

Siim Vahtrus  
Jurist  
SA Keskkonnaõiguse Keskus  
Aleksandri 8 51004 Tartu  
siim@k6k.ee  
mobiiltelefon +372 5568 3880  
lauatelefon +372 742 4524  
www.k6k.ee



K E S K  
KONNA  
ÕIGUSE  
KESKUS

# Riigikohtu 2012. a praktika keskkonna- ja planeerimisõiguse valdkonnas

## 1. Ülevaade 2012. a Riigikohtu lahenditest

Riigikohtu halduskolleegium (RKHK) tegi 2012. aastal keskkonnaõiguse ja planeerimisõiguse valdkonnas 7 olulisemat lahendit (kronoloogilises järjekorras), milles Riigikohus on võtnud järgmised olulised seisukohad:

- RKHK 12.01.2012. a otsus asjas [3-3-1-68-11](#): kinnisasja omanik ei saa nõuda naaberkinnisasja looduskaitse alla võtmist omandiõigusele tuginedes, kuna loodusobjektid võetakse kaitse alla vaid avalike huvide tõttu.
- RKHK 19.03.2012. a otsus asjas [3-3-1-87-11](#): kohaliku elanikkonna esindamine kohtus ühe isiku poolt eeldab kohalike elanike selgelt tõendatud ühistegevust (uue halduskohtumenetluse seadustiku kohaselt kirjalikku seltsingulepingut).
- RKHK 28.03.2012. a otsus asjas [3-3-1-4-12](#): pinnase tõstmise määral, mis võib hakata oluliselt mõjutama detailplaneeringuga ja ehitusseadusega reguleeritud ehitusõiguse näitajaid ning mõjutada naabrite omandiõigust, vajab reguleerimist detailplaneeringus. Hea ehitustava hõlmab ka nõuet, et ehitis sobiks ümbritseva keskkonnaga.
- RKHK 20.09.2012. a määrus asjas [3-3-1-36-12](#): planeeringuteadete avaldamiseks sobib vaid vähemalt korra kuus ilmuv valla või linna ajaleht (sama planeeringuga seotud ka teine sisult analoogne määrus nr [3-3-1-69-12](#) (28.12.2012. a)).
- RKHK 26.11.2012. a otsus asjas [3-3-1-58-12](#): Vabariigi Valitsuse otsus Natura 2000 alade määramiseks (Natura alade eelvalik) on haldusakt, mida saab eraldiseisvalt vaidlustada.
- RKHK 3.12.2012. a otsus asjas [3-3-1-47-12](#): planeeringu kehtestamise otsuses tuleb esitada vähemalt otsuse põhimotiivid.
- RKHK 6.12.2012. a otsus asjas [3-3-1-56-12](#): keskkonnamõjude hindamine (KMH) tuleb algselt ja läbi viia juhul, kui projekti negatiivne mõju Natura 2000 võrgustiku ala kaitseesmärgile ei ole objektiivse teabe põhjal välistatud.

Järgnevates punktides on lähemalt analüüsitud kolme kohalike omavalitsuste seisukohast kõige olulisemat lahendit ([3-3-1-36-12](#), [3-3-1-47-12](#) ja [3-3-1-56-12](#)).

## 2. RKHK 3-3-1-36-12 Enn Eelmets ja Karmo Kalda vs Saue Vallavolikogu

### Juhtumi asjaolud

30. juunil 2011. a Saue vallavolikogu otsusega nr 45 kehtestati Alliku küla Pilliroo tn 26 ja 28 kinnistute detailplaneering. Otsusest teavitati avalikkust vastavalt selle punktile 2 kolmel viisil: 4. juulil Saue valla kodulehel, 9. juulil Eesti Päevalehes ning 10. augustil Saue valla ajalehes Koduvald (juulis vallalehte ei ilmunud). Saue valla ehitusmäärus nägi seejuures planeeringutest teavitamise kanalitena ette vaid Eesti Päevalehe ning valla kodulehe.

Kaebajad esitasid planeeringu kehtestamise otsusele kaebuse 9. septembril 2011. a. Saue Vallavolikogu ning kolmas isik (Pilliroo Investeeringud OÜ) leidsid, et kaebajad esitasid kaebuse kaebetähtaja möödumise järel ning kohus peaks seetõttu menetluse (HKMS § 124 lg 2 kohaselt) lõpetama asja sisuliselt läbi vaatamata.

### Halduskohtu ja Ringkonnakohtu seisukohad

Tallinna Halduskohus leidis, et antud juhul on kaebus esitatud tähtaegselt. Saue valla ajaleht oli teavitamiseks sobilikuks ajaleheks PlanS § 11 lg 2 p 3 tähenduses. Seega oli kaebajatel õigus esitada kaebus ühe kuu jooksul selles teate avaldamisest.

Tallinna Ringkonnakohus leidis sarnaselt halduskohtuga, et kaebus on esitatud tähtaegselt, kuna Saue valla ajaleht on teate avaldamise kohana võrdväärne Eesti Päevalehe ja valla kodulehega. Saue valla ehitusmääruse vastava sätte sisuks on üleriigilise päevalehe kindlaksmääramine ja ei puutu antud vaidluses asjasse.

### Riigikohtu seisukohad

Riigikohus leidis vastupidiselt alamatele astmetele, et Saue valla ajaleht ei ole PlanS § 11 lg 2 p 3 kohaselt planeerimisteade avaldamiseks sobilikuks ajaleheks. Kuna planeeringu kehtestamise kohta tuleb esitada teade ühe kuu jooksul, siis ei saa selle sätte tähenduses olla vastavaks ajaleheks leht, mis ilmub harvemini kui kord kuus.

Kuna vallaleht ei osutunud antud juhul sobivaks teavitamiskanaliks, tuli kaebetähtaja kindlakstegemisel lähtuda teistest teadetest, mis vastasid PlanS § 11 lg 2 ja lg 3 nõuetele ehk Eesti Päevalehes ning valla kodulehel ilmunud teadetest. Kuna kaebus esitati enam kui kuu pärast nende kanalite kaudu teate avaldamist, leidis Riigikohus, et kaebus oli esitatud kaebetähtaega rikkudes.

Samas leidis Riigikohus, et antud juhul oli alust kaebetähtaja ennistamiseks. Kuna menetlus oli pikaajaline (planeeringu vastuvõtmise ja kehtestamise vahele jäi kolm aastat ja viis kuud), kaasnes sellega paratamatult isikute tähelepanu ja teabe otsimise aktiivsuse vähenemine ning seega ei saa eeldada, et nad kõigi teadete avaldamise kanalitega regulaarselt tutvusid. Samuti võis kaebajaid eksitada see, et vallalehte oli praktikas korduvalt planeerimisteade edastamiseks kasutatud ning sellele viidati teate avaldamise kohana ka planeeringu kehtestamise otsuses.

### Oluline

- Planeeringuteade avaldamine valla või linna lehes on sobilikuks teavitamisviisiks PlanS § 11 lg 2 p 3 tähenduses vaid juhul, kui see leht ilmub vähemalt kord kuus.

- o Pikk menetlus, nõuetele mittevastava valla või linna ajalehe kasutamine praktikas ning sellele viitamine vastavas otsuses võivad kõik anda alust kaebetähtaja ennistamisele.

### 3. RKHK 3-3-1-47-12 Vilma Läns vs Jõelähtme vallavolikogu

#### Juhtumi asjaolud

2. juunil 2003. aastal algatati Jõelähtme vallavalitsuse korraldusega nr 470 Kaberneeme külas Kapteni, Lääne-Aksli maaüksuste ja nende lähialade detailplaneeringu koostamine. Planeeringu menetlus kestis pikka aega: alles 14. oktoobril 2009. a kehtestati vallavolikogu otsusega nr 556 vastavate alade osaline detailplaneering. Kehtestatud planeeringulahendus oli valla üldplaneeringu muutev, kuna kruntide suurused olid väiksemad kui üldplaneeringus ette nähtud.

Jõelähtme vallavolikogu otsusele nr 556 esitas kaebuse Vilma Läns. Kaebaja leidis muuhulgas, et otsuses puuduvad põhjendused valitud planeeringulahenduse kohta. Vallavolikogu leidis oma vastuses, et osalise detailplaneeringu kehtestamise otsus on piisavalt motiveeritud, lisaks nähtuvad põhjendused planeeringu materjalidest, sh seletuskirjast.

#### Halduskohtu ja ringkonnakohtu seisukohad

Tallinna Halduskohus jättis kaebuse rahuldamata, leides muuhulgas, et planeeringu kehtestamise otsus oli piisavalt motiveeritud. Tallinna Ringkonnakohus jättis kaebuse samuti rahuldamata.

#### Riigikohtu seisukohad

Riigikohus leidis, et otsus kirjeldab nii planeeringu sisu kui selle menetluskäiku, samuti on selles esitatud põhjendused, miks oli vajalik planeering osaliselt kehtestada. Samas ei sisaldanud otsus valitud planeeringulahenduse põhjendusi, vastuseid menetluse kestel esitatud vastuväidetele ega viiteid muudele dokumentidele peale detailplaneeringu järgsete teede ning tehnovõrkude ja rajatiste väljaehitamist puudutava lepingu ning Realarhitektid OÜ poolt koostatud töö nr A86-97-08.

Riigikohus tõi välja, et on varasemas praktikas asunud seisukohale, et diskretsiooniotsuse põhikaalutlused ei saa reeglina sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga diskretsiooniotsus on eelduslikult eriline ja ainukordne. Kolleegium leidis, et ka juhul, kui motivatsioon on (mahukuse tõttu) esitatud mõnes muus dokumendis kui planeeringu kehtestamise otsuses, peavad viimases olema toodud vähemalt põhimotiivid. Viide teistele dokumentidele peab aga olema piisavalt täpne, et oleks aru saada, milline neis sisalduv informatsioon on osaks põhjendustest.

Antud juhul viidati planeeringu kehtestamise otsuses tervele toimikule, täpsustamata isegi konkreetseid dokumente. Põhjendustest arusaamist raskendas veelgi asjaolu, et toimikus olev planeeringu tekst ja seletuskiri käsitles terviklikku detailplaneeringut, vaidlustatud otsusega kehtestati planeering aga osaliselt. Seetõttu leidis Riigikohus, et Jõelähtme Vallavolikogu oli rikkunud põhjendamiskohustust. Antud juhul oli see täiendavalt etteheidetav seetõttu, et viimase avaliku arutelu ja planeeringu kehtestamise vahele jäi pikk ajavahemik (üle kolme aasta).

Riigikohus otsustas osalise detailplaneeringu kehtestamise otsuse tühistada, kuna see muudab õigusvastaselt üldplaneeringut ning eksitud on põhjendamiskohustuse vastu ning ei saa välistada, et see mõjutab asja otsustamist.

## Oluline

- Planeeringu kehtestamise otsuses tuleb tuua vähemalt põhimotiivid.
- Viited teistele dokumentidele peavad olema täpsed, viide kogu planeeringutoimikule seda ei ole.
- Põhjendamiskohustus on eriti oluline, kui viimase menetlustoimingu ja planeeringu kehtestamise vahele jääb pikk ajavahemik.
- Eeltoodud nõuete rikkumine võib kaasa tuua planeeringu tühistamise kohtu poolt.

## 4. RKHK 3-3-1-56-12 Elvi Maripuu vs Salme Vallavalitsus

### Juhtumi asjaolud

22. detsembril 2008. a andis Salme Vallavalitsus korraldusega nr 263 OÜ-le Solar Invest ehitusloa Salme vallas Imara külas asuvale Kadakaranna kinnistule drenaažitorustiku ehitamiseks ning jättis algatamata keskkonnamõjude hindamise (KMH). KMH vajadust ei näinud ka ehitusloale nõusoleku andnud Saaremaa Keskkonnateenistus. Kinnistu asus Natura 2000 võrgustiku alal (Natura alal) ning osaliselt Laidunina hoiualal.

Kaebaja vaidlustas otsuse, kuna leidis, et drenaaži rajamine kahjustaks oluliselt alal asuvaid loodusväärtusi ning avaldaks negatiivset mõju Natura alale. Kaebaja tugines kaebuses OÜ Hendrikson ja Ko ning MTÜ Pärändkoosluste Ühing eksperthinnangutele.

### Halduskohtu ja ringkonnakohtu seisukohad

Tallinna Halduskohus leidis, et KMH algatamata jätmine oli õiguspärane, mh seetõttu, et Keskkonnaamet ei näinud selle järgi vajadust ning otsuses on esitatud piisavad kaalutlused.

Tallinna Ringkonnakohus leidis, et kaebajal puudus kaebeõigus. Kuigi tõendid näitasid, et ka kaebajale kuulunud naaberkinnisasjal paiknevate elupaigatüüpide pindala võib väheneda ei ole maa kuivendamise mõju piisav, et seda lugeda omandiõiguse piiranguks. Samuti leidis Ringkonnakohus, et tulenevalt drenaažisüsteemi mõju üsna vähesest ulatusest ei olnud KMH algatamine kohustuslik.

### Riigikohtu seisukohad

Riigikohus leidis esmalt, et kaebajal on kaebeõigus, kuna kavandatav tegevus võib mõjutada tema omandis oleval kinnisasjal asuvate kaitsealuste elupaigatüüpide seisundit ja seeläbi tema omandiõigust.

Teiseks leidis Riigikohus, et keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 3 p2 kohaselt tuleb KMH läbi viia kahel alternatiivsel juhul:

- 1) kui tegevus toob kaasa olulise keskkonnamõju või
- 2) kavandatakse tegevust, mis võib üksi või koostoimes teiste tegevustega eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala.

Seejuures tuleb „olulist mõju“ Natura alade puhul sisustada lähtudes teistest kriteeriumitest kui üldise „olulise keskkonnamõju“ mõiste puhul. Viidates Euroopa Kohtu järjepidevale praktikale, leidis Riigikohus, et Natura alade puhul tähendab „oluline mõju“ ala kaitse-eesmärgi kahjustamist. Samuti tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et mõjude hindamine (Eestis: KMH) tuleb läbi viia juhul, kui oluline mõju (st kaitse-eesmärkide kahjustamine) ei ole objektiivse teabe põhjal välistatud.

Riigikohus leidis, et antud juhul ei nähtunud Saaremaa Keskkonnateenistuse kooskõlastusest nõuetekohast eelhindamist, kuna selles oli pelgalt välja toodud, et olukorraga käidi koha peal tutvumas ning ehitusluba on võimalik väljastada kooskõlastuses loetletud tingimuste täitmisel. Riigikohus leidis, et Ringkonnakohtu lahendis tuvastatu kohaselt võib tegevus Natura ala kaitse-eesmärke (kaitstavaid elupaigatüüpe) kahjustada ning seetõttu tulnuks KMH algatada, hoolimata Keskkonnateenistuse kooskõlastusest. Vastutus õiguspärase KMH algatamise või algatamata jätmise otsuse eest on haldusakti andjal, antud juhul Salme Vallavalitsusel.

Eeltoodu põhjal otsustas Riigikohus Salme Vallavalitsuse korralduse tühistada.

### Oluline

- o Natura alasid mõjutavate arendusplaanide puhul tuleb KMH (ja KSH) algatamisel lähtuda teistsugustest kriteeriumitest kui muudel juhtudel.
- o KMH (ja ka KSH) tuleb alati algatada, kui Natura ala kaitse-eesmärgi kahjustamine kavandatava tegevuse poolt ei ole objektiivse teabe alusel välistatud.
- o Kaitseala valitseja kooskõlastus ei välista KMH algatamist, KMH algatamise või algatamata jätmise otsuse õiguspärasuse eest vastutab lõpliku haldusakti (nt ehitusloa või planeeringu) andja.