

Vabariigi Valitsuse korralduse „Riigi eriplaneeringu algatamine puidurafineerimistehase püstitamiseks ja sellega seotud taristu rajamiseks“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse korraldusega algatatakse riigi eriplaneeringu koostamine puidurafineerimistehase püstitamiseks ja sellega seotud taristu rajamiseks ning selle mõjude hindamine, sh keskkonnamõju strateegiline hindamine.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi planeeringute osakonna nõunik Anni Konsap (tel 611 3182, e-post anni.konsap@fin.ee). Eelnõu juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist Virge Aasa (tel 611 3549, e-post virge.aasa@fin.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Vabariigi Valitsuse korraldusega algatatakse riigi eriplaneeringu (edaspidi: REP) koostamine ja mõjude hindamine, sh keskkonnamõju strateegiline hindamine puidurafineerimistehase püstitamiseks Pärnu, Jõgeva, Viljandi, Tartu ja Põlva maakondades.

2.1. Riigi eriplaneeringu koostamise eesmärk

Riigi eriplaneeringu koostamise eesmärk on suure riikliku huviga ja olulise ruumilise mõjuga ehitise (puidurafineerimistehas) asukohavaliku läbiviimine ja detailse lahenduse koostamine, et leida läbi avaliku ja erinevaid huvigruppe kaasava planeerimisprotsessi esmalt tehase rajamiseks sobivaim asukoht ning sobiva asukoha leidmisel koostada planeeringu detailne lahendus, andes tehase rajamiseks ehitusõigus. Riigi eriplaneeringu koostamise tulemus on ehitusprojekti koostamise aluseks olev planeering.

Riigi eriplaneeringu olulisim omadus on erinevate võimalike asukohtade võrdlemine planeeringu koostamise käigus. Taoline põhimõte tuleneb PlanS § 30 lõikest 2. Asukohtade võrdlemisel tuleb määratleda kriteeriumid, mis on tingimused, mis on vaja täita tehase toimimiseks ja erinevate huvidega arvestamiseks ning hinnata erinevatesse võimalikesse asukohtadesse ehitamisega kaasnevaid mõjusid. Võimalike asukohtade võrdlemise kaudu on võimalik leida kavandatavale ehitisele sobivaim asukoht, arvestades tasakaalustatult nii majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi kui ka looduskeskkonnale avalduvaid mõjusid. Sobiv on asukoht, mis sobib nii tehase rajamiseks kui ka tasuvaks toimimiseks ning arvestab ümberkaudsete elanike, kogukondade ja looduse taluvuse ning vajadustega. Asukohavaliku kriteeriumid ja täpsed mõjud, mida on vaja hinnata, määratletakse planeerimisprotsessi käigus – lähteseisukohtade koostamise ja mõjude hindamise väljatöötamiskavatsuse koostamise ajal.

Riigi eriplaneeringu detailse lahenduse etapis käsitletakse ehitise ehitusõiguse määramisega ja sellega seotud planeeringu ülesandeid.

2.2. Riigi eriplaneeringust

Riigi eriplaneeringu regulatsioon kehtib alates 01.07.2015, mil jõustus uus planeerimisseadus (edaspidi: PlanS). Riigi eriplaneeringu regulatsiooni eesmärgiks on erinevalt varem kehtinud planeerimisseadusest leida ühe haldusmenetlusega kogu riigi toimimise seisukohast ja avalikkust kaasates, olulise ruumilise mõjuga ehitiste jaoks sobivaim asukoht, kas siis kogu riigi territooriumi või väiksema piiritletud osa ulatuses.

Riigi eriplaneering on Vabariigi Valitsuse algatatav planeering, mille koostamise korraldajaks on üldjuhul Rahandusministeerium¹. Nagu öeldud, koostatakse PlanS § 27 lõike 1 järgi riigi eriplaneering olulise ruumilise mõjuga ehitise kavandamiseks, mille asukohavaliku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. See tähendab, et ehitis peab olema vajalik riigi toimimiseks (nt raudtee, kõrgepingeliin, rahvusvaheline lennuväli jms) või on ehitis niivõrd olulise ruumilise mõjuga, et selle asukoht võib oluliselt mõjutada erinevaid riigi seisukohalt olulisi valdkondi või ehitise asukohavaliku vastu tunneb huvi laiem avalikkus, võimalik et kogu riik. Järelikult ei saa olulise ruumilise mõjuga ehitiste kavandamist jätta näiteks ühe või paari omavalitsuse ülesandeks, kuna ehitise toimimine võib mõjutada riigi territooriumi laiemalt.

Riigi eriplaneeringu menetluse algatamiseks peavad olema täidetud PlanS § 27 toodud eeltingimused.

Riigi eriplaneeringu regulatsiooni kohaselt koosneb eriplaneeringu menetlus kahest osast – esmalt valitakse alternatiivide võrdluse teel kavandatavale objektile parim võimalik asukoht ning seejärel koostatakse väljaalitud asukohta detailne lahendus, mis on oma olemuselt sarnane detailplaneeringule. Kehtestatud riigi eriplaneering on ehitusprojekti koostamise aluseks.

2.3. Puidurafineerimistehas kui riigi eriplaneeringu objekt

Riigi eriplaneeringu koostamist reguleerib PlanS § 27 jj. Muuhulgas sätestavad PlanS § 27 lõiked 1 ja 2 kriteeriumid objektidele, mille kavandamise korral tuleb koostada riigi eriplaneering.

PlanS § 27 lõike 1 kohaselt on riigi eriplaneeringu eesmärk sellise olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamine, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Riigi eriplaneering koostatakse eelkõige maakonnaülestes huvides väljendamiseks riigikaitse ja julgeoleku, energeetika, gaasi transpordi, jäätmemajanduse ning maavarade kaevandamise valdkonnas või eespool nimetatud huvides väljendamiseks avalikus veekogus ja majandusvööndis. PlanS § 27 lõike 2 järgi tuleb riigi eriplaneering koostada riigi territooriumi või selle osa kohta muuhulgas näiteks avaliku raudtee või kõrgepingeliini alates pingest 110 kilovolti jms ehitiste püstitamiseks, kui ehitis vastab PlanS § 27 lõikes 1 nimetatud tingimustele.

PlanS § 27 lõiked 1 ja 2 annavad seega ette rea tingimusi, millele objekt peab vastama, et tegemist oleks riigi eriplaneeringu objektiga. Need tingimused on:

- lõikes 2 toodud tehnilised kriteeriumid;
- lõike 1 kohaselt peab tegu olema olulise ruumilise mõjuga ehitisega, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi.

¹ Vastavalt PlanS § 27 lõikele 7 võib Vabariigi Valitsus vajaduse korral riigikaitse ja julgeoleku valdkonda puudutavates küsimustes otsustada, et riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja on selle valdkonna valitsusasutus

Täiendavalt sätestab PlanS § 27 lg 3, et Vabariigi Valitsuse põhjendatud otsuse korral koostatakse riigi eriplaneering ka PlanS § 27 lõikes 2 nimetatata muu ehitise püstitamiseks, mis vastab PlanS § 27 lõikes 1 sätestatud tingimustele. Järelikult on võimalik Vabariigi Valitsusel igakordselt otsustada, kas mingi ehitise püstitamiseks on vajalik riigi eriplaneeringu koostamine või mitte. Nagu PlanS § 27 lg 3 viitab, peab vastava otsuse tegemine olema põhjendatud, muuhulgas peab olema tuvastatud suur riiklik või rahvusvaheline huvi ehitise asukohavaliku või toimimise vastu.

Rahandusministeerium küsis planeeringu aluseks olevate asjaolude välja selgitamiseks sisendit Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt ja Keskkonnaministeeriumilt, et tuvastada, kas tehase püstitamise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Kokkuvõtvalt tõdesid nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kui ka Keskkonnaministeerium, et tehas vastab olulise ruumilise mõjuga ehitise tingimustele ning nii selle asukoha kui ka toimimise vastu on suur riiklik huvi. Peamised põhjused tehase käsitlemiseks riigi eriplaneeringu objektina on järgmised:

- Keskkonnaministeeriumi hinnangul võib kavandatav objekt veevarude olemasolu põhjal avaldada märkimisväärset mõju piiriveekogu (Peipsi järv) vee kvaliteedile ja elustikule. Seetõttu võib objekti asukohavaliku suhtes olla suur rahvusvaheline huvi.
- Keskkonnaministeeriumi hinnangul võib tehase rajamisel olla oluline mõju Eesti metsa- ja puidutööstusele ning metsaomanikele. Lisaks on Keskkonnaministeerium välja toonud, et puidurafineerimistehase rajamisel ei suurendata Eestis olemasolevaid raieahtusid. Järelikult võib kavandatavat tehast pidada suure riikliku huviga objektiks.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul aitab tehase rajamine kaasa mitmete riiklike eesmärkide täitmisele nii transpordi, energeetika kui ka majandusarengu valdkonnas.
 - Tehase rajamine aitab olulisel määral kaasa ekspordi ja tootlikkuse sihttasemete saavutamisele. Strateegiadokumentide ettevõtetus ja kasvustrategia aastateks 2014-2020 järgi on eesmärgiks saavutada tootlikkuse tasemeks 80% EL-28 keskmisest. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul ei täida Eesti seda eesmärki praeguste trendide jätkumisel. Kõrge lisandväärtusega töökohtade lisandumine on majanduse pikema arengu seisukohast äärmiselt oluline.
 - Transpordi arengukava aastateks 2014-2020 seab eesmärgiks rahvusvahelise kaubaveo suurenemise. Arvestades asjaolu, et toodang läheks ekspordiks, tooks see kaasa rahvusvahelise kaubaveo suurenemise 3% võrra. Toorme importimisel suureneks veomaht 4-6% võrra. Järelikult aitab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul tehase rajamine täita viidatud eesmäärke.
 - Tehase rajamine panustab energiamajanduse arengukava aastani 2030 eesmärkide täitmisele. Tehas toodaks pidevalt 25% rohkem taastuvenergiat, kui ise tarbib. Seega suurendaks puidurafineerimistehas taastuvenergia tootmisvõimsust 16-22% võrra võrreldes 2015. aasta tasemega.
 - Euroopa Liit on seadnud eesmärgiks töötleva tööstuse osakaalu tõstmise SKP-s 20%-ni aastaks 2020. Eesti hetkel seda sihttasemet ei täida ning 2016ndal aastal moodustas töötleva tööstuse osakaal SKP-s 15,8%. Puidurafineerimistehase

olemasolul oleks töötleva tööstuse osakaal ca 17%, mis tähendaks olulist lähenemist eesmärgile.

- Valitsuse eesmärk on Eesti majanduskasvu kiirendamine. Antud tehas tähendaks automaatselt 1-1,3% suuremat SKP-d jooksevhindades ja 250-350 miljonit eurot lisanduvat eksporti.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul on regionaalarengu seisukohalt oluline ka väljapoole Tallinnat loodavad 200 otsest ja 500-700 kaudset töökohta.

Lähtudes Keskkonnaministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seisukohtadest, on Rahandusministeeriumi hinnangul puidurafineerimistehas olulise ruumilise mõjuga ehitis, mille asukohavaliku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Järelikult on tegu riigi eriplaneeringu objektiga PlanS § 27 lõike 3 ja 1 tähenduses.

Valdkondlike ministeeriumide hinnangul ei ilmne hetkel asjaolusid, mis välistaksid juba enne planeeringu algatamist tehase rajamise tulevikus.

2.4. Riigi eriplaneeringu planeeringuala

Planeerimisseaduse (edaspidi: PlanS) § 27 lõike 2 kohaselt koostatakse riigi eriplaneering riigi territooriumi või selle osa kohta. Sellest tulenevalt võib objektiivsete asjaolude olemasolul piiritleda riigi eriplaneeringu planeeringuala näiteks mingi osaga riigi territooriumist, et vältida ebavajaliku menetluse läbiviimist ilmselgelt sobimatutes asukohtades. See tekitaks segadust planeerimisprotsessis osalevas avalikkuses ja oleks ebavajalik ressursi raiskamine.

Planeeringuala piiritlemisel tuleb lähtuda eeltingimustest, milleta tehase toimimine ei ole võimalik. Puidurafineerimistehase toimimiseks vajalikud eeltingimused on:

- Piisava vooluhulgaga mageveeresursi lähedus.
Taotluse kohaselt on kavandatava puidurafineerimistehase veetarve kuni 0,833 m³/s. Selleks sobiva vooluhulgaga jõed on Emajõgi (Viljandi ja Tartu maakonnad) ning Pärnu jõe alamjooks (Pärnu maakond). Keskkonnaministeeriumi hinnangul võib vee varude seisukohast olla sobiv asukohaalternatiiv ka Narva jõe ümbrus Ida-Virumaal.
- Keskne paiknemine tooraineressursi suhtes.
Rahandusministeeriumile esitatud taotluse kohaselt on puidurafineerimistehases kasutavaks toormeks kase-, männi ja kuusepui. Statistikaameti andmetel on suurima metsasusega maakonnad Eestis Hiiu, Saare, Pärnu, Rapla, Valga, Põlva ja Ida-Viru. Raiemahud maakondades aastal 2015 on välja toodud alljärgnevas tabelis.

Tabel 1. Raiemahud maakondades aastal 2015 (m³). Allikas: Statistikaamet

Pärnu maakond	1 264 693
Viljandi maakond	1 172 285
Ida-Viru maakond	1 077 241
Harju maakond	1 050 690
Lääne-Viru maakond	956 876
Rapla maakond	938 565
Võru maakond	910 421

Jõgeva maakond	895 968
Valga maakond	843 229
Tartu maakond	843 025
Põlva maakond	785 839
Järva maakond	664 719
Saare maakond	550 539
Lääne maakond	441 319
Hiiu maakond	202 753

- Raudtee olemasolu, sh lähim võimalik ühendus Läti suunal.
Taotluse kohaselt on tehase toimimiseks vajalik raudteeühendus Lätiga, mille kaudu ühelt poolt eksportida valmistoodangut ning vähemal määral importida toorainet. Olemasolev raudteeühendus Lätiga on olemas Tartu maakonnas Tartu-Valga suunal. Perspektiivne raudteeühendus Lätiga tekib ka Rail Baltic raudtee valmishitamise järgselt.
- Toimiv maanteevõrgustik.
Olemasolev maanteevõrgustik läbib kõiki Eesti maakondi. Suurimad riigimaanteed on Tallinn-Narva, Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa ja Tallinn-Pärnu-Ikla. Järelikult on toimiv maanteevõrk olemas pea kõigis maakondades.

Riigi eriplaneeringu algatamisel teadaoleva info kohaselt on eeltingimustest lähtuvalt otstarbekas algatada riigi eriplaneering ning asuda puidurafineerimistehase rajamiseks sobivaimat asukohta otsima Pärnu, Viljandi, Jõgeva, Tartu ja Põlva maakondades. Sellega on tagatud, et asukohavalik viiakse läbi nii mageveeressursi kättesaadavusest, tooraine kättesaadavusest ning transpordivõrgu toimimisest lähtuvalt. Riigi eriplaneeringut ei algatata Kirde-Eestis, kuna see asub eemal Eesti ja Läti puiduressursist, millega arvestatakse tehase toimimisel.

Riigi eriplaneeringu esimese etapi – asukohavaliku – tulemus on ühtlasi riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamise alaks.

2.5. Mõjude hindamine

Võimalike asukohtade kaalumisel viiakse läbi ka mitmekülgne mõjude hindamine, sh sotsiaalsete, majanduslike, kultuuriliste ja looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamine. Mõjude hindamise eesmärgiks on analüüsida alternatiivsete asukohtadega kaasnevaid olulisi negatiivseid ja positiivseid mõjusid, mille põhjal langetada otsus tehase jaoks sobivaima asukoha valikuks.

Riigi eriplaneeringu koostamisel on keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimine kohustuslik (PlanS § 27 lg 6). Lisaks keskkonnamõju strateegilisele hindamisele, tuleb Rahandusministeeriumil muuhulgas hinnata ka planeeringu elluviimisega kaasnevaid asjakohaseid majanduslikke, kultuurilisi, sotsiaalseid ja looduskeskkonnale avalduvaid mõjusid (PlanS § 4 lg 2 p 5). Mõjude hindamine viiakse riigi eriplaneeringu koostamisel läbi ühe tervikliku mõjude hindamisena, mille üheks osaks on lisaks teistele mõjudele ka keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses ettenähtud keskkonnamõju strateegiline hindamine.

Riigi eriplaneeringu koostamisel koostatakse sarnaselt planeeringulahendusele ka mõjude hindamine kaheetapilisena. Esmalt koostatakse mõjude hindamise aruanne ehitise asukohavalikule ning seejärel aruande teine etapp planeeringulahenduse detailsele lahendusele. Keskkonnamõju strateegiline hindamine on üks osa kogu mõjuhindamise protsessist ja aruannetest.

Puidurafineerimistehase jaoks on sobivaim asukoht, kus eeldatavalt olulisi ebasoodsaid majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnamõjusid ei ole või need on ennetatavad, välditavad, vähendatavad, leevendatavad või põhjendatud juhul heastatavad ning samal ajal on tehase rajamisest tulenevad soodsad mõjud kõige ulatuslikumad. Mõjude hindamine toimub paralleelselt planeeringulahenduse koostamisega.

2.6. Rahandusministeeriumi kui koostamise korraldaja ülesanded

PlanS § 27 lõike 7 kohaselt on riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi kui planeeringu koostamise korraldaja ülesanne riigi eriplaneeringu koostamisel on planeerimismenetluse juhtimine ja läbiviimine, mille lõpptulemuseks on planeeringulahendus ja mõjude hindamise aruanne, mis esitatakse Vabariigi Valitsusele kehtestamiseks. Rahandusministeeriumi roll eriplaneeringu koostamise korraldajana tähendab ka planeeringu algatamise otsuse ettepaneku esitamist Vabariigi Valitsusele, planeeringu koostamise tellimise läbiviimist ehk kõikide vajalike hangete koostamist jms. Seega, kuigi puidurafineerimistehase eriplaneering algatatakse eraarendaja initsiatiivil rajatavale tehasele sobivaima asukoha leidmiseks, on planeeringu sisuline juhtimine, planeeringulahenduse kaalutlemine ja planeerimismenetluse läbiviimine Rahandusministeeriumi ülesanne.

2.7. Planeerimismenetluse avalikkus

PlanS § 9 lõike 1 kohaselt on planeerimismenetlus avalik. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab avalikkust planeerimismenetlusest arusaadavalt teavitama, menetluse piisavalt kaasama ning korraldama planeeringu koostamise käigus planeeringu tutvustamiseks avalikke väljapanekuid ja avalikke arutelusid.

Lisaks igapäevasele planeerimismenetluses osaleda ja oma arvamust avaldada, sätestab planeerimisseadus ka rea isikuid ja asutusi, kes kindlasti tuleb planeerimismenetlusesse kaasata ning kellega tuleb teha koostööd ja planeering ka kooskõlastada. Muuhulgas tehakse riigi eriplaneeringu koostamisel koostööd erinevate riigiasutuste ja kohalike omavalitsustega, keda tehase asukohavalik või ka tehase toimimine puudutada võib. Asjaomaste asutuste ja puudutatud isikute arvamus on oluline sisend planeeringulahenduse kujunemisse ning mõjude hindamisel sobivate leevendavate meetmete väljatöötamisse. Näiteks on juba planeeringu algatamise ettevalmistamisel ilmnunud vajadus kaasata planeeringulahenduse koostamisse Eestimaa Looduse Fond ja kodanikualgatuse Eesti Metsa Kaitseks esindajad, kes on üles näidanud huvi kaitsta enda organisatsioonide esindatavaid huve puidurafineerimistehase kavandamisel.

Riigi eriplaneeringu koostamisel on koostöö ja kaasamise korraldajaks Rahandusministeerium, kes annab lisaks seaduses väljatoodud kanalitele (ajalehed, Ametlikud Teadaanded, otsene kirjavahetus) jooksvalt informatsiooni planeerimismenetluse käigu kohta oma kodulehel.

2.8. Planeeringuliikide võrdlus – riigi eriplaneering, KOV eriplaneering, üldplaneering, detailplaneering

Lisaks riigi eriplaneeringule on planeerimisseaduses ka muid planeeringuliike, mille kaudu puidurafineerimistehase planeerimine teoorias võimalik on, kuid praktikas väga ebaotstarbekaks osutuks. Näiteks on võimalik puidurafineerimistehase asukohavalik teostada maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu või üldplaneeringu teemaplaneeringuna, millele järgneks detailplaneering kui ehitusõigust määrav planeering või kohaliku omavalitsuse eriplaneering. Järgnevalt selgitatakse nende planeeringuliikide olemust ja sobivust või mittesobivust puidurafineerimistehase rajamiseks.

2.8.1. Maakonnaplaneeringu teemaplaneering

PlanS § 55 lõike 1 järgi on maakonnaplaneeringu eesmärk kogu maakonna või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine. Maakonnaplaneering koostatakse eelkõige kohalike omavalitsuste ülestest huvide väljendamiseks ning riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamiseks. Käesoleval ajal on kõikides maakondades koostamisel uued maakonnaplaneeringud kuni 30.06.2015 kehtinud planeerimisseaduse alusel². Esimene neist, nimelt Ida-Viru maakonnaplaneering, kehtestati detsembris 2016.

Koostamisel olevad maakonnaplaneeringud koostatakse kogu maakonna territooriumi kohta ning lahendatakse nii asustust, transporti, energeetikat kui ka muud valdkondi puudutavaid küsimusi. Kehtiva planeerimisseaduse alusel võib maakonnaplaneeringu koostada ka teemaplaneeringuna mingi teema detailsemaks käsitlemiseks, muuhulgas puidurafineerimistehase asukohavalikuks. Maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu koostamist käsitletakse maakonnaplaneeringu muutmisenä PlanS § 73 lõike 2 kohaselt.

Maakonnaplaneeringu teemaplaneering on võimalik üheaegselt algatada ka mitme maakonna territooriumi kohta. Sellisel juhul menetletakse maakonnaplaneeringuid paralleelselt mitme maakonna territooriumil, kuid mitte ühe planeeringuna. Järelikult ei toimu maakonnaplaneeringute koostamisel asukohavalikute omavahelist võrdlemist vaid võrreldakse asukohti vaid ühe maakonna territooriumi kohta. Mitme maakonnaplaneeringu paralleelne menetlemine tähendab esiteks ebanõistlikku ressursikasutust ning teiseks segadust planeeringumenetluses osaleva avalikkuse ning asutuste jaoks, kuna välja valatakse vaid ühe maakonna territooriumil asuv asukoht ning ülejäänud maakonnaplaneeringute menetlus lõpetatakse. Ühtlasi tähendaks see, et kuna ükski avalik-õiguslik juriidiline isik ei juhi menetlust erinevate maakondade üleselt (igas maakonnas on planeeringu koostamise korraldaja vastava maakonna maavanem), teostaks asukohavaliku maakondade vahel eraõiguslik isik (tegevusest huvitatud isik), mis ei vasta planeerimisseaduse mõttele.

Maakonnaplaneering on üldplaneeringu koostamise aluseks (PlanS § 55 lg 2). Seega ei ole võimalik maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu kehtestamise järgselt jõuda näiteks detailplaneeringu koostamise või projekteerimistingimuste väljastamiseni – sellele peab eelnema üldplaneeringu koostamine. Üldplaneeringu koostamine on aga kohaliku omavalitsuse pädevuses. Järelikult on maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu koostamine pigem strateegiline planeering, mis sobib mingi valdkonna üldisemaks käsitlemiseks ning üldplaneeringute koostamiseks suuniste andmiseks, kuid mitte ühe kindla objekti asukohavalikuks. Kuna maakonnaplaneering on üldplaneeringu koostamise aluseks, langeb tehase rajamiseks vajalike otsuste langetamine mitme haldusorgani pädevusse, mis võib kogu

² Menetlus viiakse vastavalt ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse § 1 lg 1 lõpuni kuni 30.06.2015 kehtinud planeerimisseaduse kohaselt

projekti elluviimiseks tähendada olulist täiendavat ajakulu. Selle vältimiseks on kehtivas planeerimisseaduses riigi eriplaneeringu regulatsioon.

2.8.2. Üldplaneeringu teemaplaneering ja detailplaneering või projekteerimistingimused

Sarnaselt maakonnaplaneeringule on võimalik ka üldplaneering koostada teemaplaneeringuna. PlanS § 74 lg 1 sätestab, et üldplaneeringu eesmärk on kogu valla või linna territooriumi või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine. Seega koostatakse ka üldplaneeringud kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi kohta ning lahendatakse nii asustust, transporti, energeetikat kui ka muud valdkondi puudutavaid küsimusi.

Üldplaneeringu võib aga koostada ka teemaplaneeringuna mingi teema detailsemaks käsitlemiseks, muuhulgas puidurafineerimistehase asukohavalikuks. Üldplaneeringu teemaplaneeringu koostamist käsitletakse üldplaneeringu muutmisena PlanS § 93 lõike 2 kohaselt.

Üldplaneeringu teemaplaneering on võimalik üheaegselt algetada ka mitme kohaliku omavalitsuse territooriumi kohta. Sellisel juhul menetletakse üldplaneeringuid paralleelselt mitme kohaliku omavalitsuse territooriumil, kuid mitte ühe planeeringuna. Järelikult ei toimu üldplaneeringute koostamisel asukohavalikute omavahelist võrdlemist vaid võrreldakse asukohti vaid ühe kohaliku omavalitsuse territooriumi kohta. Mitme üldplaneeringu paralleelne menetlemine tähendab esiteks ebamõistlikku ressursikasutust omavalitsustest ning teiseks segadust planeeringumenetluses osaleva avalikkuse ning asutuste jaoks, kuna välja valitakse vaid ühe omavalitsuse territooriumil asuv asukoht ning ülejäänud üldplaneeringute menetlus lõpetatakse. Alternatiivselt on võimalik üldplaneeringute teemaplaneeringud ka kehtestada, kuid see tähendaks planeeringuid, mida ellu viima ei hakataks. Ühtlasi tähendaks see, et kuna ükski avalik-õiguslik juriidiline isik ei juhi menetlust erinevate kohalike omavalitsuste üleselt (igas omavalitsuses on planeeringu koostamise korraldaja vastav kohalik omavalitsus), teostaks asukohavaliku omavalitsuste vahel eraõiguslik isik (tegevusest huvitatud isik), mis ei vasta planeerimisseaduse mõttele.

Üldplaneering on kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ja detailplaneeringu koostamise ja detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel projekteerimistingimuste andmise alus (PlanS § 74 lg 5). Detailplaneeringu koostamise kohustus on sätestatud PlanS § 125 lõikes 1. Muuhulgas on detailplaneeringu koostamine nõutav linnades, alevites ja alevikes ning nendega piirnevas avalikus veekogus ehitusloakohustusliku hoone püstitamiseks. PlanS § 125 lõike 2 kohaselt võib detailplaneeringu koostamise kohustus tuleneda ka üldplaneeringust. Detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel võib ehitise rajamiseks anda üldplaneeringu alusel projekteerimistingimused. Seega ei saa üldplaneeringu teemaplaneeringu alusel asuda kohe ehitusprojekti koostamisele vaid sellele peab järgnema kas detailplaneeringu koostamine või projekteerimistingimuste väljastamine. See tähendab täiendavat menetlust ning seetõttu ka ajakulu kogu projektile.

2.8.3. Kohaliku omavalitsuse eriplaneering

01.07.2015 jõustunud planeerimisseadus sätestab riigi eriplaneeringu kõrval veel ühe uue planeeringuliigi – kohaliku omavalitsuse eriplaneering. Eriplaneeringu eesmärk on sarnaselt riigi eriplaneeringule leida olulise ruumilise mõjuga ehitisele esmalt sobivaim asukoht ning seejärel koostada detailne planeeringulahendus ehitusõiguse andmiseks. Riigi eriplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu peamised erinevused on järgmised:

- Riigi eriplaneering koostatakse kogu riigi territooriumi või selle osa kohta. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu alaks on ühe omavalitsuse territoorium.
- Riigi eriplaneeringu koostamise korraldajaks on Vabariigi Valitsus. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamise korraldaja on omavalitsus.
- Riigi eriplaneeringu objektide nimekiri on suhteliselt lahtine ning Vabariigi Valitsusel on etteantud kriteeriumide järgi võimalik igakordselt hinnata, kas taotluses väljatoodud ehitis on riigi eriplaneeringu objekt või mitte. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu objektide nimekiri on suletud ning esitatud Vabariigi Valitsuse määruses „Olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekiri“³. Täiendavate objektide kvalifitseerimine kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu objektidena ei ole kaalutlemise tulemusel võimalik.

Kui ehitis on ORME nimekirjas, tuleb kohalikul omavalitsusel ehitise rajamiseks taotluse saamisel lähtuda järgmistest variantidest:

- Ehitise asukoht on kohaliku omavalitsuse üldplaneeringus valitud.
PlanS § 75 lg 1 punkti 4 järgi on üldplaneeringu üheks ülesandeks ka olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoha valimine. See tähendab, et ORME püstitamiseks sobivad alad tuleb üldjuhul ette näha üldplaneeringutes. Objektipõhine planeerimine (s.o üldplaneeringu koostamine, mille ainus eesmärk on ühe olulise ruumilise mõjuga objekti rajamine) peab olema väga erandlik. ORME asukohavalik üldplaneeringus hoiab esiteks kokku aega ja raha kulukate planeerimismenetluste läbiviimiseks. Teiseks tagab üldplaneeringuga ORME asukohtade valimine läbimõelduma ja ühtsema ruumilise arengu kohalikus omavalitsuses.
Kui ORME asukoht on üldplaneeringus valitud, on võimalik ORME püstitamiseks asuda kohe koostama detailplaneeringut (PlanS-i § 125 lg 1 p 4)⁴.
- Ehitise asukoht on üldplaneeringus valitud kuni 30.06.2015 kehtinud planeerimisseaduse regulatsiooni alusel.
Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse (EhsRS) § 10 lg 1 sätestab, et kui üldplaneering on koostatud enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud planeerimisseaduse alusel ja selles on tehtud ehitise asukoha eelvalik või asukohavalik enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud planeerimisseaduse § 29² alusel, siis võib ehitise asukoha valiku või üldplaneeringu teema- või osaplaneeringu põhjal koostada planeerimisseaduses ettenähtud kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu, alustades detailsema lahenduse menetlusest.
See tähendab, et kui enne 01.07.2015 algatatud üldplaneeringus on näiteks valitud sobivad tuuleparkide asukohad kohaliku omavalitsuse territooriumil, ei ole vajalik alustada uut KOV eriplaneeringu menetlust asukohavalikuks, vaid asuda saab otsekohe KOV eriplaneeringu detailse lahenduse koostamise juurde (PlanS § 111 jj).
- Ehitise asukohta ei ole üldplaneeringus valitud.
Kui ORME nimekirjas sisalduva ehitise rajamiseks ei ole üldplaneeringus asukohta valitud, tuleb algatada KOV eriplaneering ning läbi viia kaheosaline menetlus – ehitise asukohavalik ja detailne lahendus. Kehtestatud KOV eriplaneering on ehitusprojekti koostamise aluseks.

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/106102015006> (20.04.2017)

⁴ PlanS § 125 lg 1 p 4 kehtib nende üldplaneeringute osas, mis on algatatud pärast 01.07.2015 ehk uue planeerimisseaduse alusel.

Kuigi ka puidurafineerimistehas on KOV eriplaneeringu objekt Vabariigi Valitsuse määruse „Olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekiri“ punkti 9 järgi, kaasneb KOV eriplaneeringuga puidurafineerimistehase asukohavalikul üldplaneeringu kasutamisega sarnane probleem – KOV eriplaneering algatatakse konkreetse omavalitsuse kohta ning mitme omavalitsuse territooriumil asukohtade valikuks tuleb paralleelselt menetleda mitut KOV eriplaneeringut erinevates omavalitsustes. See tähendaks esmalt, et võimalike asukohtade omavahelist võrdlust erinevate omavalitsuste territooriumil ei toimuks ning asukohavalik valitaks vaid ühe omavalitsuse territooriumile. Ühtlasi tähendaks see, et kuna ükski avalik-õiguslik juriidiline isik ei juhi menetlust erinevate kohalike omavalitsuste üleselt (igas omavalitsuses on planeeringu koostamise korraldaja vastav omavalitsus), teostaks asukohavaliku maakondade vahel eraõiguslik isik (tegevusest huvitatud isik), mis ei vasta planeerimisseaduse mõttele. Parima asukoha väljavalimisel tuleks ülejäänud KOV eriplaneeringute menetlus lõpetada, kuna detailse lahenduse koostamine teostatakse üksnes valitud asukohale. See tähendab omakorda olulist aja- ja rahakulu nii planeeringuid menetlevale omavalitsusele ja arendajale ning ka ebavajalikku segadust avalikkuses, kes planeerimismenetluses osalevad.

Erinevate planeeringuliikide analüüsi tulemusel on selge, et riigi eriplaneering on kõige õigem planeeringuliik taolise olulise ruumilise mõjuga ehitise kavandamiseks, mis puudutab riigi territooriumi suuremalt kui vaid ühe kohaliku omavalitsuse või ühe maakonna territoorium. Riigi eriplaneering võimaldab analüüsida puidurafineerimistehase rajamiseks sobivaimat asukohta riigi territooriumil laiemalt ning ühtlasi koostada sobiva asukoha selgumisel ehitusprojekti koostamise aluseks olev planeeringulahendus ilma mitme haldusorganita või mitme erineva planeerimismenetlusest.

2.9.Rahastamine

Planeerimisseadus ei ole seniajani reguleerinud riigi eriplaneeringute rahastamise küsimust. Planeerimisseaduses on planeeringu koostamise tellimise ja rahastamise regulatsioon üksnes teatud tüüpi detailplaneeringute puhul, nt üldplaneeringukohased detailplaneeringud. Riigi eriplaneeringu algatamiseks on muuhulgas algatatud planeerimisseaduse muudatus, millega viiakse planeerimisseadusesse sisse võimalus ehitusprojekti koostamise aluseks olevate planeeringute tellimise rahastamise üleandmiseks planeeringu elluviimisest huvitatud isikule. Eelnõuga sätestatakse planeeringu koostamise korraldajale (riik või kohaliku omavalitsuse üksus (edaspidi KOV)) õigus sõlmida planeeringu koostamisest huvitatud isikuga leping planeeringu koostamise tellimisega ja selle mõjude hindamisega, sh KSHga kaasnevate kulude katmiseks, kui planeeringu koostamise korraldajal puuduvad vahendid vajaliku planeeringu koostamiseks.

Antud riigi eriplaneeringu algatamise korralduse kooskõlastamisele saatmise ajal on planeerimisseaduse muudatus Riigikogu vastu võetud, kuid ei ole veel jõustunud. Riigi eriplaneeringu algatamine on Vabariigi Valitsuses võimalik pärast planeerimisseaduse muudatuse jõustumist.

Eelnõu kohaselt on pärast riigi eriplaneeringu algatamist võimalik planeeringu koostamise korraldajal ehk Rahandusministeeriumil sõlmida puidurafineerimistehase rajamisest huvitatud isikuga leping planeeringu koostamise tellimise rahastamise üleandmiseks. Tegemist on võlaõigusliku lepinguga, millega antakse küll üle planeeringu ja mõjuhindamise rahastamine, kuid kogu planeerimismenetlusega seonduv, sh hangete läbiviimine jms Rahandusministeeriumi ülesandeks. Leping on võimalik sõlmida kas kolmepoolse lepinguna Rahandusministeeriumi, planeerija ja mõjuhindaja ning arendaja vahel või kahepoolse lepinguna Rahandusministeeriumi ja arendaja vahel.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Korraldus ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Korralduse mõjud

Vabariigi Valitsuse korraldusega algatatakse planeeringu koostamine ja mõjude hindamine. Planeeringu algatamisega ei kaasne otseseid mõjusid riigi julgeolekule ja välissuhetele, majandusele, elu- ja looduskeskkonnale, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele. Riigi eriplaneeringu elluviimisega kaasnevate mõjude hindamine toimub planeeringu koostamise käigus.

5. Korralduse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja korralduse rakendamise eeldatavad tulud

Korralduse rakendamisega kaasnevad kulud riigieelarvele. Riigi eriplaneeringu koostamise tellimise ning mõjuhindamise rahastamine on võimalik pärast vastava muudatuse jõustumist planeerimisseaduses üle anda planeeringu koostamisest huvitatud isikule. Siiski tuleb Rahandusministeeriumil kui planeeringu koostamise korraldajal kanda planeeringu menetlemisega seotud kulud, nt ajaleheteavitused, avalike koosolekute läbiviimisega seotud kulud jm menetluskulud. Menetluskulud, mis tuleb katta riigieelarvest on ligikaudu 20 000 eurot.

6. Korralduse jõustumine

Korraldus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja arvamuse avaldamiseks maavalitsustele, Eesti Linnade Liidule ning Eesti Maaomavalitsuste Liidule, Eesti Planeerijate Ühingule, Keskkonnamõju Hindajate Ühingule ning teadusasutustele.

Planeeringu algatamise kohta on arvamust avaldanud kodanikuliikumine Eesti Metsa Kaitseks.