



# KOHTUMÄÄRUS

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| <b>Kohus</b>                        | Tallinna Halduskohus   |
| <b>Kohtunik</b>                     | Kristina Maimann   |
| <b>Määruse tegemise aeg ja koht</b> | 26.03.2018, Tallinn  |
| <b>Haldusasja number</b>            | 3-18-529   |
| <b>Haldusasi</b>                    | <b>Mittetulundusühingu ARB ja Mittetulundusühingu Eesti Looduskaitse Selts kaebus riigihalduse ministri 13.02.2018 käskkirjade nr 1.1.-4/40 ja nr 1.1.-4/41 ning 14.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/43 tühisuse tuvastamiseks või alternatiivselt tühistamiseks</b>   |
| <b>Menetlusosalised</b>             | <i>Kaebajad</i> - Mittetulundusühingu ARB (edaspidi <i>MTÜ ARB</i> ) ja Mittetulundusühingu Eesti Looduskaitse Selts (edaspidi <i>MTÜ ELKS</i> ); esindajad vandeadvokaat Piret Blankin ja vandeadvokaadi abi Edgar-Kaj Velbri<br><i>Vastustaja</i> – Rahandusministeerium; volitatud esindaja Heili Jaamu   |
| <b>RESOLUTSIOON</b>                 | <ol style="list-style-type: none"><li><b>Jätta kaebajate esialgse õiguskaitse taotlus rahuldamata.</b></li><li>Jätta rahuldamata vastustaja taotlus kaebuse menetlusse võtmata jätmiseks. Võtta kaebus menetlusse.</li><li>Tunnistada vastustajaks Rahandusministeerium.</li><li>Kaasata arvamuse andmiseks Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet.</li><li>Anda kaebajatele võimalus kaebuse täpsustamiseks ja täiendamiseks kuni <b>04.04.2018</b>.</li><li>Vastustajal esitada kirjalik seisukoht kaebusele koos asjassepuutuvate dokumentidega, <u>mida ei ole eelnevalt esitatud hiljemalt 27.04.2018</u>.<br/>Samaks tähtpäevaks esitada arvamus Keskkonnaministeeriumil ja Keskkonnaametil.</li><li>Advokaat või haldusorgan saadab kohtule edastatava avalduse ja selle lisad vahetult teise menetlusosalise advokaadile ja menetluses osalevale haldusorganile, teavitades sellest kohut. Seda kohustust rikkunud poolt võib kohus trahvida.</li><li>Toimetada määrus menetlusosalistele kätte.</li></ol> |

## Edasikaebamise kord

Määruse punktile 1 võib esitada määruskaebuse Tallinna Ringkonnakohtule 15 päeva jooksul määruse kättesaamisest arvates. Muus osas ei ole määrus edasikaevatav.

## ASJAOLUD

1. Riigihalduse minister kehtestas vaidlustatud käskkirjadega kolm maakonnaplaneeringut (Rapla, Harju ja Pärnu) Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramiseks.

2. Tallinna Halduskohtule on 14.03.2018 esitatud MTÜ ARB ja MTÜ ELKS poolt vaidlustatud käskkirjade tühisuse tuvastamise või alternatiivsena tühistamise nõuded koos esialgse õiguskaitse taotlusega (edaspidi *EÕK taotlus*) peatada vaidlustatud haldusakti kehtivus kuni asjas menetlust lõpetava lahendi jõustumiseni või kohaldada muud esmast õiguskaitsevahendit kui kohus peaks nägema sellist alternatiivset ja sobivamat meedet.

3. EÕK taotluse põhjenduste kohaselt on maakonnaplaneeringu kehtivuse peatamine kohtumenetluse ajaks vajalik, kuna vastasel korral muutuks kaebuse eesmärgi saavutamine võimatuks. Riik ja kohalik omavalitsus saaksid vaidlustatud planeeringutele tuginedes teha tulevikku suunatud otsuseid, mis muudavad alternatiivsete trassikoridoride kasutuselevõtu planeeringu uuel menetlemisel sisuliselt võimatuks (rajatakse sinna ehitisi). See suurendab omakorda alternatiivsete trasside negatiivseid mõjusid võimaliku keskkonnamõjude strateegilise hindamise raames (edaspidi *KSH*) ja muudab majanduslikke kaalutlusi.

Teiseks, on alanud projekteerimine, mis peädib peatse ehituslubade väljastamise ja ehitustegevuse alustamisega. Kaebajad ei saaks ehituslubade vaidlustamisel tugineda avalikule huvile (planeerimisseaduse § 26 lg 1) ega seada kahtluse alla kehtivat maakonnaplaneeringut.

Samuti on alanud juba trassikoridori jäävate maade omandamine.

Planeeringute elluviimisega kaasnevad pöördumatud tagajärjed keskkonnale (nt mõne loomaliigi väljatõrjumine tema elupaigast, metsaraie).

EÕK kohaldamine ei kahjustaks liigselt avalikke huve. Avalik huvi on pigem suunatud sellele, et Eesti ajaloo suurim infrastruktuuriprojekt ei tugineks õigusvastastele planeeringutele. Antavate ehituslubade tühistamisel tuleks tagastada Euroopa Liidult saadud abirahad. Avalik huvi ei saa olla see, et valitaks just vaidlustatud maakonnaplaneeringutes määratud trassikoridor.

4. Kohus küsis vastustaja seisukoha EÕK taotluse, kaebeõiguse ning kaebuse lubatavuse kohta.

5. Rahandusministeerium esitas vastuse kohtunõudele 23.03.2018. Vastustaja taotleb kaebuse menetlusse võtmata jätmist ja EÕK taotluse rahuldamata jätmist.

5.1. Kaebeõigust ei ole kaebajatel planeerimisseaduse (PlanS) v.r § 26 lg 1 alusel. Kehtiv PlanS ei näe ette populaarkaebuse esitamist maakonnaplaneeringule.

Ka keskkonnaorganisatsiooni kohtusse pöördumise eeldused pole antud juhul täidetud. Vaidlustatav akt peab olema keskkonnaga otseselt seotud, kuid maakonnaplaneering ei too veel kaasa keskkonnahäiringuid. Maakonnaplaneeringutele järgneb ehitusprojekti koostamine, ehituslubade väljastamine ja maade omandamine raudtee rajamiseks.

Kaebajatel puudub õigus ka teiste isikute õiguste kaitseks kohtusse pöörduda.

5.2. Vaidlustatud maakonnaplaneeringute kehtimisest ei teki kohtumenetluse ajal tagajärgi, mis muudaksid õiguste kaitse raskendatuks või võimatuks. Maakonnaplaneering ei ole ehitustegevuse aluseks. Rail Baltic raudteetrassi ehitustöödega ei alustata enne raudtee tehnilise projekti valimist, mis on äärmiselt suuremahuline ja ei valmi kogu ulatuses enne 2020. aasta II poolaastat. Raudtee ehitamiseks vajalik täpne maavajadus selgub samuti tehnilise projekteerimise käigus ja sellest tulenevalt ei ole võimalik ka maade omandamisega varasemalt alustada kui 2019. a II poolal. Selleks ajaks jõuab kohtuasi suure tõenäosusega lahendini ning kaebajale ei kaasne kohtumenetluse ajal

mingeid pöördumatud negatiivseid tagajärgi. Kui menetlus siiski peaks kauem kestma, saavad kaebajad vajadusel ka hiljem kõrgemas kohtuastmes esialgset õiguskaitset taotleda.

Vaidlustatud haldusaktidel puudub seos keskkonnaga. Keskkonnamõju strateegilise hindamise protsessis andis KSH-le heakskiidu Keskkonnaministeerium. Raudtee edasisel kavandamisel (projekteerimine, ehituslubade andmine jm) tuleb järgida KSH aruande jätkutegevustes ettenähtud põhimõtteid ning vajadusel läbi viia ka kavandatavate tegevuste keskkonnamõtjude hindamine. St, keskkonnamõtjude hindamisega seotud protsess on jätkuv, kuna lõplikud leevendusmeetmed sõltuvad täpsest projektilahendusest.

KSH aruande kooskõlastas Natura 2000 võrgustiku ala valitsejana ka Keskkonnaamet.

Trassikoridori alternatiive pole kehtestatud ühegi aktiga. Trassikoridoride maa vaba hoidmine on olnud kohalike omavalitsuste, riigiasutuste ja kolme maakonna maaomanike soov.

Tehnilise Järelevalve Amet peab järgima ehitusloa andmisel menetlusnorme ega saa nt ehitusluba anda kui kohalik omavalitsus jätab selle kooskõlastamata õigusaktis sätestatud alusel või vastuolu tõttu planeeringuga. Paralleelselt ehitusloa menetlusega toimub keskkonnamõtjude hindamine (avalik menetlus). Seega peatne ehitustegevus ei ole reaalne.

Tõele ei vasta ka kaebajate väite, et juba toimub maade omandamine, kuna Maa-amet on alustanud alles kohtumiste ja maaomanike huvide kaardistamisega, mis ei ole omandamismenetluse toimingud.

5.3. Kaebajate õigusi vaidlustatud haldusaktid ei riku, seega ei ole EÕK kohaldamine põhjendatud.

5.4. Kaebust ei saa pidada perspektiivikaks, kuna menetlus on olnud õiguspärane ja aktid on ka sisuliselt õiguspärased.

5.5. Rail Baltic trassi koridori asukoha valimine ja projekti elluviimine on seotud suure rahvusvahelise avaliku huviga, millega kaasneb oluline keskkonnahoid ning inimeste ja kaupade parem liikumisvõimalus. Rail Baltic raudtee annab võimaluse luua ühendus Balti riikide ja Euroopa raudteevõrgu vahel, mis täna puudub. Riigikogu ratifitseeris 31.01.2017 Eesti Vabariigi Valitsuse, Leedu Vabariigi Valitsuse ja Läti Vabariigi Valitsuse vahelise välislepingu Rail Balticu / Rail Baltica raudteeühenduse arendamiseks, mis jõustus 24.10.2017. Kavandatavale raudteeliinile on planeeritud kombineeritud kauba- ja reisijatevedu. Reisijateveo seisukohalt on tegemist rahvusvahelise kiire rongiühendusega, millel on peatused Tallinnas ja Pärnus ning perspektiivne peatusevõimalus Raplas. Samuti on tehniliselt võimalik korraldada Rail Balticu raudteel kohalikku rongiliiklust. Perspektiivne kaubaterminal koos kaubaveo veeremi hooldedepooga on planeeritud Muuga sadama piirkonda, samuti Pärnu maakonda. Planeeringulahendus Harjumaal on koostatud selliselt, mis võimaldab Rail Balticu raudteed tulevikus ühendada ka Tallinn-Helsingi perspektiivse raudteetunneliga.

## **KOHTU PÕHJENDUSED**

### *Esialgse õiguskaitse taotluse lahendamine*

**6.** Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 249 lg 1 kohaselt võib kohus kaebaja põhjendatud taotluse alusel või omal algatusel teha igas menetlusstaadiumis määruse kaebaja õiguste esialgse kaitse kohta, kui vastasel juhul võib kaebaja õiguste kaitse kohtuotsusega osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks. Sama paragrahvi lõike 3 alusel arvestab kohus esialgse õiguskaitse määruse tegemisel avalikku huvi ja puudutatud isiku õigusi ning hindab kaebuse perspektiive ja esialgse õiguskaitse määruse ettenähtavaid tagajärgi.

6.1. Kaebajate esialgse õiguskaitse taotlus on suunatud sellele, et vaidlustatud maakonnaplaneeringute alusel ei viidaks läbi ehituslubade väljastamist ja ei alustataks ehitustegevusega, sh selleks vajalike keskkonda mõjutavate tegevustega. Samuti, et võimalikud alternatiivsed trassivariandid ei muutuks riigi või kohalike omavalitsuste tegevuse tõttu (planeerimisel, ehitamise lubamisel) vähem sobivateks võrreldes praeguseks väljavalituga, kui planeeringumenetlust tuleks otsast alata. Samuti soovivad kaebajad kaitsta maaomanike õigusi, kelle maad tuleks riigil eeldatavalt trassi rajamiseks omandada.

6.2. Kohus leiab, et kaebajate kui väidetavate keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigus saab olla seotud üksnes keskkonnakaitsega ning põhjendab seda allpool.

Kohus märgib, et vastustaja arusaam, et vaid keskkonnaorganisatsiooni subjektiivse õiguse rikkumine on kaebeõiguse ja sellest tulenevalt esialgse õiguskaitse vajaduse eelduseks on asjatundmatu. Samuti on asjatundmatu ja arusaamatu vastustaja arvamus, et vaidlustatud planeeringutel puudub seos keskkonnaga. Vaidlustatud maakonnaplaneeringud määravad raudtee trassi koridori asukoha, milles vaidlus puudub. Sellest asukohast lähtuvad nii järgnevalt koostatavad projektid kui ehitus- ja kasutusload. Kehtiv haldusakt on teatavasti siduv (HMS § 60). Seega ei ole võimalik keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigust eitada pelgalt põhjusel, et maakonnaplaneeringu alusel vahetult ei hakata ehitama ehk tekitama reaalselt mõju keskkonnale.

6.3. Kohus samas leiab, et kaebajatel puudub esialgse õiguskaitse vajadus, kuna käesoleval hetkel ja enne esimeses astmes asja lahendamist ei ole vaidlustatud maakonnaplaneeringute alusel ehitustegevuse alustamine ja sellega keskkonna pöördumatu kahjustamine reaalne.

Kohus planeerib asjas lahendini jõuda 2018.a juunis või juuli alguses, so oluliselt varem vastustaja poolt määruse p-s 5.2 märgitud tähtaegadest. Seda, et teistes alternatiivsetes trassikoridorides võiksid kohtumenetluse ajal valmida ehitised, mis muudavad need trassivariandid vähemsobivateks, ei pea kohus samuti tõenäoliseks ning isegi kui see juhtuks, ei muudaks see kaebuse rahuldamist (kaevatavate haldusaktide tühistamist) võimatuks. Esialgset õiguskaitset saab taotleda konkreetsetes kohtumenetluses ja selles kaebuse rahuldamisel isiku õiguste kaitse efektiivseks tagamiseks.

Apellatsiooniastmes saab vajadusel esitada esialgse õiguskaitse taotluse uuesti. Käesoleval hetkel ei ole põhjendatud ennatlikult esialgse õiguskaitse kohaldamine asjas, kus ilmselgelt on märkimisväärne avalik huvi (mitme riigi huvi olemasolu üle ei saa olla mõistlikku vaidlust) projektiga jätkamiseks, kuid teisel kaalukaasil olev, samuti oluline avalik huvi (looduskeskkond), veel reaalses kahjustamise ohus ei ole.

6.4 Kohus jätab esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata.

#### *Kaebuse menetluse võtmine*

7. Kaebus vastab menetluse võtmise eeldustele (pädevus, kohtualluvus, riigilõivu tasumine, tähtaegsus). Sellele, et kaebajad on keskkonnaorganisatsioonid vastustaja vastu väinud ei ole.

8. HKMS § 17 lg 1 alusel on vastustajaks **Rahandusministeerium**, kellele tuleb esitada kaebuse kohta kirjalik seletus koos haldusmenetluse toimiku või haldusmenetluses kogutud dokumentidega (haldusmenetluse seaduse § 19, HKMS § 122 lg 2 p-d 4 ja 5). Kaebusele vastuse koostamisel tuleb lähtuda HKMS §-st 123 ning vastusele tuleb lisada asjassepuutuvad haldusmenetluse dokumendid, mida ei ole kohtule senises menetluses veel esitatud.

Menetlusosalistel tuleb HKMS § 53 lõikest 1 tulenevalt esitada menetlusedokumendid kohtule avaliku e-toimiku (AET) infosüsteemi kaudu ([www.e-toimik.ee](http://www.e-toimik.ee)) või mõjuval põhjusel elektrooniliselt aadressile [tnhktallinn.menetlus@kohus.ee](mailto:tnhktallinn.menetlus@kohus.ee) (tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 336 lg-d 5 ja 6). Kohus palub menetlusosalisi kohtule saadetud materjali edastada vahetult teisele poolele, teavitades sellest ka kohut. Haldusasja materjalidega on menetlusosalistel võimalik tutvuda AET-infosüsteemi kaudu.

Kui pool soovib kohtule esitada tõendeid, mida tuleks teise poole eest varjata, tuleb selle kohta esitada kohtule selgesõnaline taotlus (HKMS § 88 lg 2 ja § 79) ning märkida taotlus ära ka tõendite kaaskirja. Vastasel juhul võib taotlus jääda tähelepanuta ning tõend avalikustatakse teisele poolele avalikus e-toimikus.

**9.** Kaebeõigusega seotud kaebuse piiride selgitamiseks tuleb kohtul võtta seisukoht mõningate kaebuse argumentide osas.

Vaidlustatud maakonnaplaneeringute koostamisel oli aluseks kuni 30.06.2015 kehtinud planeerimiseadus, mis ei kohaldu aga kaebeõigusele. Kohus nõustub vastustajaga, et kaebajatel puudub kaebeõigus PlanS v.r § 26 lg 1 alusel populaarkaebuse esitamiseks. Seda kinnitab ka kohtupraktika (TlnHK otsus asjas 3-15-2322; Tln Ringkonnakohtu 20.08.2016 määrus asjas 3-16-1472). Kehtiv PlanS ei näe ette erisusi maakonnaplaneeringu vaidlustamisel (st võimalust esitada selle peale nn populaarkaebust – vrd PlanS §-d 54, 94, 123 ja 141). Kaebeõigus saab tugineda üksnes keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 30 lg-le 2. Seega on kaebuse argumendid, mis on esitatud populaarkaebuse põhistamiseks lähtudes PlanS vanast redaktsioonist asjakohatud.

Samuti on ekslik kaebajate seisukoht planeeringute üle teenistusliku järelevalve teostamise osas. Planeeringute järelevalve, varem maavanema poolt teostatuna, oli riiklik järelevalve, mille käigus kontrolliti enne kehtestamist (preventiivselt) planeeringu õiguspärasust ja teatud juhtudel riigi huvide järgimist (PlanS v.r § 23 lg 3). Vaidlustatud maakonnaplaneeringud on ise algatatud ja kehtestatud riigi huvide realiseerimiseks. Keskkonnaorganisatsioon ei saa esitada kaebust riigi raha otstarbeka kulutamise kontrollimiseks ning kohus ei teosta sellist otstarbekuse kontrolli. Seega on kaebuse argumendid seoses otstarbekuse kontrolliga suures osas asjakohatud. Kohtu hinnang kaalutusõiguse õiguspärase teostamise osas saab seisneda selles, et kohus hindab, kas riigi huvi uue raudteeühenduse saamiseks ei ole ilmselgelt meelevaldselt peetud olulisemaks loodusväärtustest (konkreetses trassikoridoriga seoses) ehk teisisõnu, kas tegemist võib olla kaalutusveaga.

Kaebajatel on võimalik oma kaebust kaebeõiguse osas korrigeerida. Samuti vajaks seetõttu täiendavad selgitamist pädevuse puudumise väide.

#### *Haldusorganite kaasamine*

**10.** Kohus kaasab asjas arvamuse andmiseks HKMS § 24 lg 1 p-de 2 ja 3 alusel Keskkonnaministeeriumi (KSH aruandele heakskiidu andja) ja Keskkonnaameti (Natura 2000 võrgustiku valitsejana KSH aruande kooskõlastaja). Arvamus tuleb anda oma pädevusvaldkonda puudutavates küsimustes seoses käesoleva vaidlusega.

#### *Tõendite väljanõudmise taotlus*

**11.** Kohus ei pea otstarbekaks lahendada kaebaja taotlust (kaebuse taotlused p 8.1-8.4) enne vastustaja vastuse saamist, millele vastustaja lisab ise asjassepuutuvad tõendid.

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristina Maimann