



RIIGIKOHUS

HALDUSKOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-17-740
Otsuse kuupäev	28. november 2019
Kohtukoosseis	Eesistuja Ivo Pilving, liikmed Heiki Loot ja Nele Parrest
Kohtuasi	Kalvar Ige kaebus Keskkonnaameti 3. märtsi 2017. a otsuse õigusvastasuse tuvastamiseks ja Keskkonnaameti kohustamiseks asja uuesti otsustama
Menetlusosalised	Kaebaja Kalvar Ige, esindaja vandeadvokaat Ljudmila Tamar Vastustaja Keskkonnaamet, esindaja Maiu Paloots Kaasatud haldusorgan Saaremaa Vallavalitsus (Pöide valla õigusjärglase Saaremaa valla pädev haldusorgan)
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Ringkonnakohtu 10. septembri 2018. a otsus
Menetluse alus Riigikohtus	Kalvar Ige kassatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada kassatsioonkaebus.
2. Tühistada Tallinna Ringkonnakohtu 10. septembri 2018. a otsus. Jätta jõusse Tallinna Halduskohtu 18. detsembri 2017. a otsuse resolutsioon, asendades selle põhjendused käesoleva otsuse põhjendustega.
3. Mõista Keskkonnaametilt Kalvar Ige kasuks välja menetluskulu 1740 eurot.
4. Tagastada kautsjon.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Kaebajale kuulub Saaremaa vallas asuv Kanarbiku kinnistu. 26. aprillil 2004 kehtestatud Arjuääre detailplaneeringu kohaselt saab kinnistule ehitada kaks hoonet. Vabariigi Valitsus arvas kinnistu 18. mai 2007. a määrusega Kahtla-Kübassaare hoiualasse. Hoiuala kuulub Natura võrgustikku nii linnu- kui ka loodusalana.

Kaebaja esitas Pöide Vallavalitsusele ehitusloa taotluse, et rajada kinnistule suvila. Vallavalitsus edastas taotluse Keskkonnaametile kooskõlastamiseks. Keskkonnaamet ei andnud 6. juuni 2016. a kirjaga kooskõlastust. Amet selgitas, et kinnistu on tervikuna kaetud kaitsealuse kadastiku elupaigatüübiga. Ehitamine pole lubatud, kuna sellega hävitataks elupaigatüüp suvila all ja ümbruses. Vallavalitsus lõpetas ehitusloa menetluse, kuna kaebaja võttis taotluse tagasi.

2. Kaebaja esitas Põide Vallavalitsusele 9. veebruaril 2017 suvila projekteerimistingimuste taotluse. Põide Vallavalitsuse koostatud ja vastustajale kooskõlastamiseks esitatud projekteerimistingimuste eelnõus on kavandavat tegevust kirjeldatud järgmiselt. Projekteerimistingimused seatakse eesmärgiga rajada Kanarbiku kinnistule suvila ja tehnovõrgud. Suvila võib kavandada kahekorruselisena. Maksimaalne hoonestusalune pind (kahe hoone korral) on 150 m². Õueala ümber võib rajada piirdeaia. Krundi piires tuleb lahendada jäätmete ladustamine ja sorteerimine. Veevarustuse tagab olemasolev puurkaev. Kanalisatsiooni tarbeks tuleb kinnistule rajada kogumismahuti või reoveepuhasti. Arvestada tuleb tühjendamisauto ligipääsu võimalusega. Kinnistule pääseb riigimaanteelt, kinnistusesed teed tuleb rajada. Vallavalitsus edastas projekteerimistingimuste eelnõu Keskkonnaametile kooskõlastamiseks.

3. Keskkonnaamet ei kooskõlastanud **3. märtsi 2017. a vastusega nr 7-9/17/1256-2** projekteerimistingimusi, viidates ehitusloa menetluses esitatud põhjendustele. Lisaks sellele, et kinnistu on kaetud kadastiku elupaigatüübiga, asub kinnistu ehituskeeluvööndis.

4. Kaebaja esitas 2. aprillil 2017 Tallinna Halduskohtule **kaebuse**, milles palus tuvastada Keskkonnaameti keeldumise õigusvastasus. Kaebaja palus vastustajat kohustada küsimust uuesti otsustama. Kahtla-Kübassaare hoiuala kaitsekorralduskava kohaselt ohustab kadastiku elupaigatüüpi ehitustegevus. Kaitsemeetmena on nimetatud järelevalvet, planeeringute kooskõlastamist ja keskkonnamõju hindamist (KMH). Kaebaja soovib ellu viia kehtivat detailplaneeringut. Vastustaja ei proovinud leida kaebaja taotlusele positiivset lahendust. Kanarbiku kinnistu moodustab hoiuala pindalast tühise osa, detailplaneeringuga on lubatud ehitada 10%-le kinnistust. Elupaigatüübi soodsat seisundit peaks hindama hoiuala või elupaigatüübi raames tervikuna. Vastustaja seisukohast ei selgu, miks inventeeriti kadastikke vähem, kui seda nägi ette hoiuala kaitse eesmärk. Vastustaja on lubanud teistele Arjuääre detailplaneeringuga hõlmatud kinnistutele ehitisi püstitada. Vastustaja väide, et kadastik paikneb kogu kinnistul, ei ole tõendatud. Kinnistul asub ka alasid, kus kadastikku tuleks harvendada. Suvemaja oleks võimalik rajada harvendamata alale, kus kaitsealune kooslus on hävimas. Vastustaja väide, et kinnistu asub ranna ehituskeeluvööndis, ei ole kontrollitav.

5. **Tallinna Halduskohus** rahuldab **18. detsembri 2017. a otsusega** kaebuse, tunnistas Keskkonnaameti keeldumise õigusvastaseks ja kohustas ametit küsimust uuesti otsustama. Kohus leidis, et looduskaitseaduse (LKS) sätete alusel, millega on kehtestatud ehituskeeluvööndi laius, ei ole keelatud projekteerimistingimusi väljastada. Ehituskeeluvööndi laius sõltub tõlgendusest. Küsimus, kui lai on ehituskeeluvöönd, ei puutu siiski asjasse, kuna vastustaja tugines eelkõige vajadusele kaitsta kadastiku elupaigatüüpi.

Looduskaitse ei välista üldjuhul erandeid ja mõistlikke mööndusi. Kui kadastikule ehitatakse, siis väheneb küll kaitsealuse koosluse pindala, kuid see ei tähenda, et mõistlikud lahendused oleksid välistatud. Vastasel juhul poleks seaduses kooskõlastuse andmise võimalust. Kaitseala valitsejal tuleb küsimust põhjalikult kaaluda ning seada tingimusi, mille täitmise korral ei kahjustaks tegevus loodusobjekti kaitse eesmärgi saavutamist või soodsat seisundit. Kaebaja etteheide, et vastustaja isegi ei püüdnud taotlust tema jaoks positiivselt lahendada, on põhjendatud. Keeldumine on kaalutlusvigade tõttu õigusvastane. Kaebajat ei kaasatud otsustusprotsessi. Vastustaja seisukohtadest saab järeldada, et kadakate harvendamine võib aidata elupaigatüüpi säilitada. Selle tõdemusega on vastuolus vastustaja seisukoht, et suvila rajamisega hävitatakse kadastik hoone all ja lähimbruses. Kaebaja on esitanud Pärandkoosluste Kaitse Ühingu arvamuse, mille kohaselt kinnistu servaalale ehitamine oleks parem lahendus kui ala võsastumine ja uuesti kinni kasvamine. Seega peaks küsimus taanduma sellele, kus kavandatav ehitis paikneks, kui palju oleks vaja kadakaid maha võtta ja kuidas see elupaigatüübile mõjuks. Kadakatega on kaetud üksnes 30–40% kinnistust, seega peaks ligi hektari suurusel kinnistul olema võimalik leida koht suhteliselt väikese hoone püstitamiseks. Seda võimalust tuleks vähemalt kaaluda.

6. Keskkonnaamet esitas **apellatsioonkaebuse**, milles palus halduskohtu otsuse tühistada ja kaebuse rahuldamata jätta.

7. Tallinna Ringkonnakohus rahuldab **10. septembri 2018. a otsusega** apellatsioonkaebuse, tühistas halduskohtu otsuse ja jättis kaebuse rahuldamata. Otsuse kohaselt oli vastustaja kaalutlusruum oluliselt ahenenud. Kadastike kaitse on hoiuala kaitse eesmärgiks. Kaitse eesmärgi kohaselt on vaja kadastike pindala suurendada. Kava kohaselt tuleb kadastike kaitseks vältida ehitamist.

Euroopa Kohus on selgitanud (asi nr C-258/11: Sweetman jt), et projekt, mis võib kahjustada Natura võrgustiku ala kaitse eesmärke, avaldab alale olulist mõju. Enne sellise projekti lubamist tuleb seda asjakohaselt hinnata. Pärast asjakohast hindamist võib projektile loa anda vaid juhul, kui see ei avalda ala terviklikkusele negatiivset mõju. Selleks on oluline, et ala kaitsestaatus jääks soodsaks, st et alal säilivad püsivalt selle olemuslikud tunnused. Seejuures tuleb lähtuda ettevaatuspõhimõttest. Kanarbiku kinnistul ei ole kaitse alla võetud üksikud kadakad, vaid elupaigatüüp kadastik. 2016. ja 2017. a tehtud paikvaatluste kohaselt on kadastik kogu kinnistul. Suvila rajamine kahjustaks ala kaitse eesmärke, mõjutades seega ala oluliselt. Seoses kaebaja väitega, et kadakate mahavõtmine võib mõjuda elupaigatüübile hoopis hästi, märkis ringkonnakohus, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole kaitset tagav meede selline tegevus, mille tulemusel osa kaitstavast elupaigatüübist hävib.

Halduskohus eksis, kui leidis, et kaebaja jäeti õigusvastaselt menetlusse kaasamata. Kooskõlastamine pole eraldi haldusmenetlus. Kaebaja on menetlusosaline projekteerimistingimuste menetluses, mida viib läbi Saaremaa vald. Keeldumiseks ei andnud eraldivõetuna alust see, et kinnistu asub ehituskeeluvööndis. 2004. a kehtestatud Arjuääre detailplaneeringust ei tulene kaebajale õiguspärasest ootust, et ta saab ka pärast kaitseeržiimi kehtestamist planeeringuga kavandatu ellu viia.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

8. Kaebaja esitas **kassatsioonkaebuse**, milles palub ringkonnakohtu otsuse tühistada ja halduskohtu otsuse jõusse jätta. Saaremaa Keskkonnateenistus kooskõlastas Arjuääre detailplaneeringu. Detailplaneeringu menetlusega paralleelselt toimus Natura eelvalikualade määramine. Juba toona vaidles kaebaja vastu sellele, et tema kinnistu Natura võrgustikku arvatakse. 2005. a-l saadetud kirjas kinnitas Saaremaa Keskkonnateenistus kaebajale, et Arjuääre detailplaneering kehtib muutmata kujul. 2006. a võeti Saaremaa hoiualad kaitse alla, Kanarbiku kinnistu jäi kaitse alt välja. Kaebaja kinnistu arvati hoiuala koosseisu 18. mail 2007, kusjuures kaebajale ei antud uut võimalust oma seisukohta esitada. Keskkonnateenistus kooskõlastas 2007. a märtsis Kanarbiku kinnistu puurkaevu projekti. Vastustaja on seega käitunud vastuoluliselt. Ringkonnakohus eksis, leides, et vastustaja kaalutlusruum oli ahenenud. Suvila ehitamine ei mõjutaks ala terviklikkust. Kanarbiku kinnistul ei toimu karjatamist, tegu on elumumaaga. Hoiuala kadastike pindala on vähenenud alvarite taastamise tõttu. Ringkonnakohus ei hinnanud kaebaja esitatud Pärändkoosluste Kaitse Ühingu arvamust.

9. Vastustaja esitas **vastuse**, milles palub kassatsioonkaebuse rahuldamata jätta. Puurkaevu projekti kooskõlastas keskkonnateenistus enne seda, kui hoiuala kaitse alla võeti. Kaebajal ei ole õigustatud ootust, et ta saab 2004. a detailplaneeringuga kavandatu ellu viia, kuna olukord on muutunud. Hoiualal on vähem kadastikku, kui kaitsekorralduskavas eesmärgiks on seatud. Seetõttu ei tohi kaotada ruutmeetritki elupaigatüüpi.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

10. Kolleegium lähtub asja lahendades haldus- ja ringkonnakohtu tuvastatud asjaolust, et kogu Kanarbiku kinnistu on kaetud kadastiku elupaigatüübiga (loodusdirektiivi I lisas nimetatud

elupaigatüüp koodiga 5130). Ringkonnakohus ei ole seejuures jätnud tähelepanuta kaebaja esitatud Pärandkoosluste Kaitse Ühingu spetsialisti arvamust (vt ringkonnakohtu otsuse p 16).

Kadastik on üks elupaigatüüpidest, mille kaitseks Kahtla-Kübassaare hoiuala moodustati ja Natura võrgustikku arvati (Vabariigi Valitsuse 27. juuli 2006. a määrus nr 176 „Hoiualade kaitse alla võtmine Saare maakonnas“, p 34 ja Vabariigi Valitsuse 23. aprilli 2009. a korraldus nr 148 „Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. a korralduse nr 615-k „Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekiri“ muutmise“, p 2 alapunkt 71).

Kadastikena käsitatakse alasid, kus põõsarindes domineerib kadakas. Kadastikud on enamasti kujunenud loopealsetel, kus on lõpetatud karjatamine või niitmine. Kui kadastik ei ole kasvanud liiga tihedaks, leidub sellel sageli haruldasi ja ohustatud käpäliseliike („Kahtla-Kübassaare hoiuala, Kübassaare maastikukaitseala, Muraja merikotka ja Ruhve merikotka püsielupaikade (Kahtla-Kübassaare linnu- ja loodusala) kaitsekorralduskava 2013-2022“ (edaspidi „Kahtla-Kübassaare hoiuala kaitsekorralduskava“), p 3.1.2 „Poollooduslikud kooslused“). Ringkonnakohus märkis õigesti, et Kanarbiku kinnistul ei ole kaitse alla võetud üksikud kadakad, vaid elupaigatüüp kadastikud. Kadastikel on oluliseks kaitstavaks loodusväärtuseks ka elupaigatüübi pinnast kattev rohhtaimestik.

11. Vastustaja on selgitanud, et kooskõlastusest keeldumise iseseisvaks aluseks ei olnud see, et kinnistu asub tema hinnangul ehituskeeluvööndis. Ehituskeeluvööndit on põhjendatud juhul võimalik vähendada eraldi menetluses, mille raames on tarvis küsida vastustaja nõusolekut (LKS § 40). Seega ei ole praeguse vaidluse esemeks küsimus, kas Kanarbiku kinnistu asub osaliselt või tervikuna ehituskeeluvööndis.

12. Kolleegium leiab, et vastustaja otsus jätta projekteerimistingimused kooskõlastamata ei olnud õiguspärane. Vastustaja lähtus eeldusest, et Kanarbiku kinnistule suvila rajamine on igal juhul lubamatu, kuna kinnistu on üleni kaetud kadastike elupaigatüübiga. Kolleegium leiab aga, et suvila rajamine võib olla lubatav, kui sellega ei kahjustata Kahtla-Kübassaare loodusala kaitse eesmärke. Järgnevalt selgitab kolleegium oma seisukohta.

13. Hoiuala moodustatakse selleks, et tagada loodusliku loomastiku, taimestiku ja seenestiku soodne seisund (LKS § 32 lg 1). Elupaiga seisund loetakse soodsaks, kui selle levila on muutumatu suurusega või laienemas, selle pikaajaliseks püsimiseks vajalik struktuur ja funktsioonid toimivad ning elupaigale tüüpiliste liikide seisund on soodus (LKS § 3 lg 1). Hoiualal on keelatud nende elupaikade ja kasvukohtade hävitamine ja kahjustamine, mille kaitseks ala moodustati, samuti tegevus, mis seab ohtu elupaikade, kasvukohtade ja kaitstavate liikide soodsa seisundi (LKS § 32 lg 2).

Ilma kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekuta ei või hoiualal projekteerimistingimusi anda (LKS § 14 lg 1 p 7). Loodusobjekti valitseja ei kooskõlasta tegevust, mis võib kahjustada loodusobjekti kaitse eesmärgi saavutamist või kaitstava loodusobjekti seisundit (LKS § 14 lg 2).

14. Viidatud sätete abil täidab Eesti riik talle Euroopa Liidu Nõukogu 21. mai 1992. a direktiiviga 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (loodusdirektiiv e elupaikade direktiiv) pandud kohustust kaitsta Natura võrgustikku arvatud erikaitsealasid. Loodusdirektiivi art 6 lg 3 kohaselt tuleb iga kava või projekti, mis tõenäoliselt avaldab Natura võrgustiku alale olulist mõju kas eraldi või koos muude kavade või projektidega, asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse eesmärgile avaldab. Pädevad riigisisised asutused saavad kavale või projektile nõusoleku anda alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda ala terviklikkusele negatiivset mõju.

Seega tuleb otsustusprotsessis esmalt selgitada, kas kavandatav tegevus võib Natura alale olulist mõju avaldada (n-õ Natura eelhindamine). Kui vastus sellele küsimusele on jaatav, tuleb asjakohase hindamise (n-õ Natura hindamine, mis tehakse KMH menetluses) käigus välja selgitada mõju ulatus. Loodusdirektiivi järgi ei ole välistatud igasugune negatiivne mõju Natura alale, vaid negatiivne mõju ala terviklikkusele. Ala terviklikkusele avalduva mõju kindlaks tegemisel on keskne tähendus ala kaitse eesmärkidel.

15. Seoses eelhindamisega on Euroopa Kohus selgitanud, et iga kava või projekti, mis ohustab ala kaitse eesmärke, tuleb pidada alale tõenäoliselt olulist mõju avaldavaks. Ettevaatuspõhimõttest lähtudes on oht olemas alati, kui objektiivsete asjaolude põhjal ei saa olulist mõju välistada (otsus asjas nr C-127/02: Waddenzee, p-d 44 ja 49). Mõju olulisuse hindamisel tuleb arvestada ka teiste alale mõju avaldavate kavade või projektidega. „Kui ei võeta arvesse projektide kumulatiivset mõju, võivad selle tulemusel kõik projektid või teatud tüüpi projektid jääda tegelikkuses hindamise kohustusest kõrvale, samas kui tervikuna võivad nad keskkonda oluliselt mõjutada“ (Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-418/04: komisjon vs. Iirimaa, p 245).

16. Kui eelhindamise järeldused kinnitavad olulise mõju võimalikkust, tuleb läbi viia asjakohane hindamine, mille käigus tehakse valdkonna parimatest teadussaavutustest lähtudes kindlaks kõik kava või projekti aspektid, mis võivad eraldi või koostoimes muude kavade või projektidega avaldada mõju asjaomase ala kaitse eesmärkidele (Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-441/17: Białowieża mets, p 113).

17. Ettevaatuspõhimõtte kohaselt ei tohi kavale või projektile luba anda, kui hindamistulemuste alusel ei ole võimalik veenduda, et kava või projekt ei avalda ala terviklikkusele negatiivset mõju (Waddenzee, p-d 57 ja 58). Kava või projekt avaldab ala terviklikkusele negatiivset mõju, kui see võib takistada ala Natura võrgustikku arvamise aluseks olnud esmatähtsa elupaigatüübi olemuslike tunnuste püsivat säilimist (Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-258/11: Sweetman jt, p 48). Sweetman jt asjas oli erinevalt praegusest asjast tegu esmatähtsa elupaigatüübiga, kuid seda tõlgendust on peetud asjakohaseks ka selliste elupaigatüüpide puhul, mis ei ole esmatähtsad (Euroopa Komisjoni teatis „Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted (2019/C 33/01)“, Euroopa Liidu Teataja C 33, 25.01.2019 (edaspidi „komisjoni teatis“), lk 34). Sweetman jt asjas selgitas Euroopa Kohus ka, et pädevad riigisisised asutused ei tohi heaks kiita tegevust, mis võib kaasa tuua Natura alal esineva esmatähtsa elupaigatüübi kadumise või osalise ja pöördumatu hävimise (p 43).

Euroopa Komisjon on selgitanud, et kui olulist mõju ei avaldata ühelegi elupaigatüübile ega liigile, mille kaitseks ala on määratud, siis võib otsustada, et ala terviklikkusele ei avaldata negatiivset mõju. Kui aga tegevus avaldab olulist mõju kasvõi ühele elupaigatüübile või liigile, mille kaitseks ala on määratud, mõjutab see paratamatult negatiivselt ka ala terviklikkust (komisjoni teatis, lk 33). Mõju olulisus sõltub selle suurusest, liigist, ulatusest, kestusest, intensiivsusest, avaldamise ajast, tõenäosusest ja kumulatiivsusest ning asjaomaste elupaikade ja liikide haavatavusest (komisjoni teatis, lk 29).

18. Arvestades Euroopa Kohtu selgitusi Waddenzee ja Białowieża metsa asjades ning proportsionaalsuse põhimõtet (Euroopa Liidu lepingu art 5 lg 4), on selge, et negatiivseks mõjuks asjaomase ala terviklikkusele, sh elupaigatüübi osaliseks pöördumatuks hävimiseks asjaomasel alal Sweetman jt otsuse tähenduses, ei pruugi olla kuitahes väikesel alal taimestiku asendamine ehitisega. Tegevuse negatiivset mõju ala terviklikkusele loodusdirektiivi art 6 lg 3 mõttes saab sedastada juhul, kui negatiivne mõju elupaigatüübile või liigile on oluline.

19. Kui kavandatava ehitise rajamine võib avaldada eraldi või koostoimes muude tegevustega olulist ebasoodsat mõju Natura võrgustiku ala kaitse eesmärgile, tuleb KMH vajalikkust kaaluda juba

projekteerimistingimuste menetluses (ehitusseadustiku § 31 lg 1, vaidlustatud otsuse tegemise ajal kehtinud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 7 p 4). Projekteerimistingimused võib anda, kui otsustaja on veendunud, et kavandatav tegevus ei mõjuta ebasoodsalt ala terviklikkust ega kaitse eesmärki (KeHJS § 29 lg 2).

20. Kahtla-Kübassaare hoiuala kaitsekorralduskavas on selgitatud, et enamasti mõjutab kadastiku väärtust ühelt poolt võsastumine ja teiselt poolt raie. „Vanade tüvikadakate raiumist puidu saamise eesmärgil või ka ehitusaluse maa raadamiseks ei saa hoiualal kindlasti soosida“. „Kaitsemeetmete“ punkti all on märgitud, et võsastumise vältimiseks on hõredates kadastikes oluline karjatada, tihedamates kadastikes on vaja männi ja lehtvõsa pealekasvu tõrjuda. „Tuleb vältida ehitustegevust“ (lk 38).

Kahtla-Kübassaare hoiuala üheks kaitse eesmärgiks (kaitsekorralduskavas on seda nimetatud „Natura eesmärgiks“) on seatud kadastiku elupaigatüübi pindala suurenemine 840 hektarilt 869,24 hektarini (kaitsekorralduskava, tabel nr 2, lk 11). Kaitsekorralduskava tabelis nr 8 „Väärtuste koondtabel“ on veerus „Kaitse-eesmärk 30 a“ märgitud: „Elupaiga seisund on säilinud ja paranenud. Pindala võib olla vähenenud alvarite taastamise arvelt.“ Samas tabelis on ohuteguri/mõjutegurina nimetatud muuhulgas „Ehitustegevus“ ja sellele vastava meetmena „Järelevalve, planeeringute kooskõlastamine, KMH-d“.

21. Kolleegium märgib esmalt, et kavandatava tegevuse mõju olulisuse hindamiseks tuleks välja selgitada, kui suurt ala suvilaehitus kokku mõjutaks. Oluline pole seejuures üksnes suvila (ja võimaliku kõrvalhoone), vaid ka kinnistuisest teede, suvilat teenindavate rajatiste, prügikonteinerite ja õueala alla jääv ala. Seejuures ei pruugi elupaigatüüp kogu õueala raames hävida, kui õueala kasutamiseks on võimalik seada elupaigatüübile omaste liikide säilimist tagavaid tingimusi.

22. Natura võrgustiku abil kaitstakse selliseid elupaigatüüpe, mis on üleeuroopalises kontekstis ohustatud, st eeldatavasti nende pindala väljaspool kaitsealuseid alasid väheneb ja/või seisund halveneb. Seetõttu on oluline, et nende pindala Natura võrgustikku arvatud aladel oleks stabiilne või suureneks. Otsustades selle üle, kas elupaigatüübi pindala on stabiilne või suurenevas ja milline on elupaigatüübi seisund alal, tuleb lisaks juba toimivatele ja alles kavandatavatele elupaigatüüpi mõjutavatele tegevustele arvestada ka ettenähtavate arengutega, mida põhjustavad erinevad antropogeensed või looduslikud protsessid (nt kliimamuutus, karjatamine või selle lakkamine, elupaigatüübi võsastumine).

23. Käesoleva otsuse p-s 13 viidatud LKS § 32 lg 2 ja § 14 lg 2 tõlgendades ja kohaldades tuleb arvestada nii eelviidatud selgitusi Natura alade kaitsereežiimi aluseks oleva Euroopa Liidu õiguse kohta kui ka proportsionaalsuse põhimõtet (põhiseaduse § 11 teine lause). Kaitstava elupaiga kahjustamiseks, mida loodusobjekti valitseja ei tohi lubada, ei ole seetõttu põhjust pidada tegevust, mille kahjuliku mõju intensiivsus ja ulatus on väga väike. Selline mõju võib siiski olla oluline, kui see jäeldub elupaigatüübi haavatavusest või halvast seisundist, tegevuse kumulatiivsest mõjust koos muude arengute ja alale mõju avaldavate tegevustega, kaitse eesmärgi saavutamisel ilmnenu või tõenäoliselt ilmneda võivatest olulistest raskustest või muudest sarnastest asjaoludest.

24. Kui menetluses on nõutav Natura eelhindamine ja, olenevalt eelhindamise tulemustest, KMH, peavad need olema tehtud enne lõpliku otsuse langetamist, st enne projekteerimistingimuste väljastamist. Kaitstava loodusobjekti valitseja otsustab, kas tal on hindamisest saadavat infot vaja juba kooskõlastuse andmise üle otsustamiseks (haldusmenetluse seaduse § 6). Seejuures tuleb arvestada põhimõttega, et KMH peab keskkonna kõrgel tasemel kaitsmiseks (keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 8) andma teavet projekteerimistingimuste lahenduse väljatöötamiseks, mitte piirduma juba valminud lahenduse tagantjärele hindamisega (vt ka KeHJS § 3¹ lg 1, keskkonnamõju strateegilise hindamise kontekstis Riigikohtu 8. augusti 2018. a otsus nr 3-16-1472/92, p 23).

25. Eeltoodu põhjal sõltub suvilaehituse lubatavus sellest, kas see kahjustab eraldi või koosmõjus muude tegevuste, kavade, projektide ja arengutega ala kaitse eesmärgi. Asjassepuutuvaks eesmärgiks on praegusel juhul kadastike pindala suurenemine 869,24 hektarini. Vastustajal tuleb kooskõlastuse andmine uuesti otsustada, lähtudes kolleegiumi antud selgitustest. Esmalt tuleks välja selgitada, kui suurt osa elupaigatüübist suvilaehitus mõjutab ning mis seisus on kaitse eesmärgi saavutamine. Seejärel tuleb selgitada suvilaehituse mõju kaitse eesmärkidele – mh kas suvila rajamine välistaks kadastiku pindala suurendamise eesmärgi saavutamise või raskendaks seda oluliselt. Kui vastustaja peab seda vajalikuks, võib ta kooskõlastuse andmise edasi lükata seniks, kuni projekteerimistingimuste menetluses on tehtud Natura eelhindamine ja, kui see eelhindamise kohaselt vajalikuks osutub, KMH.

26. Kolleegium rahuldab kassatsioonkaebuse, tühistab ringkonnakohtu otsuse ja jätab jõusse halduskohtu otsuse resolutsiooni, asendades halduskohtu otsuse põhjendused käesoleva otsuse põhjendustega (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 230 lg 5 p-d 4 ja 6). Halduskohus mõistis vastustajalt kaebaja kasuks välja menetluskulu 1960 eurot (õigusabikulud ja 15 euro suurune riigilõiv). Halduskohtu otsuse resolutsioon jääb jõusse, seega jääb jõusse ka halduskohtu otsus mõista vastustajalt välja kaebaja menetluskulud.

Kuna kolleegium tühistab ringkonnakohtu lahendi ja teeb lahendi asja uueks arutamiseks saatmata, tuleb jagada apellatsiooni- ja kassationiastme menetluskulud (HKMS § 109 lg 4). Menetluskulud tuleb kanda vastustajal (HKMS § 108 lg 1).

Apellatsiooniastmes palus kaebaja mõista vastustajalt välja õigusabikulu 660 eurot. Kassationiastmes palus kaebaja mõista vastustajalt välja õigusabikulu 1080 eurot. Kolleegiumi hinnangul on kaebaja kantud menetluskulu olnud vajalik ja põhjendatud (HKMS § 109 lg 6). Suurem kulu kassationiastmes on tingitud sellest, et apellatsioonkaebuse esitas vastustaja. Kassatsioonkaebuse koostamine võib nõuda rohkem aega kui apellatsioonkaebusele vastamine. Seega tuleb vastustajalt lisaks halduskohtu välja mõistetud summale kaebaja kasuks välja mõista 1740 eurot. Kassationikaitsjon tuleb tagastada (HKMS § 107 lg 4).

(allkirjastatud digitaalselt)