

Planeerimisseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (strateegiliste investeeringute ekspressrada) eelnõu seletuskiri

| | |
|--|----|
| 1. Sissejuhatus | 2 |
| 1.1. Sisukokkuvõte | 2 |
| 1.2. Eelnõu ettevalmistaja..... | 2 |
| 1.3. Märkused | 3 |
| 2. Seaduse eesmärk..... | 3 |
| 2.1. Eesmärgid | 3 |
| 2.2. Lahendatav küsimus, lahendused | 4 |
| 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs | 7 |
| Eelnõu § 1. Planeerimisseaduse muutmine | 7 |
| Eelnõu § 2. Ehitusseadustiku muutmine..... | 16 |
| Eelnõu § 3. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmine..... | 23 |
| Eelnõu § 4. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmine..... | 24 |
| Eelnõu § 5. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse muutmine..... | 29 |
| 3.1. Eelnõu vastavus põhiseadusele..... | 29 |
| 4. Eelnõu terminoloogia | 34 |
| 5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele..... | 34 |
| 6. Seaduse mõjud..... | 37 |
| 6.1. Sotsiaalsed mõjud | 37 |
| 6.2. Haridus, kultuur ja sport | 41 |
| 6.3. Majanduslikud mõjud | 43 |
| 6.4. Keskkonnamõjud..... | 55 |
| 6.5. Riigivalitsemine..... | 60 |
| 6.6. Mõju riigikaitsele ja välissuhetele | 67 |
| 6.7. Regionaalareng, sealhulgas linna-, maa- ja rannapiirkonnad..... | 69 |
| 7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud..... | 82 |
| 8. Rakendusaktid | 83 |
| 9. Seaduse jõustumine | 83 |
| 10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon | 83 |

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Planeerimisseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (strateegiliste investeeringute ekspressrada) eelnõu keskne eesmärk on luua strateegiliselt oluliste investeeringute elluviimiseks eraldi kiirendatud menetluskord („strateegiliste investeeringute ekspressrada“), mis suurendab Eesti investeerimiskeskonna konkurentsivõimet, toetab välisinvesteeringute kaasamist, kaitsetööstuse arendamist, kliimaeesmärke ja energiajulgeolekut ning võimaldab prioriteetsetele projektidele tõhusamat ja kiiremat haldusmenetlust.

Eelnõuga tehakse planeerimisseaduses, ehitusseadustikus, ehitusseadusitku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduses, keskkonnamõju hindamise ning keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses ning keskkonnaseadustiku üldosa seaduses muudatused, mille eesmärk on:

- luua selged kriteeriumid, mille alusel määratleda strateegilise investeeringu staatus;
- luua erikord strateegiliselt oluliste investeeringute menetlemiseks, sh võimaldada erimenetlust olukorras, kus ehitise asukoht ei ole kindlaks määratud, kuid taotlejal on potentsiaalne ehitise asukoht välja valitud (riigi eriplaneeringu (*REP*) detailne lahendus), ning ka juhul, kui asukoht on määratud kehtivas kõrgema tasandi planeeringus ja üldjuhul sobilik (eri projekteerimistingimused);
- lihtsustada ja kiirendada üldiselt riigi eriplaneeringutega seotud menetlusi, sh loobuda eraldi algatamise otsusest, vähendada dubleerivaid hindamisi ning võimaldada varasemat ja paindlikumat keskkonnamõju hindamist;
- luua ühtne kontaktpunkt (edaspidi *ÜKP*), mis koordineerib strateegiliste projektide menetlust ja tagab tähtaegadest kinnipidamise;
- võtta arvesse Euroopa Liidu (EL) regulatiivset raamistikku, sh nullnetotööstuse määrus (Net-Zero Industry Act, NZIA)¹ jm.

Eelnõuga ei suurene ega vähene isikute halduskoormus. Eelnõus ettenähtud menetluste tulemusel võib eeldada, et väheneb isikute halduskoormus kaudselt, kuna tekib võimalus korraldada keskkonnamõjude hindamist paralleelselt ning kaotatakse REP-i algatamise etapp. Menetluse lihtsustamine, mis parandab menetluse kiirust, vähendab peamiselt haldusorganite töökoormust menetluste läbiviimisel.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu on koostanud töörühm, mida juhtis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (*MKM*) planeeringute asekancler Ivan Sergejev ning kuhu kuulusid Advokaadibüroo Sorainen OÜ vandeadvokaadid Britta Retel ja Sandra Mikli ning jurist Birke Vahesaar. Eelnõu ettevalmistamises osalesid ka Ahto Pahk, Peeter Kadarik, Kadi-Kaisa Tarkiainen, Ivari Rannama, Timo Päit ja Moonika Schmidt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist; Birgit Parmas, Liisi Pajuste, Rainer Persidski, Hanna Vahter, Triin Nymann, Ülle Luiks ja Madis Kaasik Kliimaministeeriumist ning Andres Kikas ja Martiina Putnik Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusest. Eelnõu mõjude analüüsi on koostanud Marion Mets ja Hendrik Andres Tork OÜ-st Skepast&Puhkim ning majandusmõjude osa Peeter Kadarik Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist. Eelnõu menetlemise eest vastutab Majandus- ja

¹ 13. juuni 2024. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2024/1735, millega kehtestatakse meetmete raamistik Euroopa nullnetotehnoloogia toodete tootmise ökosüsteemi tugevdamiseks ja muudetakse määrust (EL) 2018/1724 (ELT L, 2024/1735, 28.06.2024). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32024R1735>.

Kommunikatsiooniministeeriumi maa- ja ruumipoliitika osakonna planeeringute õigusnõunik Ahto Pahk (ahto.pahk@mkm.ee, 5307 2548). Eelnõule tegi õiguslikke ettepanekuid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigussakonna jurist Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi keeleteimetaja Merike Koppel (merike.koppel@justdigi.ee) ja eelnõu seletuskirja Luisa Keelelahenduste eesti keele vanemtoimetaja Tiina Alekõrs (tiina@luisa.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse järgmiste seaduste redaktsioone:

- 1) planeerimisseaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 08.07.2025, 37;
- 2) ehitusseadustiku redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 21.11.2025, 13;
- 3) ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 21.11.2025, 3;
- 4) keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 08.07.2025, 58;
- 5) keskkonnaseadustiku üldosa seaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 07.01.2026, 20.

2025. aasta 12. juuni Vabariigi Valitsuse liikmete nõupidamisel (valitsuskabineti nõupidamine) andis Vabariigi Valitsus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ülesande töötada välja riigi jaoks olulise erainvesteeringu mõiste ning sellistele projektidele kohaldatavate eelismenetluste pakett (ekspressrada). Nimetatud tegevus on seatud üheks eesmärgiks ka Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis perioodiks 2025–2027. Ekspressraja väljatöötamiseks tellis MKM õigusanalüüsi, milles analüüsiti Euroopa Liidu, Leedu ja Soome õiguskeskkonda ning tehti ettepanekud menetluslikeks erisusteks ja kontaktpunkti toimimisloogikaks. Õigusanalüüsi on koostanud Advokaadibüroo Sorainen OÜ koostöös Kliimaministeeriumi ning Ettevõtluse ja Innovatsiooni SA-ga. Esmaseid lahenduseettepanekuid tutvustati kahes töötoas ministeeriumidele, valitsusasutustele, kohaliku omavalitsuse üksustele ja ettevõtjatele. Eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatsust, kuna ettevalmistamisel tugineti 2025. aastal koostatud analüüsile „Strateegiliste investeeringute ekspressraja väljatöötamine“² ning Vabariigi Valitsuse otsusega määrati MKM-ile eelnõu väljatöötamise tähtpäevaks 2026. aasta II kvartal, mistõttu on eelnõu koostamine kiireloomuline (HÕNTE § 1 lõike 2 punkt 1).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälte enamus.

Eelnõu on seotud menetluses oleva planeerimisseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu³ ning ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga⁴. Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eesmärgid

Eelnõu koostamise eesmärk on tagada Eesti majanduse ja julgeoleku seisukohalt oluliste projektide sujuvam ettevalmistamine, parandada riigi investeerimiskliimat, millega tekib võimalus

² <https://planeerimine.ee/juhendid-ja-uuringud/analuus-strateegiliste-investeeringute-ekspressraja-valjatootamine/>.

³ Planeerimisseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 683 SE – [eelnõu – Riigikogu](#).

⁴ Ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 743 SE – [eelnõu – Riigikogu](#).

kaasata senisest suuremas mahus välismaised otseinvesteeringuid, suurendada planeerimissüsteemi paindlikkust ning võimaldada strateegiliste arenduste koordineeritud ja kooskõlastatud menetlemist riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil.

Eelnõu eesmärk on luua strateegiliselt oluliste investeeringute kavandamiseks ja elluviimiseks tõhus, selge ning prognoositav menetluskord, mis võimaldab vähendada halduskoormust ning lühendada oluliste tööstusprojektide menetlusaega, säilitades samal ajal keskkonna- ja ruumilise planeerimise kvaliteeti.

Seaduse ja selle alusel antud määrusega kehtestatakse strateegilise investeeringu mõiste ning sellele vastav kiirendatud menetlus.

2.2. Lahendatav küsimus, lahendused

Ühe kriitilise takistusena Eesti konkurentsivõime säilitamisel on esile tõstetud⁵ investeeringu elluviimisega kaasneva bürokraatia, mis pidurdab suurinvesteeringu objektide rajamist.

Planeeringute valdkonna läbivaks tõhustamiseks ja ajakohastamiseks on viimastel aastatel ette võetud erinevad algatused, sh ehitusõiguse andmise lihtsustamine laiendades PlanS §125 lõike 5 kasutust, kehtiva detailplaneeringu muutmise võimaldamine, Maa- ja Ruumiametile haldusjärelvalve teostaja rolli andmine, planeeringute infosüsteemi PLANIS rakendamine, jm. Ettevalmistamisel on ka laiem planeerimissüsteemi reform. Neil algatustel on eeldatavalt positiivne mõju planeerimistegevuste efektiivsuse kasvule ning ühe tulemusena ka investeeringute teostamisele.

Siiski, Eesti planeerimissüsteem on strateegiliste investeeringute kontekstis jätkuvalt liiga aeglane ja killustunud, ei võimalda läbida erinevaid menetlusi paralleelselt, sõltub oluliselt kohalike omavalitsuste motivatsioonist ja võimekusest ning ei taga suurte investeeringute puhul piisavat koordineeritust ega stsenaariumipõhist otsustamist. Puudulik on ka strateegilise investeeringu mõiste õiguslik raam, mis omakorda takistab riigil anda projektidele sisulist eelisjärjekorda. 2025. aasta kevadel tegi Riigikantselei juurde loodud efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda ettepaneku tagada majandust oluliselt elavdavate objektide kiire ja tõhus planeerimine ning ehituslubade andmine. Lisaks, eelismenetluste rakendamist objektidele prioriteetses valdkondades nõuavad ka mitmed Euroopa Liidu (EL) õigusaktid.

Lahendusi kaaluti Sorainen OÜ koostatud õigusanalüüsis „Strateegiliste investeeringute ekspressraja väljatöötamine“, kus analüüsiti ka EL-i, Soome ja Leedu praktikat ning menetluslikke erisusi eri valitsemistasanditel. Analüüsi põhjal pakub MKM lahenduseks strateegiliste investeeringute ekspressraja loomise, mida käesolevas eelnõus käsitletakse.

Ekspressraja instrumendi loomise peamised **lähtekohad** on olnud järgmised:

- käsitletakse punktobjekte maismaal (ehk tööstuslikke investeeringuid, mis on kavandatud konkreetsesse asukohta koos nende juurde kuuluva taristuga);
- fookus on oluline, kuna liiga laia skoobi puhul läheb loodav instrument ebatõhusaks;
- ekspressraja kiire ja tõhus kasutamine eeldab põhjalikult ettevalmistatud projekti;
- menetlusi toetab ühtne kontaktpunkt (*ÜKP*);
- keskkonnamõjude hindamine on paindlikum.

Strateegiliselt oluline investering

⁵ EIS 2025. aasta II poolaasta hinnang investeerimisvõimalustele

MKM teeb ettepaneku määratleda strateegiliselt olulise investeeringu tingimused, mille alusel määratletakse investeeringu elluviimiseks vajalikud ehitised planeerimiseaduse (*PlanS*) ja ehitusseadustiku (*EhS*) mõistes tööstuse ja tootmise valdkonnas. Selle sisustamiseks lisatakse *PlanS*-i § 27, mis käsitleb riigi eriplaneeringu instrumenti, erisäte. Säte võimaldaks kasutada REP-e ka erasektori algatatud, kuid riigile strateegiliselt oluliste projektide menetlemiseks⁶ või väljastada strateegiliselt olulise investeeringu elluviimiseks vajalikele ehitistele projekteerimistingimused (*PT*), kui detailplaneeringu koostamise kohustus puudub või kui detailplaneering on olemas, ent seda tuleb täpsustada. Samuti annab *PlanS*-i lisatav volitusnorm Vabariigi Valitsusele volituse kehtestada määrusega strateegiliselt olulise investeeringu määratlemise ja taotlemise täpsemad kriteeriumid. Määruse kavand on lisatud eelnõule.

Määruse järgi on strateegiliselt oluline investeering Eesti Vabariigi maismaal elluviidav investeering, mis vastab määruses seatud kapitaliinvesteeringu mahule ja panustab strateegiliselt olulisse valdkonda ning mille äriplaan vastab määruses sätestatud kriteeriumitele.

Kapitaliinvesteeringu mahu kriteeriumi seadmisel lähtutakse eesmärgist piiritleda ekspressraja kohaldamisala üksnes sellistele projektidele, millel on riigi seisukohast laiem majanduslik või julgeolekualane tähendus. Lävend võimaldab eristada tavapäraseid arendusprojekte üksikutest, suuremahulistest ja mõjult ulatuslikest investeeringutest, millega kaasneb ka laiem mõju majandusele, sealhulgas kohaliku väärtusahela kujunemine või tugevnemine, näiteks alltöövõtjate, teenusepakkujate, taristu ja oskustöötajate kaasamise kaudu.

Valdkondade valikul on lähtutud Eesti pikaajalistest arengueesmärkidest, sealhulgas teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava (TAIE) fookustest ning nullnetotehnoloogiate ja strateegiliste väärtusahelate arendamisest, kriitiliste toorainete töötlemisest ning riigi julgeoleku ja kaitsevõime seisukohalt olulistest tööstusvaldkondadest.

Peale investeeringumahu ja valdkondliku sobivuse hinnatakse taotleja äriplaani küpsust, elluviidavust ja mõjusust, sealhulgas investori varasemat kogemust, projekti majanduslikku kestlikkust, mõju regionaalarengule ning vastavust ekspressraja eesmärgile võimaldada riigile strateegiliselt olulisi investeeringuid tõhusalt ja prognoositavamalt ellu viia.

Ühtne kontaktpunkt

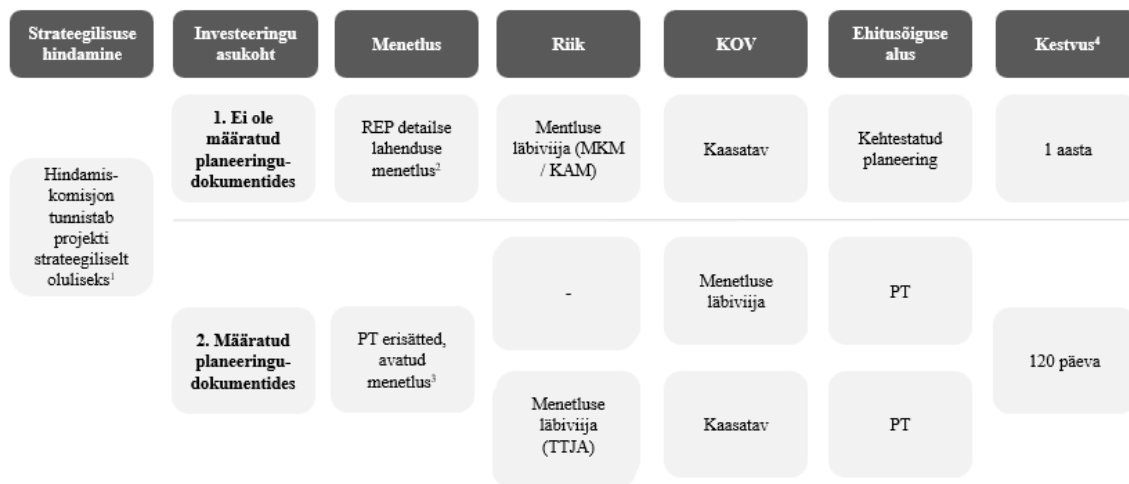
Kontaktpunkti eesmärk on muuta strateegiliste investeeringute menetlus kiiremaks, selgemaks ja ettevõtjale arusaadavamaks. Kontaktpunkt hakkab olema MKM-i koosseisuline ametikoht. Kontaktpunkt koordineerib nii hindamis- kui ka eksperdikomisjoni tööd. Hindamiskomisjon moodustatakse selleks, et anda kontaktpunktile esitatud projektile strateegiliselt olulise investeeringu staatus. Komisjoni kuuluvad ministeeriumide strateegiliste valdkondade asekanterid ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindaja. Eksperdikomisjon moodustatakse menetluse jälgimiseks ja edendamiseks. Eksperdikomisjoni liikmeteks nimetatakse strateegiliselt olulise investeeringu projekti tegevusega seotud valdkondlike ministeeriumide ja ametite esindajad ning selle kohaliku omavalitsuse üksuse esindaja, kus strateegiliselt olulist projekti ellu viiakse.

⁶ Praegu on riigi eriplaneeringu instrumendi eesmärk püstitada selline olulise ruumilise mõjuga ehitised, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Riigi eriplaneering koostatakse eelkõige selleks, et väljendada maakonnaüleseid huve riigikaitse ja julgeoleku, energeetika, gaasitranspordi, jäätmemajanduse ning maavarade kaevandamise valdkonnas või väljendada neid huve avalikus veekogus ja majandusvööndis.

Strateegiliselt olulisele investeeringule kohaldatavad menetluslikud erisused

Strateegilise investeeringu märgise saanud projekti on võimalik menetleda kiiremini nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil. Eelnõuga pakutakse lahenduskäigud nii olukordadeks, kus ehitise asukohta pole planeeringudokumentides määratud (vt eelnõu § 1) ja eestvedaja roll on riigil, kui ka olukordadeks, kus ehitise asukohta saab olemasolevate planeeringute alusel põhimõtteliselt välja selgitada (vt eelnõu § 2) ja suurem roll on kohalikul omavalitsusel (KOV).

Eelnõuga ette nähtud menetlusalternatiivid on esitatud joonisel 1.



1 Vabariigi Valitsuse määrus | 2 PlanS | 3 EhS | 4 Menetlus on antud tähtsajaga võimalik läbi viia juhul kui keskkonnamõjude hindamist puudutavad eeldused on täidetud

Joonis 1. Menetlusalternatiivid

1) Ehitise asukohta ei ole planeeringudokumentides varem kindlaks määratud

Kui planeeringudokumentides ei ole ehitise asukohta kindlaks määratud, kuid taotlejal on potentsiaalne ehitise asukoht välja valitud, oleks riigil riiklikes või erasektori algatustes võimalik kasutada nn **REP detailse lahenduse** menetlust strateegilise investeeringu ehitustingimuste kavandamiseks. REP detailse lahenduse menetlus võimaldab loobuda asukoha eelvaliku menetlusest⁷ ning koostada REP üksnes detailse lahendusena, mis võimaldab PT-de etapi vahele jätta ja minna kohe ehitusluba taotlema.

Ajaline võit tuleneb sellest, et strateegiliselt oluliste projektide puhul ei ole vaja läbi viia asukoha eelvaliku menetlust; väheneb bürokraatia, kuna otsustustasand tuuakse Vabariigi Valitsusest ministriumini tasandile, kaotatakse ära algatamisetapp ning planeeringu koostamise saab anda halduslepinguga üle arendajale, et jätta ära ajamahukas riigihanke menetlus.

2) Kavandatava tegevuse jaoks vajaliku ehitise asukoht on varasemates planeeringutes määratud ja üldjoontes sobilik

Kui strateegiliselt olulise investeeringu jaoks vajaliku ehitise asukoht on juba määratud varasemas planeeringus (näiteks maakonna- või üldplaneeringus), on EhS-i erisätete alusel võimalik anda

⁷ Erimenetluse puhul kaalutakse, kas selle rakendamine on ehitise eripära arvestades põhjendatud. Näiteks ei saa lahendust kasutada olukorras, kus ehitise asukohta tuleb hakata üle Eesti valima.

detailplaneeringut koostamata PT-d. Selliste PT-de andmisel saaks vajaduse korral põhjendatud ulatuses kõrvale kalduda üldplaneeringus sätestatud tingimustest.

Ajaline võit tuleneb sellest, et strateegiliselt oluliste projektide puhul ei ole vaja läbi viia detailplaneeringu menetlust, mille keskmine kestus on kaks aastat ja viis kuud ning üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute puhul kaks aastat ja kümme kuud.⁸

Keskkonnamõju hindamise lihtsustamine

Kehtivas süsteemis alustatakse kavandatava tegevuse elluviimist üldjuhul planeeringust/keskkonnamõju strateegilisest hindamisest (*KSH*), millele järgneb tegevuslubade taotlemine/keskkonnamõju hindamine (*KMH*). Käesoleva eelnõuga luuakse võimalus arendajal valida, kas:

- alustada KMH-d varasemas etapis (enne planeerimismenetlust või sellega samal ajal), et menetlused saaksid toimuda võimalikult varakult;
- koordineerida REP KSH ja projekti tasandi KMH nii, et uuringuid ja konsultatsioone ei dubleeritaks. Arendajal on võimalik tellida kriitilised uuringud esimesel võimalusel.

Muudatus loob eeldused menetluste kiirendamiseks (vt eelnõu §-d 4 ja 5).

Ajaline võit väljendub eelkõige järgnevas. Kui tavapäraselt algatatakse KMH tegevusloa taotluse alusel, siis peatub tegevusloa taotluse menetlus (st tegevusloa väljastamine otsustatakse KMH järel). KMH-d on võimalik läbi viia ka enne tegevusloa taotlemist, kuid kehtivas regulatsioonis on kehtestatud selle kasutamise kitsendused seoses planeerimismenetlusega. Eelnõu muudatuste tulemusena saab aga KMH teha ka enne planeerimismenetlust (kui riigi eriplaneering koostatakse detailse lahenduse alusel). See tähendab, et KMH kui aeganõudev menetlus on võimalik teha varem ja KMH (sh selle raames tehtud uuringud, mis võivad praktikas olla väga ajamahukad) tulemusi saab kasutada näiteks planeeringu koostamise menetluses, mis omakorda aitab seda menetlust kiirendada.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb viiest paragrahvist. Eelnõu §-ga 1 muudetakse planeerimisseadust (*PlanS*), §-ga 2 muudetakse ehitusseadustikku (*EhS*), §-ga 3 muudetakse ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadust (*EhSRS*), §-ga 4 keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadust (*KeHJS*) ning §-ga 5 muudetakse keskkonnaseadustiku üldosa seadust (*KeÜS*).

Eelnõu § 1. Planeerimisseaduse muutmine

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse PlanS §-i 4 lõikega 3¹, millega määratakse MKM täitma ÜKP ülesandeid strateegiliselt olulise ehitise menetlustes.

ÜKP roll hõlmab nii PlanS-i riigi eriplaneeringu (*REP*) raamistikku kui ka EhS peatüki 13¹ strateegiliselt olulise ehitise PT-de menetlust. Peamine põhimõte seisneb selles, et ettevõtjal on üks keskne kontaktpunkt, mille kaudu saab kogu vajaliku teabe. Seetõttu määratakse eelnõuga sama ÜKP kõigi strateegiliste investeeringute jaoks, sealhulgas nõustab ÜKP strateegiliselt olulise ehitise teavituse- või loamenetlusi EhS-i alusel ja on kaasatud kooskõlastajana menetlustesse.

⁸ MKM-i andmeanalüüs, 13.02.2026.

MKM-il on juba praegu NZIA ÜKP roll⁹. Suur osa strateegilisi investeeringuid on majanduspoliitika kavandamise ja elluviimise osa, mis on VVS-i¹⁰ järgi MKM-i valdkond. Lisaks, ministeeriumil on oma positsiooni tõttu lihtsam end valdkondadeüleselt kehtestada ja tagada sellega menetluste efektiivsus.

ÜKP roll hõlmab EhS-i strateegiliselt olulise ehitise PT-de ja REP detailse lahenduse menetluses peamiselt planeerimismenetluse tundmist, sealhulgas asutuste koostööd. Sedalaadi ülesanded ning vajalikud teadmised ja oskused on praegu olemas eelkõige MKM-is.

ÜKP olemasolu aga ei taga iseenesest strateegilise investeeringu projekti menetlemise prioriteetsust ega seda, et (teised) asutused viivad (oma osas) menetluse läbi tähtaegselt ja tõhusalt. ÜKP töö saab olla tõhus, kui kohe taotluse menetlusse võtmise järel (st kui ei esine taotluse tagastamise aluseid) koostatakse ajakava ja kaasamiskava. Kogu menetluse, sealhulgas kõigi kooskõlastuste ja etappide läbimõtlemine kohe alguses tagab, et kõigi nende töölinidega, mis ei sõltu üksteisest, tegeletakse paralleelselt ning võimalikult varakult. Kui arendaja on esitanud KOV-ile EhS peatüki 13¹ kohase taotluse PT-de või ehitusloa saamiseks, saab KOV kasutada oma menetluse tõhusal läbiviimisel ÜKP tuge.

ÜKP täpsemad ülesanded sätestatakse eelnõukohase PlanS § 27 lõike 3¹ alusel kehtestatava Vabariigi Valitsuse määrusega, MKM-i põhimäärusega ja vajaduse korral muude valdkondlike õigusaktidega.

Seetõttu nähakse eelnõuga ette aktiivne ÜKP funktsioon, millel on projektijuhilaadne koordineeriv ja hõlbustav roll. ÜKP ei ole aga tegevuslubade (nt ehitusluba või keskkonnaluba) puhul otsustaja, ning nende puhul on otsustajaks endiselt selleks pädev asutus.

Eelnõu § 1 punktiga 2 muudetakse PlanS § 27 lõikeid 1 ja 2, mille eesmärk on ajakohastada REP-i mõistet ning täpsustada REP-i koostamise eesmärki ja ulatust. Muudatusega lisatakse terminid „strateegiline huvi“ ja „strateegiliselt oluline ehitis“ ning eemaldatakse lauseosa „eelkõige maakonnaüleste huvide väljendamiseks“.

PlanS § 27 lõikesse 1 lisatakse, et REP-i koostamise alus on muu hulgas suur strateegiline huvi. Seega, erinevalt varasemast ei pea ehitisi riigi tasemel kavandades lähtuma üksnes riigi huvidest – arvesse võib võtta ka muid, näiteks erasektorist tulenevaid, kuid riigi ja EL jaoks strateegilisi huve.

Euroopa Liidu huvid strateegiliste investeeringute vallas on seotud nullnetotehnoloogiate ja kriitilise toorme kasutuselevõtu ning kaitsevaldkonna investeeringute toetamisega. Üldjoontes nähakse strateegilisi investeeringuid kui projekte, mis edendavad tehnoloogiate (nt akud, vesinik, CCUS¹¹, päikesepaneelid, tuulikud, soojuspumbad) tootmist, vähendavad Euroopa Liidu strateegilist sõltuvust ning toetavad Euroopa tööstuse dekarboniseerimist, energiakasutuse elektrifitseerimist, puhta tehnoloogia tootmise laiendamist ja kriitiliste toormete tarnekindlust. Sellisteks loetakse eelkõige investeeringud nullneto- ja vähese süsinikuheitega tehnoloogiate tootmisse, kriitiliste toorainete väärtusahelatesse ning taristusse, mis tugevdavad Euroopa tööstuse vastupanuvõimet ja strateegilist autonoomiat.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1735 ning atmosfääriõhu kaitse seaduse § 216².

¹⁰ VVS § 63 lõige 1.

¹¹ Carbon Capture, Utilization, and Storage ehk süsiniku kogumine, kasutamine ja säilitamine.

Lõikest 1 eemaldatakse ka lauseosa „eelkõige maakonnaüleste huvide väljendamiseks“. Strateegiline, riiklik või rahvusvaheline huvi ei pruugi omada maakonnaülest mõõdet, kuna tegu võib olla väiksema punktobjektiga. Samas võib ühel ehitisel olla suur strateegiline mõju, näiteks Euroopa Liidu õiguse või kaitsevaldkonna mõttes.

Eesmärk on integreerida strateegiliselt olulise ehitise (sh investeeringu) mõiste PlanS-i, lihtsustades seeläbi REP-instrumendi kasutamist strateegiliselt oluliste investeeringute puhul ning tagades, et vastav mõiste oleks õiguskorras selgelt määratletud. Lisaks tehakse ettepanek kujundada REP-i instrument osaliselt ringi, et lubada seda kaalutusõiguse alusel kasutada ka erasektori vajaduste põhjal. REP-i instrumenti muudetakse nii, et see ei väljenda enam üksnes riigi huve, vaid võimaldab riigil anda krundi ehitusõiguse (analoogselt detailplaneeringuga). Sealjuures ei kaalu riik enam, kas tal endal on nimetatud projekti vastu huvi, vaid peab hindama seda, kas tegu on strateegiliselt olulise investeeringuga, mille kavandamisel võib esineda erahuvi. Seega peab riik REP raames menetlema ka neid projekte, mille vastu puudub suur riiklik või rahvusvaheline huvi ja mis lähtuvad erasektori vajadusest.

Lõige 2 muudetakse loeteluks, et see oleks paremini jälgitav. Loetelusse lisatakse viide määrusele, mille alusel saab kaaluda REP menetluse rakendamist strateegiliselt olulistele ehitistele. Varem kehtinud loetelu on sätestatud ammendavana, kuid lõike 2 punktiga 7 tekib võimalus kavandada ka muid ehitisi, mis vastavad viidatud määruse tingimustele. Lõike 2 punktiga 7 määratletakse strateegiliselt olulise ehitise mõiste. PlanS § 27 lõike 3¹ alusel antavas määruses sisustatakse täpsemalt strateegiliselt olulise investeeringu tingimused. Strateegiliselt olulise investeeringu elluviimiseks püstitatav või rajatav ehitis on strateegiliselt oluline ehitis. Seejuures eristatakse strateegiliselt olulist ehitist ja seda teenindavaid ehitisi.

Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse PlanS § 27 lõikega 1¹, mis oli varem sama paragrahvi lõike 2 esimene lause. Muudatusega parandatakse loetavust. Varasema lõike 2 esimeses lauses asendatakse sõna „tuleb“ sõnaga „võib“, väljendamaks, et REP-instrumendi kasutamine on kaalutusotsus. Võimaluse korral võib nimetatud ehitisi kavandada muudel planeerimistasanditel, näiteks detailplaneeringuga.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse PlanS § 27 lõigetega 3¹ ja 3², millega sätestatakse strateegiliselt olulise investeeringu mõiste PlanS-i tähenduses ja antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada strateegiliselt olulise investeeringu määratlemise täpsemad kriteeriumid ja nende hindamise kord. Volitusnorm on antud Vabariigi Valitsusele, kuna nimetatud mõistel ja mõisteid hindaval komisjonil võib olla valdkondadeülene kohaldamisala ning koosseis.

Eelnõuga nähakse ette, et strateegiliselt oluline investeering seaduse mõistes on suuremahuline investeering tööstuse, tootmise ja nendega seonduvates valdkondades, millega kaasneb laiem mõju Eesti majandusele, sealhulgas kohaliku väärtusahela kujunemine või tugevnemine.

Tööstuse ja tootmise või nendega seonduvate valdkondade sisustamisel tuleb neid mõista sõnade tavatähenduses. Tööstusena mõistetakse eesti keele seletava sõnaraamatu kohaselt valdkonda, mis tegeleb loodusvarade kaevandamise ja töötlemisega, energia, masinate, seadmete, tööriistade ja tarbekaupade tootmisega ning põllumajandussaaduste ja tööstusvaldkonna valmistatud toodete töötlemisega¹². Tootmisena mõistetakse samas masinate või seadmete abil (suures koguses) asjade, kaupade valmistamine¹³. Seega võib täheldada, et sõnad tööstus ja tootmine on osaliselt ka

¹² [EKI](#)

¹³ [EKI](#)

kattuvad, kuid mitte täielikult. Seega on mõistlik nimetada neid mõlemaid, et tagada valdkondade piisav esindatus.

Eelnõuga nähakse ette, et Vabariigi Valitsus täpsustab muu hulgas taotleja registrijärgse asukohaga seotud piiranguid. Niisugune lähenemisviis on vajalik seepärast, et strateegiliselt oluline investering võib puudutada ka kaitse- ja julgeolekuvaldkonda. Seetõttu on riskide maandamiseks mõistlik nõuda, et taotleja ja tema tegelikud kasusaajad oleksid registri järgi seotud riigiga, kellega Eestil on tihe koostöö ning kes jagab Eestiga sarnaseid väärtusi. Nimetatud riikidena saab ennekõike käsitada Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna, Šveitsi Konföderatsiooni, Põhja-Atlandi lepingu (NATO) osalise ning Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni lepinguriigi ettevõtteid.

Kui strateegiline investering eeldab peale ehitusloa ka muid tegevuslube (näiteks keskkonnakaitseload), siis tuleb need taotleja vastavalt olemasolevale korrale. Tegevusloa (v.a PT-d) menetlustega seotud toiminguid, näiteks ehitusloa koostamist, on võimalik alustada planeerimismenetlusega samal ajal.

Lisaks nähakse ette, et Vabariigi Valitsuse määrusega reguleeritakse strateegiliselt olulise investeringu hindamiskomisjoni koosseis ja investeringute hindamise pädevus. Hindamiskomisjon tagab, et otsustusprotsess on valdkondadeülene, kaasates komisjoni valdkondlike ministriumide asekanterid ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindaja.

Hindamiskomisjoni teenindab käesoleva eelnõu § 1 punktis 1 nimetatud ÜKP, kes valmistab muu hulgas ette otsustamisele tulevad küsimused.

Eelnõu § 1 punktiga 5 muudetakse PlanS § 27 lõiget 6, mis käsitleb keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) algatamise vajadust REP menetluses. Tegu on üldise muudatusega, mille mõju on laiem kui üksnes strateegiliselt olulise ehitise kiirendatud menetlus.

PlanS § 27 lõike 6 kohaselt on REP-i koostamisel kohustuslik viia läbi KSH olenemata sellest, mida planeeritakse. Eelnõus tehakse ettepanek kujundada REP kui instrument osaliselt ringi, et lubada seda kasutada ka erasektori vajaduste järgi ja anda kaalutusõigus REP-i instrumendi kasutamiseks. REP peaks muutuma nii, et tegu ei oleks üksnes riigi huvide väljendusega, vaid riigi võimalusega anda krundi ehitusõigus riigi tasemel. Kui REP-i erisäte muutub sisult detailplaneeringuga sarnaseks instrumendiks, saab KSH läbiviimise vajadust hinnata analoogselt PlanS § 124 lõigete 5 ja 6 alusel. Kehtiva õiguse kohaselt ei ole KSH algatamine kohustuslik ei detailplaneeringu ega ka maakonna- või üldplaneeringu teemaplaneeringu puhul.

Muudatuse tulemusel on KSH algatamine kohustuslik, kui REP on aluseks KeHJS § 6 lõike 1 kohasele ehk olulise keskkonnamõjuga tegevusele. Muul juhul (kui kavandatakse tegevust, mis kuulub KeHJS § 6 lõikes 2 nimetatud valdkonda ja mis on nimetatud § 6 lõike 4 alusel kehtestatud määruses) otsustatakse KSH läbiviimise vajadus eelhinnangu põhjal (st kaaludes KSH algatamise vajadust), lähtudes KeHJS § 33 lõigetes 4 ja 5 sätestatud kriteeriumidest ning KeHJS § 33 lõike 6 kohaste asjaomaste asutuste seisukohtadest. Analoogne lähenemisviis kehtib detailplaneeringute korral. KSH algatamist võiks eeldada olukorras, kus REP-i instrumendiga kavandatava tegevuse asukoht ei ole teada või kaasneb oluline mõju keskkonnale. Sellisel juhul algab REP menetlus asukohavaliku etapiga, mille raames tuleb ehitise jaoks leida sobivaim asukoht. Kavandatava ehitise jaoks sobivaima asukoha valik eeldaks üldreeglina KSH menetlust.

Muudatus on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. KSH direktiivi 2001/42/EÜ preambuli punkti 10 kohaselt tuleb KSH läbi viia kõigi kavade ja programmide puhul, mis koostatakse mitme sektori

tarvis ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud keskkonnamõju hindamise (KMH) direktiivi 2011/192/EL I ja II lisas, ning kõigi kindlaksmääratud kavade ja programmide puhul, millel on direktiivi 92/43/EMÜ (nn loodusdirektiiv) järgi tõenäoliselt oluline keskkonnamõju. Kui kava või programm käsitleb väikese piirkonna kasutamist kohalikul tasandil või tegemist on eelmainitud kavade või programmide väiksemate muudatustega, tuleb neid hinnata ainult juhul, kui liikmesriik leiab, et kava või programmiga võib kaasneda oluline keskkonnamõju.

Eelnevat arvesse võttes ei nõuta direktiiviga väikeseid piirkondi hõlmavate strateegiliste planeerimisdokumentide ja olemasolevate strateegiliste planeerimisdokumentide muutmisel ilmtingimata KSH algatamist. Sellistel juhtudel tehakse KSH algatamise või algatamata jätmise otsus eelhinnangu andmise kaudu.

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse PlanS-i §-ga 27², millega nähakse ette võimalus loobuda asukoha eelvaliku menetlusest ja kehtestada REP ainult detailse lahenduse alusel. Tegu on erisättega, mida kohaldatakse üksnes strateegiliselt oluliste ehitiste kavandamisele ning koosmõjus PlanS § 27 lõigetega 1 ja 2, st hinnatakse asjakohast valdkonda ja esinevaid huvisid.

Muudatuse eesmärk on kiirendada riigi tasandi planeerimismenetlust. Lahendus võimaldab kehtestada riigi taseme planeeringu detailplaneeringu eeskujul, et riik saaks sobivas asukohas anda ehitusõiguse ja liikuda edasi ehitusloa menetlusega.

Lõikega 1 sätestatakse, et detailse lahenduse menetlust on võimalik kasutada strateegiliselt oluliste ehitiste kavandamiseks, kui need vastavad PlanS § 27 lõike 3² alusel antud määruse kriteeriumidele. Detailne lahendus tuleb koostada juhul, kui maakasutus- ja ehitustingimusi ei saa olemasolevatest planeeringutest tuvastada ning need tuleb planeeringulahenduse koostamisel terviklikult läbi mõelda.

Strateegiliselt olulise ehitise kavandamisel eelistatakse enne ehitusõigusliku menetluse algatamist teha asjakohased uuringud, hinnangud ja analüüsid. Hinnata tuleb seda, kas saab läbi viia strateegiliselt olulise ehitise menetluse ning ega ei esine välistavaid asjaolusid ehitise kavandatavas asukohas ehitamiseks (PlanS § 28 lõike 2 punkt 2, REP-i algatamisest keeldumise alused). Välistavad asjaolud on ka ülemäärane isikute õiguste või huvide riive, mis võib seisneda ulatuslikes häiringutes, näiteks elamualade läheduses. Oluline mõju keskkonnale peab olema välistatud. Kui ehitis kavandatakse Natura 2000 kaitsealade lähedusse või mujale piirkonda, kus ehitustegevus tõenäoliselt põhjustab keskkonnahäiringuid või -kahju, tuleb tagada, et mõju Natura aladele on välistatud.

Lõikega 2 sätestatakse, et detailse lahenduse koostamise taotluse menetluses lähtutakse PlanS §-dest 28 ja 29. Tegu on viitelise normiga, et REP-i detailse lahenduse menetluses lähtutakse planeeringu algatamisest keeldumise (taotluse tagastamise alused) ja planeeringu koostamise lõpetamise alustest. Detailse lahenduse koostamise menetluses avaldatakse teated vaid planeeringu koostamise korraldaja veebilehel ning PlanS § 44 lõikes 2 nimetatud asutusi ja isikuid teavitatakse kirjalikult. Tegemist on erisuse loomisega riigi eriplaneeringu menetlusele strateegiliselt olulise ehitise kavandamisel. Kuna eesmärk on kiirendada riigi tasandi planeerimismenetlust, tekib vajadus vältida menetlust viivitavaid teavitamiskohustusi. Oluline on järgida PlanS § 9 üldpõhimõtet, mille kohaselt peab planeeringu koostamise korraldaja piisavalt ja arusaadavalt kaasama avalikkust. Oluline on leida tasakaal menetlusliku kiiruse ja avalikkuse piisava teavitamise vahel. Tegemist on proportsionaalse erisusega, mis arvestab vajadust teavitada võimalikult suurt isikute ringi ilma viivitusteta. Menetlusele on kaasatud kohaliku omavalitsuse üksus, kellel on võimalus teavitada konkreetsemaid kogukondi. Puudutatud isikuid teavitatakse

kirjalikult vastavalt PlanS § 44 lõikele 4 ja kooskõlas üldiste haldusmenetluse põhimõtetega. Muu suhtes rakendatakse menetlusele REP-i detailse lahenduse koostamise norme.

Lõikega 3 sätestatakse erisused, mida kohaldatakse keskkonnamõju strateegilisele hindamisele riigi eriplaneeringu koostamisel detailse lahenduse alusel. Punktiga 1 sätestatakse võimalus teha riigi eriplaneeringu koostamine ja selle keskkonnamõju strateegiline hindamine koordineeritult strateegiliselt olulise ehitise keskkonnamõju hindamisega (lähtudes keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse §-st 28⁴). Nii tekib võimalus viia KSH ja KMH läbi samal ajal, et vähendada lõppastmes menetlustele kuluvat aega. Vt ka selgitusi vastava KeHJS-e muudatusettepaneku juures.

Punktiga 2 täpsustatakse, et kõnealuse lähenemisviisi kohaldamisel tuleb sellest teavitada PlanS § 44 lõigetes 1 ja 2 nimetatud asutusi ning isikuid. Nõue on seotud KeHJS § 28⁴ lõike 4 kohase teavitamiskohustusega: kui REP ja KSH on algatatud ning seejärel otsustatakse algatada KMH, siis peab sellest teavitama ka neid, keda teavitati REP-i ja KSH algatamisest. Kui menetlused algatatakse samal ajal, saab teavitada korraga. Lähtutakse asjaolust, et REP-i ja KSH ning KMH korral on menetlejad erinevad, kuid eesmärk on see, et kõik asutused ja isikud oleksid erisuse kohaldamisest õigel ajal teavitatud.

Punkt 3 sisaldab olulist muudatust: enne riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja KSH aruande esitamist kooskõlastamiseks ja arvamuse andmiseks tuleb küsida PlanS § 44 lõigetes 1 ja 2 nimetatud asutuste ja isikute seisukohta KSH aruandes kogutava teabe ulatuse kohta. Riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja määrab seisukohtade esitamiseks tähtaja, mis ei tohi olla lühem kui 30 päeva.

REP-i menetlus on olemuslikult mahukas ja aeganõudev. Kehtiva õigusega on sätestatud strateegiliste planeerimisdokumentide KSH algatamise korral kohustus koostada KSH programm. Eelnõuga tehakse ettepanek loobuda programmi koostamise etapist olukorras, kus REP kavandatakse detailse lahenduse alusel ja ilma asukoha eelvaliku menetluseta. Muudatus on vajalik, et tagada strateegiliselt oluliste projektide menetlus võimalikult lühikese tähtajaga, s.o ühe aasta jooksul alates taotluse esitamisest. Muudatus on kooskõlas EL-i keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiviga (2001/42/EÜ, nn KSH direktiiv), mis ei näe ette KSH programmi koostamise kohustust ega määratle KSH programmi sisulisi nõudeid. Ettepanek kaotada planeeringute puhul KSH programmi koostamise etapp on tehtud mitme õigusanalüüsi¹⁴ raames.

Muudatus ei tähenda, et ametiasutustel ja avalikkusel kaob võimalus rääkida kaasa riigi eriplaneeringu KSH koostamise menetluses, sealhulgas avaldada arvamust mõju hindamise sisu ja ulatuse kohta. Lähtudes KSH direktiivi artikli 5 lõikest 4, on REP-i koostamise korraldaja kohustatud küsima seisukohta KSH aruandes kogutava teabe ulatuse kohta (nn *scoping*). Asutused (oma pädevusvaldkonnast lähtuvalt) ja isikud annavad 30 päeva jooksul seisukoha selle kohta, mida tuleks KSH menetluses arvestada, sealhulgas millist olulist keskkonnamõju hinnata. Seejuures peab arvestama, et seisukoha all mõeldakse nii ettepanekuid, vastuväiteid kui ka märkuseid. Selleks, et osalised saaksid esitada põhjendatud ettepanekuid, on soovitatav edastada neile ülevaade olemasolevast asjakohasest teabest (nt KSH käigus hinnatavad mõjud, kavandatavad uuringud jms). Kui asjaomane asutus või isik ei ole esitanud 30 päeva jooksul oma seisukohta, siis loetakse, et tal ei ole selles etapis KSH raames kavandatavate uuringute ja mõju hindamise ulatuse kohta ettepanekuid. Samas tuleb arvestada, et üldjuhul ei peaks hilisemates

¹⁴ Sorainen analüüs, lk 99; Advokaadibüroo Ellex Raidla. 2024. Õigusanalüüs KMH teenuse disaini ettevalmistamiseks. – <https://kliimaministerium.ee/sites/default/files/documents/2025-07/%C3%95igusanal%C3%BC%C3%BCs.pdf>, lk 56-57.

etappides enam lisauuringuid nõudma või see peab olema igati põhjendatud. Asutuste ja isikute väljaselgitamine on planeerimisdokumendi koostamise korraldaja ülesanne.

Lõikega 4 sätestatakse, et detailse lahendusena kehtestamise või kehtestamata jätmise otsus tehakse hiljemalt ühe aasta möödumisel taotluse esitamisest arvates, kui taotlus vastab käesoleva seaduse § 3 lõike 6 punkti 2¹ alusel kehtestatud määruse menetluse kiirkorras läbiviimise nõuetele. Viidatud määrus loob võimaluse läbida menetlus konkreetsetel eeldustel kiirkorras. See tähendab eeldust, et planeeringu koostamise taotluse esitamise hetkel on tehtud vajalikud uuringud (nt elustiku-uuringud), analüüsid ja hinnangud ning menetluse käigus puudub vajadus oluliselt täiendavate uuringute läbiviimiseks. Tegemist on tähtajaga, mida saab HMS-is ette nähtud juhtudel pikendada, kuid haldusorgan ei tohi sealjuures ise olla viivituses. Tähtaja kehtestamine aitab tagada, et menetlus toimub mõistliku aja jooksul ega jää venima. See säte on analoogne PlanS § 139 lõikega 2, mille puhul on praktikas leitud, et tegu ei ole õiguslikke tagajärgi toova tähtajaga. See tähendab, et tähtaja möödumine ei too iseenesest kaasa menetluse lõppemist, menetluse kehtetust, kehtestamisotsuse tegemise keelamist ega otsuse õigusvastasust. Eesmärk on määratleda menetlusaeg, mille möödumisel peab olema selge, kas planeering kehtestatakse või on ilmnunud asjaolud, mis seda takistavad.

Eelnõu § 1 punktiga 7 muudetakse PlanS § 28 pealkirja ja lõiget 1. PlanS § 28 pealkiri sõnastatakse järgmiselt: „§ 28. Riigi eriplaneeringu taotlus ja keskkonnamõju strateegiline hindamine“.

PlanS § 28 lõiget 1 muudetakse ja loobutakse Vabariigi Valitsuse algatamise eraldi otsusest ning nähakse ette, et REP-i ja KSH-d korraldab otse MKM või muu PlanS § 27 lõikes 7 nimetatud valitsusasutus. Muudatuse eesmärk on vähendada bürokraatiat ja otsustustasandeid. Muudatusega kaotatakse algatamise menetlustoiming, mis senises praktikas eeldab eraldiseisva REP-i algatamise otsuse koostamist, selle kooskõlastamist ja menetlemist. Tegemist on üldise muudatusega, mida kohaldatakse kõikidele REP-i taotlustele, et hoida kokku menetlusaega.

Eelnõu § 1 punktiga 8 muudetakse PlanS § 28 lõike 2 sissejuhatavat lauset ja punkte 1 ning 1¹, asendades keeldumise vormi uue sõnastusega, mille järgi REP-i taotlus tagastatakse, mitte ei tehta taotluse kohta algatamata jätmise otsust. Muudatus on seotud eesmärgiga kaotada algatamise menetluse toiming.

Lõike 2 punktis 1 asendatakse sõna „algatatava“ sõnaga „taotletava“ ja punkt 1¹ muudetakse nii, et julgeolekule avalduv oht peab nähtuma mitte esitatud taotlusest vaid tulevikus elluviidavast planeeringust.

Eelnõu § 1 punktiga 9 muudetakse PlanS § 28 lõikeid 3–3², millega nähakse ette tähtaeg, mille jooksul tuleb REP-i taotlus tagastada juhul, kui esinevad tagastamise alused. Seega asendatakse varasem otsustus „algatatakse või jäetakse algatamata“ haldusmenetluse tavapärase lõpetamistoiminguga – taotluse tagastamisega.

Muudetakse § 28 lõiget 3¹, mille kohaselt asendatakse varasem otsustus „algatatakse või jäetakse algatamata“ uue menetlusloogikaga, mille kohaselt tagastatakse REP-i taotlus 90 päeva jooksul viimase täiendava taotluse laekumisest.

Muudetakse § 28 lõiget 3², millega jäetakse kõrvale algatamisotsuse mudel ja nähakse ette, et taotluse tagastamise otsustus tuleb teha 90 päeva jooksul konkursi tulemuste esitamisest arvates.

Tegemist on toimingutega, millega lõpetatakse menetlus. Need on sisult samasugused nagu varasem sõnastus „menetluse algatamata jätmise“. Kuna tegemist võib olla isiku õigusi kahjustava toiminguga, mis lõpetab menetluse, siis on vaja teostada oluline kaalutus. Sealjuures tuleb tagada isikutele õigus olla ära kuulatud HMS § 40 lõike 2 kohaselt. Seetõttu on jäetud põhjendatult 90-päevane tähtaeg, mille jooksul taotlus tagatakse. Lühem tähtaeg, mida on võimalik põhjendatud juhul pikendada, ei taga menetluse subjektile selgust ja võib olla eksitav. Pikema tähtajaga on tagatud isikule piisav aeg vastuväidete ja arvamuse kujundamiseks.

Lisatakse § 28 lõige 3³, mille kohaselt teeb planeeringu koostamise korraldaja otsuse keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamise või algatamata jätmise kohta 90 päeva jooksul riigi eriplaneeringu taotluse saamisest arvates. Tegemist on KeHJS § 11 lõigete 2 ja 2² kohase eelhindamise menetluse analoogiga, mil otsustaja peab 90 päeva jooksul andma eelhinnangu, kas mõjude hindamine on vaja algatada või mitte (sh konsulteerides asjaomaste asutustega).

Eelnõu § 1 punktiga 10 täiendatakse PlanS §-i 28 lõike 3³, millega sätestatakse otsuse tegemise tähtaeg REP-i koostamise korraldajale KSH algatamise või algatamata jätmise kohta. Otsus tuleb teha 90 päeva jooksul taotluse saamisest arvates. Tähtaja seadmine parandab etteaimatavust ja tagab, et oleks võimalik järgida üldist planeeringu koostamise tähtaega.

Eelnõu § 1 punktiga 11 jäetakse PlanS 28 lõike 4 esimesest lausest, lõike 5 punktist 1 ning § 28¹ pealkirjast ning lõigetest 1 ja 5 jäetakse välja sõna „algatamine“ vastavas käändes.

Eelnõu § 1 punktiga 12 täiendatakse §-i 28 lõikega 4¹ selliselt, et PlanS § 28 lõikes 4 esitatud teate avaldamise nõuet ja täiendava taotluse esitamise õigust ei ole riigi esitatud riigi eriplaneeringu taotluse puhul ja sellise taotluse puhul, mis on esitatud PlanS § 27 lõike 3² alusel kehtestatud määruse tingimustele vastava ehitise kohta. Sätte muutmine tagab, et strateegiliselt olulise investeeringu puhul algatatud REP-i menetluses ei tekiks planeerimisalase tegevuse korraldajale kohustust küsida teiste isikute soovi sama ala ja tegevuse osas REP-i taotluse esitamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 13 muudetakse PlanS § 28 lõiget 5, asendades kehtivas seaduses kasutatud viited „algatamise otsusele“ ja „algatamisel“ uue sõnastusega, mille kohaselt REP-i taotlus avalikustatakse ning teates märgitakse vajalik teave, mis on esitatud lõike 5 punktides.

Eelnõu § 1 punktiga 14 muudetakse PlanS § 28 lõike 5 punkti 4, mille kohaselt tuleb REP taotluse avalikustamise teates märkida muu hulgas otsus keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamise või algatamata jätmise ning selle põhjuste kohta.

Eelnõu § 1 punktiga 15 muudetakse PlanS § 28 lõikeid 6 ja 7, kus täpsustatakse teavitamise alus, asendades sõna „algatamisest“ viitega „taotluse saamisest“. Muudatus on vajalik seoses REP-i algatamise kui menetlustoimingu kaotamisega.

Eelnõu § 1 punktiga 16 sätestatakse PlanS § 28 lõikes 8 viide PlanS §-dele 130 ja 131. Üldnormina võib planeeringute rahastamiseks sõlmida kokkulepped PlanS § 4 lõike 2¹ alusel, st huvitatud isikule ei anta üle planeeringu ja KSH koostamist või selle tellimist. Muudatusega kehtestatakse erinorm kulude rahastamise kohta ning lubatakse REP-i koostada või seda tellida ja mõjude hindamist rahastada huvitatud isikul. Tegu on volitusnormiga, mis annab planeerimisalase tegevuse korraldajale vastava võimaluse. Tal puudub kohustus oma ülesandeid delegeerida ja ta võib neid huvitatud isiku asemel ise täita, näiteks olukorras, kus esinevad kaalukad huvid.

Sättesse lisatakse erand, mille kohaselt ei rakendata PlanS § 130 lõikes 2 sätestatud erandeid. See tähendab eelkõige, et halduslepingu võib planeeringu koostamiseks või tellimiseks sõlmida juhul, kui muudetakse olemasolevat üldplaneeringut, tehakse linnaehituslikult olulisi muudatusi või kui koostatakse eriplaneering detailse lahenduse alusel olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 17 muudetakse PlanS § 29 lõiget 1, mille järgi teeb menetluse lõpetamise otsuse REP-i koostamise korraldaja, mitte algataja. Muudatus on vajalik seoses REP-i algatamise otsuse kaotamisega.

Eelnõu § 1 punktiga 18 muudetakse PlanS § 29 lõike 1 punkte 2 ja 3, kuna lõiget täiendatakse punktiga 4.

Eelnõu § 1 punktiga 19 täiendatakse PlanS § 29 lõiget 1 punktiga 4, mille kohaselt võib REP-i koostamise menetluse lõpetada, kui menetluse kestel ilmneb, et kavandatav ehitise ei vasta strateegiliselt olulisele ehitistele kehtestatud tingimusele.

Sättes peetakse silmas mittevastavust tingimustele, mis on kehtestatud PlanS § 27 lõikes 3² sätestatud volitusnormi alusel antud määruses. Näiteks võib tuua olukorra, kus algselt tehakse taotlus erimenetluse kohaldamiseks strateegiliselt olulisele ehitisele, kuid menetluse kestel langevad selle kasutamise aluseks olevad tingimused ära, sest näiteks investeeringu suurus ei vasta enam määruses kehtestatud lävendile.

Eelnõu § 1 punktiga 20 muudetakse PlanS § 29 lõiget 2, millega ajakohastatakse viidet teavitamiskorrale. Uue sõnastusega nähakse ette, et lõpetamisest teavitatakse kooskõlas § 28 lõigete 6 ja 8 või § 27² lõike 2 nõuetega. Kehtiva õiguse järgi tuleb REP-i ja KSH lõpetamisest teavitada vastavalt samadele nõuetele, mis kehtivad nende algatamisest teavitamise kohta. Lisaks on sätestatud kohustus avaldada teave planeeringu koostamise korraldaja veebilehel 14 päeva jooksul. PlanS § 9 üldnormi järgi on planeeringu koostamise korraldajal kohustus tagada isikute, sealhulgas avalikkuse piisav kaasatus planeerimismenetlusse. Muudatus on tingitud REP algatamise otsuse kaotamisest ja §-s 27² sätestatud menetluse loomisest.

Eelnõu § 1 punktiga 21 muudetakse PlanS § 30 lõiget 1, kus kehtiva seaduse järgi tehakse asukoha eelvalik pärast REP ja KSH algatamist. Eelnõus kavandatud muudatuste kohaselt algatamisotsust enam ei tehta ning menetlus algab taotluse saamisega. Seetõttu täpsustatakse ka PlanS § 30 lõiget 1 selliselt, et asukoha eelvalik tehakse pärast taotluse saamist.

Eelnõu § 1 punktiga 22 muudetakse PlanS § 43 lõike 1 esimest lauset, eemaldades kehtivas seaduses sisalduva viite asukoha eelvaliku otsuse vastuvõtmisele. Seetõttu muudetakse sõnastust nii, et PlanS § 43 lõige 1 kirjeldab üksnes detailse lahenduse sisu, ehitusõiguse määramist ja muude PlanS § 126 lõikes 1 nimetatud ülesannete lahendamist, sõltumata sellest, kas eelvaliku etapp on toimunud või mitte.

Eelnõu § 1 punktiga 23 täiendatakse PlanS §-i 54 teise lausega, milles nähakse avalikes huvides ette keeld vaidlustada PlanS § 27² menetluse ja riigikaitse ehitise puhul REP-i kehtestamise otsust.

PlanS § 54 näeb ette erandliku populaarkaebuse esitamise võimaluse riigi eriplaneeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks. Kehtiva PlanS § 54 kohaselt võib iga isik pöörduda kohtusse nii juhul, kui ta leiab, et otsus on vastuolus avaliku huviga, kui ka juhul, kui otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi.

HKMS § 44 lõike 1 järgi võib isik pöörduda halduskohtusse üksnes oma õiguse kaitseks ning sama paragrahvi lõike 2 järgi võib avaliku huvi kaitseks kohtusse pöörduda vaid siis, kui seadus seda sõnaselgelt ette näeb. Seega on kehtiv PlanS § 54 erand üldisest kaebeõiguse mudelist. Muudatuse eesmärk on viia riigi eriplaneeringu vaidlustamise regulatsioon lähemale halduskohtumenetluse üldreeglile. Muudatuse tulemusel jääb alles isiku õigus vaidlustada riigi eriplaneeringu kehtestamise otsus ainult oma õiguste ja vabaduste kaitseks, kui tegemist on PlanS § 27² menetluse juhtumiga ja riigikaitse ehitisega. Praktika on aga näidanud, et enamjaolt vaidlustavad isikud riigi eriplaneeringuid üksnes avalike huvide mitte enda subjektiivsete õiguste kaitseks. Seega on muudatusel positiivne mõju ka halduskohtute töökoormusele¹⁵, kuna väheneb selliste kaebuste arv, mis otseselt ei puuduta isiku subjektiivseid õigusi. Arvestades asjaolu, et halduskohtumenetluse põhieesmärk on tagada isiku subjektiivsete õiguste kohtulik kaitse, peavad avalikes huvides esitatavad kaebused olema lubatud üksnes väga erandlikel ja põhjendatud juhtudel. Seaduse muudatuse eesmärk on tagada strateegiliselt olulise ehitise menetluse efektiivne ja kiire läbiviimine ning seetõttu on põhjendatud loobuda selliste menetluste puhul populaarkaebuste esitamise võimalusest.

Käesolev muudatus on kooskõlas põhiseaduse §-ga 15.

Põhiseaduse § 15 kohaselt on igaühel õigus pöörduda kohtusse oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral. Sättest ei tulene üldist nõuet võimaldada igale isikule kohtusse pöördumist abstraktse avaliku huvi kaitseks. PS § 15 annab õiguse pöörduda kohtusse oma õiguste kaitseks. Kaitstava õiguse all on silmas peetud isikule kuuluvaid ehk subjektiivseid õigusi (Riigikohtu halduskolleegiumi 28.12.2021 kohtuotsus¹⁶ haldusasjas nr 3-17-2023, punkt 25). Seega, kui kaebajal on näiteks elukeskkonnaga seotud subjektiivseid õigusi, siis on tal jätkuvalt võimalik neid kaitsta riigi eriplaneeringu vaidlustamisel. Kuna eelnõu jätab alles kaebeõiguse isikule, kelle subjektiivseid õigusi või vabadusi riigi eriplaneering riivab, ei võeta ära tõhusat kohtulikku kaitset põhiseaduse tähenduses. Samuti ei välista eelnõu keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust, mis tuleneb Århusi konventsiooni artiklist 9 ning KeÜS §-dest 30 ja 31.

Eelnõu § 1 punktiga 24 muudetakse PlanS § 125 lõiget 4, täiendades kehtivat regulatsiooni strateegiliselt oluliste ehitistega. Seaduses on sätestatud, et detailplaneeringu koostamine ei ole nõutav EhS-is sätestatud ajutise ehitise püstitamiseks. Muudatusega lisatakse detailplaneeringu kohustusest vabastavate juhtude hulka ka strateegiliselt olulise ehitise püstitamine, kuna nende kohta kehtib erandlik PT-de regulatsioon.

Täienduse eesmärk on täpsustada, et kui strateegiliselt olulise ehitise asukoht on võimalik planeeringute alusel määrata, siis saab kasutada EhS-is sätestatud PT-de erimenetlust. Järelikult ei ole detailplaneeringu koostamine vajalik.

Eelnõu § 2. Ehitusseadustiku muutmine

Eelnõu § 2 punktiga 1 täiendatakse EhS-i peatükiga 13¹, milles on §-d 121¹–121¹⁰. Eraldiseisva peatüki koostamise eesmärk on koondada strateegiliselt olulist ehitist puudutavad õigusnormid, et saada ülevaade kogu eriregulatsioonist.

¹⁵ Kaitseministeeriumi andmetel oli kohtutes 2026. aastal menetluses kokku 27 füüsilise isiku esitatud kaebust avalike huvide kaitseks.

¹⁶ [Riigikohtu halduskolleegiumi 28.12.2021 kohtuotsus haldusasjas nr 3-17-2023](#).

Täiendus puudutab PlanS § 125 lõike 4 muutmist (§ 1 punkt 24), mille kohaselt ei ole edaspidi detailplaneering nõutav strateegiliselt olulise ehitise ehitamiseks. Selliste ehitiste ehitamise eelduseks enne ehitusprojekti koostamist ja ehitusloa taotluse esitamist on edaspidi PT-d või REP. Juhul, kui sellel alal on kehtiv detailplaneering, siis võimaldavad käesoleva peatüki sätted ka vastavat detailplaneeringut PT-ga täpsustada. Oluline on tähele panna, et EhS-i 3. peatükis (PT-d) sätestatud regulatsioon kohaldub endiselt, aga PT-de andmisel strateegiliselt olulisele ehitisele tuleb arvestada käesolevas peatükis toodud erisusi.

Paragrahv 121¹ reguleerib peatüki kohaldamisala. Sätte eesmärk on selgelt välja tuua, et peatükis sätestatud erisusi kohaldatakse üksnes sellistele ehitistele, mis on PlanS § 27 lõike 2 punktis 7 nimetatud ehk et tegemist on strateegiliselt olulise ehitisega.

Paragrahv 121² reguleerib strateegiliselt olulise ehitise PT andmise tingimusi ja korda juhul, kui puudub detailplaneering või selle koostamise kohustus (PlanS § 125 lõige 4). Võrreldes EhS-i üldosa § 26 regulatsiooniga on sätte peamine erisus võimaldada PT andmisel kalduda planeeringus sätestatud tingimustest teatud määral kõrvale.

Lõike 1 kohaselt saab sarnaselt EhS üldosa regulatsioonile anda PT-sid ehitusloakohustusliku hoone või ehitusloakohustusliku olulise avaliku huviga rajatiste ehitusprojekti koostamiseks. Üldosaga võrreldes erisusi käesolevas lõikes ei tehta. Sätte esialgset sisu aitab avada kehtiva EhS § 26 seletuskiri, mille kohaselt peab isik, kes soovib ehitada, kontrollima EhS-i lisa 1 tabelist, kas tegu on ehitusloakohustuse või teatise esitamise kohustusega. Kui tegu on ehitusloakohustusliku ehitisega, peab isik hindama, kas tegu on püstitamise ja laiendamisega üle 33% esialgselt kavandatud mahust.¹⁷

Seega on ehitusloakohustuslikkus üldjuhul PT-de koostamise kohustuse tekkimise eeldus. Ehitised jagunevad hooneteks ja rajatisteks. Hoone mõiste tuleneb EhS § 3 punktist 2 ja olulise avaliku huviga rajatise mõistet aitab määratleda PlanS § 125 lõike 1 punkt 3.

Lõike 2 kohaselt esitab pädev asutus PT eelnõu kooskõlastamiseks PlanS § 4 lõikes 1¹ nimetatud ÜKP-le. Eelnõukohase PlanS § 4 lõike 1¹ järgi koordineerib ÜKP menetluse läbiviimist, sealhulgas järgib tähtaegade täitmist. PT-de andmiseks pädeva asutusena käsitletakse ehitusloa andjat. Kooskõlastamise nõude seadmine on asjakohane, kuna ÜKP ülesanne on jälgida, edendada ja tagada strateegiliselt olulise ehitise sujuv menetlus. Samuti võimaldab säte ÜKP-l kontrollida, kas kavandatud investeering ka tegelikult ellu viiakse. Kui kooskõlastamise etapis peaks selguma, et kavandatakse ehitist, mis ei kvalifitseeru strateegiliselt oluliseks ehitiseks, keeldub ÜKP kooskõlastamisest, mille tulemusel on pädeval asutusel õigus ka PT andmisest keelduda.

Lõikega 3 luuakse erisused EhS § 26 lõikest 3. Võrreldes üldosaga ei ole strateegiliselt olulise ehitise puhul vaja PT-de andmisel arvestada väljakujunenud keskkonda (sh hoonestuslaadi), kuna see piiraks ülemäära ettenähtud erisuse kohaldamist. Olukorras, kus mingil alal on keskkond juba välja kujunenud ja sellest keskkonnast tuleks ehitise kavandamisel lähtuda, ei oleks enamikul juhtudel võimalik kõrvalekaldeid planeeringust ette näha (olemasolev keskkond lähtub kehtivast planeeringust). Samuti sisaldab säte erisust, et PT andmisel ei tohi kavandatav ehitis ülemäära kahjustada isikute õiguseid või avalikke huvisid. Sätte sõnastuses on arvestatud EhS § 32 lõikest 5 tulenevat kaalutlust, mille kohaselt saab PT andmisest keelduda, kui projekteerimistingimuste alusel kavandatav ehitis võib ülemäära riivata kolmanda isiku õigusi. Kuna tegu on strateegiliselt olulise ehitise kavandamisega, võib mõõnda, et avalik huvi on selles olukorras mõnevõrra

¹⁷ Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu nr SE 555 juurde, lk 46.

kaalukam. Seega peab pädev asutus hindama, kui kaalukas on avalik huvi strateegiliselt olulise ehitise kavandamise vastu ning kas see kaalub konkreetsetes olukorras üles võimaliku negatiivse mõju PT-de andmisest mõjutatud isikutele (nt naabruses elavad inimesed või seal tegutsevad ettevõtted). Lisaks peab pädev asutus tegema kindlaks muud avalikud huvid, mida tuleb kaaluda strateegiliselt olulise ehitise ehitamise vastu. Niisugused huvid võivad seonduda muu ettevõtluse, keskkonna- ja regionaalsete huvide või ka kohalike väärtuste kaitsega. Kõik toodud tingimused on kumulatiivsed, st isegi kui kavandatav ehitis ei ole olulises ulatuses (lõikes 4 toodud loetelu) vastuolus planeeringuga, aga kahjustab ülemäära isikute õiguseid, ei ole PT andmise eeldused täidetud. Sellisel juhul saab isik valida teise tegevuse, muuta oma tegevust, et riivet maandada, või kavandada ehitis REP-i koostamise kaudu.

Lõikega 4 esitatakse loetelu tingimustest, mille puhul saab eeldada, et need ei ole olulises vastuolus planeeringuga. Tuleb meeles pidada, et see on siiski vaid üks eeltingimus vastava PT andmisel ehk seda tuleb käesoleva paragrahvi lõike 3 kohaselt võrrelda võimaliku isikutele või avalikele huvidele tekkiva riivega. Strateegiliselt olulise ehitise ehitamine on suure riikliku huviga ja kui sellisele ehitisele antakse PT, on tegemist erimenetlusega, mis peab võimaldama ehitist kavandada võimalikult kiirelt, mistõttu lubatakse PT-dega planeeringu tingimustest kõrvale kalduda. Nii tagatakse paindlikkus oluliste investeeringute elluviimisel, säilitades samas kontrolli ja läbipaistvuse.

Punkti 1 kohaselt ei peeta planeeringuga oluliseks vastuoluks kõrvalekaldeid planeeringuala üldistest kasutus- ja ehitustingimustest. Üldised kasutus- ja ehitustingimused on loetletud PlanS § 75 lõike 1 punktis 18, mille kohaselt hõlmavad need PT-de andmise aluseks olevaid tingimusi, maakasutuse juhtotstarvet, maksimaalset ehitusmahtu, hoonestuse kõrguspiirangut ja haljastusnõudeid. PlanS § 75 lõike 4 kohaselt on maakasutuse juhtotstarve üldplaneeringuga määratav maa-ala kasutamise valdav otstarve, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad. Tähele tuleb panna, et nimetatud tingimuste puhul ei loeta kõrvalekallet vastuoluks planeeringuga vaid olukorras, kus ehitis asub äri-, tootmis-, riigikaitsemaale või sarnase juhtotstarbega maal. See on oluline kitsendus, mis piirab niisuguste ehitiste kavandamist maadele (nt elamumaa), mille puhul võib eeldada ulatuslikumat riivet isikute õigustele. On selge, et tööstuse rajamine elamualale võib põhjustada ülemääraseid häiringuid. Sama põhimõtte võib iseloomustada väikseid tööstusalasid, mis asuvad olemasoleva hoonestuse vahel, kuna tööstus- või tootmisehitistest lähtuv häiring võib kanduda tööstusala piiridest kaugemale.

Punkti 2 kohaselt ei peeta oluliseks vastuoluks planeeringuga kõrvalekaldeid tehnovõrgu või -rajatise ning avalikult kasutatava tee asukohast ja liigist. Tegu on viitega PlanS § 75 lõike 1 punktidele 1 ja 3. Vajaduse korral peab olema võimalik muuta näiteks riigi ja ka kohaliku tee või tehnovõrgu rajatiste asukohta, kui see on planeeringus määratud. Samuti on oluline võimalus määrata teine tehnovõrguliik. Olude ja tehnoloogia muutumisel või strateegilise ehitise eripära tõttu ei pruugi planeeringus käsitletud rajatise asukoht või ehitamine olla enam otstarbekas või võimalik. Näiteks kui planeeringutes on nimetatud kaugkütet või ühisveevärki, kuid selliseid tehnovõrke enam ei kavandata või lähiajal ei kavandata. Võib esineda ka vajadus tõsta planeeritud rajatiste asukoht teise kohta, sest strateegilise ehitise suurus ja asend ei võimalda muidu ehitist ehitada.

Punkti 3 kohaselt ei peeta oluliselt vastuoluks seda, kui esineb kõrvalekalle planeeringus sätestatud olulise ruumilise mõjuga ehitiste asukohaga seonduvatest tingimustest (PlanS § 75 lõike 1 punkt 4). Säte on vajalik, kuna strateegiliselt olulised ehitised võivad olla üldplaneeringutes käsitletud kui olulise ruumilise mõjuga ehitised. Seega kehtestatakse võimalus täpsustada nende asukohaga seonduvaid tingimusi juhul, kui tegu on strateegiliselt olulise ehitise kavandamisega.

Punkti 4 kohaselt ei peeta oluliseks vastuoluks planeeringuga kõrvalekaldeid arhitektuurilistest, ehituslikest ja kujunduslikest tingimustest. Kuigi need tingimused määratakse tavaliselt detailplaneeringu tasandil, leidub praktikas neid ka üldplaneeringutes. Seetõttu on mõistlik need tingimused loetellu lisada, sest nende jäik reguleerimine üldplaneeringu tasandil võib saada oluliseks takistuseks strateegilise ehitise ehitamisel. Vastavaid termineid on selgitatud PlanS § 126 lõike 1 punktide 5 ja 6 seletuskirjas.

Punkti 5 kohaselt ei peeta oluliseks vastuoluks planeeringuga kõrvalekaldeid liikluskorralduse üldistest põhimõtetest. Üldplaneering määrab muu hulgas liikluskorralduse põhimõtted, sealhulgas kavandatavad teed, juurdepääsulahendused ning vajaduse korral ka kinnisaja sundvõõrandamise alused KAHOS § 5 tähenduses. Kui strateegiliselt olulise ehitise kavandamisel on vaja lahendust, mis võib mõjutada üldplaneeringus kavandatud liikluskorraldust või sellest erineda, tuleb tagada selleks võimalus.

Säte ei võimalda erandeid järgnevatel tingimustel: ehituskeeluvööndi vähendamine, rohevõrgustikku vähesel määral ehitamine või vastuolu kaitsetingimustega. Nende piirangute ja nendest kõrvalekaldumise mõju on tunduvalt laiem ning seega tuleb selliste piirangute vähendamise võimalikkust kaaluda REP-i instrumendi abil.

Lõige 5 piirab, millise kasutusotstarbega hooneid saab lõikes 4 nimetatud juhtotstarbega maale projekteerimistingimustega kavandada. EhS § 26 lõike 4 kohaselt tuleb PT-de andmisel määrata ka ehitise kasutusotstarve. Ehitise kasutusotstarbed on loetletud majandus- ja taristuministri määruses nr 51 "Ehitise kasutamise otstarvete loetelu". Üldjuhul määratakse kasutusotstarve vastavalt maa sihtotstarbele, mis omakorda vastab maale määratud juhtotstarbele. Samas ei loeta edaspidi käesoleva paragrahvi lõike 4 punkti 1 alusel PT-de andmisel oluliseks vastuoluks planeeringuga vastuolu planeeringuala üldiste kasutus- ja ehitustingimustega, sh juhtotstarbega.

Selle eelduseks on, et maa juhtotstarbeks on äri-, tootmis-, riigikaitsemaa või sarnase juhtotstarbega maaga. See piirab teatud juhtotstarbega maade kasutusele võtmist strateegiliste ehitiste tarbeks. Kuna eeltoodud lõiked jätavad lahtiseks, millise kasutusotstarbega ehitisi nimetatud juhtotstarbega maale ehitada saab, piiratakse seda lõikega 5 loetledes võimalikud ehitise kasutusotstarbed, mida on võimalik määrata. Säte teeb edasiviite maakatastriseadusele, kus on loetletud katastriüksuse sihtotstarbed ja ehitatavate ehitiste peamised eesmärgid. Eelnõuga on hõlmatud punktid 2 (ärimaa), 3 (tootmismaa), 5 (transpordimaa) ja 7 (riigikaitsemaa). Näiteks on mõeldud tootmismaa ka toodangu ladustamiseks ja transportimiseks vajalikele ehitistele, nendeks võivad olla määruse nr 51 kohaselt kõik tööstus- ja laohooned aga mitte elamud.

Paragrahviga 121³ reguleeritakse olukorda, kus strateegiline ehitise ehitatakse alale, kus kehtib detailplaneering või REP detailse lahendusena. Kuigi eelnõu kohaselt ei ole edaspidi strateegilise ehitise ehitamiseks detailplaneeringut vaja (§ 1 punkt 25), võivad praktikas paljud sobilikud asukohad olla juba detailplaneeringutega kaetud. Seega annab eelnõu võimaluse strateegilise ehitise ehitamise korral vastavaid planeeringuid täpsustada. Sätte sisu sarnaneb EhS §-ga 27, aga erineb selle poolest, et tingimusi on võimalik veelgi suuremas ulatuses täpsustada ja täpsustamise lubatavuse hindamisel ei lähtuta detailplaneeringu olemusliku muutmise piirangust.

Lõikega 1 selgitatakse, milliseid planeeringuid on vastava PT-ga edaspidi võimalik täpsustada. EhS-i üldosa võimaldab täpsustada vaid detailplaneeringuid. Käesoleva paragrahvi alusel saab täpsustada ka REP-i detailset lahendust olukorras, kui eelnevalt on läbitud kahe-etapiline (ehk asukoha eelvalikuga ning detailse lahenduse väljatöötamisega) REP-i menetlus. Vaja on tähele panna, et lõike 6 kohaselt ei saa siiski täpsustada strateegilise ehitise REP-i detailset lahendust.

Oluline erinevus seisneb ka selles, et puuduvad muud PT andmise eeltingimused, nagu on sätestatud EhS § 27 lõikes 1.

Lõike 2 kohaselt esitab pädev asutus PT eelnõu kooskõlastamiseks PlanS § 4 lõikes 1¹ nimetatud ÜKP-le. Eelnõukohase PlanS § 4 lõike 1¹ kohaselt koordineerib ÜKP menetluse läbiviimist, sealhulgas järgib tähtaegade täitmist. PT-de andmiseks pädeva asutusena käsitletakse ehitusloa andjat. Kooskõlastamise nõude seadmine on asjakohane, kuna ÜKP ülesanne on jälgida, edendada ja tagada strateegiliselt olulise ehitise sujuv menetlus. Samuti võimaldab säte ÜKP-l kontrollida, kas kavandatud investering ka tegelikult ellu viiakse. Kui kooskõlastamise etapis peaks selguma, et kavandatakse ehitist, mis ei kvalifitseeru strateegiliselt oluliseks ehitiseks, keeldub ÜKP kooskõlastamisest, mille tulemusel on pädeval asutusel õigus ka PT andmisest keelduda.

Lõikega 3 sätestatakse detailplaneeringut või REP detailset lahendust täpsustava PT andmise eeldused. Sarnaselt eelmises paragrahvis toodud loetelule on loetelu kumulatiivne ehk sisuliselt tuleb hinnata igat tingimust korraga. Eelmise paragrahvi võrreldes ei ole lubatud DP või REP detailse lahenduse täpsustamisel minna vastuollu üldplaneeringus sätestatud tingimustega. Seega tuleb siinkohal hinnata ka kavandatava ehitise olemust ja selle sobivust väljakujunenud keskkonda. Sätte sõnastuses on arvestatud EhS § 12 lõikest 3 tulenevat kaalutlust, mille järgi tuleb ehitamisel arvestada sellest mõjutatud isikute õigusi ja kavandada abinõusid nende ülemäärase kahjustamise vastu. Kuna tegu on strateegiliselt olulise ehitise kavandamisega, võib möönda, et avalik huvi on selles olukorras mõnevõrra kaalukam. Seega peab pädev asutus hindama, kui kaalukas on avalik huvi strateegiliselt olulise ehitise kavandamise vastu ning kas see kaalub konkreetsetes olukorras üles võimaliku negatiivse mõju PT-de andmisest mõjutatud isikutele (nt naabruses elavad inimesed või seal tegutsevad ettevõtted). Lisaks peab pädev asutus kindlaks tegema muud avalikud huvid, mida tuleb kaaluda strateegiliselt olulise ehitise ehitamise vastu. Niisugused huvid võivad seonduda muu ettevõtluse, keskkonna- ja regionaalsete huvide või ka kohalike väärtuste kaitsega. Juhul, kui PT-de andmisel on eesmärgiks lahendus, mis on vastuolus üldplaneeringuga, siis saab seda olukorda lahendada detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisega ja seejärel käesoleva eelnõuga lisatava EhS § 121² PT andmisega või REP-ga.

Lõike 4 kohaselt ei kohaldata selliste PT-de andmisel EhS § 27 lõiget 3, mis piirab teatud ulatuses PT-ga detailplaneeringu tingimuste täpsustamist (olemuslik muutmine) või piirab täpsustamist teatud liiki detailplaneeringute (üldplaneeringut muutvad detailplaneeringud) või muude planeeringute (REP detailse lahendusega) korral. Kuna käesoleva paragrahvi kohaste PT-dega saab detailplaneeringus toodud tingimusi veelgi rohkem ja ulatuslikumalt täpsustada, oleks see vastuolus EhS § 27 lõikes 3 toodud olemusliku muutmise piiranguga. Samuti on võimalik käesoleva paragrahvi kohaseid PT-sid anda riigi eriplaneeringu detailse lahenduse täpsustamiseks.

Lõikes 5 on kirjeldatud tingimused, mida saab PT-ga detailplaneeringus või REP-i detailses lahenduses täpsustada. Peamiselt on tegemist analoogsete tingimustega, mis on sätestatud § 27 lõikes 4, aga teatud erisustega. Oluline on teada, et tingimused, mida täpsustatakse, peavad olema planeeringus määratud ehk uusi tingimusi lisada ei saa.

Punkti 1 kohaselt saab täpsustada ka krundi kasutamise sihtotstarvet või ehitise kasutamise otstarvet, aga eeldusel, et tegu on äri-, tootmis-, riigikaitsema või sarnase juhtotstarbega maaga. Ühelt poolt on tegemist laiema sättega, kui üldosas lubatud, sest võimalus on täpsustada ja määrata ka uut sihtotstarvet eeldusel, et lahendus on kooskõlas üldplaneeringuga (EhS-i üldosa regulatsiooni kohaselt saab täpsustada sihtotstarvete osakaalu, eeldusel et mõlemad on varem

määratud). Kohtupraktika¹⁸ järgi määrab üldplaneering maakasutuse juhtotstarbe kui piirkonna valdava otstarbe, mis annab sellele edasipidise maakasutuse põhisuunad. Üldplaneeringujärgne juhtotstarve võimaldab ka mõningaid kõrvalekaldeid, eeldusel et juhtotstarbele vastav maakasutus jääb piirkonnas valdavaks ning kõrvalekalle ei mõjuta oluliselt planeeringu põhilahendust, mis peab tagama planeeringuga kavandatu tervikliku toimimise. Samas ei saa käesolevas sättes toodud erisust rakendada iga juhtotstarbega maa korral, näiteks ei saa täpsustada elamumaa sihtotstarvet ärimaa sihtotstarbeks. See aitab maandada isikuõigustele tekkivat riivet ja suunata strateegilised ehitised aladele, mis on nende jaoks kujundatud.

Punktiga 2 antakse tunduvalt suurem ulatus täpsustada PT-ga planeeringus käsitletud kõrguse, sügavuse, ehitisealuse pinna ja hoonestusala näitajaid. Üldosa sätetes on vastavate näitajate täpsustamine piiratud protsendiga. Ehitisealuse pinna lisamine EhS § 27 lõike 4 loetelusse on planeeritud eelnõuga 743 SE¹⁹ (Riigikogu menetluses). Tuleb arvestada, et jätkuvalt peab vastav lahendus vastama ka käesoleva paragrahvi lõike 3 eeldustele, sealhulgas üldplaneeringule.

Punktiga 3 lisatakse võrreldes kehtiva üldosaga täiesti uued tingimused, mida on planeeringutes võimalik PT-ga täpsustada. Muudatus on vajalik, kuna planeeringus sätestatud tingimused ei pruugi muutunud oludes või konkreetse projekti eripära tõttu enam asjakohased olla ning võivad ebaproportsionaalselt takistada ehitusõiguse realiseerimist, sealhulgas strateegiliselt oluliste ehitiste rajamist. Muudatuse eesmärk on tagada paindlikum ja ajakohasem regulatsioon. Arvestada tuleb isikute õigusi ja avalike huvide kaitset. PT-de andmisel tuleb hinnata muudatuse mõju ümbritsevale keskkonnale ning tagada, et kõrvalekaldeid ei ole ebaproportsionaalsed ega kahjusta põhjendamatult elukeskkonda.

Lõikega 6 nähakse ette, et kui strateegiliselt olulise ehitise püstitamiseks on koostatud REP-i detailne lahendus, ei saa selle olemasolu korral planeeringu tingimusi täpsustavaid PT-sid anda. Juhul, kui soovitakse täpsustada strateegilise ehitise REP-i detailse lahenduse tingimusi, tuleb koostada uus terviklik strateegilise ehitise REP. See piirang puudutab REP-i detailse lahenduse täpsustamist vaid nendel puhkudel, kui detailne lahendus on kehtestatud strateegiliselt olulise ehitise kohta. Muudel puhkudel kohaldatakse eelnõukohase EhS § 121³ lõiget 1.

Paragrahvi 121⁴ reguleeritakse PT-de andmise pädevust. Eelnõu kohaselt annab PT-d asutus, kes oleks ühtlasi vastavale ehitisele ehitusloa andja. PT-d annab üldjuhul KOV, aga teatud ehitiste puhul ka TTJA. EhS-ist tulenevat pädevusejaotust käesoleva eelnõuga ei muudeta.

Paragrahvi 121⁵ sätestatakse strateegiliselt olulise ehitise PT taotluse esitamise kord ja nõuded. Taotlust saab esitada elektrooniliselt ehitisregistri kaudu, mis toetab halduskoormuse vähendamist ja menetluse läbipaistvust. Taotluses esitatavad andmed on loetletud, et tagada piisav teave loa andmise otsustamiseks. Taotluse esitamisel lähtutakse EhS-i üldosast, kuid lisaks tuleb loataotlusega esitada otsus (hindamiskomisjoni otsus), et vastav ehitis on strateegiliselt oluline ehitis. Otsuse tegemise kord ja alused on sätestatud PlanS § 27 lõike 3² alusel antud määruses.

Paragrahvi 121⁶ luuakse võimalus, et pädev asutus saab PT-de menetluses sõlmida taotlejaga halduslepingu PT-dega kavandatud lahenduse elluviimiseks vajalike ja funktsionaalselt seotud rajatiste (nt teede ja tehnorajatiste) väljajahitamise kohustuse üleandmiseks.

¹⁸ RKHKo, 04.11.2025, 3-22-871, p 13; RKHKo, 18.10.2016, 3-3-1-31-16, p 16; RKHKo, 28.03.2024, 3-21-1370/35, p 19.

¹⁹ 743 SE „Ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus“

PT-de lahenduse elluviimisega ja sellega funktsionaalselt seotud rajatis võib olla rajatis, mis ei asu planeeringualal, aga on PT lahenduse realiseerimise kontekstis vajalik. Seega võib kõne alla tulla, et halduslepingu ese on kohustus välja ehitada rajatis, mis ei asu PT-ga hõlmatud kinnistul, kuid ilma milleta ei saa lahendust terviklikult ellu viia (nt veetrass vms) ja/või kavandatavat ehitist kasutusotstarbe kohaselt ohutult ja nõuetekohaselt kasutada. Ennekõike sõltub funktsionaalselt elluviimise alaga seotud rajatise tuvastamine konkreetse lahenduse asjaoludest (ehk sellest, milline rajatis on funktsionaalselt seotud ja milline mitte).

Lisaks nähakse ette, et PT-de andmise menetluses kohaldatakse PlanS § 131 lõikeid 4–6 PT-de andjale ja taotlejale kooskõlas sarnaste rollidega. Sätte kontekstis oleks PlanS-is sätestatud planeerimisalase tegevuse korraldaja PT-de andja ja planeeringust huvitatud isik oleks PT taotluse esitaja või PT taotlusega kavandatava ehitise ehitamisest huvitatud isik. Halduslepinguga ei või üle anda PT menetlustoimingute tegemist. PT taotluse menetlemine on avaliku võimu ülesanne, mistõttu ei ole eraisik taotlust esitades reeglina huvitatud avalike huvide kaitsmisest tema taotletava tegevusega.

Halduslepingu sõlmimist ei ole EhS-is senini ette nähtud, kuid strateegiliste ehitiste PT-de puhul on selle võimaluse loomine põhjendatud. Halduslepingu sõlmimise võimaldamine on seotud muu hulgas asjaoluga, et strateegiliselt olulise ehitise püstitamine võib eeldada olulisi investeeringuid näiteks avalikus ruumis. Seetõttu ei pruugi KOV-idel olla selleks vahendeid ning PT-de andmine võib takerduda, osutada võimatuks või viibida ja projekti ei pruugita seetõttu ellu viia. Avaliku ruumi loomine on KOV-i ülesanne (KOKS § 6).

Paragrahviga 121⁷ reguleeritakse PT-de andmise menetlust, rõhutades avatud menetluse põhimõtet. Menetluses võetakse vajaduse korral arvesse keskkonnamõju hindamisega seotud õiguslikke nõudeid. Huvitatud isikutel ja avalikkusel on võimalus menetluses osaleda ning oma seisukohti esitada. Loa eelnõu kohta kogutakse arvamusi ja kooskõlastusi, et tagada otsuse kvaliteet ning kaasatus. Sättega nähakse ette tähtjaid, et vältida põhjendamatu viivitust ja tagada menetluse prognoositavus. Strateegiliselt olulise ehitise PT-d antakse 120 päeva jooksul taotluse saamisest ja kaasatud osalistele antakse kuni 30 päeva arvamuse või kooskõlastuse andmiseks.

Säte võimaldab strateegiliselt oluliste investeeringute elluviimist tunduvalt lihtsustada ja kiirendada. Kui seni tuli niisuguste projektide puhul koostada vähemalt detailplaneering, mis on ajamahukas ja kulukas (seadusejärgne menetlusaeg kuni kolm aastat), siis PT-de menetlus on palju kiirem – otsus tehakse 120 päeva jooksul. Kuigi loa menetlusega kaasnevad samuti kulud, on need märkimisväärselt väiksemad kui detailplaneeringu koostamise puhul. Selline lahendus vähendab nii avaliku kui ka erasektori halduskoormust. Kiirem ja selgem menetlus loob soodsama pinnase strateegiliste investeeringute Eestisse toomiseks ning nende realiseerimiseks, mis omakorda toetab sotsiaal-majanduslikku arengut ja on avalikes huvides.

Paragrahvis 121⁸ loetletakse alused, mille esinemise korral peab pädev asutus keelduma PT-de andmisest. See tagab õigusselguse ja välistab meelevaldsed otsused.

Punkt 1 viitab EhS üldosa sätetele, kuid selle kohaldamisel tuleb arvestada käesolevast peatükist tulenevaid erisusi. Järgmiseks kirjeldame EhS §-s 32 sätestatud aluste kohaldatavust, arvestades käesoleva peatüki erisusi.

Paragrahvi 31 lõike 1 punktis 1 sätestatud PT andmise keeldumise alust kohaldatakse tervikuna ka strateegilise ehitise PT andmisest keeldumise korral. Kui PT andmisest keeldutakse punkti 2 alusel ehk põhjusel, et see ei vasta üldplaneeringule, tuleb selle aluse esinemist hinnata koosmõjus EhS § 121² lõike 4 loeteluga. Kui planeeringut täpsustava PT andmisest keeldutakse põhjusel, et see ei

vasta EhS §-s 27 sätestatud tingimustele, tuleb sätte kohaldamisel arvestada ka EhS §-s 121³ sätestatud regulatsiooni. Näiteks ei saa EhS § 27 lõike 3 kohaselt täpsustada riigi eriplaneeringut, kuid viidatud eriosa säte annab selleks võimaluse. Punktis 4 nimetatud avalik-õiguslike kitsenduste all mõeldakse kehtiva EhS-i seletuskirja kohaselt ennekõike teistest õigusaktidest tulenevaid piiranguid, näiteks võib olla tegu ohutuskuja või kaitsevööndiga. Seega kohaldatakse punktis 4 toodud PT andmisest keeldumise alust ka strateegilise ehitise korral. Punktides 5–8 sätestatud PT andmisest keeldumise aluseid kohaldatakse ka strateegilise ehitise PT andmisest keeldumisel. Punkti 9 kohaldatakse strateegilise ehitise PT puhul üksnes juhul, kui esitatakse taotlus strateegiliselt olulise ehitise REP-i täpsustamiseks.

Punkti 2 kohaselt peab pädev asutus keelduma PT andmisest, kui kaasatud kontaktpunkt keeldub kooskõlastuse andmisest või selgub, et ehitise ei ole strateegiliselt oluline ehitise. Enne PT menetlust peab taotleja saama haldusotsuse, et vastav ehitise on strateegiliselt oluline ehitise (vastav otsus esitatakse ka PT taotlusega). Kuna loodav eriregulatsioon on mõeldud kasutamiseks vaid konkreetsete ehitiste kavandamiseks, siis on oluline, et PT-sid saab anda vaid sellistele ehitistele. Kontaktpunkt saab keelduda kooskõlastuse andmisest, kui menetluses selgub näiteks, et soovitakse ehitada muud hoonet või tunduvalt väiksemas mahus või kavandatakse teistsuguste toodete tootmist.

Paragrahviga 121⁹ reguleeritakse strateegiliselt olulise ehitise PT kehtetuks tunnistamise aluseid. PT-d võib kehtetuks tunnistada, kui strateegiliselt oluline ehitise ei vasta enam strateegiliselt olulise ehitise määratlusele. Samuti võimaldab EhS § 44 punkt 8 pädeval asutusel ehitusloast keelduda, kui pädev asutus on algatanud ehitusprojekti aluseks olnud PT-de kehtetuks tunnistamise menetluse. See tagab, et PT-de kehtivus on seotud tegelike asjaoludega ja võimaldab reageerida muutustele. Kuna tegemist on erireeglitega väga olulistele ja teatud kriteeriumitele vastavatele ehitistele, siis on lisatud alused vajalikud, kui menetluste käigus selgub, et kavandatakse teistsugust lahendust (muu hoone, väiksem maht, teistsuguse toote tootmine jne).

Paragrahviga 121¹⁰ reguleeritakse strateegiliselt olulise ehitise ehitus- ja kasutusteatist ning ehitus- ja kasutusluba. PT-de menetlusele järgneb ehitusloa või ehitusteatise menetlus, mis viiakse läbi tavapärasel korral. Kontaktpunkt kaasatakse vastavatesse loamenetlustesse ja tema roll on kontrollida, kas menetluses esitatud taotluses olev ehitise vastab endiselt strateegilise ehitise kriteeriumitele. Samamoodi nagu PT taotluse puhul, on ka loamenetlustes võimalik nii taotlusest keelduda kui ka vastav luba kehtetuks tunnistada, kui ehitise ei vasta enam strateegiliselt olulise ehitise kriteeriumitele. Kuna tegemist on erireeglitega väga olulistele ja teatud kriteeriumitele vastavatele ehitistele, siis on lisatud alused vajalikud, kui menetluste käigus selgub, et kavandatakse teistsugust lahendust (muu hoone, väiksem maht, teistsuguse toote tootmine jne). Strateegiliselt olulise ehitise ehitusloa taotleja peab arvestama, et tegu on tegevusloaga KeHJS-e mõttes, st vajaduse korral võib tegevus eeldada KMH algatamist.

Eelnõu § 2 punktiga 2 täiendatakse EhS § 130 lõiget 3 punktiga 9, mille kohaselt teeb TTJA riiklikku järelevalvet strateegiliselt olulise ehitise kasutamisele esitatavatele nõuetele vastavuse, sealhulgas kasutusotstarbe vastavuse üle. Sätte eesmärk on tagada, et strateegiliselt olulise ehitise kavandamiseks kasutatud erimenetlusi ei kuritarvitataks ja et ekspressraja tulemusel kavandatud ehitist kasutataks vastavalt kasutusloale.

Eelnõu § 3. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmise

Eelnõuga nähakse EhSRS-is ette uus paragrahv 30¹² eelnõu järelhindamise kohta. MKM korraldab 2030. aasta 31. detsembriks seaduse järelhindamise, millega hinnata strateegiliselt olulise

investeeringu ja ehitise regulatsiooni eesmärgipärasust ja rakendamise kaasnenu mõjusid ning vajaduse korral esitab ettepanekud regulatsiooni muutmiseks.

Eelnõu § 4. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise

Eelnõu § 4 punktiga 1 täiendatakse KeHJS-t §-ga 28⁴ ning luuakse erisus strateegiliselt olulise ehitise ja kaitsetööstuspargi KMH ja REP-i KSH koordineerimiseks ehk võimalus menetleda strateegiliselt olulise ehitise KMH-d ja KSH-d samal ajal.

Eesti konkurentsivõime parandamiseks ja julgeolekueesmärkide saavutamiseks on vaja lühendada ning paremini koordineerida suurprojektide ruumilise planeerimise ja mõjuhindamise algfaase. Arendusprojektide puhul on praktikas kõige sagedasem probleem see, et arendaja ei saa alustada kriitilisi uuringuid õigel ajal. Näiteks riigile või KOV-ile kuuluva maa puhul ei ole uuringute tellimine reeglina võimalik asjakohase menetluseta, samas kui planeeringute ja selle KSH protsessi ei juhi mitte arendajad, vaid planeeringu koostamise korraldaja. Planeeringu koostamisel tellitakse uuringud reeglina korruga, lähtudes kõigist lahendamist vajavatest probleemidest, mis ei pruugi lähtuda arendaja vajadustest. Seega ei ole planeerimismenetluses arendaja otsustada küsimus, kes ja mis ajal koostab näiteks uuringu, mis on vältimatult vajalik selleks, et otsustada, kas kavandatavat suurarendust saab antud asukohas jätkata enne planeerimisprotsessi algatamist. Halduskoormust ning avaliku ja erasektori kulusid suurendavad omakorda korduvad avalikustamised ja seisukohtade küsimised. See on kaasa toonud olukorra, kus KSH menetlused venivad ja väljund on liiga üldine, mistõttu tuleb sõltumata KSH-st algatada hiljem KMH. Mitmed ja korduvad protsessid on avalikkuse vaatest segased.

Tänane julgeolekuolukord eeldab riigikaitse valdkonnas kiiret tegutsemist, strateegilist ettenägelikkust ning senisest tihedamat koostööd riigi ja erasektori vahel. Venemaa Föderatsiooni agressioon Ukraina vastu on näidanud, et riigi kaitsevõime ei sõltu üksnes hangitavast relvastusest, vaid ka võimest tagada kriitiliste varude, sealhulgas lõhkeainete, laskemoona, lahingumoon, relvasüsteemide ja nende oluliste osade kiire, jätkusuutlik ja turvaline tootmine riigi territooriumil.

Eesti kontekstis on kaitsetööstuspark riigi strateegilisel juhtimisel kavandatav ja rajatav eriliigiline tööstusala, kuhu koondatakse kaitsevaldkonna jaoks vältimatult vajalik tootmis-, arendus-, katsetus-, ladustamis-, hooldus- ja tugitaristu. Tegemist ei ole tavapärase tööstuspargiga, vaid riigi julgeoleku ja kaitsevõime seisukohalt olulise ehitiste ja rajatiste kompleksiga, mille eesmärk on luua Eestis kaitsetööstuse terviklik väärtusahel: alates kemikaalide ja lõhkematerjalide käitlemisest ning segude valmistamisest, kuni laskemoona, lahingumoon, relvade või nende oluliste osade tootmise, komplekteerimise, hooldamise ja vajaduse korral katsetamiseni.

Kaitsetööstuspargi rajamine võimaldab koondada riigi poolt sihipäraselt kujundatud ja turvanõuetele vastavale alale nii suuremad moonatootjad kui ka innovaatilised väiksemad ettevõtted, kelle tegevus täiendab üksteist ning moodustab tervikliku kaitsetööstuse ökosüsteemi. Selline koondumine ühele alale suurendab tootmiskiirust, vähendab sõltuvust välismaistest tarneahelatest, parandab varude kasvatamise võimet ning võimaldab kriisiolukorras paindlikumalt ja kiiremini reageerida Kaitseväe vajadustele.

Kaitsetööstusparkide rajamine ja käitamine väljendab riigi strateegilist vajadust tagada Kaitseväele vajalikud lõhkeained, relvastus, laskemoon ja muu kriitiline varustus võimalikult suure tarnekindlusega. Seega on kaitsetööstuspark riigi julgeoleku ja kaitsevõime seisukohalt olulise tähtsusega tööstusala ja ehitiste kompleks. Kaitsetööstuspark aitab saavutada riigikaitse eesmärgi ning sinna koondatakse tootmisrajatised, taristu ja tugiteenused relvade, laskemoona, lahingumoon või nende oluliste osade arendamiseks ja tootmiseks. Sellest tulenevalt on

põhjendatud kohaldada kaitsetööstusparkide kavandamisele ja rajamisele keskkonnamõju hindamise menetluses erisusi.

Kehtiv õigus ei anna selget võimalust KSH ja KMH menetluse koordineerimiseks. Soraineni analüüsis tehtud võrdlus Soome ja Leeduga näitab, et planeerimismenetlusega paralleelne/koordineeritud mõjuhindamine on õiguspärane praktikas kasutatav lahendus, mis aitab vältida dubleerivaid toiminguid ning alustada vajalikke uuringuid varem. Võrdlusriikidest Soomes tuleb KMH lõpetada enne tegevusloa taotluse esitamist. KMH-d võib viia läbi paralleelselt maakasutust puudutava planeeringuga. Soome õigusraamistik näeb ette, et näiteks ehitusloa võib erandjuhtudel väljastada sõltumata sellest, kas tegevus vastab planeeringule. Erandeid saab rakendada sõltumata sellest, kas tegevus on käsitletav olulise keskkonnamõju tegevusena.²⁰ Leedu õigusraamistiku kohaselt võib tegevusloa ja planeeringu muutmise KSH toimuda samal ajal ning KSH protsess ei pea lõppema enne KMH protsessi. Mõlemad menetlused võivad kulgeda erinevalt, arvestades et KMH lõpetatakse enne planeeringu kehtestamist või tegevusloa andmist.²¹

Ka EL-i õiguse suunistes rõhutatakse, et KMH direktiivi eesmärk on ühendada ja koordineerida sama projekti suhtes nõutavaid keskkonnahindamisi. See vastab ühise menetluse põhimõttele, mille kohaselt tagab pädev asutus konkreetse projekti ühtse KMH, mida nõutakse õigusaktidega. See suunis lähtub KMH direktiivi artikli 2 lõikest 3 ja Euroopa Komisjoni teatisest²². Euroopa Komisjoni uuringust nähtub, et KSH ja KMH ühildamine on ainus viis suurendada sünergiaid ning vähendada dubleerivaid menetlusi²³. Varasemates õigusanalüüsides on selgitatud, et ehkki direktiiviga nõutakse, et KMH viidaks läbi enne projektile loa andmist (artikli 2 lõige 1), ei pea KMH olema tingimata tehtud KMH direktiivis mainitud loamenetluse raames (st KMH võib eelneeda loamenetlusele). Nii KMH direktiiv (artikli 2 lõige 3) kui ka KSH direktiiv (artikli 11 lõige 2) julgustavad liikmesriike ühendama erinevaid keskkonnamõju hindamise menetlusi, et tagada projekti ühekordne hindamine.

Eelnevat arvesse võttes luuakse strateegiliselt olulistele investeeringutele täiendav menetlusvõimalus, millega saab:

- alustada KMH-d varasemas etapis (kas enne planeerimismenetlust või sellega samal ajal), et menetlused saaksid toimuda võimalikult varakult;
- koordineerida REP-i KSH-d ja projekti tasandi KMH-d nii, et uuringuid ja konsultatsioone ei dubleeritaks. Arendajal on võimalik tellida kriitilised uuringud esimesel võimalusel.

Eelnõuga kavandatav muudatus ei muuda Eesti keskkonnamõju hindamise (KSH/KMH) üldist süsteemi ega EL-i direktiividest tulenevaid põhikohustusi. REP KSH ja tegevusloa KMH eesmärgid ning sisu jäävad samaks. Riigi eriplaneeringu KSH puhul kohaldatakse jätkuvalt PlanS § 2 lõike 3 nõudeid. Samuti jäävad muutumatuks tegevusloa andmisel kohaldatavad KMH põhimõtted. Juhul, kui riigi eriplaneeringu või tegevusloa menetluse raames esineb eeldus oluliste piiriüleste mõjude tekkeks, tuleb jätkuvalt täita kõik KeHJS-es sätestatud menetlusnõuded ning

²⁰ MKM, Soraineni analüüs „Strateegiliste investeeringute ekspressraja väljatöötamine“, lk 98. – [Analüüs „Strateegiliste investeeringute ekspressraja väljatöötamine“](#). [Planeerimine.ee](#).

²¹ MKM, Soraineni analüüs „Strateegiliste investeeringute ekspressraja väljatöötamine“, lk 98. – [Analüüs „Strateegiliste investeeringute ekspressraja väljatöötamine“](#). [Planeerimine.ee](#).

²² Komisjoni teatis. Komisjoni suunisdokument keskkonnamõju hindamise direktiivi (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/92/EL, muudetud direktiiviga 2014/52/EL) artikli 2 lõike 3 kohaselt tehtud keskkonnaalaste hindamiste ühtlustamise kohta (2016/C 273/01).

²³ European Commission. 2022. Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

tagada, et keskkonnamõju hindamine viiakse läbi muu hulgas kooskõlas rahvusvahelise õiguse põhimõtetega.

Kavandatav muudatus võimaldab siiski suurendada paindlikkust, sest lisandub veel üks võimalus: KMH-d (sh uuringuid) saab alustada varem, ilma et peaks ootama planeeringu algatamise või selle KSH lõpuleviimist. Samuti tagab suurema õigusselguse see, et REP KSH raames, sealhulgas algatamisel või algatamata jätmisel, võib seaduse järgi tugineda sama projekti raames koostatud uuringutele ja konsultatsioonidele. Sealjuures säilib andmete kasutamise õigus ka olukorras, kus KMH menetlus alles käib.

Erisuse loomine ei tähenda, et edaspidi asendab KMH REP-i KSH-d. Riigikohtu väljakujunenud praktika²⁴ kinnitab, et KSH direktiivi põhjendusest 9, artikli 4 lõikest 3 ja artikli 5 lõikest 2 tuleneb nn reastamise põhimõte, st otsustusprotsessi kõrgemal tasandil tehtav hindamine peab andma raamistiku edasiste hindamiste jaoks ning jätkma tulevaste menetluste raames hindamiseks küsimused, mida saab tõhusamalt hinnata otsustusprotsessi madalamal tasandil. Nn reastamise põhimõte ei tähenda, et KMH saaks asendada KSH-d või et KSH raames võiks jätta hindamata need mõjud, mille hindamine on just KSH ülesanne. Kui KMH puhul on üldjuhul keskne küsimus see, kuidas konkreetset arendustegevust teoks teha (vt KeHJS v.r § 2 lõige 1), siis KSH eesmärk on mõjutada arendustegevuse alternatiivide valikut otsustusprotsessi varases staadiumis, kui on veel võimalik analüüsida alternatiive ja seeläbi mõjutada strateegilisi valikuid. Reastamise põhimõtte järgi ei saa KMH seega asendada KSH-d, kuid see ei tähenda, et mõjuhindamise menetlusi ei saaks korraldada ja reguleerida selliselt, et ühes menetluses oleks täidetud KSH ja KMH direktiivi nõuded.²⁵ Samuti ei muuda erisus üldist loogikat või ka selle rakendamise praktikat, mille kohaselt eelneb strateegilise planeeringu KSH reeglina tegevuslubade KMH menetlusele ning KSH-d saab omakorda läbi viia KMH täpsusastmes, lähtudes KeHJS § 11 lõikest 6.

Erisuse rakendamine ei ole kohustuslik ning valiku teeb arendaja, kes kaasab vajaduse korral keskkonnakonsultante ja peab nõu asjaomaste asutustega. Strateegiliste investeeringute erisus võiks olla põhjendatud eelkõige olukorras, kus arendaja soovib kavandatava tegevuse asukohas esimesel võimalusel läbi viia kriitilise tähtsusega uuringuid, et selgitada välja tegevusloa taotluse ja/või planeeringu taotluse esitamise perspektiiv. Uuringud võivad olla omakorda vältimatult vajalikud selleks, et selgitada välja REP-iga kaasnev oluline keskkonnamõju. Menetluse sujuvust aitab tagada ÜKP loomine, kelle ülesanne on koordineerida kõigi menetluste – KMH, KSH ja REP-i – ajakavu ning avalikkuse kaasamist. Eelnev maandab ka Riigikohtu viidatud riski, mille kohaselt ei õigusta KMH varajane algatamine võimalust kasutada KMH raames kogutavat teavet hiljem, sest KMH-s on suur arendaja roll, mis võib suurendada kaalutusvigade teket.²⁶

Paragrahvi 28⁴ lõikes 1 on sätestatud, et kõnealust erisust kohaldatakse PlanS § 27 lõike 2 punktis 7 nimetatud strateegiliselt olulise ehitise keskkonnamõju hindamisele.

Paragrahvi 28⁴ lõikes 2 on sätestatud menetluste koordineerimine: kui strateegiliselt olulise ehitise püstitamiseks on vajalik riigi eriplaneeringu koostamine ning KSH ja sama ehitise kavandamisega seoses algatatakse KMH KeHJS § 26¹ alusel, võib keskkonnamõju hindamise viia läbi koordineeritult riigi eriplaneeringu ja KSH-ga. KMH viiakse läbi KeHJS-e kohaselt (KeHJS § 26¹

²⁴ RKHKo, 08.08.2018, 3-16-1472.

²⁵ Õigusanalüüs KMH teenuse disaini ettevalmistamiseks. Ellex Raidla, 2024. – <https://kliimaministerium.ee/sites/default/files/documents/2025-07/%C3%95igusanal%C3%BC%C3%BCs.pdf>.

²⁶ RKHKo, 22.03.2024, 3-21-2682.

alusel) ja KSH viiakse läbi planeeringu koostamisel vastavalt PlanS-ile (arvestades KeHJS-e nõudeid).

Paragrahvi 28⁴ lõikes 3 käsitletakse järgnevat olukorda. Kehtiva KeHJS § 26¹ lõike 6 kohaselt on keelatud otsustajal algatada KMH (enne tegevusloa taotluse esitamist), kui kavandatav tegevus on vastuolus kehtiva planeeringuga. Seda arvestades peaks arendaja ka varases staadiumis projekti puhul igal juhul esmalt pöörduma planeeringu koostamise korraldaja poole taotlusega planeeringu algatamiseks. Menetluses lähtutakse seega rangest järjestikkuse põhimõttest, mille kohaselt eeldab tegevuse kavandamine esmalt planeeringut ja selle KSH-d ning sellele järgneb tegevusloa taotlus ja vajaduse korral KMH. Seega ei ole reeglina ka uuringute tegemine võimalik. Seetõttu on § 28⁴ lõikes 3 ette nähtud, et erandina KeHJS § 26¹ lõikest 6 võib käesolevas paragrahvis sätestatud KMH algatada ka juhul, kui kavandatav tegevus ei ole kooskõlas selle asukohaga seotud kitsenduste või kehtiva planeeringuga.

Paragrahvi 28⁴ lõike 4 kohaselt peab otsustaja koordineeritud KMH ja KSH menetluse kohaldamisest teavitama KeHJS §-s 2³ nimetatud asjaomaseid asutusi ning isikuid. Erisuse rakendamise õiguslikule alusele peab olema teates selgelt viidatud. Samuti tuleb osalisi teavitada sellest, kui menetluste koordineerimise vajadus selgub KMH menetluse käigus. Tegemist on olukorraga, kus KMH algatamise hetkel ei olnud REP-i, sealhulgas selle KSH algatamise vajadus teada ning see selgub hiljem (vt ka PlanS § 27² lõike 3 punkt 2 – eelnõu punkt 7).

Paragrahvi 28⁴ lõike 5 kohaselt võib kõnealuse erisuse kohaldamise korral keskkonnamõju hinnata või keskkonnamõju hindamist ja keskkonnamõju strateegilist hindamist juhtida sama juhtekspert või eksperdirühm juhteksperti juhtimisel. KeHJS § 14 lõikes 1 on sätestatud, et keskkonnamõju hindab või hindamist juhib füüsiline isik, kellel on keskkonnamõju hindamise litsents, või juriidiline isik asjakohase litsentsiga töötaja kaudu. KeHJS § 34 lõikes 5 on sätestatud, et REP-i detailse lahenduse elluviimisega kaasnevat keskkonnamõju võib hinnata või selle hindamist juhtida KeHJS § 14 lõike 1 kohane juhtekspert. Säte on lisatud eesmärgiga suurendada efektiivsust ja tagada õigusselgus, kuna esineb suur tõenäosus, et mõlemat menetlust hakkab juhtima sama juhtekspert.

Järgnevalt on täpsemalt selgitatud REP-i ning KSH ja KMH menetluste koordineerimist. KMH algatamise järel koostatakse KMH programm (KMH ulatuse määramiseks). Strateegiliste investeeringute ehitiste erisusega programmi koostamise õigusraamistikus muudatusi ette ei nähta. Praktilise poole pealt mõjutab strateegiliste investeeringute ehitiste erisuse rakendamine siiski programmis kirjeldatavat ajakava ja hindamise ulatust. Olenevalt projekti eripärast ja REP-i menetlusjärgust peavad arendaja, otsustaja ning planeeringu koostamise korraldaja ÜKP-ga kokku leppima, milline on konkreetse projekti eripärade alusel kõige tõhusam ja mõistlikum viis koordineeritud menetluse läbiviimiseks. See peab kajastuma kavandatava tegevuse ja selle reaalsete alternatiivsete võimaluste KMH ning selle tulemuste avalikustamise ajakavas (KeHJS § 13 lõike 1 punkt 7).

KMH programm peab kajastama kavandatava tegevuse seost strateegiliste planeerimisdokumentidega, sealhulgas asjaolu, et REP on koostamisel või ei ole veel algatatud (KeHJS § 13 lõike 1 punkt 4). Programmi koostamisel tuleb arvestada, et riigi eriplaneeringu puhul ei ole programmi koostamine kohustuslik, kui kavandatavat lahendust soovitakse kehtestada detailse lahenduse alusel. KMH programmis tuleb lisaks käsitleda kasutatava hindamismetoodika kirjeldust, sealhulgas teavet KMH-ks vajalike uuringute kohta (KeHJS § 13 lõike 1 punkt 4). Eelduslikult on põhjendatud nii ajakavas kui ka uuringute loetelus näidata uuringud, mis on vältimatult vajalikud näiteks investeerimisotsuste sisendina ja/või REP-i algatamiseks või

koostamiseks. Kui valitakse koordineeritud tee, saab arendaja alustada KMH uuringuid enne planeeringu KSH lõppemist; KSH saab kasutada KMH tulemusi, vältides topeltuuringuid.

KMH järgmised sammud on kavandatava tegevusega kaasneva olulise keskkonnamõju hindamine ja KMH aruande koostamine. Strateegiliste investeeringute erisus aruande õigusraamistikus muudatusi ette ei näe. Aruande võib koostada samal ajal REP-i KSH-ga. Aruanded võivad tugineda samadele uuringutele ja konsultatsioonide tulemustele, kuid peavad valmima siiski eraldiseisvalt. KMH raames tehtud uuringute ja konsultatsioonide tulemuste kasutamine KSH menetluses ei ole vastuolus kehtiva õigusega. Riigikohus on selgitanud, et KSH menetluse tõhusaks läbiviimiseks on hindajal esmalt võimalik lähtuda näiteks nn maksimumstsenaariumist, st kavandatava tegevuse elluviimisest suurimas mahus, mida koostatav planeerimisdokument võimaldaks. Alles olukorras, kus maksimumstsenaarium osutub keskkonna seisukohast problemaatiliseks, on hindajal koostöös planeeringu koostajaga võimalik modelleerida ja hinnata täiendavaid tõenäolisi stsenaariume, mil planeering viidaks ellu tegevuse asukoha ja laadi mõttes piirataval kujul.²⁷

Strateegiliste investeeringute ehitiste erisuse alusel on võimalik ja põhjendatud ühildada KMH programmi ja aruande osas asjaomastelt asutustelt seisukoha küsimise ning avalikustamise etapid planeerimismenetlusega. Menetluste koordineerimine tähendab seda, et erinevad avalikustamised (nt KMH programmist ja REP-i koostamisest teavitamine) võivad toimuda ühel ajal. Oluline on täita mõlema menetluse nõuded. Avalikkus ja asutused kaasatakse võimaluse korral ühiselt (nt KMH aruanne + KSH aruanne), järgides KeHJS-e ja PlanS-i nõudeid. Täpne koordineerimisvõimalus on projektispetsiifiline.

KMH viimane etapp on KMH tulemuste arvestamine tegevusloa andmise või andmata jätmise otsuse tegemisel ning otsusest teavitamine. Kehtiva õiguse kohaselt esitab arendaja kuue kuu jooksul pärast KMH aruande avalikku arutelu aruande otsustajale, kes kontrollib selle vastavust nõuetele. Põhjendatud juhul on otsustajal võimalik aruande esitamise tähtaega pikendada. Näiteks juhul, kui arendaja ning ÜKT ja planeeringu koostamise korraldaja on kokku leppinud, et KMH ei valmi enne KSH aruannet. Kehtiva õiguse kohaselt kontrollib otsustaja KMH aruannet muu hulgas veendumaks, et tegevusloa andmiseks vajalik teave on piisav. Strateegilise investeeringu erisuse puhul tuleb arvestada, et KMH võib olla piisav tegevusloa väljastamiseks. Seevastu olukorras, kus koostamisel on REP ja KSH, ei ole võimalik tegevusloa väljastada enne planeeringu kehtestamist.

Eelnõu § 4 punktiga 2 jäetakse KeHJS § 33 lõike 1 punktist 2 välja sõnad „riigi või“.

Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 7, millega muudetakse PlanS § 27 lõiget 6, asendades senise imperatiivse kohustuse nõuda REP-i algatamisel alati KSH-d sellega, et KSH on kas kohustuslik või selle vajadus otsustatakse kaalutusõiguse alusel. Muudatusega sätestatakse, et REP-i koostamisel – kui planeering on KeHJS § 6 lõike 1 kohase tegevuse alus – on KSH kohustuslik. Muul juhul (st kui kavandatakse KeHJS § 6 lõikes 2 nimetatud valdkonda kuuluvat ja § 6 lõike 4 alusel kehtestatud määruses nimetatud tegevust) tuleb anda eelhinnang ning kaaluda keskkonnamõju strateegilist hindamist, lähtudes KeHJS § 33 lõigetes 4 ja 5 sätestatud kriteeriumidest ning § 33 lõike 6 kohaste asjaomaste asutuste seisukohtadest.

KSH direktiivi 2001/42/EÜ preambuli punkti 10 kohaselt tuleb läbi viia kõigi nende kavade ja programmide strateegiline hindamine, mis koostatakse mitme sektori tarvis ning millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud KMH direktiivi I ja II lisas,

²⁷ RKHKo, 08.08.2018, 3-16-1472, p 3.

ning kõigi nende kindlaksmääratud kavade ja programmide strateegiline hindamine, mille korral on direktiivi 92/43/EMÜ (nn loodusdirektiiv) järgi tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

Kui kavades ja programmides määratakse väikese piirkonna kasutamine kohalikul tasandil või kui on tegemist eespool nimetatud kavade või programmide väiksemate muudatustega, tuleb neid hinnata ainult siis, kui liikmesriigid otsustavad, et kavadel või programmidel on oluline keskkonnamõju. Eelnevat arvesse võttes ei nõua direktiiv ilmtingimata väikeseid piirkondi hõlmavate planeeringute ja olemasolevate planeeringute puhul ilmtingimata KSH algatamist. Seega võib ka REP puhul KSH algatamine olla kaalutusõigus, mitte automaatselt kohustuslik. Muudatus on põhjendatud, sest lisaks detailplaneeringule ei ole kehtiva õiguse kohaselt KSH automaatselt kohustuslik ka maakonnaplaneeringu ega üldplaneeringu teemaplaneeringu koostamisel.

Eelnõu § 4 punktiga 3 täiendatakse KeHJS § 33 lõike 1 punkti 3 ja lõike 2 punkti 4 pärast sõna „detailplaneering“ sõnadega „ või riigi eriplaneering“. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 7 ja eelmise punktiga – vt vastavaid selgitusi.

Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 7, millega muudetakse PlanS § 27 lõiget 6, asendades senise imperatiivse kohustuse nõuda REP algatamisel alati KSH-d sellega, et KSH vajadus otsustatakse kaalutusõiguse alusel.

Eelnõu § 4 punktiga 4 täiendatakse KeHJS § 34 lõiget 1 pärast tekstiosa „§ 4 lõikes 2¹“ tekstiosaga „või § 28 lõikes 8“. Kehtiva õiguse kohaselt vastutab KSH eest ja kannab sellega seotud kulud strateegilise planeerimisdokumendi koostamise korraldaja. Planeeringu koostamise korraldaja võib ehitusprojekti koostamise aluseks oleva planeeringu KSH kulude kandmiseks sõlmida PlanS § 4 lõikes 2¹ sätestatud lepingu. Muudatusettepaneku järgi võimaldatakse riigi eriplaneeringu menetluses planeeringu koostamise korraldajal sõlmida haldusleping huvitatud isikuga ka KSH dokumendi koostamiseks või tellimiseks. Tegemist on PlanS § 131 analoogiaga, kus planeeringu koostamise korraldaja ei tohi dokumendi koostamise korraldamist ega koostamisel vajalike menetlustoimingute tegemist üle anda.

Eelnõu § 5. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse muutmine

Eelnõu § 5 punktiga 1 täiendatakse KeÜS-i §-ga 43¹, millega luuakse strateegiliselt olulise investeeringu korral ÜKP teavitamise kord keskkonnavalda menetluses. Muudatusega nähakse ette, et keskkonnavalda andja teavitab PlanS § 4 lõike 3¹ kohast ÜKP-d keskkonnavalda taotluse esitamise viivitamata pärast selle saamist ja uuesti pärast taotluse nõuetekohaseks tunnistamist. Muudatus on vajalik, et tagada keskkonnavalda menetluses ÜKP kaasamine selleks, et ÜKP-l oleks ülevaade strateegilise investeeringu projektiga seotud menetluste seisust.

3.1. Eelnõu vastavus põhiseadusele

Eelnõuga muudetakse kehtivat REP menetlust ja strateegiliselt olulise ehitise PT andmist ning luuakse nendeks menetlusteks kiirem menetluskord. Sellega saab osa projekte eelise võrreldes teiste projektidega.

See tõstatab võrdse kohtlemise küsimuse koosmõjus ettevõtlusvabadusega (PS §-d 12 ja 31). Sageli soovitakse REP-i või PT-sid lähtuvalt omandiõigusest kinnistule – seega on asjakohane ka omandipõhiõigus (PS § 32). Kolmandaks tähendab REP korras planeerimine selle kehtestamist mõne KOV-i territooriumil – KOV saab küll menetluses kaasa rääkida, aga lõppsõna on riigil.

Seega kerkib ka KOV-i autonoomiasse sekkumise küsimus (PS § 154). Järgnevalt analüüsitakse neid lähemalt.

3.1.1. Võrdsuspõhiõigus koosmõjus ettevõtlusvabadusega

Eelnõuga luuakse regulatsioon sellise ehitise püstitamiseks, mille vastu on suur strateegiline, riiklik või rahvusvaheline huvi tootmise, riigikaitse ja julgeoleku, taastuenergeetika, või maavarade töötlemise valdkonnas. Seega ei ole muid ehitisi võimalik REP-i detailse lahenduse kaudu menetleda. Tekib küsimus, miks ei saa ettevõtjad kasutada muudes valdkondades sama (soodsat) menetluskorda.

PS §-s 31 on sätestatud õigus tegeleda ettevõtlusega. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on riigi kohustus mitte teha põhjendamatu takistusi ettevõtluseks ja seda vabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse (RKPJKo, 06.07.2012, 3-4-1-3-12, punkt 41). Kui teatud tüüpi ehitise püstitamiseks tuleb läbida (planeerimis)menetlus ja saada kinnitused või load, riivab see ettevõtlusvabadust.

PS § 31 teise lause kohaselt võib seadus sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra. Seega ei ole ettevõtlusvabadus absoluutne ning seda võib piirata juhul, kui piirangud on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ning kasutatud vahendid proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.²⁸ Ettevõtlusvabadust võib piirata näiteks teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse või avalike huvide eesmärgil.²⁹ Käesoleval juhul on eelnõu eesmärk kehtestada strateegiliselt oluliste investeeringute kavandamiseks ja elluviimiseks tõhus, selge ning prognoositav menetluskord, mis võimaldab vähendada halduskoormust ja lühendada oluliste tööstusprojektide menetlusaega, säilitades samal ajal keskkonna- ja ruumilise planeerimise kvaliteeti. Strateegiliselt oluliste projektide kiirendatud menetlus tagab Eesti majanduse ja julgeoleku seisukohalt olulistes valdkondades (nt kaitsevaldkonnas) projektide tõhusama elluviimise. Seega riivatakse eelnõuga ettevõtlusvabadust avalikes huvides, mis on ettevõtlusvabaduse piiramiseks lubatav eesmärk.

PS § 3 lõikest 1 tuleneva seadusereservatsiooni põhimõtte kohaselt peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohast olulised küsimused otsustama seadusandja.³⁰ Samuti tuleneb sellest põhimõttest, et põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt vajab seadusandja volitust.³¹ Kuigi üldjuhul tuleb ettevõtlusvabaduse piirangud sätestada seadusega, ei pea seaduses olema kõik piirangud detailselt määratletud ning need võib sätestada ka määrusega tingimusel, et seadus määratleb raamid, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse vastavaid sätteid.³² Mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda täpsem peab olema seaduses sisalduv volitusnorm.³³ Vähemintensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.³⁴ Volitusnorm peab sätestama akti andmiseks pädeva haldusorgani ning talle antava volituse selge eesmärgi, sisu ja ulatuse.³⁵

Eelnõu § 1 punktiga 5 volitatakse Vabariigi Valitsust kehtestama määrusega strateegiliselt olulise investeeringu täpsemad nõuded, hindamise korra ja hindamiskomisjoni koosseisu. Eelnõus on

²⁸ RKPJKo, 17.03.1999, 3-4-1-1-99, p 13.

²⁹ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 360.

³⁰ RKÜKo, 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21.

³¹ RKPJKo, 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 9.

³² RKPJKo, 17.03.1999, 3-4-1-1-99, p 14.

³³ RKPJKo, 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 41.

³⁴ RKÜKo, 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22

³⁵ RKPJKo, 13.02.2007 3-4-1-16-07, p 21.

selgelt sätestatud määruse andmiseks pädev institutsioon ja tema antava määruse eesmärk, milleks on strateegiliselt olulise investeeringu mõiste ning selle hindamise korra täpsustamine. Samuti nähakse eelnõuga ette, et määrusega täpsustatavad strateegiliselt olulise investeeringu tingimused peavad hõlmama kapitaliinvesteeringu vähimat lubatud mahtu, lubatud projekti valdkonda ja taotleja registrijärgse asukoha piirangut. Seadusandja sätestab sellega kriteeriumid, millest peab strateegiliselt olulise investeeringu hindamisel lähtuma. Volitusnormi sõnastusest nähtub selgelt ka selle sisu ja ulatus.

Eelnõuga võimaldatakse strateegiliselt olulise ehitise kriteeriume täitvate ehitiste puhul viia läbi kiirendatud planeerimis- või PT-de andmise menetlus, mis ei halvenda senist ettevõtjate kohta kehtivat õigusraamistikku. Vastupidi, eelnõuga soodustatakse strateegiliselt oluliste ehitiste arendajate jaoks projekti elluviimist ehk võimaldatakse neil taotleda erikorras menetluse läbiviimist. Seetõttu ei seata määrusega ettevõtlusvabadusele piiranguid, vaid kehtestatakse strateegiliselt olulist investeeringut elluviivatele ettevõtjatele soodsam ja ettevõtlusvabadust vähem riivav menetluskord. Eeltoodust tulenevalt on põhjendatud strateegilise investeeringu määratlemise, hindamise jm seotud asjaolude kehtestamine Vabariigi Valitsuse määrusega ning eelnõuga sätestatud volitusnorm on kooskõlas seadusereservatsiooni põhimõttega.

PS § 12 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Riigikohus on selgitanud, et võrdsuspõhiõigus hõlmab ka igaühe õigust olla seadusandja poolt võrdselt koheldud. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadus ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdsed tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdsed ebavõrdselt (RKPJK, 03.04.2002, 3-4-1-0-02, punktid 16 ja 17).

Riigikohus on selgitanud, et üldise võrdsuspõhiõiguse kaitseala riive tuvastamisel tuleb leida, kas sarnaseid isikuid või isikute grupe on ebavõrdselt koheldud. Juhul, kui neid koheldakse ebavõrdselt, on üldine võrdsuspõhiõigus riivatud. Kindlaks tuleb määrata võrreldavate isikute grupid, kelle suhtes oletatakse ebavõrdset kohtlemist, ning kirjeldada nende ebavõrdset kohtlemist (RKPJKo, 30.09.2008, 3-4-1-8-08, punkt 20).

Praegusel juhul koheldakse erinevalt ettevõtjaid:

- a) kes soovivad püstitada sellist ehitist, mille vastu on suur strateegiline, riiklik või rahvusvaheline huvi tootmise, riigikaitse ja julgeoleku, taastuvenergeetika, või maavarade töötlemise valdkonnas;
- b) kes soovivad püstitada muud ehitist.

Võrdlusgrupp a saab kasutada kiiremat REP-i menetlust või taotleda PT-sid kiiremini kui võrdlusgrupp b. Seega saab grupp a eelise ja riivatakse ettevõtlusvabadust (PS § 31) koosmõjus võrdse kohtlemise põhimõttega (PS § 12 lõige 1).

Kahe sarnase isikute grupi ebavõrdne kohtlemine on lubatav, kui sellel on esiteks legitiimne eesmärk. Riigikohus on selgitanud, et üldine võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus (RKÜKo, 07.06.2011, 3-4-1-12-10, punkt 31). Ettevõtlusvabaduse puhul sätestab PS § 31 lõige 2, et seadus võib sätestada selle ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra, st ka see on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus. Järelikult on mõlemad põhiõigused piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel (vt nt RKPKo, 22.06.2023, 5-23-6, punkt 63).

Praegusel juhul luuakse nn ekspressrada (õiguslik regulatsioon) teatud tüüpi ehitiste püstitamiseks eelisjärjekorras. Selle põhjus on asjaolu, et planeerimismenetlused kestavad sageli aastaid ja praktikas ei ole võimalik püstitada olulisi ehitisi vajaduse ilmnedes piisavalt kiiresti. Seega on eesmärk prioriteetsete ehitiste menetlusi kiiremini läbi viia. Nimetatud eesmärk on PS-iga kooskõlas ja järelikult legitiimne.

Taotletav meede peab lisaks selle legitiimsele eesmärgile olema põhiseaduspärasuse jaatamiseks ka sobiv, vajalik ning mõõdukas.³⁶ Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist.³⁷ Eelnõuga sätestatakse selged kriteeriumid strateegilistele investeringutele, mida on võimalik kiirendatud korras REP menetluse kaudu ellu viia. Seega aitab taotletud muudatus prioriteetsete ehitiste menetlusi kiirendada ja tegu on eesmärgi elluviimiseks sobiva meetmega.

Meede on vajalik juhul, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.³⁸ Eelnõuga sätestatakse võimalus menetleda kiiremini strateegilise investeringu kriteeriumitele vastavat projekti, mille vastu on suur strateegiline, riiklik või rahvusvaheline huvi. Et strateegiliste investeringute menetlust kiirendada, on vaja sätestada sellistele ehitistele kohaldatavad kriteeriumid ja võimaldada kiirendatud planeerimismenetluse läbiviimist, millele puudub ettevõtlusvabadust vähem piirav alternatiiv. Eelnõuga taotletav abinõu on seega vajalik legitiimse eesmärgi saavutamiseks.

Abinõu mõõdukuse hindamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.³⁹ Võrdsuspõhiõiguse riive intensiivsus peab põhiseaduspärasuse jaatamiseks olema mõõdupäraselt suhtes taotletavate eesmärkide kaalukusega.⁴⁰ Riigikohus on seejuures pidanud ebaproportsionaalseks juhuslikku ja ulatuslikku erinevat kohtlemist.⁴¹ Seejuures tuleb arvestada ka ettevõtlusvabaduse riive intensiivsust.

Eelduslikult viiakse strateegiliselt oluliste ehitiste planeerimismenetlus läbi kiiremini kui muude ehitiste menetlused. Samas saab muid ehitisi püstitada teiste menetluste kaudu ja seega ei ole muude ehitiste püstitamine keelatud. Lõpptulemuse mõttes koheldakse võrdlusgruppe a ja b sarnaselt. Menetluse pikkus võib aga mõnel juhul mitu korda erineda ja seega peavad võrdlusgruppi b kuuluvad ettevõtjad oma huvide realiseerumist märkimisväärselt kauem ootama. Arvestades võrdlusgrupi a ettevõtjate suurt ajalist eelist, tuleb võrdsuspõhiõiguse riivet pidada keskmiseks. Ettevõtlusvabaduse riive on samas vähese intensiivsusega, kuna juba kehtiva olukorraga võrreldes võimaldatakse ettevõtjatel teatud kriteeriumide täitmisel läbida kiirendatud planeerimismenetlus, mis muudab nende ettevõtjate jaoks olukorra soodsamaks.

Eelnõuga antakse menetluslik eelis nende ehitiste püstitamiseks, mille vastu on suur strateegiline, riiklik või rahvusvaheline huvi kindlates valdkondades (PlanS § 27 lõige 1). Planeerimismenetlused venivad mitmel põhjusel, kuid üks peamisi läbivaid probleeme on asutuste piiratud ressursid. Menetlusi lahendatakse reeglina kas taotluse saabumise ajalise järjekorra alusel või mõne juhusliku teguri mõjul kujunenud järjekorras. Kõigile projektidele ei ole võimalik tagada ühtviisi kiiret menetlust, sest ka sellisel juhul põrkutaks samade ressursipiirangutega ning tulemuseks oleks kõigi menetluste ühtlaselt aeglane edenemine.

Praegusel juhul määratakse seadusega ära esiteks huvi tasand – strateegiline, riiklik või rahvusvaheline huvi. Riiklik ja rahvusvaheline huvi näitab suurt avalikku huvi. Strateegiline huvi on täiendus võrreldes kehtiva õigusega (vt PlanS § 27 lõike 1 selgitused). Seejuures arvestatakse EL-i strateegilisi huve ja strateegilise huvi puhul on tegemist eelkõige projektidega, mis edendavad

³⁶ RKÜKo, 21.01.2014, 3-4-1-17-13, p 32.

³⁷ Samas, p 33.

³⁸ RKPJKo, 19.02.2013, 3-4-1-28-12, p 25

³⁹ RKPJKo, 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

⁴⁰ RKPJKo, 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 23.

⁴¹ RKÜKo, 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 118.

tehnoloogiate tootmist ja vähendavad EL-i strateegilist sõltuvust. Seega võib ühest küljest olla tegu erahuviga, mis aitab kaasa ka olulise avaliku huvi elluviimisele.

Teiseks on ette nähtud, et strateegiline, riiklik või rahvusvaheline huvi peab esinema mõne konkreetse seadusega või selle alusel antud määrusega reguleeritud valdkonnas. Loetelu järgib peamiselt samasid valdkondi mis kehtivas õiguses – need on valdkonnad, mis on olulised ühiskonna toimimise tagamiseks ning lisatud on olukorrad, mille puhul esineb riigi oluline strateegiline huvi, kuna see võib kaasa aidata riigi üldiste eesmärkide saavutamisele (konkurentsivõime kasv, sotsiaalmajanduslikud mõjud jms). Nende eelisarendamise vastu on riigil õigustatult suur huvi. Eeltoodut arvestades on eesmärk kaalukas. Arvestades seda, et võrdsuspõhiõigust riivatakse mõõdukalt ning ettevõtlusvabadust väheintensiivselt, samas kui eesmärkide saavutamise suhtes on suur avalik huvi, on võrdsuspõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riive proportsionaalne ning lubatav.

3.1.2. Omandipõhiõigus

PS §-s 32 on sätestatud omandipõhiõigus, mille lõike 2 järgi on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kui õigusnormid näevad ette, et omandi teatud viisil kasutamiseks tuleb läbida (planeerimis)menetlus ja saada vastavad load, piirab see paratamatult omandi vaba kasutamist.

Võrreldes kehtiva õigusega ei tekitata eelnõuga täiendavat omandipõhiõiguse riivet – ka praegu tuleb selliste objektide püstitamiseks viia läbi planeering või saada ehitusluba või PT-d. Seetõttu ei tehta siinkohal täielikku omandipõhiõiguse analüüsi. Lühidalt võib öelda, et strateegilise investeeringu objektid on olulise ruumilise mõjuga, mistõttu on põhjendatud kinnistuomanike omandiõigust avalike lubadega reguleerida. Kuna selles osas koheldakse kõiki kinnistu- või hoonestusõiguse omanikke ühtmoodi, ei ole vaja täiendavalt võrdsuspõhiõigust arvestada.

3.1.3. Kohaliku omavalitsuse autonoomia

PS § 154 lõikes 1 on sätestatud, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad KOV-id, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt (s.o KOV-i enesekorraldusõigus). Riigikohus on leidnud, et KOV-i enesekorraldusõigus hõlmab planeerimisautonoomiat, mille järgi KOV-il on õigus otsustada, kas ja millisel viisil lahendada ruumilise planeerimise küsimusi oma territooriumil (RKPKo, 19.06.2025, 5-24-34, punkt 36).

Kui strateegiliselt olulise ehitise REP-i koostamise ja otsustamise või PT-de andmise pädevus on riigiasutusel, mitte KOV-il, ei saa KOV ise otsustada oma territooriumil sellise ehitise püstitamise üle. Sellega lõpeb KOV-i võimalus otsustada selles osas oma territooriumi üle. Lisaks peab KOV hiljem tegelema ehitise võimalike mõjudega ning vajaduse korral muutma oma arenguplaane (vrd RKPKo, 19.06.2025, 5-24-34, punktid 50–52). Seega on tegemist KOV-i enesekorraldusõiguse riivega PS § 154 lõike 1 mõttes.

PS §-st 3 tuleneva seadusereservatsiooni põhimõttest tuleneb, et kõik põhiõiguste seisukohast olulised küsimused peab seadusandja ise otsustama ning ei tohi nende otsustamist täitevvõimule delegeerida.⁴² Eelnõuga antakse REP-i kehtestamise otsuse õigus Vabariigi Valitsuse asemel valdkonna eest vastutavale ministrile. Kuna kehtivas regulatsioonis on seadusandja juba delegeerinud REP-i kehtestamise otsuse täitevvõimule, ei muutu KOV-i enesekorraldusõiguse riive intensiivsemaks. Samuti on Riigikohus pidanud REP-i kui riigile oluliste objektide

⁴² Vt ka RKÜKo, 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21.

püstitamist tagava instrumendi algatamist, koostamist ja kehtestamist riigielu küsimuseks, mille reguleerimisel on Riigikogul suur otsustusruum.⁴³ Lisaks ei tule enesekorraldusõiguse riive põhiseaduspärasuse kontrollimisel järgida proportsionaalsuse kontrolli nõudeid, kuna KOV ei ole põhiõiguste kandja.⁴⁴ See tähendab ühtlasi, et seadusandjal on lai pädevus REP-i kehtestamisega seotud küsimusi otsustada, arvestamata sealjuures KOV-i enesekorraldusõiguse riive intensiivsust. Eeltoodust tuleneb, et KOV-i enesekorraldusõiguse riive, mis tuleneb vastava valdkonna ministri õigusest REP-i kehtestada, on kooskõlas PS-ist tuleneva seadusereservatsiooni põhimõttega.

Eelviidatud lahendis on Riigikohus KOV-i enesekorraldusõiguse riive õiguspärasust REP-i menetluse puhul põhjalikult käsitlenud. Asjaolu, et paratamatult asub REP-i ala mõne KOV-i territooriumil, ei tee sellest kohaliku elu küsimust. Riigikohus leidis, et kui seadusandja määrab kindlaks REP-i menetluse kui erandliku planeerimismenetluse tingimused, kasutab ta oma otsustusruumi ega jäta meelevaldselt KOV-i ilma otsustusõigusest (punkt 80). Kohus kaalutles, et KOV-i vastuseisu tõttu võiks riiklikult oluline ehitise muidu üldse püstitamata jääda. Kuna REP-ga lahendatakse riigielu küsimust, ei peagi KOV-il vetoõigust olema (punkt 81).

Riigikohus märkis, et KOV-i enesekorraldusõiguse põhiseadusliku tagatise järgi on nõutav, et riik kaaluks REP-i menetluses suurt riiklikku või rahvusvahelist huvi puudutatud KOV-i õigustatud huvidega kontrollimist võimaldaval viisil (RKPKo, 19.06.2025, 5-24-34, punkt 82). PlanS § 10 lõike 2 järgi peab riiklikku huvi väljendav planeering võimaluse korral kohalikke huve ja vajadusi arvestama ning KOV saab oma huvid REP menetluses välja tuua ja neid kaitsta (punkt 84).

Riigikohtu kaalutlused kehtivad üldistatult ka eelnõuga tehtavate muudatuste kohta. Strateegiliselt olulise ehitise lisandumine REP-i eelduste hulka lähtub samuti riiklikust huvist, olenemata sellest, et viidatud lahend ei käsitlanud konkreetset detailset lahenduse alusel kehtestatavaid REP-e. Seega, strateegiliselt olulise ehitise püstitamine REP detailse lahenduse alusel peaks olema lubatav ka KOV-i vastuseisu olukorras. Seda aga eeldusel, et KOV-i huvi menetluses kaalutakse ja selle arvestamata jätmist põhjendatakse.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse kasutusele uued terminid „strateegiliselt oluline investering“, „strateegiliselt oluline ehitise“ ja „kaitsetööstuspark“.

Terminite kasutuselevõtmine on tingitud vajadusest eristada strateegiliselt olulisi investeringuid ja nende alusel kavandatavaid ehitise teistest investeringutest ning nende alusel kavandatavatest ehitistest, millele eelnõuga erimenetlust ette ei nähta. Samuti on eesmärgiks anda ühtne mõiste sellistele REP-idele, mis koostatakse kaitsetööstuse valdkonnas tegutsevate ettevõtete jaoks.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas EL-i õigusega. Strateegiliste investeringute kiirendatud menetluse loomisest on arvestatud EL-i viimastel aastatel vastu võetud ja ajakohastatud õigusakte, mis näevad ette kiirendatud loamenetluse, menetlustähtaegade lühendamise, menetluste koondamise ning ÜKP (Single Point of Contact) loomise kohustuse või võimaluse. Alljärgnevalt on välja toodud kõik EL-i õigusaktid, mis sisaldavad ÜKP loomise nõuet või seda toetavaid põhimõtteid ning millele eelnõu loomisest tuleneb:

⁴³ RKPKo, 18.01.2019, 5-18-4, p 79.

⁴⁴ Samas.

1. Net-Zero Industry Act (NZIA) – määrus (EL) 2024/1735⁴⁵;
2. Critical Raw Materials Act (CRMA) – määrus (EL) 2024/1252⁴⁶;
3. TEN-E määrus – (EL) 2022/869⁴⁷;
4. Defence Readiness Omnibus (DRO) – Euroopa Komisjoni õigusettepanek (2025)⁴⁸.

Eelnõu väljatöötamisel on muu hulgas pööratud tähelepanu EL-i algatustele, mille kohaselt töötatakse välja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust, milles käsitletakse üleeuroopalise energiataristu suuniseid ja millega muudetakse määrusi (EL) 2019/942, (EL) 2019/943 ja (EL) 2024/1789 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) 2022/869, aga ka sama määruse kohaldamise vajadustest lähtuvalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi, millega muudetakse direktiive (EL) 2018/2001, (EL) 2019/944 ja (EL) 2024/1788 seoses loamenetluste kiirendamisega.

Eelnõu on samuti kooskõlas EL-i riigiabi reeglitega. Riigiabi reeglite eesmärk on tagada aus konkurents siseturul, vältides olukordi, kus riiklikud ressursid annavad valikulise majandusliku eelise konkreetsetele ettevõtjatele. Kui riik annab ettevõtjale eelise, mida ta vabal turul ei saaks – näiteks soodsatel tingimustel maa või hoonestusõiguse –, tuleb hinnata, kas see kujutab endast riigiabi. Riigiabi tunnustele vastab riigi tegevus juhul, kui vastus kõigile allolevatele küsimustele on jaatav:

1. *Kas abi pärineb riigilt ja on antud riigi vahenditest?*
2. *Kas abi annab ettevõtjale majandusliku eelise, mida ta turutingimustel ei saaks?*
3. *Kas abi on valikuline, st suunatud konkreetsele ettevõtjale või tegevusele?*
4. *Kas abi võib moonutada konkurentsi ja mõjutada kaubandust EL-is?*

Strateegiliste investeeringute ekspressraja loomine ei ole käsitletav riigiabina. Olukorras, kus riik näeb vaid ette menetlusliku eelise kiirendatud menetlusena, ei saa ettevõtja eelist riigi ressurssidest. EL-i toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses kujutavad endast riigiabi aga üksnes need eelised, mis on võimaldatud otseselt või kaudselt riigi ressurssidest.⁴⁹

Ehkki menetluse korraldamine on riigile omistatav ja see täidab riigiabi esimese tingimuse esimese alatingimuse (riigile omistatavus), ei ole kiirendatud menetluse võimaldamise puhul iseenesest tegemist riigi vahendite üleminekuga ettevõtjale ning täitmata on riigiabi esimese tingimuse teine alatingimus. Riigi vahendite üleminek toimub juhul, kui riik annab ettevõtjale otsetoetuse, laenu, garantii, omandab osaluse ettevõtjate kapitalis, annab mitterahalise hüvitise, võtab kindla ja konkreetse kohustuse muuta riigi vahendid kättesaadavaks teataval hilisemal ajahetkel või loobub

⁴⁵ 13. juuni 2024. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2024/1735, millega kehtestatakse meetmete raamistik Euroopa nullnetotehnoloogia toodete tootmise ökosüsteemi tugevdamiseks ja muudetakse määrust (EL) 2018/1724 (ELT L, 2024/1735, 28.6.2024). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32024R1735>.

⁴⁶ 11. aprilli 2024. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1252, millega sätestatakse kriitiliste toormete kindlate ja kestlike tarnete tagamise raamistik ja muudetakse määrusi (EL) nr 168/2013, (EL) 2018/858, (EL) 2018/1724 ja (EL) 2019/1020 (ELT L, 2024/1252, 3.5.2024). – <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj>.

⁴⁷ 30. mai 2022. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/869, millega kehtestatakse Euroopa energiataristu suuniste raamistik ja muudetakse määrusi (EL) nr 715/2009, (EL) 2019/942 ning direktiive 2009/73/EÜ ja (EL) 2019/944 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 347/2013 (OJ L 152, 3.6.2022, lk 45–102). – <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/869/oj>.

⁴⁸ 17. juuni 2025. aasta Euroopa Komisjoni teatis COM/2025/820 final, kaitsevalmiduse koondpakett. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0820&qid=1763666745866>.

⁴⁹ 19. juuli 2016. aasta Euroopa Komisjoni teatis C/2016/2946 riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses. Punkt 47 ja allviites 67 viidatud kohtupraktika. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719%2805%29>.

riigile muidu makstavast sissetulekust,⁵⁰ pakub lepingut, mis tekitab riigile konkreetse tulevikus tekkida võivate lisakohustuste riski⁵¹ või pakub ettevõtjatele turumäärast madalama hinnaga kaupu, teenuseid, eri- ja ainuõigusi või ligipääsu loodusvaradele või investeerib mõnda ettevõtjasse viisil, mis ei ole kooskõlas turumajandusliku investori põhimõttega⁵².

Riik ei anna strateegilisele investeeringule kiirema menetluse võimaldamisel ettevõtjale riigi vara kasutada ega loobu riigi tuludest ettevõtja kasuks. Riik täidab iga haldusmenetluse läbiviimisel oma avalik-õiguslikke kohustusi, olenemata sellest, millise kiirusega see menetlus toimub. Riigi halduskulu on avalik-õiguslike kohustuste täitmisel haldusmenetluse läbiviimiseks sarnane, olenemata menetluse kiirusest. Alternatiivsel juhul – kui kiirendatud menetluse asemel peaks riik sama ettevõtja taotlust menetlema pikema menetluse käigus – tekiksid riigile tõenäoliselt isegi suuremad halduskulud kui menetluse kiirema läbiviimise korral. Seega ei anta kiirendatud menetlusega riigi ressurssidest ettevõtjale eelist.

Samasugust järeldust toetab analoogia Euroopa Kohtu praktikaga, mille kohaselt ei kujuta tööhõiveseaduse sätete erand, mis muudab lepinguliste suhete raamistikku, riigi vahendite üleminekut, isegi kui selline õigusraamistiku muutmine võib vähendada riigi maksutulu.⁵³ Sarnaselt on Euroopa Komisjon Euroopa Kohtu praktikast lähtudes järeldanud, et regulatiivsetest meetmetest tulenev kaudne negatiivne mõju riigi tuludele ei kujuta endast riigi vahendite üleminekut, kui see mõju on regulatiivse meetmega lahutamatu seotud. Seejuures ei ole strateegiliste investeeringute ekspressraja puhul isegi tuvastatud otsest ega kaudset negatiivset mõju riigi ressurssidele.

Kuna strateegiliste investeeringute kiirendatud menetlus ei vasta riigiabi esimesele tunnusele, ei ole sellise menetluse puhul tegu riigiabiga isegi juhul, kui strateegiliste investeeringute ekspressraja loomisel esineksid kolm ülejäänud riigiabi tunnust: majanduslik eelis, valikulisus ning mõju konkurentsile ja kaubandusele.

Eelnõuga kehtestatavast ekspressraja lahendusest erineks olukord siis, kui riik annaks ettevõtjale kiirendatud menetluse käigus majandusliku eelise riiklikest vahenditest. Näiteks kui riik näeb ette menetlusliku soodustuse – maa või hoonestusõiguse otsustuskorras andmise –, on tegu riigi tegevusega, mis täidab riigiabi esimese tingimuse alatingimuse. Kui selle menetluse käigus jääks riigil saamata turuhind, loetaks, et ettevõtja on saanud riigi vahendeid enda kasutusse ulatuses, mis võrdub kasutusse saadud maa või hoonestusõiguse turuhinna ja tasutava hinna vahega. Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kohtu praktikas on rõhutatud, et ligipääsu andmine riigivarale või loodusvaradele või eri- või ainuõiguste andmine ilma piisava turumääradele vastava tasuta võib kujutada endast riigituludest loobumist.⁵⁴ Sel juhul oleksid täidetud riigiabi esimese tingimuse

⁵⁰ 19. juuli 2016. aasta Euroopa Komisjoni teatis C/2016/2946 riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses. Punkt 51 ja allviites 77 viidatud kohtupraktika. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719%2805%29>.

⁵¹ 19. juuli 2016. aasta Euroopa Komisjoni teatis C/2016/2946 riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses. Punkt 51 ja allviites 79 viidatud kohtupraktika. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719%2805%29>.

⁵² 19. juuli 2016. aasta Euroopa Komisjoni teatis C/2016/2946 riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses. Punktid 52, 53 ja 55 ning allviidetes 80 ja 81 viidatud kohtupraktika. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719%2805%29>

⁵³ 19. juuli 2016. aasta Euroopa Komisjoni teatis C/2016/2946 riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses. Punkt 56 ning allviidetes 84 ja 85 viidatud kohtupraktika. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719%2805%29>

⁵⁴ 19. juuli 2016. aasta Euroopa Komisjoni teatis 2016/C 262/01, riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p 53. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2016_262_R.

mõlemad alatingimused, kuna ettevõtja saaks riigi tegevuse tulemusel riigi ressursid enda kasutusse viisil, mille tõttu jääb riigil saamata teatud tulu. Kui esimeses etapis tuvastataks riigi ressursside ettevõtjale üleandmine, oleks vaja kontrollida lisaks riigiabi ülejäänud kolme eeldust. Kuivõrd aga ekspressraja loomisel ei käsitleta riiklikest vahenditest eeliste andmist ettevõtjale, ei selgitata sellise kontrolli tulemusi käesolevas seletuskirjas põhjalikumalt.

6. Seaduse mõjud

- Menetluste kiirenemine tõenäoliselt kiirendab investeringute elluviimist ning võib kasvatada investorite huvi, kuid eeldab suuremat koormust ja suutlikkust menetluse varasemates etappides.
- Muudatuste peamised sihtrühmad on:
 - avalikkus, kellele võib mõju avalduda ennekõike kaasamissätete muutmise kaudu;
 - ettevõtted, kes saavad tulevikus kasutada ekspressrada projekti elluviimiseks; ning
 - riigiasutused, kes peavad oma töökorralduses arvestama uusi menetlusreegleid ja täitma ka kontaktpunkti lisaülesandeid.
- Paindlikum kaasamine võib parandada sisulist koostööd, kuid võib kaasa tuua riski, et avalikkust ja huvirühmi ei kaasata piisavalt või ühtlaselt.
- Keskkonnamõtjude hindamise korralduse muutmine (nt KSH vajaduse paindlikum hindamine ja KMH varasem läbiviimine) võib menetlust kiirendada, kuid võib kaasa tuua riski, et mõjud ei ole varases etapis piisavalt täpselt hinnatud.
- Ekspressraja rakendamine puudutab väikest arvu strateegilisi projekte, kuid nende elluviimine toob endaga tõenäoliselt kaasa selgelt positiivse majandusmõju, mille kaudu avaldub ka soodne mõju regionaalarengule.
- Mõtjude tegelik ulatus sõltub sellest, kuidas paindlikke menetluslahendusi praktikas rakendatakse ning millised juhised ja kontrollimehhanismid kehtestatakse.

6.1. Sotsiaalsed mõjud

6.1.1. Mõju ühiskonnaelus osalemisele

Probleemi kirjeldus ja kavandatud muudatused

Eelnõuga soovitakse muuta planeeringute menetlused (sh seadusest tulenev kaasamisformaad) kiiremaks ja tõhusamaks. Kiirendamiseks on ette nähtud erinevad muudatused, millest osa puudutab otseselt ka avalikkuse kaasamist. Mõju avaldavad muudatused on samad ja ka mõju ise samalaadne nagu mittetulundussektori puhul (vt peatükk 6.3.3), kuid kuna tegemist on erinevate mõjuvaldkondadega, käsitletakse neid eraldi alapeatükkides.

1. Eelnõu järgi ei pea REP-i algatamise üle täiendavalt otsustama, vaid menetlus algab taotluse alusel (kui seda ei tagastata). Taotlus avalikustatakse samamoodi nagu praegu: avalikustatakse algatamise otsus, kuid seaduses ei ole edaspidi ette nähtud täpset avalikustamise aega ja viisi. Planeeringu koostamise korraldaja otsustab kaasamiskava koostades, kuidas teade avalikustatakse ja avalikkust täpsemalt kaasatakse.
2. Kirjalikult teavitatakse taotluse saamisest:
 - a. asjakohaseid riigi ja kohaliku omavalitsuse asutusi;
 - b. isikuid, kelle õigusi võib planeering puudutada;

- c. isikuid ja asutusi, kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju või REP-i elluviimise vastu, sealhulgas valitsusväliseid keskkonnaorganisatsioone neid ühendava organisatsiooni kaudu.
3. Detailse lahenduse koostamise menetluses avaldatakse teated vaid planeeringu koostamise korraldaja veebilehel ning PlanS § 44 lõikes 2 nimetatud asutusi ja isikuid teavitatakse kirjalikult.
4. Kavas on Soome eeskujul rakendada kaasamiskava, mis võimaldaks kaasamist senisest paindlikumalt ja vähem formaalselt ellu viia. Soomes teevad eri osalised koostööd tihti koosolekute, mitte kirjavahetuse kaudu, et kaasamine oleks sisukam.
5. Kui on otsustatud, et tegemist on strateegiliselt olulise investeeringuga, ei ole enam kohustuslik algatada detailplaneeringut (DP). Sel juhul saab alustada PT menetlust. Strateegiliselt olulise ehitise PT menetlus korraldatakse avatud menetlusena. Avatud menetluse sätteid ei ole kavas eelnõuga muuta.
6. Strateegiliselt olulise ehitise detailse lahendusega ja riigikaitselise ehitise REP-i puhul ei ole ette nähtud populaarkaebuse esitamise õigust.

Mõju hinnang

| | | | |
|--------------------|-------|--|----------|
| Sihtrühm | väike | Mõju sagedus | väike |
| Mõju ulatus | väike | Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk | keskmine |

Sihtrühm

Sihtrühma moodustavad inimesed, kes sooviksid planeeringu menetlemises kaasa rääkida, kuid kelle võimalus selleks võib olla vähenenud seeläbi, et:

1. projekti elluviimiseks vajaliku ehitise rajamiseks ei ole vaja ehitusõigust anda enam DP kehtestamise kaudu, vaid PT-de andmisega või
2. seaduses ei ole enam otsesõnu määratud konkreetseid reegleid kaasamise korraldamiseks (kuigi kaasamise kohustus säilib). Küll on riigi eriplaneeringu puhul üldsätteks PlanS § 9. PT puhul tulenevad avalikustamise nõuded haldusmenetluse seaduse (HMS) avatud menetluse peatükist;
3. REP kehtestamise korral ei saa esitada populaarkaebust.

Mõju ulatus

Kuigi mõju ulatus on kokkuvõttes hinnanguliselt väike, kuna vaid vähesed projektid ja arendusplaanid kvalifitseeruvad strateegiliselt olulisteks objektideks, võib olla tegu suure ruumilise mõjuga objektidega, mistõttu võib eeldada puudutatud isikute ja avalikkuse suurt huvi olla planeeringulahenduse kujunemisse kaasatud. Samamoodi nagu MTÜ-de puhul (vt peatükk 6.3.3), on ka kohalikes kogukondades inimesi, kes tõenäoliselt soovivad projekti elluviimises kaasa rääkida ja lahenduse kujundamist suunata.

Kaasamine REP-i menetluses

Kuigi seaduses ei ole otseselt enam kirjas, kuidas peab avalikkust teavitama, ei saa sellest automaatselt järeldada, et see toob endaga kaasa ebapiisava teabe jagamise. Viimastel aastatel on üha rohkem avalikus arutelus ja valdkonna koolitusprogrammides räägitud sellest, et kaasamine peaks olema vähem formaalne ning paindlikum, vajaduspõhine.⁵⁵

⁵⁵ Vt nt: <https://planeerimine.ee/koolitused-infopaevad/koolitusmaterjalid-2021/#kaasamine>.

Civitta 2020. aastal valminud uuringus „Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüs“⁵⁶ käsitletakse ka avalikkuse kaasamisega seotud kitsaskohti ning pakutakse võimalusi nende lahendamiseks (uuringut on kasutatud muu hulgas mittetulundussektorile avalduva mõju kirjeldamiseks peatükis 6.3.3). Kokkuvõttes on avalikkuse kaasamist puudutavad probleemid viidatud uuringu alusel järgmised (esitatud on valik, mis aitab käsitleda inimeste ühiskonnaelus osalemise võimalusi):

1. Kaasamine toimub sageli liiga hilja.
2. Ei kaasata piisavalt.
3. Info ei jõua inimesteni: seaduses ette nähtud teavitamiskanalid (nt pabermeedia) ei pruugi olla sobivad ega jõua huvirühmadeni. Tõhusa kaasamise saavutamiseks peab kasutama lisakanaleid (sotsiaalmeedia, internet, e-kiri).
4. Mõnel juhul on teavitamine sisuliselt formaalne või läbipaistmatu. Näiteks konfidentsiaalset infot sisaldavate planeeringute puhul ei avaldata piisavalt nende sisu ning see tekitab umbusku ja vastuseisu.
5. Osalus on kallutatud rahulolematute poole.

Civitta uuringus pakutakse avalikkuse kaasamisega seotud probleemidele muu hulgas järgmisi võimalikke lahendusi:

1. Paindlikumad kaasamisreeglid seaduses: vaadata üle kaasamise põhimõtted nii, et KOV saaks arvestada kohalikke eripärasid (näiteks avaliku väljapaneku asukoht ei peaks alati olema valla või asula keskuses, kui planeering on äärealal ja väikese mõjuga).
2. Tähtitud kirjade asendamine e-teavituste ja iseteenindusega: kasutada rohkem e-kanaleid ning luua võimalus, et sihtrühm saab soovi korral ise mugavalt infot jälgida ja sellega tutvuda.
3. Meedias teavitamise põhimõtete uuendamine: vähendada sõltuvust pabermeediast ja parandada teavituse nähtavust elektroonilistes kanalites (sh probleem, et kuulutused ei ole ajalehtede e-versioonides piisavalt nähtavad).
4. Selgemad juhised kaasamise mahule ja meetoditele: juhendmaterjalis tuleks täpsustada, milline kaasamise maht on piisav, millised etapid ja kanalid sobivad huvitatud isikuteni jõudmiseks ning kuidas detailplaneeringu infot huvirühmadele arusaadavalt esitada (sõnastus, vorm).
5. Rohkem kaasamist kui seaduses nõutud: rõhutada, et avalikke ja poolavalikke arutelusid võib korraldada ka rohkem kui seaduses ette nähtud miinimum.
6. Tasakaalustatum tagasiside, mitte ainult puudused: luua tava tuua probleemide kõrval välja ka häid ja eeskujulikke lahendusi (sh juhendmaterjalis). See aitaks tasakaalustada rahulolematute seisukohti ja annaks realistlikuma pildi avalikust arvamusest.

Nagu näha, on enamik Civitta uuringus kajastatud ettepanekuid seotud kaasamise paindlikumaks ja vabamaks muutmisega. Seega võiks eelnõus kavandatud muudatused toetada ettepanekute elluviimist, kui kaasamine ei oleks enam seaduses nii täpselt määratletud, vaid toimuks koostatava kaasamiskava alusel, kus on muu hulgas võimalik ette näha erinevaid uudseid lähenemisviise. Teisisõnu otsustab planeeringu korraldaja iga kord, lähtudes konkreetsest planeeringust ja asjaoludest, kuidas ja kui tihti kaasata, et avalikkus oleks teavitatud ning planeeringu koostamiseks ja selle üle otsustamiseks oleks olemas vajalik teave.

⁵⁶ Civitta Eesti AS (2020). *Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüs: lõpparuanne*. Eesti Teadusagentuur. https://www.etag.ee/wp-content/uploads/2021/01/RITA2_102_RAM-2021_15_01_L%C3%B5pparuanne_Detailplaneeringute-anal%C3%BC%C3%BCs.pdf (viimati külastatud 12.02.2026) (edaspidi *Civitta uuring*).

Samas ei ole plaanis sätestada täpsemalt, kuidas paindliku kaasamise kava rakendatakse. Teisisõnu, eelnõu järgi tunnistatakse kehtetuks täpsem regulatsioon, kuidas peab REP menetluses teavitama, kuid ei ole näiteks kehtestatud kohustust koostada kaasamiskava vms. See ei tähenda, et seda tuleks seaduses reguleerida – seaduses tuleb käsitleda üksnes seda, mida seadusandja peab otsustama ja õigussuhetes reguleerima.

Küll aga peab seaduse rakendamisel sel juhul paindliku kaasamise rakendamisele eraldi tähelepanu pöörama ning tagama kindlad kontrollimehhanismid, mis kohustavad koostama näiteks kaasamiskava, korraldama korduvaid arutelusid (kui vaja) jne. Ilmselt võiks siin kaaluda haldusesiseste korralduste kehtestamist, kus pandaks paika üldised kohustused kaasamise korraldamisel. Muidu on küsitav, kas paindlik ja tõhus kaasamine ka tegelikult toimib (kindlasti ei saa see teoks vaid seadusesätte kehtetuks tunnistamise kaudu). Siin tuleb arvestada, et paindlikum kaasamisformaad tähendab seda, et menetleja ehk kaasamiskava koostaja ei pruugi ära tunda kõiki huvipooli või võib alahinnata teatud mõjusid. Niisuguse riski maandamiseks on vajalik (Soome eeskujul) teatavate kaitsemehhanismide olemasolu, näiteks kaasamiskava võimalikult varajane avaldamine, et huvirühmad saaksid kohe teada anda, kui neid tuleks samuti kaasata.

Kuna selliseid nn kaitsemehhanisme seaduse tasandil ei reguleerita, tuleb nende jälgimine tagada seaduse rakendamisel.

Populaarkaebuse esitamisel tuleks tähele panna, et füüsilistel ja juriidilistel isikutel säilib õigus pöörduda kohtusse enda õiguste ja vabaduste kaitseks, kuid PlanS-is ei ole enam alust pöörduda kohtusse avaliku huvi kaitseks (mis oli seni võimalik PlanS § 54 alusel). Teisisõnu, kui isik – näiteks kohalik elanik või kohalikke elanikke koondav juriidiline isik – tunneb, et tema õigusi või vabadusi on riivatud, siis on tal nende kaitseks õigus pöörduda kohtusse nii nagu ka praegu. Küll aga ei saa isik, kelle õigusi konkreetne planeering ei puuduta, esitada kaebust avaliku huvi kaitseks.

Samuti on oluline tähele panna, et alles jääb ka keskkonnaorganisatsioonide õigus pöörduda kohtusse KeÜS § 30 lõike 2 alusel, mille järgi eeldatakse põhjendatud huvi või õiguste rikkumist, kui haldusakt või toiming (sh planeerimismenetluses tehtavad toimingud või planeeringu kehtestamine kui haldusakt) on seotud organisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärkide või senise keskkonnakaitsete tegevusvaldkonnaga.

Seetõttu ei ole põhjust arvata, et juhul, kui REP peale pole õigust esitada populaarkaebust, toob see kaasa märgatava või suurema muutuse sihtrühma käitumises. Kui isik tunneb, et planeering tema õigusi või vabadusi riivab, on tal endiselt võimalik kohtusse pöörduda ning keskkonnaorganisatsioonide vastav õigus tuleneb keskkonnaseadustiku üldosa seadusest.

Kaasamine projekteerimistingimuste menetluses

Ühe kavandatud muudatusena on kavas kehtestada võimalus anda ehitusprojekti koostamiseks vajalikud tingimused mitte enam ainult DP-s, vaid ka PT-dega. Seetõttu on oluline kirjeldada, kas sellisel juhul väheneb inimeste võimalus kaasa rääkida ja ühiskonnaelus osaleda.

DP menetluses (kui peab ka koostama KSH⁵⁷) on inimestel võimalik kaasa rääkida planeeringulahenduse ja KSH aruande eelnõu koostamisel vastavalt sellele, kas inimene on kaasatud isik või mitte. Kui inimene on kaasatud, saab ta enda arvamust avaldada kooskõlastamise etapis; kui ta ei ole kaasatud, siis avaliku väljapaneku ajal. Mõlemal juhul on arvamuse andmiseks aega 30 päeva.

⁵⁷ Eelduslikult peab eelnõu objektide puhul praegu läbi viima KSH.

PT avalikus menetluses toimub kaasamine ühe korra: pädev asutus küsib arvamust isikult, kelle õigusi võib taotletav ehitise või ehitamine puudutada. HMS § 47 kohaselt avaldatakse ajalehes teade, § 48 kohaselt toimub väljapanek ning § 50 kohaselt korraldatakse vajadusel avalik istung. Arvamuse avaldamiseks on tavamenetluses aega 10 päeva, kuid strateegiliselt olulise ehitise PT menetluse jaoks on eelnõu järgi ette nähtud 30 päeva. Ka PT menetlus ise kestab strateegiliselt olulise ehitise puhul kauem: kuni 120 päeva (tavapärasel avatud menetluses kuni 60 päeva).

Nii DP kui ka PT menetluses on strateegiliselt olulise ehitise puhul arvamuse avaldamiseks 30 päeva. Samas jääb ära üks arvamuse avaldamise võimalus: DP menetluses saab arvamust avaldada ka lähteseisukohtade etapis. Seega on PT menetluses suurem tõenäosus, et inimesi ei kaasata menetlusse piisavalt.

Ka siin on lahenduseks ilmselt seaduse rakendamisel täpsemad juhised, kuidas PT avatud menetluses tagada, et avalikkusel ja eriti puudutatud isikutel oleks võimalik oma arvamust avaldada.

Kokkuvõttes on mõju ulatus siiski väike, sest eelnõuga ei tehta kaasamises põhimõttelisi muudatusi – inimestel on siiski võimalik nii planeerimismenetluses kui ka PT-de menetluses kaasa rääkida ning nende õigust ühiskonnaelus osaleda ei vähendata oluliselt. Ka aeg, mille jooksul saab dokumentidega tutvuda ja oma arvamus kujundada, jääb samaks. Seetõttu ei ole põhjust arvata, et inimestel on senisest vähem võimalusi enda õiguste eest seista. Küll aga tuleks negatiivse mõju avaldumise riski vältimiseks rohkem tähelepanu pöörata seaduse rakendamisele – kuidas saaks tõhusamalt kaasata, kuidas kaasamiskava koostada ja rakendada ning kuidas avatud menetluses kaasamist korraldada. Kaasamise üle otsustab kaalutusõiguse alusel menetluse läbiviija ning vastutab selle eest, et kõiki isikuid, kelle õigusi või menetlus puudutada, oleks teavitatud ning vajadusel ära kuulatud.

Mõju sagedus

Mõju esineb harva, kuna strateegilist ekspressrada kasutatakse eeldatavalt ligikaudu 2–5 planeeringu puhul aastas (täpsem selgitus peatükis 6.3.1).

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Võimalik ebasoovitav mõju on see, et inimesi ei kaasata otsustusprotsessi piisaval määral. Seda on käsitletud mõju ulatuse juures. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine, kuna konkreetne paindlikuma teavitamise rakendamise plaan ei ole mõju hindamise ajal teada.

Kokkuvõte

Tegemist ei ole metoodika kohaselt olulise mõjuga, mille kohta tuleb läbi viia täiendav mõju hindamine. Seaduse rakendamisel on vaja läbi mõelda, kuidas tagada paindlik ja tõhus kaasamine, muu hulgas kaasamiskava koostamine ja selle kommunikeerimine ning avalikkuselt ja huvipooltelt sisendi kogumine. Seda tuleks teha nii REP kui ka PT menetluses.

6.2. Haridus, kultuur ja sport

6.2.1. Mõju kultuuripärandi kaitsele

Probleemi kirjeldus ja kavandatud muudatused

Eelnõuga on ette nähtud erinevad planeeringumenetlust kiirendavad muudatused, muu hulgas võimalus teatud juhtudel KSH läbiviimisest loobuda.

Menetluste kiirendamiseks on ette nähtud, et KMH võib teha enne tegevusloa taotluse esitamist ning REP taotluse esitamisel otsustatakse KSH vajalikkuse üle. Tuleb rõhutada, et see muudatus ei puuduta ainult strateegiliselt olulisi investeeringuid, vaid kõiki REP-sid. Muudatuse eesmärk on tagada, et KSH viiakse läbi vaid juhul, kui selleks on sisuline vajadus (sarnaselt kehtivale PlanS § 124 lõikele 4 detailplaneeringute puhul). Seega võib kirjeldada, kas sellega kaasneb oht kultuuripärandi säilimisele, kuna sellele avalduvat mõju ei pea enam igas REP menetluses KSH raames hindama (kuigi eelhindang peaks andma ammendava vastuse, kas kultuuripärandi säilimisele võib kaasneda oht – kui kultuuripärandile võib avalduda oluline mõju, on KSH kohustuslik).

Mõju hinnang

| | | | |
|--------------------|--------------------|--|-------|
| Sihtrühm | väike/ keskmise | Mõju sagedus | väike |
| Mõju ulatus | väike | Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk | väike |

Sihtrühm

Kaudne sihtrühm on kogu ühiskond, aga otsene mõju avaldub neile, kelle kultuuripärand ei säili, kuna projekti elluviimisel ei ole teda kaitstud (kultuuripärandi kaitsega tegelevad riigi- ja kohaliku tasandi asutused, kultuuripärandi objektide omanikud ja arendajad ning pärandväärtustega seotud piirkondade kogukonnad). Kuna Eestis on riikliku kaitse all üle 26 000 kultuurimälestise, võib sihtrühma pidada väikeseks või keskmiseks.

Mõju ulatus

Mõju ulatus kultuuripärandile on hinnanguliselt väike. KMH läbiviimine juba enne tegevusloa taotluse esitamist võimaldab kaasata eksperte varases etapis ning lahendada võimalikke konflikte kultuuripärandiga varakult. Võib tekkida küsimus, kas nii varajases etapis antud hinnang on piisavalt täpne, sest hilisemas etapis võib arenduse sisu täpsustuda ja avalduda enne teadmata mõju. See aga tõenäoliselt praktikas probleeme ei tekita, kuna tegevusluba antakse projektile, mille mõju on piisavalt hinnatud. Kui projekt hilisemas etapis muutub, tuleb läbi viia uus KMH.

Mõju sagedus

Mõju esineb harva, kuna strateegilist ekspressrada kasutatakse eeldatavalt ligikaudu 2–5 planeeringu puhul aastas (täpsem selgitus peatükis 6.3.1). Samuti ei pruugi iga planeeringu puhul esineda kultuuripärandit mõjutavaid asjaolusid.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

On olemas risk, et kui KMH väga varakult läbi viia ja KSH ära jätta, võib mõni kultuuripärandiga seotud mõju jääda piisavalt hindamata või avalduda alles hilisemas menetlusetapis, mis võib kaasa tuua lisauuringuid või pikema menetlusaja. Kuna KSH eelhindangu peab igal juhul läbi viima (mis peaks andma ammendava vastuse võimaliku avalduva mõju täpsema hindamise vajalikkuse kohta) ning ka tegevusluba ei anta projektile, mille mõju ei ole piisavalt hinnatud, on riski avaldumise tõenäosus väike.

Kokkuvõte

Tegemist ei ole metoodika kohaselt olulise mõjuga, mille kohta tuleb läbi viia täiendav mõju hindamine.

6.3. Majanduslikud mõjud

6.3.1. Mõju majanduskeskkonnale

Probleemi kirjeldus ja kavandatud muudatused

Eesti majanduse üks kitsaskohti on võrreldes naaberriikidega suurinvesteeringute elluviimisega seotud bürokraatia ning aeglased planeerimis- ja loamenetlused. Rahvusvaheline investeerimispraktika näitab, et suurinvesteeringute puhul on menetluskiirus vähemalt sama oluline kui maksutase või tööjõukulu.

Soraineni analüüsi kohaselt on Soomes võimalik strateegilise investeeringu planeerimis- ja loamenetlused läbi viia kuni ühe aastaga, sealhulgas teatud rohepöördeprojektide puhul anda ehitisluba kuue kuuga. Eestis kestavad suure mõjuga investeeringuid (nt Neo magnetitehas) puudutavad menetlused tavaliselt vähemalt mitu aastat.

Eelnõuga kavandatud ekspressrada võimaldab strateegiliselt olulisi investeeringuid ellu viia kiiremini ja koordineeritumalt, vähendades haldusmenetluslikke takistusi ning menetlusest tulenevaid riske.

Mõju hinnang

| | | | |
|--------------------|----------|--|-------|
| Sihtrühm | väike | Mõju sagedus | väike |
| Mõju ulatus | keskmine | Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk | väike |

Sihtrühm

Sihtrühmaks on strateegiliselt olulisi investeeringuid kavandavad ettevõtted, kelle investeeringumaht vastab eelnõus sätestatud kriteeriumile (vähemalt 0,1 protsenti Eesti SKP-st ehk ligikaudu 40 miljonit eurot 2024. aastal). Tegemist on valdavalt suuremahuliste tööstusprojektidega, millele lisanduvad riigikaitse arendamisega seotud ehitised, kus investeeringu lävend on madalam kui teistel strateegiliselt olulistel projektidel (15 miljonit eurot 40 miljoni asemel).

Mõju ulatus

2024. aastal investeerisid Eestis tegutsevad ettevõtted põhivarasse kokku 6,05 miljardit eurot. Samal aastal ulatus välismaiste otseinvesteeringute netosissevool 845 miljoni euroni, mis moodustas ligikaudu 14 protsenti kõikidest investeeringutest.

Sisend-väljundmudelite põhjal tekitab iga suuremahuline tööstus- või tehnoloogiainvesteering lisaks otsesele tegevusele kaudsed mõjud tarneahelates, kusjuures multiplikaatorite suurusjärg jääb arenenud majandusega riikides tavaliselt vahemikku 1,3–1,8, olenevalt majandusstruktuurist.

Tootmise kiirem käivitumine tänu ekspressraja kasutamisele tähendab, et majandustegevus ja lisandväärtuse loomine algavad varem, mistõttu nihkub ka kasvumõju varasemasse perioodi. Aeganõudvad loamenetlused nihutavad praegu seda SKP kasvu edasi. Seetõttu on ekspressraja

loomine majanduslikult põhjendatud: menetluskiirus ei ole pelgalt halduslik mugavus, vaid mehhanism, mis toob majanduskasvu mõjud Eesti majandusse varem, suurendades riigi konkurentsivõimet.

Ekspressraja rakendamise peamine majanduslik mõju avaldub investeeringute elluviimisega seotud riskide ja kulude vähenemises ettevõtjatele. Lühem ja prognoositavam planeerimis- ja loamenetlus kahandab perioodi, mil ettevõtja kapital on seotud ilma tootlust teenimata. See omakorda alandab nii omakapitali alternatiivkulu kui ka laenukapitali intressikulu ning parandab investeeringute finantsstruktuuri, muutes projektide rahastamise stabiilsemaks ja prognoositavamaks.

Kiirem planeerimis- ja loamenetluse etapp mõjutab positiivselt ka investeeringute tasuvust. Menetluste lühenemine tõstab investeeringute sisemist tasuvusmäära ning võimaldab ellu viia projekte, mis tavamenetluse puhul jääksid pika ajahorisondi ja sellega kaasnevate riskide tõttu tasuvuspiiri alla. Seeläbi suureneb tõenäosus, et investeeringud tehakse Eestisse.

Selged tähtajad, vastutuse jaotus ning koordineeritud menetlus, sealhulgas kontaktpunkti kasutamine, vähendavad halduslikku killustatust ja ebaselgust nii ettevõtjate kui ka avaliku sektori vaates. See parandab menetlusprotsesside töökindlust, suurendab avaliku sektori ressursside tõhusamat kasutust ning toetab läbipaistvat ja prognoositavat investeerimiskeskonda.

Kokkuvõttes võib öelda, et mõju ulatus on hinnanguliselt keskmine.

Mõju sagedus

Arvestades Soraineni analüüsist tulenevaid kriteeriume ja rahvusvahelist praktikat, on hinnanguliselt realistlik, et **ekspressrada rakendatakse aastas ligikaudu kuni viiele projektile**, mis vastavad nii investeeringumahule kui ka strateegilisele mõjule. Samale tulemusele viitavad ka Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse (EIS) viimase viie aasta jooksul nõustatud ja Eestisse maandatud projektid (tabel 1). Seega on mõju sagedus väike.

Tabel 1. EIS-i Eestisse maandatud investeerimisprojektid 2021–2025⁵⁸

| Investeeringu suurus | Investeeringute hulk |
|----------------------|----------------------|
| Kuni 1 miljon eurot | 17 |
| 1–5 miljonit eurot | 52 |
| 5–10 miljonit eurot | 27 |
| 10–30 miljonit eurot | 23 |
| 30–50 miljonit eurot | 4 |
| 50–70 miljonit eurot | 5 |
| Üle 100 miljoni euro | 4 |

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Strateegiliselt olulistele investeeringutele luuakse võrreldes tavamenetlusega kiirendatud menetluskord, mis annab neile projektidele ajaliselt eelistatud positsiooni teiste arendusprojektide ees. Samas tuleb rõhutada, et ekspressrada on kavandatud piiratud ulatusega erimenetlusena ja selle sihtrühm on väike. Hinnanguliselt rakendatakse ekspressrada aasta kohta üksnes vähestele projektidele, mis vastavad rangetele investeeringumahu ja strateegilise olulisuse kriteeriumidele. Tegemist on projektidega, millel on riigi seisukohast laiem majanduslik, julgeolekualane või

⁵⁸ Ettevõtluse ja Innovatsiooni SA andmed.

strateegiline tähendus, mistõttu on põhjendatud nende eristamine tavapära arendusprojektidest.

Lisaks on ekspressraja rakendamiseks ette nähtud eraldi kontaktpunkt, mille ülesanne on koordineerida strateegiliste projektide menetlust ja tagada selle sujuvus.

Arvestades ekspressraja piiratud kasutusmahtu, rangelt määratletud sihtrühma ja eraldi koordineeriva struktuuri olemasolu, hindame ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski väikeseks.

Kokkuvõte

Ekspressraja loomine mõjutab Eesti majandust hinnanguliselt positiivselt, kuid mõju hindamise meetodika järgi on selle sihtrühm, mõju sagedus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk väikesed, mistõttu puudub vajadus läbi viia täiendav mõju hindamine.

6.3.2. Mõju IT-sektorile

Probleemi kirjeldus ja kavandatud muudatused

Eelnõuga kavandatud ekspressrada võimaldab strateegiliselt olulisi investeeringuid (sh IT-sektori projektid) kiiremini ja lihtsamalt ellu viia, suunates need strateegiliselt olulistesse valdkondadesse. See aitab suurendada IT-sektori investeeringute arvu, soodustab uute tehnoloogiliste projektide elluviimist ning tugevdab majanduse innovatsioonivõimet. Fookuste ja valdkondade täpsem määratlus antakse eelnõu kohaselt Vabariigi Valitsuse määrusega, kuna nii valdkonnad kui ka fookus ajas muutuvad ning määruse tasandil on võimalik peamiste maailmaturu või õiguskorra muudatustega kiiremini kaasas käia.

Selleks kavandatud muudatused on järgmised:

1. Eelnõu järgi on kavandatud ära jätta REP algatamine. Algamise asemel on eelnõus ette nähtud selged taotluse tagastamise alused.
2. Kui on otsustatud, et tegemist on strateegiliselt olulise investeeringuga, ei ole enam kohustuslik algatada detailplaneeringut (DP). Sel juhul saab alustada projekteerimistingimuste (PT) menetlust. Strateegiliselt olulise ehitise PT menetlus korraldatakse avatud menetlusena.
3. Eelnõus nähakse ette, et REP algatamisel otsustatakse KSH vajalikkuse üle ja KSH viiakse läbi vaid juhul, kui selleks on sisuline vajadus (hinnatakse eelhinnangu raames), välja arvatud siis, kui tegemist on KeHJS § 6 lõikes 1 nimetatud tegevusega. Muudatus puudutab kõiki REP-sid, mitte ainult strateegiliselt olulisi investeeringuid.
4. Eelnõus nähakse ette, et MKM-i koosseisu luuakse ühtne kontaktpunkt, mille eesmärk on koordineerida projekti elluviimist ja olla peamine suhtluskanal.

Mõju hinnang

| | | | |
|--------------------|-------|--|----------|
| Sihtrühm | väike | Mõju sagedus | väike |
| Mõju ulatus | väike | Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk | keskmine |

Sihtrühm

Sihtrühmaks on IT-ettevõtted. Info- ja sideettevõtteid oli Maksu- ja Tolliameti 2025. aasta andmete alusel Eestis 16 697.⁵⁹ Samas on oluline tähele panna, et ekspressraja sihtrühmaks on

⁵⁹ EMTA statistika: <https://www.emta.ee/eraklient/amet-uudised-ja-kontakt/uudised-pressiinfo-statistika/statistika-ja-avaandmed#tasutud-maksud> (viimati külastatud 06.02.2026).

tõenäoliselt ennekõike just info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (edaspidi *IKT*) tööstusliku tootmisega tegelevad ettevõtted, mitte nii-öelda tüüpilised IT-teenuseid osutavad ettevõtted. IKT tööstusliku tootmisega tegelevaid ettevõtteid oli 2024. aastal Eestis Statistikaameti andmete alusel 92.⁶⁰

Tõenäoliselt on nende hulgas vähe ettevõtteid, kes sooviksid ekspressrada kasutada, sest see eeldab olulise investeeringu tegemist. Kuna mõju hindamiseks ei ole kättesaadavad täpsemad andmed ettevõtete investeerimis- ja äriplaanide kohta, on raske öelda, kui palju oleks tegelikke huvilisi. Kuigi investeringute tegemine ei sõltu ainult ja otseselt ettevõtte müügitulust ja omakapitalist, on need suhtarvud aastate lõikes suhteliselt stabiilsed ning neid võib sihtrühma hindamiseks kasutada. 2025. aastal oli Eestis 10 info- ja sideettevõtet, mille müügitulu ületas 100 miljonit eurot.

Suure tõenäosusega hakkavad ekspressrada investeringulävendi tõttu kasutama peamiselt rahvusvahelised IT-ettevõtted, kelle arvu on aga keerukas prognoosida.

Mõju ulatus

Tööjõu mõttes ei pruugi IT-projektil alati suur mõju olla. Näiteks Ericsson Eesti plaanis ehitada Ülemiste Citysse tootmis- ja tehnoloogiakeskuse, kuid 2024. aasta detsembris loobus sellest mõttest. Tegu oleks olnud 155 miljoni euro suuruse investeeringuga, kus oleks hinnanguliselt tööd saanud 2200 inimest⁶¹. Küll aga ei tähendanud see 2200 täiesti uue töökoha loomist, vaid valdavalt olemasolevate töökohtade koondamist ühte kohta.

IT-valdkonnas on andmekeskused üha rohkem strateegiliselt olulised objektid ning võimalik, et ka nende rajamiseks saaks kasutada ekspressrada. Nende puhul on aga tööjõu vajadus pigem väike – täisajaga töökohtade arv võib suure tõenäosusega jääda tunduvalt alla 100⁶². Küll võib andmekeskuse rajamine aidata luua paremad eeldused IT-sektori arendamiseks IT-taristu tugevdamise kaudu.

Mõju ulatus on seega hinnanguliselt väike.

Mõju sagedus

Mõju sagedus on väike, kuna ekspressrada kasutavaid projekte on MKM-i hinnangul 2–5 aastas (täpsem selgitus peatükis 6.3.1) ja on ebatõenäoline, et kõik neist on IT-sektoris.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Kuna suure tõenäosusega kasutavad ekspressrada peamiselt rahvusvahelised ettevõtted, võib tekkida olukord, et kohalikud ettevõtted ei suuda konkureerida ja jäävad rahvusvaheliste suurettevõtete võrreldes halvemasse olukorda. Mõjuhindajatele ei ole kättesaadavad täpsemad andmed turuolukorra kohta, et oleks võimalik riski realiseerumist täpsemalt hinnata. Seetõttu hinnatakse risk keskmiseks.

Kokkuvõte

⁶⁰ Statistikaamet. EM001: ettevõtete majandusnäitajad.

⁶¹ Ehitusleht. <https://ehitusleht.ee/ericsson-otsib-ulemistes-ehitamata-jaanud-tehase-krundile-uut-omanikku/>.

⁶² Turning Data Centers into Grid and Regional Assets: Considerations and Recommendations for the Federal Government, State Policymakers, and Utility Regulators. 2024. <https://nodata.center/pdf2.pdf>.

Tegemist ei ole metoodika kohaselt olulise mõjuga, mille kohta tuleb läbi viia täiendav mõju hindamine.

6.3.3. Mõju mittetulundussektorile Probleemi kirjeldus ja kavandatud muudatused

Eelnõuga soovitakse muuta planeeringute menetlused (sh seadusest tulenev kaasamisformaad) kiiremaks ja tõhusamaks. Kiirendamiseks on ette nähtud erinevad muudatused, millest järgmised puudutavad otseselt ka asjaomase mittetulundussektori kaasamist:

1. Eelnõu järgi ei pea REP algatamise üle otsustama, vaid menetlus algab taotluse alusel (kui seda ei tagastata). Taotlus avalikustatakse samamoodi nagu praegu – avalikustatakse algatamise otsus –, kuid seaduses ei ole edaspidi ette nähtud täpset avalikustamise aega ja viisi. Planeeringu korraldaja otsustab, kuidas teade avalikustatakse ja avalikkus kaasatakse (see lepatakse ilmselt kokku kaasamiskavas).
2. Kirjalikult teavitatakse taotluse saamisest:
 - a. asjakohaseid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusi;
 - b. isikuid, kelle õigusi võib planeering puudutada;
 - c. isikuid ja asutusi, kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju või REP elluviimise vastu, sealhulgas valitsusväliseid keskkonnaorganisatsioone neid ühendava organisatsiooni kaudu.
3. Detailse lahenduse koostamise menetluses avaldatakse teated vaid planeeringu koostamise korraldaja veebilehel ning käesoleva seaduse § 44 lõikes 2 nimetatud asutusi ja isikuid teavitatakse kirjalikult.
4. Kavas on Soome eeskujul rakendada kaasamiskava (vt seletuskirja osa eelnõu § 1 punkti 1 kohta), mis võimaldaks kaasamist senisest paindlikumalt ja vähem formaalselt ellu viia. Soomes teevad eri osalised koostööd tihti koosolekute, mitte kirjavahetuse kaudu, et kaasamine oleks sisukam.
5. Kui on otsustatud, et tegemist on strateegiliselt olulise investeeringuga, ei ole enam kohustuslik algatada detailplaneeringut (DP). Sel juhul saab alustada projekteerimistingimuste (PT) menetlust. Strateegiliselt olulise ehitise PT menetlus korraldatakse avatud menetlusena. Avatud menetluse sätteid ei ole kavas eelnõuga muuta.

Mõju hinnang

| | | | |
|--------------------|-------|--|----------|
| Sihtrühm | väike | Mõju sagedus | väike |
| Mõju ulatus | väike | Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk | keskmise |

Sihtrühm

Sihtrühm on MTÜ-d – eelkõige need, mis on seotud keskkonna, kultuuripärandi ja kogukondlike huvidega. Äriregistri andmete põhjal on Eestis umbes 24 400 registreeritud MTÜ-d ja sihtasutust⁶³. Neist umbes 310 tegevusalad⁶⁴ on keskkonna- ja looduskaitseühendused, keskkonnakaitse korraldamine ning looduskaitsealade tegevus. Umbes 115 tegevusalad on ajalooliste paikade ja mälestistega seotud tegevus ning kultuuripärandi säilitamine, taastamine ja muud säilitamise abitegevused. 1725 MTÜ tegevusalad on piirkondlikku/kohalikku elu edendavad ja toetavad ühendused.

Mõju ulatus

⁶³ <https://ariregister.rik.ee/est/statistics>.

⁶⁴ EMTAK 2025 põhi- ja lisategevusala põhjal, registrisse kantud MTÜ-d.

Kuigi mõju ulatus on kokkuvõttes hinnanguliselt väike, kuna vaid vähesed projektid ja arendusplaanid kvalifitseeruvad strateegiliselt oluliseks, on potentsiaalselt tegu suure ruumilise mõjuga ehitistega, mistõttu võib eeldada asjakohaste MTÜ-de suurt huvi olla planeeringulahenduse kujunemisse kaasatud. VKG biotoodete tootmiskompleksi planeeringu näitel oli Eesti Keskkonnaühenduse Koda (mis koosneb 10-st keskkonnaga tegelevast MTÜ-st ja SA-st) pidevalt planeeringuprotsessi kaasatud, esitades arvamusi ja ettepanekuid vahemikus 2022–2024. Lisaks esitasid eri etappides arvamusi ja ettepanekuid veel mõned MTÜ-d (nt Päästame Eesti Metsad MTÜ, Eesti Loodushoiu Keskus).

REP algatamise otsusest loobumine ei avalda sihtrühmale eelduslikult ulatuslikumat mõju, sest taotlusest peab samamoodi teavitama ning ei ole põhjust arvata, et algatamise otsusest loobumine võiks ohustada mittetulundussektori eesmärkide elluviimist või nõuaks MTÜ-delt oma tegevuse ümberkorraldamist. Kaasamise mõju ulatust on analüüsitud järgnevates lõikudes (sarnaselt nagu peatükis 6.1.1).

Kaasamine REP menetluses

Kuigi seaduses ei ole otseselt enam kirjas, kuidas peab avalikkust teavitama, ei saa sellest automaatselt järeldada, et see toob endaga kaasa ebapiisava teabe jagamise. Viimastel aastatel on üha rohkem avalikus arutelus ja valdkonna koolitusprogrammides räägitud sellest, et kaasamine peaks olema vähem formaalne ning paindlikum, vajaduspõhine.⁶⁵ Sellest võib järeldada, et praegu kehtiv, küllaltki üksikasjalik kaasamise regulatsioon ei ole endaga kaasa toonud sisulist ja tõhusat kaasamist, mida kinnitatakse ka 2020. aastal Civitta koostatud uuringus⁶⁶ (mille käigus tehti 55 intervjuud erinevate planeerimismenetluses osalejatega).

Civitta uuringus analüüsiti detailplaneeringute probleemkohti ja võimalikke lahendusi ning leiti muu hulgas, et „detailplaneeringu kõrge kvaliteedi tagamiseks on oluline saavutada erinevate osapoolte (detailplaneeringu koostamisest huvitatud isik, KOV, planeerimiskonsultant, huvirühmad jne) vaheline tihe koostöö. Alati aga ei toimi see koostöö vajalikul tasemel.“ Põhjuseks loetleti ka vajadust „hoida kinni menetluse vormistuslikust poolest ehk „jätta maha jälg“ tegevusest; kartus, et huvitatud osapool ei arutle, vaid püüab oma tahtmist peale suruda või manipuleerida (vähene konstruktiivsus).“

Kodanikuühenduste kohta leiti uuringus järgmist: „Kuna valmislahenduse puhul on arendajad juba palju tööd ära teinud, siis ei olda enam alati valmis sisulisi muudatusi tegema. Intervjueeritud kodanikuühendused tõid välja, et KOVide-poolne kaasamine võiks olla tihedam, seda kõigi planeeringuliikide puhul.“

Teavitamiskanali kohta märgiti uuringus järgmist: „Probleeme võib esineda ka vajaliku info avalikkuseni jõudmises. Planeerimiseaduses toodud teavitamise meetodid ja kanalid ei pruugi olla alati sobivaimad (näiteks pabermeedia) ega aidata jõuda hea tulemini, mis tähendab, et nende järgimine toob kaasa küll ressursikulu, kuid realselt huvirühmadeni jõudmiseks tuleb ikkagi kasutada muid meetodeid (näiteks sotsiaalmeedia, veebilehed, e-kirjaga teavitamine jm). Kodanikuühendused tõid välja, et kursis olemiseks seiratakse avalikke teadaandeid, tuvastamaks enda jaoks asjakohaseid teemasid. See on aga ajakulukas. Kohati on teavitamine ka ainult formaalne tegevus, näiteks Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse detailplaneeringute puhul, mis

⁶⁵ Vt nt: <https://planeerimine.ee/koolitused-infopaevad/koolitusmaterjalid-2021/#kaasamine>.

⁶⁶ Civitta Eesti AS (2020). *Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüs: lõpparuanne*. Eesti Teadusagentuur. https://www.etag.ee/wp-content/uploads/2021/01/RITA2_102_RAM-2021_15_01_L%C3%B5pparuanne_Detailplaneeringute-anal%C3%BC%C3%BCs.pdf (viimati külastatud 12.02.2026) (edaspidi *Civitta uuring*).

sisaldavad salajast või konfidentsiaalset teavet, ja seetõttu ei avaldata, milliseid objekte planeeritakse. Sellisel juhul kaasneb sageli negatiivne reaktsioon ning avalikkuse automaatne vastuseis.⁶⁷

Seega võib kokkuvõttes öelda, et praegu REP-i osas kehtiv küllaltki üksikasjalik kaasamise regulatsioon ei ole siiski taganud, et kaasamine oleks piisavalt paindlik ja tõhus. Eelnõuga kavandatud muudatused on kantud paindlikkuse ja tõhususe eesmärgist – mitte määrata seaduses, kuidas peab kaasama (mis võimaldab formaalset kaasamist), vaid lasta planeeringu koostamise korraldajal iga kord otsustada, kuidas ja kui tihti on kõige mõistlikum kaasata selleks, et avalikkus oleks planeeringust teavitatud ning planeeringu koostamiseks ja selle üle otsustamiseks oleks olemas vajalik teave.

Eelnõuga ei reguleerita, kuidas on kavas paindlikku kaasamist rakendada. Teisisõnu, eelnõu järgi tunnistatakse kehtetuks täpsem regulatsioon, kuidas peab REP menetlusest teavitama, kuid ei ole näiteks kehtestatud kohustust koostada kaasamiskava vms. See ei tähenda, et seda tuleks seaduses reguleerida – seaduses tuleb käsitleda üksnes seda, mida seadusandja peab otsustama ja õigussuhetes reguleerima. Küll aga peab seaduse rakendamisel sel juhul paindliku kaasamise rakendamisele eraldi tähelepanu pöörama ning tagama kindlad kontrollimehhanismid, mis kohustavad koostama näiteks kaasamiskava, korraldama korduvaid arutelusid (kui vaja) jne. Ilmselt võiks siin kaaluda haldusesiseste korralduste kehtestamist, kus pandaks paika üldised kohustused kaasamise korraldamisel. Muidu on küsitav, kas paindlik ja tõhus kaasamine ka tegelikult toimib (kindlasti ei saa see teoks vaid seadusesätte kehtetuks tunnistamise kaudu). Siin tuleb arvestada, et paindlikum kaasamisformaat tähendab seda, et menetleja ehk kaasamiskava koostaja ei pruugi ära tunda kõiki huvipooli või võib alahinnata teatud mõjusid. Niisuguse riski maandamiseks on vajalik (Soome eeskujul) teatavate kaitsemehhanismide olemasolu, näiteks kaasamiskava võimalikult varajane avaldamine, et huvirühmad saaksid kohe teada anda, kui neid tuleks samuti kaasata.

Kuna selliseid nn kaitsemehhanisme seaduse tasandil ei reguleerita, tuleb nende jälgimine tagada seaduse rakendamisel.

Kaasamine PT-de menetluses

Ühe kavandatud muudatusena on kavas kehtestada võimalus anda ehitusprojekti koostamiseks vajalikud tingimused mitte enam DP-s, vaid PT-dega. Seetõttu on ka oluline kirjeldada, kas sellega väheneb MTÜ-de võimalus kaasa rääkida.

DP menetluses (kui peab ka koostama KSH⁶⁸) on MTÜ-del võimalik kaasa rääkida:

- lähteseisukohtade ja KSH programmi koostamisel;
- planeeringulahenduse ja KSH aruande eelnõu koostamisel – kui MTÜ on kaasatud isik, saab ta enda arvamust avaldada kooskõlastamise etapis; kui ta ei ole kaasatud, siis avaliku väljapaneku ajal. Mõlemal juhul on arvamuse andmiseks aega 30 päeva.

PT avalikus menetluses toimub kaasamine ühe korra: pädev asutus küsib arvamust isikult, kelle õigusi võib taotletav ehitise või ehitamine puudutada. Arvamuse avaldamiseks on tavamenetluses aega 10 päeva, kuid strateegiliselt olulise ehitise PT menetluse jaoks on eelnõu järgi ette nähtud 30 päeva. Ka PT menetlus ise kestab strateegiliselt olulise ehitise puhul kauem: kuni 120 päeva (tavapärasel avatud menetluses kuni 60 päeva).

⁶⁷ Civitta uuring, lk 9.

⁶⁸ Eelduslikult peab eelnõu objektide puhul praegu läbi viima KSH.

Nii DP kui ka PT menetluses on strateegiliselt olulise ehitise puhul arvamuse avaldamiseks 30 päeva. Samas jääb ära üks arvamuse avaldamise võimalus: DP menetluses on võimalik arvamust avaldada ka lähteseisukohtade etapis. Seega on PT menetluses suurem tõenäosus, et MTÜ-sid ei kaasata menetlusse piisaval määral. DP menetluses on asjakohasel MTÜ-l võimalik avalikest allikatest teada saada, et menetlus on algatatud ja koostatud on lähteseisukohad, kuid PT menetluses seda võimalust ei ole.

Mõju sagedus

Mõju esineb harva, kuna strateegilist ekspressrada kasutatakse eeldatavalt ligikaudu 2–5 planeeringu puhul aastas (täpsem selgitus peatükis 6.3.1).

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Võimalik ebasoovitav mõju on see, et MTÜ-sid ei kaasata otsustusprotsessi piisaval määral. Seega võib siin ebasoovitava negatiivse mõju riski pidada keskmiseks.

Kokkuvõte

Tegemist ei ole metoodika kohaselt olulise mõjuga, mille kohta tuleb läbi viia täiendav mõju hindamine.

6.3.4. Mõju halduskoormusele

Probleemi kirjeldus

Eestis on planeerimis- ja ehitusvaldkonna menetlused sageli ajamahukad, mis võib pärssida investeeringute tegemist. Eriti just suuremate investeeringute puhul on menetlus sageli mitmetasandiline ja aeganõudev.

MKM on koostanud detailplaneeringute analüüsi⁶⁹, mille käigus vaadeldi 01.01.2023–30.06.2025 Eestis kehtestatud detailplaneeringuid. Analüüsist selgus, et detailplaneeringu keskmine menetluse aeg on 29 kuud ja mediaan 20 kuud. Detailplaneeringute puhul kulub üldjuhul 80 protsenti ajast algatamisest vastuvõtmiseni ja 20 protsenti ajast vastuvõtmisest kehtestamiseni. Andmete kohaselt läheb vastuvõtmisest kehtestamiseni keskmiselt kuus kuud (mediaan on kolm kuud). Kuigi vastuvõtmisest kehtestamiseni kuluv aeg moodustab menetluse kogukestusest väiksema osa, lükkab see planeeringu kehtestamist ajaliselt edasi ning võib seetõttu pikendada arendusprojektide realiseerimise algust.

Analüüsist selgus samuti, et KSH-ga detailplaneeringute menetluse aeg on enam kui kaks korda pikem kui KSH-ta detailplaneeringutel ehk keskmiselt 69 kuud 28 asemel (mediaan on 52 kuud 20 asemel). Siin tuleb küll arvestada, et KSH-ga detailplaneeringuid kehtestati analüüsitaval perioodil vähe (19), mistõttu ei pruugi see statistiliselt tervet pilti näidata. Pikim KSH-ga detailplaneeringu menetlusaeg oli 219 kuud võrreldes 211 kuuga KSH-ta detailplaneeringu puhul. See illustreerib, et menetluse pikkus ei sõltu ainult KSH vajalikkusest.

⁶⁹ MKM-i andmeanalüüs, 13.02.2026. aasta seisuga mitteavalik.

REP-ide puhul on statistika⁷⁰ vähem usaldusväärne – tegu on 12 planeeringuga, millest kõigest üks on kehtestatud (kaitsevæe keskpõlügen) ja üks osaliselt kehtestatud (kaitsetööstuspark). Kaks planeeringut on lõpetatud. Keskpõlügeni puhul läks vastuvõtmisest kehtestamiseni natuke üle seitsme kuu. REP-de puhul on ajakulu taotluse esitamisest algatamiseni üldiselt umbes neli kuud ja algatamisest planeeringu koostamiseni (lepingu sõlmimiseni) keskmiselt kuus kuud (jäävad vahemikku 3–9 kuud).

Mõjuhindajatele ei olnud kättesaadavad piisavad andmed projekteerimistingimuste menetlusaegade kohta, mistõttu ei ole neid siin kajastatud.

Probleemi lahendamiseks kavandatud muudatused

1. Eelnõu järgi on kavandatud ära jätta REP algatamise etapp. Algatamise asemel kehtestatakse selged taotluse tagastamise alused.
2. Eelnõuga luuakse võimalus sõlmida REP koostamise või koostamise tellimise üleandmiseks haldusleping huvipoolega. Halduslepingu sõlmimisel ei ole riigihanke korraldamine enam vajalik.
3. Eelnõus nähakse ette, et detailse REP taotluse menetlemisel otsustatakse KSH vajalikkuse üle ja KSH viiakse läbi vaid siis, kui selleks on sisuline vajadus (hinnatakse eelhindangu raames). Muudatus puudutab kõiki REP-sid, mitte ainult strateegiliselt olulisi investeeringuid.
4. Eelnõus nähakse ette, et MKM-i koosseisu luuakse ühtne kontaktpunkt, mille eesmärk on koordineerida projekti elluviimist ja olla peamine suhtluskanal.
5. Eelnõus nähakse ette erisätete loomine EhS-i olukorraks, kui sobiv asukoht on juba määratud mõnes varasemas planeeringus, näiteks maakonna- või üldplaneeringus. Sellisel juhul ei pea enam läbi viima eraldi planeerimisetappi. Lahendusena pakutakse välja eri PT (projekteerimistingimused) normid EhS-i, kuhu luuakse eraldi peatükk strateegiliselt olulise ehitise PT eriregulatsiooniks. PT-ga erinormidega saab vajaduse korral täpsustada planeeringutest tulenevaid tingimusi, sealhulgas ÜP tingimusi. PT erinormide kasutamine on kaalutusotsus, mis tähendab, et soovi korral saab järgida tavapäraseid menetlusnorme, arvestades et nimetatud PT ese puudutab mitmeid eriehitisi, mille kohta on EhS-i eriosas sätestatud muud erinormid, näiteks riigikaitse ehitise, elektriliinid, teed jne.

Mõju hinnang

| | | | |
|--------------------|----------|--|-------|
| Sihtrühm | väike | Mõju sagedus | väike |
| Mõju ulatus | keskmise | Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk | väike |

Sihtrühm

Lähtudes eelnõu eesmärkidest ja investeeringumahu nõudest, kasutaksid ekspresrada eelduslikult ennekõike välismaa ettevõtteid. Eesti ettevõtete puhul võiksid ekspresrada kasutada töötleva tööstuse ning võib-olla ka info- ja sideettevõtteid, mille käive on vähemalt 100 miljonit eurot. Niisuguse käibega ettevõtte oleks suhtarvude põhjal võimeline sellises mahus investeeringut tegema. EMTA andmetel oli 2025. aastal üle 100 miljoni euro suuruse käibega töötleva tööstuse ettevõtteid 34 (kokku oli nende käive 6,3 miljardit eurot, nad andsid tööd üle 13 000 inimesele ja maksid peaaegu 350 miljonit eurot riiklike makse). Info- ja sideettevõtteid oli 10, kes 2025. aastal deklareerisid üle 100 miljoni euro suuruse müügitulu.

Mõju ulatus

⁷⁰ Mõju hindajate koostatud statistika kõikide menetluses olevate ja kehtestatud REP-de kohta.

Ajavõit ettevõttele ning selle kaudu halduskoormuse vähenemine etappide ja KSH võimaliku ärajätmise tõttu, PT lahenduse tõttu ning kontaktpunkti rolli loomise tõttu võiks olla märkimisväärne. Samuti on üks kavandatud muudatusi see, et planeeringu koostamise saab halduslepinguga anda üle arendajale, et jätta ära ajamahukas riigihanke menetlus. Samas on võimalik, et planeeringu koostamise ajal halduskoormus kasvab, kuna menetluskiiruse saavutamine eeldab arendaja kiiret tegutsemist (vajalikud tegevused tuleb võrreldes varasemaga lühema aja jooksul ära teha).

Riigi eriplaneeringute menetluse statistika põhjal võiks eeldada, et kui algatamise etapp kaotatakse, võiks planeeringu menetlus lüheneda mitme kuu võrra. Poliitiliste otsuste arv ja menetluse seiskumise risk võiksid väheneda. Vaidluste puhul võib see aga tähendada, et osa riigiga suhtlemise koormusest liigub teise etappi.

MKM-i analüüsis on kasutatud PLANK-i andmeid, kus ei eristata etappide ajakulu enne vastuvõtmist, vaid hinnatakse algatamisest vastuvõtmiseni kulunud aega. Et võimalikku ajavõitu täpsemalt hinnata, on järgnevas tabelis (

) esitatud ka täpsem etappide jaotus ja hinnatud võimalikku ajakulu.⁷¹ Tabelis illustreeritakse, kus on võimalik ekspressraja abil menetlust lühendada võrreldes teiste riigi eri- ja detailplaneeringutega. Eeldatav ajavõit võrreldes üheetapilise riigi eriplaneeringuga on seitse kuud. Sellest tabelist nähtub ainult detailse lahenduse hinnanguline ajakulu, mitte PT lahenduse oma (kuna mõjuhindajatel puudusid hindamise ajal piisavad andmed PT ajakulu kohta).

⁷¹ Eeldatav ajakulu põhineb Skepast&Puhkim OÜ eksperdi hinnangul.

| Etapp | Planeeringuliik ja etapi ajakulu | | | | | |
|--|--|----|--|-----------------------------|----------------------------|--|
| | ÜP-kohane (kuudes) | DP | ÜP-d muutev DP (kuudes) | Kahe-etapiline REP (kuudes) | Ühe-etapiline REP (kuudes) | Ekspressrada, detailne lahendus (kuudes) |
| Ettevalmistus / algatamise-eelne etapp pärast taotlust | 1–2 | | 1–2 | 6 | 6 | 3 |
| Lähteseisukohtade koostamine ja ettepanekute koostamine | X ** | | X ** | 4 | 4 | X |
| Eskiislahenduse/ REP asukoha eelvaliku koostamine ja kooskõlastamine | 2–4 | | 3–4 | 5–6 | 5–6 | X |
| Eskiislahenduse/ REP asukoha eelvaliku avalikustamine | 1–2 | | 1–2 | 2 | 2 | X |
| Eskiislahenduse/ REP asukoha eelvaliku vastuvõtmine | X | | X | 1 | X | X |
| Põhilahenduse/ REP detailse lahenduse koostamine | 1–2 | | 1–2 | 5 | X | 5 |
| Kooskõlastamine + täiendamine | 2–3 | | 2–3 | 1 | X | 1 |
| Vastuvõtmine ja/või avalikustamine | 2–3 | | 2–3 | 2 | X | 2 |
| Kehtestamine | 2 | | 2–4 (sh MaRu heakskiit) | 1 | 1 | 1 |
| Kokku | 12-18*** (praegu mediaan ilma KSH-ta 20 kuud) | | 13-20**** (praegu mediaan ilma KSH-ta 26) | 28+ | 19+ | 12+*** |

* X-ga on märgitud etapid, mida ei pea tegema. Sinisega on märgitud ajaline võit REP ekspressrada kasutades.

** Tavaliselt tehakse koos algatamisega.

*** Ekspressrada on võimalik 12 kuuga läbi viia vaid juhul, kui projekt on põhjalikult ette valmistatud (sh uuringud tehtud ja halduslepingu läbirääkimised peetud, mis annab võimaluse riigihankest loobuda).

**** Mõju hindajate hinnang, kui palju võiks aega võtta praeguste menetlusreeglite järgi DP menetlus. Tootmis- ja tööstusalade DP-de mediaan on praegu üle Eesti 19 kuud (2023–2025 I poolaasta).

Kui KSH läbiviimine ei ole enam iga REP puhul sisuliselt vajalik, saab planeerimisprotsessi kiirendada eeltöö ja uuringute varasema läbiviimise kaudu. Küll aga jääb suure tõenäosusega väikeseks nende projektide arv, mille puhul ei ole vaja KSH-d läbi viia. Eelhinnangu alusel saab otsustada, milliseid KSH teemasid tuleb menetluse jooksul käsitleda, võimaldades arendajal teha vajalikke KMH uuringuid enne loamenetluse algust. See tagab, et KSH koostamine protsessi sees on tõhusam, ilma et jääks ooteaegu uuringute kogumise või andmete puudumise tõttu.

Lisaks võib kontaktpunkti rolli edukas täitmine muuta asjaajamise tõhusamaks ja vähendada ettevõtete halduskoormust.

Kokkuvõttes on mõju ulatus hinnanguliselt keskmine.

Mõju sagedus

Mõju avaldub harva, aga puudutab mahukaid investeeringuid ja projekte. Ettevõtte jaoks on mõju sagedus mingil perioodil (planeeringu koostamise ajal) suur, kuid ei ole püsiv ega pikas perspektiivis suur.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Mõju halduskoormusele on suure tõenäosusega positiivne (halduskoormus ettevõttele väheneb), kuna ekspressrada tähendab vähem etappe ja lühemat ajakava. Küll aga on risk, et halduskoormus jaotub ümber teistesse planeeringu etappidesse. Näiteks võib planeeringu lahenduse koostamise etapp muutuda teiste etappide arvelt aja- ja ressursimahukamaks. Riski maandamiseks on oluline ühtse kontaktpunkti roll, et tagada tõhusam ajakasutus ja õigeaegne menetlus.

Kokkuvõte:

Tegemist ei ole meetoodika kohaselt olulise mõjuga, mille kohta tuleb läbi viia täiendav mõju hindamine.

6.4. Keskkonnamõjud

6.4.1. Mõju rohepöördele

Probleemi kirjeldus ja kavandatud muudatused

Eelnõuga kavandatud ekspressrada võimaldab strateegiliselt olulisi investeeringuid kiiremini ja lihtsamalt ellu viia, suunates need strateegiliselt olulistesse valdkondadesse, mille hulka kuuluvad muu hulgas:

- rohetehnoloogiad;
- nullnetotehnoloogiad (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuni 2024. aasta määrusega (EL) 2024/1735, millega kehtestatakse meetmete raamistik Euroopa nullnetotehnoloogia toodete tootmise ökosüsteemi tugevdamiseks);
- taastuvatel energiaallikatel või ülemineku kütustel põhinevate juhitavate elektritootmis- või salvestuskäitiste rajamine ja käitamine või energiatootmises fossiilkütuste asendamine taastuvate energiaallikatega.

See aitab luua eeldused rohesektori investeeringute arvu suurendamiseks.

Selleks kavandatud muudatused on järgmised:

1. Eelnõu järgi on kavandatud ära jätta REP algatamine. Algamise asemel kehtestatakse selged taotluse tagastamise alused.
2. Kui on otsustatud, et tegemist on strateegiliselt olulise investeeringuga, ei ole enam kohustuslik algatada detailplaneeringut (DP). Sel juhul saab alustada PT menetlust. Strateegiliselt olulise ehitise PT menetlus korraldatakse avatud menetlusena.
3. Eelnõus nähakse ette, et REP algatamisel otsustatakse KSH vajalikkuse üle ja KSH viiakse läbi vaid juhul, kui selleks on sisuline vajadus (hinnatakse eelhinnangu raames), välja arvatud siis, kui tegemist on KeHJS § 6 lõikes 1 nimetatud tegevusega. Muudatus puudutab kõiki REP-sid, mitte ainult strateegiliselt olulisi investeeringuid.
4. Eelnõus nähakse ette, et MKM-i koosseisu luuakse ühtne kontaktpunkt, mille eesmärk on koordineerida projekti elluviimist.

Mõju hinnang

| | | | |
|--------------------|-------|--|----------|
| Sihtrühm | väike | Mõju sagedus | väike |
| Mõju ulatus | väike | Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk | keskmine |

Sihtrühm

Sihtrühmaks on rohepöördega seotud valdkondades tegutsevad ettevõtted. Investeeringute hulka ei kuulu tuulepargid. Tuulikute mõju ümbritsevale elu- ja looduskeskkonnale on erinev tavapärasest tööstusehitisest. Tuuleparkide puhul on väljakutseks asukohavalik ja erinevad keskkonnauuringud, sh lindude rändekoridoride küsimused, mis on ajamahukad ja tavalisemate tööstusobjektide puhul probleemiks üldjuhul ei ole. Tuulepargid ei sobitu ekspressraja mõttega – võimaldada strateegiliselt oluliste tootlike investeeringute võimalikult sujuvat realiseerimist Eestis. Samuti on investeeringumahu lävendi tõttu (kavandatud 0,1 protsent Eesti SKP-st ehk 2024. aastal umbes 40 miljonit eurot) suure tõenäosusega tegu valdavalt välisriikide ettevõtetega.

Mõju ulatus

Rohepöörde seisukohalt on taastuvenergia tootmine Eestis viimastel aastatel märgatavalt kasvanud, moodustades umbes 31,9% elektri kogutarbimisest ja 41% energia lõpptarbimisest (2023).⁷² Samuti ulatus keskkonnakaupade ja -teenuste sektori (mis hõlmab taastuvenergia tehnoloogiaid ja energiatõhusust) maht 2023. aastal 4,1 miljardi euroni ning sektor hõlmas ligi 30 000 töötajat⁷³, näidates roheteemade majanduslikku ulatust Eestis. Arenguseire Keskuse raportis rohepöörde trendide teemal hinnati, et „roheinvesteeringutega seostatavate tegevustega on seotud ligi 13 000 täistöökohta aastas ajavahemikus 2023–2035“⁷⁴.

Töötajate mõttes ei pruugi rohepöördeprojektidel alati suurt mõju olla. Näiteks päikesepargid ei loo tõenäoliselt kohapeal uusi pikaajalisi töökohti. Rohesektoris oleva tehase puhul oleks mõju ulatus suurem.

Kokkuvõttes on mõju ulatus hinnanguliselt väike.

Mõju sagedus

⁷² Statistikaamet. Energeetika. 2023 <https://stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/energia-ja-transport/energeetika>.

⁷³ ettevõtete töötas kokku 2024. aastal 474 309 inimest

⁷⁴ Arenguseire Keskus. Rohepöörde trendid ja stsenaariumid Eestis. 2023 https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2023/06/2023_rohepoorde-trendid-ja-stsenaariumid-estis_raport-4.pdf.

Mõju sagedus on väike, kuna ekspressrada kasutavaid projekte on hinnanguliselt 2–5 aastas (täpsem selgitus peatükis 6.3.1) ja on ebatõenäoline, et kõik neist on rohesektoris.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Kuna suure tõenäosusega kasutavad ekspressrada peamiselt rahvusvahelised ettevõtted, võib tekkida olukord, et kohalikud ettevõtted ei suuda konkureerida ja jäävad rahvusvaheliste suurettevõtetega võrreldes halvemasse olukorda. Mõjuhindajatele ei ole kättesaadavad täpsemad andmed turuolukorra kohta, et riski realiseerumist täpsemalt hinnata. Seetõttu hinnatakse risk keskmiseks.

Kokkuvõte

Tegemist ei ole metoodika kohaselt olulise mõjuga, mille kohta tuleb läbi viia täiendav mõju hindamine.

6.4.2. Mõju keskkonnakaitsele

Probleemi kirjeldus ja kavandatud muudatused

Ekspressraja eelnõu eesmärk on kiirendada menetlusi ja selleks kavandatud muudatused on muu hulgas järgmised:

1. Eelnõus nähakse ette, et REP algatamisel otsustatakse KSH vajalikkuse üle ja KSH viiakse läbi vaid juhul, kui selleks on sisuline vajadus (hinnatakse eelhinnangu raames), välja arvatud siis, kui tegemist on KeHJS § 6 lõikes 1 nimetatud tegevusega. Muudatus puudutab kõiki REP-sid, mitte ainult strateegiliselt olulisi investeeringuid.
2. KeHJS § 26 täpsustamisel nähakse ette, et KMH võib teha enne tegevusloa taotluse esitamist, isegi kui tegevus eeldab uue planeeringu koostamist või olemasoleva planeeringu osaliselt kehtetuks tunnistamist. Samuti eemaldatakse säte, mille järgi oli menetlus automaatselt perspektiivitu, kui kehtiv planeering tegevust ei toetanud. Nii saaks keskkonnamõju hinnata juba arenduse kavandamise alguses, enne kui algatakse põhimenetlus.
3. Eelnõus nähakse ette, et MKM-i koosseisu luuakse ühtne kontaktpunkt, mille eesmärk on koordineerida projekti elluviimist ning millel on tõenäoliselt suur roll ka KSH ja KMH korraldamisel.

Kuna KSH ja KMH läbiviimine planeeringutes on menetluslikult ning ajaliselt mahukas, käsitletakse eelnõus ka selle osa tõhustamist. MKM-i detailplaneeringute analüüsis⁷⁵ selgus, et KSH-ga detailplaneeringute keskmine menetlusaeg oli Eestis 2023. aastast 2025. aasta keskpaigani 69 kuud, s.o kaks korda pikem kui KSH-ta detailplaneeringute menetlusaeg (keskmiselt 28 kuud). Menetlusaja mediaanid olid vastavalt 52 ja 20 kuud. Küll aga oli selles ajavahemikus kehtestatud ainult 19 KSH-ga detailplaneeringut (2 protsenti kõikidest), mistõttu on statistilised järeldused piiratud.

2020. aasta keskkonnamõju hindamise süsteemi analüüsis⁷⁶ leiti, et „vaadeldes viimasel viiel aastal algatatud KMH-sid, siis on keskmine KMH läbiviimise aeg (aeg KMH algatamisest aruande nõuetele vastavaks tunnistamiseni) olnud 22 kuud, minimaalne aeg 10 kuud ja maksimaalne aeg

⁷⁵ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Eestis kehtestatud detailplaneeringute menetlusaeg 01.01.2023–30.06.2025. Analüüs.

⁷⁶ Lemma OÜ. [Keskkonnamõju hindamise süsteemi parandusettepanekute analüüs](#). 2020.

senini 42 kuud“. Võrdluseks on välja toodud, et „KSH keskmine menetlusaeg on olnud 33 kuud, minimaalselt on KSH suudetud läbi viia 7 kuuga ning maksimaalselt on selleks kulunud 58 kuud“.

Mõju hinnang

| | | | |
|--------------------|-------|--|----------------|
| Sihtrühm | väike | Mõju sagedus | väike |
| Mõju ulatus | väike | Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk | väike/keskmine |

Sihtrühm

Sihtrühmaks on Eesti keskkonnakaitsega tegelevad asutused ja ühingud. Asutuste hulka kuuluvad näiteks Keskkonnaamet, Kliimaministeerium ja Riigimetsa Majandamise Keskus. Äriregistri andmete põhjal on Eestis umbes 24 400 registreeritud MTÜ-d ja sihtasutust⁷⁷. Neist ligikaudu 310 tegevusalaks⁷⁸ on keskkonna- ja looduskaitseühendused, keskkonnakaitse korraldamine ning looduskaitsealade tegevus.

Mõju ulatus

Käesoleva keskkonnakaitse mõju hindamise käigus konsulteeriti keskkonnamõju hindamise juhtekspertidega, kellega tehtud intervjuu peamised järeldused on toodud allpool. Juhtekspertide hinnangul võib KMH läbiviimine enne taotluse esitamist praktikas osutada keeruliseks ning selle mõju planeeringute kiirendamisele ei pruugi olla märkimisväärne.

1. KMH jaoks on vaja projekti täpsusega sisendit (täpset asukohta, mahtu, kasutatud tehnoloogiaid jm). Kui mingid aspektid projekti käigus muutuvad (mis on tõenäoline), tuleb nendega seotud mõju uuesti hinnata. Ekspertid pidasid probleemseks arusaama, nagu saaks keskkonnamõju hindamist (KMH) teha visioonitasemel ilma selge projektita: KMH eeldab sisuliselt, et on teada, mida ja kuidas kavandatakse (tehnoloogia, tootmine, tegevused), kuid planeeringu varases etapis võib selline täpsusaste puududa.
2. Samas – nagu näitab kaitsetööstuspargi REP⁷⁹ menetlus – on teatud tingimustel võimalik jõuda tulemuseni ka umbes aasta jooksul, kuid see eeldab otsustajalt valmisolekut langetada otsus ka siis, kui KSH-s tuuakse välja määramatusi. Sel juhul on oluline, et määramatused oleksid selgelt esile toodud.
3. Lisaks peab arvestama, et suurarenduse puhul kasvab loodusvaatluste ja andmepunktide hulk järsult ning tekib küsimus, kuidas hinnata mitteametlike või varieeruva kvaliteediga andmete kasutatavust.
4. Praegu ei ole Eestis kõik KMH jaoks vajalikud andmed koondatud ühtsesse süsteemi – need paiknevad tihti eri asutustes, registrites või on üldse ekspertide valduses. Näiteks pinnavee taseme ja vooluhulga täpsed andmed kraavides ja ojades võivad küll olla olemas varasemates seireandmetes, kuid need on hajutatud eri registrite ja aruannete vahel. Seetõttu ei ole alati realistlik, et arendaja saab enne taotluse esitamist kogu vajalikku teavet piisava täpsusega koondada, ning see võib piirata KMH varajast läbiviimist (kuigi kontaktpunkti üks rolle on sellega abistamine). Järelikult kasvab ka tõenäosus, et andmete saamiseks on vaja teha uusi uuringuid, mis võtavad samuti aega ega pruugi aidata menetlust kiirendada. Kui koguma peab primaarandmeid, on paljudes uuringutes oluline sesoonsus (nt linnustik, taimestik), st neid ei saa kiirustades teha.
5. Kaasamist ei tohiks vähendada, sest see pole pelgalt obstruktsioon. Avalikkuselt on võimalik saada sisulist kohapõhist infot. Kogukondade vaates on eriti tähtis arendaja

⁷⁷ <https://ariregister.rik.ee/est/statistics>.

⁷⁸ EMTAK 2025 põhi- ja lisategevusala põhjal, registrisse kantud MTÜ-d.

⁷⁹ Kaitseministeerium. Kaitsetööstuspark. <https://www.kaitseministeerium.ee/et/planeeringud/kaitsetoostuspark>.

usaldusväärsus ja kokkulepetest kinnipidamine: paljudes konfliktides on see elanike jaoks määravam kui abstraktne keskkonnamõju arutelu.

6. Keskkonnamõju hindajate vaates ei ole põhjust arvata, et kiirendamine vähendaks nende töömahtu. Mõjuhindajatele tuleb pigem tööd juurde ning ühtlasi suureneb tõenäosus, et hindamised muutuvad kallimaks, kuna samasisuline töö tuleb teha lühema ajaga ja suurema riskiga. Samuti peab arvestama, et eksperte on mõnes valdkonnas vähe, nad võivad olla hõivatud ja nende leidmine võtab aega, mis tähendab, et uuringute ja KMH läbiviimise aeg ei lühene. Kokkuvõttes rõhutati, et KSH/KMH aruande sisu nõuded ajasurve tõttu ei kao: aruandes tuleb ikkagi käsitleda kõiki nõutavaid osi.
7. Lisaks tekkis praktiline küsimus, kus ja kuidas fikseeritakse hindamise lähteülesanne (kui algatamisest loobutakse), sest mõju hindamine saab alguse lähteülesandest.

Kokkuvõttes ei ole ekspertide hinnangul kiirendamise kitsaskoht üksnes menetluse pikkus, vaid eelkõige sisendi kvaliteet, andmete kättesaadavus, uuringute ajastus ning otsustusjulgus olukordades, kus teatud määramatus on vältimatu.

Muudatuste elluviimiseks on olulised andmete kättesaadavus ja kvaliteet. Ka 2020. aasta keskkonnamõju hindamise süsteemi parandusettepanekute analüüsist selgus, et „KMH süsteemi ühtlustamiseks, KMH-de andmete paremaks kättesaadavuseks ja KMH-de menetluseks oleks vajadus praeguse eri ametiasutuste vaheline killustatud süsteem koondada ühtsesse andmebaasi“⁸⁰. Eestis on keskkonnaotsuste infosüsteem (KOTKAS), millesse on koondatud KMH-d/KSH-d, mille puhul Keskkonnaamet on kas otsustaja või järelevalvaja, ja alates 2025. aastast ka taastuenergeetikat puudutavad KMH-d/KSH-d (ülejäanud KMH-sid/KSH-sid seal veel ei ole). Viimastel aastatel on KOTKAS-t arendatud selliselt, et aruandeid oleks lihtsam otsida ja kasutada. Kuid KOTKAS-e andmete täielikkus võib praegu jääda mõne projekti- ja piirkonnapõhise info poolest piiratuks. Eestil on plaanis Soome eeskujul arendada KMH/KSH ühtne menetluskeskkond, mis aitaks seda protsessi tunduvalt lihtsustada, aga selle valmimise aeg ei ole veel teada. Konsulteritud juhtekspertide sõnul ei ole enne andmebaasi sellisel kujul valmimist realistlik, et KMH läbiviimine enne taotluse esitamist menetlust kiirendaks.

KSH ärajätmine oleks pigem erand. KSH vajalikkus otsustatakse eelhinnangu alusel. Kokkuvõttes on hinnanguline mõju ulatus väike, kuna keskkonnamõju hindamise kohustus ja sisu ära ei kao.

Mõju sagedus

Mõju sagedus on väike, kuna ekspressrada kasutavaid projekte on MKM-i hinnangul 2–5 aastas (täpsem selgitus peatükis 6.3.1).

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Ebasoovitavate mõjude risk seisneb selles, et menetluse kiirendamise ja lihtsustamise tulemusena võivad mõned keskkonnamõju hindamised jääda kas tegemata või liiga üldisele tasemele. Sellisel juhul ei pruugi kõik olulised keskkonnategurid saada piisavalt analüüsitud, mistõttu võib tekkida kahjulik keskkonnamõju, mida ei ole aegsasti avastatud ega maandatud. Kui hindamise ajaraamistik on piiratud, võib suurenda risk, et osa mõjusid jääb ebaselgeks. Sarnane risk võib avalduda ka teiste strateegiliste investeeringute puhul, kui menetlusaja lühendamine ei ole tasakaalus piisava andmekogumise ja uuringute tegemise võimalusega.

⁸⁰ Lemma OÜ. Keskkonnamõju hindamise süsteemi parandusettepanekute analüüs. 2020.

Ühtne kontaktpunkt võib märkimisväärselt maandada riski, et kõiki keskkonnategureid ei saa KMH varajases etapis või KSH käigus piisavalt analüüsida. Kontaktpunkti ülesanne võiks olla koordineerida projekti elluviimist, sealhulgas tagada aktiivne suhtlus keskkonnakaitsega seotud asutuste ja ekspertidega, ning jälgida, et vajalikud andmed ja uuringud oleksid varakult kättesaadavad. Nii saab menetluse kiirendamise eesmärgi paremini ühitada keskkonnaalase kvaliteediga. Samuti on Euroopa Komisjoni keskkonnamõju hindamise direktiivis (2011/92/EL, muudetud 2014/52/EL)⁸¹ sätestatud, et kõiki olulisi mõjuvaldkondi tuleb põhjalikult käsitleda. Seega on ebasoovitava mõju kaasnemise risk kokkuvõttes väike või keskmine.

Kokkuvõte:

Tegemist ei ole meetodika kohaselt olulise mõjuga, mille kohta tuleb läbi viia täiendav mõju hindamine.

Soovitud mõju avaldumiseks (menetluste kiirendamiseks) on oluline, et mõju hindamiseks kasutatavad andmed oleksid kvaliteetsed ja ühtselt kättesaadavad.

6.5. Riigivalitsemine

6.5.1. Mõju kohaliku omavalitsuse korraldusele

Probleemi kirjeldus ja kavandatud muudatused

Eelnõuga soovitakse muuta planeeringute menetlused kiiremaks ja tõhusamaks. Kiirendamiseks on ette nähtud erinevad muudatused, millest järgmised puudutavad otseselt ka KOV-i ülesandeid ruumilise planeerimise valdkonnas.

1. Eelnõu järgi laiendatakse REP kohaldamisala nii, et PlanS § 27 lõike 3¹ alusel moodustatud hindamiskomisjon otsustab, kas tegemist on strateegiliselt olulise ehitisega. Hindamiskomisjoni koosseisu kaasatakse valdkondlike ministriumide vastavad valdkondlikud asekanterid, MKM-i koosseisus olev ühtne kontaktpunkt ja KOV-i liitude esindaja.
2. Eelnõu järgi ei pea REP algatamise üle otsustama, vaid menetlus algab taotluse alusel (kui seda ei tagastata). Kirjalikult teavitatakse taotluse saamisest ka asjakohaseid kohaliku omavalitsuse asutusi ning isikuid, kelle õigusi võib planeering puudutada, samuti isikuid ja asutusi, kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju või REP elluviimise vastu, sealhulgas valitsusväliseid keskkonnaorganisatsioone neid ühendava organisatsiooni kaudu.
3. Kavas on Soome eeskujul rakendada kaasamiskava, mis võimaldaks kaasamist senisest paindlikumalt ja vähem formaalselt ellu viia.
4. Kui on otsustatud, et tegemist on strateegiliselt olulise investeeringuga, ei ole enam kohustuslik algatada detailplaneeringut (DP). Sel juhul saab alustada projekteerimistingimuste (PT) menetlust. Strateegiliselt olulise ehitise PT menetlus korraldatakse avatud menetlusena. Avatud menetluse sätteid ei ole kavas eelnõuga muuta (v.a tähtaja erisused strateegiliselt olulise objekti menetluses).

Mõju hinnang

| | | | |
|--------------------|----------------|--|----------------|
| Sihtrühm | väike | Mõju sagedus | väike |
| Mõju ulatus | väike/keskmine | Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk | väike/keskmine |

⁸¹ Euroopa Komisjon. https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments/environmental-impact-assessment_en.

Sihtrühm

Sihtrühm on KOV-id, kelle territooriumile kavandatakse strateegiliselt olulist objekti. Aastas võidakse vastavaid taotlusi esitada hinnanguliselt 2–5 (täpsem selgitus peatükis 6.3.1). Ei ole teada, mis piirkonda see enam puudutaks või millises omavalitsuses oleks investorite huvi suurem. Eestis on 78 KOV-i, millest 5 protsenti moodustavad 4 omavalitsust – seega on tegemist väikse sihtrühmaga.

Mõju ulatus

REP koostamine detailplaneeringu asemel

Kõige suuremat mõju võib KOV-idele avaldada see, et otsustusõigus teatud strateegiliste investeeringutega seotud planeeringute puhul liigub kohalikult tasandilt riigile. Ka praegu on riigil võimalik REP algatada, kuid selle kohaldamisala on kitsam kui eelnõus kavandatud. Kehtiva PlanS § 27 lõike 1 järgi koostatakse REP olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamiseks, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Sellele järgneb näidisloetelu valdkondadest, kus võib sellist huvi eeldada – riigikaitse ja julgeolek, energeetika, gaasi transport, jäätmemajandus ning maavarade kaevandamine. Lisatud on ka täpsustus, et REP koostatakse ennekõike maakonnaüleste huvide väljendamiseks. PlanS § 27 lõikes 2 on nimetatud objektid, mille planeerimiseks tuleb REP kindlasti koostada.

Eelnõu järgi täpsustatakse REP koostamise võimalust nii, et peale riikliku või rahvusvahelise huvi võib tegemist olla ka strateegilise huviga, ning Vabariigi Valitsuse määruuses kehtestatakse täpsemad kriteeriumid, millele projekt peab vastama, kui soovitakse ekspressrada kasutada:

1. projekt peab kuuluma strateegiliselt olulisse valdkonda;
2. kapitaliinvesteeringute kogumaht peab olema vähemalt 0,1 protsenti SKP-st (ehk 2024. aasta andmete järgi umbes 40 miljonit eurot);
3. äriplaan peab olema küps, kestlik ja mõjus ning muu hulgas peab esitama teavet regionaalarengu toetamise ja kohalike töökohtade kohta;
4. projekt peab vastama avaliku korra, julgeoleku ja tervisekaitse valdkondade nõuetele ning „ei kahjusta oluliselt“ põhimõttele.

Sel juhul on arendajal võimalik taotleda REP koostamist, et saada projekti elluviimiseks ehitusõigus REP detailse lahendusega. Võib eeldada, et kui ekspressraja võimalust ei oleks, peaks huvitatud isik tõenäoliselt taotlema KOV-ilt DP algatamist (kui maa-alal juba ei kehti arendajale sobiv planeering). Kuna REP koostamist korraldab MKM, siis liigub otsustusõigus KOV-ilt riigi tasandile.

Eelnõu kooskõla põhiseaduses sätestatud KOV-i autonoomia põhimõttega on käsitletud käesoleva seletuskirja peatükis 3.2.3 – siin neid järeldusi ei korrata, vaid keskendutakse otsustusõiguse muutuse praktilistele küsimustele.

Kui DP koostamist korraldab KOV, kes ühtlasi otsustab DP kehtestamise üle, siis REP puhul on KOV vaid kaasatav isik. Seetõttu tekib küsimus, kas KOV-il on piisavalt võimalust kaasa rääkida sellise objekti rajamisel, mille rajamisel ja kasutamisel avaldub keskmisest suurema tõenäosusega oluline ruumiline ja keskkonnamõju. REP detailse lahenduse koostamisse kaasatakse KOV(-id), kelle territooriumile kaalutakse kavandatava ehitise rajamist (PlanS § 44 lõige 2). Oluline on tähele panna, et KOV ei osale menetluses kooskõlastava asutuse, vaid arvamuse andjana, st KOV-i arvamust peab planeeringu korraldaja küll võimaluse korral arvesse võtma, kuid ta ei ole sellega

seotud nii tugevalt nagu kooskõlastaja seisukohaga: planeeringu kehtestamiseks peab üldreeglina olema vastava valdkonna valitsusasutuse kooskõlastus; arvamuse andja ei pea planeeringule kooskõlastust andma, vaid esitab enda seisukohad (millele planeeringu koostamise korraldaja peab vastama, kuid millega ta pole samamoodi õiguslikult seotud). Seega on riigil võimalik otsustada projekt KOV-i territooriumil ellu viia ka juhul, kui KOV seisab planeeringule vastu.

See on KOV-ile kahtlemata oluline muudatus, sest muidu peaks arendaja algatama DP ja otsustusõigus oleks KOV-il. Samas ei tähenda see, et praktika oluliselt muutuks. Ka praegu kavandatakse riikliku (või maakondadeülese) huviga objekte REP-dega (ning ka maakonnaplaneeringutega, nt Harju maavarade teemaplaneering). See tähendab, et kuna KOV-id osalevad menetlustes kaasatud isikutena juba praegu, teavad nad enda õigusi ja kohustusi ning suudavad menetluses osaleda nii, et planeeringulahenduse kujundamisel võetaks kohalikku huvi ja KOV-i arvamust piisavalt arvesse. Seega ei nõua muudatus sihtrühmalt suurt käitumise kohandamist.

Civitta 2020. aastal tehtud uuringus⁸² kirjeldatakse KOV-i kui menetlusosalise rolliga seotud probleeme kokkuvõttes järgmiselt. KOVide ametnike pädevus ja kogemus on ebaühtlane, mistõttu ei pruugi nad anda planeerimisprotsessis piisavat sisendit või keskenduvad liigselt vormistustele ja juriidilistele detailidele, mitte sisulistele ruumilahendustele. Arendajate hinnangul lähtuvad ametnikud sageli oma isiklikust veendumusest, mis raskendab argumenteerimist. Vormilistele küsimustele keskendumist soodustab ka asjaolu, et planeeringu kehtestamise vastutus lasub KOV-il ja vigade korral jõutakse kiiresti kohtusse. Probleeme süvendavad pädevate töötajate vähesus (eriti maapiirkondades), ametnike vahetumisega kaasnev järjepidevuse kadumine, suur töökoormus, poliitiline surve ja ootused olla kursis väga paljude planeeringutega.

Seega võib ühest küljest väita, et strateegiliselt olulise investeeringu puhul on KOV-ile kergem, kui menetlust juhivad ja planeeringu kehtestamise üle otsustavad riigi, mitte KOV-i ametnikud. See aga eeldab, et ministeeriumi ametnikud on pädevamad planeerimismenetlust läbi viima ja otsustajale vajalikku infot koondama. Teisisõnu liigub otsustuspädevus sinna, kus on võimalik menetlust tõhusamalt läbi viia. Mõjuhindajal ei ole andmeid KOV-i ja riigiametnike kvalifikatsiooni kohta, et seda täpsemalt hinnata, kuid võib eeldada, et põhimõttelist erinevust ametnike kvalifikatsioonis ei ole. Samuti tuleb arvestada, et kui üle Eesti töötab KOV-ides kümneid ehitus- ja planeerimisspetsialiste, kes on kursis kohalike oludega, siis MKM-is on mõju hindamise ajal kaheksa riigi planeeringu nõunikku, kes peavad REP menetluses tasakaalustama nii strateegilisi kui ka kohalikke huve ja vajadusi.

Civitta uuringus on ühe võimalusena nimetatud KOV-i ametnikele pädevusnõuete kehtestamist, kuid sel juhul tuleb arvestada võimaliku negatiivse mõjuga, nagu raskused pädevate töötajate leidmisel, eriti maapiirkondades, ja võimalik menetluskiiruse vähenemine. Seejuures on oluline, et planeerimisprotsessi korraldaja pädevus ei pea olema sama mis planeeringu koostajal. Eestis kasutatakse planeeringute koostamisel laialdaselt konsultante, kes toetavad menetluse läbiviimist ja kaasamist, mistõttu ei pruugi ametnike pädevuse küsimus olla nii määrav, kui esmapilgul tundub.

Samas ei tähenda konsultandi kasutamine automaatselt, et planeerija alati kõiki ülesandeid lõpuni objektiivselt täidaks. Eesti Planeerijate Ühingu, Eesti Arhitektide Liidu ja Eesti Maastikuarhitektide Liidu koostatud analüüsis nenditakse: „Väga paljudelt kutse taotlejatelt saab

⁸² Civitta Eesti AS (2020). *Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüs: lõpparuanne*. Eesti Teadusagentuur. https://www.etag.ee/wp-content/uploads/2021/01/RITA2_102_RAM-2021_15_01_L%C3%B5pparuanne_Detailplaneeringute-anal%C3%BC%C3%BCs.pdf (viimati külastatud 12.02.2026) (edaspidi *Civitta uuring*), lk 15.

küsida sama küsimust planeerija kutse taotlemise „Kompetents B.2.5 Tasakaalustatud ja põhjendatud planeeringulahenduse väljatöötamise korraldamine ja lahenduse koostamine vastavalt oma erialale“ tõendamisel: mitu planeerimislahenduse varianti koostasite? Ning vastuseks on 99% juhtudel – meil oli ainult üks variant, kuna tellija juba teadis, mida ta tahab. Seega, planeerijad tihti ei taju, et vajalik on lisaks kompetentse meeskonna moodustamisele teha ka tööd parima lahenduse välja töötamiseks.“⁸³

Kokkuvõttes on raske öelda, kas otsustuspädevuse liikumine kohalikul omavalitsuselt riigile toob praktikas kaasa olulise muutuse ja mis suunaline see on. Muudatuse tulemusel väheneb KOV-i töökoormus, sest DP asemel on planeeringu korraldaja MKM.

PT menetlus DP asemel

Teine oluline muudatus on DP asemel PT menetluse algatamine. Kui enne võis KOV-il olla õigus nõuda ehitise kavandamiseks DP-d (vastavalt seadusele ja üldplaneeringu tingimustele), siis nüüd võib arendaja DP asemel taotleda PT-sid. See on võimalik siis, kui PT-de andmisel arvestatakse, et PT-ga kavandatav tegevus:

- 1) ei kahjustaks ülemääraselt isikute õigusi või avalikke huvisid ega oleks vastuolus õigusaktidega;
- 2) arvestaks hoone või olulise rajatise asukohas väljakujunenud keskkonda, sealhulgas hoonestuslaadi;
- 3) ei oleks vastuolus üldplaneeringuga.

PT-ga võib kõrvale kalduda:

- 1) planeeringuala üldistest kasutus- ja ehitustingimustest, kui tegu on äri-, tootmis-, riigikaitsema või sarnase juhtotstarbega maaga, sealhulgas juhtotstarbest, maksimaalsest ehitismahust, hoonestuse kõrgus- ning sügavuspiirangust ja haljastusnõuetest;
- 2) tehnovõrgu või -rajatise ning avalikult kasutatava tee asukohast ja liigist;
- 3) olulise ruumilise mõjuga ehitise asukohaga seonduvatest tingimustest;
- 4) arhitektuurilistest, ehituslikest ja kujunduslikest tingimustest;
- 5) liikluskorralduse üldistest põhimõtetest.

Seega saab ehitusõigust PT menetluses päris palju muuta. PT-d väljastab üldjuhul ehitusloa andja ehk KOV (näiteks riigikaitse objektide puhul TTJA). KOV-il on seega võimalik avatud menetluses otsustada, millised tingimused ehitusprojekti koostamiseks anda. PT antakse avatud menetluses, mis kestab strateegiliselt olulise ehitise puhul kuni 120 päeva (tavapärasel avatud menetluses kuni 60 päeva). PT avalikus menetluses toimub kaasamine ühe korra: pädev asutus küsib arvamust isikult, kelle õigusi võib taotletav ehitise või ehitamine puudutada. HMS § 47 kohaselt avaldatakse ajalehes teade, § 48 kohaselt toimub väljapanek ning § 50 kohaselt korraldatakse vajadusel avalik istung. Arvamuse avaldamiseks on tavamenetluses aega 10 päeva, kuid strateegiliselt olulise ehitise PT menetluse jaoks on eelnõu järgi ette nähtud 30 päeva.

Töökoormuse vaates vähendab muudatus seega KOV-ide töökoormust, sest PT andmine avatud menetluses on tunduvalt kiirem kui DP menetluses (vt ka peatükk „Mõju halduskoormusele 6.3.4“). Samas toob muudatus KOV-ile kaasa vajaduse suhteliselt lühikese aja jooksul otsustada, kas ja mil määral PT-ga alal kehtivat planeeringut muuta. Kuna PT-ga võib strateegiliselt olulise investeeringu puhul ehitusõigust suhteliselt suures osas muuta (ilma et läheks vastuollu üldplaneeringu juhtotstarbega), peab KOV suutma kõik otsuse tegemiseks vajalikud asjaolud välja selgitada lühikese aja jooksul, sealhulgas kaasama kõik asjassepuutuvad isikud ja asutused. Kuna

⁸³ Eesti Planeerijate Ühing; Eesti Arhitektide Liit; Eesti Maastikuarhitektide Liit (2020). *Detailplaneeringute koostamise terviklik teoreetiline-praktiline ülevaade*, lk 5.

eelnõu järgi on võimalik uuringuid ja KMH läbiviimist alustada enne tegevusloa taotluse esitamist, on PT andmine olulisema mõjuga ehitise jaoks võimalik ilmselt vaid siis, kui uuringuid on juba alustatud ning olemas on piisav info, mille alusel saab KOV otsuse teha. PT andmisest on KOV-il võimalik keelduda muu hulgas siis, kui ehitisega kaasneb oluline keskkonnamõju, mida ei ole võimalik piisavalt vältida ega leevendada (EhS § 32 punkt 7) või ehitise on vastuolus üldplaneeringuga. KOV-id annavad ka praegu PT ehitusprojekti koostamiseks.

Seega ei ole põhjust arvata, et PT menetlus muudab oluliselt KOV-i ülesandeid.

Kokkuvõttes on hinnanguline mõju ulatus väike või keskmine.

Mõju sagedus

Mõju esineb harva, kuna strateegilist ekspressrada kasutatakse eeldatavalt ligikaudu 2–5 planeeringu puhul aastas (täpsem selgitus peatükis 6.3.1). Eestis on 78 KOV-i siis puutuvad nende üksikute menetlustega kokku vaid aeg-ajalt ning ilmselt mõned üksikud KOV-id ehk suuremal osal ka pikema perioodi jooksul sellega kokkupuuteid ei pruugi olla.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Võimalik ebasoovitav mõju on see, et KOV-e ei kaasata otsustusprotsessi piisaval määral ning KOV peab pärast projekti elluviimist tegelema võimalike negatiivsete häiringutega, mida projekti elluviimine võib endaga kaasa tuua. Tööstusobjektidega kaasneb tihtipeale visuaalne ja õhusaaste või mürahäiring ning võib tekkida oht, et kiirendatud menetluses ei hinnata mõju piisavalt põhjalikult või ei analüüsita kõiki võimalikke tagajärgi. Seda on täpsemalt kirjeldatud alapeatükis „Mõju keskkonnakaitsele“ (vt punkt 6.4.2). Nagu peatükis kirjeldatud, ei ole tõenäoliselt tegemist olulise mõjuga. Seega on ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk hinnanguliselt väike või keskmine.

Kokkuvõte

Tegemist ei ole metoodika kohaselt olulise mõjuga, mille kohta tuleb läbi viia täiendav mõju hindamine.

Seaduse rakendamisel tuleks läbi mõelda, kuidas tutvustada muudatusi KOV-idele nii, et KOV-id neid rakendada oskaksid (ennekõike PT-de andmist puudutavas osas). Tõenäoliselt peaks riik pakkuma koolitusi ja koostama juhendmaterjale.

6.5.2. Mõju riigiasutustele

Probleemi kirjeldus ja kavandatud muudatused

Strateegiliselt oluliste investeeringute arv Eestis on olnud piiratud – investeeringute tegemiseks on tihti eelistatud teisi riike peamiselt seetõttu, et võrdlusriikides viidi menetlus lõplikult läbi kiiremini. Põhjamaades võivad menetlused võtta mõnel juhul kauem aega kui Eestis (nt keskkonnalubade puhul 7–18 kuud⁸⁴ võrreldes Eesti 90 või 180 päevaga), kuid üldiselt tehakse seal lõplik otsus kiiremini. Ekspressraja eelnõu eesmärk on kiirendada menetlusi ja muuta need sujuvamaks, et pakkuda konkurentsieeliseid niisuguste investeeringute Eestisse meelitamisel. Lisaks nõuab see riigiasutustes teatavaid korralduslikke muudatusi.

⁸⁴ TemaNord. Nordic Environmental Permitting Processes (2023). <https://pub.norden.org/temanord2023-522/3-conclusions-and-discussion.html>.

Ekspressrajaks kavandatud muudatused on järgmised:

1. Eelnõu järgi on kavandatud ära jätta REP algatamine. Algamise asemel kehtestatakse selged taotluse tagastamise alused.
2. Kui on otsustatud, et tegemist on strateegiliselt olulise investeeringuga, ei ole enam kohustuslik algatada detailplaneeringut (DP). Sel juhul saab alustada PT menetlust. Strateegiliselt olulise ehitise PT menetlus korraldatakse üldjuhul avatud menetlusena (v.a riigikaitseliste objektide puhul).
3. Eelnõus nähakse ette, et REP algatamisel otsustatakse KSH vajalikkuse üle ja KSH viiakse läbi vaid juhul, kui selleks on sisuline vajadus (hinnatakse eelhinnangu raames), välja arvatud siis, kui tegemist on KeHJS § 6 lõikes 1 nimetatud tegevusega. Muudatus puudutab kõiki REP-sid, mitte ainult strateegiliselt olulisi investeeringuid.
4. Eelnõus nähakse ette, et MKM-i koosseisu luuakse ühtne kontaktpunkt (ÜKP), mille eesmärk on muuta strateegiliste investeeringute menetlus kiiremaks, selgemaks ja ettevõtjale arusaadavamaks. Kontaktpunkt koordineerib nii hindamis- kui ka eksperdikomisjoni tööd (vt peatükk 2.2).

Mõju hinnang

| | | | |
|--------------------|-------|--|----------|
| Sihtrühm | väike | Mõju sagedus | keskmine |
| Mõju ulatus | väike | Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk | väike |

Sihtrühm

Sihtrühmaks on riigiasutused. Eriti oluline on MKM, kus töötab 2025. aasta seisuga 166 inimest⁸⁵. ÜKP roll jääb MKM-ile. Mõjutatud saab olema eelkõige MKM-i maa- ja ruumipoliitika osakond. Teised asutused (nt Keskkonnaamet, TTJA) on samuti mõjutatud, kui nad on seotud planeeringutega ning on oma pädevusvaldkonnas projektide menetlejad ja menetlusi toetava eksperdikomisjoni liikmed. Samuti mõjutab asutusi asjaolu, et teatud projektide puhul võib kaasneda keskkonnalubade taotlemise vajadus.

Mõju ulatus

Strateegiliselt oluliste investeeringute menetlemise koondamine riigi tasandile vähendab kohalike omavalitsuste koormust, kuid suurendab vastavalt keskvalitsuse asutuste menetlus- ja koordineerimiskoormust. Mõju ulatus sõltub menetletavate projektide arvust, kuid hinnanguliselt nõuab REP menetlus vähemalt 0,5 täistööajaga ametniku panust aasta jooksul. Seega võib 2–5 strateegilise projekti menetlemine aastas tähendada umbes ühe täiendava täistööajale taandatud vastava töökoormuse tekkimist riigiasutustes. Hetkel töötab MKM-is riigiplaneeringute valdkonnas 8 täistööajaga inimest. Ministeeriumi hinnangul on võimalik lisakoormus nende vahel ära jagada ja REP menetlustest ei tulene uute töökohtade loomise vajadust. Täiendav koormus kaasneb kontaktpunkti rolli täitmisega, mille jaoks on vaja luua üks täiskoormusega ametikoht.

Kuigi ka teised asutused (nt Keskkonnaamet) on mõjutatud, ei nõua strateegiliselt oluliste investeeringute menetlemise koondamine riigi tasandile eeldatavalt täistööajaga ametnike lisamist asutustesse. Näiteks 2024. aastal algatas Keskkonnaamet 899 keskkonnamõju hindamise menetlust ja andis 501 arvamust planeeringutele⁸⁶ – seega ei tohiks 2–5 projekti lisandumine aastas tähendada ametile kuigi suurt töömahu suurenemist.

⁸⁵ Rahandusministeeriumi statistika. <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2025-09/8.%20MKM.pdf>.

⁸⁶ Kliimaministeerium. (2025). Keskkonna tulemusvaldkonna 2024. a tulemusaruanne. <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2025-06/Keskkonna%20tulemusvaldkonna%202024.a%20aruanne.pdf>.

Ekspressraja projektide toetamiseks luuakse eksperdikomisjonid, mida ÜKP kokku kutsub, teenindab ja vajaduse korral juhib. Töörühmades osaleksid kõik menetluses rolli omavad asutused, arendaja ning vajaduse korral kogukonna esindajad. Selline formaat võib parandada infovahetust ja vähendada järjestikust kirjalikku kooskõlastamist, võimaldades küsimusi lahendada samaaegselt ühe laua taga.

Eksperdikomisjonide loomine ei eelda tingimata uusi struktuuriüksusi ega ametikohti, kuid suurendab olemasolevate ametnike ajakulu konkreetsete projektide menetlemisel ning eeldab aktiivsemat osalemist ja kiiremat otsustusvalmidust. Seega avaldub mõju eelkõige tööintensiivsusele, mitte ei eelda uute töökohtade loomist. Eksperdikomisjon on üks koostöö vorm konkreetse strateegilise investeeringu elluviimiseks ning strateegilise investeeringu olulisust arvestades on põhjendatud selle menetlemise prioriteetsemaks pidamine.

Eelnõu mõjutab riigiasutuste omavahelisi suhteid, tugevdades tsentraalset koordineerimist strateegiliselt oluliste investeeringute menetlemisel. Kontaktpunkti loomine ning kohustuslike eksperdikomisjonide kasutamine suurendavad asutuste koostööd ning suhtluse tihedust, kuid samal ajal vähendavad üksikute asutuste autonoomiat menetluse ajastamisel ja prioriteetide seadmisel.

Kokkuvõttes on ülaltoodust lähtuvalt hinnanguline mõju ulatus riigiasutustele väike.

Mõju sagedus

Mõju sagedus on keskmine, sest kuigi lisanduvaid töökohti on hinnanguliselt vähe, on kontaktpunkti roll ja muud vajalikud töökohad pidevad ning pikaajalised. Samas täidab MKM juba praegu kontaktpunkti rolli NZIA valdkonnas ja tööl on ametnikud, kes korraldavad REP koostamist. Seega ei ole tegemist põhimõttelise muudatusega MKM-i tööülesannetes.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Kui planeeringute menetlused muutuvad kiiremaks ja ajaraamistik lüheneb, võib see tähendada riigiasutustele suuremat töökoormust – samasisuline töö tuleb ära teha lühema ajaga. Kui eesmärk on ekspressraja projekt ellu viia 12 kuuga (võrreldes 19 kuuga üheetapilise REP puhul ja 28 kuuga kaheetapilise REP puhul) (MKM-i hinnang), tähendaks see 37–56 protsendi võrra lühemat menetlusaega. Sellele lisandub võimalus, et planeerimismenetlusi tuleb senisest rohkem läbi viia. See võib suurendada vajadust lisapersonali järele või tuua kaasa olemasolevate töötajate suurema ajasurve. Pikemas perspektiivis võib see tähendada avaliku sektori tööjõukulude kasvu.

Samuti võib asutuste koostöö sisulisemaks muutmine (nt kirjaliku kooskõlastamise asemel regulaarsete töörühmade ja koosolekute kaudu) suurendada ajakulu ja koordineerimisvajadust. Kui rollid ja vastutus ei ole piisavalt selgelt määratletud, võib see menetlusi mingil määral hoopis aeglustada. Lisaks eeldab niisugune töökorralduse muutus organisatsioonikultuuri kohanemist mitmes asutuses (mitte ainult ÜKP rolli sisaldavas asutuses), mistõttu ei pruugi ülemineku periood olla sujuv.

Samas on risk hinnanguliselt väike, kuna strateegiliste projektide arv on piiratud ning võimalik lisakoormus puudutab eelkõige konkreetseid valdkondlikke üksusi. Eeldusel, et menetluskorraldus on selge ja ressursside planeerimine realistlik, on riskid juhitavad. Samuti ei pruugi täiendavate ametikohtade loomine olla negatiivne mõju, kui ekspressrada täidab oma eesmärgi ning toob

Eestisse suuremahulisi investeeringuid ja uusi töökohti, mille laiem majanduslik mõju kaalub üles avaliku sektori lisakoormuse.

Kokkuvõte

Tegemist ei ole metoodika kohaselt olulise mõjuga, mille kohta tuleb läbi viia täiendav mõju hindamine.

6.6. Mõju riigikaitsele ja välissuhetele

6.6.1. Mõju riigikaitsele

Probleemi kirjeldus ja kavandatud muudatused

Kuigi riigikaitsega seotud riigi eriplaneeringutel on kõrgem prioriteetsus (seni ainsad kehtestatud ja osaliselt kehtestatud riigi eriplaneeringud on riigikaitse valdkonnas), on menetlused jätkuvalt üsna keerukad. Seetõttu võib väheneda strateegiliselt oluliste investeeringute maht Eestis ka riigikaitse valdkonnas. Lisaks on riigikaitse sektoris ajategur sageli kriitilisem kui mujal, kuna muutuv julgeolekuolukord võib nõuda kiiret planeerimist ja strateegiliselt oluliste objektide rajamist.

Riigikaitse arendamisega seotud ehitised kuuluvad strateegiliselt oluliste investeeringute hulka. Samuti on riigikaitse projektide puhul investeeringu lävend madalam kui teistel strateegiliselt olulistel projektidel (15 miljonit eurot ligikaudu 40 miljoni asemel (2024. aasta SKP andmetel)), mis aitab meelitada Eestisse rohkem riigikaitsega seotud investeeringuid.

Mõju hinnang

| | | | |
|--------------------|----------|--|-------|
| Sihtrühm | väike | Mõju sagedus | väike |
| Mõju ulatus | keskmine | Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk | väike |

Sihtrühm

Kaudne sihtrühm on kogu Eesti riik ja tema elanikud ning nende turvalisus. Otseselt mõjutab muudatus aga neid riigikaitse eest vastutavaid asutusi nagu Kaitseministeerium, Siseministeerium, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, Kaitsepolitseiamet, Politsei- ja Piirivalveamet ning Välisluureamet, kelle tööd kaitsevõime tagamisel võib investeeringu venimine takistada.

Mõju ulatus

Mõju ulatus on hinnanguliselt keskmine, sest riigikaitsega seotud riigi eriplaneeringuid koostatakse küll piiratud arvul, kuid eelnõu loob eeldused riigikaitseliste investeeringute kasvuks, võimaldades senisest kiiremat menetlust ning võrreldes teiste investeeringutega madalamat lävendit. Selliste planeeringute eesmärk on võimaldada kiiresti rajada riigi julgeoleku seisukohalt vajalikke objekte, mistõttu võib menetluse kiirenemine oluliselt mõjutada riigikaitse arendamise ajakava.

Samuti võib muutuv geopoliitiline olukord tulevikus nõuda senisest enam planeeringuid ja senisest kiiremaid menetlusi riigikaitse sektoris. Euroopa Liidu tasandil on viimaste aastate jooksul näha suurt kaitsekulude kasvu. Kümne aastaga on EL-i kaitsekulud kahekordistunud (191 miljardilt

eurolt 2015. aastal 381 miljardile eurole 2025. aastal⁸⁷). Eesti riigikaitse arengukava 2022–2031⁸⁸ näeb muu hulgas ette „riigikaitsega seotud äriettevõtete tegevuse hõlbustamist, mis läbi peaks paranema valdkonnaga seotud ettevõtete, nt kaitsetööstussektori rahvusvaheline konkurentsivõime“. Ekspressraja muudatused aitavad neid eesmärke saavutada.

Lisaks on riigikaitse arengukavas märgitud, et „sõjalise kaitse ettevalmistamisel vajalikud taristuinvesteeringud ning märkimisväärne osa hangetest on suunatud Eesti ettevõtjatele, panustades seeläbi majandusse positiivselt“. Kuigi üldiselt on suurem osa ekspressrajast suunatud pigem välisinvesteeringutele, toetab madalam lüvend riigikaitse sektoris Eesti ettevõtjate kaasamist. Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse 2025.–2029. aasta tegevusplaani⁸⁹ järgi on viimase kolme aastaga investeeringumaht riigikaitstes suurenenud üle viie korra. Samuti on välja toodud, et kaitsekulude osakaal SKP-st on kasvanud 2,24 protsendilt 2022. aastal 3,33 protsendile 2025. aastal. Rahandusministeeriumi sõnul on plaanis aastatel 2026–2029 eraldada riigikaitseks keskmiselt 5,3 protsenti SKP-st aastas⁹⁰.

Seega on riigikaitse investeeringud selges kasvutrendis ning eelnõu aitab neid ellu viia senisest kiiremini ja lihtsamalt, toetades uute investeeringute tegemist.

Mõju sagedus

Mõju esineb harva, kuna strateegilist ekspressrada kasutatakse eeldatavalt ligikaudu 2–5 planeeringu puhul aastas (täpsem selgitus peatükis 6.3.1), millest kõik ei ole suure tõenäosusega riigikaitse valdkonnas.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Riigikaitsega seotud arenduste menetluse kiirenemisel ja teatud menetlusetappide lihtsustamisel võivad mõned ruumilised või keskkonnaalased konfliktid selguda alles hilisemas etapis, mis võib kaasa tuua täiendava analüüsi vajaduse või menetluse pikenemise. Samuti võib menetluse lühenemine vähendada teiste osaliste kaasamise ulatust, mis võib tuua kaasa konfliktid (nt kohalike kogukondadega) ning mõjutada projekti elluviimist. Küll aga on varasemate projektide põhjal näha (nt Nursipalu harjutusväli), et isegi kui menetlus kestab pikka aega ja viiakse läbi erinevaid kaasamisüritusi, võib vastuseis olla suur. Seega ei pruugi pikem menetlus taolisi konflikte maandada ning risk võib realiseeruda olenemata ekspressraja menetlusest. Arvestades, et riigikaitsega seotud planeeringud on üldjuhul riigi tasandil koordineeritud ja neid koostatakse piiratud arvul, on riski esinemise tõenäosus hinnanguliselt väike.

Kokkuvõte

Tegemist ei ole meetoodika kohaselt olulise mõjuga, mille kohta tuleb läbi viia täiendav mõju hindamine.

⁸⁷ Council of the European Union. (n.d.). *EU defence in numbers*.

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-numbers/> (viimati külastatud 11.02.2026).

⁸⁸ <https://riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2022-02/Riigikaitse%20arengukava%202022%20-%202031.pdf> (viimati külastatud 11.02.2026).

⁸⁹ Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus (2025). *Kaitseinvesteeringud 2025–2029*.

https://www.kaitseinvesteeringud.ee/wp-content/uploads/2025/03/RKIK_2025_est_veeb.pdf (viimati külastatud 12.02.2026).

⁹⁰ Rahandusministeerium (24. september 2025). *Kaitsevõime tugevdamine 2026–2029*.

<https://www.fin.ee/kaitsevoime-tugevdamine-2026-2029> (viimati külastatud 12.02.2026).

6.7. Regionaalareng, sealhulgas linna-, maa- ja rannapiirkonnad

6.7.1. Mõju regionaalarengule

Probleemi kirjeldus ja kavandatud muudatused

Eelnõuga kavandatud ekspressrada võimaldab strateegiliselt olulisi investeeringuid kiiremini ja lihtsamalt ellu viia, suunates need strateegiliselt olulistesse valdkondadesse. See aitab suurendada investeeringute arvu Eestis ning tugevdada majanduse innovatsioonivõimet.

Investeeringute tegemise kiirendamiseks kavandatud põhimuudatused on järgmised:

1. Eelnõu järgi on kavandatud ära jätta REP algatamine. Algamise asemel kehtestatakse selged taotluse tagastamise alused.
2. Kui on otsustatud, et tegemist on strateegiliselt olulise investeeringuga, ei ole enam kohustuslik algatada detailplaneeringut (DP). Sel juhul alustatakse PT menetlust. Strateegiliselt olulise ehitise PT menetlus korraldatakse avatud menetlusena.
3. Eelnõus nähakse ette, et REP algatamisel otsustatakse KSH vajalikkuse üle ja KSH viiakse läbi vaid juhul, kui selleks on sisuline vajadus (hinnatakse eelhinnangu raames), välja arvatud siis, kui tegemist on KeHJS § 6 lõikes 1 nimetatud tegevusega. Muudatus puudutab kõiki REP-sid, mitte ainult strateegiliselt olulisi investeeringuid.
4. KeHJS § 284 lisamisega nähakse ette, et KMH võib teha enne tegevusloa taotluse esitamist ka juhul, kui kavandatav tegevus ei ole kooskõlas asukohaga seotud kitsenduste või kehtiva planeeringuga. Samuti eemaldatakse säte, mille järgi oli menetlus automaatselt perspektiivitu, kui kehtiv planeering tegevust ei toetanud. Nii saaks keskkonnamõju hinnata juba arenduse kavandamise alguses, enne kui algatakse põhimenetlus.
5. Eelnõus nähakse ette, et luuakse ühtne kontaktpunkt (ÜPK), mille eesmärk on koordineerida projekti elluviimist ja olla peamine suhtluskanal.

Mitmes Eesti piirkonnas on töövõimaluste nappus, mis võib kaasa tuua elanike väljarände ja süvendada piirkondlikku sotsiaal-majanduslikku ebavõrdsust. Ekspressrada võimaldaks perspektiivselt tuua suuremahulisi investeeringuid kiirema ja lihtsama menetluse kaudu ka regionoidesse. Strateegiliselt olulise investeeringu üks hindamiskriteeriume on „projekti strateegilisus, sealhulgas mõju Eesti majandusele ja regionaalarengule“.

Mõju hinnang

| | | | |
|--------------------|-------|--|----------|
| Sihtrühm | väike | Mõju sagedus | keskmine |
| Mõju ulatus | väike | Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk | väike |

Sihtrühm

Tegu on Eesti äärealadega ehk piirkondadega, mis on madalama arengutasemega. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (REM) üks regionaalpoliitika prioriteete on luua kõigi Eesti piirkondade arenguks soodsamad eeldused, millega pidurdada liigset pealinnastumist ja kindlustada piirkonniti ühtlasemat arengut. Eriliseks fookuseks on Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti (Põlvamaa, Valgamaa ja Võrumaa) arengu kiirendamine. Nende puhul on kokku tegu 18 omavalitsusega (ehk 23 protsenti Eesti KOV-idest). Mõlemad on ühed kõige kiiremini elanikke kaotanud piirkonnad ning ka Statistikaameti rahvastikuproгноos näeb sinna põhistsenaariumi järgi ette rahvastiku vähenemise (Tabel 2). Kagu-Eesti arengukavas 2030⁹¹ on märgitud, et piirkonna

⁹¹ Kagu-Eesti tegevuskava 2030. <https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/tegevuskava-kagu-est-2030.pdf>.

ettevõtlussektor vajab tuge oma potentsiaali väljaarendamiseks (nii tööjõu osas kui ka muudes aspektides). Ettevõtted on üldiselt väiksed ja ekspordivad vähe. Ida-Virumaa jaoks on loodud õiglase ülemineku fond⁹², et investeerida maakonda ja toetada tema majanduse elavdamist, eriti kohaliku põlevkivitööstuse vähenemise tõttu.

Tabel 2. Rahvastikuproгноos (põhistsenaarium) maakondade kaupa

| Maakond | Elanikud 01.01.2026⁹³ | Rahvastikuproгноos aastani 2050⁹⁴ | Elanike arvu muutus võrreldes 2026. aastaga |
|--------------------|---|---|--|
| Harju maakond | 649 816 | 670 986 | +3% |
| Hiiu maakond | 9798 | 6616 | -32% |
| Ida-Viru maakond | 126 309 | 105 704 | -16% |
| Jõgeva maakond | 26 677 | 21 239 | -20% |
| Järva maakond | 28 909 | 24 856 | -14% |
| Lääne maakond | 20 391 | 17 006 | -17% |
| Lääne-Viru maakond | 57 220 | 51 697 | -10% |
| Põlva maakond | 23 444 | 19 766 | -16% |
| Pärnu maakond | 86 566 | 81 009 | -6% |
| Rapla maakond | 33 645 | 29 885 | -11% |
| Saare maakond | 34 300 | 27 362 | -20% |
| Tartu maakond | 162 933 | 171 923 | +6% |
| Valga maakond | 26 815 | 22 668 | -15% |
| Viljandi maakond | 44 390 | 39 238 | -12% |
| Võru maakond | 33 890 | 28 126 | -17% |

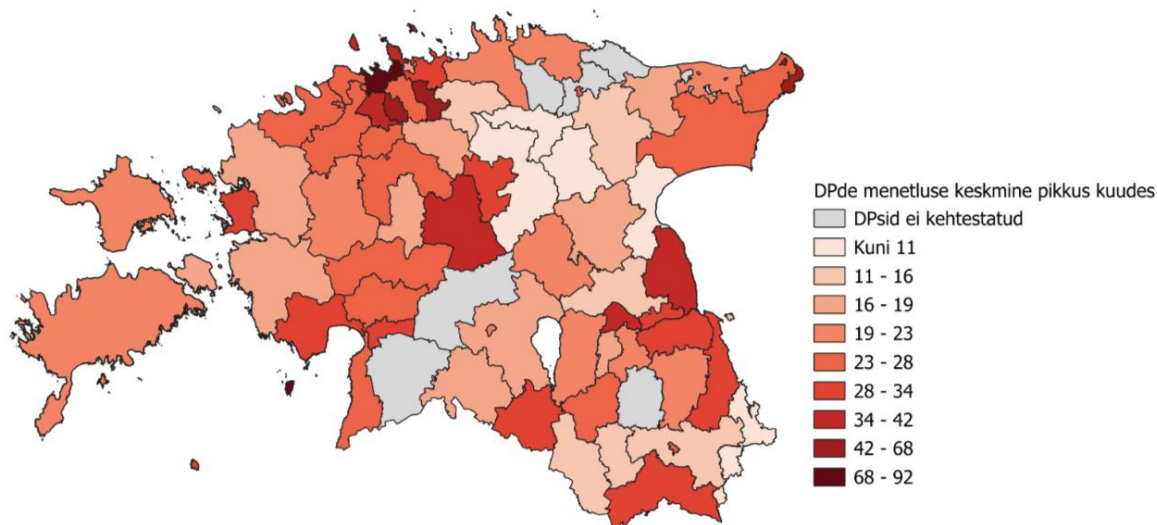
Ekspressraja regionaalarengut puudutav mõju võiks avalduda ennekõike seal, kus praegu võtavad detailplaneeringud rohkem aega (sest kui eelnõuga lahendatav probleem on see, et investeeringuid pääsib pikk planeerimismenetlus, võiks ekspressraja kasutamise vastu olla huvi suurem just seal, kus need võtavad kauem aega). Alloleval joonisel (Joonis 2) on näidatud, et keskmine menetluse pikkus varieerub märkimisväärselt.⁹⁵ Ida-Virumaal on menetluse aeg pigem pikk, aga Kagu-Eesti puhul sõltub väga palju omavalitsusest, kusjuures osas omavalitsustes menetletakse detailplaneeringud umbes aasta jooksul.

⁹² Õiglase ülemineku fond. <https://idavirufond.ee/> (viimati külastatud 17.02.2026).

⁹³ Rahvastikuregistri andmed 01.01.2026. aasta seisuga.

⁹⁴ Statistikaamet RV085, põhistsenaarium. Üleriigilise planeeringu menetluses on 2024. aasta lõpus valminud asustusstruktuuri uuring, kus on samuti hinnatud rahvastikuproгноosi erinevate stsenaariumite alusel – üldpilt on neljast kolme stsenaariumi puhul sarnane põhistsenaariumiga, kus rahvastik koondub Tallinna ja Tartu ümbrusse.

⁹⁵ MKM-i analüüs „Eestis kehtestatud detailplaneeringute menetlusaeg 01.01.2023–30.06.2025“.



Joonis 2. Detailplaneeringute keskmine menetlusaeg kuudes kohalike omavalitsuste kaupa⁹⁶

Nagu jooniselt näha, ei ole kõikides regionaalpoliitika prioriteetsete piirkondade omavalitsustes pikk menetlusaeg, mis viitab, et investeeringuid nendesse piirkondadesse ei pärsi niivõrd detailplaneeringute menetlemise kiirus, kuivõrd muud tegurid. Kagu-Eesti ja tööstusalade kohta on 2020. aastal valminud eraldi uuring,⁹⁷ mille tulemustest ei ilmne küll otseselt planeeringutega seotud probleeme, kuid rõhutatakse eraldi seda, et investorile on oluline kiire ja lihtne asjaajamine. Kagu-Eesti tööstusalade uuringus on leitud:

„Väärtuspakkumise põhiargumendid on:

- terviklikkus – tööstusala on tervenisti ette valmistatud, s.o planeeritud ja kommunikatsioonid rajatud;
- kiirus – ala on võimalik kiiresti kasutusele võtta;
- hind – maa ost või hoonestusõiguse seadmine on ettevõtte jaoks soodsad;
- logistika – alad asuvad hästi ligipääsetavates kohtades suurte teede vahetus läheduses;
- hea elukeskkond – Kagu-Eesti loodus on kaunis, vajalikud teenused kohapeal olemas.“⁹⁸

2018. aastal tehtud ja kogu Eestit hõlmavas tööstusalade uuringus leitakse: „Paljude tööstusalade puhul pole olnud järjepidevat arendustegevust. On hulk alasid, mille jaoks pole määratletud soovitatavat spetsialiseerumist. Paljudel juhtudel pole aastate jooksul lahendatud maaomandi küsimusi, koostatud detailplaneeringuid. Oodates esmalt nõudluse ilmnemist pole aga võimalik tulemuslikult siseneda konkurentsi tööstusinvesteeringute pärast. Ettevõtete leidmiseks on vaja olla nähtav, tuntud, tegeleda promotsiooni ja turundusega. Investeeringu saamise eelduseks on sobiva detailplaneeritud ja taristuga varustatud kinnisvara olemasolu, millel on kindel hind ja selged võõrandamistingimused. Investeeringute hulk, kus ettevõtjad otsivad omavalitsustes sobivat kohta ja on valmis mitu aastat ootama krundi ja taristu ettevalmistamist, on väga väike. Reeglina ei ole ootama valmis välisinvestorid.“⁹⁹ Seega märgitakse uuringus, et oluline on juba

⁹⁶ Visualiseering: Skepast&Puhkim, andmed: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

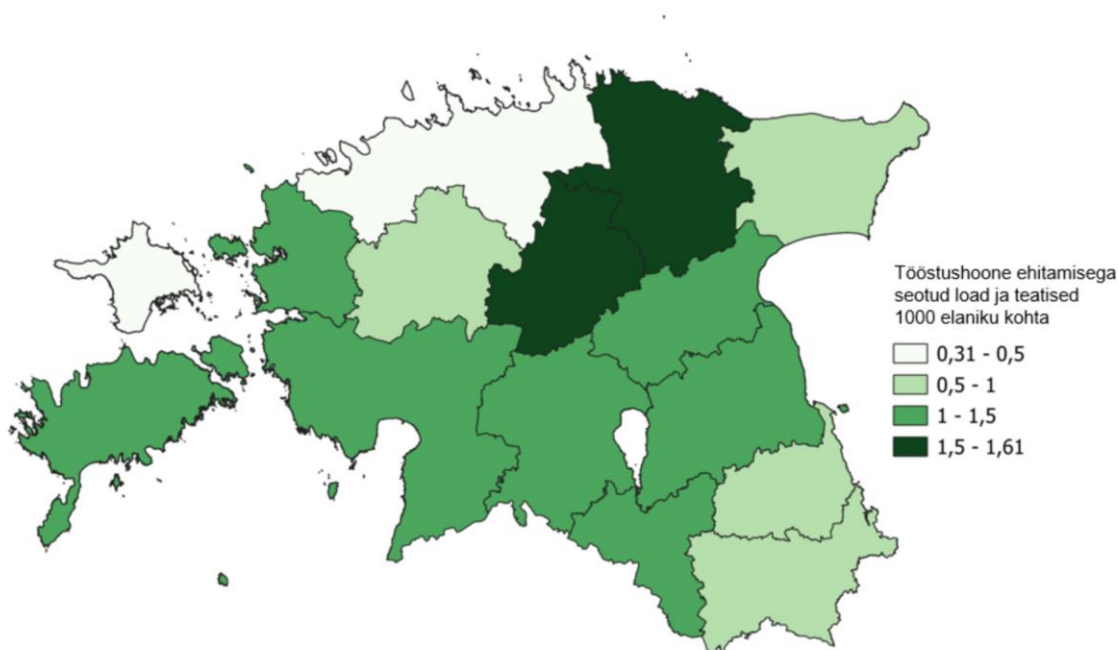
⁹⁷ Laan, M., & Urb, J. (2020). Kagu-Eesti tööstusalade uuring: lõppraport. OÜ Cumulus Consulting; Rahandusministeerium. https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2021-07/kagu-eeesti_toostusalade_uuring_cumulus_consulting_ou.pdf (viimati külastatud 18.02.2026).

⁹⁸ Samas, lk 81.

⁹⁹ OÜ Geomedia (tellija Rahandusministeerium) (2018) Tööstusalade analüüs: aruanne, lk 86. Kättesaadav: https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2021-07/aruanne_toostusalad.pdf (viimati külastatud 19.02.2026).

ette valmistatud krunt ning juhul, kui alal pole veel ka DP-d, võib see olla lisatakistus piirkonda investeeringu tegemiseks.

Lisaks DP-le on oluline see, kui palju tegelikult soovitakse piirkondades tööstushooneid ehitada, sest DP olemasolu ei tähenda veel selle elluviimist. Järgmisel joonisel (Joonis 3) ja allolevas tabelis (Tabel 3) on maakondade kaupa näidatud ehitus- ja kasutusload ning ehitamise alustamise teatised 1000 elaniku kohta. Kasutatud on nii ehitus- kui ka kasutuslube ning ehitamise alustamise teatisi, sest need kokku näitavad üldist aktiivsust ning kõiki protsessi elemente enne, kui tööstushoone on rajatud ja võimalik kasutusele võtta. Lisaks on tabelis näidatud 2025. aastal käivet deklareerinud ettevõtete arvu 1000 elaniku kohta, mis iseloomustab maakondade elanike üldist ettevõtlusaktiivsust.



Joonis 3. Uute tööstushoonete jaoks väljastatud ehitus- ja kasutusload ning ehitamise alustamise teatised 1000 elaniku kohta maakonna kaupa 2020–2024¹⁰⁰

Tabel 3. Uute tööstushoonete jaoks väljastatud ehitus- ja kasutusload ning ehitamise alustamise teatised 1000 elaniku kohta

| Maakond | Tööstushoone load 1000 elaniku kohta ¹⁰¹ | Ettevõtted 1000 elaniku kohta ¹⁰² |
|--------------------|---|--|
| Harju maakond | 0,49 | 167 |
| Hiiu maakond | 0,31 | 153 |
| Ida-Viru maakond | 0,84 | 59 |
| Jõgeva maakond | 1,01 | 93 |
| Järva maakond | 1,52 | 93 |
| Lääne maakond | 1,03 | 118 |
| Lääne-Viru maakond | 1,61 | 96 |
| Põlva maakond | 0,85 | 101 |
| Pärnu maakond | 1,20 | 112 |

¹⁰⁰ Statistikaamet. Ehitus- ja kasutusload. https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_ehitus_ehitus-ja-kasutusload/EH47U (viimati külastatud 17.02.2026). Visualiseering: Skepast&Puhkim; andmed: Statistikaamet.

¹⁰¹ Rahvastikuregistri andmed 01.01.2026. aasta seisuga.

¹⁰² Maksu- ja Tolliameti andmed 2025. aastal käivet deklareerinud ettevõtete kohta.

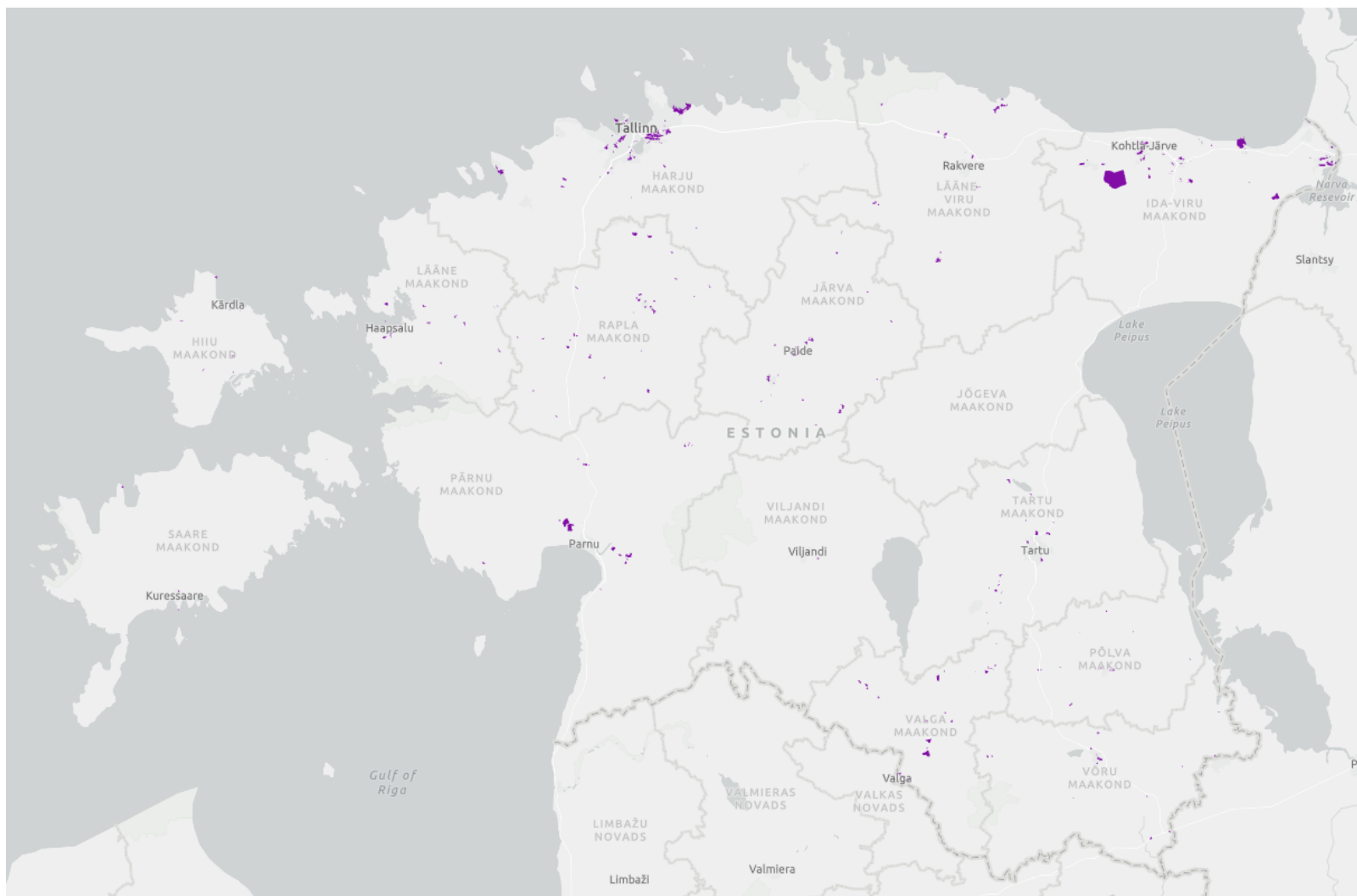
| | | |
|------------------|------|-----|
| Rapla maakond | 0,89 | 114 |
| Saare maakond | 1,34 | 132 |
| Tartu maakond | 1,08 | 116 |
| Valga maakond | 1,49 | 90 |
| Viljandi maakond | 1,13 | 103 |
| Võru maakond | 1,00 | 110 |

Nagu jooniselt ja tabelist näha, on Ida-Virumaal, Põlvamaal ja Võrumaal uute tööstushoonete ehituslubade ja -tegevuse maht pigem väike (Valgamaal suurem). Ida-Virumaa, Põlvamaa ja Võrumaa on ka regionaalpoliitika prioriteetsed valdkonnad, mistõttu võib öelda, et investeeringute kiirem võimaldamine võib kiiremate menetluste kaudu regionaalarengut edendada ning tuua nendesse piirkondadesse uusi tööstusinvesteeringuid.

Samas on sihtrühma määratlemisel oluline arvestada, et kuna ekspressrada kasutavaid ettevõtteid ja projekte on tõenäoliselt vähe (2–5 aastas, täpsem selgitus peatükis 6.3.1), on ka tegelik sihtrühm väike, sest suuri investeeringuid ei tehta kõikidesse regionaalpoliitika prioriteediga KOV-idesse.

Kui eeldada, et ekspressrada kasutatakse ennekõike Maa- ja Ruumiameti kaardistatud eelistatud tööstusaladel¹⁰³, kitseneb tõenäoliste alade hulk veelgi. Viidatud tööstusalad on näidatud jooniselt **Tõrge! Ei leia viiteallikat.** Jooniselt nähtub, et alasid paikneb üle Eesti, kuid need on väga erineva suurusega ning suuremad või tihedamalt paiknevad maa-alad on koondunud Ida-Virumaale ja suuremate linnade ümbrusse (Tallinn, Pärnu, mingil määral Tartu), kuigi Valgamaal on samuti kaardistatud mitmeid sobivaid alasid. Seetõttu võib pidada tõenäoliseks, et vähemalt osa investeeringutest tehakse piirkondadesse, mis ei ole riikliku regionaalpoliitika prioriteetsed maakonnad. Kui eeldada, et projekte soovitakse ellu viia ühtlaselt üle Eesti kaardistatud tööstusaladel, siis umbes kolmandik maa-aladest (mitte punktiobjektidest) asub regionaalpoliitika prioriteetsetes maakondades ja kaks kolmandikku mitte. Seega võiks ühtlase jaotuse puhul eeldada, et 0,33 tõenäosusega esitatakse ekspressraja taotlus kohalikku omavalitsusse, mis asub prioriteetses piirkonnas. Tegelikult investori huvi väljaselgitamiseks oleks vaja teha täpsem ruumiline analüüs, kus kaardistatakse tööstuse arendamiseks vajalikud täpsemad eeldused, kuid sihtrühma suuruse hindamiseks ei ole nii täpne analüüs vajalik. Nende omavalitsuste hulk, keda muudatus mõjutab, on eelduslikult väike.

¹⁰³ Siin on oluline tähele panna, et Maa- ja Ruumiameti rakenduses on kuvatud ka juba välja ehitatud tööstusalad, mitte ainult realiseerimata tööstusalad.



Joonis 4. Eesti tööstusalad (joonisel lillad)¹⁰⁴

¹⁰⁴ Visualiseering: Skepast&Puhkim; andmed: Maa- ja Ruumiamet.

Mõju ulatus

Strateegiliselt oluliste investeeringute tegemise mõju regionaalarengule on pigem positiivne (võimalikku negatiivset mõju on kirjeldatud negatiivse mõju riski alapunktis), sest võib eeldada, et investeeringuga kaasneb otsene ja kaudne mõju kohalikele tööturule, samuti ettevõtluskeskkonnale. Arvestades, et kaks kolmandikku Eesti SKP-st luuakse Harjumaal,¹⁰⁵ võib suurtel investeeringutel väljaspool Harjumaad olla regionaalarengule tuntav mõju.

Ekspressrada saaks regionaalarengut soodustada peamiselt töökohtade loomise kaudu. Strateegilised investeeringud loovad nii otseseid kui ka kaudseid töökohti. Otsesed töökohad on seotud konkreetse projektiga, näiteks ehituses, paigalduses ja hilisemas käitamises. Lisaks tekivad kaudsed töökohad tarneahelas, kus projektiga seotud ettevõtted ostavad kaupu ja teenuseid teistelt ettevõtetelt.

Tüüpilise suurinvesteeringu puhul tähendab 30 otsest töökohta ligikaudu 100 töökohta majanduses kokku. Eeldusel, et väiksemad investeeringud loovad umbes 20 töökohta ja suuremad investeeringud (100 miljonit eurot ja rohkem) kvalifitseeruvad suuremahuliste investeeringute toetusele, mille üks kriteeriume on vähemalt 30 uue töökoha loomine vähemalt tegevusala keskmise palgaga Eestis, on tulemuseks umbes 130 otsest töökohta aastas ja kokku 430 töökohta. Suurema lisandväärtusega ja paremini tasustatud töökohtade lisandumine väljaspool Harjumaad aitab vähendada regionaalseid arenguerinevusi ning tasakaalustada sissetulekute jaotust üle Eesti. Näiteks 2025. aastal avatud Narva magnetitehas löi avamisel 100 töökohta eesmärgiga suurendada seda lähiaastatel 400-ni.¹⁰⁶

Üldiselt võib eeldada, et ehitamisetapis tekib ajutine tööjõunõudlus: kui piirkonnas on sobivat ja vaba tööjõudu ning ka vajalikke ettevõtteid, on mõju suurem; kui mitte, osutavad vajalikke teenuseid teiste piirkondade ettevõtted ja töötajad. Euroopa Komisjoni ühtekuuluvuspoliitika raames rõhutatakse, et avaldub mõju sõltub piirkonna ekspordivõimest ja kapitali nappusest – kui piirkonnas on vähem vaba kapitali, võib iga investeeritud euro anda suurema lisamõju.¹⁰⁷ Kuna Eesti regionaalpoliitika järgi on prioriteetsetes piirkondades vähem kohalikke finantseerimisvõimalusi, on investeering nendes piirkondades mõjusam.

Investeering loob ka kaudseid töökohti: uued otsesed töökohad kasvatavad nõudlust kohalike teenuste järele. Kui lähtuda Berkeley Ülikooli 2010. aasta hinnangust, võiks 1 töökoht tootmises luua umbes 1,6 kaudset töökohta (toitlustus, kaubandus, kinnisvara, iluteenused): kui tegemist on kõrgemat kvalifikatsiooni nõudva töökohaga, võib sellega kaasneda 2,5 kaudset töökohta; kui madalamat kvalifikatsiooni nõudva töökohaga, siis 1 kaudne töökoht.¹⁰⁸

Oluline on märkida, et tüüpiliselt on strateegilistes valdkondades (nagu rohe- ja digitehnoloogiad ning riigikaitse) tavaliselt kõrgemad oskuse- ja palganõuded: see võib tõsta piirkonna palgataset, aga tekitada ka oskustööjõu puuduse. Kui piirkonnas sobivat tööjõudu ei ole, võib see vähendada investeeringu tegemise tõenäosust konkreetsesse piirkonda või ka seda, et kui investeering tehakse, leitakse sobiv tööjõud lähedal asuvast suuremast linnast.

¹⁰⁵ ERR, 16.12.2025. <https://www.err.ee/1609886365/pea-kaks-kolmandikku-estli-skp-st-tuleb-jatkuvalt-harjumaalt>.

¹⁰⁶ ERR. 2025. <https://www.err.ee/1609806366/narvas-avati-kanada-ettevotte-magnetitehas>.

¹⁰⁷ Crucitti, F., Lazarou, N. J., Monfort, P., & Salotti, S. (2024). The impact of the 2014–2020 European Structural Funds on territorial cohesion. *Regional Studies*, 58(8), 1568–1582. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2243989>.

¹⁰⁸ Moretti, E. (2010). Local multipliers. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 100(2), 1–7.

Suurema lisandväärtusega ja stabiilsemate töökohtade teke võib parandada piirkonna atraktiivsust ning toetada rahvastiku püsimist ja võimalikku tagasirännet, eriti kui sellega kaasnevad paremini tasustatud töö ja karjäärivõimalused. Investeering võib ka elavdada kohalikku ettevõtluskeskkonda: suureneb nõudlus kohalike tarnijate ja teenusepakkujate järele, tekivad kõrvaltegevused (nt hooldus, logistika, inseneriteenused) ning pikemas vaates võivad kujuneda teadmussiirdevõrgustikud (nn klastriefekt). Majandustegevuse kasv suurendab sel juhul kohaliku omavalitsuse eelarvet, mis omakorda võimaldab parandada avalikke teenuseid ja elukeskkonda, eeldusel et juhtimis- ja koostöömudelid toetavad reinvesteeringut piirkonda.

Samas sõltub positiivse mõju avaldumine arendaja meelitamisest piirkonda. Nagu näha jooniselt **Tõrge! Ei leia viiteallikat.**, on sobivaid tööstusalasid kogu Eestis, mitte ainult regionaalpoliitika prioriteetsetes asukohtades. Maa- ja Ruumiameti Eesti tööstusalade jooniselt (joonis **Tõrge! Ei leia viiteallikat.**) nähtub, et Ida-Virumaal on peamiste linnade juures suhteliselt palju ja suuremaid tööstusalasid. Kagu-Eestis on tihedus väiksem, kuid mitte nii väike kui näiteks Jõgeva- ja Viljandimaal. Seega võiks tööstusalade järgi ekspressrada regionaalarengut toetada. Samas on ka Tallinna, Pärnu ja Tartu piirkondades suurem tööstusalade tihedus. Seega on võimalik, et olulised investeeringud tulevad hoopis nendesse piirkondadesse ja piirkondlik ebavõrdsus süveneb.

Arendaja soovib projekti ellu viia ikka seal, kus seda on majanduslikult otstarbekam ja asukoha mõttes kergem teha ega lähtu enda otsustes Eesti regionaalpoliitika eesmärkidest (vähemalt mitte olulisel määral), kui selleks ei ole rahalist või muul moel kasulikku motiivi. Isegi kui mõne projekti asukohaks saab regionaalarengu mõttes oluline piirkond, jääb mõju kogu regionaalarengule suure tõenäosusega ebaühtlaseks, sest väga suure tõenäosusega ei rajata ekspressraja kaudu uusi projekte igas prioriteetsetes piirkonnas.

Seega ei saa öelda, et mõju regionaalarengule oleks oluline. Kuna praegu ei ole mõjuhindajale teada ühtki konkreetset arendust või projekti, mida soovitaks ekspressraja abil ellu viia, ei ole ka võimalik kindlalt öelda, et positiivne mõju regionaalarengule avaldub. Seetõttu hinnatakse mõju ulatus väikeseks.

Mõju sagedus

Mõju sagedus on keskmine, sest eeldatavalt aitab ekspressrada luua neid kiiremini ja suuremas mahus kui seni on suudetud. See avaldab mõju ka piirkonna arengule ja tulubaasile.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

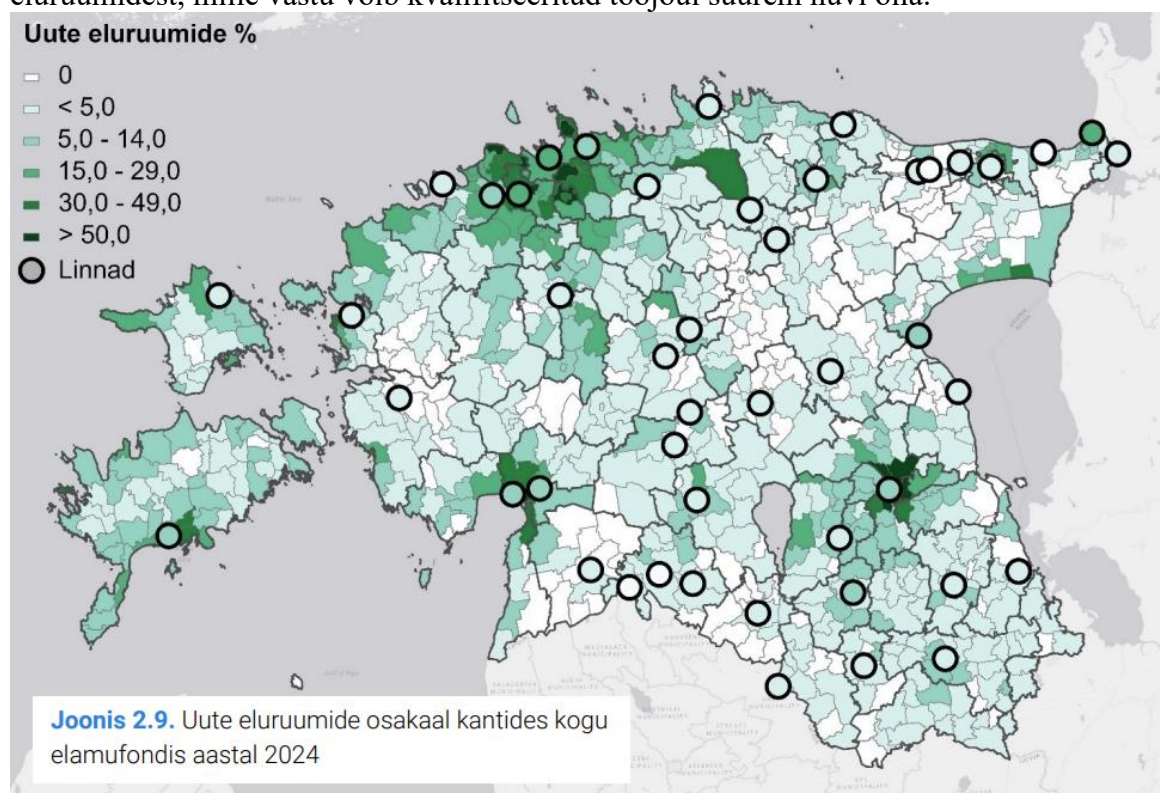
Eelnõu seadusena rakendamisel võivad kaasneda riskid, mis võivad positiivset mõju regionaalarengule vähendada või jaotada seda ebaühtlaselt.

6.7.2. Eluasemehinnad

Kiire töökohtade lisandumine võib tekitada eluasemehindade ja üürituru surve, kui elamufond ning teenused (ennekõike lasteaiad, koolid) ei kasva samas tempos. Riski avaldumine on tõenäolisem vähese elamuarenduse ja eluruumidega piirkondades. Pigem iseloomustab kõiki regionaalpoliitika prioriteetseid piirkondi väike uute eluruumide hulk. Järgmisel joonisel (Eesti taskukohase ja kättesaadava eluasemepoliitika võimaluste analüüs¹⁰⁹) on näidatud, et 2000–2023 ehitatud eluruumide

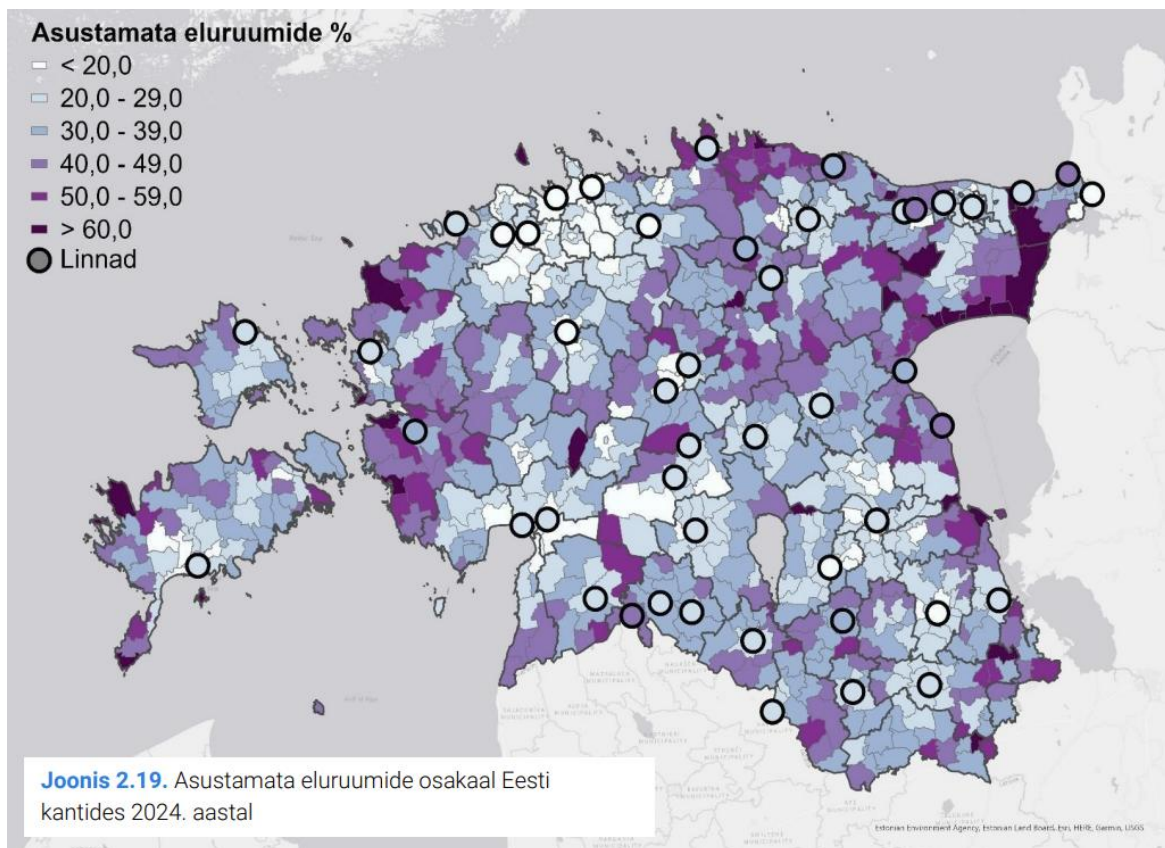
¹⁰⁹ Kährrik, A., Malk, M., Tammiss, T., Ojari, A., Kalm, K., Tammaru, T., Gončarovs, K., Smirnova, I., Fischer, M. A., Mägi, K., Kantšukov, M., Chebotareva, M., Alfieri, L., Krivý, M., Sutela, E. (2025). „[Eesti taskukohase ja kättesaadava eluasemepoliitika võimaluste analüüs](#)“. Tartu Ülikool, Eesti Kunstiakadeemia.

on Kagu- ja Ida-Eestis suhteliselt vähe. Olemasolevate eluruumide seas on nii Ida- kui ka Kagu-Eestis suhteliselt palju asustamata eluruumide (vt joonis **Tõrge! Ei leia viiteallikat.**), mis võiks viidata, et piirkondades ei ole üldist eluruumide puudust, kuigi võib olla puudus nüüdisaegsetest eluruumidest, mille vastu võib kvalifitseeritud tööjõul suurem huvi olla.



Joonis 5. Aastatel 2000–2023 ehitatud eluruumide osakaal elamufondis¹¹⁰

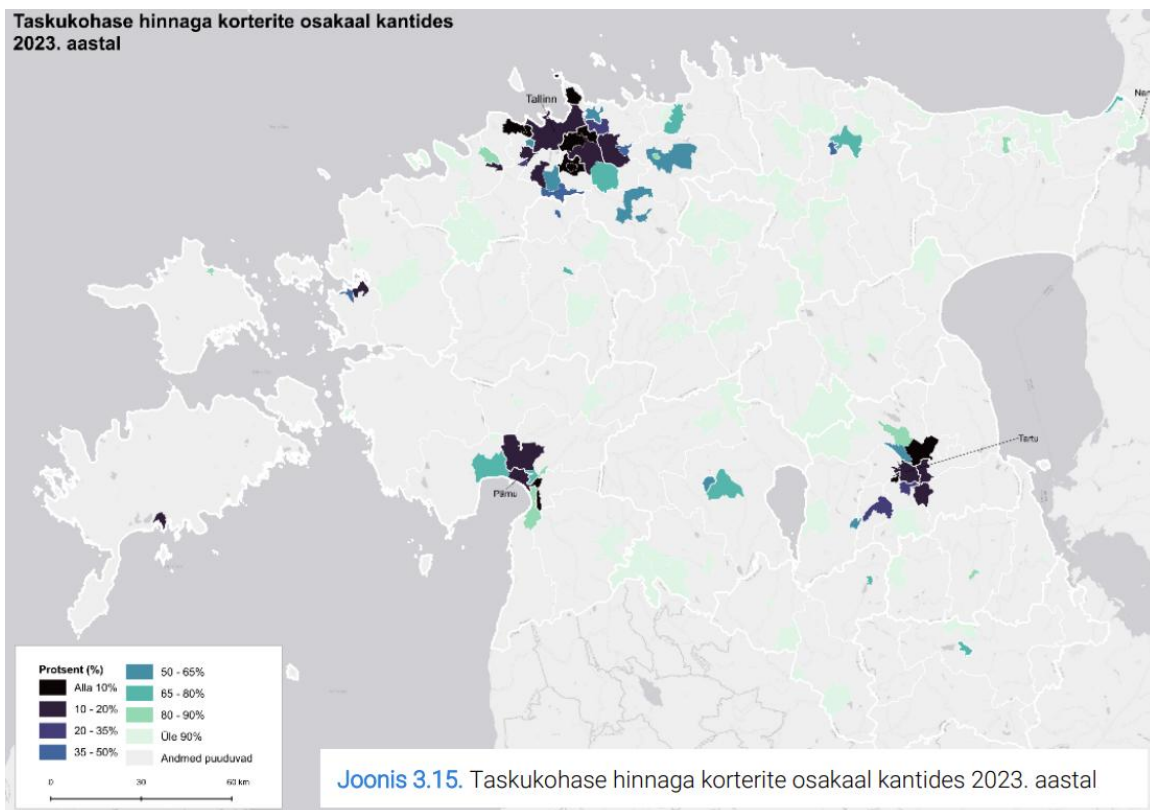
¹¹⁰ Väljavõte taskukohase ja kättesaadava eluasemepoliitika analüüsist.



Joonis 6. Asustamata eluruumide osakaal elamufondis ¹¹¹

Regionaalpoliitika prioriteetsetes piirkondades ei ole probleeme taskukohase hinnaga eluruumidega, vaid üle 90 protsendi korteritest on piirkonna elanikele taskukohased (korterite andmed on näidatud joonisel **Tõrge! Ei leia viiteallikat.**, samasugune pilt kehtib ka eramute kohta).

¹¹¹ Väljavõte taskukohase ja kättesaadava eluasemepoliitika analüüsist.



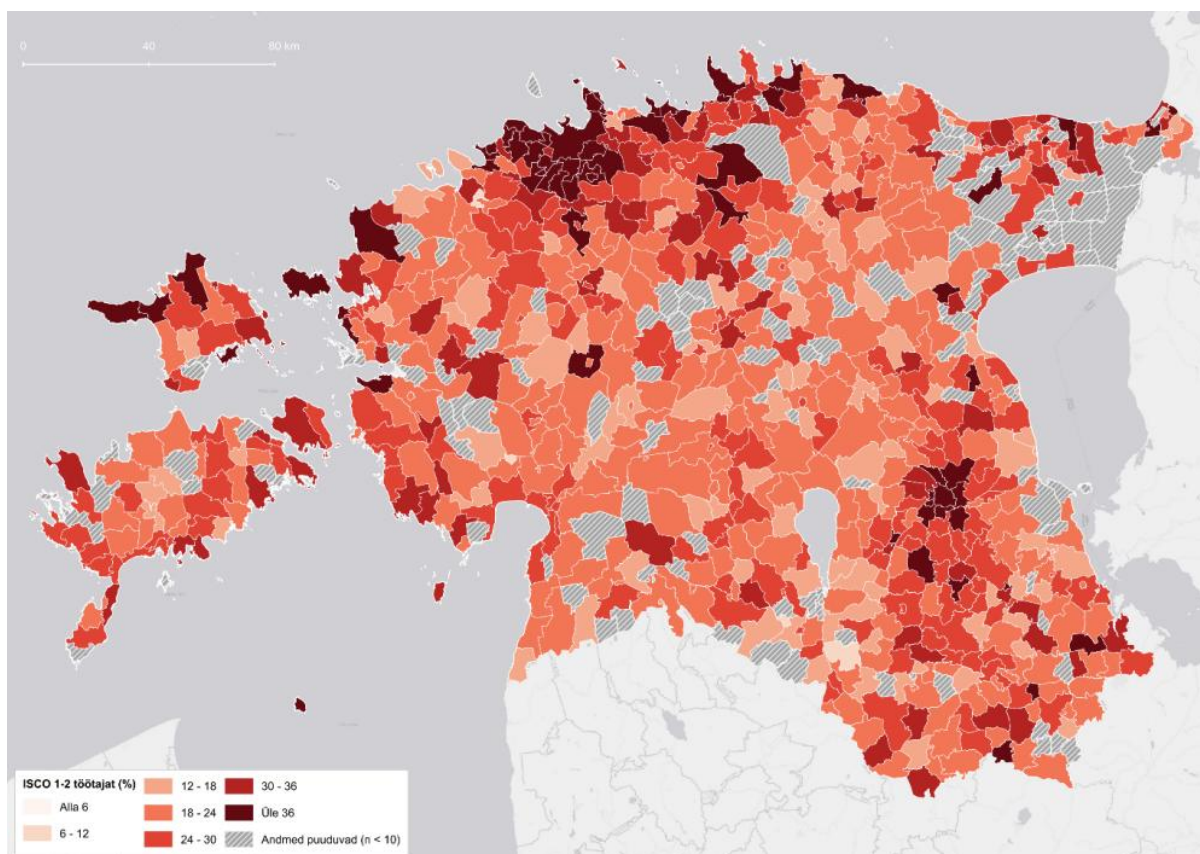
Joonis 7. Taskukohase hinnaga korterite osakaal elamufondis¹¹²

Seega ei saa riski realiseerumist pidada tõenäoliseks, sest piirkonnas on taskukohaseid eluruume. Probleem võib tekkida uute eluruumide kättesaadavusega, kuid pigem on see arendaja risk, mis võib talle avalduda sobiva tööjõu leidmisel (kõrgemalt kvalifitseeritud tööjõud võib soovida ka uuemaid eluruume). Regionaalarengu vaates on tegemist väikse riskiga.

Tööjõu ümberjaotumine

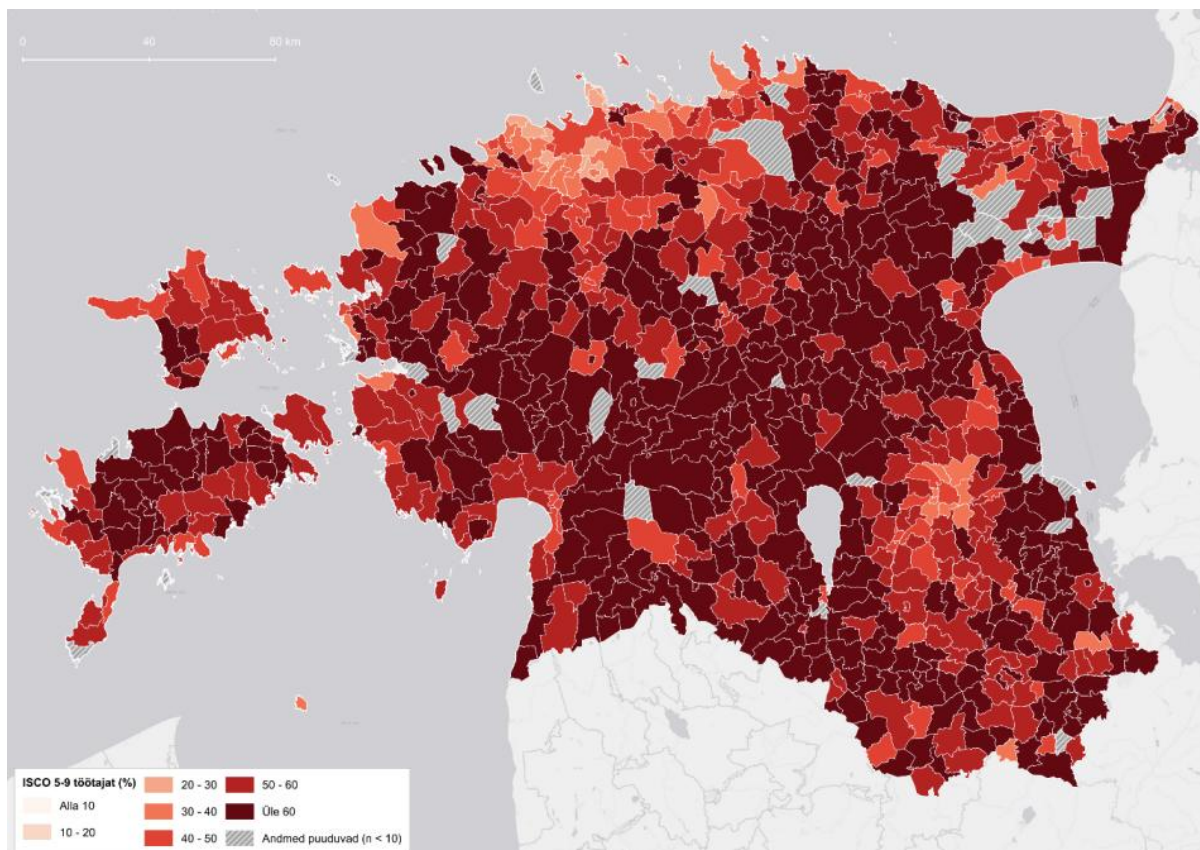
Kui piirkonnas on tööjõudu vähe, võib tekkida ka tööjõu ümberjaotumine: uus suur tööandja palkab spetsialiste ja oskustööjõudu olemasolevatelt tööandjatelt (eriti avalikest teenustest ja kohalikust ettevõtlusest), mis võib olemasolevad ettevõtted panna keerulisse olukorda. Kui investeeringu teinud ettevõtja vajab sama profiiliga inimesi, keda piirkonnas juba napib (nt mehaanikud, elektrikud, automatiseerimise spetsialistid), ja kui pakutav palk või muud hüved on piirkondliku tööturu keskmisest paremad, võib risk realiseeruda. Taskukohase ja kättesaadava eluasemepoliitika analüüsis kaardistati ka kõrge ja madala staatusega ametialade esindajate osakaal Eestis (vt joonis 8) ning nagu jooniselt näha, on Kagu- ja Ida-Eestis mõnevõrra vähem kõrge staatusega ametialasid ning mõnevõrra rohkem madala staatusega ametialasid. See ei tähenda automaatselt, et piirkonnas peavad sama tööjõu pärast võistlema investeeringu teinud ettevõtja ja olemasolevad ettevõtted, kuid mõningane konkurents võib siiski tekkida. Seda aga peab hindama konkreetse projekti raames ning ennekõike on tegemist arendaja äririskiga, mitte niivõrd regionaalarengut pärssiva teguriga, sest kahtlemata loob uus investeering peale kõrgema tasemega töökohtade ka madalama tasemega töökohti. Seega võib negatiivse mõju riski pidada väikeseks.

¹¹² Väljavõte taskukohase ja kättesaadava eluasemepoliitika analüüsist



Joonis 8. Kõrge staatusega ametialade (ISCO 1 ja 2) esindajate osakaal 2024. aastal¹¹³

¹¹³ Väljavõtte taskukohase ja kättesaadava eluasemepoliitika analüüsist. ISCO 1 ja 2 on juhid (nt tegevjuht, asutuse juht, osakonnajuht, tehasejuht, jaemüügi juht, tootmisjuht, personali- või finantsjuht jne) ja spetsialistid (nt arst, insener, arhitekt, jurist, õpetaja või õppejõud, teadlane, IT-süsteemiarhitekt, tarkvaraarendaja, majandusanalüütik jne).



Joonis 9. Madala staatusega ametialade (ISCO 5–9) esindajate osakaal 2024. aastal¹¹⁴

Sõltuvus üksikust tööandjast

Kui piirkonda tehakse oluline suur investeering ning piirkonna areng jääb sõltuma üksikust suurest tööandjast, võib see kasvatada piirkonna haavatavust: kui ettevõtte strateegia muutub, automatiseerimine vähendab tööjõuvajadust või tootmine paigutatakse ümber, võib mõju avalduda järsult just kohalikul tasandil ja avaldada mõju ka regionaalarengule.

Ida-Virumaa majandus ja tööturg on ajalooliselt olnud suurettevõtete ja energiatööstuse mõju tõttu tundlikumad ning piirkond on ka eraldi õiglase ülemineku fookuses. See tähendab, et kui Ida-Virumaal tehakse üle 40 miljoni euro suurune investeering ühe suure tööandja näol, on võimalik, et kohalikul tasandil kujuneb temast oluline üksik tööandja, kelle käekäigust sõltub ka piirkonna areng. Kuna piirkonnas on õiglase ülemineku raames¹¹⁵ sellistele sõltuvustele eraldi tähelepanu pööratud, võib eeldada, et investeeringu tegemisel soovib riik või omavalitsus samuti riskile ennetavalt tähelepanu pöörata ning arendajaga koostööd teha, et riski realiseerumist vältida. Praegu on Ida-Virumaal tekkinud suur huvi õiglase ülemineku toetuste vastu (96 protsenti toetusest on projektidele eraldatud) ning võib eeldada, et ettevõtluskeskkond muutub selle tulemusel mitmekesisemaks. Seetõttu võib riski realiseerumise tõenäosust pidada pigem väikeseks.

Kagu-Eesti on juba praegu mitmekesisema ettevõtluskeskkonnaga kui Ida-Virumaa ning kuigi kohaliku omavalitsuse tasandil võib investeeringu teinud arendaja kujuneda olulise mõjuga tööandjaks, on piirkonna arengule avalduv risk ilmselt väike.

¹¹⁴ Väljavõtte taskukohase ja kättesaadava eluasemepoliitika analüüsist. ISCO 5–9 on teenindus- ja müügitöötajad; põllumajanduse, metsanduse ja kalanduse oskustöölised; käsitöölised (nt ehitaja, elektrik, puusepp, keevitaja, tislern); seadme- ja masinaoperaatorid (nt tootmisliini operaator, veoki- ja kraanajuht jne); lihtametid (koristaja, abitöölise, laotöölise jne).

¹¹⁵ Õiglase ülemineku fond: <https://idavirufond.ee/> (viimati külastatud 19.02.2026).

Pealinnastumine

On ka risk, et ekspressrada kasutavad planeeringud võivad hoopis soodustada pealinnastumist. Näiteks IT-sektoris võib muutuda kaalukohaks IT-taustaga tööjõu ja taristu (sh lennujaama, tulevikus Rail Balticu) lähedus. Seda riski peab aga hindama konkreetse projekti kontekstis, kuna ei ole teada, milline on tehtava investeeringu nõutud tööjõu profiil jms.

Samuti osaleb kohalik omavalitsus ekspressraja puhul senisest vähem otsustus- ja menetlusprotsessis. See tähendab, et on suurem oht, et mõned kohaliku tasandi asjakohased teemad võivad jääda tähelepanuta (nt taristu, elukohad, teenused). Teatud juhtudel võib strateegiliselt oluline investeering regionaalarengut hoopis pärssida ja prioriteetseid piirkondi vähem atraktiivseks muuta. Mõne objektiga kaasnevad visuaalne ja ruumiline mõju, õhusaaste, müra ning liiklus, mis võivad soodustada elanikkonna lahkumist piirkonnast. Neid mõjusid on käsitletud kohalikele omavalitsusele avalduva mõju juures.

Kokkuvõte:

Tegemist ei ole metoodika kohaselt olulise mõjuga, mille kohta tuleb läbi viia täiendav mõju hindamine.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega on seotud nii ministriumid, allasutused kui ka kohalikud omavalitsused. Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumisse luuakse ühtne kontaktpunkt ning sellega kaasnevad kulud on ministriumi eelarves olemas¹¹⁶. Mõjuanalüüsis tuuakse välja, et kuna ekspressrajale tuleb 2–5 projekti aastas, on mõju riigiasutustele ja kohalikele omavalitsustele väike.

Menetlemise kiirendamiseks on ette nähtud erinevad muudatused, millest osa puudutab otseselt ka kohaliku omavalitsuse üksuste (KOV) ülesandeid ruumilise planeerimise valdkonnas. Seaduse rakendamisel on vaja koostada juhendmaterjale ning pakkuda koolitusi, et KOV-id oskaksid ette nähtud muudatusi ka rakendada.

Ekspressraja puudumisel võib osa investeeringutest jääda Eestisse tulemata või liikuda alternatiivsetesse asukohariikidesse, kus menetlus on kiirem ja riskid väiksemad. Sellisel juhul tekib kogu investeeringuga seotud maksutulu teises riigis, mitte Eestis. Ekspressrada vähendab seda riski, suurendades tõenäosust, et investeeringud realiseeruvad Eestis ja nendega seotud maksutulu kujuneb siin.

Samas tuleb rõhutada, et investeeringute mõju eelarvetuludele ei ole automaatne ega täielikult garanteeritud. Mõju suurus sõltub investeeringu liigist, tööjõumahukusest, majandustsüklist ja ressursside kättesaadavusest. Seetõttu on ekspressraja roll eelkõige ennetav ja soodustav: see aitab vältida olukordi, kus potentsiaalne majandus- ja maksutulu jääb realiseerumata üksnes menetlusest tulenevate viivituste tõttu.

Rahandusministriumis juhendmaterjal on esitatud näide, milline on ühe 100-miljonilise täiendava ehitise mõju maksutuludele. On hinnatud, et maksutulu suurusjärk on sellisel juhul

¹¹⁶ Ametikoht luuakse MKM koosseisu; raha nähakse ette MKM eelarves.

umbes 40 miljonit eurot, millest käibemaksu osa moodustab ligikaudu 17 miljonit eurot, tööjõumaksud ligikaudu 17 miljonit eurot ja tarbimismaksud ligikaudu 6 miljonit eurot.

Tabel 4. Näidis (100 mln € CAPEX¹¹⁷) – maksutulu komponendid

| Maksutulu komponent | Suurusjärk (mln €) |
|---------------------|--------------------|
| Käibemaks | ~ 17 |
| Tööjõumaksud | ~ 17 |
| Tarbimismaksud | ~ 6 |
| Kokku | ~ 40 |

8. Rakendusaktid

Eelnõu seadusena jõustumisel on vaja:

8.1. eelnõukohase § 27 lõike 3² alusel kehtestada Vabariigi Valitsuse määrus „Strateegiliselt olulise investeringu kindlaksmääramise täpsemad nõuded ning investeringu vähima lubatud mahu, projektivaldkonna ja taotleja registrijärgse asukoha piirangud, strateegiliselt olulise investeringu hindamise kord ja hindamiskomisjoni koosseis“;

8.2. muuta regionaalministri 04.10.2023. aasta määrust nr 66 „Riigi eriplaneeringu algatamise taotlusele esitatavad nõuded“. Rakendusakti kavandid on lisatud seletuskirjale (lisa 1).

9. Seaduse jõustumine

Seaduse jõustumine ei eelda täiendavaid ettevalmistusi, mistõttu ei nähta seaduses ette konkreetset jõustumise aega ehk seadus jõustub üldises korras.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Õigusanalüüsi „Strateegiliste investeringute ekspressraja väljatöötamine“ raames viidi läbi kaks töötuba järgmiselt:

- 12.12.2025 avaliku sektori asutustega (Kliimaministeerium, TTJA, KeA);
- 17.12.2025 KOV-idega (Rae vald, MaRu, KeA, Lääne-Harju vald, Valga linn, TTJA, Kliimaministeerium, Põlva vald, Lüganuse vald);
- 13.01.2026 ettevõtjatega (Fibenol, BLRT, IVIA, efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda).

Seaduseelnõu koostamise käigus toimusid järgmised kohtumised:

- 27.02.2026 huvirühmadega (Eesti Planeerijate Ühing, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Keskkonnaühenduste Koda);
- 06.02.2026 Eesti Keskkonnamõju Hindajate Ühing.

Eelnõu esimestele versioonidele on mitteametlikku tagasisidet andnud ja/või eelnõu on nendega arutatud/neile tutvustatud:

- huvirühmad: Eesti Planeerijate Ühing, Eesti Linnade ja Valdade Liit;
- avalik sektor: Õiguskantsleri Kantselei;
- erasektor: efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda.

¹¹⁷ CAPEX – ee kapitalikulu ehk raha, mida ettevõtte kasutab materiaalse ja pikaajalise vara (kinnisvara, masinad, seadmed, tehnoloogia) soetamiseks, parandamiseks või uuendamiseks.

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [26-0394/01](#) ning arvamuse andmiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Planeerijate Ühingule, Eesti Keskkonnaühenduste Kojale, Õiguskantsleri Kantseleile, Keskkonnamõju Hindajate Ühingule.

Eelnõu kohta esitasid märkused ja ettepanekud European Energy A/S Baltic, Eesti Taastuvenergia Koda, Eesti Tuuleenergia Assotsiatsioon, Evecon OÜ, KC Energy, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Planeerijate Ühing, Eurowind Energy OÜ ja Eesti Linnade ja Valdade Liit. Kooskõlastamisel arvestatud ja arvestamata jäetud märkused ja ettepanekud on toodud seletuskirja lisa 2 (kooskõlastustabel).

Algatab Vabariigi Valitsus 7. mail 2026. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik