

<b>Kohus</b>	Tallinna Halduskohus
<b>Kohtunik</b>	Janek Laidvee
<b>Määruse tegemise aeg ja koht</b>	13.06.2018, Tallinn
<b>Haldusasja number</b>	3-18-982
<b>Haldusasi</b>	Tartu linna kaebus Vabariigi Valitsuse kohustamiseks riigi eriplaneeringu koostamise lõpetamiseks või alternatiivselt planeeringu algatamise ja planeeringu koostamise lõpetamisest keeldumise otsuse õigusvastasuse tuvastamiseks
<b>Menetlusosalised</b>	Kaebaja – Tartu linn, volitatud esindajad v.adv Imbi Jürgen, v.adv Indrek Leppik, v.adv Karin Marosov
<b>Menetlustoiming</b>	Kaebuse tagastamine

## RESOLUTSIOON

- 1. Tagastada Tartu linna kaebus läbivaatamatult.**
- 2. Jätta läbi vaatamata Tartu linna taotlus tunnistada planeerimisseaduse § 27 lg-d 1, 2 ja 3 põhiseadusega vastuolus olevaks ning jätta need sätted kohaldamata.**
- 3. Jätta rahuldamata Tartu linna 05.06.2018 taotlused määrata kaebajale tähtaeg seisukoha esitamiseks Vabariigi Valitsuse 01.06.2018 seisukohale kaebeõiguse kohta ning määrata, et kaebaja seisukoha esitamise tähtaeg algab Vabariigi Valitsuse otsuse vastuvõtmisest selle kohta, kas lõpetada Vabariigi Valitsuse 12.05.2017 korraldusega nr 141 algatatud riigi eriplaneeringu koostamine või mitte.**
- 4. Jätta läbi vaatamata OÜ EST-FOR Invest ja Kalle Kulboki taotlused kaasata nad haldusasja menetluse kolmandate isikutena.**
- 5. Jätta võimalikud kohtukulud menetlusosaliste endi kanda.**

## EDASIKAEBAMISE KORD

Määruse peale saab isik, kelle õigusi määrusega puudutatakse, esitada määruskaebuse Tallinna Ringkonnakohtule 15 päeva jooksul määruse kättetoimetamisest arvates (HKMS § 21 lg 4, § 121 lg 4, § 203 lg 1, § 204 lg 1).

## ASJAOLUD

1. Tallinna Halduskohtus registreeriti 17.05.2018 Tartu linna kaebus Vabariigi Valitsuse vastu nõuetega kohustada Vabariigi Valitsust lõpetama Vabariigi Valitsuse 12.05.2017 korraldusega nr 141 algatatud riigi eriplaneering ja keskkonnamõju strateegiline hindamine või kohustada Vabariigi Valitsust uuesti otsustama haldusakti andmist riigi eriplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise lõpetamiseks; 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 – õigusvastanus.

**1.2.** Kaebus on esitatud seoses Vabariigi Valitsuse 12.05.2017 korraldusega nr 141, millega otsustati algatada Viljandi ja Tartu maakonnas riigi eriplaneering puidurafineerimistehase ja selle toimimiseks vajaliku taristu kavandamiseks ning eriplaneeringu keskkonnamõju strateegiline hindamine (korraldus). Korralduse alusel viiakse läbi riigi eriplaneeringu menetlus, mille eesmärk on leida tehase kui suure riikliku huvi ja olulise ruumilise mõjuga ehitise rajamiseks sobivaim asukoht ning sobiva asukoha leidmisel koostada planeeringu detailne lahendus, millega antakse tehase rajamiseks ehitusõigus.

**1.3. Tartu linna** argumendid on kokkuvõtvalt järgmised.

**1.3.1.** Tehase asukoha planeerimiseks on valitud vale planeeringu liik. Riigi eriplaneeringu algamiseks puudub õiguslik alus, kuna tehase asukoha valiku ja toimimise vastu puudub suur riiklik ja rahvusvaheline huvi, puidutööstus ei kuulu planeerimiseaduse (PlanS) § 27 lg 1 ls-s 2 nimetatud valdkondade hulka ja tehase asukoha ja toimimise vastu on arendaja erahuvi. Planeeringumenetluse on algatanud ja seda viib läbi vale haldusorgan.

**1.3.2.** Sisuline tehase asukoha eelvalik tehti juba enne riigi eriplaneeringu algamist, mistõttu jääb saavutamata PlanS § 27 lg-st 9 tulenev asukoha eelvaliku eesmärk. See on vastuolus PlanS § 30 lg-ga 1, mille kohaselt tehakse asukoha eelvalik pärast riigi eriplaneeringu algamist, ning keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 28 lg-ga 3, mille kohaselt tuleb avalikkus kaasata olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemisse tõhusalt ja varajases etapis enne lõplike lahenduste väljavalimist. Lisaks ei kaalutud enne asukoha eelvaliku sisulist langetamist planeeringuala alternatiive, vaid tugineti planeeringuala määratlemisel peamiselt arendaja poolt seatud majanduslikele kriteeriumitele. Arvesse jäeti võtmata muud olulised tegurid, sh tehase keskkonnamõju.

**1.3.3.** Riigi eriplaneeringu algamise õigusvastanus tingib selle, et riigi eriplaneeringu koostamine tuleb lõpetada. Ka planeeringu koostamise lõpetamisest keeldumise otsus on õigusvastane. Lõpetamisest keeldumise otsustamisel on Vabariigi Valitsus tuginenud PlanS § 27 lg 1, 2 ja 3 ebaõigele tõlgendusele ning jätnud arvestamata olulised asjaolud.

**1.3.4.** Kaebajal on kaebeõigus, kuna riigi eriplaneeringu algamisel on ebaõigesti kohaldatud PlanS § 27 lg 1, 2 ja 3 ning tehtud niivõrd olulisi menetlusvigu, et õiguspärase lahenduse ni ei ole planeeringumenetluse tulemusel võimalik jõuda. Õigusliku aluseta riigi eriplaneeringu läbiviimine sekkub õigustamatult Tartu linna enesekorraldusõigusesse. Tehase rajamisega kaasneb ilmselgelt oluline negatiivne keskkonnamõju, mis avaldub Tartu linnas. Keskkonnaasjades on menetlustoimingute vaidlustamise õigus tavapärasest laiem, sest olulise keskkonnamõjuga küsimuste õigeks otsustamiseks on määrav tähtsus läbiviidaval haldusmenetlusel iseenesest.

**1.3.5.** Kui kohus leiab, et PlanS § 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 PlanS § 27 lg 1 teises lauses nimetatud valdkondadesse – tunnistada PlanS § 27 lg 1, 2 ja 3 põhiseadusega vastuolus olevaks ning jätta nimetatud sätted kohaldamata.

**2.** Kohus pidas ettevalmistava menetluse raames vajalikuks lähemalt uurida kaebeõiguse

küsimust. Kohus kohustas 23.05.2018 kohtunõudes halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 120 lg 4 alusel andma Vabariigi Valitsust seisukohta Tartu linna kaebeõiguse kohta. Kohtunõue tuli täita hiljemalt 01.06.2018.

**3. Vabariigi Valitsus** (Rahandusministeeriumi kaudu) leiab 01.06.2018 vastuses, et Tartu linnal puudub antud asjas ilmselgelt kaebeõigus. Planeeringu koostamisele asumine ei riiva Tartu linna enesekorraldusõigust, ei takista Tartu linna olemuslike ülesannete täitmist, samuti Tartu linna poolt kohaliku elu küsimuste otsustamist. Vabariigi Valitsuse seisukohad on kokkuvõtvalt järgmised.

**3.1.** Menetlustoimingu vaidlustamise eeldab HKMS § 45 lg 3 kohaselt selle vahetut ja otsest mõju kaebaja õigustele või huvidele. Riigi eriplaneeringu ja KSH algatamine ja koostamine ning selle käigus menetlustoimingute tegemine ei riku mingil moel kaebaja õigusi, ei kahjusta kaebaja huve ega keskkonda, kuna selle alusel puidurafineerimistehase rajamist, rajamise tingimusi ega asukohta veel ei otsustata. Planeeringu algatamine ei tähenda ilmtingimata planeeringu kehtestamist ja kavandatava tegevuse lubamist. Planeeringu koostamise algatamine ei tähenda, et kavandatava tehase asukoht oleks valitud ja otsustatud, et tehas rajatakse. Nii mõjuhindamine kui ka planeeringulahenduse koostamine on avalikud protsessid, mille käigus on kõigil soovijatel, sh kaebajal, võimalik kogu protsessi käigus avaldada arvamust, esitada vastuväiteid või kaitsta oma huve ja õigusi.

**3.2.** Valitud on õige planeeringuliik. PlanS § 27 lg 1 järgi on riigi eriplaneeringu eesmärk sellise olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamine, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Vabariigi Valitsus võib iga kord otsustada, et riigi eriplaneering koostatakse seaduses nimetatata ehitise püstitamiseks, mis vastab PlanS § 27 lg 1 tingimustele. Vabariigi Valitsusel on võimalik igakordselt otsustada, kas mingi ehitise püstitamiseks on vajalik riigi eriplaneeringu koostamine või mitte. Kuigi riiklik huvi tselluloositehase rajamiseks oli juba 1997. aastal, küsis Rahandusministeerium planeeringu aluseks olevate asjaolude väljaselgitamiseks sisendit Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt ja Keskkonnaministeeriumilt. Nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kui ka Keskkonnaministeerium leidsid, et tehas vastab olulise ruumilise mõjuga ehitise tingimustele ning nii selle asukoha kui ka toimimise vastu on suur riiklik huvi. Puuduvad PlanS § 28 lg-s 2 toodud alused, mis välistaksid riigi eriplaneeringu või KSH algatamise. Sellega on nõustunud ka Tallinna Ringkonnakohus haldusasjas nr 3-17-1897. Riigi eriplaneeringu algatamisel ei ole tegemist vältimatult kaebaja õigusi (või keskkonna huve) kahjustava otsusega, millele järgneb haldusakti andmine. Kaeba saab realiseerida oma huve läbi asjas tehtava lõpliku haldusakti (planeeringu kehtestamise otsuse) vaidlustamise.

**4. OÜ EST-FOR Invest** esitas 01.06.2018 taotluse enda kaasamiseks menetlusse kolmanda isikuna ning seisukoha kaebeõiguse kohta. OÜ EST-FOR Invest on seisukohal, et kaebajal puudub ilmselgelt kaebeõigus eriplaneeringu algatamise vaidlustamiseks HKMS § 121 lg 2 p 1 kohaselt. Kaebusega ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki HKMS § 121 lg 2 p 2 mõttes. OÜ EST-FOR Invest seisukohad on kokkuvõtlikult järgmised.

**4.1.** Planeerimismenetluse esemeks oleva projekti realiseerimisest huvitatud isikuna puudutab vaidlus otseselt OÜ EST-FOR Invest õigusi ja kohustusi, sest OÜ EST-FOR Invest soovib rajada puidurafineerimistehast ning on esitanud 30.01.2017 Rahandusministeeriumile taotluse

riigi eriplaneeringu algatamiseks.

**4.2.** Pikaajalise ja ühetaolise kohtupraktika kohaselt ei ole planeeringu algatamise korraldused reeglina iseseisvalt halduskohtus vaidlustatavad. Riigi eriplaneeringu menetlus iseenesest ei saa kuidagi ei kaebaja ega kellegi teise õigusi rikkuda ja igal juhul on tagatud riigi eriplaneeringu lõppotsuse vaidlustamise võimalus. Kohtud on analüüsinud MTÜ Eesti Metsa Abiks kaebuse alusel (haldusasi 3-17-1897) samasisulisi etteheiteid (sh väited vale planeeringuliigi valimise kohta, diskretsioonivigade ja planeeringu algatamist välistavate asjaolude kohta, avaliku huvi ebaõige väljaselgitamine) riigi eriplaneeringu algatamisele ja jõudnud järeldusele, et eriplaneeringu algatamise asjaolud ei võimalda planeeringu algatamist eraldiseisvalt vaidlustada. Käesoleval juhul ei esine aluseid, mis tingiksid mingilgi viisil asjaoludest tulenevalt teistsuguse lahenduse.

**4.3.** Väide intensiivsest sekkumisest Tartu linna enesekorraldusõigusesse on asjakohatu. Riigi eriplaneeringu algatamise korraldusest ei tulene, et tehast soovitakse rajada Tartu linna territooriumile: planeeringu alas on kogu Tartu- ja Viljandimaa ning tehase võimalik asukoht selgub alles planeerimismenetluse käigus. Tartu linn ei saa tugineda teiste kohalike omavalitsuste võimalikule õiguskaitsevajadusele. Teiseks ei kujuta riigi eriplaneeringu menetlus iseenesest endast lubamatut enesekorraldusõiguse riivet. PlanS ei dikteeri, kui suurt piirkonda pindalaliselt, kui mitut omavalitsusüksust, kui mitut erinevat piirkonda Eesti territooriumil vms peaks algatatud riigi eriplaneeringu planeeringuala hõlmama. Korralduse seletuskirjas on põhjalikult ja objektiivsetest asjaoludest lähtudes selgitatud, kuidas on antud juhul jõutud planeeringuala piiritlemiseni Viljandi- ja Tartumaale ning miks ei sobi tehase arendamiseks teised võimalikud asukohad. Olukorras, kus jõustunud kohtulahendiga on juba tuvastatud, et puudub õiguslik alus Vabariigi Valitsuse korralduse vaidlustamiseks, millega riigi eriplaneering algatati, puudub järelikult õiguslik alus ka Vabariigi Valitsuse kirja vaidlustamiseks, kus viimane selgitab algatamisega seonduvat vastuseks kaebaja taotlusele ja jääb oma varasema seisukoha juurde, et menetlus on alustatud õiguspäraselt ja puudub alus selle lõpetamiseks.

Kohustamiskaebus ei ole tähtaegne, kuivõrd korralduse teadasaamisest on möödunud ligi aasta. HKMS § 46 lg 2 kohaselt võib kohustamiskaebuse esitada 30 päeva jooksul kaebajale haldusakti andmisest või toimingute tegemisest keeldumise teatavakstegemisest arvates.

**4.4.** Kaebajal puudub kaebeõigus tuvastusnõude esitamiseks. Sisuliselt põhjendab kaebaja tuvastuskaebust vaid sooviga vältida „äärniselt kuluka ja pikalt kestva eriplaneeringu menetluse läbiviimist“. Kaebaja ei ole menetluse läbiviija ega pea kandma ka menetluse läbiviimisega seotud kulusid. Kaebajal ei ole erilist põhjendatud huvi tuvastamiskaebuse esitamiseks.

**4.5.** Kuna kaebus ei kuulu kaebeõiguse puudumise tõttu sisulisele läbivaatamisele, ei saa haldusasjas tõusetada ka PlanS § 27 lg-te 1–3 põhiseaduspärasuse küsimust.

**5.** Kalle Kulbok esitas 21.05.2018 taotluse enda kaasamiseks menetlusse kolmanda isikuna. Taotluse kohaselt võib kaebuse läbivaatamine mõjutada K. Kulboki õigusi, kuivõrd ta on esitanud 09.03.2018 Tartu linnale ja ümbritsevatele omavalitsustele taotluse KOV eriplaneeringu algatamiseks suure mahuga tselluloositehase rajamiseks.

## **KOHTU PÕHJENDUSED**

**6.** HKMS § 120 lg 1 p 1 kohaselt selgitab kohus asjas välja vaidluse eseme. Vaidluse esemeks on kaebuse nõue ja kaebuse alus (asjaolud, millega seoses nõue esitatakse). Kohus kontrollib, kas kaebuses on esitatud selle eesmärgi saavutamiseks sobivad ja vajalikud nõuded ja taotlused ning teeb vajaduse korral kaebajale ettepaneku kaebust muuta (HKMS § 120 lg 1 p 3). Veel kontrollib kohus HKMS § 121 lg 1 p 8 kohaselt seda, kas ei esine alust kaebuse tagastamiseks või käiguta jätmiseks. HKMS § 121 lg 2 p 1 kohaselt võib kohus määrusega tagastada kaebuse selle esitajale, kui kaebajal puudub asjas ilmselgelt kaebeõigus.

**7.** HKMS § 44 lg1 kohaselt võib isik kaebusega halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguste kaitseks. Muul eesmärgil, sealhulgas teise isiku õiguse või avaliku huvi kaitseks võib isik kohtusse pöörduda vaid seaduses sätestatud juhul (HKMS § 44 lg 2). Kohaliku omavalitsuse üksuse (KOV) kaebeõigus on sätestatud HKMS § 44 lg-tes 4 ja 5. KOV võib esitada kaebuse teise avaliku võimu kandja vastu oma õiguste, sealhulgas omandiõiguse ja halduslepingust tuleneva õiguse kaitseks (HKMS § 44 lg 4). KOV võib esitada kaebuse ka juhul, kui teise avaliku võimu kandja haldusakt või toiming takistab või raskendab oluliselt selle KOV üksuse ülesannete täitmist. Käesolevat vaidlust silmas pidades on oluline ka HKMS § 45 lg 3 kaebeõiguse piirang, mille kohaselt võib menetlustoimingu peale ilma haldusakti või lõpliku toimingu vaidlustamiseta esitada kaebuse, kui see rikub kaebaja mittemenetluslikke õigusi, sõltumata haldusaktist või lõplikust toimingust, või kui menetlustoimingu õigusvastasus tingiks vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise või lõpliku toimingu tegemise.

**8.** Vabariigi Valitsuse 12.05.2017 korraldust nr 141 on vaidlustanud ka MTÜ Eesti Metsa Abiks (haldusasi nr 3-17-1897) ja MTÜ Emajõe Kaitseelts (haldusasi 3-17-2132) keskkonnaorganisatsioonidena (KeÜS § 31). Haldusasjas nr 3-17-1897 tagastas Tallinna Halduskohus 21.09.2017 määrusega kaebuse kaebeõiguse puudumise tõttu läbivaatamatult. Tallinna Ringkonnakohus jättis 24.11.2017 määrusega MTÜ Eesti Metsa Abiks määruskaebuse rahuldamata. Kuna Riigikohus ei võtnud 28.03.2018 määrusega MTÜ Eesti Metsa Abiks määruskaebust menetlusse, on tegemist jõustunud kohtulahendiga. Haldusasjas nr 3-17-2132 jättis Tallinna Ringkonnakohus 05.06.2018 määrusega samuti jõusse halduskohtu lahendi, millega tagastati MTÜ Emajõe Kaitseelts kaebus läbivaatamatult. See kohtulahend ei ole veel jõustunud. Kuna käesolevas asjas kattuvad kaebaja esitanud väited osaliselt viidatud haldusajades esitatud väidetega, on neis väljendatud kohtute seisukohad asjakohased ka käesoleval juhul.

**9.** Kohtud leidsid haldusasjas nr 3-17-1897, et Vabariigi Valitsuse 12.05.2017 korraldus nr 141 on menetlustoiming, kusjuures lõplikuks haldusaktiks on riigi eriplaneeringu kehtestamise otsus. Kohtud asusid seisukohale, et kaebaja saab oma kaebeõigust realiseerida, vaidlustades lõplikku haldusakti, s.o planeeringu kehtestamise otsust. Selle raames saab kohus kontrollida, kas vastustaja on planeeringu menetlemisel järginud mh menetlusreegleid (vt Tallinna Ringkonnakohtu 24.11.2017 määrus asjas nr 3-17-1897, p 15). Käesolevas asjas tuleb asuda samale seisukohale, st planeeringu algatamine kaebaja õigusi ei riku ning kaebaja õigused on efektiivselt kaitstavad planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamise kaudu. KOV kaebeõiguse ulatus riigi eriplaneeringu algatamise vaidlustamisel ei ole ulatuslikum keskkonnaorganisatsioonide omast. Keskkonnaküsimustes on see pigem kitsam. KOV ega tema organid ei ole käsitatavad keskkonnaorganisatsioonina, Riigikohtu praktikas kohaselt ka mitte asjast huvitatud üldsusena või üldsuse esindajana Århusi konventsiooni mõttes (vt Riigikohtu 28.02.2007 otsus nr 3-3-1-86-06, p 17). KOV kaebeõigus saab tuleneda eelkõige

HKMS § 44 lg-test 4 ja 5. Riigi eriplaneeringu algatamine kui võimalik planeeringuala on määratletud kahte maakonda hõlmavalt (st suure tõenäosusega ei asuks tehas Tartu linna administratiivsetes piirides). Selline otsustus ei saa endast kohtu arvates kujutada haldusotsustust, mis „tingib vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise“, nagu eeldab HKMS § 45 lg 3. Kaebaja õiguste riive intensiivsus sõltub suuresti tehase asukohast. Riigi eriplaneeringu algatamise puhul saab rääkida seega pelgalt hüpoteetilisest õiguste riivest, mitte aga vältimatust kaebaja õiguste rikkumisest. HKMS § 44 lg-test 4 ja 5 tulenev kaebeõigus ei ulatu väljapoole KOV piire ega anna õigust esitada kaebust teiste isikute (nt teiste KOV-de) õiguste kaitseks.

**10.** Kohtud käsitasid asjas nr 3-17-1897 väiteid vale planeeringu liigi kohta (Tallinna Halduskohtu 21.09.2017 määruse p 9, Tallinna Ringkonnakohtu 24.11.2017 määruse p 12), mis on ka käesoleva kaebuse üheks keskseks väiteks. Tallinna Ringkonnakohtus märkis 24.11.2017 määruse p-s 12 „*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. 12.05.2017 korralduse seletuskirjas nr 141 on põhjendatud, miks on puidurafineerimistehase näol tegemist riigi eriplaneeringu objektiga. Isegi kui jõuda järeldusele, et korraldus on selles osas ekslik (nt pole õigesti tuvastatud riikliku huvi olemasolu), siis pole äratuntav, kuidas toob planeeringu menetlemine riigi eriplaneeringuna vältimatult kaasa kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise. Ringkonnakohtule ei nähtu, et tehasele asukoha valimisel riigi eriplaneeringu menetluses oleks keskkonnakaitseliste küsimustega arvestamine tagatud vähemal määral kui maakonna-, üld- või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu menetluses. Riigi eriplaneeringu menetlusele kaasatakse ka kohaliku omavalitsuse üksused ja muud isikud, kes on selleks soovi avaldanud (PlanS § 31 lg 2, 44 lg 2).*“ Tsiteeritud lõik Tallinna Ringkonnakohtu määrusest on asjakohane ka käesolevas asjas. Selles, mida pidada suureks riiklikuks või rahvusvaheliseks huviks, on Vabariigi Valitsusel avar kaalutlusruum. Arvestades tehase mastaape (nt tehase rajamiseks koos taristuga on vajalik maa ca 100 hektarit, lisaks on tehase tööprotsessiks vajalik pinnavesi 30 m<sup>3</sup> valmistoodangu tonni kohta ehk kuni 25,5 miljonit m<sup>3</sup> aastas, mida saadakse Emajõest ning mis moodustab 1,3% Emajõe keskmisest vooluhulgast, puhastusveena Emajõkke suunatakse tagasi 21,25 miljonit m<sup>3</sup> aastas), ei nähtu kohtule Vabariigi Valitsuse poolt kaalutlusreeglite ilmselget eiramist, kui viimane on suurt riiklikku ning rahvusvahelist huvi näinud tehase käitamise mõju tõttu piiriveekogule (Peipsi järv), samuti selle suure mõju tõttu Eesti metsa- ja puidutööstusele ning majandusele tervikuna (Tallinna Halduskohtu 21.09.2017 määrus, p 10). PlanS § 27 lg-test 1–3 ei tulene selget keelunormi (vt määruse p 12) menetleda puidurafineerimise tehase rajamist riigi eriplaneeringuna. PlanS § 27 sõnastus tagab Vabariigi Valitsusele selles osas otsustamisel paindlikkuse. Nt PlanS § 27 lg 3 viitab muudele ehitistele lisaks PlanS § 27 lg-s 2 toodule. Ka PlanS § 27 lg 1 on riigile kaalutlusruumi jättev. Vaidlust ei ole selles, et tehase käitamisel saab olema oluline keskkonnamõju, mida saab paigutada olulise ruumilise mõju alla PlanS § 27 lg 1 mõttes. Kahtlust ei ole ka selles, et täidetud on maakonnaülese huvi kriteerium. Seda demonstreerib ka kaebuse esitajate arusaam, et tehase rajamine nt Viljandi maakonda rikuks Tartu maakonnas asuva Tartu linna õigusi. Kohtu hinnangul tuleks PlanS § 21 lg 1 ls-s 2 esitatud loetelu valdkondadest (sh julgeolek, energeetika) tõlgendada avaralt, nii et ka strateegiliselt tähtsad ettevõtted, sh planeeritav puidurafineerimise tehas, võiksid sinna alla

paigutada. Säte ei ole ka sõnastatud kinnise loeteluna, vaid kasutatud on väljendit „eelkõige“. Seda, kas avalik huvi kaalub antud juhul üles arendaja erahuvi, tuleb hinnata sisulise planeerimismenetluse käigus.

**11.** PlanS § 28 lg 5 p-st 1 tulenevalt märgitakse riigi eriplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamise otsuses algatamisel teadaolev planeeringuala asukoht ja selle suurus, sealhulgas planeeringuala piir. Kohus nõustub OÜ EST-FOR Invest arvamusel tooduga, et PlanS ei dikteeri, kui suurt piirkonda pindalaliselt, kui mitut omavalitsusüksust, kui mitut erinevat piirkonda Eesti territooriumil peaks algatatud eriplaneering hõlmama. Planeeringuala peab olema piisavalt suur, et võimaldaks kaaluda mitut võimalikku asukohta (PlanS § 30 lg 2). Kohtul pole põhjust kahelda, et planeering algatatud kujul, hõlmates Tartu- ja Viljandi maakonda seda teha võimaldab. PlanS-st ei tulene nõuet kaaluda erinevaid veekogusid. Vaidlustatud korralduses on esitatud kaalutlused, miks otsustati just Tartu- ja Viljandimaa kasuks. Pärnu jõgi välistati, kuna see on oluline Natura 2000 jõgi, millele Keskkonnaministeerium uue surveteguri lisamist puidurafineerimise tehase näol ei pidanud mõistlikuks. Riigi eriplaneeringu algatamist ei peetud vajalikuks ka Kirde-Eestis, kuna see asub eemal Eesti ja Läti puiduressursist. Kohtule ei nähtu, et Vabariigi Valitsus oleks PlanS-st tuleneva keelunormi vastu eksinud, määratledes planeeringualana Tartu- ja Viljandimaa. Lubamatu ei ole ka kaalutlus välistada planeeringualast piirkond, kuhu tehase rajamine oleks majanduslikult ebaotstarbekas. Tartu linna õigusi ei ole rikutud seeläbi, et tehast ei rajata näiteks Pärnu piirkonda või Kirde-Eestisse. KOV-l pole riigi eriplaneeringu algatamisel subjektiivset õigust nõuda konkreetsete alternatiivsete asukohtade lisamist või välistamist planeeringuala asukohast. Otsuse selles kohta, kas Tartu- või Viljandimaale on tehast võimalik keskkonnakaitselistest kaalutlustest lähtuvalt ehitada, saab vastu võtta, kui vastavad uuringud on tehtud. HKMS § 45 lg 3 piirangu eesmärgiks on vältida menetluse tulemuse üle otsustamist ebapiisavate andmete alusel. Täiendavate andmete kogumine ja nende pinnalt otsuse tegemine ei riku puudutatud isikute õigusi. Kohus ei pea antud menetlusetapis võimalikuks sisuliselt hinnata, kas eriplaneeringu kehtestamise Tartu- ja Viljandimaale välistaksid looduskaitsealised kaalutlused.

**12.** Kaebaja on põhjendanud oma kaebeõiguse olemasolu viidetega erinevatele Riigikohtu lahenditele. Kaebuse p-des 124–126 on viidatud järgmistele Riigikohtu lahenditele: 13.10.2005 otsus nr 3-3-1-44-05, 23.04.2008 määrus nr 3-3-1-12-08, 28.02.2007 otsus nr 3-3-1-86-06 ja 17.11.2011 määrus nr 3-3-1-64-11. Need lahendid ei kinnita Tartu linna kaebeõiguse olemasolu käesoleval juhul. Enamik lahendeid ei puuduta KOV kaebeõigust, mitte ükski neist ei puuduta ka riigi eriplaneeringu menetlust. Eraõiguslike isikute kaebeõigus detailplaneeringu algatamise või peatamise vaidlustamisel, sh mõnedel juhtudel spetsiifiliselt omandireformi kontekstis (3-3-1-44-05, 3-3-1-12-08) ei ole ülekantav käesolevale olukorrale. Ka kaebajate puutumus on neis asjades käesolevast erinev. Riigikohus on järjepidevalt väljendanud menetlustoimingute vaidlustamise erandlikkust. Viidatud asjadest asi nr 3-3-1-86-06, kus ainsana oli kaebajaks KOV, puudutas kaevandamisloa menetlust, mis on mitmes mõttes erinev planeeringute, sh riigi eriplaneeringu menetlusest. Esiteks ei olnud selles asjas vaidlust selles, et kaevandamisega seotud eeldatav keskkonnamõju avalduks vähemalt osaliselt Maidla valla territooriumil (otsuse p 15). Teisalt on maapõueseaduses (nii kehtivas kui varem kehtinud redaktsioonis) antud KOV-le oluline roll kaevandamisloa väljastamisel: KOV mittedõustumine kaevandusloa väljastamisega on selle andmisest keeldumise aluseks. Vastavat regulatsiooni ei ole riigi eriplaneeringu kohta. Riigikohtu praktika kohaselt haldusmenetluse alustamise vaidlustamine on põhjendatud iseäranis juhul,

kui esineb põhjendatud kahtlus, et rikutud on selget keelunormi või menetluse alustamise eesmärk ei saa olla õiguspärane (nt 3-3-1-86-06, p 25). Kohtule ei nähtu, et selliste keelunormide ilmselget rikkumist käesoleval juhul esineks. Menetlustoimingute õiguspärasust saab ja tuleb hinnata lõppotsuse vaidlustamise raames.

**13.** Kokkuvõtvalt märgib kohus, et eriplaneeringu algatamisega ei kaasne tingimata eriplaneeringu kehtestamist ja tehase ehitamist. Kaebajal on võimalik vaidlustada eriplaneeringu kehtestamise otsus (PlanS § 54). Planeeringu algatamine ei too vältimatult kaasa kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmist. Tegemist pole olukorraga, kus oleks ilmne, et algatava planeeringu elluviimine tulevikus ei ole võimalik (PlanS § 28 lg 2 p 1). Planeeringumenetluse raames viiakse läbi KSH, mille tulemusel selgub, kas puidurafineerimistehase rajamine Emajõe lähedusse on võimalik. Kui peakski selguma, et planeeringu elluviimine pole vastavas piirkonnas võimalik, siis lõpetatakse eriplaneeringu koostamine (PlanS § 29 lg 1 p 1). Sellise planeeringu menetlemine iseenesest kaebaja kaitstavaid huve ei kahjusta. Kaebajal on võimalik menetluse käigus esitada arvamusi (sh KSH aruandele) ning vaidlustada planeeringu menetluse erinevates etappides tehtavaid otsustusi, kui need võivad kaasa tuua lõpliku haldusakti õigusvastasuse ja rikkuda seeläbi kaebaja kaitstavaid huve (vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 24.11.2017 määrus, p 13).

Menetlustoimingu vaidlustamise eeldused ei ole praeguses asjas seega täidetud, mistõttu tuleb kaebus HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel tagastada.

**14.** Kohus leiab, et kaebeõigus puudub nii kohustamis- kui ka tuvastamisnõuete esitamiseks. Kaebuses esitatud kohustamisnõude sisuks on kohustada Vabariigi Valitsust lõpetama Vabariigi Valitsuse 12.05.2017 korraldusega nr 141 algatatud riigi eriplaneeringu koostamine ja keskkonnamõju strateegiline hindamine või kohustada Vabariigi Valitsust otsustama haldusakti andmist riigi eriplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise lõpetamiseks. Tartu Linnavalikogu on 09.03.2018 vastu võtnud avalduse Vabariigi Valitsusele (tl 68), milles on asunud seisukohale, et seniste menetlustoimingute õigusvastasuse ja küsitavuse tõttu on välistatud riigi eriplaneeringu elluviimine ning eriplaneeringu menetlus tuleb lõpetada. Tartu Linnavalitsus on esitanud 19.03.2018 Vabariigi Valitsusele taotluse (tuginedes Tartu Linnavalikogu 09.03.2018 avaldusele) eriplaneeringu koostamise lõpetamiseks. Ehkki Tartu Linnavalitsus on formaalselt tuginenud PlanS § 29 lg-le 1 (riigi eriplaneeringu koostamise lõpetamine), nähtub mõlema pöördumise sisust, et vaidlustatud on riigi eriplaneeringu algatamist. PlanS § 29 lg 1 kohaselt võib riigi eriplaneeringu koostamise algataja lõpetada riigi eriplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise eelkõige juhul, kui koostamise käigus ilmnevad asjaolud, mis välistavad planeeringu elluviimise tulevikus (p 1) või planeeringu koostamise eesmärk muutub oluliselt koostamise käigus (p 2). Tartu linna pöördumistest nähtuvalt ei ole planeeringu koostamise käigus ilmnenud selliseid uusi asjaolusid, samuti ei ole muutunud planeeringu koostamise eesmärk. Tartu linn leiab, et vead on tehtud juba planeeringu algatamisel ja see välistab planeeringuga edasimineku. Seega on sisuliselt vaidlustatud ikkagi riigi eriplaneeringu algatamist, mitte selle jätkamist/lõpetamisest keeldumist. Tartu linnal puudub õigus nõuda avalikest huvidest lähtuvalt algatatud eriplaneeringu lõpetamist. Enda subjektiivsete õiguste kaitseks oleks vastava kaebuse esitamine aga ennatlik, kuna praeguses menetlusetapis puudub Tartu linnal kaebeõiguse tekkimiseks vajalik puutumus riigi eriplaneeringuga. Vastava subjektiivse õiguse puudumise tõttu ei saa Rahandusministeeriumi 17.04.2018 vastuse näol olla tegemist haldusakti andmisest või toimingu tegemisest keeldumisega HKMS § 46 lg 2 mõttes, mistõttu



nõustub kohus OÜ-ga EST-FOR Invest, et kohustamiskoht, kui neid ka lubatavaks pidada, on esitatud kaebetähtaega ületades (HKMS § 46 lg 2) ja nende suhtes tuleks menetlus lõpetada.

**15.** Kuna kaebus kuulub kaebeõiguse puudumise tõttu tagastamisele, ei ole võimalik sisuliselt lahendada kaebaja taotlust tunnistada PlanS § 27 lg-d 1, 2 ja 3 põhiseadusega vastuolus olevaks ning jätta nimetatud sätted kohaldamata. KOV-l puudub õigus abstraktse põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks. Kuna kaebus on esitatud ennatlikult ning menetlustoimingute õiguspärasust saab vaidlustata koos lõppotsuse vaidlustamisega, tuleb ka PlanS vastavate sätete põhiseaduspärasust hinnata koos lõpliku otsusega asja sisulise läbivaatamise käigus.

**16.** Rahuldamata tuleb jätta kaebaja 05.06.2018 taotlus määrata kaebuse esitajale tähtaeg seisukoha esitamiseks Vabariigi Valitsuse 01.06.2018 seisukohale kaebeõiguse suhtes ning määrata, et kaebaja seisukoha esitamise tähtaeg algab Vabariigi Valitsuse otsuse vastuvõtmisest selle kohta, kas lõpetada Vabariigi Valitsuse 12.05.2017 korraldusega nr 141 algatatud puidurafineerimistehase riigi eriplaneeringu koostamine või mitte. Kaebaja on välja toonud, et kaebajale ja avalikkusele on teatavaks saanud, et Vabariigi Valitsus arutab lähiajal riigi eriplaneeringu koostamise lõpetamise küsimust. Nimelt teatas peaminister Vabariigi Valitsuse 31.05.2018 pressikonverentsil, et järgmise nädala (st 04.06.2018 algava nädala) esimeses pooles asub valitsuskoalitsioon arutama riigi eriplaneeringu lõpetamise küsimust. Samuti kinnitas riigihalduse minister 29.05.2018, et Vabariigi Valitsus arutab riigi eriplaneeringu lõpetamise küsimust ja peab sellel teemal seisukoha kujundama. Kaebaja hinnangul ei ole sellistel asjaoludel menetlusökonoomika seisukohalt mõistlik jätkata käesoleva keeruka ja mahuka haldusasja ettevalmistavat menetlust, kuni Vabariigi Valitsus on teinud otsuse, kas lõpetada riigi eriplaneering või mitte.

Kohus ei pea otstarbekaks jääda ootama kaebaja viidatud Vabariigi Valitsuse seisukohta, mille kohta ei ole teada, kas see saabub või mitte. Vabariigi Valitsus täitis kohtunõude ja 01.06.2018 kohtule edastatud vastuses asus seisukohale, et kaebajal puudub kaebeõigus ja et kaebus tuleb tagastada. Sellisena tuleb kohtul lähtuda Vabariigi Valitsuse esitatud seisukohast ja viia menetlus läbi ilma ebamõistlike viivitusteta. Kuna kaebaja on kaebeõiguse küsimusel põhjalikult juba kaebuses peatunud, ei pea kohus vajalikuks määrata kaebajale täiendavat tähtaega Vabariigi Valitsuse seisukohtadele vastamiseks. Kaebaja 05.06.2018 taotlus jääb rahuldamata.

**17.** Kuna kaebus kuulub tagastamisele, tuleb jätta läbi vaatamata OÜ EST-FOR Invest ja Kalle Kulboki taotlused kaasata neid haldusasja menetlusse kolmandate isikutena.

**18.** Ülaltoodut arvestades tuleb kaebus tagastada läbivaatamatult, kuna kaebajal puudub kaebeõigus (HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel). HKMS § 43 lg 2 järgi ei võta kaebuse tagastamine õigust pöörduda uuesti kohtusse. Kaebuse tagastamisel loetakse, et kaebus ei ole kohtu menetluses olnud. HKMS § 104 lg 5 p 2 alusel ei tagastata tasuta riigilõivu, kui kaebuse tagastamine toimub HKMS § 121 lg 2 alusel.

**19.** HKMS § 108 lg 4 kohaselt kannab kaebaja menetluskulud mh kaebuse tagastamise korral. Menetluses osalenud isikud ei ole esitanud taotlust menetluskulude hüvitamiseks. Kolmandaid isikuid ei ole menetlusse kaasatud. Kohus ei ole eeldatavatelt kolmandatel isikutel palunud ka kaebusele vastata. Seega jäävad menetlusosaliste võimalikud

menetluskulud nende endi kanda.

(allkirjastatud digitaalselt)

Janek Laidvee

Kohtunik