

## Õiend

Peeter Laurson on esitanud linnavalikogu menetluse 2 otsuse eelnõud:

- 1) "Ülesande andmine Tartu Linnavalitsusele", millega soovitakse teha linnavalitsusele ülesandeks esitada kaebus Euroopa Komisjonile Eesti Vabariigi tegevuse peale, mis rikub veepoliitika raamdirektiivi;
- 2) "Ülesande andmine Tartu Linnavalitsusele", millega soovitakse teha linnavalitsusele ülesandeks vaidlustada Riigikohtus planeerimisseaduse § 27 lg 1 põhiseaduspärasus põhjusel, et see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

### I Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ

1.1. Tartu Linnavalitsus on seisukohal, et Emajõe ja Peipsi järve seisundist lähtudes ei sobi Tartu maakond kavandatava puidurafineerimistehase asukohaks. Tööstusheite seaduse § 26 lg 3 kohaselt on käitaja kohustatud kasutama parimat võimalikku tehnikat (PVT). Eriplaneeringu algatamise taotluse ja sellele järgnevalt esitatud info kohaselt kavatseb arendaja hakata kasutama PVT-le vastavat sulfaattselluloosi (Krafti) tehnoloogiat. PVT järelduste rakendusotsuse lisa kohaselt on ka sellise PVT korral lubatud mh üldlämmastiku ja üldfosfori heide vette.

1.2. Vabariigi Valitsuse 07.01.2016 protokollilise otsusega kinnitatud Ida-Eesti vesikonna veemajanduskavast (p. 6.1.2, tabel 6-1, lk 136 (Emajõgi) ja tabel 6-2, lk 138 (Peipsi järv)) nähtub, et Emajõe ja Peipsi järve vee seisund on halb (põhineb vee seisundi koondhinnangul 2013. aasta kohta). Pinnaveekogumite seisundi kohta tehakse igal aastal kokkuvõtte, mis avaldatakse Keskkonnaagentuuri veebilehel. Sellest nähtub, et 2016. aastal on Emajõe ja Peipsi järve seisund hinnatud kesiseks.

1.3. Veepoliitika raamdirektiivi art 4 p 1 alap (ii) kohaselt on liikmesriikidel kohustus kaitsta, parandada ja taastada kõiki pinnaveekogusid eesmärgiga saavutada pinnavee hea seisund hiljemalt 2015. aastaks. Seda eesmärki ei ole Emajõe ja Peipsi järve puhul saavutatud. Ida-Eesti vesikonna veemajanduskava lisa 10 - veekogumite keskkonnaeesmärgid ja erandi seadmise põhjendused (lk 323 (Emajõgi) ja lk 329 (Peipsi järv)) kohaselt tuleb jõuda Emajõe ja Peipsi järve hea seisundini aastaks 2027. Nagu nähtub Eesti Teaduste Akadeemia aruandest, muutub tehase puhastusseadmed läbinud vee suunamisel Emajõkke selle eesmärgi saavutamine ilmselgelt võimatuks ning Emajõe ja Peipsi seisund halveneb.

1.4. Veepoliitika raamdirektiivi art 4 p 6 tulenevalt on veekogu seisundi ajutine halvenemine aktsepteeritav vaid juhul, kui see tuleneb loomulikest asjaoludest või vääramatust jõust, mis on erandlik või mida ei olnud võimalik ette näha ja mille puhul on täidetud direktiivis ettenähtud tingimused, sh võetud tarvitusele kõik meetmed, et seisundi edasist halvenemist ära hoida. Vastavalt veepoliitika raamdirektiivi art 4 p-le 7 võib veeseisund inimeste uue püsiva arendustegevuse tagajärjel langeda vaid väga heast seisundist heasse, kui on täidetud direktiivi art 4 p 7 alap-des a), b), c) ja d) ettenähtud tingimused.

1.5. Veepoliitika raamdirektiivi põhimõtted on üle võetud veeseadusega (VeeS), mille § 3<sup>12</sup> sätestab sarnaselt veepoliitika raamdirektiivi art 4 p-ga 7 tingimused, mille täitmise korral võib olla lubatav uue säästva arendustegevuse tõttu pinnaveekogum langemine väga heast

seisundist heasse seisundisse. Tehase rajamise korral oleks tegemist inimeste uue püsiva arendustegevusega ning Emajõe ja Peipsi järve vee seisund on käesoleval ajal määratletud kesisena. Seega veepoliitika raamdirektiivi art 4 p-s 7 ja VeeS § 3<sup>12</sup> toodud erandid ei ole tehase rajamise korral kohaldatavad. Seetõttu tooks tehase rajamine algatatud planeeringu alusel kaasa veepoliitika raamdirektiivi ning VeeS nõuete rikkumise.

## **II Planeerimisseaduse kooskõla põhiseadusega**

2.1. Planeerimisseaduse (PlanS) § 27 lg 1, 2 ja 3 tõlgendamine selliselt, et riigi eriplaneeringuga võib kavandada ka ehitisi, mis ei kuulu PlanS § 27 lg 2 loetletud ehitiste hulka ega PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 nimetatud valdkondadesse ja mille asukoha valiku ja toimimise vastu on erahuvi, on linnavalitsuse hinnangul põhiseadusega (PS) vastuolus. Niisuguste ehitiste planeerimiseks ei ole riigi eriplaneeringu regulatsioon sobiv abinõu.

2.2. PS § 154 lg 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Üks kohaliku omavalitsuse võimalasid, mille läbi ta enesekorraldusõigust teostab, on planeerimisvõim. Planeerimisvõim hõlmab territoriaalplaneerimist, kuid lisaks sellele hõlmab planeerimisvõim laiemas mõttes ka eri eluvaldkondade arengu integreerimist ja koordineerimist mh läbi arengukavade ja eelarvestrateegiatega (kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) § 37 lg 1). Arengukavas esitatakse näiteks majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna ja rahvastiku tervise arengu pikaajalised suundumused ja vajadused, tegevusvaldkondade strateegilised eesmärgid ja nende täitmiseks vajalikud tegevused (KOKS § 37 lg 2).

2.3. Riigi eriplaneeringuga sekkutakse kohaliku omavalitsuse planeerimisvõimu teostamisse nii kitsamas kui laiemas mõttes, kuna riigi poolt paika pandud olulise ruumilise mõjuga ehitise mõjutab paratamatult planeeringualal paikneva kohaliku omavalitsuse üksuse majanduslikku, sotsiaalset ja kultuurilist keskkonda ja nende arengut ning looduskeskkonda omavalitsusüksuse territooriumil. Enesekorraldusõiguse riive ruumilise planeerimise valdkonnas väljendub täpsemalt eeskätt järgmises: 1) riigi eriplaneeringuga määratakse olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoht omavalitsusüksuse territooriumil (PlanS § 27 lg 1; § 41 lg 2); 2) riigi eriplaneeringu menetluses tehtava asukoha eelvaliku vastuvõtmise otsusega võib kehtestada planeeringualal ajutise planeerimis- ja ehituskeelu (PlanS § 42); 3) riigi eriplaneeringu kehtestamisega asendab riigi eriplaneering varasema omavalitsusüksuse poolt kehtestatud planeeringu (PlanS § 53 lg 2); 4) riigi eriplaneeringuga määratakse planeeritava objekti ehitusõigus ja muud tingimused, mis üldjuhul määratakse detailplaneeringuga (PlanS § 43 lg 1 ja § 126) ning riigi eriplaneering on olulise ruumilise mõjuga objekti ehitusprojekti koostamise alus (PlanS § 27 lg 10).

2.4. Eelnimetatud riivet ei ole planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksustel võimalik vältida ega tõhusalt mõjutada, kuna riigi eriplaneeringu algatamises, koostamises ja kehtestamises on neil võimalik osaleda üksnes arvamuste ja ettepanekute esitamisega. PlanS § 37 lg 1 annab planeeringuala omavalitsusüksustele võimaluse esitada riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise esimese etapi aruande kohta arvamuse, kuid omavalitsusüksuste kooskõlastus vajalik ei ole. PlanS § 44 lg 2 määrab omavalitsusüksuste, kelle territooriumile kaalutakse kavandatava ehitise rajamist kui menetlusosaliste seisundi riigi eriplaneeringu detailse lahenduse

koostamisel võrdsena mistahes puudutatud või huvitatud isikuga. Kui PlanS § 44 lg 1 kohaselt viiakse riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamine läbi koostöös asjassepuutuvate valitsusasutustega, siis omavalitsusüksustega koostööd ei ole ette nähtud. PlanS § 48 lg 1 näeb ette, et omavalitsusüksusi, kelle territooriumile kavandatava ehitise rajamist kaalutakse, teavitatakse võimalusest esitada riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kohta arvamus, kuid kooskõlastamiseks seda eelnõu omavalitsusüksustele taas ei esitata. Samas aga on riigi eriplaneeringul valitsev mõju omavalitsusüksuse enda varasemate planeeringute üle (PlanS § 43 lg 1 ls 1 ja § 53 lg 2). Nii riigi eriplaneeringu algatamine kui kehtestamine on Vabariigi Valitsuse pädevuses (PlanS § 28 lg 1 ja § 53 lg 1) ja omavalitsusüksuse nõusolekut selleks ei ole vaja.

2.5. Riigi eriplaneeringu regulatsiooniga sekkutakse nii selle kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigusse, kelle territooriumile riigi eriplaneeringuga ehitise rajamist kavandatakse, kui ka naabruses asuvate omavalitsusüksuste enesekorraldusõigusse, kui ehitisest lähtuvad mõjud avalduvad sellise naaberomavalitsuse territooriumil. Riigi eriplaneeringu alusel rajatava olulise ruumilise mõjuga ehitise ehitamise ning käitamisega kaasnevad olulised ruumilised, sotsiaalsed ja majanduslikud mõjud objekti asukoha ja objekti naabruses asuvatele omavalitsusüksustele, samuti mõju looduskeskkonnale, mis nõrutakse nendele omavalitsusüksustele peale olenemata nende tahtest ja kavatsustest. Nii ehitise asukoha omavalitsusüksus kui naabruses asuv omavalitsusüksus peab hakkama tegelema planeeringuobjektist tulenevate mõjudega (nt mõju varem kehtestatud planeeringutele; mõju elanikkonnale, tööhõivele ja seeläbi laiem sotsiaalne mõju jne) ja varasemaid arenguvisionone vastavalt kohandama. Riigi eriplaneeringu elluviimine avaldab mõju ka kohalikele eelarvele ja omavalitsusüksuste võimele lahendada kohaliku elu küsimusi.

2.6. PS § 154 lg 1 kohaselt tegutsevad kohalikud omavalitsused seaduste alusel iseseisvalt. Seega ei ole kohaliku omavalitsuse autonoomia piiramatu - riik võib kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamise õigust piirata (vt RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 23). Kuid riik ei tohi kohalikke omavalitsusi meelevaldselt kohelda ning omavalitsusüksuste põhiseaduslike tagatiste piiramine peab olema formaalselt ja materiaalselt PS-ga kooskõlas (vt RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 19).

2.7. Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust riivav õigusakt vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele (vt RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 22)

2.8. Riive materiaalne põhiseaduspärasus tähendab, et riive on proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangu eesmärgi saavutamiseks (vt RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 23; 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 22). PS § 154 lg 1 väljendit "seaduste alusel iseseisvalt" tuleb mõista kui seadusandjale antud volitust piirata omavalitsusüksuste iseseisvust iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole PS-ga vastuolus (vt RKPJKo 01.04.2010, 3-4-1-7-09, p 31). Riigi eriplaneeringu üldine eesmärk on tagada riigi jaoks oluliste ehitiste efektiivne planeerimine ja ehitamine ning avalike huvide kaitse. Sellist eesmärki võib pidada legitiimseks.

2.9. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist, kusjuures ei ole nõutav, et abinõu saavutaks eesmärgi, piisav on, kui abinõu aitab eesmärgi saavutamisele kaasa. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei

soodusta piirangu eesmärgi saavutamist (vt RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21). Kui sisustada mõistet „riigi jaoks oluline ehitise“, mille efektiivne planeerimine on riigi eriplaneeringu eesmärk, selliselt, et see hõlmab ainult kogu riigi üldistes (avalikes) huvides olulisi ehitisi, mis kuuluvad PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 nimetatud valdkondadesse, siis nende ehitiste efektiivse planeerimise eesmärgi saavutamiseks on riigi eriplaneeringu regulatsioon sobiv vahend. Sellele eesmärgile ei aitaks aga kaasa riigi eriplaneeringu koostamine ehitiste kohta, mis ei kuulu PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 nimetatud valdkondadesse ja mille toimimise vastu on mitte suur riiklik huvi, vaid erahuvi. Seega erahuvides ja PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 nimetatud valdkondadesse mittekuuluvate ehitiste planeerimiseks ei ole riigi eriplaneeringu regulatsioon sobiv abinõu.

2.10. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene (vt nt RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21). PlanS eelnõu väljatöötajad on avaldanud seisukoha, et PlanS-s toodud riigi eriplaneeringu regulatsioon on vajalik, kuna aitab kiirendada ja tõhustada riiklikult või rahvusvaheliselt oluliste ehitiste planeerimist ja ehitamist ning hinnata nende mõju laiemalt kui vaid ühe omavalitsusüksuse või maakonna piires. Selle seisukohaga saab nõustuda.

2.11. Mõõdukus ehk proportsionaalsus kitsamas tähenduses tähendab, et kasutatud vahendid on proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Riigi eriplaneeringu regulatsiooniga sekkutakse kohaliku omavalitsuse planeerimisvõimu väga intensiivselt: määratakse olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoht, selle ehitusõigus ja muud olulised näitajad ning asendatakse omavalitsusüksuse poolt kehtestatud varasem planeering, samuti sekkutakse omavalitsusüksuse arengudokumentidega paika pandud arenguvisionide elluviimisse. Niivõrd intensiivset sekkumist kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse saab õigustada vaid väga kaalukas riiklik huvi.

2.12. Riigi jaoks oluliste ehitiste planeerimise efektiivsust võib üldjuhul pidada kaalukaks argumendiks. On oluline, et PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 nimetatud valdkondadesse kuuluvaid ehitisi, mille toimimise vastu on suur riiklik huvi, oleks võimalik planeerida efektiivselt, sest see on vajalik kogu riigi toimimise ja arengu seisukohalt. Kui aga ehitise toimimise vastu suurt riiklikku huvi ei ole ning tegu on peamiselt erahuvide ajendatud ehitisega, mis ei kuulu PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 nimetatud valdkondadesse, siis selliste ehitiste efektiivse planeerimise huvi ei ole ülekaalukam kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest, mis hõlmab ka planeerimisvõimu (nii laiemas kui kitsamas mõttes) teostamist. Peamiselt erahuvides rajatavate ehitiste efektiivne planeerimine ei ole nii kaalukas eesmärk kui nt riigikaitse või julgeoleku seisukohalt vajalike ehitiste efektiivne planeerimine. Erahuvide realiseerimiseks on olemas ka teised planeeringuliigid, mille puhul oleks samuti võimalik kaaluda erinevaid asukohti, ent kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ebaproportsionaalselt ei riivataks.

2.13. PlanS § 27 lg 1 selline tõlgendus, millele on tuginenud Vabariigi Valitsus korralduse andmisel, st et riigi eriplaneeringuga on võimalik planeerida ehitisi, mis ei kuulu PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 nimetatud valdkondadesse ja mille puhul suur riiklik huvi avaldub üksnes positiivses majandusmõjus (mida on võimalik ka alternatiivsetel viisidel saavutada), on materiaalselt vastuolus PS-ga, kuna sellisel juhul oleks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive ebaproportsionaalselt suur.

### **III Tartu Linnavalitsuse kaebus puidurafineerimistehase rajamiseks algatatud riigi eriplaneeringu koostamise lõpetamiseks**

3.1. Tartu Linnavalitsus esitas 17.05.2018 Tallinna Halduskohtule kaebuse Vabariigi Valitsuse kohustamiseks riigi eriplaneeringu koostamise lõpetamiseks või alternatiivselt planeeringu algatamise ja planeeringu koostamise lõpetamisest keeldumise otsuse õigusvastasuse tuvastamiseks.

3.2. Linnavalitsus esitas kaebuses järgmised taotlused:

1) Kohustada Vabariigi Valitsust lõpetama Vabariigi Valitsuse 12.05.2017 korraldusega nr 141 algatatud riigi eriplaneeringu koostamine ja keskkonnamõju strateegiline hindamine või kohustada Vabariigi Valitsust uuesti otsustama haldusakti andmist riigi eriplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise lõpetamiseks.

2) Alternatiivselt tuvastada Vabariigi Valitsuse 12.05.2017 korralduse nr 141 õigusvastasus ja Vabariigi Valitsuse 05.04.2018 valitsuskabineti nõupidamisel vastuvõetud otsuse – mitte lõpetada riigi eriplaneeringu koostamist puidurafineerimistehase ja selle toimimiseks vajaliku taristu kavandamiseks – õigusvastasus.

3) Kui kohus leiab, et planeerimisseaduse § 27 lg 1, 2 ja 3 tuleb tõlgendada selliselt, et riigi eriplaneeringu võib Vabariigi Valitsuse otsuse alusel koostada ka nende ehitiste kavandamiseks, mis ei kuulu planeerimisseaduse § 27 lg 1 teises lauses nimetatud valdkondadesse - tunnistada planeerimisseaduse § 27 lg 1, 2 ja 3 põhiseadusega vastuolus olevaks ning jätta nimetatud sätted kohaldamata.

3.3. Linnavalitsus on oma kaebuses muuhulgas tuginenud ka käesoleva õiendi punktides 1.1.-1.5. ja 2.1.-2.13. nimetatud argumentidele.

### **IV Linnavalitsuse seisukoht**

4.1. Kuna linnavalitsus on juba esitanud Tallinna Halduskohtule kaebuse riigi eriplaneeringu koostamise lõpetamiseks ja nimetatud kaebuses on käsitletud ka veepoliitika raamdirektiivi järgimise ning planeerimisseaduse põhiseadusega kooskõla küsimusi, puudub hetkel objektiivne vajadus Peeter Laursoni esitatud otsuste eelnõude arutamiseks ja neis nimetatud toimingute tegemiseks.

4.2. Kui kohus ei võta linnavalitsuse kaebust menetlusse, on hiljem võimalik nende teemade juurde tagasi tulla. Oluline on aga silmas pidada, et Riigikohtusse pöördumist ei ole võimalik korraldada selliselt, et linnavalitsusele antakse ülesanne või volitus kohtusse pöörduda.

4.3. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 annab kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. KOKS § 45 lõike 5 kohaselt on sellise otsuse vastuvõtmiseks vajalik volikogu koosseisu hääلteenamus.

4.4. PSJKS § 8 lõige 1 näeb ette, et õigustloova akti põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus peab olema põhistatud ning selles tuleb märkida põhiseaduse sätted või põhimõtted, millele vaidlustatav õigustloov akt ei vasta. Riigikohus on leidnud (vt RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-

3-16, p 80), et nimetatud nõude eesmärgiks on tagada, et volikogu otsustaks nõuetekohasel hääletamisel taotluse sisu üle ega piirduks üldsõnalise volitusega Riigikohtusse pöörduda. Riigikohus sisustab KOKS § 45 lõike 5 teist lauset asjassepuutivas osas selliselt, et PSJKS § 7 alusel kohtusse pöördumise otsustamiseks peab volikogu hääletama Riigikohtule esitatava taotluse lõppteksti üle. Selline tõlgendus aitab vältida hilisemaid vaidlusi selle üle, kas volikogu taotluse lõpptekst vastab volikogu etteulatuvalt antud volituses sisalduvale tahtele (vt RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 81).