

Kas kohus on superplaneerija?

Ivo Pilving

Kaebeõigus

Põhiõigused (PS, EIK, EIÕK)

Muudest õigusaktidest, sh kõrgema astme planeeringutest tulenevad õigused

Igäühe kaebeõigus (populaarkaebus – EP, ÜP, DP)

EL direktiivid (puudutatud isik, kasulik õigusmõju)

Üksikisiku kaebeõigus keskkonnaasjades (KeÜS § 30 lg 1)

Keskkonnaorganisatsioonid (KeÜS § 30 lg 2, § 31)

Kaebeõigus

- Pooleliolevad planeeringud: üldjuhul kaebeõigus puudub, kindlasti pole populaarkaebuse esitamise õigust
- Kaebaja õigusi ei riku asjaolu, et tal tuleb oma huvide kaitseks osaleda riigi eriplaneeringu menetluses. Olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemise menetluses osalemine on keskkonnaorganisatsioonide tavapärane ja oluline funktsioon.

(RKHKm 3-17-2132: Tselluloositehas)

Kes otsustab?

Arendaja

Planeerija

Ekspert

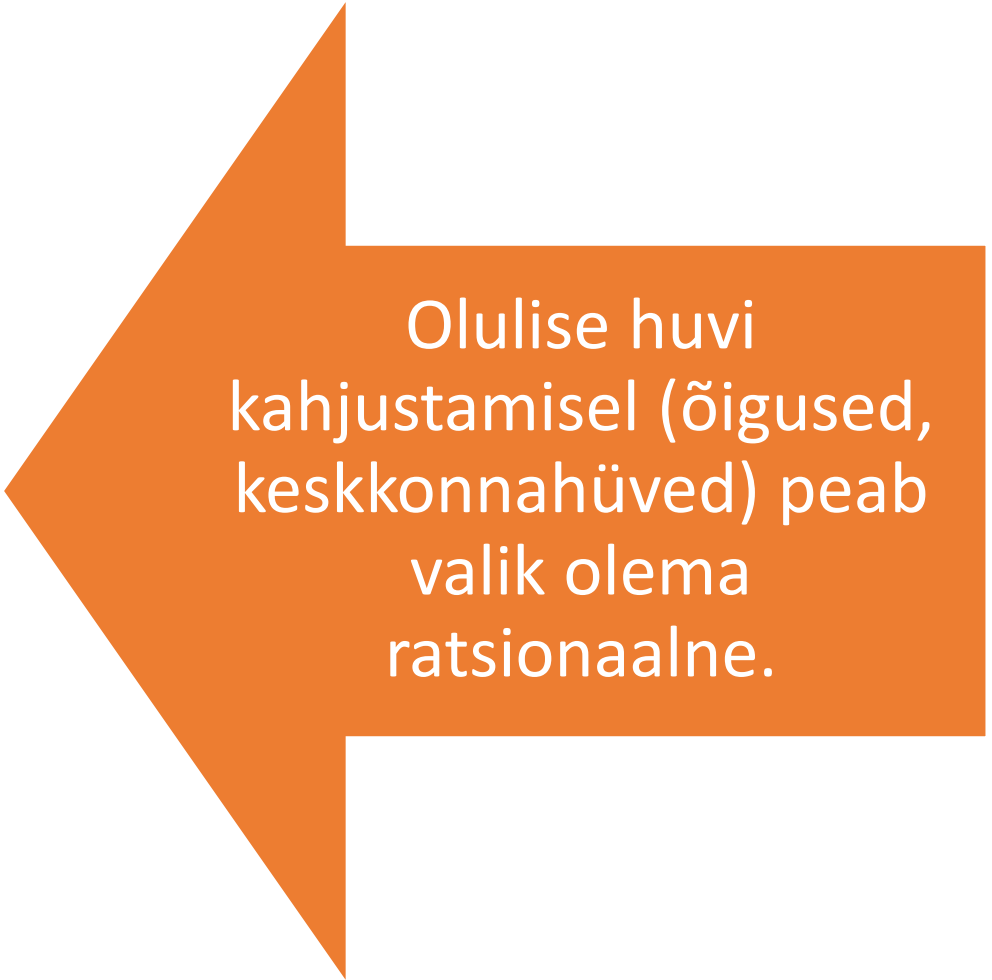
KOV või
riigiasutus

Kohus

Planeerija otsustusõigus ja selle kontroll



Kohus ei
planeeri.



Olulise huvi
kahjustamisel (õigused,
keskkonnahüved) peab
valik olema
ratsionaalne.

Planeering juriidilise nähtusena

Vahetu või kaudne õigusmõju maakasutusele / poliitikadokumendid

Mida täpsem ja rangem on planeering, seda enam tuleb esile tema juriidiline iseloom.

Planeeringu kõik osad ei ole ega pea olema juriidilise jõuga. Arendajal on siduvate ja mittesiduvate osade piiritlemisel oluline kujundusõigus.

Planeeringu täpsus: üldiselt

- Kui MP kehtestatakse DP täpsusega, siis mõjutab see ka uuringute täpsust.
- Kui planeeringuga tehakse põhimõtteline otsus, tuleb olulised asjaolud välja selgitada.
- Mittesiduvad mudelid uuringute alusena projekti asemel. Mudel = mittesiduv konkreetne lahendus. Tõestab, et on vähemalt üks „lendav“ alternatiiv. Ei välista vajadusel teisi alternatiive või variatsioone. Mudel võiks olla kõige tõenäolisem versioon, mis tulevikus konkreetsemas dokumendis fikseeritakse.

Mudeldamine

- Õiguspärane oli lahendus, mille kohaselt seati planeeringuga tingimus, et Rääma rabas tuleb säilitada veerežiim, ent jäeti lahtiseks see, millist tehnilist lahendust raba ületamiseks kasutatakse. Oluline on see, et eesmärgi saavutamist võimaldavad lahendused on olemas ja põhimõtteliselt teostatavad. (RKHKo 3-18-529: RB, p 17.9)
- Natura hindamise käigus tulnuks uurida, kas Luitemaa linnuala terviklikkuse kaitseks on vaja tarakatkestust. Kui vajadust tarakatkestuse järele ei saa välistada, tulnuks enne maakonnaplaneeringu kehtestamist veenduda selles, et tarakatkestusi on põhimõtteliselt, raudtee-ehitusele seatud tehnilisi kriteeriumeid arvestades võimalik teha. Tarakatkestuste täpsema asukoha ja teostuse võib lahendada edasistes loamenetlustes (Rail Baltic, p 28).

Kava muutmine

- Kava või projekti ei või muuta pärast seda, kui on hinnatud selle mõju asjaomasele erikaitsealale, sest vastasel juhul seatakse kahtluse alla selle hindamise täielikkus ja lõplikkus ning tagatis, mida hindamine kõnealuse ala kaitseks kujutab. (EKo C-411/19: WWF, p 68)
- Seevastu võib lubada taotluse esitajal hiljem täielikult otsustada selliste aspektide üle, mille puhul ei esine ühtegi teaduslikult põhjendatud kahtlust, et nende tagajärjed ala ei mõjuta (EKo C-461/17: Holohan jt, p 46).

Põhjendamine

- Miks planeeritavat tegevust on tarvis?
- Miks mitte alternatiivid?
- Ettepanekute ja vastuväidete mitteamvestamise põhjused
- Kooskõlastused
- Lisanõuded KSH ja Natura puhul

Planeeringu mõjud

- Kohtuliku kontrolli intensiivsus sõltub planeerimismenetluse tõendamisstandardist, see varieerub küsimuse laadist ja asjaomastest normidest.
- Kohus ei ole ka kõiketeadja ega või asendada eksperdi hinnangut suvaliselt enda seisukohaga.

Tõendamisstandard

- Asjaolude tuvastamisel kohaldatav tõendamisstandard peaks olema vähemalt olulise tõendi tasemel

(RKHKo 3-3-1-74-16, p 22)

- „Substantial evidence is more than a scintilla, and must do more than create a suspicion of the existence of the fact to be established. It means such relevant evidence as a reasonable mind might accept as adequate to support a conclusion.“

(nt NLRB v. Colom. Enameling & Stamping Co., 306 U.S. 292, 300 (1939))

Tõendite vaba hindamine

- Eksperdi sõnal on kohtus tõendi kaal. Tunnustatud eksperdi eriteadmisi tuleb kohtus austada.
- Kohus ei ole tõendiga jäigalt seotud, aga haldusastutuse poolt aluseks võetud tõendi mitteuskumist tuleb ratsionaalselt põhjendada. Põhjenduseks ei saa olla lihtsalt mitteuskumine.
- Ümberlökkamiseks võib kasutada vastutõendeid või viidata olulistele asjaoludele, mis on jäetud arvestamata. Paljasõnaline kriitika, et uurida oleks võinud veel seda või toda, ei lükka tõendit ümber.
- RB-s ei olnud Luitemaa probleemi puhul küsimus eksperdi mitteuskumisest, vaid uuring oli tegemata.

Halduse hindamisruum

- „[K]ui õigusaktist või lahendatava küsimuse olemusest tulenevalt on haldusorganil **prognoosotsuse tegemisel**, määratlemata õigusmõiste sisustamisel või **muude hinnangute andmisel** ulatuslik, **õigusega determineerimata hindamisruum**, võib kohtulik kontroll hinnangute sisu üle taanduda.“

RKHKo 3-17-1545/81, p 26

- Mida spetsiifilisemat eriteadmist nõuab küsimuse lahendamine, seda enam kontroll taandub. Mida kaalukamad on õigushüved ja mida tihedam regulatsioon, seda vähem kontroll taandub.

Natura

Eelhindamine

Hindamine

Otsustamine/erand

Natura eelhindamine

- Eelhindamine: leevendusmeetmeid arvestada ei saa (erinevalt KMH-st; EKo C-323/17: People Over Wind; KMH direktiivi (2011/92) art 4 lg 5 p b). Keskkonnale soodsaima põhilahenduse otsimine ei ole leevendusmeede (RB, p 23).
- Kaudsed mõjud (EKo C-142/16: Moorburgi SEJ, p 29; RB, p 19)
- Oluline mõju (olulisuse varieerumine RKHko 3-17-740: Kanarbiku suvila)
- Kumulatiivsed mõjud

Natura hindamine

- Üldine KMH ega KSH ei asenda Natura hindamist (C-418/04; RB, p 25 jj).
- Kõrgendatud tõendamisstandard: kõrvaldada tuleb teaduslikult põhjendatud kahtlused (EKo C-411/19: WWF, p 49; C-142/16: Moorburgi SEJ, p 33; C-127/02: Waddenzee, p 57)
- Ajakohastatud andmed (EKo C-441/17: Białowieża laas, p 137; RB, p 26; vrd uurimispõhimõtte – HMS § 6).
- Uuringute edasilükkamise keeld, sh seoses leevendusmeetmetega (EuKo C-411/19: WWF, p 50, 57, vrd asendusmeetmed p 60)

Natura hindamine

- Lähtealus: kaitse-eesmärgid – liigid ja EPT, mille kaitseks ala on määratud
- Neg. mõju (ökol.) terviklikkusele = ala olemuslike tunnuste püsiva säilimise takistamine alal või selle osal (C-258/11: Sweetman jt, p 48)
- Asendusmeetmed ainult art 6 lg 4 puhul (C-387/15: Orleans jt, p 64)

Natura hindamise kohustuslikkus

- Euroopa Komisjoni (mittesiduvate) selgituste kohaselt sõltub mõju olulisus sellistest teguritest nagu mõju suurus, liik, ulatus, kestus, intensiivsus, avaldumise aeg (ajastus), tõenäosus ja kumulatiivsus ning asjaomaste elupaikade ja liikide haavatavus (teatise „Natura 2000 alade kaitsekorraldus - Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted“ p 4.5.2, Euroopa Liidu Teataja C 33, 25. jaanuar 2019).

Natura erand: KeHJS § 45 lg 3

- Kava või plaani elluviimine loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alusel on ... võimalik eelkõige siis, kui on tõendatud, et alternatiivseid lahendusi ei ole (EKo C-239/04: Castro Verde, p 36)
- Uurima peab vaid realistlikke alternatiive, majanduslikud kaalutlused ei tohi olla ainumääravad (EuK C-399/14: Grüne Liga Sachsen jt, p 77)
- „... välja arvatud juhul, kui on olemas alternatiivne lahendus, millel on väiksem negatiivne mõju asjaomase erikaitseala terviklikkusele“ (EKo C-411/19: WWF, p 44)

Kokkuvõtteks

- Halduse otsustusruum on planeerimisel üldiselt lai ja kohtulik kontroll hõre. Kohus ei või asuda planeerima ega planeeringulahendust põhjendada.
 - Natura mõjude hindamisel on kontroll intensiivne. Siiski tuleb korrektselt läbi viidud hindamise puhul eksperdi ja kehtestaja hinnanguga nõustuda, kui puuduvad teaduslikult põhjendatud kahtlused.
-