üldplaneeringu koostamine ning et ORMO üldplaneeringuga planeeritava maa-ala suuruse määrab maavanem koostöös vastava kohaliku omavalitsusega ja kooskõlastab regionaalminister.<sup>11</sup>

Alates 1.07.09 on ORMO rajamisele lisaks **asukohavalikul üldplaneeringu koostamise nõudele** sätestatud järgmised tingimused:

- 1) ORMO asukoha valikul **tuleb kaaluda mitut võimalikku asukohta** (PlanS § 29<sup>2</sup> lg 4);
- 2) ORMO asukoht **valitakse maakonnaplaneeringu alusel**, kui võimalik asukoht jääb mitme KOV territooriumile ja üldplaneeringute koostamine mitme KOV omavahelisel kokkuleppel ei ole asukoha valikuks otstarbekas või võimalik (PlanS § 29<sup>2</sup> lg 5);
- 3) **ORMO planeeritava maa-ala suuruse määrab** KOV koostöös maavanema ja Keskkonnaametiga, kui asukoht valitakse üldplaneeringu alusel, või maavanem koostöös ORMO asukoha võimalike KOV-de ja KKA-ga, kui asukoht valitakse maakonnaplaneeringu alusel – mõlemal juhul tuleb planeeritava maa-ala suurus **kooskõlastada regionaalministriga** (§ 29<sup>2</sup> lg 6);
- 4) Kui ORMO asukoht valitakse maakonnaplaneeringu alusel, **kaasab maavanem planeeringu koostamisse planeeritava maa-ala KOV-d**; sel juhul koostatakse ORMO asukoha detailplaneering või väljastatakse projekteerimistingimused kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel ja sundvõõrandamine toimub vajadusel maakonnaplaneeringu ja detailplaneeringu alusel (§ 29<sup>2</sup> lg 7);
- 5) Kui ORMO rajamisega võivad kaasneda ohtlikud veosed, **kaasatakse planeeringu koostamisse päästeteenistus**, kellega koostöös määratakse ORMO rajamise võimalikkus ja tingimused, sealhulgas ohtlike veoste vedamise tingimused ka väljaspool planeeritavat maa-ala (PlanS § 29<sup>2</sup> lg 8);
- 6) Kui ORMO võimalikud asukohad jäävad mitme kohaliku omavalitsuse territooriumile ning võimalikke asukohti on rohkem kui kaks, võib maavanem, KOV või ORMO ehitamisest huvitatud isik enne ORMO asukohta määrava planeeringu koostamist teha **asukoha eelvaliku** (eelvaliku tegemisele on PlanS § 29<sup>2</sup> lõigetes 10-12 sätestatud eraldi nõuded).

---

<sup>11</sup> PlanS enne 1. juulist 2009.a. kehtinud redaktsiooni § 8 lg 5

## 3.2. Hinnang ORMO regulatsiooni tõhususele

### 3.2.1. Eriregulatsiooni kohaldamine ORMODE suletud loetelule

#### **ORMODE regulatsiooni puhul on ülimalt küsitav ORMODE nimekirja põhjendatus.**

Ei ole selge, mille alusel nimekirjas olevad objektid on valitud ja miks ei ole nimekirjas muid objekte, mis samuti vastavad ORMO definitsioonile (näiteks mitmed KeHJS § 6 lõikes 1 nimetatud olulise keskkonnamõjuga tegevustest, vt täpsemalt analüüsi p 4.1).

Arusaamatu on ka ORMODE nimekirjas esitatud objektide künnisväärtuste valik – näiteks loetakse ORMOKs rohkem kui 5 tuulikuga tuuleelektrijaama koguvõimsusega üle 7,5 MW, ent selgusetuks jääb, miks just selline künnisvõimsus on kehtestatud.

ORMODE nimekirja eelnõu omaaegses seletuskirjas<sup>12</sup> puuduvad kahjuks konkreetsed selgitused, miks on nimekirja valitud just need objektid. Seletuskirjas märgitakse vaid, et eelnõu (koos nõudega valida objekti asukoht üldplaneeringuga ning kooskõlastada planeeritav maa-ala vastavate ametiasutustega) peab aitama vältida Undva sadama või Türi tselluloositehase taolisi juhtumeid, kus asuti kohe sadama/tehase detailplaneeringut koostama, selgitamata, milline võib olla selle sadamaga/tehasega seotud mõju laiemale territooriumil ning kaalumata võimalikke asukoha variante. Ainsa viitena valitud objektide loetelule on seletuskirja märkus, mille kohaselt määrus „kehtestab senisele planeerimispraktikale tuginedes” nende objektide nimekirja, mille asukoha valimine peab toimuma ORMO eriregulatsiooni kohaselt. SiseM ametnike poolt intervjuul antud selgituste kohaselt on nimekirjas üldreeglina objektid, mis avaldavad keskkonnale suuremat mõju (mõju on „üldarusaadavalt lai, suur, oluline”). Nende sõnul peeti nimekirja koostamisel läbirääkimisi majandusministeeriumiga, keskkonnaministeeriumiga ning võeti eeskujuna ka olulise keskkonnamõjuga tegevuste loetelust.

Ei ole välistatud, et omaaegne planeerimispraktika tõesti õigustas just selliste objektide valikut, aga kuna ORMODE nimekirja on kehtestatud 2003.a., on praktika praeguseks muutunud ning lisaks nimekirjas loetletud objektidele on hulk muid aktuaalseid objekte, mille rajamisel on vaja nende mõjude olulisuse tõttu samuti eriregulatsiooni kohaldada.<sup>13</sup>

KÕK uuris käesoleva analüüsi koostamise eeltööna olulise keskkonnamõjuga objektide rajamise praktikast alates 2005. aastast<sup>14</sup>, ning leidis, et ca 360 objektist, mille rajamiseks oli alates 2005.a. algatatud KMH või KSH (või tehtud KMH/KSH algatamata jätmise otsus), oli kindlalt 24 ORMO nimekirjas olevat objekti ning ca 80 objekti, mis võivad (ent ei pruugi) vastata ORMODE nimekirjas olevatele künnisväärtustele või kirjeldustele.<sup>15</sup> Nendest kokku ca 100 objektist ca 3/4 olid tuulepargid, sadamad ja jäätmeäitlusega seotud objektid.

<sup>12</sup> [http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK\\_W=15678](http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=15678) (17.06.10)

<sup>13</sup> Ka projekti käigus läbi viidud ümarlinal viitasid SiseM ametnikud asjaolule, et nimekirja on koostatud „omas ajas”.

<sup>14</sup> Vt meetodika osas analüüsi p. 1; olulise keskkonnamõju ja olulise ruumilise mõju seoseid on käsitletud edaspidi analüüsi punktis 4.1.1.3

<sup>15</sup> Juhtumite kohta andmete kogumisel lähtuti Ametlikes Teadaannetes avaldatud teadetest (võimalusel ka nt KMH aruannetest, planeeringumaterjalidest), mille puhul kahjuks ei olnud iga kord esitatud kavandatava

Kõigist vaadeldud 360 olulise keskkonnamõjuga objektist nähtub aga, et põhilised nn suurobjektid on viimase 5 aasta praktikas:

- 1) **suurlaudad (sigalad, kanalad, lehmafarmid)**, mille puhul oli levinuimaks menetluseks ehitusprojekti või projekteerimistingimuste (sh rekonstrueerimiseks) koostamise menetlus (ca 60 juhtumit);
- 2) **teed ja sillad**, mille puhul oli levinuimaks menetluseks eelprojekti koostamine ja KMH läbiviimine selle käigus (ca 60 juhtumit);
- 3) **sadamad ja nendega seotud infrastruktuurid**, sh terminalid (kaubaterminalid, naftaterminalid – Muuga, Paldiski, Sillamäe); sadamate rajamisel oli levinuim menetlus vee erikasutusloa menetlus ja selle KMH, terminalide rajamiseks koostati üldjuhul detailplaneering ja selle KSH (ca 50 juhtumit);
- 4) **tehased**, sh nende jätkuv käitlemine või laiendamine; rajamise levinuimaks menetluseks oli kas kompleksloa menetlus ja selle KMH või detailplaneeringu menetlus ja selle KSH<sup>16</sup> (ca 40 juhtumit);
- 5) **tuulepargid**, mille rajamiseks oli levinuim menetlus detailplaneeringu menetlus ja selle KSH (mitmel juhul tehtud ka üldplaneeringute teemaplaneeringud) (ca 30 juhtumit);
- 6) **jäätme keskused või prügilad**, mille rajamise otsustamine on üldiselt toimunud kas jäätmeloa või kompleksloa (ja KMH) menetluse kaudu (ca 30 juhtumit).

Loetletud objektid vastavad analüüsi koostajate hinnangul ORMO definitsioonile (neist tingitud transpordivood, saasteainete hulk, visuaalne mõju, müra või lõhn või tooraine vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mõju ei piirdu ainult lähiümbrusega), ent ORMO eriregulatsioon neile ei kohaldu. See on praktikas toonud kaasa probleeme nende objektide rajamisel seoses otsustustasandite, keskkonnamõjude hindamise või avalikkuse kaasamisega.

Lisaks eeltoodule vastavad ORMO definitsioonile KÕIKI hinnangul ka **kaevandused**, mille rajamine on viimastel aastatel üllaloetletud objektidest veelgi ulatuslikum, ent mille rajamist planeerimismenetluses üldjuhul ei kaaluta<sup>17</sup>, vaid see otsustatakse kaevandamisloa menetluse käigus (sisuliselt siiski juba maavaravaru aktiivseks varuks määramisel keskkonnaministri poolt, mille käigus keskkonnamõjusid ei hinnata ja millesse avalikkus ei ole kaasatud).

ORMO nimekirja puudulikkusele juhtisid tähelepanu ka küsimustikule vastanud („*loetelu ei ole täielik, ilmselt on ORMO-sid veel*”, „*nimekiri on justkui jubuslik ja paljudel juhtudel puuduvad läviväärtused*”). Leiti, et oluline ruumiline mõju on ka mitmetel objektidel, mis ei ole praegu ORMO nimekirjas (neid on lähemalt käsitletud analüüsi punktis 4.1.3).

---

tegevuse mastaape (nt terminalide rajamisel) – seetõttu võivad osad objektid vastata ORMO nimekirjas esitatud künnisväärtustele, aga võivad ka mitte

<sup>16</sup> Lisaks ei olnud paljudel juhtudel võimalik Ametlikes Teadaannetes avaldatud teatest menetluse iseloomu välja lugeda

<sup>17</sup> Sellisele järeldusele on jõudnud ka Riigikontroll oma 2009.a. avalikustatud auditis “Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine”, nt auditi lk 2 esitatud järeldustes (audit on veebis kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2091/Area/15/language/et-EE/Default.aspx> (17.06.10))

Tuleb arvestada, et ORMOn kehtiva eriregulatsiooni nõ tuumaks on objekti asukohavalik üldplaneeringuga (sh mitme asukoha kaalumise), mille kohaldamine ainult ORMOn nimekirjas olevatele objektidele annab KÕKi arvates asukohavalikule põhjendamatult elitaarse tähenduse.

**Teiseks ei ole ORMOn nimekirjas olevaid objekte alati võimalik selgelt määratleda.** Üheselt on määratletud küll sellised objektid nagu naftatoodete terminal kogumahtuvusega üle 5000 m<sup>3</sup> ning aatomielektriijaam, ent liialt ebamäärased on vähemalt järgmiste objektide määratlused:

- 1) **elektriijaam, mille energiatoodang ületab 500 MW** – ei ole määratud ajaühikut, mille jooksul toodangut arvestatakse (megavattid tähistavad elektriijaama hetkevõimsust või nimivõimsust, mitte toodetava energia mahtu<sup>18</sup>);
- 2) **kauba- või reisisadam mererannal** – ei ole määratud täiendavaid tingimusi, millele sadam peab vastama (praktiliselt ei rakendata ORMOn regulatsiooni kõigile rajatavatele sadamatele);
- 3) **tavajäätmete käitlemise ettevõtte võimsusega üle 100 tonni ööpäevas** – jääb arusaamatuks, mida peetakse silmas võimsuse all – kas see võib tähendada ainult sissetoodavate jäätmete hulka, või tähendab ööpäevas käideldavate jäätmete hulka<sup>19</sup>;
- 4) **ohtlike jäätmete käitlemise ettevõtte** – jääb arusaamatuks, kuidas saab valida ettevõttele kui juriidilisele isikule asukohta (kuivõrd ohtlike jäätmete käitlemisega tegelevad ettevõtted tegutsevad tavaliselt mitmes eri paigas, mille jaoks on taotlenud erinevad jäätmeload).

Kehtivas regulatsioonis on lahendamata ka küsimus, kuidas peaks toimima objektidega, mis vastavad ORMOn nimekirja kriteeriumidele tegevuse laiendamise tulemusena (nt tuulepargid).

**Kolmandaks on põhjendamatult, et ORMOn nimekirja on ammendav.** Ei ole võimalik, et kõik olulise ruumilise mõjuga objektid on või saavad olla ammendavalt loetletud Vabariigi Valitsuse määruses.<sup>20</sup> Objektide, millele kohaldub ORMOn kavandamise eriregulatsioon,

<sup>18</sup> Ka keskkonnakompleksluba nõudvate tegevusvaldkondade loetelus (Vabariigi Valitsuse 7. mai 2002.a. määrus nr 150) on elektri ja soojuste tootmise valdkonnas kasutatud kriteeriumina nimisoojusvõimsust megavattides

<sup>19</sup> Vastav küsimus tekkis nt 2009.a. Valgamaale Sangaste valda OÜ Eco-cleaner poolt kavandatud jäätmekäitluskeskuse puhul, kus ööpäevas sissetoodavate jäätmete hulk ei pruukinud KMH aruande andmete kohaselt ületada 100 tonni ööpäevas, ent ööpäevas käideldavate jäätmete hulk selle mahu kindlasti ületas (asukohavalikuks planeeringut ei koostatud, vaid see viidi läbi jäätmeload KMH käigus, vt KÕKi koostatud analüüsi <http://www.k6k.ee/files/Sangaste%20JKK%20analyy%20K%20C3%95K.pdf>)

<sup>20</sup> Samale seisukohale on asunud õiguskantsler oma 30.06.2006.a. kirjas nr 6-1/060950/0604726 Liis Keerbergile, milles leiab: „Tõepoolest, väide, et kõik olulise ruumilise mõjuga objektid, sh objektid, millest tulenev saasteainete hulk on oluline ning mille mõju ulatub suurele territooriumile, on või saavad olla ammendavalt loetletud Vabariigi Valitsuse määruses, oleks ebaadekvaatne. Kuivõrd keskkonnatingimuste määramine planeeringukohustuse alal rajatavale keskkonnaohuallikale on võimalik KMHS alusel, siis sellise objekti asukoha määramine ei allu endiselt planeerimisseaduses sätestatud menetlusreeglitele ning vähendab oluliselt kohalike elanike õigusi objekti asukoha otsustamisel kaasa rääkida. Samuti ei ole selline otsustus vaidlustatav igapähe poolt nagu on planeering. Probleemaatilisim on olukord aladel, kus puudub ka detailplaneeringu koostamise kohustus, ehk enamasti hajaasustusega alad, ning seega ka



piiritlemine praeguse nimekirjaga muudab ORMO kavandamise eriregulatsiooni marginaalseks, kuna praktikas kavandatakse oluliselt rohkem selliseid objekte, mis definitsiooni poolest võiksid olla ORMOf, ent ei sisaldu ORMOf nimekirjas. Selliste objektide kavandamine võib toimuda detailplaneeringuga või hajaasustusega aladel ka ilma detailplaneeringuta (projekteerimistingimuste ja/või tegevuslubade alusel), ning erinevate asukohtade või koguni strateegiliste alternatiivide kaalumise KSH või KMH raames on vähetõenäoline.

Projekti käigus läbiviidud intervjuul leidsid SiseM ametnikud, et vajadusel saab KOV otsustada ka omal algatusel üldplaneeringu algatamise, kui leiab, et tegemist on sellise objektiga, mille asukoht vajab kaalumist üldplaneeringu raames. KÕK leiab, et see võimalus siiski puudub, kuna volitus ORMOf nimekirja kehtestamiseks on antud Vabariigi valitsusele ja KOV ei saa haldusõiguse põhimõtetest lähtuvalt ilma vastava volitusnormita ORMOf nimekirja omaalgatuslikult laiendada.

### 3.2.2. ORMOf kavandamise menetluse erisused

#### 3.2.2.1. Asukohavalik üldplaneeringuga

Peamiseks ORMOf planeerimise erisuseks, võrreldes tavapärase planeerimisega, on kohustus valida ORMOf asukoht üldplaneeringuga (alates 1.07.2009 kehtiva PlanS kohaselt vajadusel maakonnaplaneeringuga), võrreldes seejuures mitut erinevat asukohta.

Veel enne, kui asuda regulatsiooni tõhususe sisulise hindamiseni, tuleb märkida, et **asukohavaliku nõuet ei rakendata praktikas eesmärgipäraselt**. Näiteks on alates 2005. aastast (ORMOf nimekirja kehtib alates aastast 2003) rajatud või rajamisel ca 30 ORMOf kriteeriumidele vastavat tuuleparki, millest ca pooltel juhtudel viidi menetlus läbi detailplaneeringu või loamenetlusena; ülejäänud juhtudel üldplaneeringu teemaplaneering (11 juhul) või osaüldplaneering, mis praktikas on olnud samuti detailplaneeringu täpsusastmes. Üldplaneeringuga asukoha valimise nõuet on praktikas täidetud ka nii, et koostatakse ühe asukoha kohta osaüldplaneering, mis on tehtud detailplaneeringu täpsusastmes; erinevaid asukohti seejuures ei kaaluta (nt Rae motoringraja juhtum<sup>21</sup>) – sellisel juhul on KÕKi hinnangul sisuliselt tegelikult tegemist detailplaneeringuga, kuna planeering ei vasta üldistusastmelt, planeerimise ulatuselt ega eesmärgi poolest üldplaneeringu omadustele.

ORMOf nimekirja kehtestamise määruse eelnõu omaegselt seletuskirjast nähtub, et ORMOf planeerimist osa- või teemaplaneeringuga ongi peetud asjakohaseks lahenduseks – seletuskirjas märgitakse: „*Nimekirja liigitatud objektide asukoha valik eeldab valla või linna osa üldplaneeringu või teemaplaneeringu koostamist, mille maksumus eri juhtudel võib olla väga erinev.*” KÕKi hinnangul ei täida osaüldplaneeringu kasutamine asukohavalikuks siiski ORMOf

---

planeerimismenetluse läbiviimine olulise keskkonnamõjuga objekti asukoha osas kaasa rääkimiseks äärmiselt raskendatud kui mitte võimatu. Ometigi rajatakse suuremad arendusprojektid tihti peale just hajaasustusega aladele.”

<sup>21</sup> Vt Rae motoringraja juhtumi kohta lähemalt KÕKi kodulehelt

<http://www.k6k.ee/keskkonnaigus/juhtumid/juhtumikirjeldused/rae-motoringrada> (17.06.10)

eriregulatsiooni eesmärgi, kuna osatähtsuse planeeringus käsitletav maa-ala võib olla nii väike, et selle piires ei too erinevate asukohtade kaalumine sisulist erinevust. Sama tuleb öelda teemaplaneeringute kohta, mis hõlmavad vaid üht või paari kinnistut.

**Lisaks on küsitav üldplaneeringu sisuline tõhusus asukohavalikuks, kuna KOV-1 ei ole kohustust kaaluda asukohtaalternatiive väljaspool oma territooriumi.** P. Leppik on leidnud, et kuna KOVi pädevuses on langetada kaalutusotsus ka näiteks objektide rajamiseks KOVi territooriumile, mille mõjud ulatuvad väljapoole KOVi piire või mõnel juhul ka maakonna piire, peab KOV arvestama olulisi asjaolusid ja põhjendatud huve ka enda territooriumist väljaspool asuvate alternatiivide kaalumiseks.<sup>22</sup> Nn Laguja prügila kohtuasjas leidis Riigikohus aga, et Nõo vallavolikogu kehtestatud detailplaneeringu menetlemise käigus ei olnud omavalitsusorganil võimalik hinnata prügila asukoha võimalikke alternatiive osas, mis on väljaspool Nõo valda. Erinevates valdades asuvate alternatiivsete asukohtade hindamise nõude esitamine omavalitsusorganile oleks Riigikohtu hinnangul üldjuhul ebaõige ja õiguslikult põhjendamatu.<sup>23</sup>

Eeltoodust tuleb järeldada, et KOVi võimalused kaaluda asukohtaalternatiive väljaspool on piiratud. Üldplaneeringu raames oleks asukohavalik seega õigustatud ainult juhul, kui tegemist on objektiga, mille mõju jääb KOVi piiresse.

### 3.2.2.2. *Asukohavalik maakonnaplaneeringuga*

Alates 1. juulist 2009.a. kehtiva PlanS § 29<sup>2</sup> lõike 5 kohaselt valitakse ORMO asukoht maakonnaplaneeringu alusel, kui ORMO võimalikud asukohad jäävad mitme KOV territooriumile ja üldplaneeringute koostamine mitme KOV omavahelisel kokkuleppel ei ole asukoha valikuks otstarbekas või võimalik. Sel juhul (PlanS § 29<sup>2</sup> lg 7):

- 1) kaasab maavanem planeeringu koostamisse planeeritava maa-ala kohalikud omavalitsused;
- 2) jõustub maakonnaplaneeringu kehtestamise otsus järgmisel päeval pärast ORMO asukoha kandmist valitud asukoha kehtestatud üldplaneeringusse;
- 3) koostatakse ORMO asukoha detailplaneering või väljastatakse projekterimistingimused kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel;
- 4) toimub ORMO ehitamiseks vajalik sundvõõrandamine maakonnaplaneeringu ja detailplaneeringu alusel.

Projekti käigus koostatud küsimustiku (vt metoodika osas p 1) vastustes loeti kehtivat regulatsiooni üldiselt piisavaks (enamiku vastanute jaoks lahendab see senised probleemid, eeldusel et praktika on kvaliteetne), ent samas toodi välja mitmeid probleeme seoses regulatsiooni kohaldamisega – alljärgnevalt väljavõtted vastustest:

- 1) *selgusetuks jääb, millise tasandi planeering koostada siis, kui ORMO võimalikud asukohad jäävad ühe omavalitsuse territooriumile, kuid objekti mõjuväli on suurem;*

<sup>22</sup>Leppik, P. Kaalutusotsus olulise ruumilise mõjuga objekti asukohavaliku osana. Bakalaureusetöö inimgeograafias. Tartu 2007; lk 16

<sup>23</sup>RKHK 3-3-1-88-04

- 2) *samuti jääb veidi selgusetuks, kes otsustab millise ORMO korral peab/on võimalik/on otstarbekas kaaluda asukohta mitme KOVi piires;*
- 3) *§ 29.2 lubab ORMe merealadel üld- ja maakonnaplaneeringuga planeerida, samas ei ole meri halduslikult valdade ja maakondade vahel jagatud, kes on pädev merealadel ORMe planeerima?*
- 4) *Maakonnaplaneeringuga ORM asukohavalikul eeldatakse, et planeering jõustub pärast vastava muudatuse sisseviimist vastavasse üldplaneeringusse. Aga kui KOV ei nõustu muudatust sisse viima?*
- 5) *Uns regulatsioon ei ole piisav, kui ORMO alternatiivsed asukohad asuvad eri maakondades või koguni eri liikmesriikides (tegelikult peaks kobe varsti pihta hakkama keskkonnamõju hindamine biodiisli tebasele (ORM küsitluse p 5 alusel), kus alternatiivid Rootsis, Soomes ja Eestis;*
- 6) *Probleemid tekivad rekonstrueerimisega;*
- 7) *Kui planeeritakse maakonnaplaneeringuga ja kantakse selle alusel üldplaneeringusse, võib üldplaneeringu senine labendus ebamõistlikuks osutuda;*
- 8) *Regulatsioon ei ole piisav – vaikimisi eeldatakse ORMDe planeerimisel üldplaneeringu tasandit, mis iseenesest on jabur; praktiliselt kõigi loetelus olevate objektide puhul jäävad asukohaalternatiivid erinevate omavalitsuste piiridesse, mistõttu võiks pigem normaalsena käsitleda maakonnaplaneeringu tasandit. Osade objektide puhul ei ole ka maakonnaplaneering see, mis vastuse annab (aatomielektijaam).*

Analüüsi koostajate hinnangul on kehtiva regulatsiooni puhul peamiseks probleemiks just see, et **maakonnaplaneeringuga asukohavalik on määratud nõ teiseseks võimaluseks (eelduslikuks tasandiks on üldplaneering).**

Küsimustikele vastanutega tuleb nõustuda ka regulatsiooni sisulise puudulikkuse osas – kehtivate normide rakendamisel **ei ole selge, kes otsustab, millise tasandi planeering ORMDe asukohavalikuks koostatakse.**

### 3.2.2.3. ORMDe asukohta eelvalik

ORMDe asukohtade eelvaliku võib läbi viia enne ORMDe asukohavaliku planeeringu algatamist, kui ORMDe võimalikud asukohad jäävad mitme KOVi territooriumile ja võimalikke asukohti on rohkem kui kaks (PlanS § 29<sup>2</sup> lg 9). Asukohta eelvalikut võib teha maavanem, KOV või ORMDe ehitamisest huvitatud juriidiline isik. PlanS § 29<sup>2</sup> lõikes 11 on toodud välja küll teavitamiskohustused, mida asukohta eelvaliku tegija peab täitma, kuid nende hulgas ei ole nt kohustust anda ettepanekute tegijatele tagasisidet ning eelvaliku käigus sõelale jäänud asukohavalikut ei kehtestata haldusaktiga, mida oleks võimalik vaidlustada. Sisuliselt on tegu uuringuga, mille meetodika (sh. näiteks kriteeriumid, mille järgi asukohti valitakse) määravad ekspert ja arendaja. Eelvalikule ei kohaldu ka keskkonnamõju hindamise kohustus. Tuuleparkide planeerimises on eelvalikut kasutatud praktikas nt. enne üldplaneeringu teemaplaneeringute algatamist, kus arendaja on tellinud eelvaliku ning selle tulemuste põhjal on tehtud KOV-le planeeringu algatamise ettepanek juba konkreetselt piiritletud ala osas. Eelvalikut ilma kaasneva haldusmenetluseta (st väljaspool/enne planeerimismenetlust) ei saa KÕKi hinnangul aga sisuliselt õigeks pidada, kuna selle käigus välistatud asukohti ei hakata hilisema planeerimise käigus enam kaaluma, kuid avalikkusel puuduvad seadusega tagatud võimalused eelvalikut mõjutada ja kontrollida.

Eelvaliku regulatsioon on seetõttu vastuolus keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooniga<sup>24</sup> (Arhusi konventsioon), mille art 6 näeb ette, et avalikkust tuleb kaasata varases etapis, tõhusal viisil, nähes ette mõistlikud tähtajad, ettepanekute esitamise võimaluse ning andes esitatud ettepanekutele ka tagasisidet. **Avalikkusel puudub võimalus vaidlustada eelvaliku tulemusi** (kuna tegemist ei ole haldusmenetlusega ja selles ei tehta haldusotsustusi), mis on samuti Arhusi konventsioonist (art 9 lg 2) tulenev õigus.

### 3.3. Järeldused

Eeltoodust tuleb järeldada, et kehtiv ORMO kavandamise eriregulatsioon ei täida olulise ruumilise mõjuga objektide kavandamise eriregulatsiooni eesmärgi (vt eesmärkide osas analüüsi p 2.2):

- 1) **ORMOde loetelu ei ole põhjendatud ega asjakohane**, kuna tegelikult on oluline ruumiline mõju ka paljudel muudel objektidel, mida praktikas planeeritakse rohkem ja mille puhul samuti oleks asjakohane planeerimistasand vähemalt üldplaneering; küsitav on ka ORMOde suletud loetelu kaudu määratlemise asjakohasus üldisemalt;
- 2) **ei ole kehtestatud selget otsuste hierarhiat** vastavalt otsusetegija pädevusele (otsustamine võib alata üldplaneeringu tasandilt, praktikas sisuliselt detailplaneeringu tasandilt (kui osaüldplaneering või teemaplaneering hõlmab ainult ühte või mõnda kinnistut));
- 3) kuna regulatsioon puudutab ainult asukoahalternaatiivide kaalumist, siis **ei ole sätestatud kohustust strateegiliste alternatiivide<sup>25</sup> kaalumiseks** ega vastavate keskkonnamõjude hindamiseks kõrgemal tasandil;
- 4) asukohtade kaalumise võimalus üldplaneeringu raames ka objektide puhul, mille mõju ulatub ühe KOV piirest kaugemale, ei taga nõuetekohast kaalutusotsust, kuna **KOV-1 ei ole kohustust kaaluda väljaspool oma piire asuvaid asukohti**;
- 5) **on arusaamatu, kes otsustab maakonnaplaneeringu tasandi kasutamise** objekti asukohavalikuks (meretuuleparkide puhul ka küsimus, millise maakonna planeering algatatakse ja milline maavanem seda korraldab);
- 6) **avalikkusele ei ole tagatud osalemine otsustamise varases etapis**, kuna asukohtade eelvalik võidakse teha mitteametlikus menetluses, mille tulemusi ei ole võimalik vaidlustada.

---

<sup>24</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (RT II, 2007, 10, 35)

<sup>25</sup> Erinevad viisid, kuidas jõuda sama probleemi lahendamiseni, mille lahendamiseks planeeritakse kavandatavat tegevust – tegevuse erinevad mahud ja põhimõttelised lahendused (nt transpordiprobleemide lahendamisel raudtee või maantee, Saaremaa püsiühenduse näitel – praamiühendus, tunnel või sild)

## 4. Probleemide ja lahenduste analüüs

### 4.1. Olulise ruumilise mõjuga objektide määratlemine

#### 4.1.1. Lähtealused ja definitsioon

Analüüsi koostajate hinnangul on eeltoodust (vt analüüsi p 3.2.1) ilmne, et objekte, millele peaks kohaldama planeerimisalast eriregulatsiooni (sh mitme asukoha kaalumist), on rohkem kui kehtivas ORMODE nimekirjas loetletud. Ka küsimustikele vastanute ja intervjueeritavate seisukoht oli ülekaalukalt, et kehtiv ORMODE nimekiri ei ole täielik ORMODE loetelu, sest ilmselt on ORMOSid veel. Seega tuleks kaaluda ORMODE määratlemise kehtiva regulatsiooni täiendamist. Esmaküsimuseks on seejuures, millist laadi objektid peaksid eriregulatsioonile alluma, ehk mida tuleb lugeda oluliseks ruumiliseks mõjuks.

##### 4.1.1.1. Hinnang ORMODE definitsiooni piisavusele

PlanS § 29<sup>2</sup> lõikes 1 sätestatud ORMODE definitsiooni peeti projekti käigus KÕKi küsimustikule vastanute ja intervjueeritute poolt ORMODE määratlemise alusena liiga üldiseks.

##### **PlanS § 29<sup>2</sup> lõikes 1 sätestatud ORMODE definitsioon:**

Olulise ruumilise mõjuga objekt käesoleva seaduse tähenduses on objekt, millest tingitult transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile.

Probleemina toodi nii küsimustiku vastustes, intervjuudes kui ümarlaual välja, et arusaamatuks jääb, mida tähendab mõju ulatumine „suurele territooriumile” – kui suur on suur territoorium ning kes seda otsustab. Ümarlaual viidati ka probleemile, et definitsiooni kohaselt tuleb transpordivoogude, saasteainete hulga jne muutust käsitleda vaid kavandatavas asukohas senisega võrreldes (mitte aga kaugemal). Samuti on ebaselge, mida tähendab „oluline ruumiline mõju” ja milline on selle seos olulise keskkonnamõjuga.

##### 4.1.1.2. Oluline ruumiline mõju

Küsimustiku vastustes ja intervjuudes märgiti ORMODE erisuseks võrreldes muude objektidega, et tegemist on suurema (olulisema, tõsisema, laiema) mõjuga objektidega, keerulisemate objektidega, mis puudutavad suuremat arvu inimesi (tulenevalt objekti suurtest mõjudest on raskendatud sellele asukoha leidmine, millest omakorda tuleneb ka suur avalikkuse huvi). Nagu eelpool märgitud, oli SiseM ametnike poolt intervjuul antud selgituste

kohaselt peetud ORMODE nimekirja kehtestamisel silmas objekte, mille mõju on „üldarusaadavalt lai, suur, oluline” (välistades nt keskmise tee käsitlemise ORMONA).

Millistel objektidel on selline oluline mõju, sõltub siiski asjaoludest, kuna nägemused olulise mõju olemuse osas tunduvad olevat üsna erinevad. Vastates küsimusele, kas teatud objektidel (küsimustikus loetletud objektid, mis praegu ORMODE nimekirjas ei kajastu) on oluline ruumiline mõju, leidis üle poole küsimustikule vastanutest (vastanuid oli kokku 26), et oluline ruumiline mõju on kindlasti:

- 1) **militaarobjektidel** (laskealad, harjutusväljad) (20 vastajat, 83,3% vastanutest);
- 2) **kaevanduste rajamisel** (18 vastajat, 75% vastanutest);
- 3) **suurlautade või farmide rajamisel** (17 vastajat, 70,80% vastanutest);
- 4) **lennuväljade rekonstrueerimisel või laiendamisel** (17 vastajat, 70,80% vastanutest);
- 5) **maanteede rajamisel** (16 vastajat, 67% vastanutest);
- 6) **tehno- ja tööstusparkide rajamisel** (13 vastajat, 54,2% vastanutest);
- 7) **ostukeskuste rajamisel** (13 vastajat, 54,2% vastanutest);
- 8) **uusasumite rajamisel** (12 vastajat, 50% vastanutest).

Seejuures ei olnud ka ülejäänud 12 objekti puhul ühtki, mille puhul ei oleks ükski vastanu leidnud, et tegemist ei ole olulise ruumilise mõjuga objektiga – kõik küsimustikus nimetatud objektid olid vähemal 6 vastanu arvates olulise ruumilise mõjuga.<sup>26</sup>

Samas leiti küsimustiku mitmetes kommentaarides, et KÕKI küsimustiku valikukriteeriumid olid pisut üldised, kuna see, kas objekt on ORMONA või mitte, sõltub konkreetse tegevuse suurusel või ulatusel – samuti asukohast (nt *“kohalikul tasandil on nendel objektidel märgatav visuaalne, füüsiline jmt mõju”, “olulisus sõltub asukohast”, “palju sõltub mastaabist ja naabrite taluvusläävest”, “nimetatud puhul sõltub ruumilise mõju ulatus paljuski objekti võimsusest ehk suurusel ning asukohast ja lähedusest asustusele”* jne). Kaevanduste osas märgiti eraldi, et see on määrukses täiesti katmata valdkond, ent nende asukoha valik sõltub eeskätt maavara levialast ja asukohad on seetõttu piiratud. Üks vastanu kommenteeris, et ta ei märkinud kaevandusi olulise ruumilise mõjuga objektina, kuna see on maapõuega seonduvate õigusaktide reguleerida.

Eeltoodust järeldub, et ilmselt ei ole vaidlust küsimuses, et ORMONA planeerimise eriregulatsioonile peaksid alluma ainult olulise mõjuga (st mitte igasugused) objektid. Samas nähtub analüüsi käigus kogutud arvamustest, et seisukohad erinevad selles osas, kui oluline objekti mõju siiski peab olema, et eriregulatsiooni kohaldamine oleks nõutav – millistele parameetritele sellised objektid peaksid vastama.

Seejuures on erinevad ka seisukohad selles osas, kuidas suhestub oluline ruumiline mõju olulise keskkonnamõjuga, millel on ORMONA määratlemise juures üsna suur roll (vt selles osas järgmist punkti).

---

<sup>26</sup> Vähem kui 5 tuulikuga tuuleelektrijaamad või üksikud tuulegeneraatorid (7 vastanu arvates olulise ruumilise mõjuga), suurlautade või farmide rekonstrueerimine (7), kalakasvandused (6), ORMONA nimekirjas nimetatud jäätmeäitluskohad (8), sillad (12), väikelaevade sadamad (6), puhkekompleksid (7), golfiväljakud (9)

#### 4.1.1.3. Oluline ruumiline mõju ja oluline keskkonnamõju

Püüdes leida vastust küsimusele, milline on oluline ruumiline mõju, tekib koheaselt küsimus, kas tegemist on olulise keskkonnamõjuga kattuva mõjuga või millegi erinevaga.

**Oluline keskkonnamõju** on KeHJS §-de 4 ja 5 kohaselt tegevusega eeldatavalt kaasnev vahetu või kaudne mõju inimese tervisele ja heaolule, keskkonnale, kultuuripärandile või varale, mis võib eeltoetatud väärtused ohtu seada, ületada tegevuskoha keskkonnataluvust või põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi.

**Oluline ruumiline mõju** on PlanS § 29<sup>2</sup> lõikest 1 tulenevalt transpordivoogude, saasteainete hulga, külastajate hulga, visuaalse mõju, lõhna, müra, tooraine või tööjõu vajaduse oluline muutumine objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes ning selle mõju ulatumine suurele territooriumile.

Definitsioonidest nähtub, et mõistete „oluline ruumiline mõju” ja „oluline keskkonnamõju” omavaheline suhe õigusnormidest tulenevalt ei ole päris selge, kuna definitsiooni alused erinevad üksteisest märgatavalt:

- 1) oluline keskkonnamõju on määratletud peamiselt **negatiivsena** (ohtu seadmine, keskkonnataluvuse ületamine), samas kui olulise ruumilise mõju puhul **ei ole mõju negatiivsust eelduseks seatud** (kasutatakse määratlust, et saasteainete hulk, tööjõu vajadus jne „muutub” senisega võrreldes oluliselt – see võib iseenesest tähendada ka nende mõjutegurite vähenemist);
- 2) olulist keskkonnamõju määratletakse **mõju objektiks** olevate väärtuste kaudu (inimese tervis ja heaolu, keskkond, kultuuripärand, vara), olulist ruumilist mõju aga **mõjutegurite/häiringute** kaudu (transpordivood, saasteainete hulk, lõhn, müra jne) (see erisus ei ole siiski läbivalt ühtlane, kuna KeHJS § 20 lg 1 punktis 6 määratletakse ka müra, lõhna, jäätmeteket tagajärgedena, mida tuleb KMH aruandes käsitleda);
- 3) olulise keskkonnamõju puhul lähtutakse mõju olulisuse määramisel **mõju olulisusest konkreetsetes paigas** (mõju olulisus võib oleneda tegevuskoha keskkonnataluvusest), samas kui olulise ruumilise mõju tingimuseks on **mõju ulatumine suurele territooriumile**;
- 4) olulise ruumilise mõju puhul on tingimuseks **teatud mõjutegurite oluline muutumine** senisega võrreldes; olulise keskkonnamõju puhul võib tegemist olla ka **väikese muutusega**, kui see viib tegevuskoha keskkonnataluvuse ületamiseni.

Olulisimateks erisusteks on neist siiski kaks viimast – mõju ulatus ja mõjutegurite muutumise ulatus (ülejäanud erisused on teoreetiliselt küll olulised, ent praktikas tasanduvad ilmselt sellele, et KMH läbiviimisel ei olda olulise keskkonnamõju määramisel järjekindlad –

termini „keskkonnamõju” all mõistetakse praktikas mõnel juhul häiringut (müra, kiirgus, õhusaaste), mõnel juhul sellest tulenevat tagajärge (mõju inimese tervisele ja heaolule)<sup>27</sup>.

Praktikas on osad eksperdid olnud seisukohal, et ruumiline mõju on olulisest keskkonnamõjust erinev, teised on leidnud, et tegemist on kattuvate mõistetega. Projekti käigus läbi viidud ümarlaual leiti näiteks, et ruumilisel mõjul ei pruugi alati olla negatiivset keskkonnamõju (mõisted ei ole seega kattuvad), sellele esitati vastuargumendina aga seisukoht, et sel juhul käsitletakse keskkonnamõju liiga kitsalt. Kui käsitleda keskkonnamõjuna mitte ainult keskkonnale avalduvaid mõjusid, vaid ka sotsiaalseid mõjusid, ühiskondlikku ja kohalikku aktsepteeritavust, on tegemist siiski kattuvate mõistetega. Ka viidati ümarlaual asjaolule, et KeHJS-s sätestatud olulise keskkonnamõju definitsioon ei pruugi olla lõplik, vaid seda on vajadusel võimalik muuta (olulise ruumilise mõjuga mõistega ühtlustada), kuna olulise keskkonnamõju definitsiooni piirid ei ole EL direktiivides ette antud.<sup>28</sup>

Kui olulise ruumilise mõju ja olulise keskkonnamõju hindamise peamiseks erisuseks on mõju avaldumine suurele territooriumile, siis tuleks kaaluda, kas sellise kriteeriumi seadmine on asjakohane. Analüüsi koostajate hinnangul ei peaks see kriteerium ORMO määratlemise aluste hulka kuuluma. Esiteks ei ole selge, mida tähendab „suur territoorium”, teiseks aga võib mõju olulisus paljuskü sõltuda tegevuse asukohast. Ruumiline mõju peaks ORMODE puhul tähendama pigem mõju, mis avaldub lisaks tegevuse asukohale kohale ka kusagil mujal või pikemas perspektiivis kui tegevuse elluviimise ajahetk.

Kuna sellise käsitluse kohaselt oleks ruumiline mõju käsitletav kumulatiivse mõjuna KeHJS tähenduses, võiks ORMOSid teoreetiliselt käsitleda kui olulise keskkonnamõjuga objektide alarühma, mille rajamise puhul kumulatiivset mõju eeldatakse ja millele seetõttu rakendatakse KMH/KSH menetluses alternatiivide kaalumisel kohustuslikku nõuet kaaluda mitut asukohta. See, millise väljundi see käsitlus võiks praktikas leida, sõltub sellest, mis on ORMODE rajamise eriregulatsiooni menetluslik sisu.

#### *4.1.1.4. Võimalused kehtiva regulatsiooni muutmiseks või täiendamiseks*

Kehtiva regulatsiooni muutmise või täiendamise võimalused ORMODE määratlemise osas sõltuvad suuresti sellest, millise sisuga saab olema ORMO rajamisele kohaldatav eriregulatsioon – üldplaneeringu koostamise nõuet on võimalik kohaldada oluliselt suuremale hulgale objektidele kui mitme asukoha valiku nõuet või maakonnaplaneeringu koostamise nõuet.

<sup>27</sup> KeHJS kasutab seejuures häiringute nagu müra, kiirgus, õhusaaste jne kohta mõistet „tegevusega kaasnev tagajärg” (nt KeHJS § 20 lg 1 p 4)

<sup>28</sup> EL direktiivis 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta ei ole olulist keskkonnamõju defineeritud, ent on sätestatud (art 3), et mõju hindamisel piiritletakse töö otsene ja kaudne mõju järgmistega:

- inimesed, loomad ja taimed,
- pinnas, vesi, õhk, ilmastik ja maastik,
- ainevahetus ja kultuuripärand,
- nimetatud tegurite vastastikune mõju.



Analüüsi koostamise käigus läbi viidud ümarlaual osalenud ekspertide ja ametnike hinnangul on ORMODE määratluse ja nimekirja täiendamisest olulisem järelevalve ning andmete kogumine praktika kohta, mille alusel hilisemaid otsuseid langetada. Kahtlemata on järelevalve tõhustamine oluline, ent kõige parema lahenduse saamiseks oleks vaja mõlemat, nii järelevalve kui regulatsiooni tõhustamist.

Alljärgnevalt on käsitletud võimalusi kehtiva ORMODE nimekirja täiendamiseks juhul, kui regulatsiooni täiendamine vaid sellega piirduks (st ORMODE rajamise otsustusprotsess jääks kehtiva regulatsiooniga võrreldes põhimõtteliselt samaks). Selline lahendus saab siiski olla vaid ajutine hädaabinõu, kuna see ei kõrvalda ORMODE rajamisega seotud põhimõttelisi probleeme ega taga vastavust ORMODE eriregulatsiooni eesmärkidele.

#### 4.1.2. ORMODE nimekirja sidumine muude olulise mõjuga objekte puudutavate nimekirjadega

Analüüsi koostamise käigus ning KÕKI praktikas on korduvalt ilmnenu ametnike ja keskkonnamõju hindamise ning planeerimiseksperptide seisukohad, et kohustuslikku eriregulatsiooni nõudvate tegevuste loetelusid on liiga palju ning vajalik oleks nimekirju ühtlustada. Üheks selliseks loeteluks, mis ORMODE nimekirjaga otseselt seondub, on KeHJS § 6 lõikes 1 sätestatud **tegevuste loetelu, mille puhul tuleb alati kohustuslikult läbi viia keskkonnamõjude hindamine** (edaspidi: KMH kohustusega tegevuste loetelu). Kui asuda seisukohale, et oluline keskkonnamõju ja oluline ruumiline mõju on kattuvad mõisted (vt punkti 4.1.1.3), oleks loetelude omavaheline sidumine enesestmõistetav.

Lisaks KeHJS § 6 lõikes 1 sätestatud loetelule on kehtivas õiguses kehtestatud **keskkonnakompleksluba nõudvate tegevusvaldkondade loetelu**.<sup>29</sup> Keskkonnakomplekslubade andmist reguleerib saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus (SKVKS)<sup>30</sup>, milles ei ole käitise asukoha valikuks erinõudeid kehtestatud. Kompleksloa andmist otsustades tuleb küll arvestada käitise geograafilist asukohta (SKVKS § 15 lg 1), ent puudub nõue kaaluda mitut võimalikku asukohta. Keskkonnakompleksluba nõudvate tegevusvaldkondade loetelu ja KMH kohustusega tegevuste loetelu omavahelise suhte analüüs väljub paraku käesoleva analüüsi raamidest ning vajaks iseseisvat analüüsi, kuna loeteludes esitatud künnisväärtuste vahel puudub loogiliselt tuvastatav seos (osade tegevuste puhul on kompleksloa nõude künnisvõimsused suuremad kui KMH kohustuse eelduse künnisvõimsused, osade tegevuste puhul on olukord vastupidine). Kuna KMH kohustusega tegevuste loetelu hõlmab laiemat tegevusteringi, on alljärgnevalt käsitletud võimalust ORMODE nimekirja sidumiseks just KMH kohustusega tegevuste loeteluga.

KeHJS § 6 lõikes 1 sätestatud loetelu ja ORMODE nimekirja omavahelised seosed kehtiva regulatsiooni pinnalt on esitatud alljärgnevas tabelis.

<sup>29</sup> Vabariigi Valitsuse 7.05.2002.a. määrus nr 150 "Keskkonnakompleksluba nõudvate alltegevusvaldkondade ja künnisvõimsuste kehtestamine ning olemasolevate käitiste käitajate poolt kompleksloa taotluste esitamise tähtaegade kehtestamine", <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12732544> (17.06.10)

<sup>30</sup> RT I 2001, 85, 512; RT I 2009, 39, 262 (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13202039> (17.06.10))

**KeHJS § 6 lõikes 1 loetletud tegevused**

- 1) nafta töötlemine, välja arvatud naftast ainult määrdeainete tootmine;
- 2) kivisöe või põlevkivi gaasistamine või vedeldamine, kui päevas kasutatakse toorainet 500 tonni või rohkem;
- 3) soojuselektrijaama või muu põletusseadme ehitamine, kui selle nominaalne soojusvõimsus on 300 megavatti või rohkem;
- 4) tuumaelektrijaama või muu tuumaseadme ehitamine, sulgemine või dekomisjonierimine, välja arvatud uurimisseade lõhustuva või tuumasünteesmaterjali tootmiseks või töötlemiseks, kui selle maksimaalne soojusvõimsus ei ületa ühte kilovatti püsivat soojuskoormust;
- 5) tuuleelektrijaama püstitamine veekogusse;
- 6) tuumkütuse tootmine või rikastamine, kiiritatud tuumkütuse töötlemine või kasutatud tuumkütuse või radioaktiivsete jäätmete käitlemine;
- 7) kasutatud tuumkütuse või radioaktiivsete jäätmete ajutise või lõpphoiustuspaiga ehitamine;
- 8) malmi või terase esmane sulatamine;
- 9) metallimaagist, rikastatud maagist või vanametallist värviliste metallide tootmine metallurgilise või keemilise protsessi või elektrolüüsi abil;
- 10) asbesti tootmine, asbesti või asbesti sisaldavate toodete töötlemine või käitlemine, kui asbestsemendi valmistoodangu maht ületab 20 000 tonni aastas, hõõrdematerjalide valmistoodangu maht ületab 50 tonni aastas või muude valmis asbesttoodete valmistoodangu maht ületab 200 tonni aastas;
- 11) aine tootmine tööstuslikus mahus keemilise protsessi abil, kui mitu seadet on järjestatud ja omavahel funktsionaalselt seotud ning toodavad orgaanilisi või anorgaanilisi põhikemikaale, fosfor-, lämmastik- või kaaliumväetisi liht- või liitväetisena, taimekaitsevahendeid või biotsiide, ravimeid keemilise või bioloogilise protsessi käigus või lõhkeaineid;
- 12) paberi või papi tootmine tootmisvõimsusega vähemalt 200 tonni ööpäevas või pulbi tootmine puidust või samalaadsetest kiudmaterjalidest;

**ORMO nimekirja objektid**

- 1) toornafta töötlemise tehas, kui päevas kasutatakse toorainet 500 tonni või rohkem;

- 5) elektrijaam, mille energiatoodang ületab 500 MW

- 4) aatomielektrijaam;

- 6) rohkem kui 5 tuulikuga tuuleelektrijaam koguvõimsusega üle 7,5 MW

- 7) radioaktiivsete jäätmete ajutine või lõppladustuspaik

- 21) lõhkeainete tootmise tehas

- 15) tselluloosi-, paberi- või kartongitehas

## Olulise ruumilise mõjuga objektide rajamise korralduse analüüs

13) kiirtee, 2100 meetri pikkuse või pikema peamaandumisrajaga lennuvälja, üle kümne kilomeetri pikkuse nelja sõidurajaga tee püstitamine või ühe või kahe sõidurajaga tee ehitamine vähemalt nelja sõidurajaga teeks;

14) uue raudteeliini ehitamine või uue raudteejaama ehitamine, kui ühe rajaga raudteeliini puhul on vähemalt neli jaamateed ja kahe rajaga raudteeliini puhul vähemalt viis jaamateed, olemasoleva raudteejaama laiendamine, kui laiendamise tulemusel on raudteejaamas ühe rajaga raudteeliini puhul vähemalt neli jaamateed ja kahe rajaga raudteeliini puhul vähemalt viis jaamateed, või olemasoleva raudteejaama jaamateede pikendamine pikkuseni vähemalt 1000 meetrit, kui raudteejaamas on ühe rajaga raudteeliini puhul vähemalt neli jaamateed ja kahe rajaga raudteeliini puhul vähemalt viis jaamateed;

15) siseveekogus sadama või sellise veetee püstitamine, mis on projekteeritud 1350 tonni ületava veeväljasurvega aluste jaoks;

16) sadama või maismaaga ühendatud kai püstitamine, kui see teenindab 1350 tonni ületava veeväljasurvega aluseid;

17) mere süvendamine alates pinnase mahust 10 000 kuupmeetrit, merepõhja tahkete ainete uputamine alates ainete mahust 10 000 kuupmeetrit, muu veekogu süvendamine alates pinnase mahust 500 kuupmeetrit või muusse veekogusse tahkete ainete uputamine alates ainete mahust 500 kuupmeetrit;

18) põhjavee võtmine vähemalt 10 miljonit kuupmeetrit aastas;

19) veejuhtme püstitamine, kui keskmine vooluhulk ületab 100 miljonit kuupmeetrit aastas või kui veehaardes oleva vee keskmine vooluhulk on üle 2000 miljoni kuupmeetri aastas ja veejuhtme kaudu ärajuhitava vee hulk ületab viit protsenti veehaarde aastasest keskmisest vooluhulgast;

20) reoveepuhastusseadme püstitamine, kui selle võimsus on üle 150 000 inimekvivalendi;

21) tundlikule suublale hüdroelektrijaama, tammi, paisu või veehoidla püstitamine või selle rekonstrueerimine;

22) ohtlike jäätmete põletamine, keemiline töötlemine või ladestamine;

8) lennuväli

9) kauba- või reisisadam mererannal

14) tammid ja veehoidlad rohkem kui 10 000 000 m<sup>3</sup> vee kinnipidamiseks või hoidmiseks

12) ohtlike jäätmete prügilad;

13) ohtlike jäätmete käitlemise ettevõtte

## Olulise ruumilise mõjuga objektide rajamise korralduse analüüs

23) tavajäätmete põletamine või keemiline töötlemine üle 100 tonni ööpäevas või tavajäätmete prügila püstitamine, kui selle üldmaht on üle 25 000 tonni;	10) tavajäätmeprügila või püsijäätmeprügila üle 25 000 tonni jäätmete ladestamiseks;
24) vähemalt 1,5 hektari suuruse alaga prügila sulgemine;	11) tavajäätmete käitlemise ettevõtte võimsusega üle 100 tonni ööpäevas
25) maagaasi kõrgsurvetrassi, nafta- või keemiatoodete või muude vedelainete transportimiseks üle 40 kilomeetri pikkuse ja 800 millimeetrise läbimõõduga torustiku püstitamine;	
26) merepõhjast või maismaalt ööpäevas üle 500 tonni nafta või üle 500 000 kuupmeetri maagaasi ammutamine;	
27) niisuguse linnu-, sea- või veisefarmi püstitamine, kus saab kasvatada rohkem kui 85 000 broilerit või 60 000 kana, 3000 nuumsiga arvestuskaaluga igaüks üle 30 kilogrammi, 900 emist, 450 lüpsilehma, 600 lihaveist või 900 kuni 24 kuu vanust noorveist;	
28) pealmaakaevandamine suuremal kui 25 hektari suurusel alal, allmaakaevandamine või turba mehhaniseeritud kaevandamine;	
29) pealmaakaevandamise lõpetamine suuremal kui 25 hektari suurusel alal, allmaakaevandamise või turba mehhaniseeritud kaevandamise lõpetamine;	
30) kõrgepingeliini püstitamine, kui selle pinge on üle 220 kilovoldi ja pikkus üle 15 kilomeetri;	
31) üle 100 hektari suuruse pindalaga metsamaa või märgala muutmine, nagu kuivendamine või raadamine;	
32) naftatoodete terminali püstitamine, kui selle kogumahutavus ületab 100 000 kuupmeetrit;	2) naftatoodete terminal kogumahutavusega üle 5000 m <sup>3</sup>
33) keemiatoodete terminali püstitamine, kui selle kogumahutavus ületab 5000 kuupmeetrit D- või C-kategooria kemikaali, 500 kuupmeetrit B-kategooria kemikaali või 50 kuupmeetrit A-kategooria kemikaali;	3) keemiatoodete terminal kogumahutavusega üle 5000 m <sup>3</sup> D- või C-kategooria kemikaali või 500 m <sup>3</sup> B-kategooria kemikaali või 50 m <sup>3</sup> A-kategooria kemikaali
34) selline tegevus, mille keskkonnamõju hindamise kohustus on määratud tegevuse aluseks oleva strateegilise planeerimisdokumendiga;	
	16) mootorsõidukite alaline võidusõidu- või testimisrada;
	17) kaitseväge keskpõlvüü;
	18) tsemenditehas;
	19) loomsete jäätmete matmispaik ja käitlemise tehas;
	20) pärmi tööstusliku tootmise tehas.

Tabel 1. KeHJS § 6 lõikes sätestatud loetelu ja ORMODE nimekirja vastavus

Loeteludest nähtub, et kui KMH kohustusega tegevuste loetelu on enamjaolt määratletud tegevustena (nt põhjaveevõtt, kaevandamine), siis ORMODE nimekirjas loetletakse objekte (nt tsemenditehas). KMH kohustusega tegevuste loetelus sätestatud tegevustest võivad esineda mitu tegevust ühe objekti rajamisel (nt 150 ha suuruse turbakaevanduse rajamisel on tegemist turba mehhaniseeritud kaevandamisega KeHJS § 6 lg 1 p 28 kohaselt, ent võib olla tegemist ka üle 100 hektari suuruse pindalaga metsamaa või märgala muutmiseiga KeHJS § 6 lg 1 p 31 kohaselt). Samas ei takista ainuüksi see asjaolu loetelusid omavahel sidumast – KeHJS loetelus on ka tegevusi, mis seisnevad teatud objektide ehitamises; ORMODE loetelu oleks võimalik sätestada tegevustena, mis objekti rajamisega kaasnevad. Seega põhimõtteliselt oleks loetelude sidumine võimalik ja mõistlik.

Projekti käigus korraldatud ümarlaual ning intervjuudes avaldati seisukohti, et erinevaid nimekirju võiks olla võimalikult vähe ning oleks hea, kui kõik nõ ohtlikud tegevused oleksid üldse ühes nimekirjas. Samas ei saa ORMODEks siiski lugeda mitte kõiki KMH kohustusega tegevuste loetelus olevaid tegevusi. Ka õiguskantsler on leidnud, et on mõeldamatu, et kõik KeHJS §-s 6 sätestatud tegevuste jaoks ettenähtud piirkonnad/kohad oleksid reguleeritud üldplaneeringus. Õiguskantsleri hinnangul peaks üldplaneeringu kohustus rakenduma eelkõige olulise keskkonnamõjuga tegevuste jaoks elluviidavatele arendusprojektidele, mis eeldavad maakasutus- ja ehitustingimuste seadmist, eriti aga kavandatavate objektile parima asukoha leidmist.<sup>31</sup> Selle seisukohaga tuleb üldjoontes nõustuda, kuna KMH kohustusega tegevuste loetelus on tegevusi, millele ei ole üldjuhul võimalik asukohta valida (põhjavee võtmine vähemalt 10 miljonit kuupmeetrit aastas<sup>32</sup>, prügilala sulgemine, kaevandamise lõpetamine).

Muud KeHJS § 6 lõikes 1 sätestatud loetelus olevad tegevused on analüüsi koostajate hinnangul skäsitletavad selliste tegevustena, mille elluviimiseks vajaliku objekti rajamiseks on vaja seada maakasutus- ja ehitustingimused ning leida tegevusele parim asukoht, milleks põhimõtteliselt oleks mõistlik kaaluda mitut erinevat asukohta (see võib toimuda ka üldplaneeringu raames). Samas on küsitav, kas kõigi nimekirjas olevate tegevuste rajamisel on võimalik nõuda mitme asukoha kaalumist, eriti juhul, kui tegevuse kavandajaks on eraisikust arendaja, kellel puuduvad võimalused erinevate asukohtade väljapakumiseks.

Eeltoodust tuleb järeldada, et ORMODE nimekirja ei saa KMH kohustusega tegevuste nimekirjaga täielikult ühildada ning vaid ühe nimekirja kehtestamine nõ ohtlike tegevuste jaoks ei oleks seetõttu mõistlik. Küll ei tohiks olla nimekirjad omavahel selliselt vastuolus, et mõne tegevuse puhul on ORMODE eriregulatsiooni kohaldamise künnisväärtus leebem kui KMH eeldusliku kohustuse künnis. Samuti ei tohiks olla võimalik olukord, kus objekt on käsitletav ORMONE, ent KMH algatamine ei ole kohustuslik.

ORMODE nimekirja ja KMH kohustusega tegevuste loetelu vahelised vastuolud on esitatud alljärgnevatel tabelitel; ORMODE nimekirja täiendamisel tuleks vastuolud kõrvaldada.

<sup>31</sup> Õiguskantsleri 30.06.2006.a. kirjas nr 6-1/060950/0604726 Liis Keerbergile (vt analüüsi lisa 5)

<sup>32</sup> Teatud olukordades võib sellise põhjavee vajadusega tootmise asukohavalik olla siiski asjakohane, arvestades põhjavee kättesaadavuse ja senise põhjaveevõtu mahtude erinevust erinevates piirkondades

ORMO nimekirjas olev objekt	KMH kohustusega tegevuse künnisväärtus
Tselluloosi-, paberi- või kartongitehas	Paberi või papi tootmine tootmisvõimsusega vähemalt 200 tonni ööpäevas või pulbi tootmine puidust või samalaadsetest kiudmaterjalides
Lennuväli	2100 m pikkuse või pikema peamaandumisrajaga lennuväli
Kauba- või reisisadam mererannal	Sadama või maismaaga ühendatud kai püstitamine, kui see teenindab 1350 tonni ületava veeväljasurvega aluseid
Naftatoodete terminal kogumahutavusega üle 5000 m <sup>3</sup>	Naftatoodete terminali püstitamine, kui selle kogumahutavus ületab 100 000 m <sup>3</sup>
Mootorsõidukite alaline võidusõidu- või testimisrada	(KMH kohustusega tegevustega loetelus puudub)
Tsemenditehas	(KMH kohustusega tegevustega loetelus puudub)
Loomsete jäätmete matmispaik ja käitlemise tehas	(KMH kohustusega tegevustega loetelus puudub)
Pärmi tööstusliku tootmise tehas	(KMH kohustusega tegevustega loetelus puudub)

**Tabel 2. Objektid, mille puhul ORMO eriregulatsiooni künnisväärtus on madalam kui KMH eeldusliku kohustuse künnisväärtus**

Objekt/tegevus	ORMO künnisväärtus	KMH eeldusliku kohustuse künnisväärtus
Toornafta töötlemise tehas / nafta töötlemine	Päevas kasutatakse toorainet 500 tonni või rohkem	künnisväärtuseta
Elektrijaam / soojuselektrijaama ehitamine	Energiatoodang ületab 500 MW	Nominaalne soojusvõimsus 300 MW või rohkem
Tuuleelektrijaam	Rohkem kui 5 tuulikuga tuuleelektrijaam koguvõimsusega üle 7,5 MW	Tuuleelektrijaama püstitamine veekogusse
Tammid ja veehoidlad	Tammid ja veehoidlad rohkem kui 10 000 000 m <sup>3</sup> vee kinnipidamiseks või hoidmiseks	Tundlikule suublale hüdroelektrijaama, tammi, paisu või veehoidla püstitamine või selle rekonstrueerimine

**Tabel 3. Objektid, mille puhul ORMO künnisväärtus on kõrgem kui KMH eeldusliku kohustuse künnisväärtus**

Lisaks eeltoodule saab KMH kohustusega tegevuste loetelust lähtuda künnisväärtuste seadmisel muudele objektidele, millega ORMO nimekirja tuleks täiendada. Sellega seonduvat on käsitletud järgmises punktis.

#### 4.1.3. ORMODE nimekirja täiendamine konkreetsete objektidega

Analüüsi käigus uuritud praktika, küsimustiku vastuste ja intervjuude pinnalt võib järeldada, et kehtivat ORMODE nimekirja tuleks täiendada mitmete objektidega. Seejuures tuleks siiski seada künnisväärtused või kriteeriumid, et piiritleda olulise mõjuga objekte mitte nii olulise mõjuga objektidest. Selliste numbriliste künniste seadmist peeti küll vähemalt ühes intervjuus võimatuks, kuna selleks ei ole selget alust, ent üks võimalus numbriliste kriteeriumide

kohaldamiseks selliste ORMODE määratlemisel oleks lähtuda siiski olulise keskkonnamõjuga tegevuste loetelus kehtestatud numbrilistest väärtustest.

Analüüsi koostamise käigus läbi viidud ümarlinal toodi probleemina välja **suurõnnetuse ohuga ettevõtete**<sup>33</sup> rajamise korralduse puudulikkus – selliseid ettevõtteid on võimalik rajada detailplaneeringu alusel, mis aga ei taga selliste ettevõtete seotud ohu läbikaalumist laiemalt ja suurema territooriumi kontekstis. Seetõttu oleks mõistlik sellised objektid ORMODE nimekirja lisada.

**Kaevandused** vastavad analüüsi koostajate hinnangul (olenevalt nende suuruselt) samuti ORMODE definitsioonile; ettepaneku täiendada ORMODE nimekirja pealmaakaevandustega on teinud ka Riigikontroll oma 2009.a. auditis, leides, et vajadusel tuleb täpsustada olulise ruumilise mõjuga pealmaakaevanduse määratlust.<sup>34</sup> Keskkonnaministerium on vastanud, et analüüsib seda ettepanekut koostöös siseministriga, ent et tõenäolisemalt on probleemide lahendamiseks vajalik tunduvalt komplekssem seadusemuudatus kui auditi eelnõu ettepanekus esitatu. Käesoleva analüüsi koostamise hetkel avalikustamisel olev maapõue kasutamise ja kaitse kontseptsioon<sup>35</sup> seda teemat siiski ei käsitle.<sup>36</sup> ORMODE nimekirja lisamisel oleks võimalik kasutada KeHJS § 6 lg 1 punktis 28 sätestatud künnisväärtust (pealmaakaevandamine suuremal kui 25 hektari suurusel alal, allmaakaevandamine või turba mehhaniseeritud kaevandamine).

**Suuremate teede** rajamine on PlanS § 29<sup>1</sup> kohaselt lahendatud joonehitiste eriregulatsiooniga (juhul, kui joonehitiseks olev maantee või raudtee läbib mitut kohalikku omavalitsust). Analüüsi koostajate hinnangul on ka joonehitiste puhul tegemist ORMODEga, mistõttu selliseid objekte võiks käsitleda ORMODE alaliigina, millele kohalduvad lisaks ORMODE eriregulatsiooni nõuetele joonehitiste rajamise erisused. Praktikas võib sellise regulatsiooni kohaldamisel saada probleemiks teede planeerimine eelprojekti kaudu, mille puhul jagatakse plaanitav tee lõikudeks, millest igaühele viiakse läbi küll KMH ning võrreldakse erinevaid trasse, ent kokkuvõttes puudub üldpilt tee rajamisega seonduvatest mõjudest tervikuna (nt Tallinn-Tartu kiirtee rajamine).

**Tehno- ja tööstuspargid** (ka nn teemapargid) – suuremate projektide puhul tekitavad oluliselt transpordisüsteemi koormavaid liiklusvooge, mistõttu asukoha valik tagaks efektiivse juurdepääsu nii töötajatele kui ka klientidele, võimaldaks ära kasutada olemasolevat ühistranspordisüsteemi.

---

<sup>33</sup> Selliste ettevõtete määratlemine toimub majandus- ja kommunikatsiooniministri 14.06.2005.a.määruse nr 67 “Kemikaali ohtlikkuse alammäär ja ohtliku kemikaali künniskogus ning suurõnnetuse ohuga ettevõtte ohtlikkuse kategooria ja ohtliku ettevõtte määratlemise kord” alusel (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12942847>) (17.06.10)

<sup>34</sup> Riigikontrolli 14.05.2009 auditiaruanne „Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine”; lk 29

<sup>35</sup> Maapõue kasutamise ja kaitse alused. Tallinn 2010 (veebis kättesaadav: <http://www.envir.ee/1124262>) (17.06.10)

<sup>36</sup> Kontseptsiooni punktis 2.15 soovitatakse, et allmaakaevandamise puhul peaks loa menetlemine toimuma paralleelselt sellega seotud maapealsete ehitiste DP menetlemisega. Kontseptsiooni punktis 1.2.

”Täiendavat analüüsi vajavad küsimused” on välja toodud ”maapõue piiritlemisprobleem”: maardla maakasutus vajab kohaliku kogukonnaga läbirääkimist, mistõttu üleriigilise tähtsusega maardlatele oleks otstarbekas koostada riigi tellimisel geouuringu osana iga maardla tervikliku kasutamise kava. Seda kava soovitatakse kajastada ka ÜP-s ja läbi viia sellele KSH. Muus osas kaevanduste planeerimisega seonduvat kontseptsioonis ei puudutata.

**Suurlaudad ja farmid** on analüüsi koostajate hinnangul nende rajamisega kaasnevate mõjude (toorainevajadus, transpordivood, lõhn) tõttu ORMOfid ning tuleks kindlasti ORMOfide nimekirja lisada. Lauda või farmi lugemisel ORMOfiks on künnisväärtusena võimalik kasutada eelduslikult kohustusliku KMH piiri (KeHJS § 6 lg 1 p 27 – linnu-, sea- või veisefarmi püstitamine, kus saab kasvatada rohkem kui 85 000 broilerit või 60 000 kana, 3000 nuumsiga arvestuskaaluga igaüks 30 kg, 900 emist, 450 lüpsilehma, 600 lihaveist või 900 kuni 24 kuu vanust noorveist).

Analüüsi koostamisel läbi viidud intervjuudest tuli välja ka seisukoht, et ORMOfi eriregulatsiooni tuleks laiendada ostukeskustele ja uusasumitele. Intervjueeritud eksperdid olid selles küsimuses siiski erinevatel seisukohtadel – osalt on tegemist küll olulise ruumilise mõjuga objektidega, ent teisalt on need niivõrd seotud üldise planeerimisega (transpordivõrgustikud, üldised maakasutustingimused), et nende rajamise tingimused peaksid olema lahendatud tavapäraste üldplaneeringutega ja erandkorras uute üksikute objektide rajamine päevakorda ei peakski tekkima. Ostukeskuste puhul märgiti kahes intervjuus, et nende planeerimine peaks lähtuma linnaruumist, üldisest elukeskkonna planeerimisest tervikuna – ühe võimalusena toodi aga välja piirang, et üle 3000 m<sup>2</sup> suuruseid ostukeskusi ei tohi rajada linnast väljapoole.

Analüüsi koostajate hinnangul sõltubki nendele objektidele ORMOfi regulatsiooni kohaldamine üldplaneeringu kvaliteedist – kui üldplaneeringus jäetakse palju valikuvõimalusi selliste arenduste paigutamiseks, siis on asjakohane korraldada võimalike asukohtade vahel valiku tegemine vastaval planeerimistasandil. Üheks lahenduseks oleks määratleda ostukeskused teatud piirist alates kas maakonna või üldplaneeringu ülesannete hulka kuuluvate objektidena. Näiteks Poolas on aastal 2001 kehtestatud seadusemuudatuse kohaselt kohustuslik määrata kohalikus planeeringus alad, mida võib reserveerida äripindade ehitamiseks müügipinnaga üle 1000 m<sup>2</sup> kuni 20 000 elanikuga KOV-des ning müügipinnaga üle 2000 m<sup>2</sup> üle 20 000 elanikuga KOV-des.<sup>37</sup>

#### 4.1.4. Kaalutusõiguse sätestamise võimalus ORMOfi määratlemiseks

Lisaks eeltoodule tuleb arvestada, et eelduslikult olulise keskkonnamõjuga tegevuste loetelus ei ole kõiki olulise keskkonnamõjuga tegevusi – teatud juhtudel tuleb tegevuse keskkonnamõju olulisus välja selgitada eelhindamisega ehk KMH algatamise kaalumise. Ka sellise kaalumise tulemusena selgunud olulise keskkonnamõjuga tegevuste näol võib olla tegemist olulise ruumilise mõjuga objektiga (see võib sõltuda tegevuse konkreetsest asukohast).

Seejuures tekib esmalt küsimus, kas ORMOfi mitteammendava loetelu kehtestamisel tekivad kaalutusõigus oleks üldse rakendatav – küsimus on eelkõige selles, kes ja millises otsustusprotsessi etapis saaks otsustada, kas tegemist on ORMOfiga (ning millised oleksid sellise otsustuse õiguslikud tagajärjed otsustusprotsessis).

<sup>37</sup> Czechowski, P.; Wiczorkiewicz, P. The Impact of Changes in Planning Legislation of Investment Processes in Poland – Selected Issues. Journal for European Environmental & Planning Law 1/2006, lk 37



Kuna objektide rajamisel taotletakse tegevusluba või esitatakse ettepanek planeeringu algatamiseks, on üheks võimaluseks, et otsustus langeb:

- a) kohalikule omavalitsusele, kellele esitatakse planeeringu algatamise ettepanek või projekteerimistingimuste või ehitusloa taotlus;
- b) keskkonnaasutusele (Keskkonnaamet või Keskkonnaministeerium), kellele esitatakse keskkonnaloa (nt vee erikasutusloa, välisõhu saasteloa, kaevandamisloa, jäätmeloa) taotlus;
- c) muule asutusele, kellele esitatakse loataotlus (nt riigimaantee tee-ehitusloa puhul Maanteeamet, raudteerajatiste puhul Tehnilise Järelevalve Amet).

Analüüsi koostamise eeltööna läbi viidud intervjuudes leidsid küll kõik intervjueritavad, et ORMOne nimekirja ei saa olla suletud, st ORMOne määratlemisel peab jääma teatud kaalutusõigus, ent selle teostamise korraldusliku poole osas oldi eri meelt. Ühe intervjuu käigus leiti, et otsustus ei saa jääda KOV tasandile, vaid peaks toimuma samal tasandil, millel on kehtestatud kehtiv ORMOne nimekirja (vabariigi valitsuse tasandil) – ehkki mõõndi, et sellisel juhul oleks ORMOneid väga vähe. Teises intervjuus leiti, et ehkki nimekirja ei saa olla ammendav, oleks ametnikele kaalutusõiguse andmine probleemne, sest ametnikud ei oska otsuseid teha ning nende otsustamise argumendid jäävad arusaamatuks.

Analüüsi koostajad nõustuvad, et eelviidatud otsustajatel ei pruugi ORMOne määratlemiseks piisavalt pädevust olla. Seetõttu, samuti selleks, et selgitada välja objekti vastavus senistele planeeringutele, oleks **vajalik ORMOne määramise otsuse kooskõlastamine muu haldusorganiga**. Analoogselt tuleb KSH algatamise osas konsulteerida sotsiaalministeeriumi, kultuuriministeeriumi, keskkonnaministeeriumi, Keskkonnaameti või vajadusel kohaliku omavalitsuse organiga, vajadusel ka teiste asjaomaste asutuste ja isikutega (KeHJS § 35 lg 4). **ORMOne puhul võiks konsulteeritavaks asutuseks olla maavalitsus**, kelle ülesandeks on PlanS § 4 lg 1 kohaselt planeerimisalase tegevuse korraldamine ja järelevalve maakonnas. Kaaluda tuleks konsulteeritava asutusena Keskkonnaametit (kel võib kaalumiseks pädevusest siiski puudu tulla).

**Seda, kas plaanitav objekt on ORMOne või mitte, oleks võimalik otsustada samaaegselt või pärast KMH/KSH algatamise otsustamist** – kui tegemist ei ole olulise keskkonnamõjuga tegevusega (see kas ei ole kohustusliku KMH loetelus või selgub eelhindamise tulemusena, et oluline keskkonnamõju puudub), ei ole ilmselt tegemist ka ORMOnega ning menetlus võib jätkuda. Kui tegemist on olulise keskkonnamõjuga tegevusega, tuleks kaaluda, kas tegemist on ORMOnega – kui see on nii, siis tegevusloa taotluse puhul kontrollida planeeringu olemasolu; selle puudumisel tegevusloa taotlus tagastada (see eeldab ORMOne rajamiseks tegevusloa andmisel vastava planeeringu olemasolu kohustust, mis kehtivas regulatsioonis puudub). Juhul, kui esitatakse detailplaneeringu algatamise taotlus, saab KOV ORMOne tuvastamisel kas algatada üldplaneeringu või kui tegemist on KOV piires ületava mõjuga, keelduda planeeringu algatamisest ja viidata kõrgema tasandi planeeringu vajadusele.

Eeltoodust tulenevalt oleks ORMOne määratlemiseks kaalutusõiguse andmine praktikas iseenesest teostatav.

#### 4.1.5. Kokkuvõte

Olulist ruumilist mõju PlanS § 29<sup>2</sup> lõike 1 tähenduses tuleks käsitleda kui mõju, mis avaldub lisaks tegevuse asukohale ka kusagil mujal või pikemas perspektiivis kui tegevuse elluviimise ajahetk. Sel juhul on ruumiline mõju käsitletav kumulatiivse mõjuna KeHJS tähenduses, mis annab võimaluse käsitleda ORMOSid kui olulise keskkonnamõjuga objekte, mille rajamisel avalduvat kumulatiivset mõju eeldatakse ja millele seetõttu rakendatakse KMH või KSH menetluses alternatiivide kaalumisel kohustuslikku nõuet kaaluda mitut asukohta.

Kehtiva regulatsiooni muutmise või täiendamise võimalused ORMODE määratlemise osas sõltuvad suuresti siiski sellest, millise sisuga saab olema ORMO rajamisele kohaldatav eriregulatsioon – üldplaneeringu koostamise nõuet on võimalik kohaldada oluliselt suuremale hulgale objektidele kui mitme asukoha valiku nõuet või maakonnaplaneeringu koostamise nõuet.

Juhul, kui regulatsiooni täiendamine piirduks vaid ORMODE nimekirja täiendamisega ning ORMODE rajamise otsustusprotsess jääks kehtiva regulatsiooniga võrreldes samaks, tuleks seejuures:

- 1) kõrvaldada vastuolud ORMODE nimekirja ja KMH kohustusega tegevuste künnisväärtuste vahel (vt tabelleid 2 ja 3);
- 2) täiendada ORMODE nimekirja, lisades sellesse suurõnnetuse ohuga ettevõtted, kaevandused, suuremad teed, tehno- ja tööstuspargid ning suurfarmid (kaevanduste ja suurfarmide puhul saab seejuures lähtuda KeHJS § 6 lõikes 1 sätestatud künnisväärtustest);
- 3) kaaluda võimalust jätta ORMODE nimekiri nõ lahtiseks, andes KOV-le või Keskkonnaametile kaalutusõiguse, otsustamaks tegevusloa taotluse või planeeringu esemeks olevale objektile ORMO eriregulatsiooni kohaldamise vajaduse üle.

ORMODE regulatsiooni muutmine vaid ORMODE nimekirja täiendamisega saab siiski olla vaid ajutine hädaabinõu, kuna see ei kõrvalda selliste objektide rajamisega seotud põhimõttelisi probleeme ega taga vastavust eriregulatsiooni eesmärkidele. Neid probleeme ja võimalikke lahendusi on käsitletud põhjalikumalt analüüsi järgmises punktis (p 4.2).

## 4.2. Otsustusprotsess ja selle tasandid

### 4.2.1. Projektitasand otsustamise alusena

Kehtiva regulatsiooni alusel ja praktikast nähtuvalt on täiesti võimalik, et olulise keskkonnamõjuga objektide rajamise otsustamine toimub projektitasandil (kas detailplaneeringuga või tegevusloa menetluse kaudu). Selliste objektide hulka kuuluvad ka ORMO definitsioonile vastavad, ehkki ORMODE nimekirjas loetlemata objektid. Alljärgnevalt mõned näited:

- **Kaevanduste** rajamine otsustatakse kaevandusloa andmisega ning kõrgemal tasandil planeerimist sisuliselt ei toimu.<sup>38</sup> Seetõttu ei kaaluta kaevandamisloa menetluses enam strateegilisi ega asukohaalternatiive, vaid peetakse võimalikuks ainult tehnoloogiliste alternatiivide rakendamist (nt kaevandamise erinevad tehnoloogilised lahendused). Avalikkus saab aga esimese menetlusena osaledagi alles kaevandamisloa menetluses (samas viiakse läbi ka keskkonnamõjude hindamine).
- **Suurlautade** rajamine toimub praktikas peamiselt projekteerimistingimuste alusel või ehitusloa kaudu, rekonstrueeritavate lautade puhul (mis on praktikas sage) asukohaalternatiive ei hinnata, ehkki mõnikord „rekonstrueeritakse” lautu, mis ei ole paarkümmend aastat tegutsenud. Ehkki lautade rajamine võib formaalselt vastata üldplaneeringutes määratud maakasutustingimustele (juhtfunktsiooniks on määratud tootmismaa), puuduvad üldplaneeringutes tihti täpsemad tingimused ning seetõttu ei saa avalikkus ette näha, millist tootmist mingid alad üldplaneeringus võimaldavad (see tuleb välja Hellenurme sigala juhtumist, vt juhtumianalüüsi lisas 4).
- **Teede** rajamisel toimub teede asukoha määramine teeprojektiga (ka eelprojektiga), kusjuures praktikas muudetakse eelprojekti alusel planeeringuid (see tuleb selgelt välja Tartu idaringtee juhtumist (vt juhtumianalüüsi lisas 2) ning ka ühes analüüsi käigus läbi viidud intervjuus juhiti eksperdi poolt sellele probleemile tähelepanu).
- **Meretuuleparkide** rajamisel on kehtiva veeseaduse ja PlanS kohaselt küll seatud võimalus koostada maakonnaplaneering, ent kuna tegemist ei ole kohustusega, siis ei saa tagada, et meretuuleparkide planeerimisel tegelikult ruumilist planeerimist üldse toimuks. Samuti jääb kehtivast regulatsioonist arusaamatuks, kuidas maakonnaplaneeringu koostamine ja kehtestamine merealadel saab toimuda (arvestades, et maakondade piire ei ole merealadel määratud – seetõttu ei saa

---

<sup>38</sup> Nt Riigikontrolli 14.05.2009.a. auditiaruandes „Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine” märgitakse (lk 2): “Ehitusmaavarade karjäärade asukoha valikul lähtutakse kaevandajate huvidest, selle asemel et kaaluda erinevaid võimalusi sobivaima leidmiseks. Maakonna- ja üldplaneeringutes enamasti uute karjäärade rajamist või olemasolevate laiendamist ei käsitleta ja seega pole võimalik alternatiive kaaludes leida karjääridele sobivamaid asukohti. Uute karjäärade rajamine otsustatakse sisuliselt maavara geoloogilise uuringu loa väljaandmisega enne kaevandamisega kaasnevate keskkonnamõjude hindamist.” Samas auditiaruandes lk 26 jj: “Planeeringud ei suuna maardlate kasutuselevõtmist ega karjäärade rajamist.”

maakonnaplaneeringuga meretuuleparkide rajamist praktiliselt rakendatavaks võimaluseks lugeda). Lisaks tekitab meretuuleparkide rajamisel küsimusi hoonestusloa ebamäärane olemus nii planeerimis- ja ehitusmenetluse suhtes kui keskkonnamõjude hindamise ja avalikkuse kaasamisega seoses (ei ole selge, kas tegemist on tegevusloaga KeHJS mõistes, ning kui on, siis milline oleks läbiviidava KMH tähendus järgnevate tegevuslubade menetlusele nagu vee erikasutusluba, ehitusluba).

- **Jäätmekäitluskohtade** rajamise otsustamine võib toimuda jäätmeloa menetluses. Ehkki jäätmeseaduse § 19 lg 5 kohaselt tuleb jäätmekäitluskoha asukoht valida planeeringuga, puudub jäätmeseaduses selgesõnaline võimalus keelduda jäätmeloa andmisest, kui planeering ei ole jäätmekäitluskoha rajamises ette nähtud.

Paljudel juhtudel võib ka **detailplaneeringuga planeerimist** lugeda projektitasandi otsustuseks, kuna üldjuhul peaks detailplaneering tegelema krundi ehitusõiguse määramisega ning selle koostamisel ei ole enam vaja vaadata sobivust valla või linna arengusuundadega (seda funktsiooni täidab üldplaneering). Samas kasutatakse just detailplaneeringuid tihti suurobjektide rajamiseks, kuna planeeritakse konkreetseid arendajale kuuluvaid kinnistuid. Kui selline detailplaneering muudab üldplaneeringut, siis ei saa õigeks lugeda, et otsustus tehaksegi sellel tasandil, ilma valla või linna üldisema arengu muutmise vajadust käsitlemata (selline olukord tekkis nt Ojaküla tuulikupargi juhtumi puhul, vt juhtumianalüüsi lisas 3).

Lisaks võib ka hetkel ametlikku ORMODE nimekirja kuuluvate **objektide planeerimine osaüldplaneeringuga** (eriti juhul, kui see hõlmab ainult üht kinnistut) tegelikult otsusetegemist projektitasandil (vt selles osas ka analüüsi p 3.2.2.1). Sama olukord tekib üldplaneeringu **teemaplaneeringuga**, mis hõlmab vaid üht või paari kinnistut. KÕKi hinnangul ei ole teemaplaneeringu selline kasutusviis PlanS eesmärkidega kooskõlas, kuna PlanS § 8 lg 2 p 2 kohaselt võib üldplaneeringu koostada teemaplaneeringuna kehtiva üldplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks. Olukorras, kus rakendatakse korraga sisuliselt kaht planeerimise erisust (osaüldplaneering ja teemaplaneering) ei ole KÕKi hinnangul enam tegemist üldplaneeringu koostamisega ega täpsustamisega, kuna sellisel planeerimisel ei vaadelda valla või linna ruumilise arengu põhimõtteid tervikuna ning seetõttu ei järgita üldplaneeringu koostamise eesmärke. Samuti ei ole teemaplaneeringu kasutamine õiguspärane olukordades, kus kehtivat üldplaneeringut muudetakse (nt uue objekti rajamise plaaniga), mitte ei täiendata ega täpsustata, kuna sellist kasutusviisi ei ole teemaplaneeringule PlanS § 8 lg 2 punktis 2 ette nähtud.

Analüüsi koostajate hinnangul ei ole projektitasand ühegi olulise keskkonnamõjuga objekti rajamiseks kohane tasand, hoolimata sellest, kas objekti lugeda ORMOKs või mitte. Selliste objektide rajamiseks on vajalik mitmetasandiline otsustusprotsess, mille raames hinnatakse erinevate tasandite keskkonnamõjusid ning kus avalikkus saaks osaleda juba alates kõige varasemast etapist.

Seda seisukohta toetab näiteks Säästva Eesti Instituudi (SEI) poolt 2006.a. avalikustatud keskkonnamõju hindamise praktika ülevaade, milles uuriti muuhulgas asukohavaliku korraldust keskkonnamõju hindamise menetluses. SEI poolt läbi viidud ankeetküsitluse ja suuliste vestluste tulemused näitasid, et asukohavalik ei ole projektitasandi küsimus, vaid see

tuleks lahendada maakonna- ja üldplaneeringute või mõne muu dokumentide hierarhias kõrgemal seisva strateegilise planeerimisdokumendi (nt arengukava) koostamise ajal.<sup>39</sup> Olulist rolli mängib seejuures strateegiliste planeerimisdokumentide hierarhia ja nende sisu, st milline otsustustase hõlmab näiteks kõnealuse valdkonna põhimõttelisi aspekte, milline konkreetseid tegevusi, sh teatud tegevuste võimalikke ja konkreetseid asukohti.<sup>40</sup>

**Projektitasandil otsustuste tegemise vältimiseks tuleks kehtivas regulatsioonis teha vähemalt järgmised muudatused:**

- 1) tegevusloa andmisel peab olema **eeltingimuseks, et kehtiv planeering võimaldab tegevuse elluviimist;**
- 2) **üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldavat detailplaneeringut tuleb menetleda tavapärasest detailplaneeringust erinevalt** ning käsitleda seda osalt üldplaneeringu menetluse avamisena, vaadates uuesti läbi strateegilised suunad ja hinnates nende muutmise olulisust ja (kui muudatus on oluline) vajadust;
- 3) **tuleks kehtestada täpsem regulatsioon osaüldplaneeringute ja teemaplaneeringute koostamiseks** – osaüldplaneering ega teemaplaneering ei tohiks olla käsitletav üldplaneeringuna, kui selles käsitletakse ainult üht või paari kinnistut, ilma et vaadeldaks seda kogu valla või linna territooriumi suhtes terviklikult.

#### 4.2.2. Üldplaneering otsustustasandina

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on ORMOde planeerimise (asukohavaliku) põhitasandiks üldplaneering; maakonnaplaneeringuga ORMO planeerimise võimalus on kehtestatud erisättena, mida tuleb kasutada juhul, kui on täidetud kaks tingimust:

- 1) ORMO võimalikud asukohad jäävad mitme KOV territooriumile, merealadele või avalike veekogude aladele ning
- 2) üldplaneeringu koostamine mitme KOV omavahelisel kokkuleppel ei ole asukoha valikuks otstarbekas või võimalik.

Analüüsi koostamise eeltööna läbiviidud intervjuude käigus avaldati mitme eksperdi poolt seisukohta, et ORMO planeerimisel ei peaks üldplaneering olema põhireeglilik, vaid pigem erandiks. Intervjuueritud ekspertide seisukohad võib üldiselt kokku võtta selliselt, et igal objektil on asjakohane planeerimistasand, milleks üldjuhul ei ole üldplaneering (ehkki võib olla). Ekspertide arvamustest tundub, et üldiselt pooldatakse maakonnaplaneeringut kui ORMO planeerimise peamist tasandit. Intervjuueritud SiseM ametnike arvamuse kohaselt annab kehtiv regulatsioon ka praegu võimaluse maakonnaplaneeringu tasandil ORMO asukohta valida, mistõttu sõltub ORMOde planeerimise kvaliteet pigem seaduse rakendajatest, keda tuleks rohkem harida.

<sup>39</sup> Peterson, K. (koost.) Ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast Eestis. Säätva Eesti Instituut, 2006; lk 59

<sup>40</sup> Samas, lk 60

Analüüsi koostajate hinnangul ei taga kehtiv regulatsioon siiski ORMO rajamise otsustamist kohasel tasandil. Esiteks ei ole selge, kuidas teha kindlaks, et ORMO võimalikud asukohad jäävad mitme KOV territooriumile, ning kes (ja millises menetlusetapis) peaks seda asjaolu hindama.<sup>41</sup>

Selle probleemi sisuliseks lahenduseks võib küll olla asukohtade eelvaliku läbiviimine (mille käigus need asjaolud selguksid), ent nagu ilmneb analüüsi punktist 3.2.2.3, on eelvaliku kasutamine avalikkuse osalemisvõimaluste ja keskkonnamõju hindamise seisukohalt ebasobiv lahendus.

**Üldplaneering võib seega olla kohane otsustustasand selliste objektide puhul, mille mõju ei ületa ühe KOV piire ning mille rajamine on kooskõlas maakonnaplaneeringu üldiste põhimõtetega.** KÕKi hinnangul ei saa KOV seda siiski üksinda otsustada, vaid teatud ORMODE puhul tuleks mõjude osas seisukohta küsida kõrgemalt haldusorganilt. Selliseks kõrgemaks organiks võiks olla maavalitsus, kes on esiteks hästi kursis maakonnaplaneeringu sisuga ning teiseks peaks oskama hinnata, milline võib olla objekti mõju (arvestades, et maavalitsuse pädevuses on planeerimisalase tegevuse korraldamine maakonnas (PlanS § 4 lg 1). Sellise otsustuspädevuse andmine maavalitsusele aitaks maavalitsuse planeerimisalast rolli senisest paremini täita.<sup>42</sup>

Üldplaneeringute puhul on siiski lahtiseks küsimuseks, kas juhul, kui planeeringu juhtfunktsioon juba võimaldab mingit objekti rajada (nt planeeringus on ala juhtfunktsiooniks tootmismaa), tuleks ORMO planeerimiseks siiski eraldi otsustus teha (ja koostada kohase tasandi planeering koos mõjude hindamisega).

**Objektide osas, mille mõju võib ületada ühe KOV piire, ei ole üldplaneering otsustamiseks kohane tasand,** kuna kohalikul omavalitsusel ei ole kohustust kaaluda asukohaalternatiive väljaspool oma territooriumi. Riigikontroll on oma auditis detailplaneeringute korraldusest leidnud, et *“kasutusel olev kolmeastmeline planeerimissüsteem – riik, maakond, kohalik omavalitsus – ei toimi. Valdadel ja linnadel pole tihti oma planeeringute koostamisel võimalik arvesse võtta suurema üldistusastmega ja oluliste strateegiliste objektide asukohti hõlmavat planeeringut, kuna viimaseid pole veel koostama asutud. Inimeste liiklus- ja elukeskkond on niivõrd laienenud, et põhilise planeerimistegevuse korraldamine praeguste valla- või linnasuurustest territooriumidest lähtuvalt ei taga inimeste elukeskkonna mõjurite seostatud arvestamist, kuna omavalitsuste planeerimisalane koostöö ja selle suunamine regionaalsel tasandil valdavalt ei toimi.”*<sup>43</sup>

Praktikas võib tekkida olukord, kus üldplaneeringus on vajalik maa-ala reserveerimine mingiks otstarbeks, ehkki põhimõttelist otsust objekti rajamise kohta ei ole langetatud.

<sup>41</sup> Ka analüüsi eeltöö käigus saadetud küsimustikule on üks küsitletutest vastanud: „Jääb veidi selgusetuks, kes otsustab milliste olulise ruumilise mõjuga objektide korral peab/on võimalik /on otstarbekas kaaluda asukohta mitme KOV piires.”

<sup>42</sup> Seejuures tuleb märkida, et uue üleriigilise planeeringu Eesti 2030+ koostamise tutvustavates materjalides pigem lepitakse sellega, et maakonnatasand jääb nõrgaks vahelülks üleriigilise planeeringu ja üldplaneeringute vahel ning seatakse eesmärgiks üleriigilise planeeringu paindlikkus, et KOV-d saaksid sellest oma planeeringute koostamiseks otse juhiseid võtta

<sup>43</sup> Riigikontrolli 15.05.2009 auditiaruanne „Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades”; lk 2 ja 14

Näiteks transpordimaa reserveerimine toimub üldplaneeringute kaudu, ent üldplaneeringut ei saa enamikul juhtudest kohaseks otsustustasandiks lugeda. Juhtfunktsiooni reserveerimise eesmärgiks sel juhul on pigem tulevikuperspektiivi elluviimise võimaldamine, mille osas langetatakse otsus aga muul tasandil. Transpordimaad reserveeritakse väga pikas perspektiivis, transpordimahtude prognoosimisel lähtutakse pigem väga suurtest võimalikest mahtudest (mis hiljem võivad oluliselt väisemad olla), et hiljem ei oleks välistatud transpordiinfrastruktuuri rajamine piirkonda. Näiteks ei eelda ilmselt keegi, et Tallinn-Helsingi raudteetunneli reserveerimine Harju maakonna ja Viimsi üldplaneeringus tähendaks automaatselt seda, et selle rajamine on otsustatud.

### 4.2.3. Maakonnaplaneering otsustustasandina

Objektide osas, mille mõju võib ületada ühe KOV piire, näib kohaseim asukohavaliku tasand olevat maakonnaplaneeringu tasand. Samas on küsitav, kas ka sellel tasandil on võimalik langetada põhimõtteline otsus ORMO rajamiseks. P. Leppik on 2007.a. ORMODE rajamise regulatsiooni uurides avaldanud seisukohta, et maakonnaplaneering ei ole otseselt kasutatav üksikobjektide (hooned, rajatised, kaitsealused objektid, teed) puhul. PlanS § 7 lg 4 sõnastusest ilmneb tema hinnangul, et maakonnaplaneering võimaldab valida asukohta, ent mitte teha põhimõttelist otsust objekti rajamise osas; samuti ei anna PlanS maakonnaplaneeringu kehtestamisega maavanemale pädevust otsustada konkreetse objekti rajamise üle mingi KOV territooriumile.<sup>44</sup> Lõpliku otsustamise õigus on planeerimiseadustikuga delegeeritud KOV ainupädevusena ning KOV pädevuses on langetada kaalutusotsus ka näiteks objektide rajamiseks omaavalitsuse territooriumile, mille mõjud ulatuvad väljapoole KOV piire või mõnel juhul ka maakonna piire. Sellest tulenevalt peab KOV arvestama olulisi asjaolusid ja põhjendatud huve ka enda territooriumist väljaspool asuvate alternatiivide kaalumiseks. Üldplaneeringu õigusliku ja riigi huvidele vastavuse kontrollimine on planeerimiseadusega antud maavanema pädevusse.<sup>45</sup>

Selle tõlgendusega tuleb nõustuda – üldjuhul ei saa ilma KOV nõusolekuta tema territooriumile konkreetsete objektide rajamist otsustada. Seda tõendab ka see, et planeerimiseaduses on teatud objektide osas, mis on riikliku tähtsusega, kehtestatud eriregulatsioonina ka mehhanism, mille kohaselt süüsi on võimalik otsustada mingi objekti rajamine KOV territooriumile ka ilma selle KOV nõusolekuta (riiklikult tähtsate ehitiste kavandamise erisused). Sellised ehitised on loetletud PlanS §-s 32 ning nendeks on:

- 1) kaitseväe ja Kaitseliidu harjutusväli;
- 2) sõjaväelennuväli;
- 3) rahvusvaheline tsiviillennuväli;
- 4) elektrijaam, mille energiatoodang ületab üle kolmandiku riigi elektritarbimisest;
- 5) üleriigiline ohtlike jäätmete lõppladestuspaik;
- 6) üleriigiline radioaktiivsete jäätmete hoidla;
- 7) riigikaitse otstarbega sadam.

---

<sup>44</sup> P. Leppik (viide 22), lk 13-14

<sup>45</sup> P. Leppik (viide 22), lk 16

Riiklikult tähtsate ehitiste (RTE) puhul võib üldplaneeringu algatamise konkreetses KOV-s otsustada Vabariigi Valitsus (kui asukoha võimalikud KOV-d on keeldunud RTE oma territooriumile paigutamisest) ning sel juhul täidab üldplaneeringu koostamise ülesandeid KOV asemel maavanem (küll koostöös SiseM ja KOV-ga).

ORMO eriregulatsioon (PlanS § 29<sup>2</sup> lg 7) näeb ette, et kui ORMO asukoht valitakse maakonnaplaneeringu alusel:

- 1) kaasab maavanem planeeringu koostamisse planeeritava maa-ala KOV-d;
- 2) jõustub maakonnaplaneeringu kehtestamise otsus järgmisel päeval pärast ORMO asukoha kandmist valitud asukoha kehtestatud üldplaneeringusse;
- 3) koostatakse ORMO asukoha detailplaneering või väljastatakse projekteerimistingimused kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel;
- 4) toimub ORMO ehitamiseks vajalik sundvõõrandamine maakonnaplaneeringu ja detailplaneeringu alusel.

Selline lahendus eeldab siiski välja valitud KOV poolset nõusolekut objekti rajamiseks – kui KOV ei ole nõus valitud lahendust oma üldplaneeringusse kandma, ei saa maakonnaplaneering jõustuda. Ühest küljest on see loomulik ning PlanS § 29<sup>2</sup> lõikes 7 ette nähtud koostöö ja kaasamise sätted peaksid ilmselt kaasa aitama KOV-de koostöövalmidusele; teisalt võib juhtuda, et ükski KOV ei ole siiski nõus objekti rajamisega oma territooriumile – või ei ole nõus KOV-d, kelle territooriumile rajamine oleks kõige parem lahendus, mistõttu objekti rajamise lõppotsus sõltub ikkagi sellest, milline KOV on objektiga nõus (mitte sellest, milline on parim asukoht).

Lisaks konkreetse objekti asukohavalikule on maakonnaplaneeringul olulise ruumilise mõjuga objektide planeerimisel ka teine oluline tähendus – maakonnaplaneeringuga saab ja tuleks määrata põhimõtted ja suundumused selliste ORMOna rajamiseks, mille mõju üksikult ei pruugi KOV piire ületada, ent mille rajamisel suuremal hulgal tekib kumulatiivne mõju, mis on regionaalse või üleriigilise tähtsusega. Hetkel on sellisteks objektideks praktikas osutunud tuulepargid, mille rajamise tingimuste määratlemiseks on algatatud teemaplaneeringud neljas maakonnas.

#### **4.2.3. Üleriigiline planeering otsustustasandina**

Objektide osas, mille mõju on üleriigiline ja millele tuleks kohta otsida kogu riigist, olid intervjueritud ekspertide ja SiseM ametnike seisukohad üsna erinevad. Mõned eksperdid leidsid, et riikliku tasandi objektide planeerimiseks on asjakohane tasand üleriigiline planeering, mille raames tuleks leida objektile sobiv asukoht ja kajastada seda üleriigilises planeeringus, mis omakorda on aluseks järgmistele planeeringutele. Näitena toodi ühes intervjuus aatomielektriijaama rajamine kui üleriigilise planeeringu ülesanne – kui üleriigilises planeeringus on ette nähtud, et aatomielektriijaam rajatakse Pakrile, siis madalamal tasemel seda enam vaidlustada ei saa.

Mõned eksperdid ning SiseM ametnikud leidsid aga, et üleriigilise planeeringuga ei saa planeerida objektide asukohti, vaid sellega tuleks ära määrata ruumilise planeerimise



üldpõhimõtted. Üleriigilist planeeringut nähti selle kontseptsiooni kohaselt mitte niivõrd planeeringuna, kui võrd riigi ruumilise arengu strateegiana, millest peaksid tulenema selged ülesanded ja põhimõtted maakonnaplaneeringutele. SiseM selgituse kohaselt ei seisne erinevused maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringu vahel lihtsalt planeerimise (otsustamise) tasandis, vaid iseloomus – maakonnaplaneering on SiseM nägemuses riigi tasandi piirkondlik planeering, mida tehakse suure üldistusastmega ja kus lahendatakse suurema ala ruumilise toimimise küsimusi, võimalik on neid lahendada ka nt 15 maakonna teemaplaneeringuga (nt kergliiklusteede teemaplaneeringud). Üleriigiline planeering ei ole SiseM nägemuses aga ülesandepüstituselt teemaplaneering, vaid annab “*Eesti maalapi laiema toimimise printsiibid, vaadeldes seda Euroopa ja Euraaasia kaardi*”. Sellist lähenemist on kasutatud ka uue üleriigilise planeeringu “Eesti 2030+” lähtekohtades,<sup>46</sup> ehkki osalt viidatakse nendes ka asjaolule, et uus üleriigiline planeering hakkab käsitlema suuremaid üleriigilisi arendusobjekte, “*mille ruumiline lahendus vajab pikemaajalist etteplaneerimist ja valikuvõimaluste läbikaalumist*”.<sup>47</sup>

Intervjueritud eksperdid, kes käsitlesid üleriigilist planeeringut ruumilise arengu strateegiana (mille raames ei ole võimalik lahendada üksikute objektide rajamise küsimusi), leidsid samas, et üleriigilisele planeeringule oleks siiski võimalik koostada teemaplaneering, millega saaks ORMO asukohta valida (nt aatomielektrijaama asukohavaliku teemaplaneering). Selline teemaplaneering võiks nende hinnangul olla koostatud kuni detailplaneeringu täpsusastmeni. Intervjueritud SiseM ametnike hinnangul oleks aatomielektrijaama võimalik kavandada maakonna teemaplaneeringuga (ehkki oleks küsitav, kas teemaplaneering tuleks koostada kõigi maakondade kohta, kui on teada, et aatomielektrijaama rajamiseks on vajalikud spetsiifilised tingimused (veekogu lähedus, lähedus põhitarbijaskonnale), mida kõigis maakondades ei ole).

### **Erinevad seisukohad on lühidalt järgmised:**

- 1) riikliku tähtsuse (ja mõjuga) objekte tuleb planeerida üleriigilises planeeringus (sh määrata siduvalt kindlaks nende asukoht ja maht/võimsus);
- 2) üleriigiline planeering on ruumilise arengu strateegia ning selles ei saa üksikute objektide asukohti ja mahtusid kindlaks määrata; küll oleks võimalik seda teha üleriigilise planeeringu teemaplaneeringuga (kuni detailplaneeringu täpsusastmeni);
- 3) üleriigiline planeering on ruumilise arengu strateegia ning selles ei saa üksikute objektide asukohti kindlaks määrata; riikliku tasandi objekte saab planeerida maakonna teemaplaneeringutega.

Tuleb möönda, et ehkki üleriigilise planeeringu üheks ülesandeks on näiteks üleriigilise transpordivõrgustiku kujundamine ja tehniliste infrastruktuuride arengu suunamine, oleks keeruline üleriigilise planeeringuga kavandada üksikobjektide asukohti ja ehitusmahtu (kas kiirtee, I klassi maantee, sild või tunnel vm tehnilised ja oluliselt objekti maksumust puudutavad lahendused). Analüüsi koostajate hinnangul oleks keeruline ka üleriigilisele planeeringule vastavate teemaplaneeringute koostamine, mis oleksid sel juhul üleriigilisest

<sup>46</sup> Avalikult kättesaadavad nt Eesti 2030+ veebis: <http://eesti2030.wordpress.com/> (17.06.10)

<sup>47</sup> [http://eesti2030.files.wordpress.com/2010/05/eesti\\_2010\\_ulevaade\\_eesti\\_2030\\_kooseisu\\_antud\\_lauale.pdf](http://eesti2030.files.wordpress.com/2010/05/eesti_2010_ulevaade_eesti_2030_kooseisu_antud_lauale.pdf) (17.06.10)

planeeringust oluliselt erinevas täpsusastmes (ja mille puhul tekiks küsimus, kuidas teemaplaneeringu täpsustused üleriigilisse planeeringusse (olemuselt arengukava laadne dokument) sisse viidaks). Sestap tundub kõige mõistlikuma lahendusena riikliku tähtsusega objektide rajamisel mitme (vajadusel kõigi 15) maakonna teemaplaneeringu koostamine – seejuures tuleks siiski täiendada nii keskkonnamõju hindamise kui avalikkuse kaasamise nõudeid (arvestades, et avalikkusel võib nt aatomielektrejaama rajamisel olla huvi mitte ainult oma maakonnas toimuva vastu).

Küll peaks üleriigiline planeering määratlema need objektid, mille rajamine on üleriikliku tähtsusega või mille mõju võib ulatuda üle ühe maakonna piiride ja mille rajamiseks asukohta leidmisel tuleb seetõttu läbi viia rohkem kui ühe maakonna territooriumit puudutav planeering. Et seejuures oleks avalikkus nõuetekohaselt kaasatud, tuleks planeerimisseadust muuta ja ette näha üleriigilise planeeringu koostamisse avalikkuse kaasamise sätted (hetkel need puuduvad, vt selles osas ka p 4.2.5).

#### 4.2.4. Strateegiliste valikute tegemise tasandid

Eelpool on ORMODE rajamist käsitletud eelkõige nende asukohavaliku kontekstis. Samas on ORMODE eriregulatsiooni taandamine vaid asukohavalikule ebaõige, kuna tegelikkuses toimub enne asukohavaliku planeeringu kallale asumist strateegilisel tasandil otsustamine, milleks objekti üldse vaja on (ja kas just selle objekti rajamine kavandatud mahus on parim viis eesmärgi saavutamiseks). Käesolevas analüüsis on ORMODE rajamise spetsiifikast lähtuvalt seetõttu eristatud otsuste tegemisel strateegilisi valikuid (erinevad poliitikad teema lahendamiseks, erinevad valikud tegevuse mahtude osas) ning muid valikuid nagu asukohavalik ja tehnoloogilised alternatiivid.

Näiteks Saaremaa püsiühenduse rajamise kava<sup>48</sup> puhul on strateegiliseks valikuks see, milliste vahenditega jõutakse eesmärgini, milleks on sõitjateveo parem korraldus – strateegilisteks valikuteks on praamiühendus, tunnel või sild (mitte aga silla rajamise erinevad aspektid nagu selle tehnoloogia või trassi asukoht). Analoogselt peab regionaalprügilate rajamise otsusele eelnema strateegiline valik, milliseid ja kui palju prügilaid on Eestis üldse vaja ning millised peaksid olema nende rajamise põhimõtted (need strateegilised valikud on vähemalt osalt lahendatud kehtivas üleriigilises jäätmekavas<sup>49</sup>).

Teedehitusprojektide puhul on nii asukohavaliku kui ka tehniliste lahenduste kaalumisel määrav see, milliseid oletusi tehakse planeerimisel transpordinõudluse, liiklussageduste prognoosi, inimeste transpordivahendite eelistuste kohta. On oluline vahe, kas linnade transpordinfrastruktuuri kavandatakse järjest kasvavast autostumisprognoosist ja transpordinõudlusest lähtuvalt või püütakse kasvutrendi transpordipoliitiliste vahendite ja alternatiivsete liikumisviiside eelisarendamisega ohjata, mille tulemusel on teede tehnilised lahendused ja alternatiivid hoopis teised kui lihtsalt asukohtalternatiivide kaalumise. Teedeprojektide puhul tuleb vastuolu välja ka selles, et uute objektide tasuvuse hindamisel on

<sup>48</sup> Sõitjate ja veoste üle Suure väina veo perspektiivse korraldamise kava, sellega seonduvad materjalid on veebis kättesaadavad: <http://www.mkm.ee/pysiyhendus/> (17.06.10)

<sup>49</sup> Riigi jäätmekava 2008-2013, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 29. mai 2008.a. korraldusega nr 234 (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12969913> (17.06.10))

“kasulik” prognoosida võimalikult palju sõiduautoliiklust ja transpordinõudlust planeeritavale objektile, et objekti kulusid-tulusid rahastajale võimalikult soodsana näidata (see on vastuolus nii riikliku transpordi arengukava kui ka paljude linnade arengukavadega, kus on eesmärgiks võetud autostumise ohjamine ja alternatiivide eelisarendamine).

Põhimõttelised lahendused ja strateegilised valikud keskkonda mõjutava arendustegevuse tingimuste osas peaksid tulema kõige kõrgemal tasandil arengukavadest. Säästva arengu seaduse (SäAS) § 12 lõike 1 kohaselt suunatakse arengut majandusharudes ja piirkondades, kus looduskeskkonna saastamine ja loodusvarade kasutamine võivad ohustada looduslikku tasakaalu või bioloogilise mitmekesisuse säilitamist, riigi algatatud arengukava alusel. SäAS § 12 lõike 2 kohaselt koostatakse arengukava energetika, transpordi, põllunduse, metsanduse, turismi ning keemia-, ehitusmaterjali- ja toiduainetööstuse arengu suunamiseks.

ORMOde strateegiliste valikute tasanditena saab Eestis käsitleda eelkõige strateegiaid, arengukavasid ning kõrgema tasandi planeeringuid (üleriigiline planeering, teatud määral ka maakonnaplaneering). Üldplaneering on strateegiliste valikute objektiks juhul, kui tegemist on tavapärase planeerimisega (st mitte ühe objekti planeerimisega) või laiemat laadi teemaplaneeringuga, mille eesmärgiks ei ole asukoha leidmine konkreetse objekti jaoks.

Olulised on strateegiliste valikute tegemise juures järgmised aspektid:

- 1) et nende keskkonnamõjusid oleks asjakohaselt hinnatud;
- 2) et avalikkus saaks osaleda võimalikult varases etapis tõhusal viisil (tulenevalt Aarhusi konventsiooni nõuetest);
- 3) et strateegilistest valikutest tulenevad suunised seostuksid planeeringutega.

Praeguses praktiks ning juba õigusliku regulatsiooni tasandil on kõigi nende aspektidega probleeme.

**Arengukavade keskkonnamõjude hindamine** praktikas ei toimi, kuna seda viiakse läbi liiga üldiselt ega seota kaalutavaid alternatiive arengukavades sätestatud meetmetega (sisuliselt ei hinnata arengukava meetmete keskkonnamõju, või jäetakse keskkonnamõju hindamise tulemused arengukavas arvestamata). Ilmekaks näiteks on koostamisel olev ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava<sup>50</sup>. Maakonnaplaneeringutele kui strateegiliste valikute otsustustasandile KSH läbiviimise tõhusust on praktikas praegu ilmselt veel keeruline hinnata, kuna kehtivad maakonnaplaneeringud on kehtestatud perioodil, kui KSH läbiviimise kohustus puudus. Linnade infrastruktuuriobjekte puudutavate arengu- ja tegevuskavade keskkonnamõjude hindamisel on probleeme nii otsustusprotsessiga kui ka kavade ja nende KSH kvaliteediga. Näiteks ei vii Tallinna linn oma transpordikavale läbi KSH-d. Tallinna ja selle lähiumbruse transpordikava puhul on ka ebaselge, mis on kava juriidiline staatus ja kuhu see asetub nt Tallinna ja Harju maakonna planeeringute ja arengukavade süsteemis.

**Avalikkuse osalemiseks** on seadusega tagatud esimeseks võimaluseks maakonnaplaneeringu tasand, mille osas on planeerimisseaduses kaasamisnõuded ette nähtud

<sup>50</sup> Ehitusmaavarade kasutamise riikliku arengukava koostamisel ilmnenud probleeme on põhjalikumalt käsitletud KÕKi koostatud juhtumianalüüsis: <http://www.k6k.ee/keskkonnaigus/juhtumid/juhtumikirjeldused/ehitusmaavarade-arengukava> (17.06.10)

– kõrgemate tasandite strateegiliste valikute osalemise puhul on avalikkusel võimalik osaleda küll KSH menetluses, ent puuduvad kaasamisnõuded üleriigilise planeeringu koostamises osalemiseks<sup>51</sup>, samuti arengukavade koostamises osalemiseks. See tekitab praktikas absurdse olukorra, kus avalikkus saab vastused küll KSH aruandele esitatud seisukohtadele, ent mitte arengukava eelnõule esitatud seisukohtadele. Arengukavade koostamise menetlust reguleerib käesoleval ajal vaid Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005.a. määrusega nr 302 kinnitatud „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord”<sup>52</sup> (edaspidi: arengukavade määrus), milles sätestatakse väga nipsisõnaliselt, et „valdkonna arengukava koostamisse kaasatakse asjaomased huvitatud isikud ja asutused” (määruse § 6 lg 1), ent ei nähta ette nõudeid avalikkuse kaasamiseks. KÕKi hinnangul on selline olukord otseses vastuolus Aarhusi konventsiooni sätetega.

Lisaks langetatakse strateegilisi otsustusi muude kavade või teabe alusel, mida ei käsitleta arengukavadena ja millele sellest tulenevalt ei kohaldata keskkonnamõtjude hindamise ega avalikkuse kaasamise nõudeid (võimalik, et ei viida üldse läbi haldusmenetlust). Nii võetakse teeprojektide kavandamise aluseks liiklusprognoose, mida ei ole võimalik vaidlustada (ja mis tähendab sisuliselt just seda, et üldsuse osalemine teatud strateegiliste valikute tegemisel on välistatud). Samuti lähtutakse teeprojektide kavandamisel erinevatest investeringukavadest, millele mõju hindamist ei tule läbi viia ja mille koostamises avalikkus samuti ei saa osaleda. KSH/KMH käigus saab teha muudatusettepanekuid KMH/KSH programmi ja aruandesse, kuid samas ei saa avalikkus arvamust avaldada teeprojektide lähteülesannete, alternatiivide valiku ja tehniliste lahenduste kohta. Lahenduseks saaks olla KMH/KSH protsessi ja planeerimisprotsessi parem integreerimine, kus kavandatavate objekti lähteülesandeid ja alternatiive arutatakse avalikult läbi enne täpsema tehnilise hanke koostamist.

Avalikkuse osalemise võimalus ei saa sõltuda haldusmenetlust läbi viivate ametnike vastutulelikkusest ega mittesiduvatest hea kaasamise tavadest. Reaalseks võimaluseks saab osalemisvõimalust lugeda juhul, kui see on tagatud lõppotsuse vaidlustamise võimalusega (samale probleemile juhtisime tähelepanu eelvaliku regulatsiooni juures).

**On ebaselge, milline on arengukavade suhe ruumilise planeerimisega** – millistel alustel hinnata planeeringu koostamisel, kas arengukava eesmärged on mõistlik täita ühel või teisel viisil (sh millisesse asukohta tuleks objektid rajada), või koguni, kas arengukavad on ruumilisel planeerimisel siduvad.

Riiklike arengukavade koostamist reguleeriv Vabariigi Valitsuse määrus nr 13, millele eelpool on ka seoses avalikkuse kaasamise probleemidega viidatud, on kehtestatud riigieelarve seaduse § 10 lõike 2 alusel. Viidatud riigieelarve seaduse paragrahv reguleerib ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti lähteülesandeid, mistõttu kõnealuses määruses seostatakse

---

<sup>51</sup> Uue üleriigilise planeeringu Eesti 2030+ koostamisse avalikkuse kaasamise osas on SiseM praktikas mitmeid võimalusi ette näinud – ent näiteks planeeringu koostamist puudutavates ettekannetes on avalikkuse kaasamise teemat käsitletud ebaühtlaselt – kohati on laiemat üldsust (sh valitsusväliseid organisatsioone) kaasatavate hulgas mainitud, kohati mitte (samas kui ettevõtjate kaasamise vajadust on selgelt rõhutatud, vt nt [http://eesti2030.files.wordpress.com/2010/05/eesti\\_2030\\_visioonist\\_planeeringuni\\_kl\\_2010-04-15.pdf](http://eesti2030.files.wordpress.com/2010/05/eesti_2030_visioonist_planeeringuni_kl_2010-04-15.pdf) (17.06.10))

<sup>52</sup> <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12790098> (17.06.10)

arengukavasid vaid riigi eelarvestrateegiaga<sup>53</sup> ega käsitleta neid ruumiliseks planeerimiseks suuniseid andvate kavadena. Isegi kui planeerimist korraldav organ sooviks arengukavasid planeerimise lähtekohana kasutada, võivad arengukavadest tulenevad suunised tihti peale olla üldised ja ebamäärased (nt tuuleparkide rajamise osas), mistõttu neid ei ole võimalik planeerimisel aluseks võtta.

Teistsugune on olukord näiteks kohalike omavalitsuste tasandil, kus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 37 lõike 2 kohaselt peavad kõik seaduse alusel KOV-le kohustuslikud valdkonnapõhised arengukavad, valla või linna arengukava ning üldplaneering olema omavahel seotud ega tohi olla vastuolus. Samas viidati nt analüüsi koostamise käigus läbi viidud ümarlaua probleemidele, et ka KOV-de arengukavad on praktikas planeeringutega sidumata ja on seetõttu pigem deklaratiivsed ning ebarealistlikud.

#### 4.2.5. Otsustustasandite seosed ning põhimõttelise otsuse paiknemine otsustusprotsessis

Eeltoodud mõttekäigust, kus on esitatud rohkem probleeme kui lahendusi, tekib kahtlemata küsimus, milline on siis optimaalne otsustusprotsess ning millisel tasandil tuleks langetada põhimõtteline otsustus ühe ORMO rajamise kohta.

Otsustusprotsessi kõrgemal tasandil on informatsioon mõjude hindamiseks üldine ning ka mõjude hindamine saab olla üldine. Mõjude hindamine on kõige täpsem kõige madalamal tasandil (KMH raames), kus aga ei langetata enam põhimõttelisi otsuseid, vaid tegeletakse pigem juba nende elluviimisega (kuidas objekt rajada?). Seega peaks lõppotsustus nõ „kas“ küsimuse osas langetatama etapis, kus selleks on piisavalt informatsiooni, sellest kõrgemale jäävatel tasanditel saab käsitleda vaid üldisi suundi.<sup>54</sup> See on ka põhjuseks, miks üleriigilise planeeringuga ei saa langetada põhimõttelisi otsuseid mingi objekti rajamise kohta.

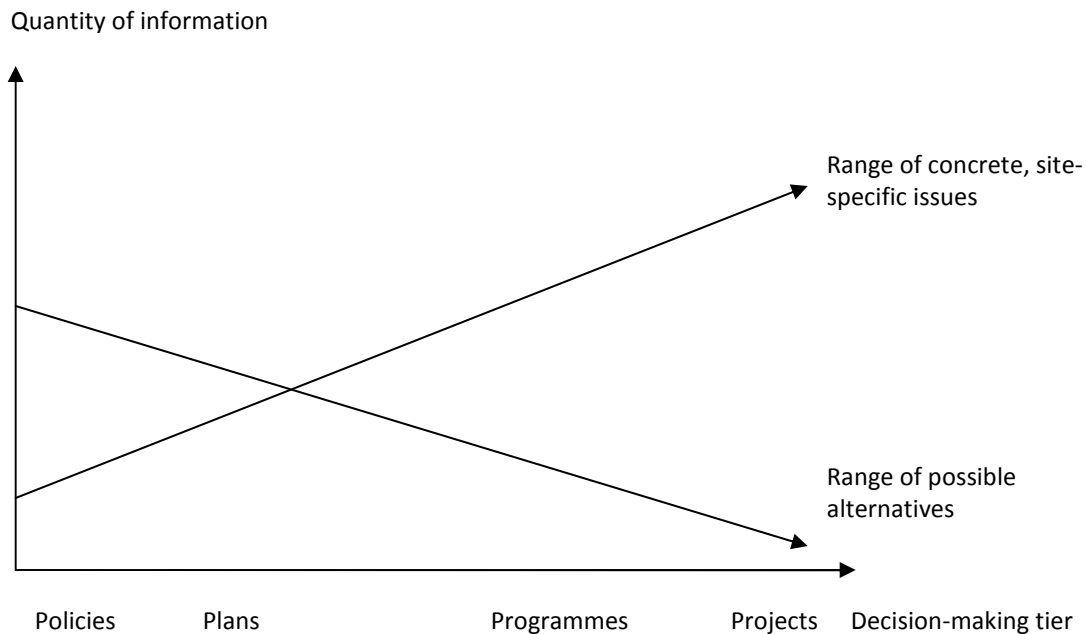
Erinevatel tasanditel läbiviidava keskkonnamõju hindamise käigus pakutava info hulga ning võimalike alternatiivide ja konkreetse tegevuse spetsiifiliste aspektide vahel olevat seost illustreerib hästi alljärgnev joonis.<sup>55</sup> Selle x-teljel on näidatud erineva üldistusastmega kavad ja tegevused (strateegiad, kavad, programmid, projektid) ning y-telg iseloomustab KSH käigus saadava info hulka. Võimalike alternatiivide hulk sõltub sellest, millise üldistusastmega plaanile KSH läbi viiakse. Strateegia (*policy*) väljakujundamisel on kättesaadav suurem hulk alternatiive suurel territooriumil, poliitilisi, regulatiivseid, tehnoloogilisi, rahalisi ja majanduslikke alternatiive; samas kui projektiga seotud otsuste puhul seisnevad alternatiivid peamiselt juba konkreetsetes asukohtades, ehituslikes aspektides ning käitamisest.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Vt arengukavade määruse § 4 lg 4: Valitsemisalade arengukavad on aluseks “Riigieelarve seaduse” §-s 9.1 sätestatud riigi eelarvestrateegia koostamisel

<sup>54</sup> Nt haldusastmas nr 2-3/271/05 (Saaremaa süvasadama juhtum) on Tallinna Ringkonnakohus asunud seisukohale, et nn “kas” küsimuse otsustuspunktiks peaks olema üldplaneering

<sup>55</sup> T. B. Fischer, Theory & Practice of Strategic Environmental Assessment. Towards a More Systematic Approach. Earthscan, 2007; lk 52

<sup>56</sup> samas



Joonis 1. Erinevate KSH tüüpide poolt pakutava informatsiooni hulk<sup>57</sup>

Eeltoodust saab järeldada, et üht ja ainsat otsustustasandit ei ole ORMOna rajamise puhul võimalik välja tuua, kuna erinevatel tasanditel langetatakse otsustusi ORMOna erinevate aspektide kohta. Seetõttu peab ka ORMOna kavandamise protsess olema üles ehitatud selliselt, et selles kajastuksid erinevad omavahel seostatud tasandid. Mõistlik ei ole ORMOna kavandamise regulatsiooni piiritlemine vaid asukohavalikule, vaid ruumilise planeerimise sätteid peaksid olema seotud strateegiliste valikute tegemise regulatsiooniga.

Üks võimalus on vaadelda strateegiliste valikute tasandeid ja ruumilise planeerimise ning loamenetluse tasandeid hierarhilise suhtena. Sel juhul näeks tasandite omavaheline suhe ja igal tasandil tehtavad strateegilised valikud välja järgmiselt:

Otsustustasand	Ülesanded	Võimalikud valikud	Näited
<b>Strateegia</b> <sup>58</sup>	Valdkondliku arengu suunamine	Erinevad arengutsenaariumid	Keskonnastrateegia, Säästev Eesti 21
<b>Arengukava</b>	Kitsama valdkonna arengu suunamine (kehtiva regulatsiooni järgi on aluseks riigi eelarvestrateegiale)	Strateegilised eesmärgid ning nende jõudmise meetmed ja nende maksumuse prognoos	Ehitusmaterjalide kasutamise arengukava, põlevkivi kasutamise arengukava, transpordi

<sup>57</sup> T. B. Fischer (viide 54)

<sup>58</sup> Kehtivas õiguses ei ole strateegiaid ja arengukavasid eristatud – nii valdkondlikud arengukavad kui näiteks Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030 kehtestatakse säästava arengu seaduse § 12 alusel. Kuna praktikas on nende üldistusaste siiski erinev, on neid käesolevas analüüsis eristatud.

## Olulise ruumilise mõjuga objektide rajamise korralduse analüüs

<b>Üleriigiline planeering</b>	Rügi regionaalse tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine; ruumiliste aluste loomine – asustuse, transpordivõrgustiku, tehniliste infrastruktuuride arengu suunamine, roheline võrgustiku aluste kujundamine; maakonnaplaneeringutele ülesannete seadmine	Strateegilised valikud seoses ruumilise arengu suunamisega	arengukava Eesti 2010, Eesti 2030 (koostamisel)
<b>Maakonna-planeering</b>	Maakonna ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine, asustuse arengu suunamine, maardlate kasutustingimuste määratlemine, teede ja tehnovõrkude paigutuse määramine	Strateegilised valikud + erinevate objektide paigutuse määramine	Maakonna-planeeringud ja teema- planeeringud (nt Ida-Viru maakonna koostamisel olev tehniliste infrastruktuuri teemaplaneering, tuuleparkide teema-planeeringud)
<b>Üldplaneering</b>	Valla või linna ruumilise arengu põhimõtete kujundamine, maa- ja veekasutustingimuste määramine; teede ja tänavate, raudteede, sadamate ja lennuväljade asukoha ning liikluskorralduse üldiste põhimõtete määramine	Asukohaalternatiivid	Valdade ja linnade üldplaneeringud, teema-planeeringud
<b>Detailplaneering või projekteerimistingimused Keskkonnaluba<sup>59</sup></b>	Krundi ehitusõiguse määramine, hoonestusala piiritlemine, tehnovõrkude ja -rajatiste asukoha määramine	Objekti paigutus krundil, üldised tehnoloogilised alternatiivid	Nt vee-erikasutusluba, kaevandamisluba, välisõhu saasteluba
<b>Ehitusluba</b>		Täpsed tehnoloogilised alternatiivid	

**Tabel 4. Võimalike otsustustasandite hierarhia**

<sup>59</sup> Kehtivas õiguses ei ole keskkonnavalua (nt saasteluba, vee erikasutusluba, kaevandamisluba, keskkonnakompleksluba) hierarhiline asukoht planeeringu ja ehitusloa vahel fikseeritud (st keskkonnavalua andmiseks ei ole planeering kohustuslik ning ehitusloa võib anda enne keskkonnavalua andmist). Hetkel ministeeriumide kooskõlastusringil olevas keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõus ([http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC\\_W=290565](http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=290565) (17.06.10)) on pakutud välja regulatsioon, mis fikseerib keskkonnavalua asukoha detailplaneeringu (kui see on kohustuslik) ja ehitusloa vahel – keskkonnaluba ei väljastata enne planeeringu kehtestamist (ehkki menetlused võivad kulgeda paralleelselt) ning ehitusloa andmise eelduseks omakorda on keskkonnavalua olemasolu (nt KSÜS eelnõu § 55)

Sellise lähenemise puuduseks on asjaolu, et selles ei arvestata mitmete muude kavadega, mis hierarhiliselt ei asu planeeringutest nõ kõrgemal, vaid millel on oma hierarhia, mis asetub ruumilise planeerimise hierarhiaga pigem paralleelselt. Säästva Eesti Instituut on oma KMH praktika ülevaates esitanud järgmise nägemuse dokumentide võimalikust hierarhiast regionaalprügila asukoha valikul:

Otsustustase	Maakasutuse kava ja keskkonnamõju hindamise tüüp (sulgudes)	Tegevuse kategooria ja keskkonnamõju hindamise tüüp (sulgudes)
Riiklik tase	Üleriigiline planeering (KSH)	<b>Üleriigiline jäätmekava (KSH)</b> Üleriigilises jäätmekavas on muuhulgas pakutud välja regionaalprügilate võimalikud asukohad Eestis; kavas on analüüsitud võimalusi ja piiranguid
Maakonna tase	Maakonnaplaneering (KSH)	<b>Maakonna jäätmekava (KSH)</b> Üleriigilises jäätmekavas teatud maakonnas väljapakutud regionaalprügila konkreetse asukoha alternatiivsete võimaluste valik (maakonna piires)
Kohaliku omavalitsuse tase	Üldplaneering (KSH)  Detailplaneering (KSH)	<b>Kohaliku omavalitsuse jäätmekava (KSH)</b> Regionaalprügila asukoht on arvesse võetud valla/linna üldplaneeringus ja jäätmekavas <b>Prügila projekt (KMH)</b> Regionaalprügila detailplaneeringu koostamine ja rajamine valitud asukohas

**Tabel 5. Dokumentide võimalik hierarhia regionaalprügila asukohavaliku näitel (K. Peterson (koost.) Ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast Eestis. Säästva Eesti Instituut 2006; lk 61)**

Selline lähenemine on asjakohasem, kuna arvestab strateegiliste valikute tegemise vajadust ja võimalusi erinevatel otsustustasanditel.

#### 4.2.6. Kokkuvõte

**Üldplaneering võib olla kohane otsustustasand selliste objektide puhul, mille mõju ei ületa ühe KOV piire ning mille rajamine on kooskõlas maakonnaplaneeringu üldiste põhimõtetega.** KOV ei saa üksinda otsustada kas mingi objekt on ORMO, vaid peaks kaalutlemisel küsima seisukohta maavalitsuselt.

**Projektitasand (luba, detailplaneering, osaüldplaneering, üksikuid kinnistuid hõlmav teemaplaneering) ei ole ühegi olulise keskkonnamõjuga objekti rajamiseks kohane tasand,** hoolimata sellest, kas objekti lugeda ORMOKs või mitte. Selliste objektide rajamiseks on vajalik mitmetasandiline otsustusprotsess, mille raames hinnataks erinevate tasandite keskkonnamõjusid ning kus avalikkus saaks osaleda juba alates kõige varasemast etapist.

**Objektide osas, mille mõju võib ületada ühe KOV piire, ei ole üldplaneering otsustamiseks kohane tasand,** kuna kohalikul omavalitsusel ei ole kohustust kaaluda asukohaalternatiive väljaspool oma territooriumi. Selliste objektide puhul on kohaseim tasand ORMO asukohavalikuks maakonnaplaneering.



**Üleriigiline planeering peaks määratlema need objektid, mille rajamine on üleriikliku tähtsusega või mille mõju võib ulatuda üle ühe maakonna piiride** ja mille rajamiseks asukoha leidmisel tuleb seetõttu läbi viia rohkem kui ühe maakonna territooriumit puudutav planeering.

**ORMOde eriregulatsiooni taandamine vaid asukohavalikule on ebaõige.** Objektide kavandamisel tuleks vaadata ka strateegiliste valikute tegemise tasandit, põhimõttelised lahendused ja strateegilised valikud keskkonda mõjutava arendustegevuse tingimuste osas peaksid tulema kõige kõrgemal tasandil arengukavadest, mille koostamise või millest lähtumise kohustus peaks samuti ORMO regulatsioonis sätestatud olema. Seejuures tuleks täpsustada arengukavade koostamise avalikkuse kaasamise nõudeid ning koostada juhised arengukavade keskkonnamõju hindamiseks.

### 4.3. Eriregulatsiooni kohaldamise võimalikkus ja juhud

#### 4.3.1. Mitme asukoha kaalumise nõude kohaldamine eraisikust arendajale

ORMO kehtiva eriregulatsiooni põhisisuks on asukohavalik üldplaneeringu või maakonnaplaneeringuga, kusjuures tuleb kaaluda mitut võimalikku asukohta. Praktikas ongi olulise mõjuga objektide rajamise regulatsiooni ühe peamise probleemina välja toodud asukohaalternatiivide pakkumise kohustus. Nii KÕKi praktikast, küsimustiku vastustest kui läbiviidud intervjuudest tuleb olulise probleemina selgelt välja küsimus, kes peab välja pakkuma asukohaalternatiivid – kas arendaja, KOV või mõju hindamise ekspert. Seisukohad lahenduste osas on üsnagi erinevad (ilmselt nähakse pisut erinevalt ka probleemiasetust).

SEI 2006.a. KMH praktika ülevaatest ilmneb, et KMH osapooled on olnud enamasti seisukohal, et „*asukohavalik ei ole arendaja mure, erinevaid asukohti peaks välja pakkuma eelkõige kohalik omavalitsus või maavalitsus (või riik), kellel on rohkem teavet võimaluste ja piirangute kohta*”.<sup>60</sup> SEI leidis oma töös, et keskkonnaametnike ja huvirühmade esindajad eeldavad, et arendaja pakuks alati välja rohkem kui ühe territooriumi, samas kui valdav osa uuringus osalenud arendajatest ja pooled KMH ekspertidest olid seisukohal, et „*arendaja saabki kaaluda ainult seda territooriumi, mis on tema valduses, asukohavalik on KMH-s subteliselt formaalne tegevus*”.

Õiguskantsler on 2006.a. leidnud, et olulise keskkonnamõjuga objekti jaoks parima võimaliku asukoha leidmine, lähtudes loodustingimustest, asustuse tihedusest ning sotsiaalsetest ja majanduslikest kriteeriumidest, ei ole mitte arendaja ülesanne, kes soovib temale kuuluvale või spetsiaalselt arendusprojekti jaoks soetatud kinnisasjal tegevust alustada, vaid kohaliku omavalitsuse kohustus, mis tuleb täita planeerimismenetluse raames.<sup>61</sup>

P. Leppik on leidnud 2007.a. töös, et KOV ise ei saa kehtiva regulatsiooni kohaselt väljaspool oma territooriumi asuvaid asukohti planeerida, ent kuna KOV-l on kohustus veenduda, et arendaja pakutud asukoha näol on tegemist parima asukohaga objektile, oleks

<sup>60</sup> K. Peterson (viide 39), lk 59-61

<sup>61</sup> Õiguskantsleri 30.06.2006.a. kirjas nr 6-1/060950/0604726 Liis Keerbergile

ilma kehtiva seaduse muutmiseta ainuvõimalik otsida sellisele objektile asukohta planeeringueelse eelvaliku protsessi alusel.<sup>62</sup>

Koostamisel oleva keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KSÜS) eelnõus<sup>63</sup> on sätestatud, et „*Isik, kes kavandab käitise püstitamist, peab valima sellele asukoha, kus võimalik käitisest lähtuv keskkonnahäiring on väikseim, eelkõige arvestades ala tundlikkust kavandatava tegevuse suhtes, kaugust elamupiirkonnast ning senist ja võimalikeku sihtotstarvet*” (KSÜS eelnõu § 18 lg 1). KSÜS eelnõu seletuskirja kohaselt<sup>64</sup> on tegemist arendaja kohustusega, mis seondub keskkonnamõju hindamises alternatiivsete asukohtade valimise kohustusega ja tehtud valiku põhjendamisega. (Sätte liigse koormavuse vältimiseks kohaldub seletuskirja kohaselt sellele ka mõistlikkuse klausel (§ 22), mis pehmenab kohustuse rakendamise ulatust.)

Nendest seisukohtadest nähtub, et lähenemine arendaja ja KOV kohustuste vahekorrale objektile õige asukoha leidmisel on üsna erinev. Asukohavaliku kohustuse panemine arendajale eelvaliku läbiviimise teel võiks olla sisuliselt hea lahendus, ent nagu oleme analüüsis korduvalt märkinud, ei pea me eelvaliku kehtivat regulatsiooni õiguspäraseks, kuna see ei taga avalikkuse osalemise võimalusi varases etapis ega keskkonnamõtjude hindamist kohasel tasandil.

KOV-le prima asukoha leidmise kohustuse panemine on aga küsitav, kuna KOV-d ei saa kaaluda erinevaid asukohti väljaspool oma territooriumi ning seetõttu võib neil olla keeruline veenduda, et just mingi konkreetne asukoht on parim.

Kindlasti võiksid KOVd praktikas aga määratleda üldplaneeringutes maakasutustingimusi senisest oluliselt täpsemalt, et maakasutusfunktsiooni määratlemisel ei piirduks pelgalt määratlusega „tootmismaa”, vaid oleks täpsustatud, millist laadi tootmine piirkonnas veel lubatud oleks. Praktikast on teada ka häid näiteid, mille puhul ei piirdata lihtsalt tootmismaa funktsiooni määramisega üldplaneeringus, vaid kehtestatakse lisapiiranguna näiteks, et suurlautu ei tohi rajada elamualade lähistele – selliselt tuleks täpsustada planeeringu seletuskirjas kõiki planeeringus määratud juhtfunktsioone (millise ulatusega tegevust lubatakse tootmismaal, millised piirid kehtivad ärimaal – erinevatel aladel võib see sama juhtfunktsiooni puhul olla erinev). Üldplaneeringu ülesandeks on sel juhul mitte niivõrd konkreetsete objektide jaoks asukoha määramine (mille rajamise vajadust ei ole alati võimalik ennustada), vaid võimalikult täpselt piiride paikapanek, milles lähtutakse muuhulgas piirkonna inimeste ja keskkonna taluvuspiirist.

Selline lähenemine erineb küll tavapärasest lähenemisest nn positiivsele planeerimisele (planeeringuga määratakse objektid ja lubatud maakasutus, mitte piirangud), ent oleks paindlikum ja võimaldaks KOV-l olulise mõjuga tegevuste vastavust üldplaneeringule paremini kaaluda. Samuti tähendaks selline piiride paikaseadmine, et võimalikud vaidlused lubatavate tegevuste üle on vähemalt mingi määrani lahendatud juba üldplaneeringu koostamisel ning seega kajastab üldplaneering ühiskondlikku kokkulepet, millist laadi (kui suure keskkonnamõtjuga) tegevusi ollakse valmis mingisse piirkonda lubama.

<sup>62</sup> P. Leppik (viide 22), lk 31-34

<sup>63</sup> [http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC\\_W=290565](http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=290565) (17.06.10)

<sup>64</sup> samas

#### 4.3.2. Maakonnaplaneeringu koostamise ja strateegiliste valikute nõude kohaldamine eraisikust arendajale

Juhul, kui tegemist on ulatusliku mõjuga ORMOga, millele on selle mõjust lähtuvalt kohane leida asukoht maakonnaplaneeringu(te) teemaplaneeringuga, tekib küsimus, kas eraarendaja initsiatiivil on sellise planeeringu läbiviimine üldse mõeldav. KSH rahastajaks ei saa KeHJS kohaselt olla arendaja, vaid sellega seotud kulud peab KeHJS § 34 lõike 1 kohaselt kandma strateegilise planeerimisdokumendi koostamise korraldaja. Samas ilmneb Riigikontrolli 2009.a. auditist, et omavalitsused seaduse nõudeid ei täida, vaid lasevad KSH eest maksta arendajatel – ühegi auditi valimisse kuulunud detailplaneeringu puhul polnud KSH eest tasunud kohalik omavalitsus, peamise põhjusena toodi välja rahapuudus ning oldi seisukohal, et omavalitsus ei peaks oma raha arendaja projektide elluviimiseks kulutama.<sup>65</sup> Selline lähenemine võib muuta keeruliseks eraisikust arendaja poolt algatatud ORMO planeerimise veel kõrgemal – üldplaneeringu või maakonnaplaneeringu tasandil, kus planeeringu koostamist ja selle rahastamist (rääkimata KSH rahastamisest) ei saa arendajale üle anda (v.a. meretuuleparkide rajamiseks koostatava maakonnaplaneeringu puhul).

Lisaks tekib küsimus, kas eraisikust arendaja puhul saaks nõuda planeeringule eelnevat asjakohast strateegiliste valikute tegemist, mis peaks sel juhul toimuma riigi, maavalitsuse või KOV poolt.

#### 4.3.3. Võimalikud lahendused

Eeltoodust ilmneb, et eraettevõtetele on ORMO rajamise nõuete kohaldamine keeruline. Kõige lihtsam võimalus oleks ORMO rajamise nõuetest (üldplaneeringu koostamine, mitme asukoha kaalumine) sellistel juhtudel loobuda, ning lähtuda kontseptsioonist, mille kohaselt tulenevad üldised maakasutustingimused üldplaneeringust ning arendajad peavad tegevuste kavandamisel lähtuma üldplaneeringutes paikapandud võimalustest.

Teiseks võimaluseks oleks vabastada eraisikust arendaja küll ORMO strateegiliste alternatiivide kaalumiseks, kuid nõuda asukohaalternatiivide esitamist. Selleks oleks vaja kehtivat regulatsiooni **eraisikust arendaja poolt objektide kavandamisel** muuta järgmiselt:

- 1) muuta planeeringu koostamise ja KSH finantseerimise üleandmise regulatsiooni ning sätestada, et ORMO planeerimisel võib arendajale finantseerimist üle anda;
- 2) muuta eelvaliku regulatsiooni selliselt, et seda käsitletaks planeerimismenetluse ühe osana, mille tulemuste kinnitamist on menetlustoiminguna võimalik vaidlustada.

Mõlemad lahendused vajaksid kahtlemata põhjalikumat edasist analüüsi (eriti arvestades aktuaalset diskussiooni arendaja poolt KMH läbiviimise rahastamise teemal), mis käesoleva analüüsi raamidesse ei mahu.

---

<sup>65</sup> Riigikontrolli 15.05.2009 auditiaruanne „Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades”, lk 40

Samas tuleb arvestada, et osad eraisikutest arendajad kavandavad objekte, mis teenivad tegelikult avalikku huvi (ning arendajate hulgas on ka riigile või kohalikele omavalitsustele kuuluvaid ettevõtteid, nt AS Tallinna Sadam, KOV-dele kuuluvad jäätmekäitluskeskused regionaalprügilate rajamiseks jne). Selliste objektide puhul tuleks rakendada nii strateegiliste valikute kaalumise kui asjakohasel tasandil asukohavaliku ja keskkonnamõjude hindamise nõudeid.

Analüüsi koostamise käigus korraldatud ümarlual tõi eksperdid ja arendajad näiteid selle kohta, kuidas probleem on lahendatud teiste riikide praktikas: strateegilist laadi objekti planeerijaks on riik ning kui arendajaks on eraettevõtte, siis antakse maa talle pikaajalisele rendile (nt Hollandis). Sel juhul ei korralda arendaja maa sihtotstarbe muutmist, vaid realiseerib ehitusõiguse, mis on talle nõ ühiskondliku kokkuleppe korras ette antud. Eestis oleks sellise süsteemi rakendamine praegusel ajahetkel ilmselt veel võimatu.

Saksamaal toimub suurte infrastruktuuri projektide rajamine erimenetlusega (*Planfeststellungsverfahren*, nn „planeerimisloamenetlus“), mida rakendatakse lisaks tavapärasele tsoneeringule põhinevale planeerimisele (*Gesamtplanung*) ja mille eesmärgiks on üksiku projekti lubamise otsustamine (hõlmates üheaegselt kõiki projekti elluviimiseks vajalikke lube ja nõusolekuid). Sellist menetlust kohaldatakse näiteks järgmistele objektidele: riiklikud kiirteed, raudteed, teatud kõrgepingeliinid, gaasivarustusliinid, riiklikud veeteed, lennuväljad, heitveerajatised, radioaktiivsete jäätmete ladestuspaigad ja kaevandusprojektid.<sup>66</sup> Infrastruktuuriobjektid on sageli määratletud ka regionaalse planeerimise (*Raumordnungsverfahren*) objektidena, mistõttu tuleb erimenetlusele integreerida regionaalne planeerimismenetlus. Viimane võib olla üsna ajamahukas, ent seejuures on tegemist nn planeerimisloamenetlust ettevalmistava menetlusena, millel ei ole ilmselt vahetuid juriidilisi tagajärgi (tegemist ei ole siduva haldusotsusega ja seda ei saa haldusmenetluses vaidlustada), vaid mille eesmärgiks on kindlaks teha, kas projekt põhimõtteliselt vastab muudele planeeringutele ja milline on selle ruumiline mõju.<sup>67</sup> Ka Poolas on kehtestatud pikk nimekiri objektidest, mida käsitletakse avalikes huvides tehtava investeeringuna (ingl k „public purpose investment“) ja millele kohaldatakse eriregulatsiooni.<sup>68</sup> Kahjuks ei võimalda KÕKi projekti maht välisriikide regulatsiooni lähemalt uurida – vähemalt Saksamaa ja Poola näitel tundub aga, et on rida objekte, mille rajamisel rakendatakse eriregulatsiooni lähtuvalt asjaolust, et tegemist on avalikes huvides (või avalikku heaolu edendavate) projektidega.

KÕK teeb ettepaneku, et **avalikes huvides rajatavate või seda oluliselt riivata võivate objektide** puhul lisatakse regulatsiooni järgmised lisatingimused:

- 1) objekti rajamise otsustamine toimub maakonnaplaneeringu tasandil, mille KSH läbiviimisel tuleb kohustuslikult võrrelda mitut erinevat asukohta;

<sup>66</sup> Schütte, P. Planning and Approval of Large Infrastructure Projects in Germany. *Journal for European Environmental & Planning Law* 5/2005, lk 384-392

<sup>67</sup> Vt näiteks Niedersachseni liidumaa sise- ja spordiministeeriumi 2007.a. avalikku teadaannet kiirtee A22 menetluse kohta, milles selgitatakse avalikkusele menetluse erinevaid etappe ja nende tähendust: [http://www.mi.niedersachsen.de/live/live.php?&navigation\\_id=15172&article\\_id=62187&psmand=33](http://www.mi.niedersachsen.de/live/live.php?&navigation_id=15172&article_id=62187&psmand=33) (17.06.10)

<sup>68</sup> Czechowski, P.; Wiczorkiewicz, P. The Impact of Changes in Planning Legislation of Investment Processes in Poland – Selected Issues. *Journal for European Environmental & Planning Law* 1/2006, lk 38

- 2) objekti rajamise vajadus peab tulenema kõrgema tasandi või planeerimistasandi muust strateegilisest planeerimisdokumendist (nt arengukavast), millele on läbi viidud KSH.

Selliste objektide määratlemisel tuleks lähtuda valdkondadest, mis on riigi toimimiseks olulised. Sellisteks valdkondadeks on kindlasti energeetika, infrastruktuurid (transport), jäätmekäitlus.

Hetkel on analoogseks objektide loeteluks ehk riiklikult tähtsate ehitiste nimekiri (PlanS § 32), mis koosneb aga üsna väikesest hulgast objektidest (kaitseväe ja Kaitseliidu harjutusväli, sõjaväelennuväli; rahvusvaheline tsiviilennuväli; elektrijaam, mille energiatoodang ületab 1/3 riigi elektritarbimisest; üleriigiline ohtlike jäätmete lõppladestuspaik; üleriigiline radioaktiivsete jäätmete hoidla; riigikaitse otstarbega sadam). RTE rajamiseks erisuseks (eriregulatsiooni ennast on kirjeldatud pikemalt analüüsi punktis 4.2.3) on selliste objektide rajamise initsiatiivi tasand (asukohaettepanekud koostatakse vastavas ministeeriumis) ning võimalus otsustada objekti rajamise üle ka siis, kui ükski KOV ei nõustu RTE-d oma territooriumile paigutama – sel juhul võib üldplaneeringu algatamise konkreetses KOV-s otsustada Vabariigi Valitsus ning üldplaneeringu koostamise ülesandeid täidab maavanem.

**Juhul, kui viia otsustusõigus KOV tasandilt maakonnatasandile, tuleks KÕKI pakutud regulatsioon avalikes huvides rajatavate objektide kavandamiseks RTE regulatsiooniga ühildada, lisades seejuures ka avalikkusele asjakohased osalusvõimalused ning tagades keskkonnamõju hindamise asjakohasel tasandil.** See annaks võimaluse planeerida riiklikult tähtsaid ehitisi avatumalt ja läbimõeldumalt (objektide rajamise vajadust ning nende mõjusid peaks olema hinnatud juba strateegilistes dokumentides) ning suurendada avalikkuse osalemise võimalusi selliste objektide rajamise menetluse varases etapis.

## 5. Järeldused ja ettepanekud

Analüüsi tulemusena jõuti järeldusele, et kehtiv olulise ruumilise mõjuga objektide (ORMO) kavandamise eriregulatsioon ei täida eesmärgi (vt eesmärkide osas analüüsi p 2.2):

- 1) **ORMOde loetelu ei ole põhjendatud ega asjakohane**, kuna tegelikult on oluline ruumiline mõju ka paljudel muudel objektidel, mida praktikas planeeritakse rohkem; küsitav on ka ORMOde suletud loetelu kaudu määratlemise asjakohasus üldisemalt;
- 2) **ei ole kehtestatud selget otsuste hierarhiat** vastavalt otsusetegija pädevusele (otsustamine võib alata üldplaneeringu tasandilt, praktikas sisuliselt detailplaneeringu tasandilt (kui osatüüpplaneering või teemaplaneering hõlmab ainult ühte või mõnda kinnistut));
- 3) kuna regulatsioon puudutab ainult asukohaalternatiivide kaalumist, siis **ei ole sätestatud kohustust strateegiliste alternatiivide<sup>69</sup> kaalumiseks** ega vastavate keskkonnamõjude hindamiseks kõrgemal tasandil;
- 4) asukohtade kaalumise võimalus üldplaneeringu raames ka objektide puhul, mille mõju ulatub ühe KOV piiresse kaugemale, ei taga nõuetekohast kaalutusotsust, kuna **KOV-1 ei ole kohustatud kaaluma väljaspool oma piire asuvaid asukohti**;
- 5) **on arusaamatu, kes otsustab maakonnaplaneeringu tasandi kasutamise** objekti asukohavalikuks (meretuuleparkide puhul ka küsimus, millise maakonna planeering algatatakse ja milline maavanem seda korraldab);
- 6) **avalikkusele ei ole tagatud osalemine otsustamise varases etapis**, kuna asukohtade eelvalik võidakse teha mitteametlikus menetluses, mille tulemusi ei ole võimalik vaidlustada (lisaks sellele, et puudub kohustus strateegiliste alternatiivide kaalumiseks ja keskkonnamõjude hindamiseks kõrgemal tasandil).

Analüüsis leitakse, et nende probleemide lahendamine vajab olulise mõjuga objektide rajamise süsteemi põhimõttelist muutmist ja pakutakse selleks välja alljärgnevat lahendust.

Kehtiv ORMOde rajamise süsteem korraldatakse põhimõtteliselt ümber ning ORMOde hulgas eristatakse objekte, mis rajatakse erahuvides (sel juhul võib objektile eriregulatsiooni kohaldamise aluseks olla nt KMH kohustusega tegevuste loetelu) ja objekte, mis rajatakse avalikes huvides.

**Erahuvides rajatava objekti** puhul on otsustustasandiks üldplaneering ning objekti rajamisel tuleb vajadusel kaaluda mitut erinevat asukohta. Et KOV saaks otsustada objekti

---

<sup>69</sup> Erinevad viisid, kuidas jõuda sama probleemi lahendamiseni, mille lahendamiseks planeeritakse kavandatavat tegevust – tegevuse erinevad mahud ja põhimõttelised lahendused (nt transpordiprobleemide lahendamisel raudtee või maantee, Saaremaa püsiühenduse näitel – praamiühendus, tunnel või sild)

rajamise üle, tuleb arendajal läbi viia asukohtade eelvalik, mis on osa planeerimismenetlusest ja millesse kaasatakse ka avalikkus. Selleks tuleb kaaluda järgmisi lahendusi:

- 1) muuta planeeringu koostamise ja KSH finantseerimise üleandmise regulatsiooni ning sätestada, et ORMO planeerimisel võib arendajale finantseerimist üle anda;
- 2) muuta eelvaliku regulatsiooni selliselt, et seda käsitletaks planeerimismenetluse ühe osana, mille tulemuste kinnitamist on menetlustoiminguna võimalik vaidlustada.

**Avalikes huvides rajatavate objektide** puhul lisatakse regulatsiooni järgmised lisatingimused:

- 1) objekti rajamise otsustamine toimub maakonnaplaneeringu tasandil, mille KSH läbiviimisel tuleb kohustuslikult võrrelda mitut erinevat asukohta;
- 2) objekti rajamise vajadus peab tulenema kõrgema tasandi või planeerimistasandi muust strateegilisest planeerimisdokumendist (nt arengukavast), millele on läbi viidud KSH.

Esitatud lahendused ei ole lõplikud, vaid on pakutud välja üldiste lähtekohtadena edasiseks analüüsiks seadusemuudatuste algatamise võimaluste täpsemaks väljaselgitamiseks.

Et tegemist oleks pikaajalisema ja mastapsemu muutusega, siis pakutakse analüüsis välja ka nn kiired lahendused olukorraks, kus piirduks vaid kehtiva regulatsiooni täiendamise ja selle üksikute kitsaskohtade kõrvaldamisega.

ORMOde määratlemise osas on vajalikud järgmised muudatused:

- 1) kõrvaldada vastuolud ORMODE nimekirja ja KMH kohustusega tegevuste künnisväärtuste vahel (vt tabelleid 2 ja 3 punktis 4.1.2);
- 2) täiendada ORMODE nimekirja, lisades sellesse suurõnnetuse ohuga ettevõtted, kaevandused, suuremad teed, tehno- ja tööstuspargid ning suurfarmid (kaevanduste ja suurfarmide puhul saab seejuures lähtuda KeHJS § 6 lõikes 1 sätestatud künnisväärtustest, vt lähemalt p 4.1.3);
- 3) kaaluda võimalust jätta ORMODE nimekiri nõ lahtiseks, andes KOV-le või Keskkonnaametile kaalutlusõiguse, otsustamaks tegevusloa taotluse või planeeringu esemeks olevale objektile ORMODE eriregulatsiooni kohaldamise vajaduse üle (vt p 4.1.4).

Lisaks on vajalik ja võimalik täiendada ORMODE rajamise menetluslikke nõudeid vähemalt järgmistes küsimustes:

- 1) kuna üldplaneering on asjakohane otsustustasand ainult selliste ORMODE puhul, mille mõju ei ületa ühe KOV piire, tuleks muuta PlanS § 29<sup>2</sup> lõiget 5 ning sätestada, et kui ORMODE mõju ületab ühe KOV piire või selle rajamine ei ole kooskõlas

- maakonnaplaneeringu üldiste põhimõtetega, valitakse selle maakonnaplaneeringu alusel (vt ka p 4.2.2);
- 2) et vältida otsuste tegemist projektitasandil (vt p 4.2.1):
    - a. peab tegevuslubade andmisel olema eeltingimuseks, et kehtiv planeering võimaldab tegevuse elluviimist – selleks tuleks täiendada tegevuslubade andmise aluseks olevaid eriseadusi vastava sättega;
    - b. tuleks üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldavat detailplaneeringut menetleda tavapärasest detailplaneeringust erinevalt ning käsitleda seda sisuliselt üldplaneeringu menetluse uue avamisena, vaadates läbi strateegilised suunad ja hinnates nende muutmise olulisust ja (kui muudatus on oluline) vajadust;
    - c. tuleks täpsustada teemaplaneeringute koostamise regulatsiooni (PlanS § 8 lg 2) ning sätestada, et teemaplaneeringuga hõlmatakse kogu KOV territoorium (seejuures võidakse detailsemalt planeerida küll mingi osa KOV territooriumist, ent strateegilisi suundi tuleks vaadelda kogu KOV tasandil);
  - 3) sätestada, et üleriigilises planeeringus määratletakse objektid, mille rajamine on üleriikliku tähtsusega või mille mõju võib ulatuda üle ühe maakonna piiride ja mille rajamiseks asukoha leidmisel tuleb seetõttu läbi viia rohkem kui ühe maakonna territooriumit puudutav planeering;
  - 4) siduda ruumilise planeerimise menetlus strateegilise planeerimisega; miinimumnõudena peaks üleriigiline planeering koondama selles käsitletavate valdkondade arengukavades esitatud suunad ja eesmärgid, käsitlema nende omavahelisi seoseid ja mõjusid ning andma suunad nende ruumiliseks väljundiks (maakonnaplaneeringute koostamiseks);
  - 5) kehtestada arengukavade koostamisse avalikkuse kaasamise nõuded; selleks tuleks muuta strateegiliste arengukavade koostamist reguleerivat Vabariigi Valitsuse määrust (vt p 4.2.4) ning kehtestada analoogsed nõuded nagu KSH menetluses.

Lisaks tuleks praktikale kasuks juhiste väljatöötamine:

- 1) arengukavade KSH läbiviimiseks;
- 2) KOV-dele üldplaneeringutes maa-alade juhtfunktsioonide ja maakasutustingimuste täpsemaks määramiseks;
- 3) planeeringute elluviimise seire teostamiseks.



## Kasutatud kirjandus

Czechowski, P.; Wierzchowicz, P. The Impact of Changes in Planning Legislation of Investment Processes in Poland – Selected Issues. Journal for European Environmental & Planning Law 1/2006, lk 28-42

Fischer, T. B. Theory & Practice of Strategic Environmental Assessment. Towards a More Systematic Approach. Earthscan, 2007.

Keerberg, L. Vaab, T. Vaarmari, K. Tuulikud ja tuulepargid Eestis. Senine planeerimine. Probleemid. Ettepanekud lahendusteks. Tartu, 2010.

Leppik, P. Kaalutusotsus olulise ruumilise mõjuga objekti asukohavaliku osana. Bakalaureusetöö inimgeograafias. Tartu 2007.

Peterson, K. (koost.) Ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast Eestis. Säästva Eesti Instituut, 2006.

Schütte, P. Planning and Approval of Large Infrastructure Projects in Germany. Journal for European Environmental & Planning Law 5/2005, lk 384-392

## Kasutatud veebimaterjal

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu ja seletuskiri  
[http://eogus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC\\_W=290565](http://eogus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=290565) (17.06.10)

Maapõue kasutamise ja kaitse alused. Tallinn 2010 (veebis kättesaadav:  
<http://www.envir.ee/1124262> (17.06.10))

Riigikontrolli 14.05.2009 auditaruanne „Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine”  
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2091/Area/15/language/et-EE/Default.aspx> (17.06.10)

Riigikontrolli 15.05.2009 auditaruanne „Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades”  
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2090/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (17.06.10)

Sõitjate ja veoste üle Suure väina veo perspektiivse korraldamise kava veebileht  
<http://www.mkm.ee/pysiyhendus/> (17.06.10)

Vabariigi Valitsuse määruse „Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri” eelnõu seletuskiri

Olulise ruumilise mõjuga objektide rajamise korralduse analüüs

[http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK\\_W=15678](http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=15678) (17.06.10)

Üleriigilise planeeringu Eesti 2030+ koostamise veebileht <http://eesti2030.wordpress.com/>  
(17.06.10)

## Kasutatud õigusaktid

### Rahvusvaheline õigus

Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjades üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (RT II 2001, 18, 89; 2007, 10, 35)

### Euroopa Liidu õigus

Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta

Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta

### Eesti õigus

#### Seadused

Ehitusseadus (RT I 2002, 47, 297)

<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13277804>

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (RT I 2005, 15, 87)

<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13277900> (17.06.10)

Planeerimisseadus (RT I 2002, 99, 579) <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13277929> (17.06.10)

Saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus (RT I 2001, 85, 512; RT I 2009, 39, 262 (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13202039> (17.06.10)))

Säästva arengu seadus (RT I 1995, 31, 384; RT I 2009, 12, 73)

<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13148461> (17.06.10)

Veeseadus (RT I 1994, 40, 655)

<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13277773> (17.06.10)

#### Määrused

Vabariigi Valitsuse 7.05.2002.a. määrus nr 150 “Keskkonnakompleksluba nõudvate alltegevusvaldkondade ja künnisvõimsuste kehtestamine ning olemasolevate käitiste käitajate poolt kompleksloa taotluste esitamise tähtaegade kehtestamine” (RT I 2002, 41, 258; RT I 2006, 39, 292) <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12732544> (17.06.10)

Vabariigi Valitsuse 15.07.2003.a. määrus nr 198 “Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri” (RT I 2003, 54, 369; RT I 2009, 33, 217)

<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?replstring=33&dyn=13277929&id=13195695>  
(17.06.10)

Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005.a. määrus nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord” (RT I 2005, 67, 522; RT I 2007, 11, 55) <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12790098> (17.06.10)

Vabariigi Valitsuse 29. augusti 2005. a määrus nr 224 “Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust, täpsustatud loetelu” (RTI 2005, 46, 383)

<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?replstring=33&dyn=13277900&id=935561>  
(17.06.10)

Majandus- ja kommunikatsiooniministri 14.06.2005.a.määrus nr 67 “Kemikaali ohtlikkuse alammäär ja ohtliku kemikaali künniskogus ning suurõnnetuse ohuga ettevõtte ohtlikkuse kategooria ja ohtliku ettevõtte määratlemise kord” (RTL 2005, 72, 994; RTL 2008, 23, 358)

<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12942847> (17.06.10)

### Korraldused

Vabariigi Valitsuse 29. mai 2008.a. korraldus nr 234 „Rügi jäätmekava 2008-2013” heakskiitmine” <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12969913> (17.06.10)

## Kasutatud kohtulahendid

Riigikohtu halduskolleegiumi 14.10.2003.a. otsus haldusastmas nr 3-3-1-54-03 (nn Jämejala pargi juhtum)

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-54-03> (25.05.10)

Riigikohtu halduskolleegiumi 9.03.2005.a. otsus haldusastmas nr 3-3-1-88-04 (nn Laguja prügila juhtum)

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-88-04> (25.05.10)

Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 18.01.2005.a. otsus haldusastmas nr 2-3/271/05

<http://www.k6k.ee/files/ELF%20v%20KKM%20Saaremaa%20sadam%20RgK.pdf>

(25.05.10)

## Lisa 1. Küsimustiku vorm

### Küsimustik olulise ruumilise mõjuga objektide planeerimise kohta

1. Milliste allolevate objektide planeerimisega olete Te oma töös kokku puutunud?
  - toornafta töötlemise tehas, kui päevas kasutatakse toorainet 500 tonni või rohkem;
  - naftatoodete terminal kogumahutavusega üle 5000 m<sup>3</sup>;
  - keemiatoodete terminal kogumahutavusega üle 5000 m<sup>3</sup> D- või C-kategooria kemikaali või 500 m<sup>3</sup> B-kategooria kemikaali või 50 m<sup>3</sup> A-kategooria kemikaali;
  - aatomielektriijaam;
  - elektriijaam, mille energiatoodang ületab 500 MW;
  - rohkem kui 5 tuulikuga tuuleelektriijaam koguvõimsusega üle 7,5 MW;
  - radioaktiivsete jäätmete ajutine või lõppladustuspaik;
  - lennuväli;
  - kauba- või reisisadam mererannal;
  - tavajäätmeprügila või püsijäätmeprügila üle 25 000 tonni jäätmete ladestamiseks;
  - tavajäätmete käitlemise ettevõtte võimsusega üle 100 tonni ööpäevas;
  - ohtlike jäätmete prügila;
  - ohtlike jäätmete käitlemise ettevõtte;
  - tammid ja veehoidlad rohkem kui 10 000 000 m<sup>3</sup> vee kinnipidamiseks või hoidmiseks;
  - tselluloosi-, paberi- või kartongitehas;
  - mootorsõidukite alaline võidusõidu- või testimisrada;
  - kaitseväe keskpõlügenoon;
  - tsemenditehas;
  - loomsete jäätmete matmispaik ja käitlemise tehas;
  - pärmli tööstusliku tootmise tehas;
  - lõhkeainete tootmise tehas.
2. Kas nende objektide planeerimisel tekkis Teie hinnangul mingeid probleeme (nt asukohavaliku, keskkonnamõju hindamise, otsustusprotsessi hierarhia või avalikkuse kaasamisega)? Kui jah, siis milliseid?
3. Kas olete kursis 1. juulist 2009.a. jõustunud Planeerimisseaduse uute erisätetega olulise ruumilise mõjuga objektide planeerimise kohta (PlanS § 29<sup>3</sup>)?
4. Kui olete muudatustega kursis, siis kas Teie hinnangul on need erisätted piisavaks regulatsiooniks eelloetletud objektide planeerimisel?

5. Kas Teie hinnangul on alljärgnevatel objektidel oluline ruumiline mõju? Märkige „linnuke” iga objekti juurde, mille puhul Te seda arvate olevat.

- Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekirjas nimetamata tehased (õli-, vineeri-, biogaasi-, kütuse-, õlle-, betoonitehased)
- Tehnovõrkude (elektriliinid, gaasitrassid) rajamine
- Vähem kui viie tuulikuga elektrijaamad või üksikud tuulegeneraatorid
- Suurlautade või farmide rajamine
- Suurlautade või farmide rekonstrueerimine
- Kalakasvandused
- Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekirjas nimetamata jäätmekäitluskohad
- Sillad
- Tunnelid
- Maanteed
- Kaevandused
- Väikelaevade sadamad
- Lennuväljade rekonstrueerimine ja laiendus
- Tehno- ja tööstuspargid
- Logistikakeskused
- Militaarobjektid (laskealad, harjutusväljad)
- Puhkekompleksid
- Uusasumid
- Ostukeskused
- Golfiväljakud

#### Kommentaari valikutele

6. Milliste objektide planeerimisega eeltoodud nimekirjast on Teil olnud kokkupuuteid?
7. Kas Teie praktikas on selliste objektide planeerimisel tekkinud probleeme (nt. asukohavaliku, keskkonnamõju hindamise, avalikkuse kaasamise, otsustusprotsessi hierarhiaga)? Kui jah, siis milliseid?
8. Kas Teie hinnangul oleks selliste objektide planeerimisel vaja eriregulatsiooni?
9. Kui jah, siis milliseid aspekte on vaja reguleerida?

Olulise ruumilise mõjuga objektide rajamise korralduse analüüs

## **Lisa 2. Tartu idaringtee juhtumianalüüs**

Juhtumianalüüs on lisatud eraldi dokumendina.

## **Lisa 3. Ojaküla tuulikupargi juhtumianalüüs**

Juhtumianalüüs on lisatud eraldi dokumendina.

## **Lisa 4. Hellenurme sigala juhtumianalüüs**

Juhtumianalüüs on lisatud eraldi dokumendina.



## Lisa 5. Õiguskantsleri 30.06.2006.a. seisukohad



ÕIGUSKANTSLER

Teie

Liis Keerberg  
Liis@elfond.ee

30.06.200  
Õiguskantsler 6 nr 6-1/060950/0604726

**Vastus**

Austatud proua Keerberg

Pöördusite oma e-kirjas õiguskantsleri konverentsi ettekandjate Kaire Pikamäe ja Nele Pärresti ning minu asetäitja-nõuniku Madis Ernitsa poole küsimusega, mis puudutas lünki planeerimisseaduses seoses keskkonnamõtjude hindamisega, kuid millele Teil konverentsi diskussioonivoorus vastust ei õnnestunud saada. Leian, et Teie tähelepanekud ning mure on põhjendatud ja vajavad adresseerimist. Omalt poolt püüan anda Teile mõningad selgitused, niivõrd kui see on võimalik Teie poolt esitatud informatsiooni pinnalt.

I

Kõigepealt tuleb mul tõdeda, et planeerimise, ehitamise ja keskkonnamõtjude hindamise valdkondade süsteemne käsitlemine on mõnevõrra raskendatud, kuna seaduslik regulatsioon on nendes valdkondades ebahütlane. Teie probleemipõstutusest lähtudes eristaksin kolme keskkonnamõtjude hindamise juhtu, mille puhul rakenduvad (kas koosmõtjus või mitte) erinevad seadused.

Esiteks saame rääkida **keskkonnamõtju strateegilise hindamise** menetlusest, mis eeldab a) strateegilise planeerimisdokumendi ehk üleriigilise, maakonna, üld- või detailplaneeringu koostamist ning b) selle dokumendi alusel kavandatakse olulise keskkonnamõtjuga tegevust. Strateegilise keskkonnamõtju hindamise peamiseks eesmärgiks on integreerimisprintsipi elluviimine sotsiaalse ja majandusliku planeerimise varajases staadiumis. Sellisele olukorrale on kohalduvad nii planeerimisseadus kui keskkonnamõtjude hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. Seejuures tuleneb planeerimisseadusest planeeringu koostamise kohustus ning keskkonnamõtjude hindamise seaduses määrab juhud mil tuleb enne planeerimisdokumendi kehtestamist viia läbi keskkonnamõtjude hindamine, ehk millal on tegemist olulise keskkonnamõtjuga tegevusega. Kui aga planeerimisseadus ei näe ette planeeringu koostamise kohustust, on sellises olukorras kasutu ka strateegilise keskkonnamõtjude hindamise läbiviimise nõue.

Teiseks saab rääkida **keskkonnamõtjude hindamist tegevusloa (keskkonnaloa) saamiseks**, mis iseenesest ei hõlma endas planeerimisotsustuse tegemist ning keskendub olulise keskkonnamõtjuga tegevuse hindamisele juba kindlaksmääratud asukoha kontekstis. Keskkonnamõtjude hindamise eesmärk siin on eelkõige vajalike keskkonnanõuete seadmine tegevusloa andmise tingimusena.

Õiguskantsleri Kantsleil

Kohtu 8, 15193 TALLINN, Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

(Näiteks vee erikasutusluba, õhusaasteluba jne). Siinjuures sätestab vastav eriseadus haldusakti väljaandmise alused ja korra ning vajalik keskkonnamõtjude hindamine tuleb läbi viia KMHS järgi.

Eraldi käsitlemist Teie probleemipüstituse kontekstis vajab **ehitusluba kui tegevusluba KMHS mõttes** ning seda koostoides ehitusseadusega.

KMHS § 2 kohaselt on keskkonnamõtju hindamise eesmärk:

- 1) teha kavandatava tegevuse keskkonnamõtju hindamise tulemuste alusel ettepanek kavandatavaks tegevuseks sobivaima lahendusvariandi valikuks, millega on võimalik vältida või minimeerida keskkonnaseisundi kahjustumist ning edendada säästvat arengut;
- 2) anda tegevusloa andjale teavet kavandatava tegevuse ja selle reaalsete alternatiivsete võimalustega kaasneva keskkonnamõtju kohta ning negatiivse keskkonnamõtju vältimise või minimeerimise võimaluste kohta;
- 3) võimaldada keskkonnamõtju hindamise tulemusi arvestada tegevusloa andmise menetluses.

KMHS § 7 p1 kohaselt on tegevusluba nimetatud seaduse tähenduses muuhulgas ka ehitusluba ja ehitise kasutusluba.

KMHS § 6 lg 1 p 27 kohaselt loetakse olulise keskkonnamõtjuga tegevuseks niisuguse linnu-, sea- või veisefarmi püstitamist, kus saab kasvatada rohkem kui 85 000 broilerit või 60 000 kana, 3000 nuumsiga arvestuskaaluga igauks üle 30 kilogrammi, 900 emist, 450 lüpsilehma, 600 lihaveist või 900 kuni 24 kuu vanust noorveist. Seega on Teie kirjas mainitud kavandatava farmi ehitamine seaduse kohaselt olulise keskkonnamõtjuga tegevus, milleks tuleb läbi viia keskkonnamõtjude hindamine, kuid kuna tegemist ei ole detailplaneeringukohustusega alaga ning kuna antud objekt ei ole nimetatud üldplaneeringu koostamist eeldava olulist ruumilist mõju omava objektina Vabariigi Valitsuse 15. juuni 2003.a määruses nr 198, puudub planeerimismenetluse läbiviimise kohustus.

Antud juhul on võimalik kohalike elanike huve kaitsta keskkonnamõtjude hindamise ja ehitusloa menetluses. Koos ehitusloaga on võimalik vaidlustada ka üksikut menetlustoimingut, seda aga subjektiivsete õiguste rikkumise olemasolul või, vastavalt Arhusi konventsioonile, keskkonnaorganisatsioonide poolt.

EHS § 3 lg 1 kohaselt peab ehitise olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava ning ehitamist ja ehitusprojekti käsitlevate õigusaktide kohaselt ega või tekitada ohtu inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale. Vastavalt EHS § 3 lõikele 4 ei või ehitise ohustada selle kasutajate ega teiste inimeste elu, tervist või vara ega keskkonda. Ehitisest tingitud ohtlike kemikaalide eritumine peab olema takistatud. Samuti tuleb vältida müra ning inimest ohustava kiirguse levikut ja vee või pinnase saastumist või mürgitamist ning ehitisega seonduva heitvee, suitsu ja tahkete või vedelate jäätmete puudulikku ärajuhtimist.

Seega on ehitise keskkonnaohutus üks ehitisele esitatavaid materiaalseid nõudeid, mille peab tagama ehitusprojektkohane lahendus. Ehitusloa andmisel peab omavalitsus arvestama ka ehitise tulevase kasutuseesmärgiga, kuna ehitusluba, mis annab õiguse püstitada ehitise, mille hilisem planeeritava otstarbe kohane kasutamine ei ole tehniliselt või õiguslikult võimalik ning see on selge juba ehitusloa andmise staadiumis, on selline ehitusluba materiaalselt õigusvastane. (RKHKo 3-3-1-33-05 punktis 9). Kuna ehitise projekteerimine peab lähtuma selle kasutusotstarbest ning vastama ehitusseaduse §-s 3 sätestatud ehitisele esitatavatele nõuetele, saab KMHS §-s 6 sätestatud eeldatavalt olulise keskkonnamõtjuga tegevuse elluviimiseks kavandatava ehitise jaoks ehitusloa andmise eeldusena nõuda keskkonnamõtjude hindamise läbiviimist. KMHS § 26 lg (4) kohaselt kuulub keskkonnamõtju hindamise aruanne eraldi osana ehitusprojekti juurde. Ehitusluba väljastatakse EHS § 23 lg 2 kohaselt ehitusprojekti ja ehitusloa taotluse alusel.

Seega on Teie toodud näite osas paslik väita, et keskkonnamõtjude hindamise läbiviimine on kohustuslik eeldus Torma vallas suuremahulise veisefarmi rajamise jaoks ehitusloa väljastamiseks.

Kus puudub detailplaneeringu koostamise kohustus, st eelkõige hajaasustusega aladel, annab kohalik omavalitsus välja projekteerimistingimused, millest arendaja peab lähtuma ehitusprojekti koostamisel. EHS § 19 lg 3 kohaselt on projekteerimistingimused ehitise arhitektuursed ja ehituslikud tingimused, mis määratakse ehitisele kohaliku omavalitsuse korraldusega 15 päeva jooksul vastava taotluse esitamise päevast arvates. Projekteerimistingimuste koostamisel lähtutakse üldplaneeringust selle olemasolu korral. Projekteerimistingimused tuleb ka avalikustada valla või linna ehitusmääruses sätestatud korras. Detailplaneeringukohustuse puudumise korral saab linn või vald just projekteerimistingimustega esitada ehitusloa taotlejale nõudeid, mis lähtuvad üldplaneeringust, õigusaktide nõuetest, avalikust huvist ja puudutatud isikute õigustest.

Ehitusloa väljastamisel on kohalik omavalitsus kohustatud kontrollima, kas ehitusprojekt vastab nõuetele ning kas selle kohaselt on võimalik püstitada EHS § 3 nõuetele vastav ehitis. Kuna keskkonnamõtju hindamise aruanne on ehitusprojekti eraldi osaks, tuleb kontrollida selle seadusenõuetele vastavust, seejuures ka seda, kas keskkonnamõtju hindamise programmi ja keskkonnamõtjude hindamise aruande avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu ajal tehtud ettepanekute ja vastuväidete arvestamist on selgitatud või piisavalt põhjendatud nendega arvestamata jätmist ning vastatud esitatud küsimustele (KMHS § 17 lg § 2). Ehitusloa andmine on diskretsiooniotsus mille puhul on äärmiselt oluline erinevate huvide ja lahenduste kaalumine ning kaalumise tulemuse põhjendamine, mille tähtsust on korduvalt rõhutanud ka Riigikohus.

Ehitusloa väljastamisel on kohalik omavalitsus kohustatud arvestama ka puudutatud isikute õigustega (RKHKo 3-3-1-67-01, RKHKm 3-3-1-25-02).

Ehitusloa materiaalse või formaalse õigusvastasuse ning kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumise olemasolu korral saab selle peale esitada kaebuse halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras. Samuti saavad ehitusloa kui tegevusloa KMHS mõttes vaidlustada keskkonnaorganisatsioonid.

## II

Loomulikult on olulise keskkonnamõtjuga tegevuste planeerimine otstarbekam, mõistlikum ning tagab ka parema tulemuse, kui see viiakse läbi integreeritud protsessis keskkonnamõtju strateegilise hindamise kaudu konkreetse planeeringu raames, võimaldades analüüsida nii majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnamõtjude tegureid ning tagades ettenägelikuma ja erinevaid huve paremini arvestava lahenduse. Kahjuks aga tuleb tõdeda, et esinevad teatavad ebakõlad planeerimisseaduse ja KMHS vahel, mis tihti peale välistab strateegilise keskkonnamõtju hindamise läbiviimise, kuna puudub planeeringu kohustus.

Oluliseks kaalukohaks planeerimismenetluses on just hoonestuse, elamu- ja puhkealade jne, aga ka olulise ruumilise mõjuga objektide jne **asukoha** määramine. PlanS § 8 lõike 5 kohaselt on üldplaneeringu koostamine kohustuslik olulise ruumilise mõjuga objekti asukoha valiku tegemisel. Konkreetse tegevusloa saamiseks läbiviidav keskkonnamõtjude hindamine on aga suunatud konkreetse tegevuse keskkonnamõtjude hindamisele konkreetsetes kohas. Olulise keskkonnamõtjuga objekti jaoks parima võimaliku asukoha leidmine, lähtudes loodustingimustest, asustuse tihedusest ning sotsiaalsetest ja majanduslikest kriteeriumitest, ei ole mitte arendaja ülesanne, kes soovib temale kuuluvale või spetsiaalselt arendusprojekti jaoks soetatud kinnisasjal tegevust alustada, vaid kohaliku omavalitsuse kohustus, mis tuleb täita planeerimismenetluse raames.

Hetkel kehtiva seadusliku regulatsiooni baasil tuleb opereerida kahe mõistega: PlanS räägib olulise ruumilise mõjuga objektidest ning KMHS olulise keskkonnamõjuga objektidest. Seejuures on nimetatud mõisted sisustatud erinevas ulatuses ning erineva tasandi õigusaktidega. PlanS § 8 lg 6 annab üldise määratluse olulise ruumilise mõjuga objektile, milleks on objekt, millest tingitud transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk ja tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile. Kohaliku omavalitsuse diskretsiooni olulise ruumilise objekti määramisel välistab aga sama sätte teine lause, mis annab volituse olulise ruumilise mõjuga objektide nimekirja kehtestamiseks Vabariigi Valitsusele. Vabariigi Valitsuse 15. juuli 2003.a määrusega nr 198 on kehtestatud *numerus clausus* põhimõttel nimekirja 21-st objektist. Määruses nimetatud arendusprojektide teostamiseks tuleb niisiis koostada üldplaneering või olemasolevat muuta. Kehtiva seaduse sõnastuse alusel on väga raske väita, et kohalikul omavalitsusel oleks täiendav kaalumiskohustus objektide puhul, mis iseenesest mahuvad PlanS § 8 lg 6 esimese lause määratluse alla, kuid ei ole nimetatud Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud nimekirjas. Sellise täiendava kaalumise kohustuse võiks küll tuletada PlanS üldisest eesmärgist, milleks on tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks, samuti üldplaneeringu eesmärgist, milleks on kavandatava ruumilise arenguga kaasnedes võivate sotsiaalsete ja kultuuriliste mõjude ning looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamine ning selle alusel säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu tingimuste seadmine. Ka ei pea kohalik omavalitsus piirduma VV määruses sätestatud olulise ruumilise mõjuga objektide loeteluga üldplaneeringu koostamisel. Kuid keeldumine VV määruses mittesalduva, kuid loomult siiski olulise mõjuga objektile näiteks projekteerimistingimuste väljastamisest põhjusel, et sellise arendustegevuse alustamiseks peab kohalik omavalitsus vajalikuks üldplaneeringu täiendamist, on kergesti vaidlustatav, kuna selgesõnalist piirangut seaduses selliseks keeldumiseks ei ole.

Olulise keskkonnamõjuga objektid on määratletud seadusega kolmes kategoorias: esiteks on toodud loetelu objektidest ja tegevustest, mida kindlasti loetakse olulist keskkonnamõju omavaiks. Teiseks on sätestatud üldised tegevuste kategooriad, mis on volitusnormi alusel täpsustatud vabariigi valitsuse määrusega, ning mille osas on otsustaja kohustatud kaaluma keskkonnamõjude hindamise vajalikkust. Samuti on sätestatud kriteeriumid, millest lähtudes peab otsustaja oma diskretsiooni teostama. Seega sisaldab olulise keskkonnamõjuga tegevuste loetelu endas ka täiendava kaalumise õigust ja kohustust.

Mõistete „oluline ruumiline mõju” ja „oluline keskkonnamõju” omavaheline suhestumine on mõnevõrra ebaselge. Samuti nagu ka see, miks olulise ruumilise mõjuga objektide nimekirja on sätestatud VV määruses, mitte seaduses. Ühelt poolt peaks oluline ruumiline mõju hõlmama endas ka olulist mõju keskkonnale. Teiselt poolt on mõeldamatu, et kõik KMHS §-s 6 sätestatud tegevuste jaoks ettenähtud piirkonnad/kohad oleksid reguleeritud üldplaneeringus. Eelkõige peaks üldplaneeringu kohustus rakenduma olulise keskkonnamõjuga tegevuste jaoks elluviidavatele arendusprojektidele, mis eeldavad maakasutus- ja ehitustingimuste seadmist, eriti aga kavandatavale objektile parima asukoha leidmist.

Tõepoolest, väide, et kõik olulise ruumilise mõjuga objektid, sh objektid, millest tulenev saasteainete hulk on oluline ning mille mõju ulatub suurele territooriumile, on või saavad olla ammendavalt loetletud Vabariigi Valitsuse määruses, oleks ebaadekvaatne. Kuivõrd keskkonnatingimuste määramine planeeringukohustuseta alal rajatavale keskkonnaohuallikale on võimalik KMHS alusel, siis sellise objekti asukoha määramine ei allu endiselt planeerimisseaduses sätestatud menetlusreeglitele ning vähendab oluliselt kohalike elanike õigusi objekti asukoha otsustamisel kaasa rääkida. Samuti ei ole selline otsustus vaidlustatav igapähe poolt nagu on planeering. Probleemaatilisim on olukord aladel, kus puudub ka detailplaneeringu

koostamise kohustus, ehk enamasti hajaasustusega alad, ning seega ka planeerimismenetluse läbiviimine olulise keskkonnamõjuga objekti asukoha osas kaasa rääkimiseks äärmiselt raskendatud kui mitte võimatu. Ometigi rajatakse suuremad arendusprojektid tihti peale just hajaasustusega aladele.

Eeltoodust tulenevalt nõustun, et Teie poolt tõstatatud probleem vajab adresseerimist. Samas ei ole antud situatsioonis piisavalt alust väita, et tegemist on selgelt põhiseadusvastase olukorraga, vaid pigem tekitab probleeme erinevate, kuid omavahel külgnevaid eluvaldkondi reguleerivate seaduste ühtlustamine. Probleemseid aspekte PlanS ja KMHS vahel on veel – üks neist planeerimise ja strateegilise keskkonnamõju hindamise menetluste ühildamise praktiliste ja õiguslike probleemide küsimus, mis on samuti õiguskantsleri menetluses. Viimatinimetatud asjas on mul plaanis korraldada kohtumine Keskkonnaministeeriumi, Siseministeeriumi ja Eesti Planeerijate Ühingu esindajatega, kus plaanin tõstatada ka Teie kirjas toodud probleemi.

Hindan kõrgelt valitsusväliste organisatsioonide osatähtsust Eesti elu kujundamisel ning soovin Teile edu meie ühiste huvide kaitsmisel. Loodan, et leidsite abi eelpool antud selgitustest.

Austusega

Allar Jõks