



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Mida silmas pidada
keskkonnaasjas kohtusse
pöördumist kaaludes
EKO 07.09.11 keskkonnaõiguse
seminaril

Miks me sellest räägime?

- Kohtuvaidlused kui vahend huvikaitseorganisatsioonide eesmärkide elluviimiseks
- Oluline kaaluda kohtussepöördumise tagajärgi oma organisatsiooni jaoks, et jäädaks oma suutlikkuse piiridesse
- Keskkonnavaldkonna kohtuasjade iseloom on aastal 2011 teistsugune kui nt aastal 2004, ametnikud ja arendajad on oluliselt targemad ning vaidlused keerulisemad





- NB! Järgnev info tutvustab kohtussepöördumise erinevaid külgi, et neid saaks kaalumisel arvestada - see ei ole mõeldud juhendina kohtussepöördumiseks ilma juriidilise toeta

Millest me räägime?

- Mida saab vaidlustada
- Kellel on kaebeõigus
- Millised saavad olla sisulised argumendid
- Menetluskulude kandmise risk
- Arendustegevuse peatamine kohtumenetluse ajaks
- Kohtuvälise kokkuleppe sõlmimise võimalused
- Edasikaebamise võimalused



1. Mida vaidlustada



Haldusakt ja menetlustoiming

- Haldusakti võimalik alati vaidlustada, menetlustoimingut vaid erandjuhul
- Haldusakti eristamine menetlustoimingust - õiguste tekitamine, lõpetamine või muutmise - lõplik otsus üksikjuhtumil (sisuline kriteerium)
- Menetlustoimingud on nt: KMH algatamine, KMH programmi vastuvõtmine ja KMH heakskiit, planeeringu algatamine, KOVi või ka VV nõusolek kaevandamisloa andmiseks, kooskõlastused (nt ehitusloa andmiseks), maavanema heakskiit DP-le



Menetlustoimingute vaidlustamise võimalused

- Erandjuhud, mil võimalik:
 - lõplikku haldusakti mõjutav **oluline** menetlusviga (olulisus sõltub konkreetse haldusmenetluse liigist, eesmärgist ning menetluse õigusliku regulatsiooni eripärast);
 - subjektiivsete õiguste iseseisev rikkumine, sõltumata lõplikust haldusaktist (nt viivitus);
 - oluline menetlusviga valdkonnas, kus menetlusõigusel on eriline rõhk (nt **keskkonnaõigus**);
 - efektiivse õiguskaitse vajadus

*Riigikohtu otsused 3-3-1-8-02, 3-3-1-86-06 ja 3-3-1-51-07,
Vt ka “Menetlustoiming ja selle vaidlustamine” L. Kanger (2010)*



Tühistamis- ja tuvastamiskaebus

- Tühistamiskaebus (ja kohustamiskaebus) - kohtu otsus toob kaasa haldusakti/menetlustoimingu kehtivuse lõppemise (või kohustuse tegutseda)
- Tuvastamiskaebus - tuvastatakse õigusvastasus. Ei mõjuta haldusakti/menetlustoimingu kehtivust. Haldusorgan võib jätta haldusakti kehtima (usalduse kaitse)





Kaebuse esitamise tähtajad

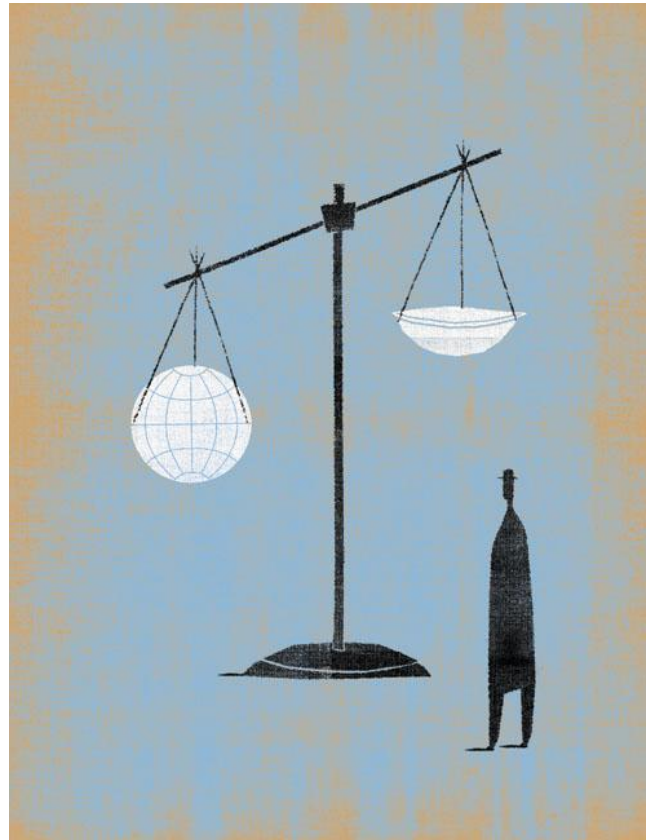
- Tühistamis- ja kohustamiskaebus - 30 päeva alates haldusakti/keeldumise teatavakstegemisest
- Õigusvastasuse tuvastamine: kolme aasta jooksul haldusakti andmisest või toimingu sooritamisest arvates
- Teatud juhtudel võimalik tähtaega ennistada - kui kohus peab tähtaja möödalaskmist põhjendatuks

Vaidemenetlus

- Võimalus vaidluse kohtueelseks lahendamiseks
- Esitatakse haldusakti andnud/toimingu sooritanud haldusorganile, keskkonnaasjades lahendab reeglina organ ise
- Tähtaeg: 30 päeva haldusaktist või toimingust teada saamisest või päevast, mil oleks pidanud aktist või toimingust teada saama
- Menetlustoimingute vaidlustamine samuti erandkorras (samade kriteeriumide alusel)



2. Kaebeõigus



Kaebetoigus (1)

- Alates märtsist 2011 HKMS-s erisäte:
- **§ 292. Halduskohtusse pöördumise õigus keskkonnaasjades**
(1) Keskkonnakaitse valdkonnas kehtestatud haldusakti või sooritatud toiminguga vaidlustamisel valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni poolt eeldatakse, et nimetatud keskkonnaorganisatsioonil on põhjendatud huvi või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärkide või senise keskkonnakaitsete tegevusvaldkonnaga.



Kaabeõigus (2)

- (2) Valitsusväline keskkonnaorganisatsioon käesoleva seadustiku tähenduses on:
 - 1) mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset;
 - 2) juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti.
- (3) Keskkonnakaitse edendamiseks lõike 2 tähenduses loetakse ka keskkonnaelementide kaitset inimese tervise ja heaolu eesmärgil, samuti looduse ja loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist.



Kaabeõigus (3)

- (4) Keskkonnakaitse edendamise hindamisel tuleb arvesse võtta ühenduse võimekust oma põhikirjaliste eesmärkide elluviimiseks, arvestades ühenduse senist tegevust, selle puudumisel aga organisatsioonilist ülesehitust, liikmete arvu ja liikmeks saamise põhikirjalisi eeldusi.



3. Sisulised argumendid



Mille alusel vaidlustada?

- **HMS § 54. Haldusakti õiguspärasuse eeldused:**

Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

- Keskkonnaasjades üldjuhul vaidlustamise alused:
 - sisuline vastuolu õigusnormiga
 - kaalutlusõiguse normide rikkumine
 - menetlus- ja vorminõuete puudused



Kaalutusõigus ehk diskretsioon

- Otsustus- või valikudiskretsioon, tuleneb haldusorganile seadusest
- HMS § 4 lg 2: Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve
- Kaalutusotsuste kohtulik kontroll on piiratud; kohus ei saa kontrollida otsuste otstarbekust, vaid ainult kaalutusõiguse nõuete täitmist (Jämejala pargi kaasus, [3-3-1-54-03](#))





Menetlus- ja vorminõuded

- Keskkonnaasjades üldjuhul avatud menetlus, sh nõuded avalikkuse teavitamisele kavandatavast tegevusest
- Kirjalik haldusakt peab olema kirjalikult põhjendatud (HMS § 56 lg 1), kaalutlusotsuses tuleb ära näidata kaalutlused (HMS § 56 lg 3)
- Menetlus- ja vorminõuete täitmata jätmine ei too kaasa tühistamist, kui see ei võinud asja otsustamist sisuliselt mõjutada (HMS § 58)
- Samas: keskkonnaasjades on menetlus- ja vorminõuete täitmisel eriline tähendus (nn Maidla valla kaasus, [3-3-1-86-06](#))

Keskkonnaloa võimalikud puudused

- Otsuses puuduvad motiivid või need on puudulikud
- Otsuse tegemiseks ei ole kogutud piisavalt teavet (nt keskkonnamõjude kohta)
- Erinevatele kaalutlustele on antud vale kaal (vrldl Riigikohus Jämejala kaasuse puhul: *„volikogu omistas vangla ehitamisega vallas kaasnevatele sotsiaalsetele ja majanduslikele mõjudele keskkonnamõjudega võrreldes liiga suure kaalu. See kujutab endast olulist diskretsiooniviga.“*)



KMH võimalikud puudused

- KMH nõuetele mittevastavus
 - KMH aruande sisu nõuded (KeHJS § 20 lg 1) või menetlusnõuete rikkumine
- KMH puuduste tagajärjed:
 - Haldusorganil ei ole olnud otsuse tegemiseks piisavalt infot (või info on vale)
- **Probleem: kohus saab kontrollida KMH piisavust ainult piiratud ulatuses**



Näide: Esivere dolokivikarjäär



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS



- Kavandatav tegevus:
 - Dolokivi kaevandamine (81,97 ha)
- Osapooled:
 - KKM ja KKA
 - AS Nordkalk
 - Hanila Selts (33 liiget)
 - Hanila vald
- Protsess:
 - Haldusmenetlused 2005-2010
 - Kohtumenetlus 2009-...

Mõjude hindamise probleemid

- Etteheited KMH aruandele:
 - Inimese tervisele ja heaolule avalduvad mõjude pealiskaudne käsitletus (sh müra)
 - Natura hindamise puudulikkus
 - Tuulepargi ja karjääri koosmõju ei ole piisavalt hinnatud
 - Alternatiivide kaalumine
 - Leevendavate meetmete ebapiisavus (nt müra ja tolmu osas)
 - Seiremeetmete ebapiisavus
- Kuidas tõendada, mis on piisav?



Soovitused

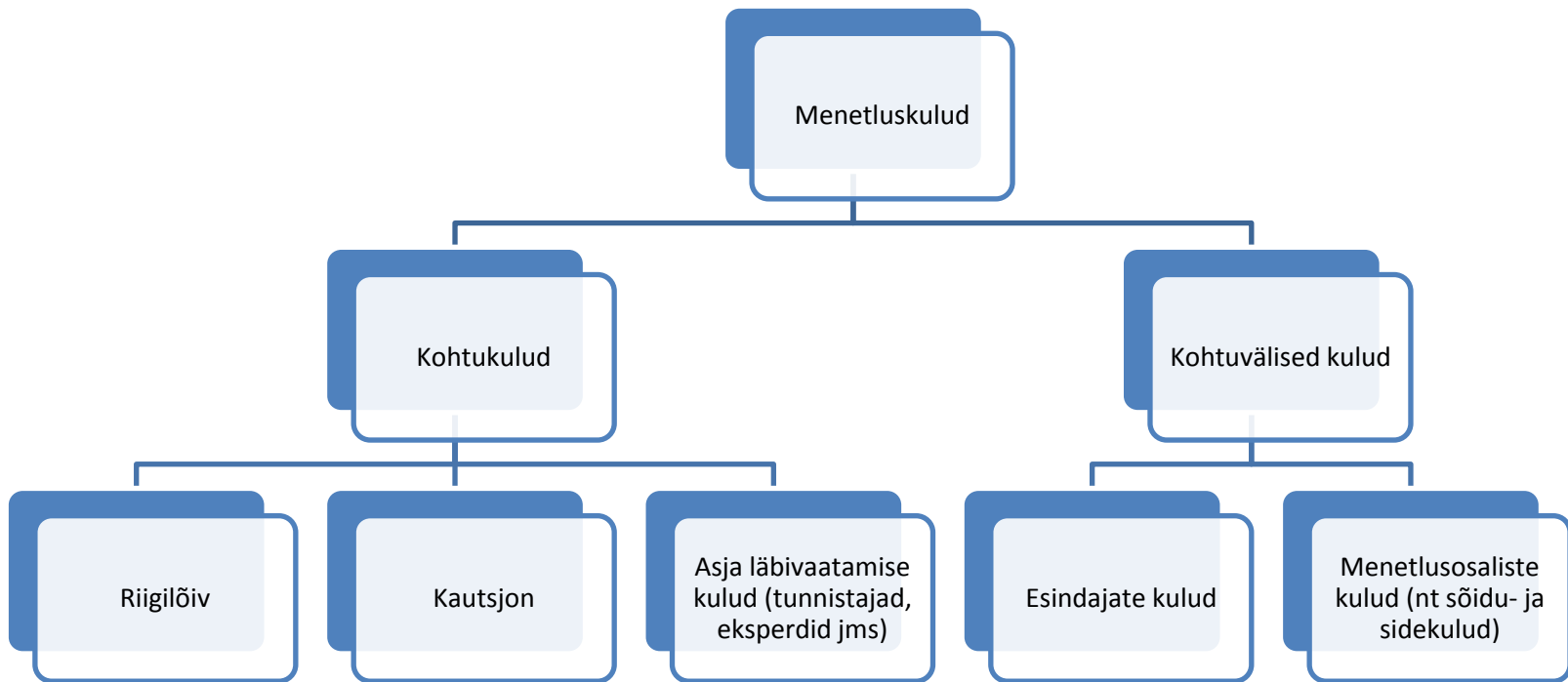
- Osaleda keskkonnalubade menetluses algusest peale täie tähelepanuga (sh KMH aruandele vastuväidete esitamisel)
- Konsulterida juristiga juba haldusmenetluse faasis
- Esitada võimalikult palju omapoolseid tõendeid, koguda neid juba haldusmenetluse faasis
- Vaidlustada ainult juhul, kui endal on selge, mis on sisuline eesmärk ja kas ollakse valmis ka kompromissideks



4. Menetluskulud



Menetluskulud



Riigilõiv ja kautsjon

- Halduskohtule kaebuse esitamisel ja apellatsioonil esitamisel - 15,97 eurot
- Eraldi esialgse õiguskaitsese taotluse või määruskaebuse esitamisel - 12,78 eurot
- Kautsjon Riigikohtusse pöördumiseks - 25 eurot



Menetluskulude jaotus (1)

- Reegel: “kaotaja maksab”
- Osaline rahuldamine -
proportsionaalselt rahuldamise
mahuga
- Kaebaja maksab juhul kui loobub,
kaebus jäetakse läbi vaatamata või
menetlus lõpetatakse
- Kompromissi puhul kas kokkuleppe
alusel või kumbki pool oma kulud



Menetluskulude jaotus (2)

- NB! Kanda tuleb ka kolmanda isiku menetluskulud (advokaadi tasu)
- Kohtul võimalik jätta kulud osaliselt või täielikult poolte enda kanda, kui see oleks vastaspoole suhtes “äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik”
- Samuti mõistetakse välja “üksnes vajalikud ja põhjendatud menetluskulud”



Riigi õigusabi (1)

- Mõeldud neile, kes (hetkel) ise õigusabi eest tasuda ei saa
- Maksejõuetu keskkonnakaitseorganisatsioon
- või “muu ülekaalukas avalik huvi paljude inimeste seadusega kaitstud õiguste võimaliku kahjustamise vältimiseks”?



Riigi õigusabi (2)

- Puuduvad keeldumise alused, nt:
 - Isik ise võimeline oma õigusi kaitsma
 - Võimalik kulud kanda vara müügi arvelt
 - Võimalus õiguste kaitseks vähene
- Ka juhul, kui riigi õigusabi saada, võib sellega kaasneda kohustus see hiljem tagasi maksta



Näited praktikast

- Saaremaa süvasadama vee erikasutusluba
 - Aasta 2005
 - ELFilt ja ERLilt välja mõistetud 35 000 krooni kahes kohtuastmes kokku (KKM kohtukulud)
- Jägala HEJ vee erikasutusluba
 - Aasta 2011
 - ERLilt välja mõistetud 2028 eurot (kolmanda isiku kulud)



5. Esialgne õiguskaitse (EÕK)



EÕK olemus

- Kohtukaebuse läbivaatamise ajal haldusakti kehtivus ei peatu
- EÕK rakendamine võimaldab haldusakti kehtivuse peatada
- Võimalik kohaldada nii kohtu enda initsiatiivil kui ka taotluse alusel



EÕK eeldused

- Kahjuliku tagajärje oht
- Kaebus ei ole perspektiivitu
- Kohtuotsuse täitmine vastasel juhul oleks võimatu või raskendatud
- Kohus peab otsustamisel arvestama ohte ning kaaluma nende realiseerumise riski; samuti arvestama 3. isikute õiguste ja avaliku huviga



EÕK rakendamise kord

- Taotluse võib esitada igas kohtumenetluse etapis
- Otsus tehakse kiiresti, jõustub teatavakstegemisest
- Võib olla tingimuslik
- Kohus võib igal ajal tühistada või muuta
- Kahjunõudeid õiguspäraselt kohaldatud EÕK-st ei tulene



Soovitused

- Taotluse esitamisel pöörata tähelepanu ohtude väljatoomisele
- Võimalusel esitada tõendeid - nt ekspertarvamusi



6. Kohtuväline kokkulepe





Menetluslikud võimalused

- Võimalused:
 - 1) Kaebaja võtab kaebuse tagasi ehk loobub kaebusest (NB! võivad kaasneda kohtukulud)
 - 2) Kohus kinnitab kompromissi määrusega ja lõpetab kohtuasja
- Võimalik kuni asja läbivaatamise lõpetamiseni kohtuistungil

Olulist keskkonnaasjades

- Kokkulepe tuleks sõlmida vastustajaga, kelleks on keskkonnaasjades haldusorgan, läbi räägitakse tihti aga arendajaga
- Kokkulepe peaks olema suunatud vaidlusaluse haldusakti muutmisele/täiendamisele vm viisil lisameetmete rakendamisele
- Kuidas kokkuleppe täitmist tagatakse?
- Kes kannab kohtukulud?



Näiteid kohtuvälistest kokkulepetest

- Kunda tselluloositehase juhtum (2003)
 - Osapooled: ELF, Estonian Cell, Lääne-Viru KKT
 - Kokkuleppe tingimuseks mereökosüsteemi uuringute teostamine, seire tiheduse suurendamine (kompleksloa tingimustes)
- Merko põlevkivikaevanduse juhtum (2004)
 - Osapooled: ELF, OÜ Merko Kaevandused, KKM
 - Kokkuleppe tingimuseks hüdrogeoloogiline modelleerimine ning sellest lähtuvate meetmete kavandamine, täiendavate seirepuuraukude kavandamine, täiendava seire teostamine jne



Võimalikud probleemid

- Osapooled ei tea, millised tingimused nende jaoks aktsepteeritavad on
- Teine pool survestab kokkuleppe sõlmimist ajaliselt, aktiveerudes enne kaebetähtaegu või kohtuistungit
- Vaidluses osalev haldusorgan ei ole nõus haldusakti tingimusi muutma
- Lõpptulemusena saavutatav kompromiss tegelikult kaebajat ei rahulda



7. Edasikaebamise võimalused



Apellatsioonikaebus halduskohtu otsusele

- Ringkonnakohtule
- Tähtaeg - 30 päeva otsuse avalikult teatavakstegemise päevast
- Õigusnormi rikkumine halduskohtu poolt, ebaõige tõendite hindamine
- Uute tõendite esitamise korral tuleb näidata, miks ei saanud varem esitada
- Kohtuistungil asja arutamiseks tuleb seda eraldi märkida



Kassatsioonikaebus ringkonnakohtu otsusele

- Riigikohtusse
- 30 päeva jooksul otsuse avalikult teatavaks tegemisest
- Õigusnormi rikkumine ringkonnakohtu poolt
- Kohtuistungil asja arutamiseks tuleb seda eraldi märkida
- Uusi nõudeid esitada ei saa; samuti kassatsiooni nõuete osas, mida apellatsiooniga ei vaidlustatud
- Menetlusse võtmise otsustatakse kolmeliikmelise kohtukoosseisu poolt



Euroopa Kohtusse pöördumise võimalused

- Siseriiklikke haldusakte Euroopa Kohtus vaidlustada ei saa
- Juhul, kui siseriikliku vaidluse lahendamiseks on vaja tõlgendada Euroopa Liidu õigust, võib kohus taotleda eelotsust (teatud juhtudel kohustatud)
- Ka EL organite (üksik-)otsuste vastu pole siiani ühelgi keskkonnaorganisatsioonil õnnestunud kaebeõigust saada



Kokkuvõtvad soovitused



KEK
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Kokkuvõtvad soovitused:

- osaleda haldusmenetluses (loamenetlus ja KMH, planeeringud ja KSH)
- koguda tõendeid (ekspertarvamused jmt), iseäranis keskkonnamõjude hindamise kvaliteedi vaidlustamise korral
- esitada põhjendatud esialgse õiguskaitse taotlus (sõltub strateegiast)
- eesmärgistada vaidlus, sh teha selgeks enda kompromissivalmidus



Täname kuulamast!

Kärt Vaarmari

kart@k6k.ee

5274761

7424524

Siim Vahtrus

siim@k6k.ee

5568 3880

7424524



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS