

Evecon OÜ seisukohad Mulgi Vallavolikogu otsuse eelnõule “Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise koostamise lõpetamiseks”

I Asjaolud

27.09.2022 algatas Mulgi vallavolikogu kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu Mulgi valda tuuleparkide ja nende toimimiseks vajaliku taristu rajamiseks sobivate asukohtade leidmiseks (edaspidi **KOV EP**). 27.03.2023 sõlmiti hanke tulemusena ka töövõtuleping KOV EP I etapi koostamiseks. Evecon OÜ (edaspidi **Evecon**) on nimetatud KOV EP osas huvitatud isikuks KOV EP ala 2 osas.

24.09.2025 edastas Mulgi Vallavolikogu Eveconile eelnõu KOV EP ja sellega seonduva keskkonnamõju strateegilise hindamise koostamise lõpetamiseks (edaspidi **Eelnõu**). Vastavalt kaaskirjale paluti Eveconi seisukohta hiljemalt 09.10.2025.

II Evecon OÜ seisukohad KOV EP lõpetamise osas

2.1 KOV EP lõpetamiseks puudub õiguslik alus

Eelnõust ei nähtu selgelt ja üheselt, millisel alusel on Mulgi vallavolikogu otsustanud KOV EP lõpetada. Eelnõu p-s 3.26 on viidatud lõpetamise alusena PlanS § 96 lg-tele 1 ja 2, mis räägivad eriplaneeringu algatamata jätmise alustest. Juba algatatud KOV EP-d on võimalik lõpetada üksnes PlanS §-s 97 toodud alustel.

Kuna õiguslikku alust Eelnõust ei nähtu, on Eveconil huvitatud isikuna väga keeruline esitada ka enda seisukohti lõpetamise osas. Eelnõu viitab mitmetele erinevatele alusdokumentidele ja õigusaktidele, kuid Eelnõus puuduvad igasugused põhjendused või seosed, kuidas nimetatud asjaolud või õigusaktid – nt taastuvenergia kiirendamise määrus (p-s 3.14), KeÜSi ja LKS-I regulatsioon (p-s 3.15) või taastuvenergia direktiiv (p-s 3.10) - seonduvad käesoleval juhul otsusega lõpetada KOV EP.

Vastavalt haldusmenetluse seaduse (HMS) § 56 lg-le 2 tuleb haldusakti põhjendustes määrata ära haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Samuti tuleb haldusakti põhjendustes märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Antud juhul ei ole Eelnõuga nimetatud tingimused täidetud. Riigikohus on viidanud, et haldusakti adressaati ei tohi panna olukorda, kus ta peab asuma ise asjakohast õigusnormi otsima (RKHKo 3-18-305/38 p 9). Kohtupraktikas on ka viidatud, et ärakuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited esitada (RKHKo 3-3-1-82-03 P 17).

Eveconi hinnangul puuduvad Eelnõus mistahes põhjendused, mida oleks võimalik subsumeerida PlanS §-s 97 toodud lõpetamise alustega, sh ei nähtu eelnõust selgitusi ega põhjendusi selle kohta, kas võrreldes KOV EP algatamisega a) ilmnesid uued asjaolud; b) muutus planeerimise koostamise eesmärk või c) puuduvad valla eelarves vahendid. Viimane ei saa ühelgi juhul olla sobivaks aluseks, arvestades, et planeeringust huvitatud isikud on nõustunud kandma KOV EP-ga seonduvad kulud.

Eelnõus viidatud õigusaktid, sh EnKS, AõKS, LKS aga ka Euroopa Liidu aktid kehtisid juba KOV EP algatamise hetkel, mistõttu ei saa neid ega nendest tulenevaid asjaolusid pidada ühelgi juhul uuteks ilmnenuks asjaoludeks. Ka ei nähtu Eelnõust – juhul kui need olid asjakohasteks kaalutlusteks – millised eesmärgid planeeringu koostamise ajal muutusid.

Veelgi enam – Eelnõu põhjendustest nähtuvalt möönab Mulgi Vallavolikogu, et KOV EP lõpetamine on poliitiline otsus (Eelnõu p 2.12). Kohtupraktikas on korduvalt viidatud, et KOV EP lõpetamise alused on sätestatud PlanS § 97 lg-s 1 ning kohalikul omavalitsusel on seaduslikkuse põhimõttest lähtudes kohustus lähtuda planeeringute lõpetamisel õigusaktides toodud alustest ning omavalitsusele antud kaalutlusõigust tuleb teostada kooskõlas PlanS §-ga 19 ja HMS § 4 lg-ga 2 (TlnRgkO 3-21-810/18). Otsused ei tohi olla poliitiliselt kallutatud ning peavad olema kooskõlas kõikide õigusaktidest, eelkõige haldusmenetlusest tulenevate piirangutega.

Eelnõus toodud viide nagu oleks viidatud kohtulahendid ebaõiged (Eelnõu p 2.11) loob ohtliku pretsedendi, kus täidesaatva võimu asutus (Mulgi Vallavolikogu) on end seadnud kõrgemale kohtuvõimust (s.o ringkonnakohtu otsusest) ning meelevaldselt otsustanud jätta järgimata kohtupraktikas toodud põhimõtted või kohaldanud neid valikuliselt.

Eeltoodust tulenevalt on Evecon seisukohal, et praeguses sõnastuses ei võimalda Eelnõu Eveconil kui haldusakti adressaadil ammendavalt enda ärakuulamisõigust teostada, kuna Eelnõus puudub viide õiguslikule alusele ning põhjendustest ei ole üheselt võimalik ka alust jälgitavalt ja ammendavalt tuletada. Selliselt antud haldusakt oleks selgelt kaalutlusvigadega ning kuuluks kohtuliku kontrolli puhul tühistamisele.

Evecon rõhutab, et alltoodud põhjendustest tulenevalt tuleks jätta otsus KOV EP lõpetamiseks vastu võtmata igal juhul. Siiski kui Mulgi vallavolikogu otsustab KOV EP lõpetamisega edasi liikuda, palub Evecon Eelnõud arusaadavate põhjendustega täiendada ning esitada Eveconile ja teistele huvitatud isikutele uuesti tutvumiseks.

2.2 KOV EP ei ole vastuolus strateegiliste dokumentide, õigusaktide ega Euroopa Liidu direktiividega

Üleriigiline Planeering 2030+, ENMAK 2035

Eelnõus on viidatud, et üleriigiline planeering 2030+ sätestab, et maismaal tuleb tuuleparkide loomiseks eelistada endiseid kaevandusalasid (Eelnõu p 3.2) ning kuna ükski KOV EP käigus valitud ala ei asu endisel kaevandusalal või muul kahjustatud või tehiskultuuril alal, on KOV EP üleriigiline planeeringu juhtmõttega vastuolus (Eelnõu p 3.4).

Tegemist on selgelt meelevaldse ja endale sobiliku tõlgendusega – esiteks viidatakse üleriigilise planeeringu seletuskirjas, et muuhulgas tuleb eelistada kohti, mis võimaldavad tuuleenergia kasutamist integreeritud lahenduses ja on aktiivsest inimasustusest väljas (Eesti 2030+ seletuskirja lk 41), mitte alasid, mis oleks tingimata kaevandusalad, tehiskultuurid või kahjustatud. Veelgi enam – üleriigiline planeering rõhutab just vajadust suurendada taastuval ressursil põhinevat energiatootmisvõimsust, sh tuuleenergeetikat, parandades selle käigus muuhulgas energiasalvestust ja suurendades hajutatumat ja piirkondlikku energiatootmist (Eesti 2030+ planeeringu seletuskirja lk 39). Eeltoodust tulenevalt järgib KOV EP edasine menetlemine just üleriigilise planeeringu juhtmõtteid.

Ka energiamajanduse arengukava (ENMAK) uue, 16.07.2025 avaldatud versiooni kohaselt on taastuenergia märkimisväärne osakaal (Eelnõu p 3.6) – asjaolu, et võrreldes varasemaga on osakaalu suurus vähendatud 100% pealt 80%ni ei muuda kuidagi asjakohatuks või ebavajalikuks eesmärki suurendada taastuenergia osakaalu ega ka eelnevalt viidatud hajutatu ja piirkondliku energiatootmise osakaalu.

Eelnõus toodud viide tuumaenergiale on asjakohatu, sest on selge, et aastaks 2030 ega ka aastaks 2035 ei ole tuumaenergia põhinevaid võimsusi (veel) turule tulnud ning vajadus taastuenergia järgi on jätkuvalt asjakohane. Evecon ei nõustu ka viitega massilisele üleplaneerimisele (Eelnõu p 3.7), eriti arvestades viimase aja tendentsi, mille kohaselt otsustatakse planeerimismenetlusi lõpetada just poliitilistel ja mitte ruumilise planeerimise või energiasalvestuse kaalutlustel. Mulgi vallavolikogul puudub õigusaktidest tulenev alus ja pädevus keelduda planeeringu menetlemisest „mitte minu tagaaias põhimõttel“, viidates, et muudes omavalitsustes toimuv õigustab KOV EP lõpetamist. KOV EP lõpetamine tuleks kõne alla, kui see oleks vastuolus strateegiliste arengudokumentidega, mis käesoleval juhul kindlasti asjakohane ei ole.

Eelnõus toodud viited Viljandi maakonnaplaneeringule ja Mulgi valla üldplaneeringule (Eelnõu p 3.9) ei ole samuti asjakohased, kuna sisaldavad üksnes üldisõnalisi viiteid võimalikele konfliktidele rohekoridoride, rohevõrgustiku tugialade, väärtusliku põllumajandusmaa jms-ga. On ilmselge, et kõik eelvalikusse hõlmatud alad ei saagi osutada tuulikute paigutamiseks sobivaks, aga see ei tähenda, et alasid ei tuleks üldiselt analüüsida – PlanS kohustab kaaluma kavandatava ehitise alternatiivseid asukohti. Nimetatud säte nõuab, et ühtki potentsiaalselt sobivat ala ei jäetaks meelevaldselt

eelvalikust välja (TlnRgkO 3-21-810 p 20). Eelnõust ega viidatud planeeringutest ei nähtu, et need kuidagi välistaks eriplaneeringu elluviimist. Just eriplaneeringu menetluse käigus tulebki erinevate osapoolte koostöös selgitada välja, kas ja millises ulatuses on võimalik eriplaneeringu kehtestamise, arvestades muuhulgas ka kõrgemalseisvates planeeringutes märgitud eesmärgid (TrtHkO 3-22-139 p 23).

EL õigusaktid ja kohtupraktika

Eelnõu p-s 3.10 on kirjeldatud taastuvenergia direktiivi 2018/2001 (edaspidi ka RED III direktiiv) põhjendusi, kuid seos viidatud direktiivi ja Eesti Vabariigi suhtes algatatud rikkumismenetluse (Eelnõu p 3.12) ning KOV EP lõpetamise vahel jääb arusaamatuks. Arusaamatuks jääb ka p-s 3.14 toodud viide taastuvenergia kiirendamise määruse kohta. Eelnõus ei ole seotud viiteid nimetatud õigusaktidele kuidagi Mulgi valla KOV EP lõpetamise otsustega.

Kuigi RED III direktiiv ja määrus (EU) 2022/2577 näevad ette riikliku tasandi meetmeid taastuvenergia arendamise kiirendamiseks, ei välista ega asenda need kohaliku tasandi planeeringumenetlusi. Vastupidi – direktiivi art 15b ja 15c kohustavad liikmesriike (ja seega ka kohalikke omavalitsusi) aktiivselt määrama ja hindama sobivaid alasid, mitte piirduma juba määratud piirkondadega.

Viide, et Mulgi vallas asuvate metsamaade konverteerimine tööstusmaaks ja rohevõrgustiku kasutamine tööstuspargina ei ole kooskõlas viidatud direktiiviga (Eelnõu p 3.11) on samuti meelevaldne. Esiteks puudub Mulgi vallavolikogul tänaste andmete juures teadmine, kas, kuhu ja millises ulatuses tuulikuid paigutataks, mistõttu ei saa rääkida “metsamaade konverteerimisest” ja “tööstuspargist” – tegemist on abstraktse ja alusetu hirmuga, millele arendajatel ei olegi võimalik sisuliselt vastu argumenteerida. Sellises olukorras on kohus jaatanud kohaliku omavalitsuse kaalutusõiguse rikkumist (TlnRgkO 3-21-810 p 37). Teiseks selguks raadamise ja maa kasutuse muutmise ulatus alles detailse lahenduse etapis, kuid tegelikkuses on põllumajandusmaad tuulikute ümbruses võimalik edukalt harida ja väärindada, ka metsa raadamise ulatus ei ole niivõrd märkimisväärne, et saaks rääkida ökosüsteemide kahjustumisest.

Siseriiklikud õigusaktid – KeÜS, LKS ja EnKS

Sarnaselt Euroopa Liidu õigusaktidele jäävad ka KeÜS-i, LKS-i ja EnKS-i viited ning nende seos lõpetamise otsusega arusaamatuks (Eelnõu p 3.14 – 3.16).

Viidatud sätted on üldsõnalised ning räägivad vajadusest arvestada planeerimismenetluses muuhulgas ka looduskaitseliste väärtusega ning tagada huvide igakülgne kaalumine. Huvide igakülgne kaalumine ja võimalikud mõjud (mh mõjud linnu- ja taimeliikidele, kvaliteetse elukeskkonna kujunemine, esteetiline miljö) on võimalik üksnes siis, kui on täpsemalt teada, millised on kavandatavate arendustega kaasnevad konkreetsed mõjud ning kas ja millisel viisil on neid võimalik leevendada.

On vältimatu ning Eelnõust nähtuvalt ka Mulgi valla arvates üheselt mõistetav, et taastuvenergia osakaalu Eestis on vaja suurendada. Selleks peavad kõik omavalitsused, kus vähegi võiksid olla sobivad tuulealad, otsima võimalike kompromisse ja tasakaalupunkte nii looduskaitseliste, kogukonnaliste, riiklike kui ka arendajate erahuvide vahel. Soovimatus iga hinnaga kompromisside otsimist vältida ei ole kooskõlas ei ENMAKis ega muudes olulistes strateegilistes dokumentides sätestatuga.

Eelnõus on mitmes kohas viidatud, et KOV EP-st huvitatud isikutel on omandatud vallas teatud hulk kinnistuid või nende kasutamise õigus, kuid see ei saa tekitada õigustatud ootust, et valitakse välja arendajatele sobivad alad (Eelnõu p 2.15, 3.20). Nimetatud järeldus on õige, st arendajad ei saa oodata, et kehtestatakse neile soodne planeeringulahendus. Küll aga on arendajatel planeerimisseadusest aga ka põhiseadusest tulenevalt õiguspärane ootus, et planeeringumenetlus viiakse läbi õiguspäraselt ja kooskõlas kehtivate õigusaktidega. Sealjuures on kohtupraktikas korduvalt sedastatud, et huvitatud isikute eelistused teatud alade arendamiseks ei saa olla määravaks, kuid on igati lubatud sisend, arvestades muuhulgas asjaolu, et planeeringu menetlemise ja kehtestamise tagajärjel peab keegi selle ka ellu viima.

2.3 Kohalike vastuseis ei ole aluseks praeguses etapis KOV EP lõpetamiseks

Eelnõus on viidatud, et vallavalitsusele on esitatud 2025. aastal kolm pöördumist tuulikute vastu, samuti viis 2025 vald läbi küsitluse Mulgi valla KOV EP potentsiaalsete tuulealade raadiusesse jäävate kinnistuomanike hulgas (Eelnõu p 3.16).

Esiteks jääb arusaamatuks, milline on seos kolme pöördumise ja kõnealuse KOV EP vahel – selgitustest nähtuvalt on allkirju antud Saarde valda ja Valmierasse kavandatavate tuulikute osas, mis käesolevasse planeeringusse kuidagi ei puutu. Puuduvad ka igasugused andmed selle kohta, kas allakirjutanud on Mulgi valla elanikud.

Teiseks on konkreetset KOV EP-ga seonduva küsitlusega seoses arusaamatu, miks on võetud arvesse katastriüksuseid, mitte kinnisasju. Lisaks nähtub Eelnõu p-st 3.16, et raadiuses on 1560 kinnistuomanikku, sealjuures vastanutest 75,4 % ehk 368 olid tuuleparkide rajamise vastu. See aga tähendab, et kõigist piirkonna kinnistuomanikest (eeldusel, et 368 on kinnistuomanike ja mitte katastriüksuste omanike arv) on vastuseisu avaldanud 23,6 %. Arvestades, et tänaseks ei ole teada konkreetsete tuulikute paiknemine ning seetõttu ei ole maaomanikega võimalik olnud ka täpsemalt käsitleda keskkonnatasude seadusest tulenevat talumistasu, ei ole tegemist märkimisväärse vastuseisuga.

Kolmandaks - Kohtupraktikas on nüüdseks korduvalt rõhutatud, et kuigi kohalike elanike hirmud ja mured tuuleparkidega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjudega on mõistetavad, ei ole ainuüksi nende alusel planeeringumenetluse lõpetamine õiguspärane – eristada tuleb abstraktset vastuseisu ning sisulisi ja argumenteeritud vastuväiteid, mis põhinevad piisaval teabel konkreetse tuulepargi kõikvõimalikest mõjudest ja negatiivsete mõjude kompenseerimise meetmetest (TlnRgKo 3-21-810 p 35). Selleks, et oleks üleüldse

võimalik kaaluda erinevaid mõjusid, sh nii positiivseid kui negatiivseid, tuleb need planeeringumenetluse käigus esmalt välja selgitada.

Asjakohatu on ka p-s 3.17 toodud viide Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendile. viidatud elanike õiguspärasele ootusele, et valda ei muudeta tööstuspiirkonnaks tuuleparkide rajamise kaudu. Samuti on Otsuse Eelnõus viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendile Martinez Martinez ja Mino Manzano vs Hispaania. Viidatud lahendist tulenev põhimõte ei räägi omaavalitsuse territooriumist kui piirkonnast – viidatud lahendis olid kaebajad ise kolinud 200 meetri kaugusele kaevandusest. Tegelikkuses on Euroopa Inimõiguste Kohus korduvalt leidnud hoopis seda, et kohalikud peavad edukaks kaebamiseks tõendama, et mõju nende eraelule või tervisele on reaalne ja tõsine. Näiteks lahendis Fägerskiöld vs Rootsi leidis kohus, et naaberkinnistule ca 500 meetri kaugusele elumajast paigutatud tuuliku puhul ei tõendatud piisavalt intensiivset õiguste riivet, mis kaaluks üles avaliku huvi ja sotsiaalmajanduslikud kasud, mis kaasnevad taastuvenergia arendamisega.

2.4 Mulgi vallavolikogu pole pädev hindamaks keskkonnavalaseid kaalutlusi käesolevas etapis

Eelnõus on viidatud nii võimalikule mõjule seoses rohevõrgustiku säilimisega (Eelnõu p 3.22), elupaikade ja toitumisalade vähenemisega (Eelnõu p 3.23), Natura 2000 alade lähedusega (Eelnõu p 3.24) ning maismaalinnustiku analüüsiga (Eelnõu p 3.25).

Esiteks on kõik nimetatud asjaolud eksisteerinud juba KOV EP algatamise hetkel ning Eelnõus puuduvad mistahes põhjendused selle kohta, mis on võrreldes KOV EP algatamisega muutunud või mis uued asjaolud on selgunud. Nende puudumine viitab, et tegemist on poliitiliselt motiveeritud ja otsitud põhjendustega.

Teiseks saab ebaproportsionaalsete ja negatiivsete kahjude ärahoidmine toimuda kõigi asjaomaste asutuste ja osapoolte, muuhulgas Keskkonnaameti ja KSH koostaja koostöös, kelle ülesandeks on iga planeeringumenetluse juures esmalt selgitada välja kõik tähtsust omavad asjaolud – tuulikute paiknemine, mõjutatud liigid ja elupaigad jne. Seejärel on võimalik ekspertidel anda enda seisukoht nii elupaikade, toitumisalade kui ka konkreetsete liikide vaatest. Mulgi vallavolikogu ei oma piisavas ulatuses andmeid või spetsialiste, et hinnata praeguses etapis planeeringulahenduse mõju rohevõrgustikule, Natura aladele või mistahes liikidele ja elupaigatüüpidele. Ebapiisavate andmete puudumine nähtub selgelt ka Eelnõus toodud põhjendustest, mis on kõik väga üldised ja abstraktsed – „ei ole võimalik eeldada, et tuulepark oleks arvukate kohalike liikide jaoks sobiv“, „tuulepargi rajamine oleks ruumiliselt äärmiselt keeruline“ jne.

III Kokkuvõte

Kokkuvõttes on Evecon seisukohal et Eelnõu on nõuetekohaselt põhjendamata ega sisalda elemente, mis võimaldaksid tagada ärakuulamisõiguse tõhusa realiseerimise. Täiendavalt on Mulgi vallavolikogu asunud otsima põhjendusi, mis õigustaksid poliitilist vaadet KOV EP

lõpetamiseks – selline lähenemine ei ole aga kooskõlas haldusmenetluse üldpõhimõtetega ning vastuolus kaalutlusõiguse teostamise reeglitega. Sellest tulenevalt on Eelnõu ja selles toodud põhjendused õigusvastased ning – nagu mitmed sarnased vaidlused on kinnitanud – ka edukalt kohtus vaidlustatav. Üksnes poliitilistel kaalutlustel ja ilma õigusliku aluseta KOV EP lõpetamine ei ole kuidagi kohalike elanike maksutulu efektiivne kasutamine, kuna toob endaga kaasa suure tõenäosusega kuluka õigusliku vaidluse.

Eveconi hinnangul tuleks KOV EP lõpetamisest käesolevas menetlusetapis loobuda.

Lugupidamisega

Sandra Sillaots

Evecon OÜ õigusosakonna juhataja