



Viru-Nigula Vallavalitsus

Jüri Ratas
peaminister
Stenbocki Maja
Rahukohtu 3
15161 Tallinn

jyri.ratas@riigikantselei.ee
riigikantselei@riigikantselei.ee

Teie 18.11.2018 nr 15-1/8610-1

Meie 27.11.2018 nr 14-3/1652-2

Austatud peaminister Jüri Ratas

Vabariigi Valitsus võttis 12.mail 2017.aastal vastu korralduse nr 141 „Puidurafineerimistehase püstitamiseks ja selle toimimiseks vajaliku taristu rajamiseks riigi eriplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine“ (edaspidi Korraldus 141), millega algatati OÜ EST-FOR Invest (edaspidi EST-FOR) taotluse alusel riigi eriplaneering ning mõjude hindamine Emajõe läheduses Viljandi ja Tartu maakonnas.

21.juuni 2018.aasta kabinetiistungil otsustas Vabariigi Valitsus algatada riigi eriplaneeringu lõpetamise menetluse, tuues põhjuseks kohaliku kogukonna vastuseisu.

30.oktoobri 2018.aasta kirjaga nr 14-3/1652 avaldas Viru-Nigula vald (edaspidi Vald), et on huvitatud, et tema territooriumil viidaks läbi EST-FOR-i puidurafineerimistehase rajamise võimalikkuse uurimiseks vajalikud mõjude hindamised ja uuringud, mis tähendas valla soovi planeerimismenetluse laiendamiseks Viru-Nigula valla territooriumile. Vald palus Vabariigi Valitsust laiendada Korraldusega 141 algatatud riigi eriplaneeringut Viru-Nigula valla territooriumile. Samasugust valmisolekut näitas vallale teadaolevalt ka Saarde vald.

Vabariigi Valitsuse 12.novembri 2018.aasta korraldusega nr 290 „Puidurafineerimistehase püstitamiseks ja selle toimimiseks vajaliku taristu rajamiseks riigi eriplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise lõpetamine“ (edaspidi Korraldus 290) lõpetas Vabariigi Valitsus puidurafineerimistehase riigi eriplaneeringu.

Vallale jääb riigi eriplaneeringu lõpetamine arusaamatuks. Vald on seisukohal, et eriplaneeringu lõpetamine oli õigusvastane. Esmalt pöörab Vald Vabariigi Valitsuse tähelepanu sellele, et valitsuse liikmed on peale 21.juuni 2018.aasta kabinetiistungil vastu võetud otsust avalikes väljaütlemistes selgelt väljendanud, et riigi eriplaneeringu menetlemise ainsaks takistuseks oli kohalike omavalitsuste vastuseis Tartu piirkonnas. Eelõeldu illustreerimiseks toome välja mõned peaminister Jüri Ratase ja riigihalduse minister Janek Mäggi avalikud väljaütlemised.

“Mäggi: kui tavaliselt saab alati leida kompromissi, siis tselluloositehasega seda võimalust ei paista”, 29.05.2018, Ärileht:

“Me peame loomulikult arvestama kohalike elanike arvamusega, kohalike poliitikute arvamusega ja seda ignoreerida kindlasti ei saa,” möönis Mäggi, kommenteerides tänast Helir-Valdor Seederi väljajütlemist.

/---/

“Nüüd on tegelikult ettevõtjate ülesanne pakkuda lahendus, mis avalikku arvamust arvestab./---/” tõdes riigihalduse minister.”

„Valitsus algatab tselluloositehase eriplaneeringu lõpetamise“, 21.juuni 2018, Lääne Elu:

„Ratase sõnul peab valitsus võtma eriplaneeringu kehtestamise osas arvesse kohaliku kogukonna arvamust.

“Peamine küsimus on, kas asjaolud, mis takistavad eriplaneeringu elluviimist või teevad selle praegusel kujul tulevikus võimalikuks, on juba saabunud,” märkis Ratas. Valitsuse otsuse kohaselt on elluviimist takistavad asjaolud saabunud ning selleks on kogukonna täielik vastasseis, mida ilmestavad ka mitmed kohtuvaidlused.

/---/

“Selle protsessi käigus räägime ettevõtjatega läbi ka uue olukorra, et kuulata ära, kas neil on ka teisi mõtteid asukoha osas,” lisis Ratas.

/---/

“Selle protsessi käigus suhtleme ettevõtjatega, et otsida võimalikke lahendusi,” ütles Mäggi, kelle sõnul eeldab see ettevõtjate kokkuleppeid kohalike elanikega.“

„Valitsus otsustas, et tselluloositehase eriplaneering lõpetatakse“, 21.juuni 2018, Delfi:

„Mäggi hinnangul ebaõnnestus ettevõtjate koostöö kohalike inimeste ja kohalike omavalitsustega. Ta märkis, et Eestis mitmeid näiteid, kus see on väga hästi õnnestunud. Mäggi rõhutas, et eelkõige ettevõtjal endal lasub ülesanne jõuda sobiva tulemuseni.

/---/

Ratas: *Valesti läks see, et kohalik kogukond ja omavalitsustega toimunud diskussioon ei olnud viljakas, kommunikatsioon on olnud puudulik. Aga kui projekt hõlmab suuri maa-alasid ja on oluliselt ka rahvusvaheliselt, siis on eriplaneeringu kasutamine võimalik.*

/---/

Mäggi: *Antud otsus puudutas konkreetset juhtumit. Plaanime kindlasti ettevõtjatega läbi rääkida. Ma usun, et on täiesti võimalik, et see plaan B meil tekib. Minu arust ebaõnnestus ettevõtjate koostöö kohalike inimeste ja kohalike omavalitsustega. Meil on Eestis mitmeid näiteid, kus see on väga hästi õnnestunud. Kui sa oled ettevõtja, siis on see eelkõige sinu ülesanne jõuda selle tulemuseni, mida sa soovid saavutada.*

/---/

Ratas: *Räägime kindlasti läbi ka ettevõtjatega, kas neil on tehase asukoha osas alternatiivseid ettepanekuid.“*

„Est-For Invest teeb otsuse tselluloositehase tuleviku kohta lähinädalatel“, 21.06.2018, Ärileht:

„„Olen korduvalt rõhutanud, et valitsus ei soovi juba eos nullida ettevõtjate initsiatiivi. Ettevõtted ja suured investeeringud loovad inimestele töökohti ja kasvatavad terve ühiskonna jõukust. Samas on selge, et kohaliku kogukonna arvamust arvesse võtmata tööstust rajada ei saa,“ ütles ta (Jüri Ratas).“

“Est-For ootab valitsuse otsust eriplaneeringu lõpetamise kohta”, 09.07.2018, Ärileht:

“Mäggi rääkis, et valitsus on teinud ettevõtjatele ettepaneku, et nad võiksid kaaluda asukoha suhtes ümber mõtlemist.”

Eeltoodud avalikest väljaütlemistest nähtuvalt on peaminister Jüri Ratas ja riigihalduse minister Janek Mäggi avalikkuse ees esinenud seisukohtadega, mille kohaselt oli takistuseks riigi eriplaneeringu edasisel menetlemisel vaid kohalike omavalitsuste valmisoleku puudumine uuringute teostamiseks. Ministrid on korduvalt rõhutanud, et oluline on kommunikatsioon kohalike omavalitsustega ning et ettevõtja peab selle valguses ise leidma viisi projektiga edasi liikumiseks. Vabariigi Valitsuse selliste seisukohtade valguses otsis EST-FOR kontakti erinevate kohalike omavalitsustega ning mitmed kohalikud omavalitsused, sh Viru-Nigula vald avaldasid nõusolekut ja soovi nende territooriumil uuringute teostamiseks. Valla puhul väärub eraldi ära märkimist tõsiasi, et Vald avaldas initsiatiivi eriplaneeringu läbi viimiseks oma territooriumil omal initsiatiivil. Seega sai EST-FOR vajalikud nõusolekud, mida Vabariigi Valitsus projektiga jätkamiseks vajalikuks pidas. Nõusolekute saamise järgselt on Vabariigi Valitsus nendest hoolimata riigi eriplaneeringu puidurafineerimistehase rajamiseks lõpetanud.

Riigi käitumine eriplaneeringu lõpetamisel on Viru-Nigula valla, Saarde valla ja OÜ EST-FOR Invest suhtes olnud sõnamurdlik.

Riigi poolt oma sõnadest taganemist on Riigikohus oma praktikas mitmel korral pidanud sõnamurdlikuks ja seeläbi õigusvastaseks. Õiguspärase ootuse põhimõtte mõtestas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium lahti juba oma 30. septembri 1994. aasta otsuses asjas nr III-4/A-5/94, selgitades, et *Põhiseaduse mõtte kohaselt on Eestis õiguse üldpõhimõtteks õiguspärase ootuse printsiip. Selle printsiibi kohaselt on igaihel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.*

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium märkis täiendavalt enda 19. detsembri 2017 otsuses asjas nr 5-17-13 (p 38), et *isiku õiguspärane ootus saab tugineda eelkõige sellisele riigipoolsele lubadusele, mille puhul isik saab mõistlikult loota, et seda ei muudeta. Riigi sõnamurdmisega saab olla tegemist siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele, kuid riik kehtestab sellest hoolimata tema suhtes uue, vähem soodsa regulatsiooni (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 9. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3412713, punkt 50).*

Samuti on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium enda 30. juuni 2017. aasta otsuses asjas nr 3-4-1-5-17 (p 67) märkinud, et *õiguspärane ootus võib tugineda ka halduse*

üksikaktile või kohtuotsusele. Riigikohus on märkinud, et olukorras, kus isiku õigus soodustusele on tehtud kindlaks halduse üksikaktiga, tuleb isiku usaldust kaitsta veelgi tugevamalt, sest üksikaktiga on riik väljendanud oma seisukohta konkreetses küsimuses, mitte üksnes abstraktselt (Riigikohtu halduskolleegiumi 7.detsembri 2001.aasta otsus asjas nr 3-3-1-51-01, punkt 2).

Riigikohtu lahenditest on ilmne, et isiku õiguspärane ootus võib tugineda ka muule riigipoolsele lubadusele, kui vaid seadusega antud lubadused. Vabariigi Valitsus on praegusel juhul algatanud riigi eriplaneeringu koostamise, pidades seda järelilikult puidurafineerimistehase rajamiseks õigeks planeeringuliigiks. Riigikohus on oma otsuses ka kinnitanud (haldusasi 3-17-2132), et riigi eriplaneering oli sellise tehase rajamiseks õige planeeringuliik ning õiguslikult puudusid alused riigi eriplaneeringu lõpetamiseks. Sellest hoolimata Vabariigi Valitsus algatas riigi eriplaneeringu lõpetamise, viidates, et probleemiks on kohalike omavalitsuste nõusolekute ja valmisoleku puudumine uuringute teostamiseks nende territooriumitel. Selliste nõusolekute saamise järel aga on Vabariigi Valitsus siiski otsustanud riigi eriplaneeringu koostamise lõpetada. Viidatust nähtuvalt on Vabariigi Valitsus korduvalt oma sõnadest taganenud ning varem lubatud hiljem eiranud. Riigikohtu praktika pinnalt võib sellist riigi käitumist pidada sõnamurdlikuks. Seda eriti olukorras, kus Riigikohtu poolt on kinnitatud, et riigi eriplaneering oli puidurafineerimistehase jaoks õige planeeringuliik ehk riigi eriplaneeringu algatamisel ei olnud tehtud viga.

Olgugi, et riigi eriplaneeringu menetluse algatamine ja Vabariigi Valitsuse liikmete avalikud sõnavõtted ei ole käsitletavad haldusaktidena, oli tegemist riigipoolse lubaduse andmisega just selle konkreetse üksikjuhtumi kontekstis. Sellistest lubadustest võis isikul tekkida õiguspärane ootus, et neile lubatu ka tegelikult realiseerub, kuivõrd muud asjaolud enne Korralduse 290 andmist ei muutunud. Nii EST-FOR-il kui tehases huvitatud kohalikel omavalitsustel, sh Viru-Nigula vallal tekkis õiguspärane ootus, et neile antud lubadust nõusolekute saamisel uuringute teostamiseks ei muudeta.

Riigi poolt esmasena antud lubadus, et puidurafineerimistehase rajamiseks võib teostada uuringuid ning teisene lubadus, et seda võib teha, kui saadakse kohalike omavalitsuste nõusolekud, tekitasid EST-FOR-ile ja ka tehase rajamisest huvitatud valdadele, sh Viru-Nigula vallale, õiguspärase ootuse, et seaduspäraselt algatatud riigi eriplaneeringu menetluses on sellised uuringud ka tegelikult võimalik läbi viia. Vallale ei nähtu selliseid õiguslikke põhjendusi, mis oleksid pidanud tingima riigi eriplaneeringu lõpetamise.

Valla hinnangul on Vabariigi Valitsuse poolt Korraldusega 290 vastu võetud otsus riigi eriplaneeringu lõpetamiseks otseses vastuolus kohtulahenditega, sealhulgas Riigikohtu seisukohtadega.

Erinevate kaebuste alusel on kohtud mitmes kohtuastmes hinnanud küsimusi, kas riigi eriplaneeringu algatamine oli õiguspärane ning kas riigi eriplaneering on puidurafineerimistehase rajamiseks sobiv planeeringuliik. Erineva astme kohtud on haldusasjades nr 3-17-2132, 3-17-1897 ja 3-18-982¹ leidnud, et riigi eriplaneeringu algatamine oli õiguspärane ning riigi eriplaneering on sellise projekti puhul õige planeeringuliik.

¹ Haldusasjas 3-18-982 tehtud Tallinna Ringkonnakohtu 15.oktoobri 2018 määrus ei ole jõustunud. Riigikohtu kodulehe informatsiooni kohaselt on määrus edasi kaevatud.

Tallinna Halduskohus tuvastas haldusasjas 3-17-1897 tehtud kohtumääruses (p 10), et Vabariigi Valitsus ei ole Korralduse 141 vastuvõtmisel eiranud kaalutlusreegleid. Kohus leidis määruses, et riigi eriplaneeringu algatamine oli nii formaalselt kui sisuliselt õiguspärane, sh ei rikkunud selle algatamine planeeringu algatamise vastu olnud isikute õigusi. Lisaks tuvastas Tallinna Ringkonnakohus haldusasjas 3-17-1897 tehtud kohtumääruses, et *tegemist ei ole olukorraga, kus oleks ilmne, et algatatava planeeringu elluviimine tulevikus ei ole võimalik* (p 13), mistõttu oli planeeringu algatamine õiguspärane. Samuti tuvastas ringkonnakohus sisulise poole pealt, et *ei nähtu, et esineks mõni ülekaalukal avalikul huvil põhinev põhjus eriplaneeringu algatamata jätmiseks. Olulise ruumilise mõjuga objektide puhul leidub sageli inimesi, kes on selle rajamise vastu. Asjaolu, et mõned kodanikuorganisatsioonid ja teatav osa üldsusest ei poolda tehase rajamist Emajõe lähedusse, ei välista eriplaneeringu algatamist PlanS § 28 lg 2 p 2 tähenduses ega muuda vastavat otsust õigusvastaseks* (p 14). Kohtud tuvastasid seega üheselt, et riigi eriplaneeringu algatamine oli toimunud õiguspäraselt.

Riigi eriplaneeringu kui planeeringuliigi õigsust kinnitas ka Riigikohus haldusasjas 3-17-2132 tehtud määruses, kus Riigikohus märkis, et *suur riiklik huvi PlanS § 27 lg 1 tähenduses võib esineda ka siis, kui ehitis teenib eeskätt ettevõtja huve. Kohaliku omavalitsuse üksused asuvad Eesti riigi territooriumil ning põhiseadusega pole vastuolus suure riikliku huvi esinemise korral planeerimispädevuse teostamine riigi poolt* (p 11). Riigikohus kinnitas määruses, et *põhimõtteliselt on lubatav riigi eriplaneeringu raames ka kogu riigi territooriumist väiksema planeeringuala käsitlemine* (p 12).

Kohtute (sh Riigikohtu) poolt tuvastati, et riigi eriplaneering oli puidurafineerimistehase rajamise planeerimiseks sobiv planeeringuliik. Samuti leidsid kohtud, et riigi eriplaneeringu menetluse algatamine oli olnud nii formaalselt kui sisuliselt õiguspärane ning alused riigi eriplaneeringu menetluse lõpetamiseks puudusid. Planeerimisseaduse (PlanS) § 28 lg 2 kohaselt on riigi eriplaneeringu algatamata jätmise võimalikud alused eelkõige algatatava planeeringu elluviimise võimatus tulevikus, muu ülekaalukal avalikul huvil põhinev põhjus või planeeringu koostamise korraldaja eelarveliste vahendite puudumine planeeringu koostamise, koostamise tellimise ja mõjude hindamisega kaasnevate kulude kandmiseks. Kohtud tuvastasid, et mitte ühtegi eelnimetatud alust ei esinenud, seega oli riigi eriplaneeringu menetlus algatatud õiguspäraselt.

PlanS § 29 lg 1 sätestab ka riigi eriplaneeringu koostamise lõpetada eelkõige, kui koostamise käigus ilmnevad asjaolud, mis välistavad planeeringu elluviimise tulevikus, planeeringu koostamise eesmärk muutub oluliselt koostamise käigus või planeeringu koostamise korraldajal puuduvad eelarvelised vahendid. Viidatud riigi eriplaneeringu lõpetamise aluseid ei esinenud. On ilmselge, et planeerimismenetluses ei oldud selle lühikese kestuse jooksul, mis oli varjutatud vaidlustest ja avalikust diskussioonist tehase sobivuse ja vajalikkuse üle, jõutud sisulisel planeerimisel teha selliseid vigu, mis oleksid võinud tingida planeeringu realiseerimise võimatuse. Samuti ei avastatud planeerimismenetluses selliseid asjaolusid ega saadud sellist teavet, mis oleks võinud õiguslikult põhjendatult tuua kaasa riigi eriplaneeringu lõpetamise.

Oluline on ka, et Riigikohus kinnitas haldusasjas 3-17-2132 tehtud määruses, et *planeeringu algatamise korralduses märgitud esialgne teadaolev planeeringuala ei piira ehitise asukoha valikut üksnes selle alaga. See oleks vastuolus asukohavaliku menetluse eesmärkidega, milleks on muuhulgas avalikkuse ja huvitatud isikute tõhus kaasamine otsustusprotsessi ning käitisele ka keskkonnakaalutluste seisukohast sobivaima asukoha leidmine. Ettepanekud*

kavandatava ehitise asukoha kohta ei ole piiratud planeeringu algatamise otsuses kindlaks määratud esialgse planeeringualaga (p 14). Samasugust seisukohta kinnitas Tallinna Ringkonnakohus oma 15.oktoobri 2018.aasta kohtumääruses haldusasjas nr 3-18-982.

Täiendavalt toob Vald välja, et Vabariigi Valitsus on ise Rahandusministeeriumi kaudu haldusasja 3-17-2132 menetluses argumenteerinud, et riigi eriplaneering on tehase asukoha valimiseks sobivaim planeeringuliik. See on maakondade ülene ja võimaldab kaaluda alternatiivseid asukohti suuremal maa-alal. /---/ Planeeringu menetluse ajal võib ilmnedagi uusi asjaolusid, mis tingivad planeeringuala muutmise.

Vallale jääb eelneva pinnal arusaamatuks, mis põhjustel ja millele tuginevalt on Vabariigi Valitsus tekkinud olukorras riigi eriplaneeringu koostamise siiski lõpetanud. Kohtute, sh Riigikohtu seisukohale tuginevalt selleks igasugused õiguslikud alused puudusid. Samuti oli Riigikohus üheselt ja selgelt väljendanud seisukohta, et planeeringuala ei ole piiratud algatamise otsuses kindlaks määratud esialgse planeeringualaga. See tähendab, et Vabariigi Valitsus oleks saanud laiendada planeeringuala puidurafineerimistehase rajamisest huvitatud omavalitsuste, sh Viru-Nigula valla territooriumile. Veelgi tähelepanuväärsem on, et Vabariigi Valitsus on ise selgelt kohtumenetluses (haldusasjas 3-17-982) toetanud lähenemist, mille kohaselt on võimalik riigi eriplaneeringu menetlusega jätkata. Sellest hoolimata vaid ligikaudu kuu aega peale Riigikohtu poolt Vabariigi Valitsuse positsiooni õigsuse kinnitamist on Vabariigi Valitsus teinud fundamentaalselt teistsuguse otsuse.

Lugupidamisega,

(allkirjastatud digitaalselt)

(allkirjastatud digitaalselt)

Einar Vallbaum
vallavanem

Riho Kutsar
vallavolikogu esimees

Koopiad: Hr Janek Mäggi
riigihalduse minister
Rahandusministeerium
Suur-Ameerika tn 1, Tallinn, 10122
janek.maggi@fin.ee

Hr Margus Kohava
Hr Aadu Polli
OÜ EST-FOR Invest
Lõõtsa 6, 11415 Tallinn
margus.kohava@estfor.ee
aadu.polli@estfor.ee