



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet
keko@tallinnlv.ee
Tallinna Linnaplaneerimise Amet
tlpa@tallinnlv.ee

Teie 18.09.2026 nr 4-3/2380-2

Meie 13.10.2026 nr 20-1/6546

Tähelepanu juhtimine

Justiits- ja Digiministeeriumile esitati pöördumine seoses Tallinna Linnaplaneerimise Ameti (edaspidi *TLPA*) 02.12.2025 ehitusloa nr 2512271/15662 õiguspärasusega.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 75³ lõikele 1 teostab Justiits- ja Digiministeerium haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide õiguspärasuse üle. Ministeeriumi poolt teostatava järelevalve eelduseks on VVS § 75³ lõikest 4 tulenevalt kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakti õigusvastasus ja avaliku huvi rikkumine.

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Avalik huvi on ülekaalukas huvi kohaliku omavalitsuse või riigi elanike vaatest tervikuna, hõlmates laiemalt ühiskondlikke hüvesid ja väärtusi. Avalikuks huviks laiemalt on ka keskkonna kaitsmine, kuivõrd tegu on omandiülse üldise õigushüvega¹.

TLPA andis 02.12.2025 ehitusloa nr 2512271/15662 (edaspidi *Paekalda ehitusloa*) Paekalda tn 13 kinnistule (katastritunnus 78403:304:0022) 8-korruselise kortermaja ehitamiseks.

Ehitusseadustiku (EhS) § 42 lõikest 2 tuleneb, et pädev asutus otsustab ehitusloa menetluses keskkonnamõju hindamise algatamise vajaduse. Tallinna Linnavalitsuse 16.06.2021 määruse nr 19 „Tallinna linna töökorraldus ehitusvaldkonnas“ § 2 lõike 1 kohaselt on ehitusloa taotluse menetluses EhS mõistes pädevaks asutuseks TLPA. Viidatud määruse § 2 lõike 2 punkti 1 kohaselt otsustab loamenetluses keskkonnamõju hindamise algatamise vajaduse TLPA taotlusel Keskkonna- ja Kommunaalamet (edaspidi *KEKO*).

EhS § 2 lõike 6 järgi kohaldatakse ehitamisega kaasneva keskkonnamõju hindamisele keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) sätteid. KeHJS § 6 lõige 2 punkt 22 sätestab kohustuse anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang (edaspidi *eelhinnang*) juhul, kui tegevus võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju. Paekalda ehitusloa menetluses on KEKO jätnud eelhinnangu andmata.

KeHJS § 6 lõike 2 punkti 22 sõnastusest tulenevalt oli KEKO-l kaalutlusruum hindamaks, kas Paekalda ehitusloa realiseerimisega võib oluline keskkonnamõju kaasneda. Vastavalt HMS § 4 lõikele 2 tuleb kaalutlusõigust siiski teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Märgime, et Paekalda ehitusloas endas puuduvad põhjendused, miks on KEKO jätnud eelhinnangu andmata. Üldjuhul on keeruline tõendada, et haldusorgani poolt hiljem esitatud põhjendustest juhindus haldusorgan tegelikult juba haldusakti andmise ajal². Muude põhjenduste puudumisel lähtusime KEKO poolt kaalutlusreeglite järgimise kontrollimisel siiski KEKO ja TLPA hilisematest selgitustest, mis

¹ RKTko 3-2-1-158-16, p 13.

² RKHKo 3-3-1-29-12, p-d 19-20.

nähtuvad Tallinna Linnavalitsuse 04.08.2026 korraldusest nr 608 (edaspidi *vaideotsus*) ning TLPA 18.09.2026 vastuskirjast nr 4-3/2380-2 ministeeriumile, milles on välja toodud peamised asjaolud, millest KEKO eelhinnangu andmata jätmisel lähtus.

Järelevalve läbiviimise käigus küsisime arvamust ka Keskkonnaametilt, kes selgitas muuhulgas järgnevat:

„Keskkonnaamet juhib tähelepanu, et keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) ei nõua iseenesest, et kogu arendus peab tingimata olema ühe ehitusloa või ühe KMH menetluse objekt. Ehitusloa on KeHJS § 7 p 1 kohaselt tegevusloa ning KMH vajaduse üle otsustatakse põhimõtteliselt tegevusloa menetluses. Seetõttu võib formaalselt Lahekaldal põhjaosa piirkonnas läbi viia mitu ehitusloa menetlust. On siiski oluline, et selline osadeks jaotamine ei tohi viia selleni, et ükski osa eraldi keskkonnamõju hindamise kohustust ei tekita, kuigi tegevused tervikuna võivad keskkonda oluliselt mõjutada. Seda põhimõtet on Euroopa Kohus oma lahendites korduvalt rõhutanud.“ /.../ „Seega kui Lahekaldal põhjaosa arendused (st Paekalda 13, Paekalda tänava pikendus ja tehnovõrgud ning võimalikud teised ehitised) on faktiliselt ühe suurema linnalise arendusprojekti osad, ei saa üksnes see, et iga üksiku objekti jaoks taotletakse eraldi ehituslubasid, olla aluseks KMH-vajaduse hindamise samas ulatuses kitsendamisele või koosmõjude kõrvale jätmisele. Selline lähenemine oleks vastuolus direktiivi 2011/92/EL ehk KMH direktiivi tõlgendamisel väljakujunenud Euroopa Kohtu praktikaga.“

Olles eelnimetatud dokumentides esitatud põhjendustega tutvunud, peame vajalikuks juhtida Teie tähelepanu sellele, et Justiits- ja Digiministeerimi hinnangul ei ole KEKO eelhinnangu andmata jätmise otsustamisel arvestanud kõiki olulisi asjaolusid, st ei ole kaalutusõigust korrektset teostanud. Need asjaolud on järgnevad.

2021. aastal on KEKO tellimusel seoses Tallinna Lasnamäe linnaosa Lahekaldal elamukvartali põhjaosa detailplaneeringu algatamise taotlusega koostatud keskkonnamõju strateegilise hindamise eelhinnang (edaspidi *KSH eelhinnang*). Nimetatud detailplaneeringu menetlus lõpetati 20.02.2025 ning keskkonnamõju strateegilist hindamist ei algatatud. KSH eelhinnangus aga järeldati, et planeeringu koostamisel ja rakendamisel on ette näha negatiivse (sh olulise ehk ebasoodsa) keskkonnamõju avaldumist, mistõttu on kohalikul omavalitsusel põhjust algatada KSH protsess. Kinnistu, millele Paekalda ehitusloa väljastati, asub KSH eelhinnanguga hõlmatud olnud planeeringualal. Arvestades, et KEKO selgitustest ei nähtu, et KEKO oleks nimetatud KSH eelhinnangut ja selle järeldusi sisuliselt kaalunud, jääb ministeeriumile selgusetuks, kuidas sai KEKO veenduda, et selles kirjeldatud negatiivse mõju oht on Paekalda ehitusloa realiseerimisel välistatud.

Paekalda ehitusloa viib ellu Tallinna Linnavolikogu 03.09.1998 otsusega nr 112 kehtestatud Lahekaldal elamukvartali detailplaneeringut (edaspidi *Lahekaldal detailplaneering*). 2024. aastal koostatud eelhinnangus Paekalda tänava pikenduse ning tehnovõrkude ehitusprojekti kohta³ (edaspidi 2024. a *eelhinnang*) on KEKO Lahekaldal detailplaneeringu kohta sedastanud, et selle „koostamise käigus enam kui 26 aastat tagasi ei ole asjakohases mahus läbi viidud loodusväärtuste inventeerimist ning pole läbi viidud keskkonnamõju strateegilist hindamist olulise keskkonnamõju välja selgitamiseks ning pole kaalutud alternatiive piirkonna elurikkust enim säästva lahenduse leidmiseks“. Samal põhjusel, st kuna „detailplaneeringu realiseerimisel avalduvad keskkonnamõjud on süsteemselt hindamata“, pidas KEKO 2024. a eelhinnangus põhjendatuks algatada nimetatud ehitusprojekti menetluses keskkonnamõju hindamine. Keskkonnamõju hindamist siiski ei algatatud, kuna ehitusloa taotlus võeti tagasi. 2024. a eelhinnangule on vaideotsuses viidanud ka KEKO. Jääb siiski arusaamatuks, kas KEKO on selles viidatud Lahekaldal detailplaneeringu kehtestamise aastat ning asjaolu, et detailplaneeringu realiseerimisel avalduvad mõjud on süsteemselt hindamata, ka tegelikult kaalunud. Nimelt puuduvad KEKO selgitused, miks olukorras, kus Lahekaldal detailplaneeringu kehtestamisega seotud asjaoludele tuginedes on KEKO varem pidanud põhjendatuks keskkonnamõju hindamise algatamist ning need asjaolud ei ole vahepeal muutunud, puudub Paekalda ehitusloa menetluses vajadus isegi eelhinnangu andmiseks.

Vaideotsuses on TLPA selgitanud, et „linna ametiasutused on teadlikud ning juhinduvad Euroopa Liidu kohtupraktikast, mis puudutab ehitusprojektide jupitamist ning KEKO jälgib, et selliseid olukordi KMH valdkonnas ei esineks“. Eelduslikult viitab TLPA mh Euroopa Kohtu lahendi C-142/07 punktis 44 väljendatud põhimõttele, et keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärgist ei tohi mööda minna projekti

³ KEKO 08.07.2024 kiri nr 10-10/1590-1, lisa 1.

osadeks jagamisega ning, et mitme projekti kumulatiivse mõjuga arvestamata jätmine ei tohi viia selleni, et kõigi nende puhul puudub hindamiskohustus, kuigi koos võetuna võivad need põhjustada olulise keskkonnamõju. Ministeeriumile jääb aga selgusetuks, kuidas on Paekalda ehitusloa menetluses nimetatud põhimõttega arvestatud. Märkime, et Paekalda tn 13 ehitusprojekt on faktiliselt osa suuremast arendusprojektist, mille eesmärk on realiseerida Lahekalda detailplaneeringut. Samas ei nähtu, et KEKO oleks kaalunud vajadust hinnata Paekalda ehitusloa mõjusid koosmõjus varasemate ega ka tulevaste kehtivast detailplaneeringust lähtuvate ehitusprojektidega. Lisaks on enne Paekalda ehitusloa andmist TLPA väljastanud ehitusloa nr 2512271/13196 Paekalda tn 13 kortermaja vahetusse lähedusse tee ja tehnovõrkude rajamiseks, mille menetluses ei ole ministeeriumile teadaolevalt KEKO samuti eelhinnangut andnud. Sellest saab järeldada, et Paekalda ehitusloa puhul on tegu juba teise ehitusprojektiga, mille juures ei ole KEKO kaalunud võimalikku vajadust hinnata projektide mõju tervikuna.

Viimaks märkime, et TLPA edastatud KEKO selgitustest nähtub peamise põhjusena, miks puudus vajadus eelhinnang koostada asjaolu, et Paekalda tn 13 kinnistu paikneb püsielupaiga kaitse-eesmärgiks olevate liikide peamistest kasvukohtadest eemal. Nimetatud kaalutlus ei ole kooskõlas KSH eelhinnangu lisaga 1 „Planeeringu algatamise ettepanekuga käsitletaval alal ning lähiümbruses ja selle naabruskonna I ja II looduskaitsekategooria liigid ja püsielupaiga asetus“.

Keskkonnaõiguses kehtib üldine ettevaatuspõhimõte, mida tuleks arvesse võtta potentsiaalselt olulist keskkonnamõju omavate projektide puhul. Ministeeriumi poolt eelnevalt välja toodust nähtuvad mitmed asjaolud, sh KEKO ning TLPA endi varasemad seisukohad, mis viitavad sellele, et tegevus võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju. Samas ei nähtu Paekalda ehitusloast ega ametite hilisematest põhjendustest kaalutlusi, mis viidatud asjaolude arvestamata jätmist õigustaksid.

Eelnevast tulenevalt juhib ministeerium Teie tähelepanu asjaolule, et TLPA on teinud ehitusloa nr 2512271/15662 andmisel kaalutlusvea, mistõttu on ehitusluba õigusvastane.

Rõhutame, et tegu on juba kolmanda tähelepanu juhtimisega Justiits- ja Digiministeeriumi poolt, mis käsitleb Lahekalda detailplaneeringu realiseerimist. Ministeerium on varem TLPA poole pöördunud 02.02.2022 kirjaga nr 20-1/302 ning 12.09.2022 kirjaga nr 20-1/5786. Avaldame lootust, et Lahekalda detailplaneeringu elluviimise õiguspärasusele pööratakse edaspidi kohast tähelepanu. Vastupidisel juhul on ministeeriumi hinnangul avaliku huvi kaitsmiseks järgnevate haldusaktide puhul põhjendatud VVS § 75³ lõikes 4 sätestatud kirjaliku ettepaneku tegemine ning vajadusel lõikes 8 sätestatud protesti esitamine halduskohtusse.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Glen Roosaar
nõunik

Glen Roosaar 53293222
Glen.Roosaar@justdigi.ee