



RIIGIKOHUS

HALDUSKOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-18-529
Otsuse kuupäev	19. mai 2020
Kohtukoosseis	Eesistuja Ivo Pilving, liikmed Nele Parrest ja Jüri Pöld
Kohtuasi	MITTETULUNDUSÜHINGU ARB ja Eesti Looduskaitse Seltsi kaebus riigihalduse ministri 13. veebruari 2018. a käskkirjade nr 1.1-4/40 ja 1.1-4/41 ning 14. veebruari 2018. a käskkirja nr 1.1-4/43 tühistamiseks
Menetlusosalised	Kaebajad: 1) MITTETULUNDUSÜHING ARB ja Eesti Looduskaitse Selts, esindajad vandeadvokaadid Piret Blankin ja Edgar-Kaj Velbri 2) Kohila vald Vastustaja Rahandusministeerium, esindajad vandeadvokaadid Martin Triipan ja Kaisa Laidvee Kolmas isik osaühing Rail Baltic Estonia, esindajad Marko Kivila, vandeadvokaadid Ergo Blumfeldt ja Sandor Elias Kaasatud haldusorganid: 1) Keskkonnaministeerium, esindaja Triin Nymann 2) Keskkonnaamet, esindaja Maiu Paloots
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Ringkonnakohtu 21. juuni 2019. a otsus
Menetluse alus Riigikohtus	MITTETULUNDUSÜHINGU ARB ja Eesti Looduskaitse Seltsi kassatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada kassatsioonkaebus osaliselt.
2. Tühistada Tallinna Halduskohtu 7. septembri 2018. a otsus ja Tallinna Ringkonnakohtu 21. juuni 2019. a otsus osas, millega kohtud jätsid tervikuna rahuldamata MITTETULUNDUSÜHINGU ARB ja Eesti Looduskaitse Seltsi kaebuse riigihalduse ministri 13. veebruari 2018. a käskkirja nr 1.1-4/40 tühistamiseks. Teha asjas uus otsus, millega rahuldada MITTETULUNDUSÜHINGU ARB ja Eesti Looduskaitse Seltsi kaebus osaliselt ja tühistada riigihalduse ministri 13. veebruari 2018. a käskkiri nr 1.1-4/40 trassilõikude 3A, 4A ja 4H osas. Ülejäänud osas jätta haldus- ja ringkonnakohtu otsused muutmata.
3. Võtta asja juurde Rahandusministeeriumi 25. veebruaril 2020 esitatud dokumendid.
4. Mõista Rahandusministeeriumilt välja menetluskulud MITTETULUNDUSÜHINGU ARB kasuks 20 894 eurot ja Eesti Looduskaitse Seltsi kasuks 15 eurot.

5. Tagastada kautsjonid.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Riigihalduse minister kehtestas 13. veebruari 2018. a **käskkirjaga nr 1.1-4/40** Pärnu maakonnaplaneeringu (MP), **käskkirjaga nr 1.1-4/41** Harju MP ja 14. veebruari 2018. a **käskkirjaga nr 1.1-4/43** Rapla MP, millega määrati kindlaks Rail Balticu (RB) raudteetrassi asukoht.

2. MITTETULUNDUSÜHING ARB (ARB) ja Eesti Looduskaitse Selts (ELKS) esitasid Tallinna Halduskohtule **kaebuse**, milles palusid tuvastada käskkirjade tühisus või need tühistada. Koos kaebusega esitasid kaebajad esialgse õiguskaitse taotluse. ARB ja ELKS leidsid, et planeeringute avalikud väljapanekud kestsid liiga lühikest aega ja poleks tohtinud toimuda puhkuste ja pühade ajal. Planeeringumaterjalid olid väga mahukad. Sellega piirati õigusvastaselt avalikkuse võimalust osaleda menetluses. Pärnu MP avalikul arutelul ei arutatud kõiki ARB ettepanekuid ja vastuväiteid. Vastustaja ei võimaldanud ARB-le ligipääsu olulistele dokumentidele.

2.1. Õigusakte muudeti menetluse kestel ja selle tulemusena kehtestas planeeringud sama haldusorgan, kes nende üle järelevalvet tegi. See on vastuolus riigivõimu omavoli keeluga ja hea halduse põhimõttega. Vaidlustatud otsused on tühised.

2.2. Planeeringute lähteseisukohtades on põhjendamatult ja avalikkust kaasamata otsustatud ära kavandatava raudtee tehnilised parameetrid, sh projektkiirus 240 km/h, mille põhjal välistati mitmed trassialternatiivid. Århusi konventsiooni kohaselt tuleb avalikkus kaasata varakult, enne lõplike lahenduste väljatöötamist. Lähteseisukohtades paika pandu piiras ka alternatiivide hindamist keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) menetluses. Kõrvale jäeti näiteks võimalus kombineerida erinevaid piirkiruseid ja kasutada vesinikkütusel sõitvaid ronge.

2.3. Trassi asukohta valides ei kaalutud olemasolevat trassi. Olemasoleva trassi kasutamise korral oleks raudtee mõju inim- ja looduskeskkonnale väiksem. Koostatud on analüüs Rõa-Pärnu lõigu kohta, kuid see on pealiskaudne ega tugine vastustaja enda määratud alternatiivide võrdlemise kriteeriumitele. Kaaluti üksnes uue raudtee rajamist olemasoleva kõrvale, mitte asemele. Arvestatud pole raudtee kasutamiseks vajaliku taristu ehituskuludega. Analüüsis on peetud oluliseks ehitiste lammutamise kulu, kuid eelistatud trassivariandi puhul pole seda kulu välja toodud.

2.4. Ka KSH aruandes on jäetud käsitlemata mitmed alternatiivsed trassid. Trassikoridor valiti välja juba enne KSH programmi heakskiitmist ning üksnes väljavalitud trassi hinnati täies mahus. Kõiki alternatiive tulnuks hinnata sama põhjalikult. KSH käigus ei uuritud piisavalt elusloodust, valdavalt tuginedi olemasolevale teabele. Hinnates mõju elusloodusele, ei oleks tohtinud keskenduda üksnes kaitsealadele ja kaitsealustele liikidele. CO₂ heidet pole käsitletud piisava põhjalikkusega. Ekslikult on lähtutud eeldusest, nagu kasutataks ka tulevikus maanteetranspordis vaid fossiilseid kütuseid. Lisaks ei kinnita tasuvusuuring seda, et kaubavedu RB-l suudaks konkureerida maanteevedudega.

2.5. KSH aruandes välja pakutud leevendusmeetmed pole tõhusad. Tarade ja elektriliinide märgistamine ei aita vältida lindude hukku. Plaanitud on teha ehitustöid ajal, mil linnud ei pesitse, kuid see ei ole piisav aasta ringi ühes kohas elavate liikide kaitseks. Plaan koostada keskkonnanõukorralduskava pole piisavalt määratletud ega tõhus leevendusmeede.

2.6. Mõjusid hinnates rikuti Natura alade kaitsenõudeid. Mitmed trassilõigud kulgevad Natura alade servas, mõjutades seega kaitseväärtusi. Natura hindamine ei põhinenud parimatel teadussaavutustel ega võimalda välistada põhjendatud kahtlusi selle suhtes, et kavandatav tegevus kahjustab Natura alade terviklikkust. Osasid mõjutatavaid Natura alasid (näiteks Tolkuse, Laiksaare ja Taarikõnnu)

pole kunagi korralikult inventeeritud. Tähelepanuta on jäetud need liigid, kelle kaitse pole seatud Natura ala moodustamise eesmärgiks, kuid kes on olulised ala terviklikkuse seisukohalt. Hinnatud pole kumulatiivseid mõjusid (näiteks Harku-Lihula-Sindi kõrgepingeliiniga, Via Balticaga, intensiivse metsamajandamisega, turbakaevandamisega, tuuleenergeetikaga, jahindusega). Uuritud on üksnes raudtee mõju lindude pesapaikadele, kuid tähelepanuta on jäetud lindude liikumisteed ja toitumisalad. Arvestatud pole müra mõjuga lindudele. Tolkuse loodusala juures on trass planeeritud läbi elujõulise metsiste elupaiga. Luitemaa linnualal jäeti raudtee mõju linnustikule hindamata. Taarikõnnu-Kaisma linnualal on metsiste kaitseks kavandatud leevendusmeetmeks nimetatud hoopis hüvitusmeedet (püsielupaiga piiride muutmine).

3. Kohila vald esitas Tallinna Halduskohtule **kaebuse** riigihalduse ministri 14. veebruari 2018. a käskkirja nr 1.1-4/43 tühistamiseks või tühisuse tuvastamiseks (haldusasi nr 3-18-526). Tallinna Halduskohus liitis haldusasjad nr 3-18-526 ja 3-18-529. Liidetud asja numbriks jäi 3-18-529.

4. Tallinna Halduskohus jättis 26. märtsi 2018. a määrusega ARB ja ELKS esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata. **7. septembri 2018. a otsusega** jättis halduskohus kaebused rahuldamata.

4.1. Kehtiv seadus ei võimalda vaidlustada MP-sid populaarkaebusega. ARB-l ja ELKS-l on kaebeõigus valitsusväliste keskkonnaorganisatsioonidena. Kohus jätab seetõttu käsitlemata ARB ja ELKS väited, mis puudutavad planeeringu vastuolu riiklike huvidega. Kohus ei analüüsi, kas Vabariigi Valitsuse otsus RB rajada on kõige otstarbekam ja kas projekt võib minna Eesti riigile rohkem maksma kui esialgu plaanitud.

4.2. Õiguspärane ja asjakohane oli kavandada RB kolme MP-ga, mille menetlemist koordineeris juhtkomitee. Maavalitsuste ülesannete üleandmise tõttu planeerimismenetluse kestel sai Rahandusministeeriumist 2018. a alguses nii planeeringu menetleja kui ka järelevalvaja. See ei tekitanud huvide konflikti. Nii maavanemad kui ka ministeeriumid teostavad täitevvõimu, lähtudes riiklikest huvidest. Maavanemad esitasid planeeringud järelevalve teostamiseks 2017. aastal, mil toimus ka järelevalvemenetlus.

4.3. Planeeringute avalikud väljapanekud toimusid seaduses sätestatud miinimumaja, nelja nädala vältel. Avalikke väljapanekuid ei ole keelatud korraldada suvel või jõulude ajal. Planeeringumaterjalid olid mahukad, mistõttu võinuks avalik väljapanek kesta kauem. Lühikest väljapanekuaega kompenseeris aga see, et planeeringumaterjalid olid avalikkusele juba varem kättesaadavad. Euroopa Komisjonile esitatud rahastamisaotlus, riikidevaheline rahastamisleping ja ehitusmaksumuse kalkulatsioon ei ole planeeringumaterjalid. Ka ornitoloog A. Jairo 2014. a analüüs tehti järelepärimise peale kättesaadavaks. Trassialternatiivid olid teada enne avalikku väljapanekut ning neid oli tutvustatud varasematel avalikel aruteludel. Planeeringu avalikul väljapanekul selgus üksnes planeeringu vastuvõtja lõplik valik ja põhjendused. ARB ja ELKS said menetluses osaleda, nende kirjalikele pöördumistele vastati ja ARB-le korraldati ka eraldi suuline ärakuulamine. ELKS ei osalenud menetluses aktiivselt, seega ei ole tal alust väita, et tema ärakuulamisõigust on rikutud. ARB ja ELKS ei või tugineda sellele, et avalikkuse osalemise võimalus oli piiratud.

4.4. Vastustajal tuli lähtuda 2012. a augustis kehtestatud üleriigilisest planeeringust „Eesti 2030+“, mille kohaselt on oluline parandada Eesti seotust Euroopa Liidu (EL) tuumikpiirkondadega, sh luua Läänemere idarannikul RB raudtee. Tallinnast piirkiirusel 240 km/h võimalikult otse lõunasse kulgev rong peaks viima inimesed ja kauba kiiresti Riiga ja sealt edasi. Üleriigilise planeeringu joonisel on näidatud raudtee suund Tallinn-Pärnu. RB plaan üleriigilises planeeringus oli ajendatud Euroopa Komisjoni 29. aprilli 2004. a otsusest integreerida Balti riigid EL raudteetranspordisüsteemi. Riigikogu kinnitatud 2006.-2013. a ja 2014.-2020. a transpordi arengukavades on RB-d nimetatud olulisima arenguprojektina.

4.5. Poliitiline otsus RB rajada tugines konsultatsioonifirma AECOM Ltd. 2011. a raportile ehk teostatavus-tasuvusanalüüsile, mille eesmärgiks oli anda ka EL asutustele ülevaade projekti teostatavuse kohta. Analüüsis võrreldi nelja trassivarianti (läbi Tartu või läbi Pärnu, uus trass või olemasolev trass) ja peeti nii investeerimiskulude, kokku hoitud aja, tulude, laiema majandusliku kasu kui ka keskkonna seisukohalt parimaks läbi Pärnu kulgevat uut trassi.

4.6. Planeeringulahenduse väljatöötamisel tuli lähtuda Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. a määrusest nr 1315/2013 üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate liidu suuniste kohta (TEN-T määrus), mille kohaselt peavad uued kiirraudteed olema elektrifitseeritud ja rööpmelaiusega 1435 mm. TEN-T määruse I lisa kaartidel on märgitud, et raudtee kulgeb Iklast läbi Pärnu Tallinnasse. 31. jaanuaril 2017 sõlmisid Balti riigid lepingu, et hakkavad RB-d arendama vastavalt TEN-T määruses sätestatud parameetritele projektkiirusega 240 km/h marsruudil Tallinnast läbi Pärnu Riiga. Riigikogu ratifitseeris lepingu. Planeerimismenetluses, sh lähteülesannet seades, ei pidanud kaaluma alternatiive, mis ei olnud eeltoodud dokumentidega kooskõlas. Lisaks AECOM Ltd. raportile arvestati planeerimismenetluses 2017. a valminud raportit „Rail Baltic Global Project Cost-Benefit Analysis“. Kohtule ei nähtu, et majandusliku tasuvuse või teostatavuse kaalumise oleks olnud ilmselgelt meelevaldne.

4.7. Lähteülesandele vastavaid trassialternatiive võrreldi kriteeriumite põhjal, mis jagunesid järgmistesse gruppidesse: mõjud inim- ja looduskeskkonnale, tehniline teostatavus, ehitusmaksumus, sotsiaalmajanduslik tulu ja kulu. Lähtepunktiks võeti lühim võimalik teekond, trassi geomeetriaõuded ja majanduslik tasuvus. Üldjuhul välditi trassialternatiive visandades hoonestust, kalmistuid, looduskaitsealuseid objekte, Natura alasid, kultuurimälestisi ja detailplaneeritud alasid, kuhu oli väljastatud ehitusluba. Menetluse käigus täiendati alternatiive avalikustamise kestel väljapakututega. Alternatiive kaaludes järgiti planeerimiseaduse (PlanS) nõudeid. KSH tehti samal ajal MP-de koostamisega ning see võimaldas kujundada planeeringulahendust. Olemasoleva raudteetrassi kõrvalejätmine oli põhjendatud, kuna see ei vasta lähtetingimustele. Selleks et trass vastaks kiirraudtee geomeetriaõuetele, oleks olemasolevat trassi vaja suures ulatuses õgvendada, mis tähendaks, et vaja oleks lammutada hulk hooneid ja ümber korraldada kohalik elu. Olemasoleva trassi kasutamine tooks kaasa olulise mõju inim- ja looduskeskkonnale, vaja oleks rajada rohkem sildu ja viadukte. Lisaks tähendaks olemasolevale trassile ehitamine Tallinna-Viljandi rongiliikluse katkemist mitmeks aastaks.

4.8. KSH algatati raudtee trassi asukoha määramiseks. KSH aruanne on kolmel planeeringul ühine. Välja valiti KSH soovitudele vastav alternatiiv. Kasutati nii olemasolevat kui ka uute uuringutega kogutud teavet. KSH andis piisavalt teavet MP-de kehtestamise üle otsustamiseks. KSH käigus ei pidanud hindama kõiki alternatiive sama detailselt. Kui juba väiksema hulga andmete põhjal selgus mõne alternatiivi ilmne sobimatus, võis selle kõrvale jätta. Hinnata tuleb mõistlikke alternatiive. Välja valitud trassialternatiivile tehti täpsem analüüs, eelprojekti täpsusastmes. Muid alternatiive võis sellegipoolest hinnata KSH meetodil. KSH tegid pädevad eksperdid. KSH aruande kiitsid heaks Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet.

4.9. RB mõju kliimale on hinnatud piisavalt. Positiivne mõju kaasneb autotranspordi vähenemisega. Märjalade kuivendamisega seonduvat hinnati KSH-le vajalikus täpsusastmes ja mahus, arvestades seda, et pole veel teada, millist tehnikat märjalade läbimisel kasutatakse. KSH aruande kohaselt ei tohi kahjustada pinna- ja põhjaveežiimi. Vastustaja selgitas istungil, et Rääma raba kavandatakse ületada silla abil, täpsem lahendus selgub projekteerimise käigus. KSH aruandes on arvestatud metsa raadamise ühekordset mõju CO₂ sidumisele.

4.10. Elektriliinide mõju linnustikule on KSH käigus käsitletud, leevendavaid meetmeid saab täpsustada edaspidi. Kavas on koostada tarakatkestuste uuring ja metsiseuuring.

4.11. KSH tulemusena paika pandud leevendusmeetmed on õiguslikult siduvad. Leevendusmeetmeid võib täpsustada edaspidistes loamenetlustes. Leevendusmeetmete koondamiseks koostatakse keskkonnakorralduskava, mis on keskseks andmekoguks ja eri osapoolte vahelise kommunikatsiooni vahendiks.

4.12. Leevendava meetmena on ette nähtud ehitus- ja hooldustööde tegemine ajal, mil linnud pole häirimise suhtes tundlikud. Sama nõue tuleneb ka looduskaitseadusest (LKS). See meede ei leevenda üksnes raudtee mõju rändlindudele, vaid ka paigalindudele, kes on väljaspool pesitsusaega palju liikuvad. Üldjuhul on lindudel võimalik ümber paikneda lähedastesse elupaikadesse. Häirimistundlikud metsised kasutavad pesitsusvälisel ajal kuni 30 km² suurust ala, mistõttu on nende ümberpaiknemine võimalik.

4.13. KSH aruande kohaselt ei kahjusta raudtee leevendusmeetmete rakendamise korral Natura alade kaitse eesmärke. Natura alade puhul on KSH järeldustes mainitud, et edasises menetluses tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise (KMH) vajalikkust. Natura hindamine on planeeringute menetluses tehtud nõutavas täpsusastmes ja Natura kaitseväärtuste kohta on kogutud piisavalt andmeid. Natura hindamine sisaldab Luitemaa linnuala eelhinnangut, samuti on välja pakutud leevendusmeetmed. Olulist negatiivset mõju linnualale pole tuvastatud. Laiksaare ja Tolkuse alasid on inventeeritud 2000. aastate alguses Eesti metsakaitsealade võrgustiku moodustamise projekti raames, seega ei saa väita, et neid alasid pole kunagi korralikult inventeeritud. Taarikõnnu-Kaisma linnualal ette nähtud meede – metsistele uute elupaikade loomine – on leevendusmeede, mitte hüvitusmeede, kuna planeering ei too kaasa elupaigakadu. Seega ei ole vaja läbi viia loodusdirektiivi (nõukogu 21. mai 1992. a direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta) art 6 lg-s 4 ette nähtud menetlust.

5. ARB ja ELKS esitasid **apellatsioonkaebuse**, milles palusid halduskohtu otsuse tühistada ja kaebuse rahuldada.

6. Tallinna Ringkonnakohus jättis 21. juuni 2019. a otsusega appellatsioonkaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse muutmata. Ringkonnakohus nõustus halduskohtuga, et vaidlustatud käskkirjade peale ei võinud esitada populaarkaebust. Seega on sotsiaalseid ja majanduslikke aspekte puudutavad argumendid asjakohased üksnes ulatuses, milles neid on kaalutud võrdluses keskkonnakaitseliste argumentidega. Keskkonnaorganisatsiooni kaebeõiguse eesmärgiks on kaitsta bioloogilist mitmekesisust ning inimese tervise- ja heaoluvajadusi.

6.1. Raudteed kavandades tuli lähtuda üleriigilisest planeeringust „Eesti 2030+“ ning Balti riikide valitsuste vahel sõlmitud kokkuleppest. Arvestada tuli ka AECOM Ltd. raportiga, mis ei olnud siiski õiguslikult siduv. Planeeringute koostamise eest vastutavad organid olid kindlaks määratud selgelt ja õiguspäraselt. See, et oma seisukohti on väljendanud ka juhtrühm ja Vabariigi Valitsus, ei tähenda, et maavanemate roll olnuks vaid näilik.

6.2. ARB ja ELKS kaasati planeerimismenetlusse ja nende seisukohad kuulati ära. See, kas teised keskkonnaorganisatsioonid või üldsus said menetluses osaleda, ei ole seotud ARB ja ELKS keskkonnakaitseliste eesmärkidega. Avalikud väljapanekud kestsid seaduses ettenähtud aja. Lisaks toimus planeeringute menetluses lähteseisukohtade, trassialternatiivide, KSH programmi ja planeeringu eskiislahenduse avalikustamine ning avalik arutelu. Planeeringute ja KSH materjalid olid internetis kättesaadavad.

6.3. Järgitud on nõuet kaaluda joonehitise trassi asukohta määraes mitut võimalikku asukohta (PlanS varasema, planeeringute algatamise ajal, 2012. aastal kehtinud redaktsiooni (edaspidi PlanS v.r) § 29¹ lg 2). Alternatiivide valikul on lähtutud asjakohastest eeldustest (raudtee tehnilised nõuded, võimalikult lühike teekond, majanduslik tasuvus) ja baaskriteeriumitest. Ühe alternatiivina on analüüsitud olemasolevat trassikoridori, selle kõrvalejätmine oli põhjendatud.

6.4. KSH aruande täpsusastmest piisas. Kumulatiivseid mõjusid on hinnatud. KSH käigus koguti piisavalt andmeid looduse kohta. Eluslooduse uuringus analüüsiti erinevaid trassivariante kokku 700 km ulatuses. Andmebaaside, ekspertidega tehtud intervjuude ja väliinventuuride abil hinnati raudtee mõju elusloodusele. Tuvastati konfliktkohad, pakuti välja lahendusmeetmed ja soovitusel trassivalikuks. Eelistatud trassi kohta koostatud loomastiku uuringu käigus tehti veel välitöid, tuvastati konfliktalad ja soovitati lahendusi. Kombinatsioonis teiste meetoditega kasutati asjakohast ja teaduslikult põhjendatud elupaikade modelleerimise meetodit.

6.5. KSH aruandes kirjeldatud leevendusmeetmed ei ole ilmselgelt ebapiisavad. Kuna raudtee täpne tehniline lahendus ei ole veel teada, ei saagi meetmeid kuigi täpselt kirjeldada. Leevendusmeetmed vaadatakse üle projekteerimise käigus. Aruandes on ette nähtud, et Rääma raba läbides tuleb säilitada olemasolev veerežiim. Eeldatud on, et raudtee rajatakse muldele. Kas sellega on võimalik seatud eesmärki saavutada, ei ole praeguse vaidluse esemeks. Tehniliselt teostatavaks alternatiivseks lahenduseks on sild.

6.6. Natura hindamine oli nõuetekohane. Luitemaa linnuala eelhinnangus tuvastas ekspert, et ebasoodsat mõju ala kaitse eesmärgiks olevatele linnuliikidele pole. Hinnanguga on nõustunud Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet. Trass kulgeb linnuala vahetus läheduses, kuid mitte linnualal. Ekspert on leidnud, et raudtee rajamisega võivad kaasna linnuala mõjutavad häiringud, mis aga ei näita, et ekspert oleks tuvastanud olulise negatiivse mõju. Planeeringukaartidel on märgitud Luitemaa lähedal kulgeva trassi juurde tingmärk „kitsad olud“, mis tähendab, et trass tuleb hoida võimalikult kitsas ning piiratud on võimalust nihutada trassi kaitstava ala suunas. Trassi nihutamine on planeerimisdiskretsiooni teostamine, mitte leevendusmeede. Luitemaa loodusala Natura hindamisel on hinnatud ka planeeringu mõju linnuala jaoks olulistele elupaikadele.

6.7. Natura hindamisel tugineti peamiselt ajakohastes andmebaasides ja kaitsekorralduskavades sisalduvale teabele. Pea kõikide Natura alade kaitsekorralduskavasid on viimaste aastate jooksul uuendatud ning tehtud on uusi inventuure. Paikades, mille kohta ei leitud piisavalt informatsiooni, tehti välitöid.

6.8. Tolkuse loodusala, mille juures asub Kõveri metsise püsielupaik, kaitse eesmärgiks on vanade loodusmetsade, mitte metsiste kaitse. Metsistega ei tulnud arvestada ka vanade loodusmetsade tunnusliigina.

6.9. Ringkonnakohus jättis vastustaja menetluskulud tema enda kanda, kuna vaidlus ei välju vastustaja põhitegevuse raamidest ja planeeringu kehtestanud haldusorgan peab olema suuteline kohtus oma tegevust õigustama.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

7. ARB ja ELKS esitasid **kassatsioonkaebuse**, milles palusid haldus- ja ringkonnakohtu otsused tühistada ja kaebuse rahuldada. Kassatsioonkaebuse kohaselt pole arusaadav, milline kohtukoosseis asja lahendas. Ringkonnakohus on oma otsusesse ulatuslikult kopeerinud Tallinna Ringkonnakohtu 13. juunil 2019 asjas nr 3-18-551 tehtud otsuse põhjendusi. Teise kohtukoosseisu tehtud otsusega tutvumine kahjustab kohtu siseveendumuse kujunemist ja asja erapooletut lahendamist.

7.1. Kohtud oleksid pidanud aktsepteerima ka populaarkaebust. PlanS v.r kohaselt võis maakonnaplaneeringut populaarkaebusega vaidlustada. Kehtiva PlanS kohaselt tulnuks RB kavandada riigi eriplaneeringuga, mille peale saab samuti esitada populaarkaebuse. Ka PlanS v.r alusel olnuks võimalik ja asjakohane kavandada raudtee üleriigilise planeeringuga. Ringkonnakohus mõistis keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigust liiga kitsalt. Kaebeõiguse raames tuleb keskkonna mõistet tõlgendada laialt.

7.2. Kohus oleks pidanud välja nõudma tasuvusanalüüsid, ehituskalkulatsioonid, rahastamiskokkulepped ja -taotlused, millest nähtuksid RB projekti kulud. Vastasel juhul pole võimalik kontrollida, kas majanduslikud argumendid on keskkonnakaitsest kaalukamad. Uurimispõhimõtte, kaalutusõiguse ja avalikkuse põhimõtte järgimiseks pidanuksid ehitusmaksumust kajastavad dokumendid olema planeeringumaterjalide hulgas. Vabariigi Valitsus sekkus õigusvastaselt maavanemate otsustuspädevusse, rikkudes menetluse läbipaistvuse ja avalikkuse nõuet. Lisaks sekkus planeeringute menetlusse juhtkomitee, mille moodustamise kord ja pädevus pole õigusaktidega kindlaks määratud. Avaliku väljapaneku korraldamine üksnes seaduses sätestatud miinimumtähtaja vältel oli õigusvastane. Üleriigiline planeering „Eesti 2030+“ kehtestati mitu kuud pärast RB MP-de algatamist, seega ei saanud see olla MP-de õiguslikuks aluseks. Balti riikide vaheline leping ei määranud ära raudtee asukohavalikut planeerimismenetluses, kus tuleb muu hulgas arvestada KSH tulemusi.

7.3. Olemasolevat trassi kõrvale jättes on eiratud säästva maakasutuse põhimõtet. Olemasoleva trassi kasutamise võimalikkust pole piisavalt analüüsitud. Harjumaal välistati olemasolev trass (alternatiiv 12A) Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamise tulemusel. Ringkonnakohus väitis, et trass jäeti kõrvale kohalike omavalitsuste vastuseisu tõttu, kuid ei viidanud seejuures ühelegi tõendile. Arvestamata jäeti asjaolu, et juba 2017. a suvel otsustati lõpetada raudteereisijate vedu Tallinna-Pärnu liinil. Ringkonnakohus tugines tõendamata väitele, et olemasoleva trassi kasutamise korral on müra ja vibratsiooni kahjulik mõju suurem. Olemasoleva trassi suurema kulukuse argument pole kontrollitav.

7.4. Juba KSH algatamise ajaks oli alternatiivide valikut õigusvastaselt kitsendatud. Seetõttu ei mõjutanud KSH planeerimismenetlust ega täitnud oma eesmärki. KSH käigus anti täpsem hinnang ja koostati leevendusmeetmed üksnes ühele trassikoridorile. Teiste puhul ei selgitatud välja nende tehnilist teostatavust, põhjustatavate keskkonnanäringute ulatust ega leevendamise võimalusi.

7.5. MP-d on ehitusprojektide koostamise aluseks, täpsemaid planeeringuid nendele ei järgne. MP-des tuli välja selgitada kohased leevendusmeetmed. MP kehtestajal ei olnud infot, mis võimaldaks otsustada raudtee kulgemine üle Rääma raba. MP-de menetluses tehtud eluslooduse uuringus on sedastatud, et väliuuringuid ei tehtud piisavalt.

7.6. Natura hindamine polnud nõuetekohane. Luitemaa linnuala puhul ei ole kindlaks tehtud, et raudtee linnuala ei mõjuta. Trassikoridori nihutus oli leevendav meede, millega ei oleks tohtinud Natura eelhindangu etapis arvestada.

7.7. Vastustaja on loodusdirektiivist valesti aru saanud. Natura ala läbimine mingis ulatuses või mingis kohas võib elupaiku või liike oluliselt vähem kahjustada kui vahetult ala kõrval toimuv tegevus. Oluline on see, et looduslikud elupaigad ja liigid oleksid kaitstud.

7.8. Tolkuse loodusala Natura hinnangus oleks tulnud arvestada ka metsisega, kes on vanade loodusemetsade tunnusliigiks. Metsise kadumine alalt mõjutab ala terviklikkust. Ekspert A. Jair oli vastu sellele, et raudtee rajataks asukohta, kus see hävitab Tolkuse loodusala suures osas kattuva

Kõveri metsise püsielupaiga. Eksperdi soovitus raudtee asukohta muuta ei järgitud majanduslikel kaalutlustel. Rakendada oleks tulnud loodusdirektiivi art 6 lg-s 4 ette nähtud menetlust. Natura aladele avalduvaid kumulatiivseid mõjusid pole hinnatud.

7.9. Luitemaa linnuala Natura hindamise tegemata jätmine pole selline viga, mida saaks kõrvaldada kohtumenetluses. Keskkonnaasjades on menetlusnormide järgimine eriti oluline ning nende eiramise tagajärjeks on vaidlustatud haldusakti õigusvastasus ja tühistamine. Kohus ei või vastustaja asemel kaalutusõigust teostada, see oleks vastuolus võimude lahususe põhimõttega. Kaalutusõiguse alusel tuleb lahendada küsimused, kas raudteetrassi asukohta tuleks mõjude vältimiseks või vähendamiseks muuta, milliseid leevendusmeetmeid oleks otstarbekas rakendada ja kas on põhjust kohaldada keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 45 lg-s 3 nimetatud erandit. Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, et liikmesriigid peaksid hoiduma sammudest, mis võiksid kahjustada loodusdirektiivi ja Natura hindamise kasulikku mõju. Kui mõjusid hinnataks halduskohtumenetluses, ei oleks tagatud avalikkuse kaasamine ja täiemahuline kaebeõigus. Lisaks tooks see kaasa riski, et keskkonnaorganisatsioonidel tuleks vähemalt osaliselt kanda hindamisega seotud kulud, mis on vastuolus põhimõttega, et saastaja maksab. Seega tuleks Pärnu MP Luitemaa linnuala Natura hindamise tegemata jätmise tõttu tühistada. Kuna planeeringud on omavahel seotud, tuleb tühistada ka teised vaidlustatud MP-d.

7.10. Euroopa Kohtult tuleks küsida eelotsust küsimustes, mis puudutavad mõistlike alternatiivide määratlemist ja hindamist ning seda, milliseid meetmeid saab pidada leevendusmeetmeteks Natura hindamise kontekstis.

8. Vastustaja esitas kassatsioonkaebusele **vastuse**, milles palub kassatsioonkaebuse rahuldamata jätta. Raudtee ehituskalkulatsioone ja rahastamist puudutavaid dokumente polnud põhjust välja nõuda, kuna kohtuvaidlus ei toimu raudtee arendusprojekti üle. Vaidlus puudutab MP-sid, millega määrati trassikoridor. Planeerimismenetluse dokumentides kajastub trassivariantide võrdlus sotsiaal-majanduslike näitajate alusel, selliseid mõjusid on analüüsitud ka MP-de seletuskirjades.

8.1. KSH aruandes käsitleti piisavalt alternatiive. Esmalt töötati välja baaskriteeriumitele vastavad trassialternatiivid ja otsustati, millised uuringud tuleb teha. Seejärel võrreldi alternatiive, avalikustati võrdlustulemused ja korraldati avalikud arutelud. Alles siis hinnati täpsemalt eelistatud trassialternatiivi mõjusid. Juba KSH programmi heakskiitmise ajaks olid KSH eksperdid trassialternatiividega suure töö ära teinud. KSH programmi heakskiitmine viibis muudel põhjustel. Pärast programmi heakskiitmist lisandus uusi trassialternatiive. KSH on olnud piisavalt põhjalik. Kus võimalik, on mõjusid osaliselt hinnatud ka KMH täpsusastmes. See ei tähenda, et kogu hindamine tulnuks teha KMH täpsusastmes.

8.2. Leevendavad meetmed on välja töötatud piisava detailsusega ning hinnatud on nende tõhusust. Kuna MP etapis ei ole veel teada projekti lõplik lahendus, ei olnud võimalik leevendusmeetmeid detailsemalt paika panna. See ei olegi MP ülesanne. KSH-s on kirjeldatud potentsiaalsed keskkonnahäiringud, negatiivsed mõjud, mida tuleb leevendada või vältida, ja tingimused, mille täitmise korral on projekti võimalik ellu viia.

8.3. Natura hindamine tuleb teha, kui eelhindangus tuvastatakse oluline negatiivne mõju, sõltumata sellest, kas seda mõju oleks võimalik teatud meetmetega vältida või vähendada. Olulist negatiivset mõju Luitemaa linnualale eelhindangus ei tuvastatud. Eksperdi järeldus, et Natura hindamine pole vajalik, nähtub sellest, et hindamist ei tehtud. KSH aruannet heaks kiites nõustusid hindamata jätmisega ka Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet. Kui Riigikohus siiski leiab, et Luitemaa linnuala Natura hindamine oli vajalik, peab kohus välja selgitama, kas hindamata jätmine mõjutas

asja otsustamist (haldusmenetluse seaduse (HMS) § 58), arvestades nii haldus- kui ka kohtumenetluses kogutud tõendeid.

8.4. Luitemaa linnuala piirid kattuvad osaliselt Luitemaa loodusala omadega, viimasele avalduvat mõju on hinnatud. Arvestada tuleb sellega, et Pärnumaa lõunaosas oli trassialternatiive väga keeruline leida. Baaskriteeriume ja muid asjaolusid arvestava planeerimise ja KSH käigus ei leitud piirkonnas ühtegi alternatiivi Luitemaa linnualast mööduvale trassikoridorile. Pärnumaa maismaast on ligi 25% kaitse all. Valitud trassikoridor on Pärnust lõuna pool sisuliselt ainus võimalus paigutada raudtee väljapoole Natura alasid. Kui raudtee läbiks Natura alasid, kahjustaks see neid otseselt, kuna raudtee alla jäävad elupaigad ja liigid häviks. Lääne pool ulatuvad kaitsealad mereni. Ida pool on samuti Natura alad ja mitmed külad. Arvestada tuleb ka trassigeomeetria ja teepikkuse kaalutlustega. Luitemaa kõrval kulgeva trassilõigu 4A alternatiiviks oli lõik 4G, mis aga ei võimaldanud peatust Pärnu linnas. Eeltoodu põhjal ei saanud võimalik menetlusinga mõjutada asja lõpptulemust.

8.5. Praeguseks on raudtee mõju Luitemaa linnualale hinnatud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tellis OÜ-lt Rewild hinnangu, mis valmis 2018. a lõpus. Eksperdid leidsid, et raudtee rajamisega kaasnevad mõjud ei takista ala kaitse eesmärkide saavutamist, kui raudtee rajatakse nüüdisaegseid keskkonnanõudeid järgides. KSH koostanud eksperdid täiendasid 2020. aastal KSH-d Luitemaa linnuala Natura hindamisega, milles leidsid, et kui rakendatakse KSH lisas III-6 (leevendavate meetmete register) nimetatud leevendavaid meetmeid, siis ei kahjusta raudtee rajamine linnuala kaitse eesmärke.

8.6. Tolkuse loodusala juures asuv Kõveri metsise püsielupaik ei ole Natura ala, seega ei tulnud sellele avalduvat mõju hinnata lähtuvalt Natura hindamise reeglitest. Metsise kaitse ei ole Tolkuse loodusala kaitse eesmärgiks. Keskkonnaministeerium on pidanud raudtee kulgemist valitud trassil lubatavaks, kui ette nähakse elupaikade parandamine ja taastamine. Sellest tulenevalt on KSH aruandesse sisse kantud tingimus, et enne projekti elluviimist tuleb elupaigakao kompenseerimiseks teha taastamistööd Kõveri piirkonna metsise elupaikades. Piirkonnas on kavas võtta metsise kaitseks looduskaitse alla uusi alasid.

8.7. Kumulatiivseid mõjusid on hinnatud korrektselt. KSH aruandes on kumulatiivsete mõjude kohta eraldi peatükk, samuti on andmed kumulatiivsete mõjude kohta esitatud KSH lisades (mõju hindamise tabelid ja mürahinnang). Euroopa Kohtult pole vaja eelotsust küsida. Kui kohus peaks leidma, et Pärnu MP menetluses on tehtud viga, mille tõttu tuleb Pärnu MP tühistada, ei mõjuta see Rapla ja Harju MP-de õiguspärasust.

9. Keskkonnaministeerium esitas Riigikohtule **vastuse**, milles jäi seisukohale, et Luitemaa linnuala Natura hindamine ei olnud eelhindamise tulemuste põhjal vajalik. Kui kohus siiski leiab, et Natura hindamine oli vajalik, ei ole eelhinnangu ja Luitemaa loodusala Natura hindamise põhjal alust asuda seisukohale, et tegu oleks sellise menetlusveaga, mis tõi kaasa sisult vale otsuse. Keskkonnamõju hinnanud eksperdirühm peaks esitama Luitemaa linnuala Natura hindamise aruande uue tõendina, mida kohus saaks koos teiste tõenditega hinnata. KSH on tervik, mistõttu on oluline, et ka täiendava hinnangu koostaksid samad eksperdid.

10. Kolmas isik OÜ Rail Baltic Estonia esitas kassatsioonkaebusele **vastuse**, milles selgitas, et planeeringuid koostades pöörati keskkonnaküsimustele suurt tähelepanu. Juba planeerimismenetluse ajal koostati raudtee eelprojekt ja töötati välja eeldatavad leevendusmeetmed. 29. märtsil 2019 algatati raudtee põhi- ja tööprojekti KMH-d Ülemiste ja Muuga raudteeharudest kuni Läti piirini. Nii riik kui ka kolmas isik soovivad arvestada võimalike keskkonnamõjudega õigel ajal. 350 m laiune trassikoridor annab võimaluse nihutada 50-60 m laiust raudtee ehitamiseks vajalikku maa-ala vastavalt vajadusele.

10.1. KSH käigus on Luitemaa linnuala nõuetekohaselt käsitletud. RB ei läbi linnuala ja juba eelhindangu faasis sai veenduda, et tingimuste järgimise korral pole ebasoodsat mõju linnualale. Projekteerimise ühe eeltööna on Eesti Ornitoloogiaühing koostanud Lõuna-Pärnumaa metsiseasurkonna soodsa seisundi tagamise rakenduskava. Selles on leitud lahendused nii juba praegu piirkonda mõjutava intensiivse metsaraie kui ka RB mõju leevendamiseks. Keskkonnakaitse meetmete tegelik rakendamine on olulisem kui ühes konkreetses dokumendis kajastatud arvamus. Keskkonnakaitsealistes küsimustes esinebki erinevaid arvamusi.

10.2. Tehtud on strateegiline valik hoiduda raudtee ehitamisest Natura 2000 võrgustiku aladele. Nende alade piires asuvad kõige esinduslikumad kaitsmist väärivad elupaigad. Raudtee naabrusesse jäävaid Natura alasid kaitstakse KSH käigus välja töötatud leevendusmeetmete abil.

10.3. Kui planeering kas või osaliselt kehtetuks tunnistataks, oleks sel projektile väga kahjulikud tagajärjed. Võimalik poleks järgida Euroopa Komisjoni rakendusotsuse 2018/1723 art-s 2 sätestatud tähtaegu ja Balti riikide vahelise lepingu art-s 3 sätestatud eesmärki alustada raudtee kasutamist 2026. aastal. Tekiksid olulised lisakulud. Pärnu maakonnas on plaanis alustada ehitamist 2021. aastal. Selleks on vaja ehituslube, maa kasutamise õigust ja ehitusprojekti. Uue planeeringu koostamine võtaks aega aastaid. Teha tuleks ka uus projekteerimishange ja koostada uus projekt koos KMH-ga. Ka maade omandamine on pikaajaline protsess. Parimal juhul võiks Pärnu MP tühistamise korral uuesti praegusesse seisu jõuda nelja aastaga. RB trass on 213 km pikk, 110 km sellest jääb Pärnu maakonda. Paljud senised kulutused osutuksid asjatuteks ning EL võib nõuda juba antud toetused tagasi. Projekti peatamise korral jääks Eestil saamata enam kui miljard eurot EL toetust. RB liiklusjuhtimist ja raudtee elektrifitseerimist pole võimalik kavandada, kui pole selge, kus üks osa raudteest paikneb.

10.4. Kõik vaidlusküsimused on võimalik lahendada kohtumenetluses. Seejuures saab arvestada ka KMH ja ehituslubadega. MP tühistamise korral tekiks keeruline õiguslik olukord, kuna planeerimismenetluse normid on vahepeal palju muutunud. Praegu ei saaks RB raudteed enam MP-ga kavandada, selleks tuleks teha riigi eriplaneering. Küsitav on, kas MP menetlust oleks võimalik uuendada. Kogu juba tehtud töö uuesti tegemine poleks põhjendatud. Seega peaks kohus juhul, kui tuvastab menetluses mingid vead, tervikpilti arvestades tõsiselt kaaluma, kuivõrd need mõjutasid asja otsustamist ja kas on proportsionaalne nõuda planeerimismenetluse kordamist. Loodusväärtustele avalduva mõju vältimise või vähendamise probleemid on võimalik lahendada põhiprojekti koostamise ja KMH käigus. Ei ole ühtki olulist otsust või toimingut, mida oleks vaja ruumilise planeerimise faasis uuesti teha. Tõenäosus, et Luitemaa linnuala piirkonnas oleks vaja teha teistsugune trassivalik, on olematu.

11. ARB ja ELKS esitasid **seisukoha**, milles leidsid, et vastustaja esitatud tõendid tuleb tagastada. Dokumentide esitamine kassatsioonistmes on vastuolus menetlusnormidega ja rikub ARB ja ELKS menetlusõiguseid. Vastustaja ei ole selgitanud, miks on eksperdiarvamus raudtee mõju kohta Luitemaa linnualale koostatud alles 2020. aastal ning miks ei olnud varem võimalik esitada detsembris 2018 koostatud analüüsi. Vastustaja ei või tugineda sellele, et Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet kooskõlastasid otsuse jätta Luitemaa Natura hindamine tegemata, kuna otsuse õiguspärasuse eest vastutab siiski tema.

11.1. Vastuseks kolmanda isiku seisukohale leidsid ARB ja ELKS, et kohtumenetluses pole asjakohane käsitleda toiminguid ja sündmusi, mis leidsid aset pärast MP-de kehtestamist, sh KMH-d. Oluline pole ka see, millised majanduslikud tagajärjed MP-de tühistamine kolmandale isikule kaasa tooks. Riigikontrolli 2019. a auditi kohaselt on projekt, sõltumata praegusest kohtuvaidlusest, ületamas nii sellele seatud tähtaegu kui ka eelarvet. Luitemaa linnuala Natura hindamisel tehtud veale

juhiti vastustaja tähelepanu juba planeerimismenetluse käigus. Kolmanda isiku oletused tulevase menetluse kestuse kohta on spekulatiivsed. Ka Lätis on trassivaliku planeering vaidlustatud ning menetlus ülemkohtus pooleli.

11.2. Planeerimismenetluses tehtud vigu ei ole võimalik kõrvaldada kohtumenetluses. Keskkonnaotsuste õiguspärasuse ja kõrgetasemelise keskkonnakaitse tagab kõigi menetlustoimingute, sh KSH nõuetekohasus. KMH tehakse vaid ühele trassivariandile, lisaks ei uurita KMH käigus mõjusid sama laialt kui KSH käigus. Hiljem tehtud uuringud ei võimalda samaväärselt keskkonnamõjusid leevendada, kuna trassi asukoht on juba paika pandud. Seejuures on hilisemate uuringutega leitud trassikoridori alalt, eriti Lõuna-Pärnumaalt, seni registreerimata kaitsealuste liikide (metsiste) elupaiku.

11.3. Trassi asukohta valides on kõrvale jäetud kõik Natura alad, samas on suhtutud pealiskaudselt nendesse Natura aladesse, mille lähistel raudteetrass kulgeb. Luitemaa linnuala on seejuures reljeefseim näide. Kui keskkonnamõjusid oleks hinnatud sisuliselt, mitte formaalselt, oleks olnud võimalik välja selgitada, millises võimalikus koridoris (kas juba häiringuid tekitava maantee kõrval või puutumatul loodusmaastikul) oleks raudtee mõju loodusväärtustele väikseim.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

12. Kolleegium nõustub haldus- ja ringkonnakohtuga, et ARB ja ELKS kaebus tuleb Harju ja Rapla MP-de kehtestamise otsuste tühistamise nõude osas rahuldamata jätta. Pärnu MP kehtestamise otsuse tühistamise nõue tuleb osaliselt rahuldada. Pärnu MP tuleb tühistada trassilõikude 3A, 4A ja 4H osas. Haldus- ja ringkonnakohtu otsused tuleb osaliselt tühistada materiaalõiguse väärade kohaldamise tõttu (halduskohtumenetluse seadustik (HKMS) § 230 lg 1).

13. Kolleegium ei pea vajalikuks küsida asja lahendamiseks eelotsust Euroopa Kohtult. Praegusel juhul saab EL õigusega seotud õiguslikud probleemid lahendada Euroopa Kohtu senisele praktikale toetudes.

14. Kolleegium võtab asja juurde vastustaja 25. veebruaril 2020 esitatud dokumendid: OÜ Rewild analüüsi „Rail Baltica raudtee mõju Luitemaa linnualale“ (14. detsembrist 2018) ning OÜ Hendrikson & Ko hinnangu „Rail Baltic raudtee eelistatud trassivariandi Natura asjakohane hindamine Luitemaa linnualale“ (koostatud 2020. aastal). Tegemist on asjakohase teabega, et hinnata kohtumenetluse korrakohasust ja täiendavate tõendite kogumise võimalusi haldus- ja ringkonnakohtus. Kolleegium ei kasuta neid dokumente faktiliste asjaolude tuvastamiseks, vaid lähtub kohtute tuvastatud asjaoludest (HKMS § 229 lg 2).

15. Kolleegium selgitab esmalt, milliste alama astme kohtute põhjendustega ta nõustub (I osa). Seejärel põhjendab kolleegium seda, miks oleks Pärnu MP menetluses tulnud koostada Natura hindamine (st KeHJS § 45 v.r-s sätestatud erisusi hõlmav hinnang), selgitamaks välja, millist mõju avaldab kavandatav raudtee Luitemaa linnualale (II osa). Edasi selgitab kolleegium, miks Luitemaa linnuala kaitse eesmärgiks olevaid linnuliike puudutav analüüs KSH raames ei vastanud Natura hindamise nõuetele ega võimaldanud selgitada, kas kavandatav tegevus ohustab Luitemaa linnuala terviklikkust (III osa). Viimaks lahendab kolleegium menetlusosaliste taotlused (IV osa).

16. Ringkonnakohus ei rikkunud menetlusnorme, kui kasutas otsuse põhjendavas osas teise kohtuotsuse põhjendusi. Kuna kohtuasjades olid vaidlustatud samad haldusaktid ning suuresti tuli lahendada samu õiguslikke probleeme, võis ringkonnakohus järgida varasema otsuse põhjendusi, olgugi et eelmise otsuse oli teinud teine kohtukoosseis.

17. Kolleegium nõustub haldus- ja ringkonnakohtuga järgmistes punktides ega pea vajalikuks korrata kohtute esitatud põhjendusi.

- 1) Vaidlustatud otsuse peale ei või esitada populaarkaebust (vt kolleegiumi otsus nr 3-16-1472/92, p 15).
- 2) Kohtud võisid asja lahendada, nõudmata välja kassatsioonkaebuses märgitud dokumente.
- 3) Vastustaja oli haldusorgan, kelle pädevuses oli otsustada planeeringu kehtestamise üle.
- 4) Avalikkuse kaasamine toimus õiguspäraselt. Kolleegiumi hinnangul ringkonnakohus eksis, leides, et keskkonnaorganisatsioon ei või tugineda väitele, et üldsusele ei olnud tagatud piisavat võimalust menetluses osaleda. Üldsuse osalemisõigus, mis tuleneb „Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni“ (Århusi konventsiooni) art-st 6, samuti keskkonnaseadustiku üldosa seaduse §-st 28, on keskkonnakaitselistel eesmärkidel kehtestatud menetluslik õigus. Seetõttu saab keskkonnaorganisatsioon tugineda sellele, et vaidlustatud haldusakt on õigusvastane põhjusel, et üldsus ei saanud nõuetekohaselt menetluses osaleda (vt kolleegiumi otsus nr 3-16-1472/92, p 17).
- 5) Planeeringut koostades ja kehtestades tuli arvestada üleriigilise planeeringuga „Eesti 2030+“ ja rahvusvahelise lepinguga „Eesti Vabariigi valitsuse, Läti Vabariigi valitsuse ja Leedu Vabariigi valitsuse vahelise Rail Balticu/Rail Baltica raudteeühenduse arendamise kokkulepe“.
- 6) Olemasoleva trassi kõrvalejätmine ei olnud meelevaldne.
- 7) Suuremalt jaolt on trassivalikul uuritud õiguspärase kaalutusotsuse tegemiseks piisavalt alternatiivseid lahendusi. Vaid Pärnu MP puhul esineb probleeme, mida kolleegium käsitleb allpool.
- 8) KSH käigus kogutud andmed, analüüsitud mõjud ja kehtestatud leevendusmeetmed olid Harju ja Rapla MP-de kehtestamiseks piisavad.
- 9) 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.
- 10) Tolkuse loodusala terviklikkuse säilimist hinnates ei tulnud metsistega arvestada. Küll aga võib osutada vajalikuks selgitada välja raudtee mõju Tolkuse loodusala metsiseelupaikadele niivõrd, kuivõrd nende kahjustamine võib mõjutada Luitemaa linnuala kaitse eesmarke (vt käesoleva otsuse p 32).

II

18. KeHJS § 33 lg 1 p 4 v.r järgi tuli Natura hindamine algatada juhul, kui kavandatav tegevus avaldab Natura võrgustiku alale eeldatavasti olulist mõju. Pooled on üksmeelel selles, et Luitemaa linnuala kohta pole Natura hindamist tehtud, piirdutud on eelhindamisega.

Euroopa Kohtu järjepideva praktika kohaselt, mis sai alguse kohtuasjast C-127/02: Waddenzee, tuleb Natura hindamine korraldada, kui kavandatava tegevuse oluline mõju Natura alale pole objektiivsete asjaolude põhjal välistatud (otsuse p-d 44 ja 45). Seega on ekslik ringkonnakohtu ja vastustaja seisukoht, et Natura hindamine oleks olnud nõutav üksnes juhul, kui ekspert oleks tuvastanud olulise negatiivse mõju. Natura hindamine tuleb teha alati, kui eelhinnangu põhjal ei ole võimalik välistada kavandatava tegevuse olulist mõju Natura alale.

Euroopa Kohus selgitas Waddenzee asjas, et kui kavandatav tegevus ohustab asjaomase ala kaitse eesmarke, tuleb seda pidada alale tõenäoliselt olulist mõju avaldavaks. Mõju olulisuse üle otsustades

tuleb eelkõige arvestada asjaomasele alale iseloomulikke tunnuseid ja keskkonnatingimusi (otsuse p-d 47–49). 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 hindamise võib seega tegemata jätta kahel juhul: (1) kui on kahtlusteta selge, et kavandatav tegevus ei mõjuta ala neid tunnuseid, mis on selle kaitse eesmärkide seisukohalt olulised, või (2) kui tegevus võib küll mõjutada ala sellised tunnuseid, kuid mõju on selgelt ebaoluline, arvestades ka alal valitsevat olukorda ning kaitstavate elupaikade ja liikide haavatavust.

19. Vaidlustatud maakonnaplaneeringute KSH, sh Natura eelhindamiste ja Natura hindamiste käigus on eristatud raudtee otsest ja kaudset mõju. Otsene mõju esineks KSH järgi juhul, kui trass kulgeks Natura alal ja hävitaks füüsiliselt kaitse eesmärgiks oleva elupaigatüübi või kaitstava liigi elupaiga või kasvukoha. Kaudseks mõjuks on nimetatud mõju, mida avaldab Natura ala kaitseväärtustele ala kõrval kulgev trass.

Euroopa Kohtu selgituste kohaselt võib Natura alale olulist mõju avaldada nii ala territooriumil kui ka väljaspool seda toimuv tegevus (vt Euroopa Kohtu otsus asjas C-142/16: komisjon vs. Saksamaa, p 29). Kolleegium rõhutab, et kavandatava tegevuse kaudne mõju Natura alale ei pruugi olla vähem oluline kui otsene mõju. Kaitsealuse linnuliigi elupaik võib samaväärselt hävida lindude jaoks oluliste tingimuste (niiskuseržiim, inimeste või sõidukite liikumine piirkonnas, müra) muutumise tõttu nagu elupaiga peale ehitamise tõttu. Samuti võib elupaiga kvaliteet halveneda raudteerajatiste ja rongi põhjustatava suremusohu ning asurkondade killustumise tõttu. Natura eelhinnangut andes tuleb analüüsida Natura ala olukorda ja kavandatava tegevuse tagajärjel ilmnedu võivaid muutusi. Otseste ja kaudsete mõjude eristamisel on seejuures teisejärguline tähendus.

20. RB trassilõik 4A kulgeb Luitemaa linnuala kõrval. KSH aluseks olnud eluslooduse uuringu kohaselt mõjutab raudteemüra ja muu inimtegevus kõige rohkem linde. Uuringus on märgitud, et erinevad häiringud võivad mõjutada metsa- ja märgalalinde (sh kotkaid, must-toonekurgi, metsiseid) kuni ühe kilomeetri raadiuses (uuringu lk 6, digitoimiku leht (dtl) 2010).

Luitemaa linnuala eesmärgiks on muu hulgas merikotka, must-toonekure ja metsise kaitse. Kõigi nende liikide elupaigad jäävad KSH aruande kohaselt Luitemaa linnuala kõrvalt mööduva RB trassi ühekilomeetrisesse mõjusfääri (vt KSH lisa IV „Natura hindamine“ tabel 3.1, dtl 2095–2096). Pärnu MP seletuskirja tabeli 3.6.1 kohaselt asub merikotka pesa 550 m kaugusel raudteest, must-toonekure oma 670 m kaugusel, metsiste tegutsemispiirkonnad jäävad 1000 m piiresse (dtl 2885).

21. KSH programmi kohaselt on RB näol tegemist mastaapse projektiga, mille puhul saab eeldada, et see võib avaldada olulist mõju vähemalt programmis loetletud Natura aladele. Loetellu kuulub ka Luitemaa linnuala (programmi lk 74, dtl 1534 ja lk 124, dtl 1584).

KSH lisa IV „Natura hindamine“ tabelis 3.1 „Planeeritava Rail Baltic raudtee trassikoridoride mõjusfääri jäävad Natura 2000 võrgustiku alad, alade kaitse-väärtused ning hinnang kaitseväärtustele otsese või kaudse mõju esinemisele“ on Luitemaa linnuala kohta märgitud järgmist. Raudtee ei hävita otseselt linnualal asuvaid kaitsealuste lindude elupaiku. Eeldada võib aga seda, et raudtee rajamisega ja toimimisega võivad kaasneda elupaikade kvaliteeti halvendavad häiringud. Ekspert on soovitanud nihutada trassi häiringute vähendamiseks linnualast võimaluse korral eemale, minimeerida müra ning vältida suuremahulisi ehitustöid lindude pesitsusperioodil (dtl 2095–2096).

Põhjendusi selle kohta, miks loobuti KSH programmis väljendatud plaanist teha Luitemaa linnualale Natura hindamine, ei ole eelhinnangus ega muudes planeerimismenetluse materjalides esitatud. Vastustaja selgitas Riigikohtule, et kuigi eelhinnangus pole selle koostanud eksperdi seisukohta, et kavandatav raudtee Luitemaa linnualale olulist mõju ei avalda, nähtub eksperdi selline järeldus asjaolust, et linnualale Natura hindamist ei tehtud. Kolleegium vastustaja arutlusega ei nõustu. Olukorras, kus ekspert on leidnud, et raudtee rajamine toob eeldatavasti kaasa kaitsealuste liikide elupaikade kvaliteeti halvendavad häiringud, tohiks Natura hindamise tegemata jätta vaid juhul, kui eksperdi selgelt väljendatud järeldused ei jäta üles mingit teaduslikult põhjendatud kahtlust selle kohta, et nimetatud häiringud võiksid olla olulised. Üksnes Natura hindamise tegemata jätmise fakt selliseid kahtlusi ei kõrvalda.

22. KSH lisa II-3 „Trassinihutused Pärnumaal“ (dtl 6460-6464) kohaselt nihutati Luitemaa linnuala kõrvalt kulgevat trassilõiku 4A linnuala piirist 70-110 meetrit kaugemale ühes kahest kohast, kus see piirneb Luitemaa linnualaga. Nihutuse eesmärgiks oli tekitada raudtee mõju vähendamiseks puhverala. 70-110-meetrine nihutus ei viinud siiski trassi nii kaugemale, et Luitemaa linnualal paiknevad lindude elukohad oleksid jäänud raudteest ühe kilomeetri kaugusele ulatuvast mõjualast välja.

KSH lisas III-5 (dtl 4661) on märgitud, et metsis, must-toonekurg ja kotkas on häirimistundlikud liigid, mille isendid võivad pesitsus- või paaritusperioodil olla ülitundlikud ka võrdlemisi kaugel paiknevast inimtegevusest põhjustatud häiringute suhtes. Samas dokumendis on näiteks sedastatud, et ka pärast trassinihutust on raudtee merikotka pesale nii lähedal, et projekti kavandamisel tuleb häiringutega arvestada. Nenditud on, et raietööd ja muud olulisemad ehitustööd pesitsusajal tooksid suure tõenäosusega kaasa merikotka pesa hülgamise, samuti võivad pesa hülgamise põhjustada raudtee kasutamisega seotud häiringud pesitsusajal.

Seega ei välista ka planeerimismenetluse käigus tehtud raudteetrassi nihutus seda, et raudtee rajamine ja kasutamine avaldab Luitemaa linnualale olulist mõju.

23. Euroopa Kohus on selgitanud, et Natura eelhindamise etapis, kus otsustatakse Natura hindamise vajalikkuse üle, ei tohi arvestada mõju leevendavate meetmetega. Asjaolu, et hindamisvajaduse üle otsustades võetakse arvesse meetmeid, mille eesmärk on vältida või vähendada projekti kahjulikku mõju alale, viitab sellele, et oluline mõju on tõenäoline. Järelikult tuleb hindamine korraldada. Leevendusmeetmete täieulatuslikku ja täpset analüüsi ei tule teha mitte eelhindamise etapis, vaid just Natura hindamise etapis. Selliste meetmete arvesse võtmine eelhindamise etapis võib kahjustada loodusdirektiivi kasulikku mõju, kuna tekib oht, et hindamisest hiilitakse kõrvale (C-323/17: People Over Wind ja Sweetman, p-d 35-37).

Luitemaa linnuala Natura eelhinnangus märgitud müra minimeerimise ja ehitustööde ajastamise nõuded on leevendusmeetmed, mille asjakohasuses saab veenduda alles pärast seda, kui nõuetekohane Natura hindamine on tehtud. Trassikoridori asukoha muutmine planeerimismenetluses ei olnud seevastu mitte raudtee mõju leevendav meede, vaid planeeringu põhilahenduse korrigeerimine. Kui nihutus oleks võimaldanud järeldada, et raudtee enam linnualale olulist mõju avaldada ei saa, oleks olnud eelhindamise etapis langetatud Natura hindamise tegemata jätmise otsustus õiguspärane.

24. Arvestades asjakohast Euroopa Kohtu praktikat, tuleb eeltoodust järeldada, et häiringud võivad vähemalt leevendamata kujul olla olulised. Kas raudtee rajamise ja toimimisega kaasnevat mõju on võimalik leevendada, kuidas seda teha ning millist mõju avaldab raudtee linnuala terviklikkusele leevendusmeetmete rakendamise korral, tuleb selgitada Natura hindamise käigus. Seda, et raudtee mõju ei ole selgelt ebaoluline, kinnitab KSH dokumentides märgitu, mille kohaselt Luitemaa linnualal kaitstavad liigid on häirimistundlikud ning nende elupaigad ja tegutsemispiirkonnad jäävad raudtee mõjutsooni (vt käesoleva otsuse p-d 20 ja 22).

Eeltoodu põhjal leiab kolleegium, et Pärnu MP menetluses jäeti Luitemaa linnuala Natura hindamine õigusvastaselt tegemata.

III

25. Praegusel juhul ei ole tegemist juhtumiga, kus kavandatava tegevuse mõju Luitemaa linnuala kaitse eesmärgiks olevatele linnuliikidele poleks üldse hinnatud ega arvestatud. Erinevates uuringutes, KSH aruandes ja selle lisades on muu hulgas käsitletud ka raudtee mõju Luitemaa linnualal raudtee eeldatavasse mõjutsooni jäävatele linnuliikidele (must-toonekurg, merikotkas ja metsis). Seda põhjusel, et tegu on ka LKS § 10 lg 3 alusel kaitstavate liikidega. Must-toonekurg ja merikotkas kuuluvad I kaitsekategooriasse, metsis II kaitsekategooriasse (Vabariigi Valitsuse määrus nr 195 „I ja II kaitsekategooriana kaitse alla võetavate liikide loetelu“).

Menetlusosalised ei väida, et KeHJS ja loodusdirektiivi nõuetele vastav Natura hindamine oleks olnud Pärnu MP kehtestamise ajaks Luitemaa linnuala kohta tehtud. Siiski selgitab kolleegium järgnevalt, miks ei asenda KSH raames tehtud muud analüüsid praegusel juhul Natura hindamist, st uuringuid, kas kavandatav tegevus mõjutab ebasoodsalt Luitemaa linnuala terviklikkust ja kaitse eesmärke (vt ka KeHJS § 45 lg 2 v.r, Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-418/04: komisjon vs. Iirimaa, p 231). Kolleegium märgib, et ei arvesta HKMS § 229 lg-st 2 lähtudes siinkohal uuringuid, mille vastustaja esitas kassatsioonimenetluses, vaid tugineb haldus- ja ringkonnakohtu tuvastatud asjaoludele.

26. Natura alale avalduvat mõju hinnates tuleb arvestada eelkõige ala kaitse eesmärki ja ala terviklikkust (KeHJS § 45 lg 1 p 1 v.r koosmõjus lg-ga 2). Euroopa Kohus on selgitanud, et ala terviklikkust ei kahjustata, kui selle kaitsestaatus jääb soodsaks. See tähendab, et püsivalt säilivad ala olemuslikud tunnused, mis on seotud nende looduslike elupaigatüüpide esinemisega, mille kaitseks ala Natura võrgustikku arvati (C-441/17: Białowieża mets, p 116). Linnualad on kaitsealadeks klassifitseeritud vaadeldava linnuliigi säilimise ja paljunemise eesmärgil, mille tagamiseks peavad jätkusuutlikult säilima linnuliigi elupaiga olemuslikud tunnused (C-164/17: Grace ja Sweetman, p 35).

Euroopa Kohus on rõhutanud, et Natura hindamise aruandes toodud järeldused ei tohi olla lünklikud. Järeldused peavad olema täielikud, täpsed ja lõplikud ning hajutama kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused kavandatud tööde mõju suhtes (C-441/17: Białowieża mets, p 114). Hindamine peab tuginema ajakohastele andmetele ning kasutada tuleb parimat võimalikku tehnikat ja parimaid võimalikke meetodeid (C-127/02: Waddenzee, p-d 52–54 ja 59; C-43/10: Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias, p 115).

27. Natura hindamise nõuete järgimiseks oleks tulnud koguda Luitemaa linnualal kaitstavate linnuliikide kohta parimaid võimalikke meetodeid kasutades ajakohaseid, kvaliteetseid ja usaldusväärseid andmeid. KSH käigus on raudtee mõjusfääri jäävad Luitemaa lindude elupaigad tuvastatud keskkonnaregistri ja sellega seotud Eesti Looduse Infosüsteemi andmebaasi andmetele tuginedes. Seejuures on aga vajalikuks peetud täpsustavaid uuringud lindude elupaikade kaardistamiseks („Rail Baltic KSH vahearuanne“, lk 111, dtl 4503) ning sedastatud, et enne projekti realiseerimist tuleb Kõveri piirkonna metsise elupaikades (sh Luitemaal, Tolkusel) teha elupaigakao kompenseerimiseks ulatuslikud elupaikade uuringud ja nende alusel kavandada taastamistööd (KSH aruanne, p 16.3.1, dtl 1996). Seega olid Pärnu MP kehtestamise ajaks Luitemaa linnuala loodusväärtuste kohta kogutud andmed lünklikud. Uuringute edasilükkamine ei vasta ka KSH menetlusele kehtestatud nõuetele. Kolleegium selgitas otsuses nr 3-16-1472/92, et strateegiliste valikute tegemiseks vajalik teave olemasoleva keskkonna kohta tuleb välja selgitada arendustegevuse võimalikult varases staadiumis KSH käigus (otsuse p 31).

28. KSH aruande p-s 16.3.4 on ette nähtud, et enne ehitusetappi tuleb teha tarakatkestuste uuring, st uuring selle kohta, kus ja kui palju oleks loomade vaba liikumise säilitamiseks võimalik loobuda trassi piiravatest taradest (dtl 1997-1998). Tarakatkestus on üheks meetmeks, mida KSH aluseks olnud eksperdiarvamustes on soovitatud ka Luitemaa linnuala metsiste kaitseks, kuid Pärnu MP-s on leevendava meetmena ette nähtud üksnes tarade märgistamine. 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.

29. KSH käigus ei ole välja selgitatud, milline on merikotka, must-toonekure ja metsise olukord ning nende elupaikade seisund Luitemaa linnualal tervikuna ning kuidas mõjutab raudtee rajamine ja kasutamine linnuala terviklikkust. Hinnates kavandatava tegevuse mõju ala terviklikkusele, tuleb uurida ka seda, millises seisus on ala need tunnused, mis on olulised kaitstavate linnuliikide säilimiseks alal. Sellest sõltub, mil määral võivad uued mõjutegurid kaitse eesmärgi kahjustada. Kui elupaik on juba enne halvas seisus või haavatav, võib ka vähese intensiivsuse või ulatusega mõju osutada ala terviklikkuse säilimise seisukohalt oluliseks (vt kolleegiumi otsus nr 3-17-740/46, p 23).

A. Jair on 2014. aastal metsiste kohta koostatud eksperdiarvamus osutanud sellele, et linnualal pole ka seni suudetud hoiduda vähemalt metsiste elutingimuste halvendamisest (kuivendus, raied). Natura hindamise käigus tuleb vastata küsimusele, kas kavandatavate leevendavate meetmete abil on võimalik tagada Luitemaa linnuala terviklikkuse kaitse ning linnuliikide elupaiganõudlustele vastavate tingimuste jätkusuutlik säilimine alal. Näiteks on A. Jair pidanud vajalikuks seda, et kuivendusest juba varem kahjustatud Mõtuse metsise püsielupaiga (asub Luitemaa linnualal) looduslik veerežiim taastataks (dtl 2239). Planeeringus on aga leevendava meetmena ette nähtud üksnes olemasoleva veerežiimi säilitamine (Pärnu MP seletuskiri, p 4.2, dtl 2892).

30. KSH ja maakonnaplaneeringute õiguslikult siduva lisa III-6 „Leevendavate meetmete register“ (dtl 992) kohaselt võib tarastatud raudteetrass metsakanaliste elupaikade lähedal viia lindude suremuse suurenemiseni, mida aitab leevendada tarastuse nähtavaks tegemine. Luitemaa kontaktalal tuleb kasutada tarastamislahendusi, mis muudavad tarad lindudele nähtavaks. Seejuures on märgitud, et selle meetme tõhusus ei ole selge. Registris esitatud selgituste kohaselt on raudteetaristu üheks osaks elektriliinid, mille olemasolu linnustikule olulistel elupaikades võib viia linnustiku suremuse suurenemiseni. Elektriliinidele on trassilõigul 4A ette nähtud paigaldada nähtavust parandavad märgised. Sellegi meetme tõhusust on hinnatud ebaselgeks. Kolmandaks on ette nähtud, et 1 km tsoonis linnualast ei tohi 15. veebruarist juuni lõpuni teha ehitustöid ja olulisemaid hooldustöid, millega kaasneb inimeste liikumine piirkonnas. Seda meedet on hinnatud tõhusaks. Viimaks on seatud tingimus, mille kohaselt tuleb kaitstavate loodusobjektide ja Natura alade naabruses tagada veerežiimi säilimine. Seda meedet on samuti hinnatud tõhusaks. Pärnu MP seletuskirjas on märgitud ka tingimus, et Luitemaa linnuala kõrval kulgevas lõigus tuleb trassikoridor elupaikade kahjustamise vältimiseks hoida võimalikult kitsas (p 3.5.3 alapealkiri „Kitsad olud Ilvese külas, dtl 2859).

KSH aruandes pole hinnangut selle kohta, kas kehtestatud leevendavad meetmed võimaldavad kaitsta Luitemaa linnuala terviklikkust.

31. Planeeringu võib kehtestada juhul, kui asjakohase hindamise tulemusel on kujunenud veendumus, et kavandatav tegevus ei kahjusta Natura ala terviklikkust ega kaitse eesmärgi (KeHJS § 45 lg 2 v.r, vt ka loodusdirektiiv art 6 lg 3 ja Euroopa Kohtu otsus C-127/02: Waddenzee, p 61). KSH käigus esitatud Luitemaa linnuala kaitse eesmärgiks olevate linnuliikide käsitlese põhjal ei saa sellist veendumust kujuneda. Olemasolevat olukorda ei ole nõuetekohaselt uuritud. Kehtestatud

leevendusmeetmed vähendaks, kuid ei välistaks raudtee võimalikku kahjulikku mõju Luitemaa linnuala kaitse eesmärkidele, samuti ei ole selge kõigi kavandatud meetmete tõhusus.

32. Lisaks võib Luitemaa linnuala terviklikkust metsise kaitasel ohustada väljaspool linnuala piire asuvate metsise elupaikade kahjustamine. Euroopa Kohus on selgitanud, et Natura hindamise käigus tuleb analüüsida kavandatava tegevuse mõju sellistele elupaigatüüpidele ja liikidele, mis asuvad väljaspool Natura ala piire, kui see mõju võib kahjustada ala kaitse eesmärke (C-461/17: Holohan, p-d 39 ja 40). Raudtee hävitab Luitemaa linnuala lähistel Tolkuse loodusala juures asuva suure ja elujõulise metsisemängu. „Leevendavate meetmete registris“ on märgitud, et see mõjutab ilmselt negatiivselt ka naabruskonna populatsioone. Eesti Ornitoloogiaühing on leidnud, et Tolkuse ja Luitemaa metsiseasurkonnad on funktsionaalselt seotud, mistõttu mõjutab Tolkuse piirkonnas asuvate elupaikade kahjustamine Luitemaa linnuala kaitseväärtusi (dtl 5147). A. Jairo arvamuse kohaselt mõjutab Tolkuse loodusala kõrval asuva metsisemängu hävitamine tõenäoliselt ka naabruses asuvate püsielupaikade populatsioone, kuna tegu on piirkonna metsise populatsiooni tuumikalaga (arvamuse lk 15, dtl 2242). Ekspert on pidanud metsistele oluliseks ohuteguriks isolatsiooni jäämist ja elupaikade killustamist (arvamuse lk 4, dtl 2231).

Nõuetekohane Natura hindamine peaks sisaldama hinnangut selle kohta, millist mõju avaldab Luitemaa linnuala terviklikkusele ümbruskonna metsiseasurkonna kahjustamine RB ehitamise ja kasutamise tagajärjel.

33. Kolleegium märgib, et alati ei pruugi olla põhjendatud trassialternatiivide visandamise aluseks võetud eeldus, et raudtee mõju Natura aladele on väiksem juhul, kui raudtee ei läbi Natura ala, vaid kulgeb selle piiri taga (vt Pärnu MP seletuskiri p 2.2, dtl 2799). Ekspert A. Jairo soovitanud võrrelda negatiivse keskkonnamõju suurust olukorras, kus trass kulgeb läbi metsaala, olukorraga, kus see kulgeks üle Luitemaa hoiuala niitude ja põldude (dtl 2243). Natura alale ehitamise üle otsustades tuleb järgida ala kaitse eesmärke ja ala terviklikkuse säilimise nõuet (vt kolleegiumi otsuse nr 3-17-740/46 p-d 18 ja 25), kuid see ei tähenda, et Natura ala läbiv trassialternatiiv ei võiks kuuluda analüüsitava alternatiivide hulka. Põhjalikumalt ei pea kaaluma ebarealistlikke alternatiive, kuid ainuüksi planeerimismenetluses väljatoodud asjaolu, et alternatiivne trass kulgeks läbi Natura ala, ei välista veel selle võimalikkust.

Planeerimismenetluses ei leitud Luitemaa linnuala kõrval kulgevale trassilõigule alternatiive ka idasuunal. Alternatiivide visandamise alusena on Pärnu MP seletuskirjas ja planeeringu lisades nimetatud trassigeomeetria nõuete ja planeeringu lähteseisukohtades paika pandud baastegurite järgimise vajadust. Erandlikku olukorda, kus trassilõigule pole leitud ühtki realistlikku alternatiivi, tuleks täpsemalt selgitada (vt ka PlanS v.r § 29¹ lg 2).

34. Luitemaa linnuala Natura hindamise tegemata jätmine on oluline menetlusviga, mis võis mõjutada Pärnu MP kehtestamise otsuse sisu (HMS § 58, kolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-86-06, p 24, vrd ka kolleegiumi otsus nr 3-16-1472/92, p 53). Kuna haldusmenetluses ei kogutud õiguspärase kaalutusotsuse tegemiseks vajalikke andmeid, ei ole võimalik tehtud viga kõrvaldada uute tõendite kogumisega kohtumenetluses. Vastasel juhul asuks kohus haldusmenetluses uurimata jäänud olulisi asjaolusid hindama ja nende alusel kaalutusõigust teostama täitevvõimu asemel, mis oleks vastuolus HKMS § 158 lg-ga 3 ja võimude lahususe põhimõttega (põhiseaduse § 4). Olenevalt Luitemaa Natura hindamise tulemustest võib osutuda vajalikuks ka KeHJS § 45 lg-s 3 nimetatud otsuse langetamine, mis eeldab Vabariigi Valitsuse nõusolekut.

IV

35. Pärnu MP tuleb tühistada osas, milles trassivalikut võisid mõjutada Luitemaa linnuala kõrval kulgeva trassilõigu asukoha määramisel tehtud vead. Vastustajale peab jääma piisav kaalumiseruum tuvastatud vea kõrvaldamiseks. Seetõttu tuleb MP tühistada trassilõikude 3A, 4A ja 4H osas. Suuremas ulatuses pole maakonnaplaneeringut põhjust tühistada. Tuvastatud viga ei muuda asjaolu, et vastustaja on trassivalikul pidanud põhjendatult oluliseks Pärnu linnas peatuse tegemise võimalust. Ka ei mõjuta tuvastatud viga Läti piiri lähistelee jäävate trassilõikude asukohta.

36. Kolleegium selgitab, et Pärnu MP osalise tühistamise järel on vastustajal võimalik valida, kas alkatada uus või uuendada vana planeerimismenetlus (vt kolleegiumi otsus nr 3-17-563/70, p 13). Kui vastustaja otsustab menetluse uuendamise kasuks, tuleb KSH-d täiendada Luitemaa Natura hindamisega ning teha sellega seotud ja selle järeldustest tulenevad menetlustoimingud. Juba tehtud menetlustoiminguid, millel tuvastatud veaga seost ei ole, kordama ei pea. Menetluse uuendamise korral tuleb planeerimismenetlusele kohaldada menetluse alguses kehtinud menetlusnorme (HMS § 5 lg 5, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse § 1 lg 1).

37. Kolleegium teeb HKMS § 230 lg 5 p 5 alusel asjas uue otsuse, millega rahuldab ARB ja ELKS kaebuse osaliselt ja tühistab riigihalduse ministri 13. veebruari 2018. a käskkirja nr 1.1-4/40 sellega paika pandud trassilõikude 3A, 4A ja 4H osas.

38. Kolleegium muudab menetluskulude jaotust (HKMS § 109 lg 4).

38.1. Esimese astme kohtumenetluses palus ARB mõista vastustajalt välja 37 548 eurot 84 senti (30 eurot riigilõiv kaebuselt ja esialgse õiguskaitse taotluselt, 1167 eurot 84 senti dokumentaalsete tõendite saamise kulud ja 36 351 eurot õigusabikulud) ning ELKS 30 eurot (riigilõiv kaebuselt ja esialgse õiguskaitse taotluselt) (dtl 5373, 5416 jj). Vastustaja arvates tuleb dokumentaalsete tõendite hankimise kulu vähendada 267 euro 84 senti võrra, sest selle eest hangitud dokumenti ei läinud menetluses vaja ja kohus ei võtnud seda asja juurde. Kolleegium nõustub sellega. Vastustaja leiab ka, et kohtuistungiga seotud menetluskulud olid liiga suured, kuna ARB-d ja ELKS esindas istungil viis esindajat. Selle vastuväitega kolleegium ei nõustu. Istungil viibisid ARB seaduslik esindaja, ARB ja ELKS kaks advokaadist esindajat, juristist esindaja SA-st Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK) ja ornitoloogist nõustaja. Asja sisu ja mahtu arvestades on see aktsepteeritav. Seega oli ARB põhjendatud menetluskulu esimese astme menetluses kokku 37 281 eurot ja ELKS oma 30 eurot.

38.2. Apellatsiooniasemes palus ARB mõista vastustajalt enda kasuks välja menetluskulud 15 750 eurot 50 senti (sh 15 eurot riigilõiv, 15 735 eurot 50 senti õigusabikulu) (dtl 6026-6042 ja 6091-6096). ELKS menetluskuluks apellatsiooniasemes oli 15 euro suurune riigilõiv.

38.3. Kassatsiooniasemes palus ARB vastustajalt välja mõista õigusabikulu 9651 eurot (dtl 6289, 6400 ja 6436).

Vastustaja vaidles kassatsiooniaseme menetluskuludele vastu. Õigusabikulude arved sisaldasid 2280 eurot, mille ARB-d ja ELKS esindanud advokaadibüroo tasus KÕK-le õigusnõu andmise eest. Vastustaja leidis, et kuna KÕK ei olnud kassatsiooniasemes kassaatorite esindajaks, KÕK juristid ei ole advokaadid ega tohi seetõttu Riigikohtus esindajaks olla, ei ole nende antud õigusnõuga seotud kulud põhjendatud. ARB ja ELKS esindajad selgitasid, et kasutasid KÕK ettevalmistatud materjale menetlusedokumente koostades ning selle võrra oli advokaadibüroo osutatud teenuste maht ja arve väiksem. Kolleegium leiab, et tegu on praeguse kohtuasja sisu arvestades põhjendatud menetluskuluga (HKMS § 109 lg 6), mille väljamõistmist ei takista HKMS § 32 lg-s 2 sätestatud esindusõiguse piirang kassatsioonimenetluses. Kassaatoreid esindasid kassatsioonimenetluses advokaadid.

Teiseks leidis vastustaja, et viimane tähtaeg menetluskulude taotluse esitamiseks Riigikohtule oli 25. veebruar 2020. Pärast seda esitatud taotlus (17. aprillil 2020 esitatud taotlus lisandunud õigusabikulu 624 euro väljamõistmiseks) tuleb vastustaja arvates jätta rahuldamata. Riigikohus andis küll 6. aprilli 2020. a kirjaga pooltele uue võimaluse esitada oma seisukohti kavandatud istungi ärajäämise tõttu, kuid mitte võimaluse esitada uusi taotlusi. Kolleegium vastuväitega ei nõustu. Istung jäi ära Vabariigi Valitsuse kehtestatud eriolukorra tõttu. Selle kompenseerimiseks andis kolleegium pooltele lisatähtaja kirjalike seisukohtade esitamiseks. Sama tähtaja jooksul võis esitada ka uusi taotlusi. Teistel menetlusosalistel oli võimalus taotlusega tutvuda ja sellele vastu vaielda.

Eeltoodu põhjal peab kolleegium ARB ja ELKS kassatsiooniastme õigusabikuludid põhjendatuks.

Kokku on ARB põhjendatud menetluskulud 62 682 eurot ja ELKS menetluskulud 45 eurot.

38.4. Kolleegium arvestab menetluskulude jagamisel seda, millise osa kohtuvaidluse sisust moodustasid õiguslikud küsimused, mille alusel kolleegium kaebuse osaliselt rahuldab (vrd kolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-46-12, p 38). Kolleegium peab seetõttu põhjendatuks mõista ARB ja ELKS kasuks välja 1/3 menetluskuludest. Vastustajalt tuleb seega ARB kasuks välja mõista 20 894 eurot ja ELKS kasuks 15 eurot.

Vastustaja menetluskulud tuleb jätta tema enda kanda, kuna planeerimisalase tegevuse korraldamine ja kehtestatud planeeringute õiguspärasuse kontrollimise menetlustes osalemine kuulub vastustaja põhiülesannete hulka. Kassatsioonikautsjonid tuleb tagastada (HKMS § 107 lg 4).

(allkirjastatud digitaalselt)