



KLIIMAMINISTEERIUM

Ivari Rannama
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium

Teie 14.10.2025 nr 13-5/3552-1

Meie 30.10.2025 nr 1-5/25/4503-4

Ettepanekud planeeringute koostamisel koostöö
tegemise korra muutmiseks

Austatud Ivari Rannama

Palusite ettepanekuid kehtiva Vabariigi Valitsuse 17.12.2015 määruse nr 133 „Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused“ muutmiseks.

Kliimaministeeriumi ja haldusala poolt esitame järgmised tähelepanekud:

1. PlanS § 2 lg 3 kohaselt planeeringu koostamise käigus läbiviidavale keskkonnamõju strateegilisele hindamisele (KSH) kohaldatakse planeerimisseadusest tulenevaid menetlusnõudeid. Nõuded keskkonnamõju strateegilise hindamise programmi ja aruande sisule ning muudele tingimustele tulenevad keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusest (KeHJS). Sellest tulenevalt KSH aruandele arvamuse küsimine toimub PlanS mitte KeHJS alusel. Määrusega „Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused“ on reguleeritud, milliste asutustega millistel juhtudel tuleb planeeringu koostamisel teha koostööd ja planeering kooskõlastada. Meie hinnangul on asutused (v.a Kliimaministeerium) määratud eelkõige planeeringulistest vajadustest lähtudes. Võib esineda aga olukordi, kus planeeringulisest aspektist ei ole määruse kohaselt mõne asutuse kaasamine vajalik, kuid KSH kontekstis ehk kavandatava tegevuse mõjude hindamise seisukohalt oleks kaasamine siiski asjakohane. Kuna sellised juhud ei ole praegu reguleeritud, võib juhtuda, et asutus jääb kaasamata. Määrusesse nr 133 oleks mõistlik täpsustusena lisada (nt §-i 2), et kui planeeringu koostamisel tuleb teha KSH, siis tuleb teha koostööd nii planeeringu kui KSH koostamisel ning kooskõlastatakse nii planeering kui KSH aruanne (vt PlanS-s kooskõlastamist puudutavaid sätteid erinevate planeeringuliikide juures). Planeeringuid ja nende KSH-sid ei saa protsessina lahutada ning koostöö tegemise ja kooskõlastamise pädevused peavad hõlmama mõlemat.
2. Palume määruse uuendamise käigus hinnata, kas võib ette tulla olukordi, kus kavandatava tegevuse mõjudest tulenevalt oleks vaja mõnda asutust täiendavalt kaasata, ning kaaluda võimalust küsida arvamust asutustelt ka KSH kontekstis, et tagada nende osalemine juhtudel, kus mõju ulatus seda eeldab.

3. Teeme ka ettepaneku muuta määruse nr 133 § 3 punkti 2 ja sõnastada see järgnevalt:
„2) Keskkonnaametiga, kui planeeringu koostamise käigus viiakse läbi keskkonnamõju strateegiline hindamine, samuti kui planeeringualal asub kaitseala, hoiuala, püsielupaik, kaitstava looduse üksikobjekt või selle kaitsevöönd, ehituskeeluvöönd või ala, mille suhtes on Kliimaministeerium algatanud kaitseala, hoiuala, püsielupaiga või kaitstava looduse üksikobjekti kaitse alla võtmise menetluse;“.

Palume sellise sõnastusettepanekuga täpsustada kooskõlastamise kohustust selliselt, et kooskõlastamine on kohustuslik juhul, kui planeeringu koostamise käigus viiakse läbi KSH. See vastab PlanSi sõnastusele ning tagab parema õigusselguse. Sõnastuse muutmine võimaldab näiteks üheselt aru saada, et kooskõlastamise kohustuse alla ei kuulu olukorrad, kus tuleb anda KSH eelhindang, kuid KSH-d ei algatata. Lisaks jätab pakutud sõnastus välja kehtiva määruse nr 133 § 3 p-s 2 toodud viite sama paragrahvi p-le 3, kus on sätestatud, et teatud juhtudel on Kliimaministeeriumi asemel koostöö tegijaks valdkonna eest vastutava ministri volitatud asutus. Juhime tähelepanu, et KSH direktiivi 2 art 6 näeb ette keskkonnamõjudega konsulteerimise kohustuse kava või programmi eelnõu ja KSH aruande koostamisel. Seega, keskkonnamõjud tuleb KSH direktiivis sätestatud juhul protsessi alati kaasata ning valdkonna eest vastutava ministri volitatud asutus seda meie hinnangul täiel määral ei kata. Tavapärastelt, kui planeeringu koostamisel tuleb teha KSH, siis Keskkonnaametiga tehakse koostööd määruse nr 113 § 3 p 2 või § 2 lg 3 alusel, sh eesmärgiga võimalusel kasutada KSH aruannet ka sama projekti tegevusloa menetluses.

Sõnastusettepanekuga palume lisada ka viide ehituskeeluvööndile (EKV). EKV-sse jääva planeeringu kooskõlastamise nõue Keskkonnaametiga lisaks sisuliselt vaid detailplaneeringute (DP) kooskõlastamise kohustuse, kuna KSH kohustusega üld- ning eriplaneeringud peab juba praegu üldjuhul Keskkonnaametiga kooskõlastama. Kui vastu võetud DP alusel tuleks taotleda EKV vähendamist, küsivad paljud kohalikud omavalitsused juba praegu Keskkonnaameti arvamust DP algatamisel ja esitavad planeeringu ka enne vastu võtmist kooskõlastamiseks, kuigi Keskkonnaamet saab DP-dele anda vaid arvamuse/seisukoha. Lisaks küsitakse sageli Keskkonnaameti seisukohta ka neile EKV-d hõlmavatele planeeringutele ja ehitusteatistele ning ehituslubadele, mille puhul ei ole eelduslikult vaja ehituskeeluvööndit vähendada ega Keskkonnaameti kaasata. Selliste planeeringute ja ehitusõigust andvate dokumentide eelnõude läbivaatusel tuvastab Keskkonnaamet praegu sageli vääraid tõlgendusi või eksimusi EKV ulatuse määramisel ja ehitamise erandite sisustamisel. Looduskaitseaduse (LKS) § 38 lg 5 nimetab mitmeid erandeid, millal ehitamine ehituskeeluvööndis on lubatud kehtestatud planeeringute alusel. Planeeringu koostamisel hinnatakse küll vajadusel olulist keskkonnamõju, kuid mõju ranna või kalda kaitse eesmärkidele LKS § 34 mõistes võib jääda hindamata ning LKS § 38 lg-s 5 loetletud ehitiste ehitamist võidakse pidada lubatavaks üksnes seetõttu, et ehitis on kantud planeeringujoonisele. EKV-d sisaldava planeeringu kooskõlastamise kohustuse seadmine võimaldab Keskkonnaametil senisest paremini tagada planeeringuga kavandatud tegevuste vastavust ranna ja kalda kaitse eesmärkidele ning vältida olukordi, kus EKV ulatust või LKS § 38 lõike 5 erandeid tõlgendatakse planeeringu koostamisel väärt. Kooskõlastamine ja sellest lähtuv planeeringute korrigeerimine lihtsustab ka vastu võetud planeeringute alusel EKV vähendamise kaalumist.

Kui võimalikke väärtõlgendustest tingitud rikkumisi saab kooskõlastuste andmisel ennetada, väheneb eelduslikult ka kooskõlastamisel perspektiivituks hinnatud EKV vähendamise taotluste hulk ja kahaneb keskkonnarikkumise menetluste arv. Samuti võib DP-de kooskõlastamine ennetada hilisemat soovi ehitusteatistele või ehituslubadele seisukohti küsida, sest tegevuse õiguspärasuse hinnang on saadud juba DP kooskõlastamisel.

Ülaltoodud ettepanekuga arvestamisel leiame, et määruse § 3 punktist 3 (Kliimaministeerium) tuleks välja võtta tekstiosa „olemasoleva tiheasustusalala laiendamist ranna või kalda piiranguvööndis“, kuna mõlema asutuse (Keskkonnaamet ja Kliimaministeerium) kaasamine menetlusse ei oleks otstarbekas.

Lisaks juhime tähelepanu, et Riigikogu menetluses oleva looduskaitseseaduse, jahiseaduse ja riigivaraseaduse eelnõu (612 SE) kohaselt kavandatakse anda väljaspool kaitstavat ala tiheasustusalal EKV vähendamise üle otsustamine kohalikule omavalitsusele, et suurendada nende autonoomiat kohaliku elu korraldamisel. Juhul kui vastav muudatus peaks seadusena jõustuma, tuleks Keskkonnaametiga kooskõlastada ainult need planeeringud, kus EKV vähendamise otsustuspädevust ei ole kohalikule omavalitsusele üle antud. Viidatud eelnõuga kavandatakse lisada LKS-i ka sätted tagamaks hüvitus- ja leevendusala kaitse enne, kui need saavad oma lõpliku staatuse ja/või kaitse. Sellega seoses võib olla vajalik lisada määruse nr 133 § 2 punktile 3 Keskkonnaametiga eelnõu kooskõlastamise kohustusena ka hüvitus- (ja leevendus)alaga seotud planeering. Looduskeskkonnale avalduva negatiivse mõju hüvitamise vajadus võib tuleneda näiteks nn Natura erandi rakendamisest (keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 45 lg 4), taastuvenergeetika arendamisest (energiamajanduse korralduse seaduse (EnKS) § 32¹⁴) või muul riigile vajalikul põhjusel. Hüvitus- ja leevendusalasid hõlmavate planeeringute kooskõlastamine Keskkonnaametiga tagab, et planeeringutes teadmatusest ei nähtaks ette tegevusi, mis võiksid teistes protsessides kavandatud hüvitus- ja leevendusmeetmete tõhusust pärssida või kahjustada ellu viidud hüvitus- ja leevendusmeetmete abil loodud või parendatud loodusväärtusi. Hüvitus- ja leevendusala osas on regulatsioon sarnane projekteeritavate kaitstavate aladega (LKS § 8 lg 6), mille osas on kehtivas määruks Keskkonnaametiga kooskõlastamise kohustus. Ehkki hüvitus- ja leevendusalasid sisaldavate planeeringute kooskõlastamine on põhimõtteliselt võimalik ka määruse nr 133 § 2 lg 3 alusel, on siiski põhjendatud, et kooskõlastamise kohustus viidatud määruks üheselt sätestataks. Juhul kui hüvitus- ja leevendusala LKS-is ja Eesti looduse infosüsteemis diferentseeritakse (st eristatakse hüvitusala ja leevendusala), on eelistatav lahendus, kus hüvitusala lisataks määruse nr 133 § 3 p 2 loetellu, leevendusala jääksid määruse § 2 lg 3 rakendusala. Palume määruse nr 133 kaasajastamisel eelnõuga 612 SE kavandatavate muudatustega arvestada ja vajadusel meie poolt pakutud § 3 punkti 2 sõnastust asjakohaselt korrigeerida.

4. Teeme ettepaneku täiendada määruse § 3 punkti 3 nii, et KliM oleks kaasatud ka juhul, kui
 - a. planeeringu elluviimisega võivad kaasneda metsaseadusest erinevad piirangud majandusmetsa majandamisele;
 - b. planeering mõjutab erinevate liikumisviiside tasakaalu, ühistranspordi toimivust või aktiivsete liikumisviiside (nt jalgsi ja jalgrattaga liikumine, mikromobiilsus) tingimusi. Selline täpsustus aitaks tagada, et kooskõlastamise käigus hinnataks planeeringuid terviklikult laiemas liikuvuse korralduse ja kliimaeesmärkide kontekstis. Kliimaministeeriumi ja Transpordiameti kaasamine varases etapis võimaldab paremini siduda kohalikke planeeringulahendusi riiklike ja maakondlike transpordi- ning liikuvuse arengusuundadega.
5. Seoses merevaldkonnaga märgime, et kehtiva määruse § 3 punkti 7 (Muinsuskaitseamet) võiks lisada ka veealused mälestised, kuna neid käsitleb muinsuskaitseaduse § 12 eraldi (kui laevavrakke ei loeta just kinnismälestisteks, mis on kehtivas määruks kaetud). Samuti tuleks planeeringuprotsessis tagada veealuse kultuuripärandi kaitse vastavalt muinsuskaitseaduse §-le 32.
6. Määruse § 3 punkti 14 (Transpordiamet) kohta märgime järgmist:
 - a. tekstiosa „planeeringuga kavandatakse tegevusi riigitee kaitsevööndis“ tuleks asendada tekstiga: „planeeringuga kavandatakse tegevusi riigitee kaitsevööndis, projekteeritava riigitee kaitsevööndis, eriplaneeringu kohases riigitee trassikoridoris või riigihuvi koridoris“. Täiendusena pakutud kitsendusala sisalduvad valdavalt kõrgema tasandi planeeringutes või planeeringute alusel koostatavates teeprojektides, mille puhul teeomaniku kaasamine on samaväärselt oluline riigitee kaitsevööndiga.
 - b. tekstiosa „planeeringu elluviimisel tõuseb oluliselt piirkonna liikluskorrumus“ tuleks täpsustada: „planeeringu elluviimisel tõuseb oluliselt piirkonna inimeste ja/ või kaupade

transpordinõudlus või kui sademevee eesvooluna kavatsetakse kasutada riigitee kuivendusrajatisi“. Liikluskoormusega iseloomustatakse eelkõige liiklemisel tekkivaid (vertikaalseid ja horisontaalseid, staatilisi ja dünaamilisi) jõude. Transpordinõudlus on planeeringute seisukohalt olulisem ja tihti mõjutab nii ruumilist kui tehnilist lahendust. Sademevee juhtimine riigitee kuivendusrajatistesse on määruises üldse käsitlemata, ehkki tee püsivus sõltub kõige enam muldkeha soodsast niiskuserežiimist ning riigitee truupide läbilaskevõime on piiratud. Sademevee juhtimist riigitee kuivendusrajatistesse on planeeringu koostamise korraldajal suhteliselt lihtne prognoosida ning kaasamise vajadus tuleneb vajadusest tagada riigitee kuivendusrajatiste läbilaskevõime planeeringu elluviimisel.

- c. Leiame, et tekstiosa „mis võib põhjustada maanteel liiklejatele visuaalseid häiringuid“ ei ole enam aja- ega asjakohane. Meile teadaolevalt pole planeeringu koostamise korraldajad kordagi kaasanud Transpordiametit kitsalt kõnealuse tingimuse alusel. Esiteks on visuaalne häiring pigem subjektiivne ja planeeringu koostamise algfaasides raskesti prognoositav mõju. Teiseks leidub üldjuhul samaaegselt selgemaid ja kaalukamaid funktsionaalseid seoseid (nt visuaalseid häiringuid põhjustavale ärimaale juurdepääsuks ristmiku rajamine või rekonstrueerimine, kinnisasja paiknemine teekaitsevööndis), millest johtuvalt meid menetlusse kaasata. Seega on tegemist sisutühja kohustusega, mille võiks eemaldada.
 - d. Lennuväljade lähimates piirangupindades on praktikas esinenud probleeme kraanadega, mis ei ole üle 45 m kõrged, aga kujutavad ohtu lennuliiklusele. Teeme ettepaneku käsitleda ehitusperioodiks paigaldatavaid ning seetõttu pigem loamenetluse ja projekti elluviimisega seotud kraanasid ka määruises nr 133. Transpordiamet ja KliM on valmis pakkuma määruise muutmisel konkreetse sõnastuse.
7. Kui planeeringuga võivad eeldatavalt kaasneda olulised muutused ühistranspordi nõudluses, siis on ilmselt vajalik lisada kaasatava asutusena loetellu Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, kes on täna määruises esindamata.
8. Märkime lisaks, et praktikas määruise nr 133 § 2 lg-t 3 kehtival kujul ei järgita. Sageli on kooskõlastamiseks saadetavate planeeringute puhul puudulik koostöö tegemise vajaduse põhjendamine ehk miks saatja on arvanud, et küsimus kaasatavat asutust (nt Keskkonnaametit) puudutab ning mis juhul tuleks mis asutusi üldse kaasata. Praegu toimub see sageli juhuslikult. Näitena on kohalikud omavalitsused pidanud ilma põhjendusteta vajalikuks kaasata Keskkonnaametit selliste DP-de menetlustesse, kus pole vajalik isegi KSH eelhinnangu koostamine. See tõstab põhjendamatult halduskoormust ja tarbetute kooskõlastuseks saatmise tõttu võib ka planeeringute menetlemise aeg pikeneda. Seetõttu tuleks määruise nr 133 § 2 lg 3 üle vaadata ja tagada paremini asutuste kaasamine ainult siis, kui see on vajalik. Määruises nr 133 ei ole tõenäoliselt siiski võimalik anda ammendavat loetelu, millisel juhul milliste asutustega koostööd teha, kuid planeerimisalase tegevuse korraldajal tuleks alati üheselt välja tuua (keskkonnamõjuga seotud) konkreetsed kaalutluskohad, mille osas soovitakse asutuse kooskõlastust. Määruise nr 133 rakendamiseks tuleks planeerimisalase tegevuse korraldajatele anda sellekohased selged suunised.
9. Ehkki see ei ole otseselt seotud määruise nr 133 muutmise ettepanekutega, toome siiski välja, et PlanS § 15 lg 1 kohaselt koostatakse üleriigiline planeering koostöös ministeeriumide ja üleriigiliste omavalitsusliitudega. Ehk siis erinevalt teistest planeeringuliikidest tuleb üleriigilise planeeringu ja selle KSH koostamisel teha koostööd ning kooskõlastada PlanS § 15 lg-s 1 nimetatud asutustega, mitte lähtudes määruisest nr 133. PlanS § 13 lg 2 kohaselt võib üleriigilise planeeringu koostada teemaplaneeringuna merealade ja nendega piirneva rannikuala, samuti majandusvööndi planeerimiseks. PlanS § 13 lg-t 2 ja 3 on kavas muuta Riigikogu menetluses oleva seaduseelnõuga 683SE selliselt, et üleriigilise planeeringu võib koostada teemaplaneeringuna ka muude teemade lahendamiseks kui vaid merealade ja nendega piirneva rannikuala ning majandusvööndi planeerimiseks, kui võib osutada vajalikuks lahendada mõni teema, mida kehtiv üleriigiline planeering pole käsitlenud. Sellest

tulenevalt oleks otstarbekas muuta ka PlanS § 15 lg-t 1, et sarnaselt teiste planeeringuliikidega üleriigilise planeeringu ja KSH koostamisel tuleb lähtuda määruses nr 133 nimetatud pädevustest ja protsessi kaasata asjakohased asutused.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kadri Land

strateegia ja innovatsiooni asekanstler

Triin Nymann, 626 2927

triin.nymann@kliimaministeerium.ee