

Avalikkuse kaasamise nõuded tuumajaama rajamise otsustusprotsessis

Kärt Vaarmari, Keskkonnaõiguse Keskus

23.04.2026



K E S K
K O N N A
Õ I G U S E
K E S K U S

Sissejuhatus

Alljärgnev töö on koostatud SA Eestimaa Looduse Fondi tellimusel. Töö eesmärgiks oli kaardistada peamised õiguslikud nõuded avalikkuse kaasamiseks tuumaenergia kasutuselevõtu ja tuumajaama rajamise protsessis, lähtuvalt eelkõige Aarhusi konventsioonist ning keskkonnamõju hindamise nõuetest, ning anda üldine hinnang, kas Eesti senine otsustusprotsess vastab nendele nõuetele.

1. Kaasamise ja mõjuhindamise põhinõuded

Peamised nõuded, mis tulenevad tuumajaama rajamise otsustusprotsessile Aarhusi konventsioonist, EL keskkonnamõju hindamise (KMH) direktiivist (2011/92/EL, muudetud 2014/52/EL), keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) direktiivist (2001/42/EÜ) ja Espoo konventsioonist (piiriülene mõjuhindamine):

- **Aarhusi konventsioon:** avalikkusele peab andma (i) varajase ja tõhusa osalemise võimaluse, (ii) ligipääsu infole, (iii) tõhusa vaidlustamise võimaluse.
- **KMH direktiiv:** projektitasandi KMH peab olema tehtud enne tegevusloa (*development consent*) andmist ehk sisuliselt enne lubavat lõppotsust konkreetse projekti osas.
- **KSH direktiiv:** kui tuumaenergia arendamine/asukohapoliitika/ruumilised valikud on kujundatud **plaani või programmi** kaudu, tuleb hinnata mõjusid strateegilisel tasemel (KSH).
- **Espoo konventsioon:** kui on tõenäoline oluline piiriülene mõju, tuleb **teavitada, konsulteerida ja kaasata** mõjutatud riik ning selle avalikkus.

1.1. Aarhusi konventsioon

Aarhusi konventsioon ei näe ette otsuste tegemise kohustust ega hierarhiat, vaid reguleerib otsuste tegemise nõudeid avalikkuse kaasamise seisukohalt ning otsuste vaidlustamise võimalusi.

Varajases etapis osalemise võimalus

Art 6 lg 4 näeb ette avalikkuse osalemisvõimaluse varajases etapis, kui kõik variandid on lahtised. Konventsiooni säte ei piiritle variantide iseloomu (nt ei piiritle variante üksnes erinevate asukohtadena), mistõttu lahtised peavad olema ka põhimõttelised variandid. Kuid art 6 kohaldub konkreetsete tegevuste kavandamisele, mis on loetletud konventsiooni lisas 1 või on olulise keskkonnamõjuga (sh tuumaelektrijaama rajamine).

Tuumaenergia kasutuselevõtu üldise otsuse kaasamise nõudeid konventsioon ette ei näe, kui see otsus ei ole seotud konkreetse tegevusloaga (konv art 6) või kavaga (konv art 7, menetlusele kohalduvad art 6 nõuded). See aga ei tähenda, et enne tuumajaama rajamiseks planeeringu kehtestamist või loa andmist saaks ilma avalikkust kaasamata ära otsustada tuumajaama rajamise põhimõttelise vajalikkuse.

Aarhusi konventsiooni kontrollikomitee praktika kohaselt tähendab art 6 lg 4 nõue, et osalus peab toimuma enne seda, kui otsustaja enam sisuliselt ei saa öelda „ei“, st osaluse tulemust peab saama arvesse võtta. Pärast põhimõttelisi otsuseid peetakse kitsam „tehniline“ või „ohutuse“ üle peetav arutelu ei pruugi täita „kõik variandid on lahtised“ nõuet.

Need seisukohad nähtuvad komitee arvamustest järgmistes asjades:

- **Mochovce (Slovakkia) liin¹ – avalikkuse osalus üksnes hilises etapis (nt tegevusloa/KMH lõpuosas) ei pruugi olla piisav**, kui olulised valikud (nt kas projekt üldse ellu viia, kus, millise põhimudeliga) on juba varem ära otsustatud.
- **Borssele tuumajaama tööea pikendamine² – avalikkust ei kaasatud piisavalt** varakult, sest otsus jaama tööea pikendamise kohta oli sisuliselt “lukustatud” varasemate poliitiliste/õiguslike sammudega. Avalikkuse osalus toimus peamiselt “ohutuse”/tehniliste küsimuste raames, ent põhimõtteline küsimus “kas üldse ja kui kaua” oli eelnevalt juba sisuliselt ära lukustatud. Komitee leidis, et “ainult tuumaohutuse kaalutlustel” keeldumise võimalus ei võrdu olukorraga, kus “kõik variandid on lahtised” (otsuse p 78).

¹ ACCC/C/2009/41 (Slovakkia – Mochovce NPP): <https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2009-41/Findings/C41SKFindings.pdf>

² ACCC/C/2014/104 (Netherlands): <https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/CC-63/ece.mp.pp.c.1.2019.3.en.pdf>

Järeldused:

- Aarhuse konventsiooni kohaselt peab avalikkus olema kaasatud enne tuumajaama rajamist/toimimist lukustavat sammu – mitte alles siis, kui arutelu on võimalik vaid kitsalt tuumajaama rajamise detailsete tehniliste tingimuste üle.
- Juhul, kui põhimõttelise „kas“ otsusega pannakse kinni lahendusvariandid enne avalikkuse osalemise võimalust, võib tuumajaama rajamise otsustus osutada õigusvastaseks.

Kaebeõigus

Osalemisõiguse tõhusus sõltub mh sellest, kas avalikkusele on tagatud Aarhuse konventsioonis tulenev õigus otsust vaidlustada, juhul kui selle tegemisel on rikutud menetlusnõudeid, nt avalikkuse kaasamise nõudeid.

Art 9 lg 2 näeb ette, et art 6 alusel tehtud otsuseid peab asjast huvitatud üldsuse esindaja, kellel on põhjendatud huvi või kelle õigust on rikutud (kui see tingimus on siseriiklikult ette nähtud) **saama vaidlustada kohtus** vm sõltumatu ja erapooletu organi juures.

Eesti kehtiva õiguse kohaselt **keskkonnaühenduse põhjendatud huvi või õiguste rikkumist eeldatakse** (KeÜS § 30 lg 2).

Art 9 alusel ei saa reeglina vaidlustada seadusandlikke akte. Kontrollikomitee praktikas on leitud, et arenduse otsustamine seadusandliku aktiga ei pruugi iseenesest olla art 9 lg 2 rikkumine (Crossrail, ACCC/C/2011/61³). Küsimus on eelkõige, kas sellises protsessis on avalikkusele tagatud osalusõigus ja keskkonnateabe kättesaadavus ning kas praktikas oli olemas vähemalt mingi tõhus vaidlustuskanal.

Üldise järeldusena võib välja tuua, et õiguspärane ei ole KMH ja kaasamise nõuetest kõrvale hiilida seadusandliku akti kehtestamisega, samuti ei ole lubatav selliste aktide puhul kaebeõiguse täielik nullimine. Kui tuumajaama rajamise põhimõtteline otsus on varasemas etapis tehtud nii, et see on võtnud ära varase osalemise võimaluse ning vaidlustamisvõimaluse (nt seadusandliku aktiga), võib kohus KÕKi hinnangul seetõttu lugeda lubatavaks „kas“ küsimuse vaidlustamise ka hilisemas faasis, näiteks planeerimismenetluses või loamenetluses.

³ https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2011.61_united-kingdom; lisaks artikkel juhtumi kohta: <https://www.landmarkchambers.co.uk/news-and-cases/cases/aarhus-compliance-committee-issues-draft-findings-in-crossrail-communication>

Kokkuvõttes tuleneb Aarhusi konventsioonist nõue, et põhimõttelist tuumajaama Eestisse rajamise siduvat otsustust (nn “kas” otsustus) ei ole lubatav teha ilma, et avalikkus oleks saanud selle otsuse tegemises tõhusalt osaleda (ja et oleks tagatud kaebeõigus).

Seetõttu ei ole KÕKi hinnangul lubatav edasist protsessi siduvate/lukustavate otsustuste tegemine etapis või menetluses, milles avalikkusel puuduvad tõhusad osalusvõimalused.

1.2. KMH/KSH

KMH direktiiv reguleerib keskkonnamõju hindamist konkreetsete projektide puhul, sh tuumaelektrijaamade või -reaktorid (direktiivi I lisa p 2b). KMH tuleb läbi viia ja avalikkus kaasata enne, kui pädev asutus annab projektile tegevusloa (*development consent*).

KSH direktiiv reguleerib kavade ja programmide mõju hindamist. KSH direktiiv ei kohusta liikmesriike kavasad koostama, vaid loetleb tegevusvaldkonnad, milles kavade või programmide puhul tuleb läbi viia KSH ning kaasata avalikkus.

Olulisi seisukohti kohtupraktikast:

- Euroopa Kohus asjas [C-411/17 Inter-Environnement Wallonie](#) -- tuumajaama tööea pikendamise otsusele peab eelnema KMH (ja avalikkuse kaasamine), isegi kui siseriiklikus seaduses on sätestatud, et KMH ei ole kohustuslik.
- [EFTA kohtu 21.05.25 otsus asjas E-18/24](#): EL KMH direktiivi kohane mõjuhindamine ja avalikkuse kaasamine tuleb läbi viia võimalikult varases etapis, kindlasti aga peab avalikkusele jääma võimalus osaleda etapis, mis on viimane koht otsustusprotsessis, mis määrab ära tulevase tegevuse mõju. Hilisemates etappides ei ole avalikkusel võimalik oma vaateid ja muresid tõhusalt avaldada (vt otsuse p 75-77).

Eriti EFTA kohtu otsus kinnitab, et avalikkuse osalemisvõimalus peab olema tagatud sellises etapis, kus osalemine saab lõppotsust veel realselt mõjutada.

1.3. Piiriülene mõjuhindamine

Espoo konventsioon kohustab riike hindama kavandatava tegevuse piiriülest keskkonnamõju, kui tegevusel võib olla oluline mõju teisele riigile. Konventsioon kohaldub tuumajõujaamade jm tuumareaktorite rajamisele (konventsiooni I lisa, p 2).

Põhinõuded:

- Mõjutatavat riiki tuleb teavitada varakult.
- Tagada mõjutatava riigi ametiasutuste ja avalikkuse osalemine menetluses.
- Arvestada saadud seisukohti otsuse tegemisel.

EL tasandil tulenevad piiriülese mõjuhindamise nõuded ka **KMH direktiivist**, mis integreerib Espoo ja Aarhushi põhimõtted ELi õigusesse ning nõuab tuumajaamade puhul kohustuslikku KMH-d koos avalikkuse kaasamisega.

Nii Espoo konventsioonis kui KMH direktiivis on „kavandatud tegevuse“ all silmas peetud konkreetseid projekte, mis vajavad tegevusloa andmise otsustust. Nt laieneb Espoo konventsioon konkreetsetl tuumajaama rajamisele, aga mitte nt tuumaenergia kasutuselevõtu üldist laadi otsustusele.

Espoo konventsioonile 2003. a lisatud **KSH protokoll**⁴ näeb lisaks ette piiriülese mõju hindamise strateegiliste kavade puhul. Protokoll sätestab põhinõuded kavade KSH läbiviimisele ning ühtlasi piiriülese konsulteerimise kohustuse (Art 10). Kui riik otsustaks tuumaenergia kasutuselevõtu vastavat laadi kavaga, võib KSH protokollist tuleneda kohustus sel teemal naaberriikide ja nende avalikkusega konsulteerida.

Kas ja kuivõrd KSH protokoll nõudeid on praktikas tuumaprogrammide puhul rakendatud, on eraldi analüüsi küsimus. Ühes 2014. a analüüsis⁵ on Poola tuumaprogrammi näitel tehtud järeldus, et kuigi KSH protokoll nõuab strateegilist keskkonnamõju hindamist tuumaenergia programmide puhul, ei ole seda praktikas järjekindlalt rakendatud ning põhimõttelised otsused tehakse sageli enne, kui keskkonnamõjusid ja alternatiive sisuliselt hinnatakse ning avalikkusele osalemise võimalus antakse. Seetõttu käsitletakse ka piiriüleseid mõjusid sageli alles hilises etapis.

2. Teiste riikide lahendused

Soome:

- Tuumaenergia kasutuselevõtt on reguleeritud eraldi õigusaktidega, ingl k Nuclear Energy Act (990/1987) ning the Nuclear Energy Decree (161/1988).⁶ Nendega on tehtud ka põhimõtteline poliitiline otsus tuumaenergia kasutuselevõtuks.
- Iga uue tuumajaama rajamise eelduseks on valitsuse põhimõtteline otsus (*decision-in-principle*).⁷ Enne selle otsuse tegemist tuleb läbi viia KMH, kuid valitsuse otsuse vaidlustamise võimalused võivad olla piiratud.

⁴ Eesti ratifitseeris selle 2010. aastal: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13270997>. Ametlik tekst EL Teatajas: <https://eur-lex.europa.eu/eli/prot/2008/871/oj/eng>

⁵

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/mop6/presentations/Espoo_and_nuclear_energy_brochure_2014.pdf

⁶ <https://tem.fi/en/nuclear-energy-legislation>

⁷ <https://tem.fi/en/nuclear-energy-licence-procedure>

- Varasemates analüüsid on välja toodud, et avalikkuse kaasamine on formaalselt ulatuslik ja mitmeetapiline, kuid praktikas on see tugevalt arendaja kontrolli all ning ei pruugi olla “sisuline” osalus.⁸

Rootsi:

- Tuumajaama rajamiseks on erinevad tingimused keskkonnaseadustikus (*Miljöbalken/Environmental Code*) ja tuumaseaduses (*Nuclear Activities Act*). Tuumajaama rajamiseks on vajalik KOV nõusolek, kelle territooriumile jaam tuleb.
- Aastatel 2024-2025 on tehtud ja kavandatud õigusaktides muudatusi, et võimaldada suuremal hulgal tuumajaamade rajamist. Mh on plaanis lubada tuumajaamade rajamist rannikualadel, mis keskkonnaseadustiku järgi on seni ilmselt olnud keelatud (vt valitsuse [10.01.25 pressiteadet](#)).⁹
- Kokkuvõttes: Rootsis on põhimõtteline otsus tuumaenergia kasutuselevõtuks ammu tehtud, õigusaktidest tulenevad ruumilised piirangud tuumajaamade rajamiseks, kuid neid on viimastel aastatel leevendatud ja plaanis veelgi leevendada.

Nii Soome kui Rootsi on tuumaenergia põhimõttelise kasutuselevõtu jaoks juba seadusandliku raamistiku kehtestanud, mistõttu nad on Eestist põhimõtteliselt erinevas olukorras. Kuidas näiteks IAEA raamistikus või Espoo konventsiooni KSH protokolliga kohaselt peaks käima põhimõttelise tuumaprogrammi sisseseadmine riigis, kus varem tuumaenergiat kasutusel ei ole olnud, vajaks eraldi analüüsi.

3. Eesti otsustusprotsess

3.1. Tuumaenergia kasutuselevõtu raamistik

KliMi [tuumaprogrammi veebilehel](#) on info, et Eesti toimib tuumaenergia kasutuselevõtul vastavalt **Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (IAEA) raamistikule**, läbides ja olles läbinud järgmised etapid:

- *1. etapp: Teadmispõhise otsuse tegemise ettevalmistamine: riik hindab tuumaenergia kasutuselevõtu võimalikkust, vajalikkust ja mõjusid. Eesti läbis etapi 2021-2023¹⁰.*

⁸ Strauss, H. Involving the Finnish public in nuclear facility licensing. 2010. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1943815X.2010.506486>

⁹ Taustainfoks veel: [Vattenfalli ametlikku konsultatsioonidokument](#) uue tuumajaama rajamiseks (2025) ning [USA Kongressi ülevaade Rootsi regulatsioonist](#) pärast 2024. a muudatusi.

¹⁰ Ilmselt on silmas peetud tuumaenergia töögrupi tööd ja raporteid.

- 2. etapp: Ettevalmistused lepingu sõlmimiseks ja ehituseks: luuakse vajalikud õiguslikud, institutsionaalsed ja tehnilised struktuurid. Eesti alustas etapiga juuni 2024.
- 3. etapp: Esimese jaama rakendamine ja töölepanek.

Eestis seni vastu võetud otsused või algatatud protsessid

- Tuumaenergia töögrupi loomine ning tuumaenergeetika kasutuselevõtu hindamine (2023-2024);
- Riigikogu 12.06.2024. a otsus tuumaenergia Eestis kasutuselevõtu toetamise kohta;
- Tuumaenergia juhtrühma ja õigusloome töörühma loomine (2025-2026);
- Valitsuskoalitsiooni kokkulepe 2025-2027;
- Tuumaenergeetika ja -ohutuse seaduse (TEOS) eelnõu;
- Tuumajaama rajamise eriplaneeringu menetlus.

Selles, mida Eesti otsustusprotsessis loetakse „kas“ otsuseks ning mis etapis see otsus tehakse, on äärmiselt suur ebaselgus. Erinevates sõnavõttudes või materjalides on nähtud seda erinevalt. Nagu nähtub KliM kodulehel olevast infost, on valitsuse arvates Eesti „läbinud“ tuumaenergia kasutuselevõtu otsustamise etapi ning järgmiseks etapiks on juba tuumajaama ehitamise ettevalmistused. See jätab lahtiseks küsimuse, kas tuumajaama rajamise protsessis on avalikkusel veel võimalik tõstatada „kas“ küsimus - ehk kas Eestile on tuumajaama vaja, st kas tuumajaama rajamiseks on olemas nii ülekaalukas huvi, mis kaalub üles selle rajamise ja käitlemisega kaasnevad tervikmõjud.

Alljärgnevalt on käsitletud erinevaid otsustusprotsessi etappe ning nende võimalikku tähendust.

Tuumaenergia töögrupp loodi 2022. aastal ning selle töö päädis lõpparuandega „Tuumaenergia kasutuselevõtu võimalused Eestis“:

- [Vahearuanne](#) (2022)
- [Lõpparuanne](#) (2023)

Riigikogu 2024. aasta 12. juuni otsus „Tuumaenergia Eestis kasutuselevõtu toetamine“¹¹ näeb ette:

- Toetada Eestis tuumaenergia kasutuselevõtu ettevalmistamist ning selle jaoks sobiva õigusraamistiku loomist.

¹¹ Eelnõu menetlusega seotud dokumendid Riigikogu kodulehel: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/43edf9d0-6b58-42e5-a609-50821f08b833/riigikogu-otsus-tuumenergia-eestis-kasutuselevotu-toetamine/>

- Energiamaajanduse arengukavas aastani 2035 käsitleda tuumajaama rajamisega kaasnevaid mõjusid, et tagada energia varustuskindlus kliimaneutraalsele energiatootmisele üleminekul.
- Õigusraamistiku loomisel tagada, et riikliku julgeoleku, rahastamise ja omandivormiga seotud riske on põhjalikult hinnatud.

Õiguslik tähendus: Riigikogu otsusega ei ole määravalt ära otsustatud Eestis tuumaenergia kasutuselevõtt, samuti ei ole saa see vastuvõetud sõnastuses olla siduvaks otsuseks tuumajaama rajamise kohta.

Seda kinnitab mh Riigikogu õigus- ja analüüsiosakonna 2024. a maikuu tehtud analüüs¹², milles leitakse, et:

- Eelnõus esitatud Riigikogu otsusel ei ole õiguslikult siduvat toimet, vaid selle kaudu väljendab Riigikogu kui rahvaesindusorgan oma poliitilist heakskiitu Eestis tuumaenergia kasutuselevõtu ettevalmistamiseks vajalikeks tegevusteks.
- Eelnõus väljendatakse Riigikogu toetust tuumaenergia kasutuselevõtu ettevalmistamiseks tuumaenergia tööühma lõpparuandes nimetatud tuumaenergia programmist kitsamas ulatuses. Eelnõus ja selle seletuskirjas avaldatakse Riigikogu toetust asjakohase õigusraamistiku väljatöötamiseks, regulaatori loomiseks ja valdkondliku pädevuse arendamiseks. Tuumajaama rajamist puudutava planeerimisprotsessi algatamist, sobiva tehnoloogia ning arendaja valikut eelnõu ei puuduta. Sellest võib järeldada, et eelnõu esitajate – vähemasti esialgne – poliitiline tahe tuumaenergia kasutuselevõtiga seotud tegevuste toetamiseks on tuumaenergia tööühma lõpparuandes märgitud tuumaenergia programmist kitsapiirilisem.

Eraldi küsimus on, kas Riigikogu otsust loetakse [kiirgusseaduse](#) §-s 79 või [elektrituruseaduse](#) § 22 lõikes 3 nimetatud otsuseks.

- KiS § 79: *Kiirgustegevusluba uue tuumakäitise käitamiseks saab taotleda pärast seda, kui Riigikogu on vastu võtnud tuumakäitise kasutuselevõtu otsuse.*
- ELTS § 22 lg 3: *Tuumaenergiat kasutava tootmiseseadme abil võib elektrienergiat toota Riigikogu otsuse alusel.*

Sõnastuslikult ei vasta Riigikogu 2024. a otsus kummagi sätte kriteeriumidele. Tegemist ei ole „tuumakäitise kasutuselevõtu otsusega“, samuti ei viita Riigikogu otsus, et selle alusel võiks tuumaenergiat kasutava tootmiseseadme abil elektrienergiat toota.

¹² <https://www.riigikogu.ee/download/e61f01df-e3b3-454f-a23e-18194939993e>

TEOS eelnõu kohaselt tunnistatakse KiS § 79 kehtetuks, kuid ELTS § 22 lg-t 3 eelnõus ei puudutata.

Vabariigi Valitsuse koalitsioonilepingu 2025-2027 tuumaenergia punktid¹³:

- 15. Võimaldame tuumaenergeetika kasutuselevõttu nii elektri- kui soojusenergia tootmiseks.
- 125. Tuumajaama võimaliku asukoha valikuks ja ehitamise peamiste tingimuste paika panemiseks algatame tuumajaama riikliku eriplaneeringu. Tähtaeg II kvartal 2025.
- 126. Koostame ja võtame vastu tuumaenergia ja -ohutuse seaduse eelnõu. Tähtaeg II kvartal 2026.
- 127. Valmistame ette tuumaregulaatori loomise, mis alustab tegevust 1. jaanuaril 2027. aastal. Tähtaeg III kvartal 2026.

Õiguslik tähendus: valitsuse koalitsioonilepingul puudub õiguslik tähendus, tegemist on poliitilise programmiga. Koalitsioonileppe koostamisse ei kaasata avalikkust ning selle koostamisel ei viida läbi mõjuhinnangut, lepest ei tulene õiguslikult siduvaid tagajärgi.

Energiamajanduse arengukavas (ENMAK 2035)¹⁴ on tuumaenergeetika sees võimaliku, tingimusliku variandina: “Pärast aastat 2035 võib energiaallikana lisanduda tuumaenergia juhul, kui täidetud on vastavad ohutus-, keskkonnakaitselised jm nõuded ning toodetav elekter on kodutarbijatele taskukohase ja äritarbijatele konkurentsivõimelise hinnaga.”

Õiguslik tähendus: ENMAKis ei ole sisuliselt kaalutud tuumaenergia kasutuselevõtu vajadust, vaid on lükatud selle otsustamine edasi.

Riigikogu menetluses oleva [tuumaenergia ja -ohutuse seaduse eelnõu \(856 SE\)](#):

- Eesmärgiks on kehtestada kogu tuumkütusetsükli kattev regulatsioon ning luua selleks uus loa- ja järelevalvesüsteem.
- Eelnõu katab kogu tuumajaama elukaare, kuid mitte sellele eelnevat otsustusprotsessi, sh ruumilist planeerimist. Ruumiline planeerimine toimub PlanS kohaselt.
- Eelnõu seletuskiri viitab põhimõttelise otsusena Riigikogu 12.06.24 otsusele.

¹³ <https://kliimaministerium.ee/eesti-tuumaenergia-programm>

¹⁴ vastu võetud 2026.a. jaanuaris

- Eelnõu seletuskirjas on lisaks esitatud analüüs eelnõu vastavusest Aarhusi konventsioonile.¹⁵ Seletuskirjas selgitatakse, et TEOSe süsteemis tehakse tuumajaama rajamist või laiendamist puudutav põhiotsus planeerimismenetluses. Selle otsuse tegemist TEOS ei reguleeri. Seetõttu jõutakse järeldusele, et TEOSe lahendus on kooskõlas Århusi konventsiooniga: „Avalikkuse osalemine on tagatud nendes menetlustes, kus tehakse tuumajaama rajamise, laiendamise või lõpetamise põhimõttelised otsused.“
- KliM [on selgitanud](#), et eelnõu eesmärk ei ole kohene tuumajaama ehitus, vaid riikliku regulatiivse võimekuse loomine. See annab kindlad reeglid ja ohutusnõuded, mis peavad olema täidetud enne, kui Eestisse on võimalik tuumajaama rajada (hinnanguliselt perioodil 2035+).

Õiguslik tähendus: Eelnõu materjalidest on ebaselge, millal ja millises etapis tehakse “kas” otsustus tuumajaama rajamise vajalikkuse kohta – kas see on eelnõu koostajate arvates juba hõlmatud Riigikogu 2024. a otsusega või seisab veel ees. Eelnõu vajaks selles küsimuses kindlasti suuremat selgust.

Praegune lahendus, kus avalikkuse kaasamine toimub läbi eriplaneeringu, mida TEOS üldse ei puuduta, võib lükata avalikkuse eemale põhimõttelistest tuumaenergia kasutuselevõtuga seotud küsimustest ja vähendada õigusvastaselt avalikkuse osalemise võimalusi planeerimismenetluses. Kuna PlanS nõuded on üldised, ei ole ka neist võimalik selgelt välja lugeda näiteks tuumajaama asukohavaliku otsuse kui vaheetapi tähendust ja siduvust. Kaaluda võiks TEOSes tuumajaama planeeringu nõuete täpsustamist või vähemalt nende õigusliku tähenduse selgitamist seletuskirjas.

Vabariigi Valitsuse 22.05.2025 algatatud [riigi eriplaneering](#) 600 MW tuumaelektrijaamale asukoha leidmiseks:

- Eriplaneeringu algatamise dokumentidest nähtub, et planeeringus on võetud ülesandeks leida tuumajaamale sobiv asukoht; põhimõttelist „kas“ küsimust ei ole plaanis hinnata.

Õiguslik tähendus vajaks selgitamist. Kui eriplaneering on esimene etapp, milles avalikkus saab osaleda, peab Aarhusi konventsioonist tulenevalt seal olema võimalik tõstatada küsimus tuumajaama vajalikkusest ja põhjendatusest.

Mh peab eriplaneeringu kehtestamise otsustamisel järgima KeÜS §-s 10 sätestatud vältimispõhimõtet: 1) keskkonnaohtu tuleb vältida; 2) keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut tuleb taluda üksnes juhul, kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ja keskkonnaohtu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks

¹⁵ Seletuskirja lk 80.

on võetud vajalikud meetmed. Avalikkus peab seetõttu saama kaasa rääkida ka küsimustes, kas tuumajaama rajamine on vajalik ülekaaluka huvi tõttu ning kas puudub alternatiiv.

4. Järeldused

- 1. Eesti tuumaenergia otsustusprotsessis puudub selgus, millises etapis ja millise õigusliku toimega tehakse tuumajaama rajamise „kas“ otsus.**
Erinevates dokumentides ja sõnavõttudes käsitletakse seda otsust vastuoluliselt – kord juba tehtuna (nt IAEA etapi käsitus), kord tulevikus tehtavana (nt planeerimismenetluses). Selline ebaselgus raskendab nii menetlusnõuete järgimist kui ka avalikkuse õiguste tagamist.
- 2. Riigikogu 12.06.2024 otsus ei ole käsitatav tuumajaama rajamise siduva „kas“ otsusena.**
Otsuse sõnastus ja sellele antud õiguslik hinnang kinnitavad, et tegemist on poliitilise toetusega ettevalmistavatele tegevustele, mitte sisulise otsustusega tuumaenergia kasutuselevõtu või konkreetse tuumajaama rajamise kohta.
- 3. Kehtiv ega kavandatav õigusraamistik ei määra selgesõnaliselt menetlust, milles tehakse tuumajaama rajamise põhimõtteline otsus.**
TEOS ei reguleeri eelnevat otsustusprotsessi ning eeldab, et põhiotsus tehakse planeerimismenetluses. Samas ei tulene planeerimisseadusest selgelt, millise sisuga ja õigusliku siduvusega „kas“ otsus seal tehakse.
- 4. Praegune lahendus tekitab riski, et põhimõtteline otsus tuumajaama rajamise kohta kujuneb faktiliselt enne, kui avalikkusel on olnud võimalus selles tõhusalt osaleda.**
Kui poliitilised või institutsionaalsed sammud (nt riiklik programm, õigusloome, eriplaneeringu algatamine) loovad olukorra, kus otsustaja ei saa enam sisuliselt „ei“ öelda, võib hilisem kaasamine piirduda üksnes tehniliste küsimustega.
- 5. Selline olukord ei ole kooskõlas Aarhushi konventsioonist tuleneva nõudega tagada avalikkuse osalemine etapis, kus kõik variandid on veel lahtised.**
Avalikkuse kaasamine peab toimuma enne otsustuse „lukustumist“. Hilisem osalemine, mis keskendub üksnes asukoha või tehniliste tingimuste valikule, ei pruugi olla piisav.
- 6. Eriplaneeringu menetlus on esimene etapp, kus avalikkusel on tegelik osalemisvõimalus, mistõttu peab selles menetluses olema võimalik tõstatada ka tuumajaama rajamise vajalikkuse küsimus.**

See tuleneb nii Aarhuse konventsioonist kui ka KeÜS § 10 vältimispõhimõttest, mille kohaselt tuleb hinnata alternatiivide puudumist ja ülekaalukat avalikku huvi.

7. **Kui „kas“ küsimust ei loeta eriplaneeringu menetluses lubatavaks, tekib oluline õigusvastasuse risk.**

Sellisel juhul võib olla rikutud nii avalikkuse osalemisõigust kui ka keskkonnaõiguse põhimõtteid, mis võib omakorda viia hilisemate otsuste vaidlustamiseni.

8. **Seda riski oleks võimalik maandada** sellega, et TEOSe eelnõus öeldakse selgelt välja, et eelnõu ei kujuta endast siduvat otsustust tuumajaama rajamise vajaduse ega võimalikkuse kohta ning need küsimused lahendatakse menetluses, milles avalikkusel on võimalik tõhusalt kaasa rääkida (täpsustades ühtlasi, millises menetluses).