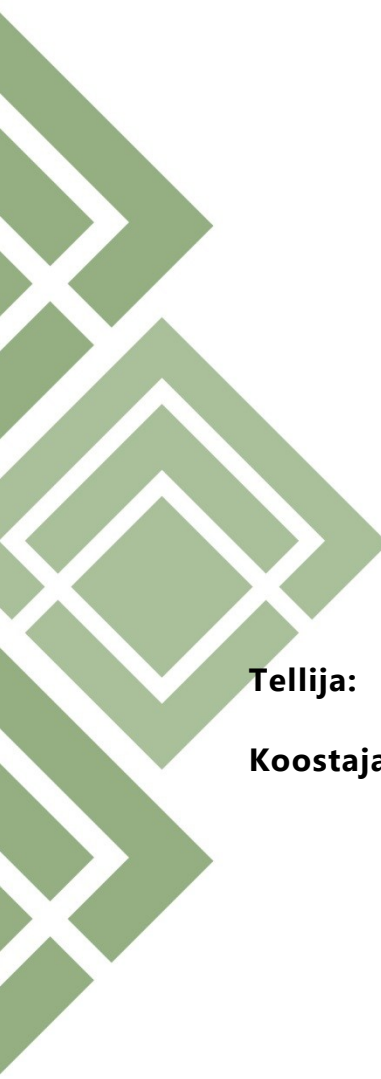


Võrdlusriikide juhtumianalüüs
planeerimissüsteemi ja
planeerimisõiguse viimase aja
olulisematest muudatustest ja
reformidest kohanemaks oluliste
trendide ning uute väljakutsetega





Tellija: Rahandusministeerium

Koostajad: Pille Metspalu, Kaarel Hendrik Zernant

Roheplaan OÜ

Tiit Oidjärv

Ernst & Young Baltic AS

Villy Lopman, Sandra Kaas

Rask OÜ

13.01.2023

SISUKORD

1. ANALÜÜSI EESMÄRK JA ÜLESEHITUS	4
2. TUULEPARKIDE PLANEERIMINE VÕRDLUSRIIKIDES.....	5
2.1. SOOME.....	5
2.2. ROOTSI	6
2.3. LÄTI	6
2.4. LEEDU	7
2.5. SAKSAMAA	8
2.6. ÜHENDKUNINGRIIK.....	9
3. EESTI ENERGIA-TEEMALISTE PLANEERINGUTE KOHTUPRAKTIKA LÜHIÜLEVAADE 10	
4. VÕIMALUSED TUULEPARKIDE PLANEERIMISE TÕHUSTAMISEKS EESTIS.....	12
4.1. PLANEERINGU VAJADUS JA TASAND.....	12
4.1.1. EESTI HETKEOLUKORD	12
4.1.2. TEISTE RIIKIDE TEEMAKOHASED NÄITED	13
4.1.3. ETTEPANEKUD EESTI PLANEERIMISSÜSTEEMI PARENDAMISEKS	16
4.2. PLANEERINGU KOOSTAMISEKS JA MÕJUDE HINDAMISEKS VAJALIK EELTÖÖ18	
4.2.1. EESTI HETKEOLUKORD	18
4.2.2. TEISTE RIIKIDE TEEMAKOHASED NÄITED	19
4.2.3. ETTEPANEKUD EESTI PLANEERIMISSÜSTEEMI PARENDAMISEKS	19
4.3. PLANEERINGU KOOSTAMISE PROTSESS.....	19
4.3.1. EESTI HETKEOLUKORD	19
4.3.2. TEISTE RIIKIDE TEEMAKOHASED NÄITED	20
4.3.3. ETTEPANEKUD EESTI PLANEERIMISSÜSTEEMI PARENDAMISEKS	21
4.4. TÄIENDAVID TEGEVUSED TAASTUVENERGIA PLANEERIMISPROTSESSI KIIRENDAMISEKS	21
4.4.1. EESTI HETKEOLUKORD	21
4.4.2. TEISTE RIIKIDE TEEMAKOHASED NÄITED	22
5.4.3. ETTEPANEKUD EESTI PLANEERIMISSÜSTEEMI PARENDAMISEKS	23

1. Analüüsi eesmärk ja ülesehitus

„Võrdlusriikide juhtumianalüüs planeerimissüsteemi ja planeerimisõiguse viimase aja olulisematest muudatustest ja reformidest kohanemaks oluliste trendide ning uute väljakutsetega“ on koostatud eesmärgil arendada Eesti tuuleenergeetika ruumilist planeerimist rahvusvahelise parima praktika valguses.

Analüüs põhineb veebiotsingutega leitud tabel, kohtupraktika analüüsil välisekspertidega läbiviidud intervjuudel ja koostajate praktilisel kogemusel. Käsitatud riikide olukorra lühikirjeldus on toodud ptk-s 2 ja Eesti energia-teemaliste planeeringute kohtupraktika lühiülevaade ptk-s 3. Viimane, neljas peatükk, koondab võrdlusriikide praktiliste näidetega seostatud ettepanekuid Eesti tuuleparkide planeerimise tõhustamiseks koos selgitustega.

Võrdlusriikide planeerimissüsteemide ülevaade (lisatud eraldiseisva failina) käsitleb Soome, Läti, Leedu, Taani, Norra, Rootsi, Hispaania, Suurbritannia, Saksamaa planeerimissüsteemi põhinäitajaid, sealhulgas tingimusi eriobjektide planeerimise osas. Allikateks kasutati nii riikide seadlusandlust, Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) analüüse kui ka teisi planeerimist käsitlevaid dokumente.

Intervjuud viidi läbi osalejatele ette saadetud poolstruktureeritud küsimustiku põhjal. Küsimustikku rakendati intervjuudel vastavalt loogiliselt tõstatatud teemadele. Iga intervjuu kohta koostati ka protokollid ning lindistused. Intervjuudes osalesid energiasektori planeerimise ja arendamisega seotud eksperdid järgnevatest välisriikidest:

1. Soome – Soome Keskkonnaministeriumi keskkonnanõunik Sanna Jylhä ja vanemnõunik Samuli Alppi, keskkonnamõju hindamise ekspert Seija Rantakallio ning keskkonnaspetsialist Soile Hartikka.
2. Rootsi – Rootsi Majandus- ja Innovatsiooniministeriumi vanemnõunik Sverker Lindblad ning praktikant Hilda Bergkvist, Rootsi Infrastruktuuriministeriumi osakonnasekretär Johan Malinen, kantsler Filip Vestling ning jurist Linn Gloppestad.
3. Leedu – tuuleparkide planeerimist nõustava advokaadibüroo Triniti Jurex juristid Vytautas Kalmatavičius ja Gintarė Ivanauskaitė.
4. Läti – Utilitas Wind juhatus liige ning projektijuht Renārs Urbanovičs, planeeringute juht Kristaps Kaugurs ning juhtiv keskkonnaekspert Kārlis Dreimanis.
5. Läti – Läti Keskkonnakaitse ja Regionaalarengu Ministeriumi vanemekspert Mārtiņš Turks ning osakonna juht Mārtiņš Grels.
6. Saksamaa – Saksa föderaalinstituudi hoonestuse-, linnalise-, ruumilise arengu uuringute juht Jens Kurnol ning Hoonestuse-, Linnalise Arengu ja Ehitusministeriumi esindaja Daniel Meltzian.
7. Suurbritannia – Konsultatsiooniettevõtte WSP keskkonnaosakonna juht Richard Jardine ning maastikuarhitekt Kerttu Ots.

Koostajad tänavad kõiki analüüsi valimimisele kaasa aidanud.

2. Tuuleparkide planeerimine võrdlusriikides

Tuuleparkide planeerimise viisid ja selle tõhustamiseks ettevõetavad tegevused varieeruvad riigiti oluliselt. Intervjuude ja läbitöötatud materjalide põhjal võib eristada riike, kus tuuleenergia 1) planeerimissüsteem on üldjoontes sama, kuid läbi on viidud üksikuid parendusi (Soome, Rootsi); 2) planeerimissüsteemi on oluliselt muudetud või on see plaanis (Saksamaa, Inglismaa) ja 3) planeerimisest on sisuliselt loobutud, asendades selle mõjude hindamise tulemustel põhineva kiire ja osaliselt tsentraalse otsustusprotsessiga (Läti, mingil määral ka Leedu).

Alljärgnev peatükk kirjeldab lühidalt tuuleenergeetika planeerimist erinevates riikides. Pikem ülevaade intervjuude protokollide ja intervjuueeritavate poolt soovitatud materjalide linkide näol on toodud eraldiseisvas lisas.

2.1. Soome

Tuuleenergeetika planeerimine toimub Soomes regionaal- ja kohaliku omavalitsuse tasandil sõltuvalt tuulepargi mõju ulatusest. Üldiselt, planeerides 8 ja rohkem tuuleturbiini, on vajalik tuulepargi kavandaine regionaalplaneeringus. Väiksema arvu turbiinide puhul piisab planeerimisest kohalikul tasandil (vt pikemalt ptk 4.1.2). Regiooniplaneeringus on kajastatud üldised tuuleparkide rajamiseks sobilikud asukohad. Juba 10 aastat on kasutusel tuuleparkide eriplaneeringu vorm, mis lihtsustab ja kiirendab parkide planeerimiseks kuluvat aega (järgmiseks sammuks on ehitusloa väljastamine, mitte detailplaneering). Soome elektri ülekandevõrgu kavandamisel lähtutakse põhivõrguettevõtte Fingrid prognoositavatest arenguvajadustest. Ettevõtte annab sisendi maakonnaplaneeringute koostamisse, kus kavandatakse tuuleparkide ligikaudne paiknemine.

Keskkonnamõjude hindamise protsess viiakse läbi suuremate tuuleparkide puhul – vähemalt 10 turbiini või 45 MW tootmisvõimsuse puhul.

Lisaks on kasutusel valitsuse poolt välja arendatud tuulepargi ehitussuuniste juhend, mis oma selgitustega aitab kiirendada tuulepargi planeerimisprotsessi.

Soome valitsus pole otseselt seoses REPowerEU kavaga ühtegi otsust veel vastu võtnud. Siiski on valitsus koostanud mitu eelnõud, millega soovitakse kiirendada rohelist energiat tootvate objektide planeerimist. Valitsuse poolt parlamendile esitatud eelnõud plaanitakse rakendada 2023. aasta alguses.

Soome valitsuse esitatud eelnõudes:

- Kiirendatakse taastuvenergiaobjektide rajamiseks vajalike lubade ja vaidluste protsessi. Seeläbi antakse kohtutele prioriteet vaidlustele, mis puudutavad tuuleenergia planeerimise detailplaneeringuid või üldplaneeringuid. Samuti antakse lubade taotlemises prioriteet taastuvenergiat tootvatele objektidele.
- Eraldatakse kohtusüsteemile lisarahastust, et kiirendada tuuleenergiat puudutavate kohtuvaidlustele kuluvat aega. Soomes on kohtu koosseisus ka keskkonnaekspertid, et selgitada keskkonnateemadega seonduvat.
- Üksiktuulikute planeerimise lihtsustamiseks kehtestatakse ehitusloa taotlemise vajadust alates 30 meetri kõrguse tuuliku puhul.

2.2. Rootsi

Rootsi valitsus ei ole teadaolevalt kavandamas olulisi muudatusi taastuvenergia planeerimissüsteemis, REPowerEU eesmärkide saavutamise kiirendamiseks.

Riksdag on andnud suunise rajada tuuleparke koguvõimsusega 20 TWh maismaal ja 10TWh meres. Rootsi riiklik energiaagentuur on kaardistanud piirkonnad, mis sobivad tuuleenergeetika arendamiseks. Seisuga august 2022 oli kaardistatud alasid kokku 313, neist 29 meres ja järvedes, kogu territooriumist ca 1,5%. Sellegipoolest toimub tuuleenergia arendus vaid kohaliku omavalitsuse nõusolekul, sh ka rannikuvetes.

Üksiku tuuliku jaoks on vajalik detailplaneeringu tegemine, kuid need ei ole väga levinud. Alates 2005.a on Rootsi Energiaagentuuri ja Keskkonnakaitse Agentuuri eestvedamisel toimunud riiklikult rahastatav Vindval programm, mis toetab tuuleenergia inim- ja looduspõhjuste alaseid teaduslikke uuringuid. Rahastatud on üle 50 uurimisprojekti.

Seni on tuuleenergiarajatiste planeerimine pidurdunud peamiselt kohaliku omavalitsuse ning kohalike elanike vastasseisu tõttu, osapooltel on projektide realiseerumisel suur sõnaõigus.

2.3. Läti

Taastuvenergia planeerimist on Lätis intervjuueeritavate sõnul seni peetud väga ajamahukaks. 2022. aasta sügisel võttis Läti valitsus vastu taastuvenergia rajatiste planeerimist kiirendavaid meetmeid sisaldava paketi, mis määrab tuuleparkide rajamiseks sobivate alade kriteeriumid. Kriteeriumitele vastates on alates 50MW võimsusega tuulepark (sh ka liiniühendused liitumispunktiga) riikliku huviga objekt, mille rajamiseks on vajalik kas:

- a) keskkonnamõjude eelhindang - 30 päeva jooksul, mille järgselt väljastatakse riikliku keskkonnateenistuse poolt tehnilised tingimused. Rakendub juhul, kui asukoht ei paikne Natura 2000 alal või selle läheduses, puuduvad kaitstavate liikide elupaigad, kultuurimälestised, ei paikne rannajoonele lähemal kui 5 km; või
- b) keskkonnamõju hindamine. Rakendub juhul, kui tegemist looduslikult või kultuuriliselt keerukama kohaga. Nii on protsessi oluliselt lühendatud ja tsentraliseeritud - mõjude hindamise tulemused kiidab heaks valitsuskabinet ja ruumilise planeeringu koostamisest on loobunud. Arendaja peab peale otsuse jõustumist planeeritava projekti viima ellu kindla ajaraami alusel. Ehitusjärelvalvet korraldab riigitasandi nõukogu. Tuuliku püstitamiseks tuleb saada maaomaniku nõusolek.

Uue regulatsiooni tingis intervjuueeritavate hinnangul kohalike omavalitsuste tugev vastuseis tuuleparkide planeerimisele.

Lisaks on Läti valitsuses arutluses eelnõu, millega kohustatakse tuulepargi valdajal 1-1,5% aastakäibest suunata kohalikule omavalitsusele, et kompenseerida lähedalasuvate elanike häiringuid.

2.4. Leedu

Tuuleenergia planeerimine oli varasemalt bürookraatlik ja aeganõudev. Enne juulis vastu võetud muudatuspaketti kujunes keskmiselt tuulepargi planeerimise ajaraamiks 3 - 10 aastat, koostati eraldi planeering regiooni tasandil ja viidi läbi mõjude hindamine (2-3 aastat). Tuuleparke ümbritsevates nn sanitaartsoonides (250-600m) tuli küsida kirjalik kooskõlastus igalt maaomanikult.

Juulis 2022 võttis Leedu valitsus mvastu läbimurdelise paketi, mille eesmärk oli kiirendada ning lihtsustada rohelist energiat tootvate energiaobjektide planeerimist. Paketi vastuvõtmisega muudeti territoriaalplaneerimise seadust, keskkonnamõjude hindamise seadust majandusliku tegevuse osas ning taastuenergia seadust.

Leedu valitsuse poolt vastu võetud paketti kuuluvad järgnevad meetmed:

- Planeeritavad taastuenergia objektid (tuule-, päikese, hübriidpargid) ei pea enam ruumilise planeerimise dokumentides kajastuma (üldplaneeringud, territoriaalplaneeringud), kuid jätkuvalt on objektide rajamiseks vajalik omavalitsuse nõusolek. Antud vabastus kehtib vaid väljaspool linnalist keskkonda rajatavatele objektidele.
- Kui tuuleparki rajatakse 7 ja rohkem turbiini ja/või erinevate tuuleparkide (sh olemasolevad ning planeeritavad) kaugus on vähem kui 5 kilomeetrit, tuleb viia läbi täielik keskkonnamõjude hindamine. Kui rajatavas tuulepargis on alla 7 turbiini, siis tuuleparkide rajamisega ei tunnistata enam olulist mõju keskkonnale ning seega pole keskkonnamõju hindamist läbi viia, välja arvatud väärtuslike maastike piirkondades.

- Kaotati sanitaarkaitsealade nõue tuuleturbiinide ümbruses ning asendati miinimumkauguse nõudega (kaugus = neljakordne rajatava tuuleturbiini mastikõrgus) hoonetest, kultuuriobjektidest jne. Siiski saab jätkuvalt ka antud alade sisse ehitisi rajada, kui see ei lähe vastuollu rahvatervist puudutavate piirangutega ning olemas on maaomaniku nõusolek. Sellisel juhul on tuuleturbiini miinimumkauguseks hoonest ühe turbiini mastikõrgus.
- Tuuleparke võib rajada põllumajandusmaadele, eeldusel, et rajatav objekt ei asu tiheasustusalal, põllumajanduslik tegevus jätkub antud alal ning tegevus pole planeerimisdokumentides keelatud. Samuti ei eelda tuulepargi rajamine katastriüksuse sihtotstarbe muutmist.

Lisaks eelnevale on Leedu parlamendil plaanis kaotada varasem nõue tuulepargi turbiinide modifikatsioonide korral (labade diameeter, turbiinide kõrgus, müratugevus) uuesti viia läbi keskkonnamõjude hindamise protsess.

Tuuleparkide rajamise korral on eriplaneering nõutud linnalistes piirkondades, väljaspool asustust eriplaneeringu vajadus puudub. Tuulepargi rajamise otsus tehakse kohaliku omavalitsuse tasandil. Tuulepargi ühendamiseks elektrivõrku on vajalik koostada spetsiaalne ruumilise planeerimise dokument – eraldiseisev infrastruktuuri arendamise planeering.

Üksiku turbiini rajamise korral pole vajalik keskkonnamõjude hindamine juhul, kui tuulik paikneb keskkonnakaitsealisest objektist kaugemal kui 1 kilomeeter. Üksiku turbiini rajamise korral on keskkonnamõjude hindamine kohustuslik kui tuulik paikneb kaitsealusele objektile lähemal kui 1 kilomeeter. Kui planeeritav üksiktuulik on madalam kui 25 meetrit, siis on võimalik tuulik rajada ilma keskkonnamõjude hindamist läbi viimata ka lähemale kui 1 kilomeetri kaugusele.

2.5. Saksamaa

2022. a juulis täiendati Saksa Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) uute meetmete paketiga, millega kiirendatakse ja reguleeritakse taastuvenergiade üleminekut. See seadus hõlmab kõik peamised energia kandjad ja reguleerib taastuvenergia eesmärgid numbriliselt järgnevateks aastateks (2030).

Erinevaid planeerimisalaseid probleeme püütakse lahendada järgmisel viisil:

- Määratletakse liidu (Bund) poolt kohustuslikud tuuleenergeetika alad liidumaadele, so vähemalt 2% liidumaa territooriumist. Selle ala sees on tuulepargid soositud, väljaspool seda ala pigem ei ole tuulepargid lubatud või neil pole õiguslikku eelist teiste ruumilahenduste ees.
- Räägitakse nõu tabu-alade täpsemast defineerimisest ja selgemate piiride tõmbamisest piirangutega alade ja nõu tabu-alade vahele. Saksa kohtupraktika on selles osas väga mahukas ja ka väga ebaselge, mis on toonud kaasa probleeme eriplaneeringutega. Probleemile nähakse lahendust selles, kui tundlikud alade mõiste oleks täpsemalt

seaduse tasandil reguleeritud ega sõltuks kohtupraktika muutumises või selle tõlgendamisest.

- Eriplaneeringutes soovitakse tagada standardiseeritum, lihtsam ja kiirem menetlus kõikides aspektides, sh keskkonnaalaste asjaolude hindamine vastaval alal.
- Saksa seadusi soovitakse täiendada klauslitega, mis omistavad roheenergia argumendile suurema kaalu diskretsiooniotsustes.
- Saksa seadused juba sisaldavad, kuid soovitakse veel lisada regulatsioone, mis välistaks planeeringu tühistamise vigade esinemisel ning annaks nt võimaluse vead teatud aja jooksul kõrvaldada.
- Huvigrupid soovivad ametkondade täiendavad ja kvaliteetsemat mehitamist, tõhusamaid IT lahendusi, keskkonnaõiguse vähema ranget tõlgendamist, elamualade osas kasutatavate piirangute (1000 m) kaotamist, keskkonna-alaste kriteeriumite standardiseerimist ja ühtsemat tõlgendamist, lubade ja kooskõlastuste süsteemi tõhustamist, tuuleenergia all olevate alade vastaval viisil kasutamise jätkamise (repowering) lihtsustamist.

2.6. Ühendkuningriik

Intervjuueeritavad keskendusid peamiselt Šotimaa tuuleparkide planeerimise praktikale.

Suurbritannias sõltub maismaatuuleparkide planeerimise seadusandlus riigi osast – Inglismaal on pikka aega kehtinud maismaatuuleparkide rajamise keeld, seevastu Šotimaal ja Walesis on tuuleparke rajatud. Tuuleparkide planeerimine on aeganõudev ning kestab keskel läbi 2-4 aastat. Peamiseks põhjuseks peetakse kvalifitseeritud tööjõu nappust kohaliku tasandi omavalitsustes.

Tuuleenergeetika planeerimistasand sõltub rajatava tuulepargi võimsusest. Alla 50 MW võimusega tuuleparkide planeerimine toimub kohaliku omavalitsuse tasandil, üle 50 MW võimsusega tuuleparkide rajamine leiab aset riiklikul tasandil. Planeeringu alustamisega kaasneb planeerimistasu, mis on suurusjärgus 150 000 £.

Maismaatuuleparkide rajamisel seadusest tulenevaid kriteeriume nt minimaalsetele vahemaadele ei ole. Juhendmaterjalid sätestavad, et rajatavad turbiinid peavad paiknema vähemalt 250 meetri kaugusel hoonetest ja ning 1,5 kilomeetri kaugusel külast (samas on defineerimata, mitmest elamust koosnev grupp kvalifitseerub külaks). Tuulikute rajamine on välistatud rahvusparkidesse ning väärtuslikele maastikele. Seadus ei sätesta ka otseseid nõudeid avalike arutelude arvule ja vormile. Planeerimisprotsessis on olulisim roll arendajal ja kaasatud konsultantidel, kes viivad läbi ka kogu avalikustamise protsessi.

Võrguühenduste rajamine toimub tuulepargi planeeringust eraldiseisvalt ning viiakse läbi koostöös elektrivõrguhaldajaga. Liiniühendused, mis on alla 5 kilomeetri pikad, ei vaja planeerimisprotsessi. Liinikoridorid pikkusega vahemikus

5-15 kilomeetrit planeeritakse kohalikul tasandil. 15 kilomeetrit ja pikemad liinikoridorid planeeritakse riiklikul tasandil.

3. Eesti energia-teemaliste planeeringute kohtupraktika lühiülevaade

Kohtupraktikas joonistuvad välja alljärgnevad teemad:

1. **Planeeringute omavaheline vastuolo.** Nt kehtestatud detailplaneeringu vastuolo üldplaneeringuga (nt Esivere tuulepark, 3-3-1-88-15, kus detailplaneeringuga kavandatud tegevuse võimsus ületas üldplaneeringuga lubatud tuuleparkide koguvõimsuse). Probleeme on tõusetunud teatud juhtudel ka mitme planeerimismenetluse samaaegsel läbiviimisel, nt kehtestatud detailplaneering on vastuolus koostamisel oleva kõrgema astme planeeringuga (nt poolelioleva teemaplaneeringuga ja selles väljendatud eesmärkidega, nt Esivere tuulepark, 3-3-1-88-15). Kohtute seisukoht on, et pädevad asutused peavad püüdma planeeringute omavahelist vastuolo vältida, sh arvestama ka koostamisel olevaid planeeringuid ja neis väljendatud eesmärke.

2. **Planeeringute liialt detailne, range või jäik regulatsioon.** Nt planeering ei luba üldse vastavasse kohta või muudesse kohtadesse midagi rajada või eeldab nt DP kehtestamist või tulenevad sellest muud piirangud (nt tuulikute koguarvule, koguvõimsusele, ehituskeeluvööndist tulenevad piirangud jne, nt 3-31-70222, 3-3-1-88-15, 3-20-1831, 3-19-190, jne). Reeglina tõusetuvad probleemid kõrgema taseme planeeringute puhul, mida vaadatakse üle vähemalt iga 5 aasta tagant, kuid selle aja sees võib tehnoloogia olla juba oluliselt edasi arenenud (nt planeeringuga on fikseeritud lubatud koguvõimsus, aga uued võimsamad tuulikud põhjustavad vähem müra jms keskkonnahäiringuid).

3. **Planeeringu koostamise kohustuse vältimine.** Nt arendaja püüab arendustegevuse mahtu ja selle eeldatavat ruumilist mõju kunstlikult tükeldada selleks, et vältida riigi eriplaneeringu koostamise kohustust (nt 3-20-1602).

4. **Kogenematus teatud planeeringute koostamisel.** Nt kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamisel võivad KOVid olla kohati liigselt ettevaatlikud või riskikartlikud vähese haldus- ja kohtupraktika tõttu (nt Lääne-Nigula tuulepargi kaasus, 3-21-810, kus KOV lõpetas planeeringu koostamise ennatlikult ja kohus leidis, et see oli õigusvastane).

5. **Huvide tasakaalustamata jätmine.** Nt keskkond vs. tuuleenergia tootmine, juurdepääs maavaravarule vs. tuuleenergia tootmine jne (nt 3-17-2013).

6. **Isikute kaasamata ja ära kuulamata jätmine.** Reeglina eraldiseisvalt suureks probleemiks ei ole, kuid erinevate eksimuste kogumis omab kohtute jaoks tähendust. Kaasamine võimaldab leida probleeme, mis oleks võinud ilmnedagi liiga hilja ehk tavapäraselt võib kaasamata jätmine kaasa tuua mõne olulise asjaoluga arvestamata jätmise, mis võib planeerimisalastes otsustes tähendada olulist kaalutusviga ning tuua kaasa otsuse tühistamise.

7. **Ebakõlad planeeringute kooskõlastamise protsessis.** Nt jäetakse kooskõlastamata, viivitatakse kooskõlastuse andmisega, kooskõlastajad püüavad planeeringutele seada tingimusi, mis ei ole lahendatavad planeeringuga (viimase kohta nt 3-3-1-15-14). Eraldi küsimus on kooskõlastuste õiguslik siduvus, nt ehkki planeering võib kavandada tuuleenergia tootmist, siis loamenetlustes võivad projektid jääda kooskõlastamata ning luba andmata. Viimasel kümnendil on põhiliseks probleemiks olnud tuulikutega seonduvates loamenetlustes riigikaitsepiirangud, mille puhul Kaitseministeeriumil ei ole kaalutusõigust kooskõlastusest andmisest keeldumisel ehk kui mõju nt radari töövõimele esineb ja seetõttu väheneb radari töövõime, siis on Kaitseministeeriumil tulnud keelduda kooskõlastamisest (nt 3-17-2766/33).

8. **Looduskaitsepiirangud.** Looduskaitsepiirangud nt asukoha eelvaliku tegemisel riigi eriplaneeringu või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamisel, keskkonnamõjude hindamisel (planeerimismenetluse alapeetena) jne. Taastuvenergia arendusalade (nt tuulealade) **planeerimisel kõrgema taseme planeeringutega** (nt maakonnaplaneering) **tõusetuvad probleemid keskkonnamõjude hindamisel**, st kas mõjusid on hinnatud piisavas täpsusastmes või mitte (nt Hiiu mereala planeering, 3-16-1472).

9. **Muud põhilised märksõnad planeeringute üle tekkivates vaidlustes:** arendushuvi vs kohalik avalik huvi, menetluslikud vead (nt KSH või piiriülese KSH algatamata jätmine, põhjendamiskohustuse täitmata jätmine või ebapiisav täitmine), vastuolu valla strateegiliste eesmärkidega (nt erinevate eesmärkide vastandumine mingis piirkonnas, nt arengukavad), mõjude (nt müra, optilised häiringud, vibratsioon jms) nõuetekohane uurimata või leevendamata jätmine.

4. Võimalused tuuleparkide planeerimise tõhustamiseks Eestis

4.1. Planeeringu vajadus ja tasand

4.1.1. Eesti hetkeolukord

Põhipunktid:

- Tuuleenergeetika alade kavandamine alates kahest üle 31 m kõrgusest tuulikust nõuab Eestis ruumilist planeeringut koos keskkonnamõju strateegilise hindamisega, mille käigus kaalutakse mitut võimalikku asukohta. Kuigi põhimõtteliselt on tuuleparki võimalik planeerida ka riigi eriplaneeringuga (eeldab suure riikliku või rahvusvahelise huvi olemasolu), on valdavaks planeeringuliigiks omavalitsuse üld- või eriplaneering, st tuulepargi ehitusõigus otsustatakse kohalikul tasandil. Üksikul tuulikul otsene planeerimiskohustus puudub.
- Eestis puuduvad ruumilis-numbrilised (nt osatähtsus omavalitsuse pindalast) eesmärgid taastuvenergeetika arendamiseks.
- Tuulepark on olulise ruumilise mõjuga ehitis VV määruse „Võrgueeskiri“ tähenduses, hõlmates ka taristut, sh ühendusi liitumispunktiga. Üldisel tasandil planeerides (nt omavalitsuse üldplaneering) puudub sageli piisav teadmine liitumispunkti valimiseks, samuti langeb üldplaneeringu üldistusastmest välja taristu üksikasjalik planeerimine.

Vastavalt PlanS tuleb tuulepargile kui olulise ruumilise mõjuga ehitisele koostada planeering, milles kaalutakse erinevaid asukohti, koos keskkonnamõju strateegilise hindamisega. Eestis ei ole koostatud eraldiseisvat üleriigilist planeeringut tuuleparkide asukohtade valimiseks. Teemat on üldistatult käsitletud kehtivas üleriigilises planeeringus Eesti 2030+, muuhulgas on skemaatiliselt näidatud eelistatud alad mere- ja maismaaparkidele. Oluline osa aladest paikneb Ida-Virumaal, kus tuuleparkide rajamist takistavad on seni takistanud riigikaitsele piirangud, mis eeldatavasti lähiaastatel osaliselt leevenevad. Koostatud on ka Lääne, Pärnu, Hiiu ja Saare maakondade tuuleenergeetika teemaplaneeringud, mida on osaliselt täpsemate planeeringutega ellu viidud ning kus tuulepargid on juba arendamisel. Samuti on tuuleenergeetika arendamiseks sobivaid alasid kavandatud maakonnaplaneeringus või maakonnaplaneeringu tehnilise infrastruktuuri teemaplaneeringus. Kehtiv üleriigiline planeering ega ükski muu riiklik strateegiadokument ega regulatsioon ei sea ruumilis-numbrilist eesmärki (nt osatähtsus territooriumist nagu Rootsis ja Saksamaal) tuuleparkide arendamiseks. Alles hiljuti jõustus Eestis seadusemuudatus, mis võimaldab kohalikul kogukonnal ja kohalikul omavalitsusel saada seaduse alusel saada osa tuuleparkide toimimisest tulenevast majanduslikust kasust. Vastava regulatsiooni mõjud ei ole veel avaldunud. Tuuleenergeetika planeerimine riiklikul tasandil on lähtunud senisest ruumilise planeerimise ja majandusarengu loogikast, kus üldiste planeeringutega luuakse valdkonnale

üldine raamistik, mille kohalikul tasandil ellu viimine sõltub kohalike omavalitsuste arenguprioriteetidest ning eraettevõtete arendushuvi ja võimekuse olemasolust. Tuuleparkide planeerimist on takistanud muu hulgas bürokraatia ja ametkondade ning omavalitsuste leige suhtumine ning motivatsiooni puudumine, liitumisvõimalused ülekandevõrguga, looduskaitse- ja riigikaitsepiirangud, kohalike kogukondade vastuseis ja piiratud asjakohaste kogemuste ja teadmistega tööjõuressurss taastuenergeetika planeerimiseks. Loetletust mitmete hulgas on viimastel aastatel toimunud positiivseid muudatusi, mis prognoositavalt leevendavad takistusi tuuleparkide planeeringute koostamisel.

Tuulepark on olulise ruumilise mõjuga ehitise Vabariigi Valitsuse 26. juuni 2003. a määruse nr 184 „Võrgueeskiri“ tähenduses, mis koosneb vähemalt 30 meetri kõrgustest elektrituulikute. Alates 01.07.2003 jõus olnud määrus „Võrgueeskiri“ defineerib tuulepargi kui mitmest elektrituulikust ning elektrituulikut omavahel ja neid liitumispunktiga ühendavatest seadmetest, ehitistest ning rajatistest koosnev elektrijaama. Seega on tuulepargi kui olulise ruumilise mõjuga ehitise asukohavalik läbi planeeringu vajalik alates kahest 31 m kõrgusest tuulikust, hoolimata nende võimsusest või omavahelisest vahemaast.

Ruumilise planeerimise praktikas põhjustab määruses toodud definitsioon keerukaid olukordi, kuna lisaks tuulikutele katab määratlus ka kõiki seotud ehitisi, sh liiniühendusi liitumispunktiga. Asukohavaliku faasis puudub enamasti teadmine otstarbekaima liitumispunkti ja liinikoridoride paiknemise kohta, samuti võib olla lahtine, kas tegemist on õhu- või kaabelliiniga. Kohtupraktikas on öeldud, et näiteks mõjud tuulepargist mõjutatud isikutele (müra, varjutus) sõltuvad paljuski lahendusest, mida hakatakse välja töötama alles planeeringu detailse lahenduse etapis Lääne-Nigula valla tuuleparkide EP kaasus, vt nt TlnRnKo 3-21-810, p 36. Samas ei kirjelda planeerimisseadus detailselt nõudeid olulise ruumilise mõjuga ehitise asukohavalikule, mistõttu on praktikas ka üks võimalik tõlgendus elektriühenduste kavandamine detailse lahenduse faasis, määrates eelvalikus vaid põhimõttelised tingimused (mitte täpse ruumilise paiknemise). Sobiv liitumispunkt võib aga asuda teise omavalitsuse territooriumil, mille planeerimise õigus konkreetse omavalitsuse üld- või eriplaneeringu koostamisel puudub.

Üksikute tuulikute rajamine toimub hetkel Eestis kas läbi detailplaneeringu või projekteerimistingimuste väljastamise. Osades omavalitsuste üldplaneeringutes on tuulikutele seatud detailplaneeringu koostamise või projekteerimistingimuse avaliku menetluse kohustus, samuti keskkonnamõju eelhindamise või ka keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustus.

4.1.2. Teiste riikide teemakohased näited

Võrreldud riigid jagunevad tuuleparkide planeeringukohustuse osas kaheks. Rootsis, Soomes, Saksamaal ja Inglismaal nõuab tuulepargi arendamine ruumilist planeeringut. Lätis ja Leedus on hiljuti planeerimiskohustusest loobunud, võimaldades üldistatult tuuleparkide arendamist läbi ehitusloa ja mõjude hindamise protsessi.

Mitte üheski käsitletud riigis ei tuvastanud analüüsi koostajad Eestile sarnanevat asukohavaliku planeeringut, st seadusest tulenevat kohustust kaaluda planeeringu käigus erinevaid asukohti. Valdavalt koostatakse planeering tuulepargi rajamiseks asukohas, mis on selleks sobiv tuginedes enne planeeringu algatamist kogutud teabele. Alternatiivide hindamine on sageli küll mõjude hindamise osa, kuid alternatiivid ei pea olema asukohaga seotud.

Soomes on regionaalse mõjuga tuulepargi (tavapäraselt enam kui 8 tuulikut) planeerimise aluseks regionaal/maakonnaplaneering, millele järgneb üldplaneering (*yleiskaava*). Väiksemaid tuuleparke kavandatakse üldplaneeringu alusel. Maakonnaplaneeringu alusel on võimalik ka võrguühenduste väljaehitamine. Üldplaneeringu alusel on juba üle 10 a võimaldatud ehitusõiguse väljastamist, st detailplaneeringut koostada ei ole vaja. Üldplaneeringu koostamine võtab aega 1-2 aastat. Tavapäraselt rahastab tuuleenergeetika rajamiseks vajaliku (osa)üldplaneeringu koostamist arendaja. Sellist lähenemist on peetud väga heaks. Keskkonnamõju hindamise kohustus algab 10 tuuliku või 45 MW võimsuse kavandamisest, ent on võimalik kaalutluse alusel ka väiksematele tuuleparkidele juhul, kui eeldatavasti kaasneb oluline keskkonnamõju. Soome põhivõrguettevõtte Fingrid juhendi¹ kohaselt tuleb tuulepargi osaüldplaneeringus käsitleda ka võrguühendusi sellises täpsuses, mis võimaldab võrkude mõjude ja pargi teostatavuse hindamist. See tähendab liitumisviisi, liitumispunkti ja kaablikoridoride planeerimist. Seadus vastavat sõna-sõnalist kohustust ei sisalda. Soomes koostamisel olevates tuuleenergia üldplaneeringutes esineb ka lahendusi, kus liitumispunktini viivat perspektiivset kaablikoridori planeeringuga täpselt ei kavandata, vaid see lahendatakse tuulepargiplaneeringust eraldiseisvalt². Tuuleparkide kavandamisele planeeringutes eelnevad põhjalikud Fingridi poolt teostatud uuringud.

Läti juulis 2022 jõustunud energia- ja elektrituru seaduste muudatused tsentraliseerivad tuuleparkide (ja ka päikeseelektrijaamade ja hübriidparkide) arendamise, laiendades riigis juba kehtinud riiklikult tähtsa ehitise kavandamise eriregulatsioone. Tuulepargi rajamise otsuseid langetab edaspidi valitsuskabinet keskkonnamõjude eelhindamise või hindamise tulemuste alusel. Mõjude hindamise tulemusi tutvustatakse ka kohalikus omavalitsuses toimuval avalikul arutelul. Tuuleparkide planeerimisega on asunud tegelema riiklik energiaettevõtte Latvenergo koostöös Läti riigimetsa majandamise keskusega, kellele valitsus on andnud suunise rajada mitmeid suuri tuuleparke üle Läti, koguvõimsusega 800 megavatti (samas suurusjärgus Daugaval asetseva riigi suurima hüdroenergiajaama elektritoodanguga)³. **Leedus** ei pea praeguseks väljaspoole linnalist piirkonda rajatavad tuulepargid kajastuma ruumilise planeerimise dokumentides, kuid nõusoleku tuuleparkide püstitamiseks annab siiski omavalitsus. Kui tuulepark nõuab uue elektriühenduse liini rajamist, on vajalik planeeringu (*Engineering Infrastructure Development Plan*) koostamine koos ametkondlike kooskõlastuste, avalike väljapanekute ja aruteludega; maaomanike nõusolekut planeeringu käigus ei küsita. Leedus ei loeta tuulepargi maastikule avalduvaid keskkonnamõjusid enam oluliseks, välja arvatud siis, kui neid püstitatakse Keskkonnaministeeriumi poolt määratud kriitilistele

¹ <https://www.fingrid.fi/globalassets/dokumentit/fi/julkaisut/voimajohtojen-huomioon-ottaminen-yleis--ja-asemakaavoituksessa-seka-maankayton-suunnittelussa.pdf>

² Vt nt <https://www.pyhajarvi.fi/fi/hautakankaan-tuulivoiman-osayleiskaava>, NB selles omavalitsuses on koostamisel samaaegselt 9 tuuleplaneeringut

³ https://www.baltictimes.com/development_of_wind_parks_is_possible_in_whole_latvia_s_territory_-_lvm/

(väärtuslikele) maastikele⁴. Leedu seadusemuudatused toovad sisse hübriidpargi mõiste, kus taastuvenergiat toodetakse mitmest erinevast allikast, nt päikesest ja tuulest.

Läti ja Leedu puhul põhjendatakse planeerimisprotsessist loobumist kohalike omavalitsuste senise vastuseisuga tuulikute planeerimisele ning asjaoluga, et tuulikute planeerimiseks antakse konkreetsed kriteeriumid ette juba seadusega (nt kaugus elu- ja ühiskondlikest hoonetest Läti puhul 800 m, Leedu puhul soovituslik 4 x maksimaalne masti kõrgus, kui ei ole olulisi mõjusid tervisele ja on maaomaniku nõusolek, võib ka lähemale).

Mitmed riigid on tuuleenergeetika arendamise tõhustamiseks ette näinud möödetava ruumilise eesmärgi, määrates kindla osa riigi territooriumist tuuleparkide arendamiseks. Nii on **Saksamaa** föderaalvalitsus seadnud liidumaadele kohustuseks määrata keskmiselt (linnalistel liidumaadel vähem) 2% liidumaa territooriumist tuuleparkide arendamiseks. Liidumaadel on otsustusvabadus, kas tegeleda ülesandega riiklikul või regiooni tasandil. Kui eesmärki ei saavutata, kaotab planeerimine kogu juhtimispädevuse - tuuleparkide rajamine on võimalik igal pool, ei rakendu ka vahemaad ja tühistuvad varem teiste planeeringutega ettenähtud arengud. Esimene monitooring eesmärkide saavutamiseks viiakse läbi 2026 a., selleks ajaks peab 1,4% igal liidumaal olema määratud. Hetkel on hinnatud, et sobivaid alasid on 0,5-0,8% territooriumist. **Rootsis** on hetkel riiklik energiaagentuur määranud 1,5% riigi maa- ja veealadest tuuleparkidele (20 TWh maismaal, 10 TWh meres). Planeerimine toimub nii Saksamaal (varieerub liidumaade lõikes) kui Rootsis kohalikul tasandil, läbi omavalitsuste üldplaneeringute. Ka **Soomes** langetab tuuleparkide püstitamise osas otsused läbi planeeringu kohalik omavalitsus, järgides riigi seatud ülesandepüstitust. Inglismaal uue seaduse jõustudes on tuuleparkide võimsusega üle 50 MW rajamisel otsustajaks riik (*Scottish Cabinet of Ministers; England's National Infrastructure Planning Agency*), kuid planeerimine toimub kohalike omavalitsuste planeeringutes (*local plans*).

Mitmed riigid on seadnud alampiiri kas riikliku huviga/kiirendatud protsessiga rajatava tuulepargi võimsusele - nt **Lätis, Ühendkuningriigis** ja **Soomes** 50 MW - või mingi menetlusliigiga seotud tuulikute arvule (nt Leedus tuleb rohkema kui 7 tuuliku kavandamisel vaja läbi viia täiemahuline mõjude hindamine; Soomes nõuab enama kui 8 tuuliku kavandamine regionaaltasandi planeeringut, millele järgneb kohaliku omavalitsuse planeering). Protsessi keerukus on sageli seotud rajatava tuulepargi suuruse ja eeldatava mõjuga - nt Saksamaal on 3-19 tuuliku puhul vajalik KMH eelhindamine, üle 20 turbiini rajamise korral on vajalik läbi viia täiemahuline KMH.

Üksikute tuulikute rajamine ei nõua enamjaolt planeeringut, ka mõjude hindamise kohustus tihti puudub. Nt Leedus puudub üksiktuuliku rajamisel kohustus algatada KMH, kui rajatav tuulik paikneb vähemalt 1 km kaugusel kaitsealast. KMH eelhindamine on kohustuslik rohkem kui 3 turbiini rajamisel. Ka Saksamaal ei ole kuni 2 tuuliku rajamisel KMH vajalik, alates 3 tuulikust on nõutud KMH eelhindamine.

⁴ <https://e-seimas.lrs.lt/rsaesupplement/f1cb1000be4411e7af36e75c0ac79247/rsLwcKxizr/1791cc62149f11edb36fa1cf41a91fd9/>

4.1.3. Ettepanekud Eesti planeerimissüsteemi parendamiseks

Analüüsi koostajate hinnangul ei ole tuuleparkide planeerimisnõudest/planeerimisseaduse alusel menetlusest täies mahus loobumine nii, nagu seda on teinud Läti ja Leedu, otstarbekas. Ka nendes riikides oli tegemist pretsedentidega, mille mõju ei ole veel võimalik kirjeldada ning prognoositavad on kohtuvaidlused nt eri menetluste kohaselt arendusi kavandanud arendajate õigustatud ootuse teemal. Samuti oli tegemist juba osaliselt olemasoleva riikliku tähtsuse objekti õigusmehhanismiga, mis Eestis puudub (ka näiteks Rail Baltic raudtee kavandamine käis tavaprotseduuride kaudu, mitte ei loodud selleks menetluse eriseadust).

Tuuleparkidega kaasneb oluline mõju kohalikus elukeskkonnas. Demokraatlikus ühiskonnas annab ruumiline planeerimine võimaluse aktiivselt osaleda oma kodukandi tuleviku kavandamisel. Kohustus viia läbi avalik arutelu kaasneb ka keskkonnamõju hindamisega, kuid siiski ei saa planeerimist mõjude hindamise protsessiga võrdsustada. Keskkonnamõju hindamist saab pidada üheks info kogumise viisiks planeerimismenetluses, mille eesmärk on tasakaalustatud tervikliku ruumilahenduse leidmine. Euroopas ei ole mõjude hindamise protsessile seni keskseks eesmärgiks seatud kokkuleppe saavutamist osapoolte vahel, mistõttu ei asenda see koos kogukonnaga läbi avaliku protsessi tasakaalustatuima lahenduseni leidmist.

Üheski võrdlusriigis ei ole Eestiga sarnast kohustust kaaluda planeeringu menetluses erinevaid asukohti. Eesti praktikas on kohati erinevate asukohtade kaalumine (**PlanS § 30 lg 2, § 98 lg 2**) osutunud sisutühjaks seadusepunkti täitmiseks. Tuuleenergeetika jaoks sobivamate alade leidmisel on sageli praktikas otstarbekas kavandada üldisema planeeringuga (või ka eriplaneeringu eelvaliku etapiga) võimalus arendada tuuleparke mitmes sobivas asukohas. Sel juhul ei ole alternatiivsete asukohtade omavaheline võrdlev kaalumine otstarbekas. Seega on muutunud seadusandja algne mõte, et mitme asukoha kaalumine aitab tagada, et ehitisele leitaks parim võimalik asukoht, mille valimisel oleks arvestatud nii majanduslike, sotsiaalsete, keskkonnaalaste kui muude kaalutlustega. Asukohtade kaalumine on praktikas asendunud üle omavalitsuse sobivate asukohtade analüüsiga, mis täidab reaalsuses sama eesmärgi.

Kohtupraktikas on mitme asukoha kaalumise osas veel selgitatud (Lääne-Nigula KOV tuuleparkide EP vaidlus) järgnevat: „PlanS § 98 lg 2, mis kohustab kaaluma kavandatava ehitise alternatiivseid asukohti, hõlmab asukoha eelvaliku etappi laiemalt kui PlanS § 109 lg-s 1 nimetatud volikogu otsus. See säte nõuab, et ühtki potentsiaalselt sobivat asukohta ei jäeta meelevaldselt eelvalikust välja ja ka KSH esimese etapi aruandes hinnatakse põhjalikumalt mitut asukohta. Kõnealusel ega PlanS muudest sätetest ei tulene nõuet, et asukoha eelvaliku etapi lõppedes (s.o PlanS § 109 lgs 1 nimetatud otsuse tegemisel) peab vallavolikogu saama valida vähemalt kahe võrdväärselt sobiva asukoha vahel. See ei oleks kõigi suure ruumilise mõjuga objektide puhul alati võimalik, arvestades mh kohaliku omavalitsuse üksuste territooriumite suurusi. PlanS § 98 lg-ga 2 pole seega vastuolus, kui kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu esimese etapi lõpuks kujuneb KSH läbiviimise ning

koostöö ja kaasamise tulemusel välja selge eelistus, milline asukoht on kavandatava objekti jaoks kõige sobivam, mis üksiti võibki olla ainuke realistlik asukoht kogu

planeeringualal. Erinevate asukohtade otsimise ja kaalumise näilikkuse ohtu maandab see, kui eriplaneering algatatakse piisavalt suure maa-ala kohta, kus on eelduslikult rohkem valikuvõimalusi ja seega ka suurem tõenäosus leida ehitisele sobivaim asukoht. Samuti on oluline läbipaistev ja kaasav planeerimismenetlus, sh nõuetekohase KSH läbiviimine. Nende tingimuste järgimine on planeeringu koostamise korraldaja kontrolli all." (TInRnKo 3-21-810, p 20).

Selles kaasuses lõpetas vald EP koostamise mh ennatlikult põhjusel, et asukoha eelvaliku lõpuks kujunes vaid üks asukohaalternatiiv. Kokkuvõttes arvas vald lähtudes PlanS sätte sõnastusest „tuleb kaaluda mitut võimalikku asukohta“, et vaid üks asukohaalternatiiv välistab planeerimismenetlusega jätkamise. Kohus ütles, et see tõlgendus ei ole õige ega PlanS mõttega kooskõlas.

Eesti strateegilistes arengudokumentides puudus seni numbrilis-ruumiline eesmärk taastuveneergetika arendamiseks nt osatähtsusega kogu Eesti või tuuleenergeetika arendamiseks kasutatava riigi territooriumi pindalast. Riigikantselei taastuveneergetika arendamise kiirendamise raportis on stsenaariumi juures, kus elektrituulik asub elumajadest vähemalt 750 m kaugusel, osaliselt sobivaid alasid ja sobivaid alasid kokku 2431 km² (sh sobivaid alasid 165 km²). Auditis selgitatakse, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kalkuleeris vajaliku ala suuruse maismaal, et katta aastal 2030 Eesti summaarsest elektri lõpptarbimisest 100% taastuveneergetika allikatega. Tõdetakse, et selleks tuleb rajada maismaale vähemalt 1 GW võimsuse ulatuses tuuleparke ning leida eelisarendusalasid minimaalselt 500 km² ulatuses. Avaliku kommunikatsiooni selguse huvides oleks otstarbekas kaaluda selle numbrilise fikseerimist ka strateegilises arengudokumentis.

Ettepanekud:

1. Kaaluda hetkel planeerimisseaduses sisalduva erinevate asukohtade kaalumise kohustuse eemaldamist või asendamist kohustusega haarata tuulepargi kui olulise ruumilise mõjuga ehitise planeeringusse suurem maa-ala ja leida üheselt mõistetavate kriteeriumite alusel üks või mitu sobivat asukohta.
2. Säilitada ruumilise planeerimise vajadus, st tuuleparkide kavandamine peab toimuma planeeringulise instrumendiga, et saavutada parim ruumilahendus ja osapoolte vaheline kokkulepe.
3. Kaasajastada tuulepargi kui olulise ruumilise mõjuga ehitise definitsiooni, kaaluda menetluse lihtsustamist (sh nt ka keskkonnamõjude eelhindamisega piirdumist) väiksematel tuuleparkidel.⁵
4. Täpsustada tuulepargi liitumispunktiga ühenduskoridoride üld- ja eriplaneeringus planeerimise nõudeid (planeeringu elluviidavuse tagab ka asjakohaste tingimuste

⁵ Hetkel tuleb Vabariigi Valitsuse määrus 29.08.2005 nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust, täpsustatud loetelu“ alusel keskkonnamõju algatamise vajalikkust kaaluda rohkem kui viie tuulikuga tuuleelektrijaama koguvõimsusega üle 7,5 megavati rajamisel maismaale. Üld- ja eriplaneeringutele tuleb keskkonnamõju strateegiline hindamine läbi viia hoolimata kavandatavate tuulikute arvust ja võimsusest.

seadmine, st vajalik ei ole konkreetse maakasutuse planeerimine üld- või eriplaneeringu eelvaliku etapi käigus).

5. Fikseerida mõõdetav ruumiline eesmärk (nt Riigikantselei auditis väljapakutud 500 km² eelisarendatavaid alasid maismaal) tuuleparkide arendamiseks strateegilises arengudokumendis või õigusaktis. Seostada see ülekaaluka avaliku huvi mõistega.
6. Seada KMH eelhinnangu kriteeriumid (nn kontrollnimekirjana), mis võimaldaksid üksiktuulikute rajamisel looduslikult sobivasse asukohta loobuda KMH-st.
7. Luua eraldi meetmed kogukonnaalgatusena (vajadusel koostöös arendajaga) loodavate tuuleparkide kavandamiseks.

4.2. Planeeringu koostamiseks ja mõjude hindamiseks vajalik eeltöö

4.2.1. Eesti hetkeolukord

Tuuleparkide planeerimine Eestis on uuringumahukas tegevus. Kuigi Eesti maismaa keskkonnaandmestikku võib pidada heaks, on reeglina vajalikud ka kohapõhised ja välivaatlusi nõudvad uuringud linnustikule ja nahkhiirtele avalduvate mõjude tuvastamiseks. Nende uuringute läbiviimise eest tasub arendaja, läbiviimise organiseerib üldjuhul planeerimismeeskond (konsultatsioonifirma ja KOV esindaja) koos arendajaga. Kohapõhiste uuringute vajadus säilib tõenäoliselt ka Eesti Ornitoloogiaühingu poolt koostatava ja riigi rahastatava üle-eestilise linnustiku uuringu valmimisel (seisuga november 2022 ei ole uuring veel avalikult kättesaadav, samuti ei ole selge uuringu positsioon mõjude hindamise protsessis). Keskkonnaseire on enamjaolt riigi poolt rahastatav, ent ette on heidetud, et ajakohast keskkonnaseisundit ja keskkonnaväärtusi kirjeldavat alusandmestikku napib. Nõrgalt kaetud ja läbimõeldud on kumulatiivsete mõjude järelseire.

Eesti Tuuleenergia Assotsiatsioon on oma kodulehele koondanud arvukalt uuringuid ja analüüse, mis kajastavaed eelkõige tuuleenergia mõjusid.

Merealal on keskkonna kohapõhise uurituse tase madal. Kehtiv mereala planeering nõuab hoonestusloa menetluse ja keskkonnamõju hindamise käigus meretuulepargi arendajalt põhjalikke ja laiapõhjalisi uuringuid, üksikute uuringute läbiviimise merealal on riik võtnud enda kanda.

Uuringute teostajaid Eestis napib.

Eestis ei ole kokku lepitud ühtseid kriteeriume tuuleparkide rajamiseks sobivate alade määratlemiseks. Kui tänu Keskkonnaameti poolt 2021.a väljatöötatud soovituslikud puhvertsoonid on loodusväärtustega arvestamise praktika ühtlustunud, siis nt miinimumkaugused elamutest ja ühiskondlikest hoonetest varieeruvad omavalitsuste lõikes. Selline praktika toob kaasa vaidlusi ja täiendavat töömahtu nii omavalitsustele, arendajatele kui konsultantidele.

4.2.2. Teiste riikide teemakohased näited

Rootsis on alates 2005.a toiminud riiklik tuulikute keskkonnamõtjude uurimise programm Vindval, mis on rahastanud üle 50 uurimisprojekti. **Läti** ja **Leedu** intervjuueeritavad tõdesid, et uuringute läbiviimine on arendaja rahastada, kuid seda ei tajuta olulise probleemina, kuna uued seadusemuudatused viisid uuringute vajaduse miinimumini. Abi loodetakse seadusega määratud kriteeriumitest, mille kaudu suunatakse uued tuulepargid vähem tundlikele aladele.

Osad riigid käsitlevad kaasnevaid keskkonnamõtjuseid oluliselt leebemalt kui Eestis. Näiteks **Leedus** on minimaalne kaugus ehitisest üks tuuliku masti kõrgus, kuigi hindama peab tervisemõtjuseid, sh müra, sealjuures tuleb saada hoone omaniku nõusolek. Seevastu **Šotimaal** on tavapärane, et (eelkõige linnustikule avalduva mõju) uuringutele kulub aasta või pigem isegi paar.

4.2.3. Ettepanekud Eesti planeerimissüsteemi parendamiseks

1. Täiendada jätkuvalt riiklikku keskkonnainfot otsuste kiirendamiseks.
2. Koondada tuuleenergia arendamisega seotud uuringud ja analüüsid ühtselt avalikult kättesaadavaks andmebaasiks (soovitav on uuringute ja analüüside eelnev valideerimine keskkonnaeksperti poolt).
3. Positsioneerida selgelt käimasolevad keskkonnauuringud ja keskkonnavalade suunised - kas uuringu tulemused on järgimiseks kohustuslikud, millistel tingimustel võib uuringute tulemusel valminud tsooneringutega vastuollu minna (nt kohapõhise detailsema uuringu põhjal).
4. Ühtlustada tuuleparkide rajamiseks sobivate alade valiku kriteeriumid ja fikseerida need kokkuleppena nt standardi vormis.
5. Luua tuuleenergia monitooringu ja järelseire riiklik seire-/uurimisprogramm KeM või MKM valitsemisala juhtimisel (Rootsi Vindvali näitel).

4.3. Planeeringu koostamise protsess

4.3.1. Eesti hetkeolukord

Hetkel kehtiva õiguse järgi on tuuleparkide kui olulise ruumilise mõjuga ehitiste kavandamiseks vajalik üld- või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamine. Seisuga november 2022 ei ole ükski kohaliku omavalitsuse eriplaneering jõudnud eelvaliku otsuse vastuvõtmiseni kuid on kehtestatud mitmeid tuulealaseid määravad üldplaneeringud. Üldjuhul on üldplaneeringus valitud tuulealade arendamiseks vajalik detailplaneeringu koostamine ja keskkonnamõtjuse strateegilise hindamise läbiviimine.

Tuulealade planeerimine on seni kulgenud konarlikult. Planeeringuprotsessid on aeganõudvad, praktika puudumise tõttu on palju lahtisi üksikasju. Rohked, üksteist dubleerivad ametkondade teavitamise ja arvamuse palumise etapid muudavad planeeringuprotsessid pikaks ja bürokraatlikuks. Samuti puudub selgus piisava keskkonnainfo ning uuringute teostamise ajahetke osas. Seisuga november 2022 on koostatud planeerimisseaduse muudatuse ettepanek, mille järgi KOV eriplaneeringu puhul on võimalik asendada detailne lahendus projekteerimistingimuste väljastamisega või lühendada detailset lahendust eelnõu avalikustamise ärajätmise võrra.

Eesti praktikas on mitmeid lahtisi küsimusi konkreetse planeeringulahenduse väljatöötamisel, mis pidurdavad planeeringuprotsesse. Nii näiteks on jäetud iga omavalitsuse otsustada tuuliku hoonestusala mõiste sisustamine asukohavaliku etapis – kas tuuliku labad võivad ulatuda üle üld- või eriplaneeringuga määratud tuuleala piiri. Sellega seondub diskussioon, kas tuuliku labad on ehitise osad ja peavad või ei pea kajastuma hoonestusallas. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium on oma kirjas nr 06.06.2022 nr 1.15-5/2022/2988-2 väljendanud, et tuuliku vundament, torn ning generaator koos tiivikuga lahutamatu ja funktsionaalselt seotud tervikliku ehitise ning seetõttu peab ka tiiviku projektsioon maapinnale olema hoonestusala osa. Arendajad on olnud seisukohal, et vajalik oleks muuta määrust nr 57, et lahendada probleem tuulikute paiknemisel üle kinnistu piiride või keelu- piiranguvöönditesse. Võimalusena on välja pakutud välistada rajatiste ehitisealuse pinna määratlusest konkreetsed ehitise osad, sh tuuliku rootorilaba. Praeguses õigusruumis on võimalik üldplaneeringuga kavandatud tuulealadest, millele nt 5 a jooksul ei ole leitud arendajat, loobuda vaid läbi üldplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamise (mis hajaasustuses nt elamu kavandamiseks on ebavajalik). Selged juhised puuduvad ka teavitamise üksikasjadest, nt millises etapis on vajalik kõikide planeeringuala elanike kirjalik teavitamine. Selgust vajaks planeeringu positsioon uueneva kaitstavate loodusobjektide info osas. Mitteametlikult on kõlama jäänud seisukoht, et juhul, kui leitakse nt uus kotkapesa planeeringuga kehtestatud tuulealal, püütakse leida kompromiss kas tuulikute paigutuse vähese muutmise või kompensatsioonimeetmete näol.

Hetkel Eestis kehtiv planeerimisseadus nõuab üld- ja eriplaneeringute puhul avalike väljapanekute ja arutelude korraldamist kohaliku omavalitsuse üksuse keskses ja valla suuremate asulate keskustes. Ainult veebi teel toimuvad arutelud ei ole lubatud.

4.3.2. Teiste riikide teemakohased näited

Saksamaal näevad seadusemuudatused ette planeerimise paindlikumaks muutmist ja osade menetlusetappide vähendamist ja kiirendamist läbi digitaliseerimise. Mõjude hindamine, mis varasemalt toimus nii planeerimise algstaadiumis kui ka loamenetluses, on kombineeritud üheks protsessiks, et vältida korduvhindamist. Turbiine saab püstitada ka kaitsealadele, kuid ohustatud liigi puhul peab kompenseerima tekitatud kahju. Arutluse all on ka *go-to* alad, kus ei ole vaja läbi viia loodusliku mitmekesise ja looduskaitse hindamist; realiseerumiseks on vajalik EL tasandil õigusaktide muudatuste jõustumine.

Soomes on (intervjueeritavate hinnangul aja kokkuhoiu eesmärgil) loobunud maakonnaplaneeringute kinnitamisest ministri tasemel.

Avalike arutelude korraldamise osas on osad riigid (nt **Läti**) võimaldanud vaid veebipõhiseid arutelusid Covidi perioodil, pandeemia leevenedes on taas ellu kutsutud füüsilises asukohas toimuvad arutelud. **Šotimaa** intervjueeritav rõhutas, et veebipõhised avalikud arutelud on osutunud väga populaarseks, tihti on osalejaid rohkem, kui tavapärasel füüsilises asukohas toimuvatel aruteludel.

4.3.3. Ettepanekud Eesti planeerimissüsteemi parendamiseks

1. Koondada kohustuslikke ametkondade ja avalikkuse kaasamis- ja kooskõlastamisetappe üld- ja eriplaneeringutes. Reaalset kaasatust ei vähenda nt algatamisest ja lähteseisukohtadest ning programmist teavitamise etappide ühendamine jms.
2. Võimaldada planeeringute menetluses teatud ulatuses ainult veebikeskkonnas korraldatavaid avalikke arutelusid, nt viia läbi füüsilises asukohas toimuv arutelu valla keskusel ja ühes suuremas asulas.
3. Täpsustada tuuliku hoonestusala ja üld- või eriplaneeringuga määratud tuulepargi kui olulise ruumilise mõjuga ehitise asukohaks sobiva ala omavahelisi piiri seoseid (sh kas rootori laba võib ulatuda üle üldisema planeerimise käigus määratud sobiva ala piiri), fikseerida ühtne seisukoht kas õigusaktis või juhendis.
4. Kujundada ametlik seisukoht planeeringu positsiooni osas uueneva kaitstavate loodusobjektide info valguses lähtuvalt taastuvenergeetika arendamisest kui ülekaalukast avalikust huvist. Nt võiks kehtestatud planeeringuga määratud tuulealal uue kaitstava liigi elupaiga leidmisel olla võimalus kompenseerida ennetavalt võimalikku negatiivset keskkonnamõju.
5. Energiakriisi perioodiks luua taastuvenergeetika planeeringutele ametkondlikes kooskõlastusringides nõ eelisjärjekord.

4.4. Täiendavad tegevused taastuvenergia planeerimisprotsessi kiirendamiseks

4.4.1. Eesti hetkeolukord

Eestis on viimastel aastatel tehtud mitmeid algatusi taastuvenergia planeerimise tõhustamiseks. 2021.a valmis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimisel SEI Tallinna poolt koostatud "Kohalike omavalitsuste tuule- ja päikeseenergia käsiraamat". Käsiraamat annab hea ülevaate tuule- ja päikeseenergia olemusest ja kavandamiseks vajalikust nii arendajale kui omavalitsusele. Skemaatiliselt on kirjeldatud rajamiseks vajalike

planeeringute ja lubade protsesse ning toodud näiteid nii meilt kui mujalt. Nüüd, kui on tekkinud esimesed kogemused üld- ja eriplaneeringute koostamisel, oleks otstarbekas käsiraamatut uuendada, keskendudes planeerimise- ja mõjude hindamise praktilistele üksikasjadele.

Planeerimispraktika hõlbustamiseks on välja pakutud ka võimalust piirduda vaid veebipõhiste avalike aruteludega. Seni on peetud olulisemaks eesmärgiks füüsilises asukohas toimuva arutelu toimumist, mis ei eeldaks osalejatelt veebiühenduse olemasolu. Samas näitab mitmete praktikute kogemus, et veebi teel toimuvatel aruteludel on rohkem osalejaid.

4.4.2. Teiste riikide teemakohased näited

Soomes, kus ligi 75% tuuleparkide planeeringutest vaidlustatakse kohtus, on riik eraldanud kohtutele lisarahastuse täiendava tööjõu palkamiseks ja andnud suunise lahendada tuuleenergiat puudutavad vaidlused eelisjärjekorras.

Riigid on lihtsustanud ka tuulikutele sobiva maakasutuse määratlust maakatastris. Nt Leedus võib tuuleturbiine rajada põllumajandusmaale ilma sihtotstarvet muutmata.

Läti juulis 2022 vastu võetud energiaseaduse ja elektrituruseaduse muudatused võimaldab ka energiat tootvate, jagavate, tarbivate ja salvestavate kogukondade teket.

Mitmed riigid on koostanud tuuleparkide planeerimiseks juhendmaterjale. Üheselt mõistetavate juhiste ja meetodiliste olemasolu on peetud üheks olulisemaks planeerimise tõhustamise meetmeks.

Soomes uuendatakse hetkel tuuleparkide planeerimise juhendit. Koostamisel on ka varjutuse mõju hindamise meetoodika. Lisaks on käivitatud riiklik nõustamisteenus tuuleparkide arendamiseks, mis konsulteerib nii omavalitsusi, riigiasutusi, arendajaid kui ka elanikke.



Lätis on koostatud soovituslik mõjude hindamise aruande juhendmaterjal (kavandatava majandustegevuse keskkonnamõju hindamise korra kirjeldus)⁶.

Paljudes riikides on kasutusel planeeringute menetlustasu või planeeringulõiv (**UK** *planning application fee*, **Soome** *kaavamaksu, kaavoituksen taksa*). Tasu suurus varieerub sõltuvalt planeeringu keerukusest, näiteks tuleb **Šotimaal** kuni 10 elamu planeerimisel tasuda 600 naela elamu ja 5000 naela üle 50m tuuliku eest⁷. Enamasti kasutatakse nii kogutavaid vahendeid omavalitsuste planeerijate pädevuse tõstmiseks või täiendavate ametnike palkamiseks. Tasu eesmärk on tõsta omavalitsuste planeerimisvõimekust ja kiirendada arendusprotsesse. Kuna tasuda tuleb ükskõik millise ehitise või arenduse planeerimisel, on see ühiskondlikult aktsepteeritud ja sellega ei ole kaasnenud „tellijaja poolt kinnimakstud ja läbisurutud“ kuvandit. Osades riikides, nt **Inglismaal**, on võimalik maksta suuremat tasu ja selle alusel sõlmida kokkulepe planeeringu menetlemise kindla tähtaja osas. Arendajad on sageli seisukohal, et tasu võiks olla veelgi suurem, kui see võimaldaks arendusprotsessi kiirendada.

Soomes määratakse planeeringulõivu/-maksu suurus KOVi poolt ning need on seotud kavandatava tegevuse iseloomu ja ulatusega. Näiteks on ühe kinnistu detailplaneeringu maks Helsingis 3000 eurot, ent suure planeeringumuudatuse korral jääb planeeringumaks vahemikku 30 000 – 60 000 eurot⁸. Vaasas on ühe kinnistu detailplaneeringu maks 2000 eurot⁹. Planeeringumaksude suurust uuendatakse perioodiliselt KOVide poolt¹⁰.

5.4.3. Ettepanekud Eesti planeerimissüsteemi parendamiseks

1. Viia läbi hübriidparkidega kaasnevate mõjude metoodiline analüüs ja koostada nende planeerimise ja keskkonnaseire juhend.
2. Suurendada ekspertide koolitustellimust kõrghariduses. Luua riiklikud stipendiumid ekspertide arvu suurendamiseks.
3. Tuuleparkide planeerimise juhendi koostamine (nt SEI Tallinna käsiraamatu uuendamise teel) tuginedes PlanS § 7.
4. Kutsuda ellu KOV planeerimisspetsialistide tuuleparkide planeerimise alase täiendkoolituse programm.
5. Kaaluda tuuleparkide arendamise nõustamiskeskuse loomist.
6. Kaasata keskkonnaekspertidid kohtute töösse.
7. Suurendada kohtunike arvu.
8. Kaaluda planeeringute menetlustasu juurutamist kohaliku omavalitsuse planeerimisvõimekuse tõstmiseks kasutatava lõivuna.

⁶ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/f1cb1000be4411e7af36e75c0ac79247/asr>

⁷ [https://www.edevelopment.scot/eDevelopmentClient/StaticFiles/eDevelopment-Scottish Planning Fee List as of-1st April 2022-V1.0-31 March 2022.pdf](https://www.edevelopment.scot/eDevelopmentClient/StaticFiles/eDevelopment-Scottish%20Planning%20Fee%20List%20as%20of%201st%20April%202022-V1.0-31%20March%202022.pdf)

⁸ <https://www.hel.fi/hel2/ksv/Aineistot/hinnastot/kaavamaksut.pdf>

⁹ <https://www.vaasa.fi/uploads/2020/04/a573722a-kaavoituksen-taksat-2020.pdf>

¹⁰ Vt nt [https://tampere.cloudnc.fi/fi-Fi/Toimielimet/Yhdyskuntalautakunta/Kokous_30112021/Tampereen_kaavoituksen_taksa_maankaytt\(23379_9\)](https://tampere.cloudnc.fi/fi-Fi/Toimielimet/Yhdyskuntalautakunta/Kokous_30112021/Tampereen_kaavoituksen_taksa_maankaytt(23379_9))