

Riigikohus

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
Lossi 17, 50093 Tartu
kantslei@riigikohus.ee

TAOTLUS

**planeerimisseaduse § 4 lg 2¹, § 27 lõigete 1, 2 ja 3 ning § 28 lg 2 p 3 ja § 29 lg 1 p 3
põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamiseks**

Taotluse esitaja:

Tartu Linnavolikogu
Raekoja plats 1a, 50089 Tartu
telefon: 736 1202
e-post: volikogu@raad.tartu.ee

TAOTLUSED

- 1. Võtta Tartu Linnavolikogu taotlus menetlusse.**
- 2. Vaadata asi läbi suulises menetluses.**
- 3. Rahuldada Tartu Linnavolikogu taotlus ning tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks:**
 - 3.1 planeerimisseaduse § 4 lg 2¹ osas, milles see lubab riigi eriplaneeringu koostamise korraldajal sõlmida lepingu riigi eriplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga riigi eriplaneeringu tellimise ja planeerimisseaduse § 4 lg 2 p-s 5 nimetatud mõjude hindamise kulude katmiseks;**
 - 3.2 planeerimisseaduse § 27 lg-d 1, 2 ja 3;**
 - 3.3 planeerimisseaduse § 28 lg 2 p 3 ja**
 - 3.4 planeerimisseaduse § 29 lg 1 p 3.**

(I) TAOTLUSE ÕIGUSLIK ALUS

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (**PSJKS**) § 4 lg 1 kohaselt kontrollib Riigikohus õigustloova akti, selle andmata jätmise või välislepingu põhiseadusele (**PS**) vastavust põhistatud taotluse, kohtuotsuse või -määruse alusel. PSJKS § 4 lg 2 kohaselt võib vastava taotluse Riigikohtule esitada ka kohaliku omavalitsuse (**KOV**) volikogu. PSJKS § 7 täpsustab, et KOV volikogu võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus PS-ga vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus KOV põhiseaduslike tagatistega.
2. Tartu Linnavolikogu taotleb, et Riigikohus tunnistaks PSJKS § 15 lg 1 p 2 alusel PS-ga vastuolus olevaks ja kehtetuks planeerimisseaduse (**PlanS**) § 4 lg 2¹ osas, milles see lubab riigi eriplaneeringu koostamise korraldajal sõlmida lepingu riigi eriplaneeringu

koostamisest huvitatud isikuga riigi eriplaneeringu tellimise ja PlanS § 4 lg 2 p-s 5 nimetatud mõjude hindamise kulude katmiseks, § 27 lg-d 1, 2 ja 3 ning § 28 lg 2 p 3 ja § 29 lg 1 p 3.

3. Leiam, et vaidlusalused PlanS sätted on vastuolus KOV põhiseaduslike tagatistega. Taotluse põhjendused on esitatud alljärgnevalt.

(II) VAIDLUSALUSED PLANEERIMISSEADUSE SÄTTED

4. Riigikogu võttis PlanS vastu 28.01.2015 ja see avaldati Riigi Teataja I osas 26.02.2015, nr 3, täistekst kättesaadav järgmisel lingil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/plans>. PlanS jõustus 01.07.2015.
5. PlanS § 27 lg-d 1, 2 ja 3 ei ole pärast PlanS vastuvõtmist muudetud.
6. PlanS § 4 lg 2¹, § 28 lg 2 p 3 ja § 29 lg 1 p 3 lisati PlanS-sse planeerimisseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seadusega (**PlanS ja KeHJS muutmise seadus**). Nimetatud seaduse võttis Riigikogu vastu 19.04.2017 ja see avaldati Riigi Teataja I osas 04.05.2017, nr 3, täistekst kättesaadav järgmisel lingil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104052017003>. Muudatused jõustusid 05.05.2017.
7. Tartu Linnavolikogu palub Riigikohtul kontrollida PlanS § 4 lg 2¹, § 27 lg-tes 1, 2 ja 3, § 28 lg 2 p-s 3 ning § 29 lg 1 p-s 3 sisalduva regulatsiooni põhiseaduslikkust. Nimetatud sätted on sõnastatud järgmiselt (vt ka Lisa 1):

- 1) PlanS § 4 lg 2¹:

„(2¹) Planeeringu koostamise korraldaja võib ehitusprojekti koostamise aluseks oleva planeeringu tellimise ja käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 5 nimetatud mõjude hindamise kulude kandmiseks sõlmida lepingu planeeringu koostamisest huvitatud isikuga.“

- 2) PlanS § 27 lg-d 1, 2 ja 3:

„§ 27. Riigi eriplaneering ja selle koostamise korraldaja

(1) Riigi eriplaneeringu eesmärk on sellise olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamine, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Riigi eriplaneering koostatakse eelkõige maakonnaüleste huvide väljendamiseks riigikaitse ja julgeoleku, energeetika, gaasi transpordi, jäätmemajanduse ning maavarade kaevandamise valdkonnas või eespool nimetatud huvide väljendamiseks avalikus veekogus ja majandusvööndis.

(2) Riigi eriplaneering tuleb koostada riigi territooriumi või selle osa kohta riigimaantee, avaliku raudtee, torujuhtme, mille töörohk on üle 16 baari, sealhulgas gaasitrassi, samuti rahvusvahelise lennujaama, rahvusvahelise sadama, riigikaitse või julgeolekuasutuse ehitise, elektri jaama elektrilise nimivõimsusega alates 150 megavatti, kõrgepingeliini alates pingest 110 kilovolti, ohtlike jäätmete lõppladustuspaiuga ning nende toimimiseks vajalike ehitiste püstitamiseks, kui ehitise vastab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimustele.

(3) Vabariigi Valitsuse põhjendatud otsuse korral koostatakse riigi eriplaneering käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud muu ehitise püstitamiseks, mis vastab käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud tingimustele.“

3) PlanS § 28 lg 2 :

„(2) Riigi eriplaneeringut ja keskkonnamõju strateegilist hindamist ei algatata eelkõige juhul, kui:

1) on ilmne, et algatatava planeeringu elluviimine tulevikus ei ole võimalik;
2) selleks on muu ülekaalukal avalikul huvil põhinev põhjus või
3) planeeringu koostamise korraldaja eelarves puuduvad vahendid planeeringu koostamise, koostamise tellimise ja mõjude hindamisega kaasnevate kulude kandmiseks ja planeeringu koostamisest huvitatud isik selliseid kulusid ei kanna.“

4) PlanS § 29 lg 1 p 3:

„(1) Riigi eriplaneeringu koostamise algataja võib riigi eriplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise lõpetada eelkõige juhul, kui:

1) koostamise käigus ilmnevad asjaolud, mis välistavad planeeringu elluviimise tulevikus;
2) planeeringu koostamise eesmärk muutub oluliselt koostamise käigus või
3) planeeringu koostamise korraldaja eelarves puuduvad vahendid planeeringu koostamise, koostamise tellimise ja mõjude hindamisega kaasnevate kulude kandmiseks ja planeeringu koostamisest huvitatud isik selliseid kulusid ei kanna.“

(III) KOHALIKU OMAVALITSUSE ENESEKORRALDUSÕIGUSE RIIVE

3.1. KOV enesekorraldusõigus ja planeerimisvõim

8. KOV põhiseaduslikud tagatised on sätestatud eelkõige PS §-s 154, mille lg 1 kohaselt kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad KOV-d, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. KOV enesekorraldusõiguse põhisisuks on KOV otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel.¹ Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või PS-ga antud mõne riigiorгани kompetentsi.²
9. Kohaliku elu küsimuste iseseisva lahendamise õiguse igasugusel negatiivsel mõjutamisel riigivõimu poolt on tegu KOV enesekorraldusõiguse riivega.³
10. Üks KOV võimuala, mille läbi enesekorraldusõigust teostada, on planeerimisvõim. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (**KOKS**) § 6 lg 1 kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksus (**KOVü**) oma territooriumil korraldama territoriaalplaneerimist. Lisaks teostavad KOVü-d planeerimisvõimu ka laiemas mõttes, integreerides ja koordineerides eri eluvaldkondade arengut mh läbi arengukava ja eelarvestrateegia (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).
11. Planeeringute hierarhiast ning PS-ga ettenähtud põhiõiguste lünkadeta kaitse põhimõttest tuleneb, et planeerimisvõim on riigi ja KOV jagatud pädevuses. KOVü haldusterritooriumil on planeerimisautonoomia KOV-l ning tegemist on kohaliku elu küsimusega PS mõttes.⁴

¹ RKPJKo [3-4-1-9-06](#), p-d 22-23.

² RKÜKo [3-4-1-8-09](#), p 53.

³ RKPJKo [3-4-1-11-16](#), p 58.

⁴ RKÜKo [3-3-1-41-06](#), p 26.

Riigi eriplaneeringuga kavandatavate ehitiste mõju ulatub aga mitme KOVü ja ka mitme maakonna territooriumile. PlanS seletuskirjas on selgitatud, et kuna sellised ehitised on vajalikud mitte ainult kohaliku kogukonna huvidest lähtuvalt, ei ole nende planeerimisel olemuslikult tegemist KOV planeerimisautonoomiaga (vt Lisa 2, lk 81). Küll aga **kujutab riigi eriplaneeringuga kavandatavate ehitiste planeerimine riivet KOV enesekorraldusõigusele, kes ei saa lõplikult otsustada oma territooriumil toimuva üle.**

3.2. Riigi eriplaneering riivab KOV enesekorraldusõigust

12. PlanS riigi eriplaneeringu regulatsioonist tulenev sekkumine KOV enesekorraldusõigusse väljendub eeskätt järgmises:
 - 1) riigi eriplaneeringuga määratakse olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoht KOVü territooriumil (PlanS § 27 lg 1 ja § 41 lg 2);
 - 2) riigi eriplaneeringu menetluses tehtava asukoha eelvaliku vastuvõtmise otsusega võib kehtestada planeeringualal ajutise planeerimis- ja ehituskeelu (PlanS § 42);
 - 3) 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);
 - 4) riigi eriplaneeringu kehtestamisega peatub sellega hõlmatud planeeringuala varem kehtestatud planeeringu või selle osa kehtivus. Peatunud kehtivusega planeeringuga hõlmatud alal asendab riigi eriplaneering peatunud kehtivusega planeeringut (PlanS § 53 lg 2).
13. Eelmises punktis (p 12) kirjeldatud sekkumist ei ole planeeringuala KOVü-del võimalik vältida, kuna riigi eriplaneeringu algatamises, koostamises ja kehtestamises on neil võimalik osaleda üksnes arvamuste ja ettepanekute esitamisega. PlanS § 37 lg 1 annab planeeringuala KOVü-dele võimaluse esitada riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise (**KSH**) esimese etapi aruande kohta arvamust, kuid KOVü-de kooskõlastus vajalik ei ole. PlanS § 44 lg 2 määrab KOVü, kelle territooriumile kaalutakse kavandatava ehitise rajamist, kui menetlusosalise 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 KOVü-dega koostööd ei ole ette nähtud. PlanS § 48 lg 1 näeb ette, et KOVü-sid, kelle territooriumile kavandatava ehitise rajamist kaalutakse, teavitatakse võimalusest esitada riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja KSH aruande eelnõu kohta aramus, kuid kooskõlastamiseks seda eelnõu KOVü-dele ei esitata. Samas on riigi eriplaneeringul valitsev mõju KOVü enda varasemate planeeringute üle (PlanS § 43 lg 1 ls 1 ja § 53 lg 2). Nii riigi eriplaneeringu algatamine kui ka kehtestamine on Vabariigi Valitsuse pädevuses (PlanS § 28 lg 1 ja § 53 lg 1) ning KOVü nõusolekut selleks ei ole vaja.
14. PlanS § 10 lg 2 näeb ette, et riiklikku huvi väljendav planeering peab lähtuma riiklikest huvidest, arvestades võimaluse korral kohalikke huvisid. Seetõttu tuleb riigi eriplaneeringu koostamisel küll arvesse võtta samal planeeringualal juba eelnevalt kehtivaid planeeringuid, sh maakasutus- ja ehitustingimusi, kuid seda ainult niivõrd, kui võrd need on riigi eriplaneeringuga planeeritava ehitise rajamise ja toimimise eesmärgiga ühitatavad (Lisa 2, lk 81).

15. Kokkuvõtvalt tähendab see, et riik võib riigi eriplaneeringuga määrata KOVü territooriumile või selle vahetusse lähedusse olulise mõjuga ehitise asukoha ja selle ehitise ehitusõiguse ka siis, kui see on vastuolus kehtivate KOV planeerimis- ja arengudokumentidega ning KOV volikogu või elanikkonna enamuse tahtega. **Seega riivab riigi eriplaneeringu regulatsioon KOV enesekorraldusõigust, eriti otsustus- ja valikudiskretsiooni ruumilise planeerimise läbiviimisel ja KOVü arengu planeerimisel laiemas mõttes. Sellise riive intensiivsus on suur.**

3.3. KOV enesekorraldusõiguse riive olemusest täpsemalt

16. Eelkirjeldatud sekkumine riigi eriplaneeringuga mõjutab KOV enesekorraldusõiguse teostamist, s.o otsuse- ja valikuvabadust. Riigi eriplaneeringuga kavandatud ehitise ehitamisest ja käitamisest tulenevad mitmesugused mõjud ehitise asukoha KOVü ning naaberomavalitsuste majanduslikule, sotsiaalsele ja kultuurilisele arengule ning looduskeskkonnale. KOVü, kus riigi eriplaneeringuga kavandatud ehitisest tulenevad mõjud avalduvad, peab hakkama nimetatud mõjudega tegelema (sh negatiivseid mõjusid leevendama) ja varasemalt tehtud arenguplaane vastavalt kohandama. Sisuliselt tähendab see ka sekkumist poliitilistesse valikutesse – riigi eriplaneeringu elluviimine võib oluliselt pärssida rahvalt mandaadi saanud poliitilise jõu programmiliste seisukohtade realiseerimise võimalust.⁵ Riigi eriplaneeringu elluviimine avaldab mõju ka kohalikule elarvele ja KOV võimele lahendada kohaliku elu küsimusi.
17. Riigi eriplaneeringu regulatsiooniga sekkutakse nii selle KOVü enesekorraldusõigusse, kelle territooriumile riigi eriplaneeringuga ehitise rajamist kavandatakse, kui ka naabruses asuvate KOVü-de enesekorraldusõigusesse, kui ehitisest lähtuvad mõjud avalduvad sellise naaberomavalitsuse territooriumil. Selline sekkumine võib mõjutada nii naaberomavalitsuse planeerimisvõime teostamist laiemas mõttes (mõju majanduslikule, sotsiaalsele ja kultuurilisele arengule) kui ka territoriaalplaneerimise valikuid.
18. Täpsemalt on KOV enesekorraldusõiguse riive olemust võimalik avada konkreetse riigi eriplaneeringu näitel - Vabariigi Valitsuse 12.05.2017 korraldusega nr 141 (**korraldus nr 141**) algatatud riigi eriplaneering Viljandi ja Tartu maakonnas puidurafineerimistehase ja selle toimimiseks vajaliku taristu kavandamiseks.⁶ Korralduse nr 141 aluseks olnud arendaja (OÜ EST-FOR Invest) taotluse kohaselt on kavandatava puidurafineerimistehase tooraine vajadus ca 3 000 000 m³ puitu aastas, tootmisvõimsus kuni 750 000 t tselluloosi või teisi biotooteid aastas, pinnavee tarve kuni 22 500 000 m³/aastas (sellest 18 750 000 m³/aastas suunatakse puhastatud heitveena pinnaveekogusse tagasi) ning ca 200 töökohta (Lisa 3, lk 2-3). Sellise suuremahulise ja suure keskkonnakoormusega tööstusettevõtte rajamine Tartu maakonda mõjutaks väga intensiivselt Tartu linna enesekorraldusõiguse teostamist.
19. Kui puidurafineerimistehase asukoht määratakse riigi eriplaneeringuga Tartu linna territooriumile, sekkutaks sellega esiteks äärmiselt intensiivselt linna ruumilisse planeerimisse. See tähendaks mitte üksnes üldplaneeringu ja detailplaneeringute asendamist konkreetsete maaüksuste osas, millel tehas hakkaks paiknema, vaid paljudel juhtudel ka tehase naabruses asuvate maaüksuste kasutustingimuste muutmist. Lahendada tuleks ka tehase toimimiseks vajaliku raudtee ja maanteed, infrastruktuuri ja muude rajatiste paiknemine. Teiseks nõuaks puidurafineerimistehase asukoha määramine riigi eriplaneeringuga Tartu linna territooriumile muudatuste tegemist Tartu linna

⁵ Vrd RKPJKo [3-4-1-30-15](#), p 20.

⁶ Avaldatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/316052017005>

arengudokumentides, sest niisuguse tööstusobjekti rajamist linna või selle naabrusse ei ole KOVü ise seni ette näinud ega soovitavaks pidanud.⁷ Linna arengut mõjutaks ka suuremahulise tööstusobjekti rajamise ja toimimisega kaasnev keskkonnamõju, sh keskkonnahäiringud vee-, õhu- ja mürareostuse näol, mis võiksid tuleneda näiteks sellest, et (i) tehase toimimiseks vajalikku pinnavett hakatakse võtma Emajõeest, (ii) tehasega seotud liiklusvood läbivad Tartut ja (iii) tehasesest lähtuvad haisuhäiringud on tuntavad Tartus. Riigi eriplaneeringu tõttu peaks KOVü seega tegelema ka kavandatud ehitistest tuleneva keskkonnamõju tagajärgedega.

20. Puidurafineerimistehase näite varal ilmneb, et riigi eriplaneeringuga võidakse sekkuda ka kavandatava ehitise asukoha naaberomavalitsuse planeerimisvõimu teostamisse nii laiemas mõttes kui ka ruumilisse planeerimisse. Näiteks puidurafineerimistehase rajamise korral Tartu linna naaberomavalitsusse avalduksid igal juhul teatud negatiivsed keskkonnamõjud Tartu linna looduskeskkonnale (nt muutused Emajõe vee seisundis, haisuhäiringud, müra). Märkimisväärne oleks ka näiteks mõju Tartu liikluskorraldusele, kuna Tartut hakkaksid läbima tehasesse suunduvad ja tehasesest lähtuvad liiklusvood, sh raskeveokid. Ka siis, kui tehas paikneks Tartu naabruses, avaldaksid tehasesest ja selle toimimiseks vajalikust taristust lähtuvad mõjud lõpptulemusena mõju ka Tartu linna ruumilise planeerimise valikutele. Näiteks ei oleks mõistlik planeerida tehase mõjude avaldumise piirkonda elamurajooni ega haridus- või sotsiaalasutusi; samuti tuleb tehasesest tingitud liiklusvoogudega arvestada maanteedega ja raudtee planeerimisel jne.
21. Puidurafineerimistehase näitel ilmneb ka eriti selgelt, et riigi huvid ning KOV huvid ehitise kavandamisel riigi eriplaneeringuga võivad olla omavahel teravas vastuolus. Tartu Linnavolikogu ja Tartu Linnavalitsus on palunud Vabariigi Valitsusel lõpetada puidurafineerimistehase riigi eriplaneeringu koostamine (Lisad 4 ja 5). See tähendab, et kui riigi eriplaneeringuga valitaks puidurafineerimistehase asukoht Tartu linna territooriumile või selle lähistele, sekkuks riik tugevalt ka KOV tasandi poliitilistesse valikutesse.
22. **Kokkuvõtvalt nähtub eeltoodust, et riigi eriplaneeringuga on võimalik väga intensiivselt sekkuda KOV enesekorraldusõiguse teostamisse.**
23. PS § 154 lg 1 sõnastusest lähtuvalt ei ole KOV enesekorraldusõigus piiramatult kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamise õigust võib seadustega piirata.⁸ Kuid KOV põhiseaduslike tagatiste piiramine peab olema formaalselt ja materiaalselt PS-ga kooskõlas.⁹ Nagu alljärgnevas analüüsis näidatud, ei ole PlanS § 4 lg-s 2¹,

⁷ Kokkuvõtvalt sisaldub Tartu maakonna ja linna arengudokumentides selge nõue hoida ja parandada keskkonda ning arendada sellist ettevõtlust, mis välistab looduskeskkonna seisundi halvendamise. Ettevõtlusharudena peetakse Tartu maakonnale ja linnale sobivaiks neid, mis saavad olulise sisendi kohalikest kõrgkoolidest ning toetavad nii loodus- kui kultuurikeskkonna säilimist. Vt nt Tartu maakonna arengustrateegia 2014-2020. "Väärt elu haritud maal". Koostanud Tartu Maavalitsus ja Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia. Tartu, 2012. Vt nt p 4.6, lk 98-99 ja 91-93. Kättesaadav: <http://www.maavalitsus.ee/documents/2845826/18605510/Tartu+maakonna+arengustrateegia+2014-2020.pdf/d2d12057-d931-4fc4-9980-1638c101ca56>; Tartu linna arengustrateegia 2030. Ptk-d 2.3, 4.2, 6.2 ja 6.3. Kinnitatud Tartu Linnavolikogu 18.05.2006 määrusega nr 25, avaldatud <https://www.riigiteataja.ee/akt/1034548>; Tartu linna arengukava 2018-2025. Ptk-d 3.3 ja 3.2. Kinnitatud Tartu Linnavolikogu 12.10.2017 määrusega nr 152, avaldatud <https://www.riigiteataja.ee/akt/419102017005>

⁸ RKPJKo 3-4-1-9-06, p 23.

⁹ RKPJKo 3-4-1-4-07, p 19.

§ 27 lg-tes 1, 2 ja 3, § 28 lg 2 p-s 3 ning PlanS § 29 lg 1 p-s 3 sisalduv riigi eriplaneeringu regulatsioon kooskõlas PS-ga.

(IV) RIIVE FORMAALNE VASTUOLU PÕHISEADUSEGA

24. Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et õigust riivav õigusakt vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.¹⁰
25. KOV saab tugineda õigusselguse põhimõttele, mis on osa PS §-s 10 tagatud õigusriigi põhimõttest.¹¹ Õigusselgus tähendab, et õigusaktid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et omavalitsusüksusel oleks mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt.¹² **PlanS § 27 lg-tes 1, 2 ja 3 sisalduv regulatsioon rikub määratuse ehk õigusselguse põhimõtet.**

4.1. PlanS § 27 lg-d 1, 2 ja 3 ei vasta õigusselguse põhimõttele

26. PlanS § 27 lg-test 1, 2 ja 3 tulenevale regulatsioonile saab õigusselgusetust ette heita eelkõige selles osas, milliseid ehitisi võib riigi eriplaneeringu alusel kavandada.
27. PlanS § 27 lg 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 maakonnaüleste huvide väljendamiseks riigikaitse ja julgeoleku, energeetika, gaasi transpordi, jäätmemajanduse ning maavarade kaevandamise valdkonnas või eespool nimetatud huvide väljendamiseks avalikus veekogus ja majandusvööndis. PlanS § 27 lg-s 2 on loetletud ehitised, mille püstitamiseks tuleb riigi eriplaneeringu riigi territooriumi või selle osa kohta koostada. PlanS § 27 lg 3 kohaselt koostatakse riigi eriplaneeringu Vabariigi Valitsuse põhjendatud otsuse korral ka PlanS § 27 lg-s 2 nimetatud ehitise püstitamiseks, mis vastab PlanS § 27 lg-s 1 sätestatud tingimustele.
28. PlanS seletuskirja kohaselt vastab ehitise PlanS § 27 lg-s 1 toodud tingimustele, kui:
 - 1) ehitise asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi (PlanS § 27 lg 1 ls 1) ja
 - 2) planeering koostatakse eelkõige maakonnaüleste huvide väljendamiseks riigikaitse ja julgeoleku, energeetika, gaasi transpordi, jäätmemajanduse ning maavarade kaevandamise valdkonnas või eespool nimetatud huvide väljendamiseks avalikus veekogus ja majandusvööndis (PlanS § 27 lg 1 ls 2) (Lisa 2, lk 80).
29. **Riigi eriplaneeringu kasutusala ei ole PlanS § 27 lg-tes 1, 2 ja 3 piisavalt üheselt mõistetavalt reguleeritud. Ebaselgeks jääb muuhulgas: (1) milles peab seisnema “suur riiklik huvi” PlanS § 27 lg 1 ls 1 mõttes, (2) mis on PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 toodud valdkondade loetelu tähendus ja (3) milliste ehitiste kohta võib koostada riigi eriplaneeringu PlanS § 27 lg 3 alusel.** Taotluse esitaja hinnangul ei ole võimalik neid PlanS tõlgendamisel tekkinud olulisi küsimusi mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärki ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes, mistõttu on tegemist KOV enesekorraldusõigust rikkuva põhiseadusevastase õigusselgusetusega. Käsitleme alljärgnevalt neid küsimusi täpsemalt.

¹⁰ Vt nt RKPJKo [3-4-1-30-15](#), p 22.

¹¹ RKPJKo [3-4-1-17-08](#), p-d 25-26.

¹² RKÜKo [3-4-1-8-09](#), p 141.

4.1.1. "Suur riiklik huvi" PlanS §27 lg 1 ls 1 mõttes on ebaselge

30. Ei ole üheselt mõistetav, mida tähendab „suur riiklik huvi“ ehitise asukoha valiku või toimimise vastu PlanS § 27 lg 1 esimeses lauses. Kas suur riiklik huvi võib väljenduda ka kaudselt, nt üksnes läbi selle, et riigil on huvi erahuvides rajatava ehitise toimimisega kaasneva positiivse majandusmõju vastu? Kas ehitise kavandamine riigi eriplaneeringuga on kohane, kui suurt riiklikku huvi ehitise **toimimise** vastu ei esine (esineb üksnes huvi asukoha valiku vastu)?
31. PlanS eelnõu seletuskirja kohaselt on riiklike huvide all eelkõige mõeldud **kogu riiki hõlmavaid üldisi huvisid** nagu riigikaitse ja julgeolek, energia tootmine või üleriigiline transport (Lisa 2, lk 41). Riigi eriplaneeringuga planeeritavate ehitiste hulka kuuluvad ehitised, mille ehitamisest sõltub märkimisväärselt kogu riigi või selle suure osa sotsiaal-majanduslik areng (Lisa 2, lk 80). PlanS eelnõu ettevalmistamisel käsitletud võrdlusriikides rakendatakse riigi eriplaneeringuga võrreldavat planeerimismenetlust vaid objektide puhul, mis kuuluvad järgmistesse valdkondadesse: energia (sh nt energia tootmisüksused, elektriliinid, gaasijuhtmed, gaasihoidlad jms), transport (kiirteed, raudteed, veeteed, sadamad, lennujaamad jms), jäätmemajandus (ohtlike jäätmete ladestamine jms), veekasutus (tammid, reservuaarid, veeressursside edastamine, ujuvobjektide jms planeerimine vette), kaevandamine ja riigikaitse (Lisa 2, lk 74-79).
32. Sõnastuse ebamäärasuse tõttu on suurt riiklikku huvi PlanS § 27 lg 1 ls 1 mõttes võimalik tõlgendada ka selliselt, et suur riiklik huvi võib esineda ehitise toimimise vastu kaudselt. Näiteks on Vabariigi Valitsus korralduse nr 141 seletuskirjas selgitanud, et suur riiklik huvi esineb seetõttu, et puidurafineerimistehase tehas panustaks mitmesuguste Eesti ees seisvate majanduslike eesmärkide täitmisse, sh (i) ekspordi ja tootlikkuse sihttasemete saavutamine; (ii) rahvusvahelise kaubaveo suurenemine; (iii) taastuenergia eesmärgid; (iv) töötleva tööstuse osakaalu tõstmine SKP-s ja (v) majanduskasvu kiirendamine (Lisa 6, lk 3-4).
33. Suure riikliku huvi tähenduse ebaselgust PlanS § 27 lg 1 ls 1 mõttes süvendab see, et ehkki riigi eriplaneeringu koostamiseks on vajalik suure riikliku või rahvusvahelise huvi olemasolu, näeb PlanS ette, et ka riigi eriplaneeringu koostamise puhul võib esineda planeeringu koostamisest huvitatud isik, kes võib olla mistahes eraõiguslik isik. Veelgi enam, selline eraõiguslik isik võib ka planeeringu ja mõjuhinnangu koostamist rahastada. Seda probleemi on kompleksuse tõttu täpsemalt käsitletud allpool taotluse punktis 4.2 eraldi. PlanS pinnal jääb ebaselgeks, kas juhul, kui ehitise rajamisest on huvitatud eraõiguslik isik, peab suur riiklik huvi PlanS § 27 lg 1 ls 1 mõttes prevaleerima erahuvi üle või piisab sellest, et teatav, kasvõi kaudne riiklik huvi ehitise asukoha või toimimise vastu esineb.

4.1.2. PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 esitatud valdkondade loetelu tähendus on ebaselge

34. Ei ole selge, kas PlanS § 27 lg 1 teises lauses toodud valdkondade loetelu on ammendav ja mis on selle loetelu tähendus. PlanS § 27 lg 1 ls 2 kohaselt koostatakse riigi eriplaneering eelkõige maakonnaüleste huvide väljendamiseks riigikaitse ja julgeoleku, energeetika, gaasi transpordi, jäätmemajanduse ning maavarade kaevandamise valdkonnas või eespool nimetatud huvide väljendamiseks avalikus veekogus ja majandusvööndis. Kas riigi eriplaneeringuga saab kavandada üksnes selliseid ehitisi, mis leiavad kasutust eelnimetatud valdkondades? Kas suur riiklik huvi ehitise toimimise vastu PlanS § 27 lg 1 esimese lause mõttes saab esineda vaid juhul, kui ehitis toimib nimetatud valdkondades?

35. PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 toodud loetelu ei ole grammatiliselt tõlgendades avatud loetelu, kuna sõna „eelkõige“ käib maakonnaülestes huvide, mitte valdkondade loetelu kohta. PlanS § 27 lg 1 ls-s 1 nimetatud suur riiklik huvi oleks mõistlik sisustada koosmõjus PlanS § 27 lg 1 ls-ga 2 ning lg-tega 2 ja 3. PlanS § 27 lg 1 ls-s 1 nimetatud suur riiklik huvi avaldub PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 loetletud valdkondades: riigikaitse ja julgeolek, energeetika, gaasi transport, jäätmemajandus ning maavarade kaevandamine. PlanS § 27 lg-s 2 loetletud ehitised mahuvad PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 nimetatud valdkondadesse. Samas jääb PlanS sõnastuse pinnalt PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 toodud valdkondade loetelu tähendus siiski ebaselgeks. Võimalik on ka selline tõlgendus, et riigi eriplaneering koostatakse eelkõige PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 nimetatud valdkondade puhul, kuid valdkondade loetelu ei ole ammendav ning et Vabariigi Valitsus võib igakordselt jõuda järeldusele, et riigi eriplaneering tuleb koostada mõne ehitise korral, mis kuulub mõnda teise valdkonda. Niisugusele seisukohale on asunud Vabariigi Valitsus korralduse nr 141 alusel algatatud puidurafineerimistehase planeeringumenetluses (Lisa 7, lk 3, p 2).

4.1.3. Ebaselge on ehitiste ring, mille kohta võib koostada riigi eriplaneeringu PlanS § 27 lg 3 alusel

36. PlanS § 27 lg 1 sõnastuse ebaselguse tõttu ei ole üheselt mõistetav ka see, millistele PlanS § 27 lg-s 1 toodud tingimustele peab vastama ehitis, mis ei ole nimetatud PlanS § 27 lg-s 2, kuid mille kohta Vabariigi Valitsuse põhjendatud otsuse korral võib koostada riigi eriplaneeringu PlanS § 27 lg 3 alusel. Jääb selgusetuks, kas selline ehitis peab kuuluma PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 toodud valdkondadesse või piisab suurest riiklikust huvist ehitise asukoha valiku või toimimise vastu ning milles selline suur riiklik huvi peab seisnema.

4.2. Riigi eriplaneeringu koostamisest huvitatud isik

37. Nagu ülal taotluse p-s 33 märgitud, süvendab PlanS § 27 lg 1 ebaselgust asjaolu, et ka riigi eriplaneeringu koostamise puhul võib esineda planeeringu koostamisest huvitatud isik, kelle õiguslik vorm, omanike ring ega tegevusala ei ole mingil viisil piiratud. PlanS § 4 lg 2¹ näeb ette, et planeeringu koostamise korraldaja võib ehitusprojekti koostamise aluseks oleva planeeringu (seega ka riigi eriplaneeringu, vt PlanS § 27 lg 10) tellimise ja PlanS § 4 lg 2 p-s 5 nimetatud mõjude hindamise¹³ kulude kandmiseks sõlmida lepingu planeeringu koostamisest huvitatud isikuga. PlanS § 28 lg 2 p-s 3 sätestatakse, et riigi eriplaneeringut ei algatata, kui planeeringu koostamise korraldaja eelarves puuduvad vahendid planeeringu koostamise, koostamise tellimise ja mõjude hindamisega kaasnevate kulude kandmiseks ja planeeringu koostamisest huvitatud isik selliseid kulusid ei kannaks. PlanS § 29 lg 1 p 3 näeb ette, et samal alusel võib juba algatatud planeeringu lõpetada. **See tähendab, et riigi eriplaneeringuga kavandatava ehitise rajamisest huvitatud isik võib olla mistahes eraõiguslik isik, see ehitis võidakse rajada niisuguse isiku erahuvidest lähtuvalt ning see isik võib kanda ka planeeringu koostamise tellimise ja mõjude hindamise kulud.** Taotluse esitaja hinnangul tulenevad sellisest regulatsioonist mitmed probleemid, mis süvendavad ka riigi eriplaneeringu regulatsiooniga kaasneva KOV enesekorraldusõiguse riive põhiseadusvastasust.

¹³ PlanS § 4 lg 2 p-s 5 nimetatakse planeeringu elluviimisega kaasnevate asjakohaste majanduslike, kultuuriliste, sotsiaalsete ja looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamist, sh keskkonnamõju strateegilist hindamist.

4.2.1. PlanS ja KeHJS muutmise seaduse eelnõu oli orienteeritud üksikjuhtumile

38. Plans § 4 lg 2¹, § 28 lg 2 p 3 ja § 29 lg 1 p 3 ei sisaldunud PlanS algtekstis, vaid lisati PlanS-sse PlanS ja KeHJS muutmise seadusega (vt taotluse p 6). Seaduseelnõu menetlus toimus erakordse kiirusega:
- 1) 01.03.2017 esitas Rahandusministeerium eelnõu eelnõude infosüsteemi¹⁴;
 - 2) 20.03.2017 arutas Riigikogu majanduskomisjon PlanS täiendamise seaduse eelnõu algatamist (Lisa 8, päevakorrapunkt 3). Komisjoni istungi protokollis kohaselt oli olemas kaks analoogse sisuga eelnõu ettepanekut PlanS muutmiseks – üks algatatud Vabariigi Valitsuse poolt ja teine Riigikogu poolt. Istungil märgiti, et „/.../kuna sellel eelnõul on ajaline surve peal, siis väikese muudatuse võiks kiiresti ära teha“. Avaldati arvamust, et „/.../kui on vaja, siis kokkuleppel valitsusega saab eelnõu algatada ka fraktsioonide poolt, mis tagaks kiirema menetluse.“;
 - 3) 23.03.2017 Riigikogu majanduskomisjoni otsusega algatati seaduseelnõu (411 SE) menetlus Riigikogus;¹⁵
 - 4) 24.03.2017 võeti 411 SE Riigikogu menetlusesse ning saadeti ka arvamuse saamiseks Vabariigi Valitsusele, kes arutas eelnõu 30.03.2017 istungil ja otsustas seda toetada;
 - 5) 04.04.2017 toimus 411 SE esimene lugemine ja muudatusettepanekute esitamise tähtajaks määrati 06.04.2017;
 - 6) 12.04.2017 toimus 411 SE teine lugemine;
 - 7) 19.04.2017 toimus 411 SE kolmas lugemine ja seadus võeti 77 poolthäälega vastu;
 - 8) 02.05.2017 kuulutas Vabariigi President seaduse välja, see avaldati Riigi Teatajas 04.05.2017 ning jõustus juba järgmisel päeval, s.o 05.05.2017.
39. PlanS ja KeHJS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast (Lisa 9, lk 5, p 3) ilmneb selgelt, et eelnõu ajendiks oli OÜ EST-FOR Invest taotlus Vabariigi Valitsusele puidurafineerimistehase riigi eriplaneeringu algatamiseks (Lisa 3). Ka eelnõu lugemisel Riigikogus esitatud seisukohad näitavad, et eelnõu on ajendatud tehase kavandamisest (Lisa 10). Ka korralduse nr 141 eelnõu seletuskirja kohaselt on PlanS ja KeHJS muudatus tingitud just puidurafineerimistehase riigi eriplaneeringu algatamiseks (Lisa 6, lk 10, p 2.9). Riigikontrolör hindas PlanS ja KeHJS muutmise seaduse eelnõu üksikjuhtumipõhiseks reguleerimiseks ning soovitas kaaluda võimalikke probleeme, mida selline reguleerimine võib tulevikus kaasa tuua riigile ja KOV-dele planeeringute koostajatena (Lisa 11). Justiitsministeeriumi planeerimis- ja ehitusõiguse töögrupi juht leidis samuti, et eelnõuga kavandatav muudatus lahendab üksikküsimust ega hinda muudatuse mõju teistele võimalikele suure riikliku huviga projektidele (Lisa 12).

¹⁴ Info PlanS ja KeHJS muutmise seaduse eelnõu menetluskäigu kohta, eelnõu ja seletuskirja tekstid ja kooskõlastused **enne seaduseelnõu algatamist Riigikogus** on kättesaadavad: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/ebfcb95e-94d0-4277-a0d4-a819c8a3f46b>

¹⁵ Info PlanS ja KeHJS muutmise seaduse eelnõu menetluskäigu kohta Riigikogus, eelnõu ja seletuskirja tekstid, arvamused jm on kättesaadavad: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelvoud/eelnou/ecob304f-6c55-463c-9dd7-477e8018a508/Planeerimisseaduse%20ning%20keskkonnam%C3%B5ju%20hindamise%20ja%20keskko nnajuhtimiss%C3%BCsteemi%20seaduse%20muutmise%20seadus>

40. Eelpool kirjeldatud PlanS ja KeHJS muutmise seaduse eelnõu menetlemisega erakordne kiirustamine (sh mõjuhinnangute puudulikkus) ja orienteeritus üksikjuhtumi reguleerimisele on suurendanud PlanS riigi eriplaneeringu kohaldamisala ebaselgust.

4.2.2. „Suure riikliku huvi“ mõiste hägustumine

41. PlanS § 4 lg 2¹, § 28 lg 2 p 3 ja § 29 lg 1 p 3 raskendavad PlanS §-s 10 väljendatud huvide tasakaalustamise põhimõtte järgimist. Kui huvitatud isik rahastab riigi eriplaneeringu tellimist ja mõjude hindamist, tekib mõistlikult küsimus, kas planeeringu menetlus tervikuna saab olla objektiivne ning arvestada kõiki asjakohaseid huve ja kaalutlusi. PlanS ja KeHJS muutmise seadusega loodud regulatsioon võimaldab realiseeruda riskil, et huvitatud isik saab rahastamise kaudu planeeringu koostamist oma huvides kallutada.
42. Riigi eriplaneeringu menetlus on haldusmenetlus, mille käigus haldusorgan teostab kaalutusõigust (haldusmenetluse seaduse (HMS) § 4 lg 1). Vastavalt HMS § 4 lg-le 2 tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. HMS §-s 10 on väljendatud haldusorgani erapooletuse nõue. Haldusmenetlus mitte üksnes ei pea olema, vaid peab ka näima aus ja õiglane.¹⁶ Ka riigikontrolör ja Vabariigi President juhtisid PlanS ja KeHJS muutmise seaduse eelnõu menetluses tähelepanu, et huvitatud isikul ei tohi olla isegi näiliselt võimalik kallutada rahastamise kaudu planeeringu koostamist oma huvides (vt Lisa 11 ja Lisa 13). Kui riigi eriplaneering viiakse läbi ja selle mõjusid hinnatakse ainult sellel tingimusel, et huvitatud isik vastavad kulutused kannab (PlanS § 28 lg 2 p 3 ja § 29 lg 1 p 3), siis ei ole võimalik eitada, et huvitatud isikul on riigi eriplaneeringu tulemustele mõju. Planeeringu korraldaja peab informeerima huvitatud isikut planeeringu ja mõjude hindamise käigus tehtavatest uuringutest jm töödest ning nendega kaasnevatest kuludest. Kui huvitatud isik kulusid ei tasu, võib vastav toiming jääda tegemata. See ei pruugi, aga võib tähendada, et huvitatud isikul on võimalik planeeringut oma kasuks kallutada. Kui planeerimise ja mõjuhindamise kulud kannab huvitatud isik, võib see ohustada ka teiste menetlusosaliste õiguste ja huvide ning avalike huvide kaitset. Näiteks võib see survestada planeeringu korraldajat kulude kokkuhoiu nimel tegema vähem uuringuid või vähem toiminguid avalikkuse kaasamiseks või valima uuringute tegijaks konsultandi, kes tegi põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse (vt ka Lisa 12, p 4).¹⁷
43. Ka PlanS ja KeHJS muutmise seaduse eelnõu ettevalmistajad mõõnsid, et huvitatud isiku poolt rahastamise lubamine tekitab küsimuse KSH objektiivsusest. Eelnõu koostajate hinnangul on KSH objektiivsuse tagamiseks olemas mehhanismid nii PlanS-s kui KeHJS-s seeläbi, et KSH ekspert peab olema pädev, erapooletu ja objektiivne, et KSH aruande kvaliteedi eest vastutab planeeringu koostamise korraldaja ja et planeeringu peavad kooskõlastama asjaomased asutused (vt Lisa 9, lk 12, p 3). Selliseid mehhanisme ei saa aga

¹⁶ RKHKo [3-3-1-73-16](#), p 39.

¹⁷ Näiteks kaasati OÜ EST-FOR Invest haldusasja nr 3-18-939 (ühispakkujate OÜ KESKKONNAPROJEKT, AS MAVES ja AS KOBRAS kaebus Riigi Tugiteenuste Keskuse 23.03.2018 otsuse p-de 2 ja 4 ning riigihangete vaidlustuskomisjoni 30.04.2018 otsuse nr 52-18/189554 tühistamiseks) menetlusse kolmanda isikuna, kuna selles haldusasjas tehtav kohtulahend võis puudutada OÜ EST-FOR Invest õigusi ja kohustusi –muu hulgas oli vaidluse all edukaks tunnistatud pakkuja maksumuse põhjendatus. Kohtute arvates OÜ EST-FOR Invest kui maksja õigusi ja kohustusi puudutab otseselt see, millise maksumusega pakkumus tunnistatakse edukaks (vt TalRnKm 3-18-939, p 20). Kohtute selline lähenemine hägustab hankemenetluste objektiivsust ja läbipaistvust, tekitades küsimuse, kes on tegelik hankija – kas riigiasutus või rahastaja rollis tegutsev eraõiguslik nn huvitatud isik.

pidada piisavateks ning PlanS ja KeHJS muutmise seadusega kehtestatud ebaselge regulatsiooni pinnal tekib mitmeid uusi õiguslikke probleeme.

44. Eelkõige on lahtised planeeringu koostaja diskretsiooni piirid. Läbi kaalumata näivad olevat meetmed huvitatud isikute võrdseks kohtlemiseks planeeringute, sh riigi eriplaneeringute algatamisel. Kuidas planeeringu korraldaja valib partneri, kellega ta rahastamislepingu sõlmib? Millistel juhtudel peab riigi eriplaneeringu algatamisest huvitatud isik planeeringu ja mõjuhindamise kulud kandma, millal mitte? Millal võib planeeringu koostaja asuda seisukohale, et tal puuduvad rahalised vahendid planeeringu koostamise, koostamise tellimise ja mõjude hindamisega kaasnevate kulude katmiseks ja jätta seetõttu planeering algatamata või lõpetada planeeringu koostamine ja KSH? Samuti on reguleerimata huvitatud isiku poolse rahastuse suurus. Kuidas see kindlaks määrata? Kuidas jagada kulud, kui planeeritava objekti rajamine on nii huvitatud isiku kui ka avalikes huvides? Nendele küsimustele ei ole eelnõu koostamisel tähelepanu pööratud ning kehtiv regulatsioon neid küsimusi ei lahenda.
45. Võrreldes teiste planeeringuliikidega tuleb riigi eriplaneeringu rahastamisel huvitatud isiku poolt eriti esile olemuslik vastuolu – **ühelt poolt eeldab riigi eriplaneering suure riikliku või rahvusvahelise huvi olemasolu rajatava ehitise vastu, teisalt aga pannakse planeeringu rahastamiskohustus arendajale, sest objekti rajamine on arendaja huvides.** See vastuolu avaldub ilmekalt ka PlanS ja KeHJS muutmise seaduse eelnõu seletuskirja (Lisa 9) ja korralduse nr 141 eelnõu seletuskirja (Lisa 6) põhjenduste võrdluses. Seaduseelnõu seletuskirjas põhjendatakse vajadust anda riigi eriplaneeringu rahastamise kohustus üle huvitatud isikule sellega, et tegemist on konkreetse isiku huvides rajatava objektiga. Sealjuures märgitakse, et kindla ehitise või rajatise kavandamiseks koostatavate planeeringute puhul on alati planeeringu elluviimisest huvitatud isik, kelle huvid ei pruugi kokku langeda planeeringu korraldaja huvidega ning et selliste huvitatud isikute ärihuvidest tulenevate planeeringute koostamise kulude katmine riigi poolt ei ole põhjendatud (Lisa 9, lk 4, p 2 ja lk 5, p 3). Korralduse nr 141 eelnõu seletuskirjas põhjendatakse riigi eriplaneeringu algatamise vajadust vastupidiselt just suure riikliku huviga.
46. Et sellist vastuolu vältida, oleks mõistlik näha riigi eriplaneeringute ja nendega kaasnevate uuringute tellimiseks vajalik raha ette riigieelarves. Kui ehitise vastu on suur riiklik huvi, peab olema võimalik sellise ehitise planeerimise ja mõjude hindamise kulusid riigi vahenditest katta. Äärmisel juhul võiks sellist kulude kandmist lubada piiratud juhtudel, nt riigi äriühingute vm viisil riigi kontrollitavate huvitatud isikute poolt, tingimusel, et planeeritava ehitise toimimise vastu on suur riiklik huvi.
47. Riigi eriplaneeringu kohaldamisala oleks oluliselt selgem, kui PlanS regulatsioon ei võimaldaks riigi eriplaneeringu tellimise ja mõjuhindangu koostamise kulusid kanda huvitatud isikul ning kui riigi eriplaneeringu algatamine ja lõpetamine ei sõltuks sellest, kas huvitatud isik kannab planeeringu tellimise ja mõjuhindangu kulud. See aitaks tagada, et riigi eriplaneering koostataks üksnes selliste ehitiste kohta, mille toimimise vastu esineb esmajoonel suur riiklik huvi, s.t planeeritava ehitise rajamine oleks oluline kogu riiki hõlmavaid üldisi huvisid silmas pidades.
48. **Lisaks õigusselgusetuse võimendamisele võimaldab Plans § 4 lg 2¹, § 28 lg 2 p 3 ja § 29 lg 1 p 3 regulatsioon erahuvides intensiivselt sekkuda KOV enesekorraldusõigusesse. Selline sekkumine ei ole ebasproportsionaalsuse tõttu PS-ga ka materiaalses mõttes kooskõlas** (vt selle kohta taotluse ptk (V)).

4.3. Õigusselgusetuse mõju KOV enesekorraldusõiguse teostamisele

49. Ülal kirjeldatud ebaselge sõnastuse tõttu on võimalik PlanS § 27 lg-d 1, 2 ja 3 tõlgendada selliselt, et riigi eriplaneeringuga võib kindlaks määrata mistahes valdkonda kuuluva mistahes olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoha ja ehitusõiguse, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Sealjuures riiklik huvi võib esineda ka üksnes ehitise asukoha valiku vastu või üksnes ehitise toimimise vastu, mitte aga nii asukoha valiku kui toimimise vastu. Samuti võidakse riigi eriplaneeringuga kavandada ehitist, mille asukoha valiku või toimimise vastu on eelkõige erahuvi.
50. Sellises olukorras on KOVü-l väga raske oma seadusest tulenevaid planeerimisalaseid kohustusi ette näha ja tema ülesannete täitmine, eelkõige planeerimisvõimu teostamine, on oluliselt takistatud. KOVü peab nii ruumilises planeerimises kui ka oma üldise arengu kavandamisel arvestama võimalusega, et tema territooriumile või selle lähedusse kavandatakse riigi eriplaneeringuga **mistahes** liiki olulise ruumilise mõjuga ehitised. Selline ehitised ei pruugi olla vajalik otseselt riigi toimimiseks (näiteks riigikaitse ja julgeolekuehitised, infrastruktuuri, energeetika ja üldhuviteenuste valdkonna ehitised), vaid võib olla rajatud ka eraisikute ärihuvides, nt tööstus- ja kaubandusehitised.

4.4. Õigusselguse tagamiseks vajalikud õigusaktid

51. Et sellist ebaselgust vältida ja võimaldada KOVü-del mõistlikult ette näha riigi eriplaneeringutest tuleneda võivaid mõjusid ja nendega oma tegevuses arvestada, peaks Riigikogu vastu võtma sellised õigusaktid, mis:
- 1) sätestaksid selgelt, milles peab seisnema või kuidas peab avalduma suur riiklik huvi riigi eriplaneeringuga kavandatavate ehitiste asukoha valiku või toimimise vastu;
 - 2) sätestaksid, et riigi eriplaneeringu koostamise ja mõjude hindamisega kaasnevad kulud kantakse riigieelarvest;
 - 3) sätestaksid ammendavalt valdkonnad, milles maakonnaülestes huvide väljendamiseks riigi eriplaneering koostatakse või sätestaksid piisavalt selged kriteeriumid selliste valdkondade määratlemiseks;
 - 4) sätestaksid ammendavalt ehitiste liigid, mille püstitamiseks riigi eriplaneering koostatakse või sätestaksid piisavalt selged kriteeriumid selliste ehitiste liikide määratlemiseks.

(V) RIIVE MATERIAALNE VASTUOLU PÕHISEADUSEGA

52. Riive materiaalne põhiseaduspärasus tähendab, et riive on proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas KOV enesekorraldusõiguse piirangu eesmärgi saavutamiseks.¹⁸

5.1. Riigi eriplaneeringu regulatsiooni üldine eesmärk

53. PS § 154 lg 1 väljendit, mille kohaselt KOV-d tegutsevad „seaduste alusel iseseisvalt“, tuleb mõista kui seadusandjale antud volitust piirata omavalitsusüksuste iseseisvust iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole PS-ga vastuolus.¹⁹

¹⁸ RKPJKo [3-4-1-9-06](#), p 23; [3-4-1-30-15](#), p 22.

¹⁹ RKPJKo [3-4-1-7-09](#), p 31.

54. **Riigi eriplaneeringu üldine eesmärk on tagada riigi jaoks oluliste ehitiste efektiivne planeerimine ja ehitamine ning avalike huvide kaitstud** (Lisa 2, lk 80). Sellist eesmärki võib pidada legitiimseks.

5.2. Sobivus

55. Esmalt tuleb hinnata, kas vaidlusalused PlanS sätted on sobivad ehk kohased vahendid seatud eesmärgi saavutamiseks. 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 eaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist.²⁰
56. **PlanS § 27 lg-tes 1, 2 ja 3 sisalduv regulatsioon, mis võimaldab riigi eriplaneeringu kohaldamisala laiendavalt sisustada, ning PlanS § 4 lg-s 2¹, § 28 lg 2 p-s 3 ja § 29 lg 1 p-s 3 sisalduv regulatsioon, mis võimaldab riigi eriplaneeringu koostamise ja mõjude hindamisega kaasnevaid kulusid kanda huvitatud isikul, ei ole olemasoleval kujul sobiv vahend saavutamaks riigi jaoks oluliste ehitiste efektiivse planeerimise ja ehitamise eesmärki ning avalike huvide kaitset.**
57. Mõistet „riigi jaoks oluline ehitis“, mille efektiivne planeerimine on riigi eriplaneeringu eesmärk, tuleks sisustada selliselt, et see hõlmab ainult ehitisi, mille toimimine on oluline kogu riigi üldistes (avalikes) huvides. Selliste ehitiste efektiivse planeerimise ja ehitamise eesmärgi ning avalike huvide kaitse eesmärgi saavutamisele ei aita kaasa regulatsioon, mis:
- 1) võimaldab koostada riigi eriplaneeringu ka ehitiste kohta, mis ei kuulu PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 nimetatud valdkondadesse ja mille toimimise vastu on eelkõige erahuvi, ning mis
 - 2) võimaldab riigi eriplaneeringu koostamise tellimise ja mõjude hindamisega kaasnevad kulud katta isikul, kes ei juhindu oma tegevuses riiklikest huvidest.
58. Riigi jaoks oluliste ehitiste efektiivse planeerimise ja ehitamise ning avalike huvide kaitsmise eesmärki aitaks saavutada regulatsioon, mille kohaselt riigi eriplaneering koostatakse vaid selliste ehitiste kohta, mis on olulised riigi jaoks ning mille toimimise vastu on primaarselt riiklik (avalik) huvi. Seda eesmärki aitaks saavutada ka regulatsioon, mis näeb ette riigi eriplaneeringute rahastamise riigieelarvest.

5.3. Vajalikkus

59. Teiseks tuleb abinõu materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel analüüsida, kas abinõu on vajalik. Loetakse, et abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.²¹
60. PlanS eelnõu väljatöötajad on avaldanud seisukohta, 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 KOV või maakonna piires. PlanS eelnõu seletuskirja kohaselt kuuluvad riigi eriplaneeringuga kavandatavate ehitiste hulka ehitised, mille ehitamine on vajalik pidades silmas kogu Eesti riigi või rahvusvahelisi huve ning mille planeerimise ja ehitamise üle otsustamisõiguse andmine vaid ühele omavalitsusele võib tuua kaasa

²⁰ Vt nt RKPJKo [3-4-1-6-09](#), p 21.

²¹ Vt nt RKPJKo [3-4-1-6-09](#), p 21.

olukorra, kus sellise ehitise ehitamine võib olla välistatud ühe KOV vastuseisu tõttu (Lisa 2, lk 81-82).

61. Riigi eriplaneeringu regulatsiooni vajalikkus riigile oluliste ehitiste efektiivse planeerimise eesmärgi saavutamiseks on siiski äärmiselt vaieldav. Olulise mõjuga tööstusobjektide asukoha valikuks sobiv planeeringu liik võiks olla eelkõige KOV eriplaneering (PlanS §-d 95-123). Seda eriti, kui planeeritav ehitis kuulub Vabariigi Valitsuse 01.10.2015 määrusega nr 102 kehtestatud olulise ruumilise mõjuga ehitiste loetellu. KOV eriplaneeringu algatamist on võimalik taotleda ka mitmes omavalitsuses korraga. Arvamust KOV eriplaneeringu sobivuse kohta olulise ruumilise mõjuga tööstusobjektide kavandamiseks on avaldanud näiteks Justiitsministeeriumi planeerimis- ja ehitusõiguse töögrupi juht (vt Lisa 12, p 6). Ka Eesti Planeerijate Ühing MTÜ on avaldanud arvamust, et suuri (era)ettevõtteid ei peaks planeerima läbi riigi eriplaneeringu (Lisa 14).
62. **Riigile oluliste ehitiste efektiivse planeerimise eesmärgi saavutamiseks ei ole vajalik PlanS § 27 lg-tes 1, 2 ja 3 väljenduv regulatsioon, mis võimaldab koostada riigi eriplaneeringu ka 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.** On võimalik kehtestada ka selline regulatsioon, mis võimaldab riigi eriplaneeringu koostada üksnes ehitiste rajamiseks, mille toimimine on riigi jaoks oluline ja mis kuuluvad sellisesse valdkonda, milles väljendub suur riiklik huvi (näiteks riigikaitse, julgeoleku, üldhuviteenuste valdkonnad). Selline regulatsioon oleks riigile oluliste ehitiste efektiivse planeerimise eesmärgi saavutamiseks sama efektiivne, kuid koormaks puudutatud KOVü-sid oluliselt vähem kui olemasolev riigi eriplaneeringu regulatsioon.

5.4. Mõõdukus

63. Kolmandaks tuleb analüüsida, kas KOV enesekorraldusõigust piirav abinõu on mõõdupärane. KOV enesekorraldusõiguse riive mõõdukuse hindamisel on võimalik lähtuda põhiõiguste teooriast, mille kohaselt abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust²².
64. Riigi jaoks oluliste ehitiste planeerimise efektiivsust võib pidada kaalukaks argumendiks. Teatud riigikaitse, julgeoleku, energeetika, infrastruktuuri, üldhuviteenuste, jm ehitiste rajamine on riigi toimimiseks väga vajalik.
65. Siinjuures tuleb aga tähele panna, et PlanS § 27 lg 1 ls-st 1 tulenevalt peab suur riiklik huvi olema ehitise asukoha valiku **või** toimimise vastu. See tähendab, et suurt riiklikku huvi ehitise toimimise vastu ei pea tingimata olema. Ka on PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 toodud valdkondade loetelu võimalik tõlgendada selliselt, et see ei ole suletud ja riigi eriplaneeringuga kavandatav ehitis võib kuuluda mistahes valdkonda. Ehitise (näiteks tööstusettevõtte) toimimise vastu võib olla ka erahuvi ning sel juhul võib riigi huvi väljenduda üksnes kaudselt majanduslikus kasus, mis kaasneb igasuguse ettevõtlusega (vt täpsemalt taotluse ptk-d 4.1 ja 4.2). Seega võimaldab olemasolev riigi eriplaneeringu regulatsioon ka selliste mistahes valdkonda kuuluvate olulise ruumilise mõjuga ehitiste efektiivset planeerimist, mille toimimise vastu on eeskätt erahuvi, kuid mille rajamise otsustamine ühe KOV tasandil võib olla omavalitsuse vastuseisu tõttu raskendatud, kui mitte välistatud. Selliste ehitiste efektiivset planeerimist, mille toimimise vastu suurt riiklikku huvi ei ole või mille toimimise vastu on peamiselt erahuvi, ei saa pidada

²² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2017. § 11 komm 16.

eesmärgiks, mis õigustaks PlanS riigi eriplaneeringu regulatsioonis avalduvat KOV enesekorraldusõiguse intensiivset riivet.

66. Riigi eriplaneeringu regulatsiooniga sekkutakse planeeritava ehitise asukohta KOVü planeerimisvõimu teostamisse (nii territoriaalplaneerimisse kui ka planeerimisvõimu laiemas mõttes) väga intensiivselt: määratakse olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoht KOVü territooriumil, selle ehitise ehitusõigus ja muud olulised tingimused ning asendatakse varasem KOV planeering. (Täpsemalt vt riive sisu ja intensiivsuse kohta taotluse ptk (III)). **Seega on riigi eriplaneeringuga toimuv sekkumine KOV enesekorraldusõigusesse niivõrd intensiivne, et sellega muudetakse KOV planeerimisvõim vastavas osas põhimõtteliselt sisutuks. Niivõrd intensiivset sekkumist KOV enesekorraldusõigusesse sisuliselt igasuguse olulise ruumilise mõjuga arendustegevuse jaoks ei saa pidada mõõdukaks.**
67. Riigi eriplaneeringuga sekkumist KOV enesekorraldusõigusesse võiks mööndustega pidada mõõdupäraseks juhul, kui riigi eriplaneeringuga kavandataks üksnes selliseid ehitisi, mis on vajalikud kogu riigi üldistes huvides ja mille puhul riiklik huvi prevaleerib erahuvi üle. Sellised ehitised on PlanS § 27 lg 1 ls-s 2 loetletud valdkondadesse kuuluvad ehitised.
68. **PlanS-s ette nähtud kaasamine ja arvamuste ärakuulamine ei ole piisav riigi eriplaneeringu regulatsioonist tuleneva KOV enesekorraldusõiguse riive proportsionaalsuse saavutamiseks.** Kehtiv riigi eriplaneeringu menetluse regulatsioon annab planeeringuala KOVü-le ja KOVü-le, kelle territooriumile kaalutakse kavandatava ehitise rajamist, täpselt samasugused menetluslikud õigused nagu on näiteks mistahes füüsilisel isikul, kes on ise avaldanud soovi olla eelvaliku tegemisse kaasatud (vt PlanS § 31 lg 1 ja § 44 lg 2, samuti § 32 lg 4, § 33 lg 1, § 35 lg 1 ja 2, § 37 lg 1, § 38 lg 4, § 39 lg 2, § 45 lg 4, § 46 lg 2, § 50 lg 5, § 50 lg 3, § 53 lg 5). KOVü poolt esitatavad arvamused ja ettepanekud ei ole ühelgi juhul planeeringu koostajale kohustuslikud (vt selle kohta täpsemalt ka ülal taotluse p 13). Ka olukorras, kus riigi eriplaneering on vastuolus varasemalt kehtestatud kohaliku planeeringu või arengukavaga, ei näe kehtiv riigi eriplaneeringu regulatsioon ette mingisuguseid täiendavaid KOVü õigusi (nt kooskõlastusõigus) ega menetlustoiminguid (nt täiendav kaalumine, läbirääkimised vms), mis aitaks tagada KOVü õiguste ja huvide parema arvestamise. Riigi eriplaneeringust tulenev KOV enesekorraldusõiguse riive on aga niivõrd intensiivne, et selle proportsionaalsuse saavutamiseks tuleks anda planeeringuala KOVü-dele rohkem õigusi ning kehtivatele KOV planeeringutele ja arengudokumentidele rohkem kaalu kui olemasolev riigi eriplaneeringu menetluse regulatsioon ette näeb.
69. **Ka KOVü õigus vaidlustada kehtestatud riigi eriplaneeringut ei kompenseeri riigi eriplaneeringu regulatsioonist tulenevat riivet piisavalt.** KOVü-l on õigus vaidlustada riigi eriplaneeringu kehtestamise otsus (PlanS § 54) ning HKMS § 45 lg-s 3 sätestatud tingimustel ka riigi eriplaneeringu menetluse käigus tehtud menetlustoiminguid. HKMS § 45 lg 3 kitsendav tõlgendamine võib aga viia tulemuseni, kus riigi eriplaneeringu menetluses on puudutatud KOVü-l õigus vaidlustada alles menetluse lõpptulemust – riigi eriplaneeringu kehtestamise otsust. Ka selline vaidlustamisvõimaluste piiratus viitab riive suurele intensiivsusele.

MENETLUSLIKUD KÜSIMUSED

70. **Asja läbivaatamise viis.** Vastavalt PSJKS § 51 lg-le 2 võib kohus menetlusosalise soovil määrata, et asi vaadatakse läbi suulises menetluses. Arvestades taotluses esitatud probleemide keerukust ja vaidlusaluse teema laia ühiskondlikku kõlapinda, palub taotluse

esitaja, et asi vaadataks läbi suulises menetluses. Suuline menetlus võimaldab taotlejal oma seisukohti eriti selgelt ja kokkuvõtvalt esitada ning kohtul menetlusosalistele, samuti menetlusosalistel omavahel küsimusi esitada (PSJKS § 54 lg 3). Niisugune menetlus aitaks taotleja hinnangul kaasa asja õigele lahendamisele.

71. **Tartu Linnavolikogu otsus taotluse esitamiseks.** Käesoleva taotluse esitamise on otsustanud Tartu Linnavolikogu, kes on oma otsusega heaks kiitnud taotluse täisteksti. Volikogu otsus on toodud taotluse Lisas 15.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Aadu Must

Tartu Linnavolikogu esimees

LISAD

Lisa 1: Planeerimisseaduse täistekst seisuga 27.08.2018 – vaidlustatavad sätted (tähistatud kollasega).

Lisa 2: Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde.

Lisa 3: EST-FOR Invest OÜ 30.01.2017 taotlus riigi eriplaneeringu algatamiseks.

Lisa 4: Tartu Linnavolikogu 09.03.2018 kiri nr 9-3.2/07241.

Lisa 5: Tartu Linnavalitsuse 19.03.2018 kiri nr 9-3.2/07241.

Lisa 6: Vabariigi Valitsuse korralduse „Puidurafineerimistehase püstitamiseks ja selle toimimiseks vajaliku taristu rajamiseks riigi eriplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine“ eelnõu seletuskiri.

Lisa 7: Riigihalduse ministri 17.04.2018 kiri nr 15-1/2115-2.

Lisa 8: Riigikogu majanduskomisjoni 20.03.2017 istungi protokoll nr 125.

Lisa 9: PlanS ja KeHJS muutmise seaduse eelnõu (411 SE) seletuskiri.

Lisa 10: Riigikogu täiskogu 19.04.2017 korralise istungi protokoll.

Lisa 11: Riigikontrolöri 05.04.2017 kiri nr 1-8/17/12-2.

Lisa 12: Justiitsministeeriumi planeerimis- ja ehitusõiguse töögrupi juhi 03.04.2017 arvamus PlanS ja KeHJS muutmise seaduse eelnõule.

Lisa 13: Vabariigi Presidendi 02.05.2017 kiri Riigikogu esimehele.

Lisa 14: Eesti Planeerijate Ühingu 03.05.2017 kiri nr 008/2017.

Lisa 15: Tartu Linnavolikogu otsus.