



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tallinna Ringkonnakohus
Kohtukoosseis	Eesistuja Maret Altnurme, liikmed Oliver Kask ja Kaire Pikamäe
Otsuse tegemise aeg ja koht	21. juuni 2019, Tallinn
Haldusasja number	3-18-529
Haldusasi	MTÜ Avalikult Rail Balticust (ARB) ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts (ELKS) kaebus riigihalduse ministri 13.02.2018 käskkirjade nr 1.1-4/40 ja 1.1-4/41 ning 14.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/43 tühisuse tuvastamiseks või tühistamiseks
Menetlusosalised	<p>Kaebajad – MTÜ ARB ja MTÜ ELKS, volitatud esindajad v.adv Piret Blankin, v.adv abi Edgar-Kaj Velbri, Siim Vahtrus ja MTÜ ARB seaduslik esindaja Priit Humal;</p> <p>Vastustaja – Rahandusministeerium, volitatud esindajad v.adv Martin Triipan, v.adv Kaisa Laidvee, Tiit Pärn, nõustaja Heikki Kalle;</p> <p>Kaasatud haldusorganid –</p> <p>Keskkonnaministeerium – volitatud esindajad Triin Nymann, Reet Pruul, Kadri Möller, Rainer Persidski;</p> <p>Keskkonnaamet – volitatud esindajad Maiu Paloots, Kadri Hänni, Maret Vildak, Agu Leivits, Irma Pakkonen</p>
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Halduskohtu 7. septembri 2018. a otsus
Menetluse alus ringkonnakohtus	MTÜ ARB ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts apellatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	10. juuni 2019. a kohtuistungil

RESOLUTSIOON

- Jätta MTÜ Avalikult Rail Balticust ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts apellatsioonkaebus rahuldamata ja Tallinna Halduskohtu 7. septembri 2018. a otsus haldusasjas nr 3-18-529 muutmata.**
- Jätta menetlusosaliste apellatsiooniaseme menetluskulud nende andi kanda.**

EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib Riigikohtule esitada kassatsioonkaebuse 30 päeva jooksul otsuse avalikult teatavastegemisest arvates, s.o hiljemalt 22.07.2019, välja arvatud HKMS § 212 lg 1 teises lauses sätestatud juhul (HKMS § 212 lg 1).

Vastuseks esitatud kassatsioonkaebusele võib teine menetlusosaline esitada vastukassatsioonkaebuse 14 päeva jooksul kassatsioonkaebuse vastukassatsioonkaebuse esitajale kättetoimetamisest arvates või ülejäänud kassatsioonitähataja jooksul, kui see on pikem kui 14 päeva (HKMS § 215 lg 3).

Kui kassaator soovib asja arutamist kohtuistungil, tuleb seda kassatsioonkaebuses märkida, vastasel korral eeldatakse, et ta on nõus asja lahendamiseks kirjalikus menetluses (HKMS § 213 lg 1 p 5). Sõltumata kohtuistungil soovi märkimisest võib Riigikohus kassatsioonkaebuse läbi vaadata kirjalikus menetluses, kui ta ei pea istungi korraldamist vajalikuks (HKMS § 223 lg 1).

Kui menetlusosaline soovib kassatsioonkaebuse esitamiseks saada menetlusabi, tuleb tal Riigikohtule esitada vastavasisuline taotlus. Menetlusabi taotluse esitamine ei peata menetlustähataja kulgemist (HKMS § 116 lg 5) ning kassatsioonitähataja järgimiseks peab menetlusabi taotleja tegema tähataja kestel ka menetlustoimingu, mille tegemiseks ta menetlusabi taotleb, eelkõige esitama kassatsioonkaebuse (HKMS § 116 lg 6).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Vabariigi Valitsus algatas 12.04.2012 korraldusega nr 173 Harju, Rapla ja Pärnu maakonnaplaneeringute (edaspidi MP) koostamise Rail Balticu (edaspidi RB) raudtee trassi koridori asukoha määramiseks ja kohustas maavanemaid algatama keskkonnamõtjude hindamise.
2. Harju maavanem algatas 19.04.2012 korraldusega nr 1-1/661-k Harju MP keskkonnamõtjude strateegilise hindamise (edaspidi KSH).
3. Pärnu maavanem algatas 23.04.2012 korraldusega nr 267 Pärnu MP KSH.
4. Rapla maavanem algatas 25.04.2012 korraldusega nr 259 Rapla MP KSH.
5. Vabariigi Valitsus kehtestas 30.08.2012 korraldusega nr 368 üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“, millega kinnitati raudtee RB Eestisse rajamise eesmärgi ja nähti ette MP algatamine raudteele sobiva asukoha leidmiseks.
6. Harju MP „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“ ja RB maakonnaplaneeringute KSH aruande avalik väljapanek toimus 04.07.2016–08.08.2016, Rapla MP ja RB maakonnaplaneeringute KSH aruande avalik väljapanek 18.07.2016–15.08.2016, ning Pärnu MP ja RB maakonnaplaneeringute KSH aruande avalik väljapanek 29.11.2016–29.12.2016.
7. Keskkonnaministeeriumi 09.08.2017 kirjaga nr 7-12/17/2834-7 sai KSH aruanne heakskiidu, sh kooskõlastas Keskkonnaamet 21.04.2017 kirjaga nr 6-5/17/907-5 KSH aruande tingimuslikult Natura 2000 võrgustiku ala valitsejana.
8. Riigihalduse minister kiitis järelevalvemenetluses heaks Harju, Pärnu ning Rapla maavanemate esitatud MP-d 28.12.2017 kirjaga nr 15-2/3481-1, 29.12.2017 kirjaga nr 15-2/3529-1 ja 28.12.2017 kirjaga nr 15-2/3476-1.

9. Riigihalduse minister kehtestas 13.02.2018 käskkirjaga nr 1.1-4/41 „Harju maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“ kehtestamine“ Harju MP.

10. Riigihalduse minister kehtestas 13.02.2018 käskkirjaga nr 1.1-4/40 „Pärnu maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“ kehtestamine“ Pärnu MP.

11. Riigihalduse minister kehtestas 14.02.2018 käskkirjaga nr 1.1-4/43 „Rapla maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“ kehtestamine“ Rapla MP.

12. MTÜ ARB ja MTÜ ELKS esitasid 14.03.2018 Tallinna Halduskohtule **kaebuse** (täiendatud 16.07.2018) riigihalduse ministri 13.02.2018 käskkirjade nr 1.1-4/40 ja nr 1.1-4/41 ja 14.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/43 tühisuse tuvastamiseks või tühistamiseks.

Kaebajad on keskkonnakaitset edendavad valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid Århusi konventsiooni (edaspidi konventsioon) art 2 lg 5 ja keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 31 mõttes. Kaebeõigus tuleneb konventsiooni art 9 lg-st 2 ja KeÜS § 30 lg-st 2 ning kuni 30.06.2015 kehtinud planeerimisseaduse (PlanS) § 26 lg-st 1 populaarkaebuse esitamiseks. Alternatiivselt on planeeringud vaidlustatavad kehtiva PlanS alusel kui riigi eriplaneeringud (ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse (EhSRS) § 13 lg 2 ls 1 ja kehtiva PlanS § 54). Kehtiva PlanS §-des 54, 94, 123 ja 141 on tagatud populaarkaebuse esitamise õigus seetõttu, et neis nimetatud planeeringud on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise aluseks.

MP-de avalik väljapanek kestis ebamõistlikult lühikest aega ja toimus puhkuste perioodil, mistõttu ei olnud MTÜ-le ARB tagatud sisulist võimalust dokumentidega tutvuda ja ärakuulamisõigus oli tagatud üksnes formaalselt. Võrreldes Keskkonnaameti poolse kooskõlastamise ajaga (4 kuud) oli kaebajale seisukohtade andmiseks määratud 1 kuu liiga lühike. Eirati MTÜ ARB palveid avaliku ärakuulamise kuupäevade muutmiseks, tagamaks kaebajate spetsialisti Mati Kose osalemist Pärnu MP ärakuulamisel ja sellega ka ekspertarvamuse esitamist. Pärnu MP menetluses võimaldati ärakuulamine vaid formaalselt. MTÜ-le ARB ei ole tagatud juurdepääsu olulisele osale tema poolt küsitud informatsioonile, sh andmetöötlust võimaldavas formaadis failidele, uuringu algandmetele, palutud trasside kurvide raadiuste andmetele ja arvamusküsitluse aruandele. Sellega on rikutud avaliku teabe seaduse (AvTS) § 4 lõikeid 1 ja 2, § 9 lg-t 1 ja § 18 lg-t 1, KeÜS § 24 lg-t 1 ja § 28 lg-t 5 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 37 lg-t 1. Piiratud on kaebaja õigust keskkonnamõjuga planeerimisasjades kaasa rääkida (KeÜS § 28 lg 4). Järgitud ei ole hea halduse põhimõtet. Avaliku väljapaneku ebapiisava kestuse tõttu on rikutud avalikkuse kaasamise nõudeid. Avalikkus tuli kaasata võimalikult varajases etapis enne lõplike lahenduste väljavalmimist (KeÜS § 28 lg 3, konventsiooni art 6 lg 4). Dokumentide väljastamisest keeldumine on takistanud MTÜ-l ARB hinnangu andmist kaalutlusõiguse kohaldamisele trassivaliku tegemisel ning pärssinud kaalutud ettepanekute tegemist. Rahastamistaotlusest ja -lepingust nähtuvate andmetega tutvumata pole võimalik tuvastada, kas trassivalikul on kulutuste ja tegevuse ajalise teostatavuse osas võetud aluseks korrektsed eeldused, samuti hinnata, kas olemasoleva trassikoridori kõrvalejätmise aluseks olnud rahalised kaalutlused on põhjendatud. Rahastamistaotlusest nähtub trassi paiknemise valiku tegemine Vabariigi Valitsuse kabinetistiingil. Planeeringutes ei ole arvestatud haldusreformi tulemusel toimunud muudatusi omavalitsustes ning see asjaolu takistab planeeringutest arusaamist. Kõik kolm MP-d tulnuks avalikustada üheaegselt, kuna tegemist on ühe tervikliku üleriigilise raudteega. Erineval ajal avalikustamine raskendas planeeringust arusaamist. A. Jairi 15.05.2014

koostatud uuringut varjati ning selles välja toodud keskkonnamõjusid ei saanud seetõttu avalikul väljapanekul käsitleda.

Vaidlustatud planeeringud on kehtestanud selleks pädevust mitteomav isik. MP-de menetlemise kestel muudeti menetlusnorme viisil, mis võimaldas anda MP-de menetlemise, kehtestamise ja nende üle järelevalve tegemise riigihalduse ministri pädevusse, mis toob kaasa riigivõimu piiramatu omavoli. Sellise olukorra vältimiseks tulnuks vaidlustatud MP-de kehtestamisel kohaldada EhSRS § 11¹ lg-t 2, mitte EhSRS § 11¹ lg-t 1 või alternatiivselt pidanuks järelevalvet teostama Siseministeerium. Kui EhSRS § 11¹ lg-te 1 ja 2 tõlgendamine kaebaja pakutud viisil ei ole võimalik, tuleb need jätta kohaldamata vastuolu tõttu Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-dega 13 ja 14. On mõeldamatu, et nii kaalukaid otsuseid teeb sisuliselt üks isik, kelle tegevuse otstarbekuse üle kontroll puudub. Nõuetekohase järelevalvemenetluse läbi viimata jätmine (sh otstarbekuse üle) on oluline menetluslik rikkumine. Vaidlustatud planeeringute järelevalve oli ka sisuliselt ebapiisav. Hindamata on jäetud planeeringu vastavus riigi huvidele ning arvestades riigile planeeringutest tulenevaid rahvusvahelisi ja finantskohustusi, oleks täiendavalt tulnud analüüsida planeeringute vastavust Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 11.12.2013 määrusele nr 1315/2013, mille kohaselt peaks mh Tallinn–Pärnu–Riia suunal spetsiaalselt ehitatav kiirliin võimaldama sõita kiirusega 250 km/h või enam, kuid MP-des on kavandatava raudtee piirkiiruseks 240 km/h. Kaebajatele teadaolevalt pole taotletud ka määruse nr 1315/2013 art 39 lg 3 kohast erandit.

MP-d on sisuliselt õigusvastased ka aluseks võetud ebakorreksete ja kaalutlemata lähteandmete tõttu. Vabariigi Valitsus pani juba enne MP-de algatamist ja enne üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ kehtestamist valitsuskabineti 22.09.2011 memoga paika RB põhitingimused ning võttis aluseks oluliste puudustega AECOM-i raporti. Raport võeti aluseks ka 26.08.2013 dokumendi „Rail Balticu 1435 mm trassi Harju, Rapla ja Pärnu maakonnaplaneeringute lähteseisukohad“ kehtestamisel. Vaidlustatud planeeringud ei ole seetõttu kooskõlas üleriigilise planeeringuga „Eesti 2030+“. Lähteseisukohtades (lähteülesandes) on otsustatud avalikkust kaasamata ja valikuid põhjendamata planeeringu olulised asjaolud, neis puuduvad kaalutlused seatud tehniliste nõuete (rööpapaari laius 1435 mm, elektriseeritud raudtee, raudteemaa koos kaitsevööndiga 66 m, millest 35 m eraldatud taraga, sõidukiirus üldjuhul 240 km/h) põhjendamiseks. See asjaolu kinnitab, et need küsimused otsustati ära juba 2011. a valitsuskabineti istungil. RB tulnuks planeerida üleriigilise planeeringuga, aga MP täpsusastmes ning seejärel algatada detailsemad MP-d. Praegusel juhul algatati MP-d enne Eesti 2030+ kehtestamist. Ka AECOM-i raportist ei nähtu alternatiivide kaalumist, mh muul kütuse baasil liikuvate rongide ja kiirusepiirangutega seoses. Need vead on kandunud edasistesse menetlusetappidesse. EL-i asjakohastest õigusaktidest ei tulene, et piirkiirus peab olema igas lõigus 240 km/h.

Planeeringutes on trassikoridori asukohavalikul jäetud välja kaks mõistlikku alternatiivi, puudub hinnang trassi rajamise võimalikkuse kohta olemasolevale trassile ning analüüsitud pole võimalust RB raudtee ja olemasolevate trassikoridoride ühendamiseks, igakülgsest on hindamata RB trassi olemasoleva trassi kõrvale rajamise võimalus. Olemasoleva trassikoridori asukoha välistamisel on lähtutud vaid trassi ehitusmaksumusest, jättes arvestamata mõju inim- ja looduskeskkonnale. Analüüs on tehtud vaid Rõa-Pärnu lõigu osas, kuid see on diskretsioonivigadega. MP-d ei vasta joonehitise asukoha valiku kaalumise nõuetele. Trassivaliku analüüsis on hinnatud trassikoridore, mida ei ole korraldustes käsitletud, mistõttu põhineb analüüs ebaõigetel trassialternatiividel. Analüüsis on liiga kitsalt kajastatud raudteekoridori ja teede eritasandiliseks muutmist ja rohkearvuliste rajatiste ehitamist, puudub trassikoridori asukoha kasutamise sotsiaalmajanduslik tulu ja kulu käsitus. Puudub olemuslikult MP-de osaks olev maakonna arenguvajadusi käsitlev osa.

KSH aruanne on oluliste puudustega ning vaidlustatud otsused tuleb juba seetõttu tühistada. KSH aruandes on ebapiisavalt käsitletud alternatiivseid trassilahendusi. Vaid ühe alternatiivi valik juba mõjude hindamise varases etapis on vastuolus keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 36 lg 2 p-ga 1. Alternatiivsete lahenduste ebapiisav hindamine on oluline puudus, mille tõttu pole võimalik saavutada KSH läbiviimise eesmärki ning tagada säästvat arengut (säästva arengu seaduse (SäAS) § 3).

KSH aruande koostamiseks ei kogutud piisavalt teavet. Puudub asukohapõhine ülevaade elustikust, aruande leevendusmeetmed on ebaselged ja -tõhusad. Eluslooduse osas läbiviidud uuringud olid ebapiisavad, viidi läbi vaid üks uuring, mis tugines enamasti olemasoleval teabel. Trass on täies ulatuses kaitsealuste liikide elupaikade osas inventeerimata. Kasutamata on jäetud teadaolevad asjakohased andmed, sh liikide elupaikade kohta. Käsitletud pole CO₂ koguseid ja heidet seoses liigniiskete alade hüdroloogilise režiimi muutmisega, infrastruktuuri rajamise ja hooldamisega, samuti seoses teede läbilõikamisega ja seetõttu pikenevate maanteetranspordi teekondadega. Käsitletud pole elektri- ja ühendusliinide mõju linnustikule. Aruande lõppjärelused lähtuvad strateegiliste valikute osas mitmetest ebatõestest eeldustest (vaid fossiilsete kütuste kasutamine, kaubavedude konkurentsivõime tagatus). Kahekordsete turvaedade märgistamise efektiivsust, rakendamise ulatust, kulukust ja teostatavust metsalinnustiku hukkumise leevendamiseks ei ole välja selgitatud. Lindude suremuse leevendamiseks esile toodud elektriliinide märgistamise tehnikad on välja toomata, kirjeldatud pole hooldamisvajadust ning ei nähtu, et arvestatud oleks pimedas lendavate liikidega. Tööde ajastamine väljaspool lindude pesitsusaega pole aastaringselt elutsevate ja kõrge häirimistundlikkusega paigalindude jaoks sobiv ja piisav meede. Talvine ehitustööde teostamine häirib pruunkaru tema talvitumis- ja poegimispaikades. Keskkonnakorralduskava koostamine on ebatõhus leevendusmeede, sest selle koostamine toimub väljaspool KSH ja vaidlusaluste planeeringute koostamise protsesse.

Mõjude hindamisel ja planeeringute kehtestamisel on rikutud Natura 2000 võrgustiku alade kaitse nõudeid (KeHJS § 45 lg 2). Kasutatud on vaid keskkonnaregistris ja kaitsekorralduskavades toodud andmeid, kuid välitöödega ei ole Natura aladel asuvate väärtuste tegelikku olemit, paiknemist ja arvukust täpsustatud. Osade mõjutatavate Natura alade elupaiku pole kunagi korralikult inventeeritud ja registris kajastuvad vaid juhuslikult registreeritud elupaigad või kameraalselt elupaikadeks hinnatud alad (nt Taarikõnnu, Tolkuse, Laiksaare). Arvestatud ei ole nende liikidega, kes ei ole kaitse-eesmärgina nimetatud Natura 2000 alade nimekirjas. Vastuolus KeHJS § 40 lg 4 p-ga 6 ja EL direktiivi 92/43/EMÜ (loodusdirektiiv) art 6 lg-ga 3 ei ole arvestatud kumulatiivset mõju teiste projektide/kavadega. Puudub hinnang raudtee ja teiste inimtegevuste mõjude (sh nt kõrgepinge õhuliini rajamine, Via Baltica ümberehitamine, kasvava intensiivsusega metsamajandus, soode kasutamine turbakaevandamiseks, tuuleenergeetika, jahindus) kumuleerumisele. Kuna mõjud pole piisavalt välja selgitatud, on ebapiisavad ka leevendusmeetmed. Trassikoridor läbib paljudes lõikudes Natura alade servasid või kulgeb nende vahelt, eelistatud trassivalik lahutab üksteisest mitmeid metsa- ja sookooslustega seotud Natura elupaiku ja liikide esinemisalasid. Projekt võib avaldada negatiivset mõju ka Natura ala läbimata, sest linnud ja loomad kasutavad toitumiseks ja liikumiseks Natura alaga piirnevaid alasid. Põhja-Liivimaa linnuala loodenuрга piirkonnas pole raudteekoridorile kavandatud ainsatki alternatiivi, mis vähendaks kaitsealuse linnustiku elupaikade isoleerimist kaitseala ja majandusmetsa maastike vahel ning viiks trassi linnuala lähipiirkonnast eemale. Aedade ja elektriliinide tähistamine ei ole senise kogemuse põhjal piisavalt tõhusaks meetmeks. KSH töörühma sees on eksperdid olnud erinevatel seisukohtadel, mis viitab, et esinevad teaduslikult põhjendatud kahtlused mõju lubatavuse osas. Täielikult jäeti hindamata mõju linnustikule Luitemaa linnualal. Luitemaa kaitse-eesmärkideks oleva Kõveri piirkonna metsise elupaik ja must-toonekure toitumisala on

trassist mõjutatud. Müra leevendavaid meetmeid on peetud oluliseks vaid kalade kudemisperioodil ning lindude pesitsusajal, kuid müratõkkeid Natura hindamine ette ei näe.

Euroopa Kohtu praktika kohaselt saab hüvitusmeetmete rakendamist kaaluda vaid loodusdirektiivi art 6 lg 4 kohaldamisel, st kavandatud tegevuse erandkorras lubamisel olukorras, kus puuduvad alternatiivsed lahendused ning esinevad ülekaalukad avalikud huvid. Kuivõrd Natura hindamisest nähtuvalt ei piisa üksi leevendusmeetmetest, oli MP-de kehtestamine loodusdirektiivi art 6 lg 4 sätestatud erandite kohaldamiseks erimenetluseta (KeHJS § 45 lg-d 3–5) õigusvastane. Erandite kohaldamise eelduseks olevaid alternatiive ei ole kaalutud.

MP-d on vastuolus PS §-ga 5 ja SäAS-ga ning säästva arengu riikliku strateegiaga. Kohaste võrdlusuuringute puudumisel pole võimalik öelda, kas valitud trass on Eesti arengu jaoks maksimaalselt kasu toov ja väikseimate keskkonnamõjudega.

13. Riigihalduse minister palus jätta kaebuse rahuldamata. MP-de koostaja, kehtestaja ja järelevalve teostaja ei olnud vaid riigihalduse minister. MP-d kiideti kuni 31.12.2017 kehtinud PlanS § 70 alusel heaks Rahandusministeeriumi 28.12.2017 kirjadega. Menetlused viisid läbi maavalitsused, järelevalvet teostasid Rahandusministeeriumi ametnikud. Kaebaja pole esile toonud ühtegi sisulist küsimust, mis oleks jäänud hindamata või kaalumata seetõttu, et planeeringute menetluse üle teostas järelevalvet Rahandusministeerium, kelle valitsemisalasse kuulusid ka maavalitsused. Samuti ei ole välja toodud, milles seisnes väidetud huvide konflikt ja kuidas see tõi kaasa ebaõigete otsuste tegemise.

Isikud on olnud menetlusse kaasatud rohkem ja ulatuslikumalt, kui seadused ette näevad. MP-de ja KSH aruande avalike väljapanekute kestused on kooskõlas PlanS § 19 p-ga 3. Avalikule väljapanekule pandud materjalid olid kaebajatele kättesaadavad varem. Planeeringute menetlused on olnud põhjalikud ja kestnud pikka aega. Vastavalt laekunud arvamustele ja seisukohtadele võeti võrdlusesse ka uusi trassialternatiive, mida polnud lähteseisukohtade ja KSH programmiga avalikkusele tutvustatud. Uute trassialternatiivide osas viidi läbi uued avalikud arutelud. Tõele ei vasta MTÜ ARB väide, justkui oleks Pärnu MP kiidetud heaks enne, kui kaebajale vastati. Kaebajale vastati 29.12.2017 kirjaga ning samal kuupäeval kiideti MP heaks. Vastati ka hilisematele seisukohtadele. MTÜ-le ARB väljastamata jäetud teabe osas on nõuetekohaselt vastatud ja materjalide väljastamisest keeldumist põhjendatud. Selle teabe avalikustamise küsimus ei saa mõjutada planeeringute õiguspärasust.

Kõiki olulisi asjaolusid ja alternatiive on hinnatud nõuetekohaselt ning raudteetingimuste kujunemine on avalikest dokumentidest jälgitav. Teatavad olulised tingimused, mida arvestati lähtetingimuste määramisel, nagu rööpmelaius (ühtlustamine), kiirus ja elektriseeritus, tulenevad Euroopa Liidu ja üleriigilisel tasandil kindlaksmääratud dokumentidest (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 11.12.2013 määrus (TEN-T määrus), Euroopa Komisjoni 18.11.2014 määrus nr 1299/2014, Riigikogus 19.06.2017 ratifitseeritud Balti riikide valitsuste vaheline kokkulepe).

Enne TEN-T määruse vastuvõtmist kehtestatud üleriigilise planeeringuga 2030+ valiti raudteetrassi koridori suunaks Tallinn-Pärnu. Kaebajad ei ole välja toonud ühtegi aspekti, mis osas oleks MP-d üleriigilise planeeringuga vastuolus. AECOM-i uuringuga arvestati nii üleriigilises planeeringus kui TEN-T määruse tegemisel. Uuringuga määrati kindlaks neli peamist trassivalikut ning vaadeldi neid nii keskkonna, müra, maastiku, bioloogilise mitmekesisuse, kultuuriväärtuste, loodusväärtuse kui veekeskkonnaga seoses. Samuti uuriti põhjalikult olemasoleva trassi kasutamise võimalikkust võrdluses täiesti uue trassi rajamisega ning eelistati kokkuvõtlikult uue trassi rajamist läbi Pärnu kõiki mõjuvaldkondi silmas

pidades. Sellega seoses kujundas Vabariigi Valitsus oma seisukoha 22.09.2011 valitsuskabineti otsusega ja andis suunised RB arendamiseks, toetades arendustöö keskendumist Eesti piires Tallinn-Pärnu-Riia otsetrassile.

MP-de raames on koostatud eraldi hinnang „Olemasoleva raudtee koridori kasutamise võimalikkuse analüüs“. Väide, et analüüs käsitles vaid võimalust rajada uus raudtee olemasoleva kõrvale, aga mitte asemele, on ebaõige. Analüüsis hinnati trassi kasutamise mõju inim- ja looduskeskkonnale ja selle maksumust. Lisaks on Harjumaal, Pärnu linna lõunaosas ja Tori vallas osaliselt olemasoleva trassi koridori ka kasutatud. Pärnu MP-s on arvestatud ka olemasolevate trassikoridoride RB trassiga ühendamise võimalustega. Eksitavad on kaebajate väited, et analüüsis pole hinnatud samu trassialternatiive kui MP-s. Hinnata tuleb ja saab vaid võrreldavaid, teostatavaid ja ühetaolisi alternatiive. Kaebajad pole esile toonud ühtegi põhjendust ega tõendit, mis annaks aluse järeldada, et analüüs sisaldaks selliseid vigu, mis tooks kaasa sellele tuginenud kaalutusotsuste ebaõigsuse.

KSH aruandes on välja toodud, kui palju alternatiive tegelikult kaaluti ja kui palju erinevatel põhjustel välistati ning millised jäid võrdlusesse. Samuti nähtuvad erinevates maakondades kaalutud trassialternatiivid ja võrdlusesse võetud alternatiivide paljusus MP-dest. Ebaõige on kaebajate väide, et üks alternatiiv valiti välja juba varajases etapis. KSH-s mindi KSH täpsusastme nõudest ka kaugemale ning koostati nii KSH täpsusastmele vastav trassialternatiivide üldisem hindamine kui ka keskkonnamõju hindamine (KMH) täpsusastmes hindamine. Asjaolu, et lõpliku alternatiivi suhtes tehti detailsem hindamine, ei sea planeeringuotsust kahtluse alla, vaid näitab täiendavalt planeerimisotsuse õiguspärasust.

KSH-s hinnati mõjusid lähtuvalt 26 võrdluskrateriumist, võeti arvesse nii inim- kui looduskeskkonnategureid; MP-de menetluses hinnati tehnilist teostatavust, ehitusmaksumust ja sotsiaalmajanduslikke tulusid-kulusid. KSH aruande koostamisel kasutatud materjalid olid piisavad. Loodusväärtuste uuring oli kompleksuuring, mis sisaldas ühes dokumendis eri loomarühmade kohta paljude uuringute ja analüüside tulemit. Lisaks hinnati vajadust väliuuringute tegemiseks ning vajaduse olemasolul need tehti. Rääma raba kaardistamise andmed kajastuvad Eesti Looduse Infosüsteemis (EELIS). Arvestatud on suurkiskjate talvitumis- ja sigimispaidu ja eluslooduse uuringut. Töö käigus intervjueriti töörühma juhti Peep Männilit ning tema esile toodud asjaolusid võeti arvesse. KSH-s ei saanud arvestada Mati Kose viidatud nahkhiirte poegimiskolooniate ja toitumisaladega, sest nende kohta pole esitatud ühtegi uuringut ega muud allikat ning neid ei ole ekspert EELIS-sse kandnud. Mõjusid nahkhiirtele on KSH raames hinnatud ja MP-des arvestatud. Kaebajad pole esitanud konkreetset väidet selle kohta, mida ei oleks KSH-s arvestatud ja hinnatud ning mis võiks tingida vea planeerimismenetluses.

Kaebajate viidatud täpsusastmes CO₂ heite arvutused ei ole KSH tavapraktikaks. Liigniiskete alade hüdroloogilise režiimi muutmisest tulenev CO₂ heite osas ei olnud KSH koostamise staadiumis teada, kas liigniisketest aladest läbiminemisel on kuivendamine vajalik. Need küsimused lahendab edasine projekteerimine. KSH-s on käsitletud metsade raadamise tõttu tekkivat heidet. Teekondade pikenemise heidet ja ajakulu ei peetud oluliseks negatiivseks mõjuks seoses olulisematel liikumisteedel läbipääsude rajamisega ja maade võõrandamise protsessiga. Keskpinge elektriliini ja ühendusliinide mõju on võimalik täpsemalt hinnata ja töötada vajalikud leevendusmeetmed välja edasise projekteerimise käigus. KSH aruandes on elektriliinide mõju käsitletud. Täiendavalt on lindude kokkupõrkeohtu elektriliinidega analüüsitud Pärnu Maavalitsuse 17.01.2017 kirjas nr 12-3/16/2848-2 ning Pärnu MP-s on elektrilahendust eraldi analüüsitud, sh mõju linnustikule. KSH strateegilise võrdluse osas tehtud arvutused ja antud hinnangud põhinevad sel hetkel kättesaadavatel andmetel, mitte ebamäärastel tulevikuprognosidel (fossiilsete kütuste tulevik). Lisaks toimub paralleelselt

fossiilsete kütuste osakaalu vähenemisele taastuvatest allikatest toodetava elektrienergia osakaalu suurenemine. Praeguste andmete põhjal pole alust arvata, et hinnangud oleks tehtud valel eeldustel või oleks ebaõiged.

KSH aruandes ettenähtud leevendusmeetmed on piisavad. Nähakse ette keskkonnakorralduskava koostamine, mis ei ole iseenesest leevendusmeede, vaid leevendusmeetmed on osa sellest kavast. Projekteerimise käigus ja loamenetluses vaadatakse leevendusmeetmed veel kord üle, hinnatakse vajadusel mõjusid uuesti ning kohaldatakse täiendavaid leevendusmeetmeid. KSH-s ei pea leevendusmeetmed olema kajastatud kaebajate nõutud täpsusega.

Planeeringute kehtestamisel ei ole rikutud Natura 2000 võrgustiku alade kaitse nõudeid. Hindamine on olnud põhjalik ja piisav. Väidetavat lähteandmete puudulikkust on selgitatud Pärnu Maavalitsuse 16.01.2017 kirjas Eesti Ornitoloogiaühingule, samuti 17.01.2017 kirjas kaebajale. Juba trassivaliku etapis välistati trassi planeerimisel Natura alad jm üldjuhul ehitamiseks mittesobivad alad. Viidi läbi Natura hindamine, kus tugineti kaasaegsetes andmebaasides ja kaitsekorralduskavades sisalduvale teabele. Kõiki Natura alade kaitsekorralduskavasid on viimaste aastate jooksul uuendatud. Väliuuringuid tehti trassi neil lõikudel, mis läbivad võtmeelupaiku. Inventuure teostati nt Taarikõnnu (2012) ja Luitemaa (2015) Natura 2000 aladel. Laiksaare ja Tolkuse Natura 2000 alasid inventeeriti metsakaitsealade võrgustiku moodustamise projekti raames 2000. aastate alguses. Seetõttu on ebaõiged kaebajate väited nende alade inventeerimata jätmise kohta, samuti registris juhuslike väärtuste registreerimise kohta. Taarikõnnu loodusala osas on KSH aruande järgi vajalik Natura hindamise läbiviimine täpsemate tehniliste tingimuste selgumisel, hinnang on antud uute inventuuriandmete alusel. Samuti on nähtud ette leevendusmeetmed elupaiga 91D0 säilimiseks. Kaebajad ei ole välja toonud spetsiifilisi asjaolusid, mida KSH raames poleks hinnatud. Etteheited alusandmete puudulikkusest on tõendamata. Tõendamata on väited, justkui oleks mõni loodusväärtus või liik kindlaks tegemata. Puudub alus kahelda, et olemasolev ja Eesti Ornitoloogiaühingult menetluses saadud informatsioon on piisav.

Natura hindamisel arvestati kõiki asjakohaseid potentsiaalseid mõjusid. Kaebajate esile toodud Pärnu loodusala on erandlik koht, kus raudtee läbib Natura ala nurka, kuid tehniline lahendus on töötatud välja selliselt, et kavandatavad struktuurid ei kahjustaks raudteele lähimat elupaika ja kogu ala kaitse-eesmärgid oleks tagatud. Analüüsitud on kõiki trassialternatiivide mõjusfääri jäävaid alasid (st mitte üksnes Natura alad) ja tekkida võivaid mõjusid. Trassikoridori Natura aladele kavandamise vältimisega välistati peamised ja otsesed Natura võrgustikule avalduvad mõjud, seda ka Põhja-Liivimaa linnuala puhul, mida raudtee ei läbi. Ekspertid on pidanud vajalikuks häiringuid vähendavate meetmetena piirata ajaliselt mürarikaste ehitustööde tegemist, kokkupõrkeriski vähendamiseks trassiobjektide tähistamist ja paremini nähtavate tarade rakendamist. Linnustiku puhul ei ole raudteetrassil isoleeriv ja elupaiku killustav mõju peamise tähtsusega asjaolu. Eelistatud trass kulgeb väljastpoolt linnuala territooriumi.

Elektriliinide ja raudteetaristu märgistamise osas pole kõiki tehnilisi lahendusi loendatud. Ka KSH aruandes toodud tehnilise lahenduse soovitusel on näitlikud ja ei ole rangelt siduvad. Sobivad ka funktsioonilt samasugused, kuid tehniliselt teistsugused lahendused. Müra teemat on lindude osas käsitletud KSH aruandes, kus on viidatud ka võimalusele kasutada müraseinu. Linnukaitselistel kaalutlustel ei ole hetkel ühtegi müraseina ette nähtud, kuid projekti täpsustumisel on sellise vajaduse ilmnemisel võimalik asjakohaseid meetmeid rakendada. Loamenetlustes tuleb kaaluda täiendava keskkonnamõju hindamise (sh Natura hindamise) vajalikkust. KSH oli ekspertide seisukohti arvestades piisav MP-de kehtestamiseks. Ekspertide eriarvamused ei saa põhjustada otsuste õigusvastasust.

Puutuvalt Taarikõnnu-Kaisma linnualal elutsevate metsistega nähtub Natura hinnangus välja toodud meetmete sisulisest hindamisest, et tegemist ei ole hüvitusmeetmetega, mistõttu ei kohaldu loodusdirektiivi art 6 lg 4 ja KeHJS § 45 lg-d 3 ja 4. Raudtee rajamise ja kasutamise mõju minimeerimiseks rakendatakse leevendavaid meetmeid mängu- ja pesitsusperioodil, mistõttu raudtee rajamine ei põhjusta metsise elupaigale leevendusmeetmetega mitteleevendavat mõju ning ehitustöid on võimalik ajastada. Kaebajate viidatud vajadus metsise, kahepaiksete ja roomajate elupaikade taastamiseks ning Viluvere väike-konnakotka elupaiga kompensatsioonimeetmed pole asjakohased, sest tegemist ei ole Natura 2000 aladega ning nende loodusväärtuste hindamisele ei kohaldu Natura hindamise reeglid.

14. Keskkonnaministeerium leidis, et KSH aruande heakskiitmise otsus on õiguspärane ja kaalutusvigadeta. Keskkonnaministeerium töötas MP materjalid läbi ajavahemikus 23.12.2016–27.01.2017 ehk 35 päevaga (sh riiklikud pühad), mitte 4 kuuga, nagu väidab kaebaja. Täiendavate materjalide küsimist ei saa lugeda materjalidega tutvumise aja hulka.

KSH aruandes on arvestatud müraleevendavate meetmete rakendamisega nii, et elamualadel oleks tagatud raudteemüra tasemel müra sihtväärtus. Iga raudteelõigu projekteerimisel hinnatakse ja kavandatakse täpsed meetmed, sh müraseinte omadused ning arvestatakse koosmõju teiste müraallikatega.

KSH aruandes on trassivariante võrreldud trassilõikude kaupa erinevate võrdluskriteeriumide lõikes ning selgitatud välja eelistatud trassialternatiiv. Hinnati nii algselt teadaolevaid trassialternatiive kui ka hiljem lisandunud trassivariante. Eelistatud trassivariandile on teostatud keskkonnamõju detailne analüüs (eelprojekti täpsusastmes) koos vajalike keskkonnamõju leevendavate meetmete väljatöötamisega. Menetlusökoonoomia eesmärkidest lähtuvalt on asjakohasel juhul võimalik keskkonnamõju hindamise etapis arvestada varasemate asjakohaste hindamiste tulemustega.

CO₂ heite arvutused infrastruktuuri rajamise ja hooldamise täpsusastmes ei ole KSH puhul tavapraktikaks. KSH-s on lähtutud üldisematest hinnangutest ning arengukavadest. Metsade raadamise tõttu tekkivat CO₂ heidet on KSH-s käsitletud. Teekondade pikenemise CO₂ heidet ja ajakulu ei peetud oluliseks negatiivseks mõjuks seoses läbipääsude rajamisega kõigil olulisematel liikumisteedel ning arvestades võimalikke maade võõrandamise protsesse.

Elektriliinide mõju linnustikule ning asjakohaseid leevendusmeetmeid on KSH aruandes, samuti Pärnu MP lisas käsitletud. Keskpingeliinid avaldavad linnustikule samasugust mõju kui muud elektriliinid, mistõttu on leevendusmeetmed samad. KSH aruandes on tehtud ettepanek täpsustada leevendusmeetmeid koostatavas keskkonnakorralduskavas. KSH aruande kohaselt koostatakse täiendavalt tarakatkestuse uuring, mis kaardistab ja analüüsib alternatiivseid tehnilisi võimalusi ökoduktidel põhinevatele lahendustele ja metsiseuuring.

KSH läbiviimisel tehti välitöid, sh inventuure Pärnu Natura 2000 looduslal, mida raudtee kõige rohkem mõjutada võiks, samuti inventeeris ala Keskkonnaamet, kes on viimastel aastatel inventuure teinud ka Taarikõnnu (2012) ja Luitemaa (2015) Natura 2000 aladel. Laiksaare ja Tolkuse alad on inventeeritud Eesti metsakaitsealade võrgustiku moodustamise projektis. Natura 2000 linnualade andmed on saadud Eesti Ornitoloogiaühingult ning arvestades andmete uuendamiseks koostatud seirekava aastateks 2013–2024, saab eeldada, et nende poolt esitatud alal esinevate lindude loetelu on ammendav. KSH-s on hinnatud mõjusid ka neile Natura 2000 aladele, mida trass ei läbi. KSH aruanne sisaldab leevendava meetmena müratõkkevalli ja/või seina rajamise võimalust häiringutundlike liikide elupaikadele kriitilises läheduses. Täpsemad leevendusmeetmed töötatakse välja projekteerimise käigus.

Vastuolu KeHJS § 45 lg 1 p-ga 1 ja Euroopa Kohtu praktikaga ei ole. Mõjud on MP kehtestamiseks piisavalt hinnatud. Heakskiidetud KSH aruandes on kõikide Natura alade puhul hindamise järeldest välja toodud, et lisaks tuleb hilisemates loamenetlusprotsessides kaaluda täiendava keskkonnamõju hindamise (sh Natura hindamise) vajalikkust. Eelhinnangud tuleb kooskõlastada kaitseala valitsejaga.

Kaebuses on aetud segamini KSH ja KMH ning viidatud Euroopa Kohtu seisukohale loamenetluses läbiviidava KMH-ga seoses. KSH aruande Natura hindamises on jõutud järeldusele, et kavandataval tegevusel puudub ebasoodne mõju kõigile käsitletud Natura aladele ja nende kaitse-eesmärkidele juhul, kui rakendatakse iga ala puhul välja toodud leevendavaid meetmeid. Leevendusmeetmete tõhusust on KSH aruandes hinnatud ning edasistes loamenetlustes tuleb loa väljastamisel kaaluda täiendava KMH (sh Natura hindamise) vajalikkust. Raudtee ehitus- ja kasutusloa andmise üle otsustamisel ning tingimuste seadmisel peab arvestama asjakohaste leevendusmeetmetega.

KSH aruande Natura hindamise osas on tõesti Taarikõnnu-Kaisma linnualal leevendusmeetme nime all välja pakutud hüvitusmeede, mida ei ole võimalik rakendada alternatiive hindamata ning Natura erandi protsessi läbimata. Metsise elupaigamudeli järgi ei asu kavandatava tee alal metsisele potentsiaalselt sobivaid elupaiku. Seega reaalselt elupaigakadu ei teki ning piisab leevendusmeetmete rakendamisest. Kaebuses toodud näited hüvitusmeetmete kohta ei ole seotud Natura 2000 aladega, mistõttu nendele Natura reeglid ei kehti. KSH aruanne toob välja ainult ühel Natura 2000 alal hüvitusmeetme rakendamise vajaduse. Selles osas ei ole aruanne täpne, kuna kompenseerida soovitakse elupaigakadu, mida aruande teise koha järgi tee rajamine ei tekita. Aruande kohaselt on mõjud leevendatavad, vajadusel tehakse uus Natura mõju hindamine KMH raames. Seetõttu ei ole vaja hüvitusmeetmeid reaalselt kehtestada ning selleks eelnevalt alternatiive kaaluda.

15. Keskkonnaamet selgitas, et kooskõlastas KSH aruande tingimuslikult. KSH aruannet täiendati vastavalt ameti märkustele ning esitatud tingimused kanti heakskiidetud KSH aruandele. MP-des on arvestatud kaitstavate loodusobjektidega ja Natura 2000 võrgustikku kuuluvate aladega, samuti läbiviidud KSH-ga. KSH käigus kogutud ja kasutatud teave nii kaitsealuste kui mittekaitsealuste liikide kohta oli piisav. KSH aruandega nähakse ette keskkonnakorralduskava koostamine, mis sisaldab nii seire, leevendavate meetmete ja nende tõhususe, järelhindamise kui ka meetmete täpsustamise infot kogu trassi ulatuses kõigi projekti elluviimise etappide jooksul. Keskkonnakorralduskava on pidevalt täienev. Vastavalt KSH aruandele koostatakse täiendavalt tarakatkestuse uuring, mis kaardistab ja analüüsib alternatiivseid tehnilisi võimalusi ökoduktidel põhinevatele lahendustele, ning metsiseuuring. Ökodukti asukoha planeerimisel on arvestatud kõikide oluliste asjaoludega, sh on uuringus „Loomastiku uuring“ kaardistatud suurkiskjate liikumise asukohad. MP-s on toodud ökoduktide potentsiaalsed asukohad, liikumispääsu täpne asukoht koos tehniliste lahendustega projekteeritakse hilisemas etapis.

16. Tallinna Halduskohus jättis **07.09.2018 otsusega** kaebuse rahuldamata ja kaebajate menetluskulud nende endi kanda ning rahuldamata vastustaja taotluse kaebajatelt menetluskulude väljamõistmiseks.

Kehtiv seadus ei näe ette MP vaidlustamist populaarkaebuse vormis (PlanS v.r § 26 lg 1, Riigikohtu lahend nr 3-16-1472). PS §-s 15 toodud igapäevase kohtusse pöördumise õigus ei ole sätestatud populaarkaebuse esitamise õigusena. Seadusandja ei ole andnud MP-le populaarkaebuse esitamise õigust ühelegi teisele kaebajatega võrreldavas olukorras olevale isikule, mistõttu ei ole kaebajaid koheldud ebavõrdselt. Kaebajad vastavad KeÜS-i valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni määratlusele. Nende kaebeõigus on KeÜS § 30 lg 2

kohaselt seotud nende keskkonnakaitseliste eesmärkide ja tegevusvaldkonnaga. Keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigus ei ole piiramatu populaarkaebuse esitamise õigus, mistõttu keskkonnaorganisatsiooni kaebuse aluseks olevad argumendid peavad olema seotud keskkonna kaitse eesmärkidega (Riigikohtu lahend nr 3-16-1472). Seega jäävad käsitlemata kaebajate väited, mis on esitatud PlanS v.r § 26 lg 1 kohase populaarkaebuse põhistamiseks.

Suur osa kaebajate väidetest on seotud otstarbekuse küsimusega ehk kohtuliku kontrolli alt välja jäävate kaalutlustega. Kohus saab lahendada õiguslikku vaidlust, mitte teha haldusorgani eest otstarbekuse otsustusi. Ei ole vaidlust, et poliitiline otsustus tugineb mh AECOM-i 2011. a raportile ehk teostatavus-tasuvusanalüüsile (memorandum Vabariigi Valitsuse 22.09.2011 kabinetiistungile). Poliitilise otsustuse otstarbekust kohus ei kontrolli.

Kohus ei nõustu kaebajatega, et üleriigilised planeeringud („Eesti 2010“ ja „Eesti 2030+“) ei omanud MP-de kehtestamisel siduvust ega sisaldanud nende koostamiseks üldisi lähtetingimusi ja riigi huvi väljendavaid eesmärke. Tegemist on Eesti riigi kui terviku maakasutuse ruumilise arengu alusdokumendiga (strateegiline dokument). See sisaldab mh üleriigilise infrastruktuuri planeerimise eesmärke (PlanS v.r § 6 lg 2 p 4), mis on seotud transpordipoliitikast lähtuvate otstarbekuse otsustuste põhjal. SäAS § 12 alusel koostatud ja Riigikogu poolt heakskiidetud arengukavad aastateks 2006–2013 ja 2014–2020 on nendega kooskõlas.

Üleriigiline planeering „Eesti 2030+“ määrab ära kiirrongi trassi rajamise võimalikult otse kulgevana Tallinn–Pärnu–Riia suunal, mida mööda saaks sõita piirkiirusega 240 km/h. „Eesti 2030+“ sissejuhatuses on toodud, et see on aluseks MP-de ja üldplaneeringute koostamisel. MP-d algatati Vabariigi Valitsuse 12.04.2012 korraldusega nr 173 ning nende koostamisel tuli arvestada menetluses oleva üleriigilise planeeringuga („Eesti 2030+“) sõltumata sellest, et nende algatamisel ei olnud üleriigiline planeering veel kehtestatud. Vabariigi Valitsuse 30.08.2012 korraldusega nr 368 üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ kehtestamisel olid MP-de menetlused alles KSH etapi alguses. Ei saa olla mõistlikku vaidlust, et MP-d peavad kehtestamise (mitte tingimata algatamise) ajal vastama kõrgema astme planeeringule. Eestis on PlanS-ga määratud planeeringuline hierarhia, kus iga madalama astme planeering peab olema kooskõlas kõrgema astme planeeringuga ning ühtlasi on iga madalama astme planeering täpsusastmelt detailsem. Kaebajate arvamus, et kõrgema astme planeeringu (üleriigilise) võiks tervikuna teha madalama astme planeeringu täpsusastmes, ei lähe selle loogikaga kokku. Vabariigi Valitsus algatas põhjendatult MP-d spetsiaalselt RB trassi koridori planeerimiseks, mitte üldiste MP-dena, arvestades RB projekti detailsust. Üldised MP-d on praegu menetluses ning seal lahendatakse mh kohaliku rongiliikluse peatuste küsimus RB trassil. Üleriigiline planeering ei sätestanud kohustust piirkiiruse järgimiseks igas trassilõiguses. Sellest ei saa aga järeldada, et kaebajate poolt alternatiivina (Kobras AS töö nr 2018-050) pakutud valdavalt piirkiirusega 160 km/h (mis on ühtlasi projekteeritav kiirus) ja kohati ka aeglasemalt sõitev rong, mis ei sõidaks Tallinnast Pärnu ja Riia suunas võimalikult otse, vastaks üldplaneeringus Rail Balticule seatud eesmärkidele. Üleriigiline planeering on kehtiv haldusakt ja sellel on HMS §-s 61 sätestatud õiguslikud tagajärjed. Ka üleriigilise planeeringu menetluses tehti ja avalikustati KSH ning peeti avalikke arutelusid, mistõttu ei ole õige väita, et see oleks sündinud avalikkuse eest varjatult. MP-d pidid mahtuma üleriigilise planeeringuga seatud raamidesse (PlanS v.r § 6 lg 2 p 6). Üleriigilise planeeringu kehtestamise otsus ei ole kaebuse esemeks.

Kuna RB eesmärgiks on Eesti raudteevõrgu ühendamine üleeuroopalise raudteevõrguga, tuli lähtuda EL-i vastavatest määrustest (11.12.2013 TEN-T määrus (transpordivõrgu arendamise suunised) ja 18.11.2014 Euroopa Komisjoni määrus), mille kohaselt rajatavad uued kiirraudteed peaksid olema elektrifitseeritud ja 1435 mm rööpmelaiusega (TEN-T määrus art

12, 13, 39), milliseid tehnilisi tingimusi üleriigiline planeering ei määranud. EL-i käsitletud määrused ei saa ainuüksi siseriikliku kohtu pädevuse puudumise tõttu olla kaebuse esemeks.

Kaebajate esitatud Hannes Lutsu (transpordianalüütik, mitte KSH pädevusega isik) arvamus puudutab sisuliselt otstarbekuse kaalutlusi, mida kohus ümber hinnata ei saa.

Kaebajate esitatud Euroopa Kontrollikoja 2018. a aruande teemaks on EL-i pikaajalise kiirraudteetranspordi kava otstarbekus ning seal leitakse, et ülikiireid (mida RB ei ole) liine pole vaja ning vähestel liinidel sõidetakse tegelikult üle 200 km/h. See aruanne ei käsitle RB rajamist ning puudutab EL-i raha kulutamise otstarbekust ega tõenda seetõttu käesolevas vaidluses tähtsust omavaid asjaolusid.

Planeerimismenetluses kasutatud AECOM-i analüüs (tehtud enne planeeringu algatamist), pidi vastama küsimusele, millised võimalikud alternatiivid oleksid väärt edasist uurimist. Planeerimismenetluses tehti täpsem sotsiaalmajanduslik analüüs trassialternatiividele. Võrdluses võeti muuhulgas arvesse ka AECOM-i raportit (mida nimetatakse võrdlustulemuste p-s 1 strateegilise tasandi tasuvusanalüüsiks). 30.04.2017 valmis lisaks EY lõppraport (Rail Baltica Global Project Cost-Benefit Analysis). Eelnevast ei saa järeldada, et MP-des oleks lähtunud pelgalt AECOM-i uuringust ja selle väidetavalt ekslikud seisukohad oleksid toonud kaasa õigusvastaste MP-de kehtestamise. Kuigi planeeringu kehtestamise eeldus on mh selle realiseeritavus, ei pea MP olema realiseeritavuse hindamiseks koostatud ehitusprojekti täpsuses. Kohtule ei nähtu, et majandusliku tasuvuse või teostatavuse kaalumise kui üks kaalutlus paljudest oleks olnud ilmselgelt meelevaldne, millest tuleks järeldada kaalutlusõiguse ebaõiget teostamist. MP koostaja ei pidanud kaaluma mittevõrreldavate alternatiivide sotsiaalmajanduslikke näitajaid. AECOM-i raport oli indikaatoriks Vabariigi Valitsusele MP-de algatamisel.

Kohus ei nõustu kaebajate seisukohaga, et põhjalik analüüs tulnuks teha ka selgelt sobimatutele trassialternatiividele. Seadus, EL mõjude hindamise direktiiv ega Euroopa Kohtu praktika ei kohusta hindama ebamõistlikke alternatiive. Alternatiivide kaalumise kohustusega ei ole vastuolus esmalt perspektiivsete alternatiivide väljaselgitamine ja seejärel üksnes nende osas põhjalikuma analüüsi teostamine. Asja materjalidest nähtuvalt kaaluti ka olemasoleva raudteetrassi kasutamise võimalikkust, arvestades MP lähtetingimustega. MP lähtetingimustele mittevastavad alternatiivid jäeti kõrvale. Kaebus lähtub aga arusaamast, et MP-de menetluses oleks pidanud alternatiividena esitama kõik võimalikud, lähtumata üleriigilisest planeeringust ja EL-i aktidest tulenevatest üldistest või tehnilistest tingimustest ning eesmärkidest. Samuti ei oleks kaebajate arvates ka MP lähteülesanne pidanud neid arvestama ega seadma omakorda täiendavaid, trassivalikuid kitsendavaid baaskriteeriume või vähemalt pidanud MP lähtetingimuste koostamise läbi viima avalikkust kaasates. Kohus nende seisukohtadega ei nõustu. Üleriigiline planeering hõlmas KSH-d, mis avalikustati, samuti toimusid planeeringu arutelud. MP-de KSH (kolme MP ühine dokument), mis toimus paralleelselt planeeringute koostamisega, algas KSH programmi avalikustamisega. Seadus ei nõua MP lähtetingimuste koostamist sarnaselt planeeringulahendusega, s.o avaliku väljapaneku ja arutelude tulemusel.

KSH eesmärk oli MP elluviimisega kaasnevate keskkonnamõjude prognoosimine ja hindamine, trassi koridori alternatiivide võrdlemine, alternatiivi eeliste ja võimalike negatiivsete mõjude väljatoomine ja leevendavate meetmete kavandamine. KSH andis sisendi asukohavaliku baaskriteeriumide määramiseks. KSH eesmärk ei olnud otsustada erinevate alternatiivide vahel (KSH aruande p 5.1).

Tulenevalt RB projekti keerukusest ja vajadusest arvestada tehniliste üksikasjadega juba MP staadiumis, loodi spetsialistide töögrupp (erinevate valdkondade spetsialistid, sh insenerid),

kes andsid sisendi trassi koridori alternatiivide väljatöötamiseks ja asukoha valikuks ning raudtee ja raudteefrastruktuuriga seotud teedevõrgu planeerimiseks. Juhtkomitee, kuhu kuulusid ka maavanemad, tagas, et kolme maakonna planeeringud omavahel haakuksid. MP-des on raudteetrassi koridori asukoha määramisel võetud arvesse majanduslikud, sotsiaalsed, kultuurilised, looduslikud ning tehnilis-majanduslikud kaalutlused, mis kajastuvad planeeringulahendustes.

MTÜ-le ARB oli planeeringu materjal kättesaadav. Ka kohtumenetluses nõutud Euroopa Komisjonile esitatud rahastamisaotlus, riikidevaheline rahastamisleping ning ehitusprojektikohane ehitusmaksumuse kalkulatsioon ei ole planeeringu materjalid. Ka ornitoloog A. Jairi analüüs (2014) tehti avalikult kättesaadavaks, kui selle puudumisele avalike dokumentide hulgast tähelepanu juhiti ning selles toodud informatsioon kajastub KSH aruandes lisas. Projekti puudutav materjal oli üleval selleks loodud portaalis ning planeeringu materjal kättesaadav ka maavalitsuste kodulehtedel. Trassialternatiivid olid teada enne avalikku väljapanekut ning neid oli avalikel aruteludel tutvustatud. Avalikul väljapanekul selgus üksnes planeeringu vastuvõtja lõplik valik ja põhjendused. Piisav menetlusse kaasatus nähtub kaebuses välja toodud faktilistest asjaoludest (arutamised, kirjadele vastamised). Kohus ei nõustu seega äraakuulamisõiguse tagamata jätmise väitega, arvestades, et avalikule väljapanekule eelnes mitme aasta pikkune menetlus, milles kaebajad osalesid; nende kirjalikele pöördumistele vastati nii kirjalikult kui suuliselt ning MTÜ-le ARB korraldati ka eraldi ärakuulamine ning nad said osaleda avalikel aruteludel. Ärakuulamine toimus ka järelevalvemenetluses. Osalist vastuväidetega mittenõustumist ja ettepanekute arvestamata jätmist ei saa samastada ärakuulamata jätmisega.

Kohus ei nõustu väitega, nagu oleks planeeringumenetluse kestel muudetud menetlusnormide tõttu langenud faktiliselt kokku planeeringu menetleja ja kehtestaja ning et see oluks seadusandja poolt tahtlik erand RB projekti suhtes. MP-de heakskiitmise kirjadest nähtub üheselt, et planeeringud esitasid riikliku järelevalve teostajale heakskiitmiseks maavanemad. Planeeringute menetleja ehk koostamise korraldaja töö oli pädevuse muutumise ajaks sisuliselt tehtud. Asjaolust, et 01.09.2015 viidi maavalitsused Rahandusministeeriumi valitsemisalasse, ei järeldu, et planeeringute koostaja oleks muutunud. Seega järgiti kehivat õigust ning puudub mõistlik alus järeldada, et planeeringute koostaja ei viinud tegelikult planeerimismenetlust läbi. Kohus ei nõustu, et avaliku väljapaneku ja arutelude järgse järelevalve teostaja (Rahandusministeerium riigihalduse ministri isikus) ja planeeringute kehtestaja (alates 01.01.2018 riigihalduse minister) kokkulangemine tõi kaasa riigi omavoli ning ka tegelik menetleja oli ministeeriumis siseselt sama ametnik või osakond (vt Rahandusministeeriumi põhimääruse § 282). Asjaolust, et riigihalduse minister tegi otsuse 1,5 kuud pärast planeeringute järelevalve toimumisest, ei järeldu, et tegelikku kaalumist ei toimunud. Järelevalvemenetluses kaalutlusotsuse otstarbekust ei hinnata, mistõttu ei saanud minister olla kehtestamisel otstarbekuse küsimuses huvide konfliktis. Järelevalvemenetluses on pädevuse osas lähtutud kehtivast õigusest. Taotlus põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse alustamiseks EhSRS § 11¹ lg 1 PS-ga vastuolus olevaks tunnistamiseks ei ole põhjendatud. Tegemist ei ole asjassepuutuva sättega. MP-de kehtestamise otsuste tühisuse tuvastamise taotlus on põhjendamatu ning kohus ei tuvastanud ka asjaolusid, mis peaks kaasa tooma kaevataivate MP-de tühistamise.

KSH heakskiitmise otsuse tegi 09.08.2017 Keskkonnaministeerium. Kaebajad käsitlevad läbiseigi mõjusid Natura alale ja Natura väärtusteks mitteolevatele loodusväärtustele. Raudtee mõjualas on kokku 13 Natura ala (neist 12 Eestis). Eelistatavale trassialternatiivile teostati detailne keskkonnamõju analüüs (eelprojekti täpsusastmes) koos vajalike keskkonnamõju leevendavate meetmete väljatöötamisega. KSH ja selle käigus tehtud täiendavate uuringute (sh välitööde baasil) ning sellel hetkel olemasoleva keskkonnaalase teabe põhjal on KSH

aruandes toodu kohaselt välistatud ebasoodne mõju Natura kaitse-eesmärkidele, kui rakendatakse leevendusmeetmeid. Menetluses on trassialternatiivide valikul loogiliselt ja mõistlikult esmalt välistatud alad, kuhu üldjuhul ehitamine ei ole võimalik. Natura aladest rääkides on otstarbekuse ja ettevaatlikkuse printsiibile tuginedes kõigepealt kõrvale jäetud trassialternatiivid, mis läbivad Natura alasid. See ei tähenda, et ei oleks hinnatud Natura aladele avalduvate võimalike negatiivsete mõjudega. Projektlahendused vaadatakse üle veel ka ehitusloa menetluses, kus tuleb kaaluda täiendava KMH vajalikkust, sh Natura eelhindamisena. Trassialternatiivide hindamine on isegi täpsem kui KSH nõuab. KSH aruandega antud leevendusmeetmed nähtuvad KSH lisast III-6 ning need on KSH aruande lahutamatuks lisaks ehk siduvad. Projekteerimise käigus ja loamenetluses vaadatakse leevendusmeetmed uuesti üle, vajadusel hinnatakse mõjusid uuesti ning vajadusel kohaldatakse täiendavaid leevendusmeetmeid. KSH aruandes ei pea leevendusmeetmed olema kajastatud kaebajate nõutud täpsusega. KSH aruande heakskiitmise 09.08.2017 otsuse kohaselt tuleb keskkonnakorralduskava objekti ehitusaegsete meetmete register kanda RB raudtee ehitusloa tingimustesse ning kasutusloale kasutusaegsete meetmete register.

Riigikohtu 08.08.2018 lahend nr 3-16-1472 on asjakohane populaarkaebuse esitamise õiguse küsimuses. Asja sisu osas, arvestades juhtumite erinevust, ei saa Riigikohtu järeldusi antud vaidluse üle kanda. Küll saab lähtuda lahendis viidatud seisukohtadest KSH põhimõtteliste eesmärkide ja sisunõuete osas ning seal viidatud kohtupraktikast. MP-de koostamisega paralleelselt viidi läbi KSH, mistõttu oli võimalik planeeringulahenduse väljatöötamisel jooksvalt arvestada selles saadud teabega. Seega ei hinnatud väljavalitud alternatiivi ega korrigeeritud seda tagantjärele, vaid hinnati mõju selliselt, et see võimaldas kujundada planeeringulahendust. Lõpuks valiti KSH aruande soovitudele vastav alternatiiv. Sealjuures järgiti ka nn reastamise põhimõtet ja jäeti lubade menetluste raames hindamiseks küsimused, mida pole MP detailsusastmes võimalik tõhusalt hinnata (nt sõltuvad ehitusprojekti tehnilisest lahendusest). Käesolevad MP-d ei ole nii abstraktsed nagu viidatud Riigikohtu otsuses nn mereplaneering. Raudteekoridori asukoht on määratud täpselt, samuti on määratud kohad, kus on vaja teha erinevaid läbipääse inimestele või loomadele. KSH-s on kasutatud olemasolevat teavet ja menetluses tehtud uuringuid (sh võtme-elupaikades väliuuringud). Kohus ei nõustu kaebajatega, et kogu trassi ulatuses tulnuks KSH menetluses läbi viia väliuuringud. Mõjud on selgitatud välja vajaliku täpsusega, et anda hinnang, kas kavandatava koridori saab sellesse kohta rajada. Kaevatavates planeeringutes ei ole sobivust jäetud lahtiseks. KSH aruanne annab vastuse, kas tegevus on põhimõtteliselt lubatav. Ka Natura hindamine on läbi viidud selliselt, et see võimaldab hinnata, kas kavandatav tegevus mõjub kahjulikult Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkusele või kaitse-eesmärkidele (KeHJS § 45 lg 1 p 1), sõltumata sellest, kas tegevus toimub alast väljas. Mõju hindamine on olnud piisav ja asjakohane. KSH aruanne vastab KeHJS § 40 lg 3 p-le 1 ja sisaldab KeHJS § 40 lg 4 p-s 6 toodut.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD APELLATSIOONIMENETLUSES

17. MTÜ ARB ja MTÜ ELKS paluvad 08.10.2018 **apellatsioonkaebuses** halduskohtu otsus tühistada ja teha asjas uus otsus, millega kaebus rahuldada.

Halduskohus on käsitletud valesti kaebajate väidet olemasoleva trassikoridori kui alternatiivi hindamata jätmise kohta. Kaebaja põhiväide on, et mitte ükski siduv dokument, kõrgema taseme planeering ega haldusakt ei välistanud olemasoleva raudtee trassikoridori (st mitte raudtee infrastruktuuri, vaid trassikoridori koos vajalike õgvendustega) kaalumist reaalse alternatiivina. Kaebajad ei ole taotlenud ebareaalset alternatiivi hindamist.

Halduskohus on põhjendamatult jätnud kaalumata kaebajate seisukohad olemasoleva trassikoridori kasutamise osas, pidades seda alternatiivi ebareaalseks. Joonehitise trassikoridori asukohavalikul tuleb kaaluda mitut võimalikku asukohta (PlanS v.r § 29¹ lg 2 ls 2). Reaalsete alternatiivide kaalumise on kohustuslik ka KSH reeglite kohaselt (p 2.7). Olemasolev trassikoridor oleks olnud RB trassikoridori asukoha esimene loogiline ja reaalne alternatiiv. Kui AECOM või üleriigiline planeering Eesti 2030+ juba olemasoleva trassikoridori kasutamise välistas, siis tekib küsimus, miks selle alternatiivtrassi kohta veel planeerimismenetluses eraldi analüüs tehti. Selguse huvides esitavad kaebajad kaardi, millele on kantud alternatiivide kogupikkused. Kaebajate eesmärk ei olnud näidata olemasolevat trassikoridori sobiva alternatiivina aeglasema või pikema raudtee rajamiseks. Kaebajad on esitanud ka olemasoleva trassikoridori kasutamise viisi, mis lähtub piirkiirusest 240 km/h ja mis on tegelikult valituks osutunud trassist lühem. Kohus pole selgitanud, millised trassi osad ja millisel põhjusel ei ole kasutatavad. Samuti pole menetluses selgunud, kes ja millistel kaalutlustel on otsustanud teha osalise analüüsi Rõa-Pärnu lõigule, jättes analüüsi koostamata Tallinn-Rõa lõigu osas. Olemasoleva trassi osi ei saanud välistada üksnes põhjusel, et üksikud lõigud/kurvid neist ei vastanud piirkiirusele. Selle asemel pidanuks vastustajal olema esitada kaalutlusotsus, millest nähtuvad olemasoleva trassi kasutamata jätmise põhjendused trassilõikude kaupa. Seda vastustaja esitanud ei ole. Kaebajad ei saanud hinnata, kas olemasoleva trassikoridori kasutamine oleks kokkuvõttes parem kui MP-dega otsustatud trassikoridor, sest selle keskkonnamõtjude hindamiseks ongi mõeldud planeerimismenetlus. Seda, et olemasoleva raudteekoridori kasutamine uue raudteeliini ehitamiseks on reaalne alternatiiv, kinnitab ka Vabariigi Valitsuse 20.11.2011 kabinetinõupidamise memorandumi lk-1 2 olev trassivalikute tehniliste lahenduste võrdlus. Olemasoleva trassi käsitlemist MP-des nägi ette riigihange nr 1403451, millega telliti planeeringute koostamine.

Analüüs, mis on koostatud olemasoleva trassikoridori kasutamise kohta Rõa-Pärnu lõigul, ei ole kohane dokument, hindamaks olemasoleva trassi sobivust. Kohus on valdavas osas jätnud täielikult hindamata kaebajate etteheited analüüsile. Kui olemasoleva trassi kõrvale raudtee rajamine oli piisavalt reaalne alternatiiv, et seda kaaluda, jääb selgusetuks, miks polnud analüüsimiseks piisavalt reaalne võimalus olemasoleva trassi asemel uue raudtee ehitamine (s.o senise trassi asukohale, mitte kõrvale). Seda pole ei kohus ega vastustaja põhjendanud. Ka olemasoleva trassi kõrvale uue trassi rajamise võimalust ei ole analüüsis nõuetekohaselt käsitletud. Samuti pole kohus hinnanud kaebajate etteheidet, et analüüsis on käsitlemata jäetud mõju loodusväärtustele ning keskkonnale ja maksumuse komponentidele. Kohus on põhjendamatult tuginenud asjaolule, et olemasoleva rajatise osade sobimatust kinnitas kohtuistungil ka planeeringu koostamisel osalenud T. Pärn. T. Pärn ei osalenud istungil asjatundjana, vaid menetlusosalise esindajana. Kohus jättis arvestamata, et analüüs valmis pärast lähteseisukohti, kuid lähteseisukohad oleksid pidanud lähtuma analüüsist. Kohus on tuginenud vastustaja paljasõnalisele kinnitusele, et olemasoleva trassi kasutamist kaaluti kogu raudteetrassi ulatuses.

Nii olemasoleva trassi kasutamise võimaluste kui ka muude trassiotsuste tegemisel on vastustaja oluliselt rikkunud kaalutlusõigust. Tuginetud on eksitavatele ja asjakohatutele tõenditele. Vastustaja oli enam kui pool aastat enne MP-de kehtestamist teadlik, et Tallinn-Pärnu raudteeühendus suletakse. MP-de menetluses seda mistahes viisil arvesse ei võetud. Seevastu on kohus asunud nimetatud asjaolu hindama, pidades seda lõppastmes ebapiisavaks, et kaalumise tulemust mõjutada. Sellega on halduskohus asunud teostama kaalutlusõigust vastustaja eest. Täiendava informatsiooni saamisel tulnuks MP-de menetluses teha uued uuringud (seda nii uue keskkonnainfo kui ka nt Tallinn-Pärnu raudteeliini sulgemise valguses). Alternatiivide samaväärse põhjalikkusega kaalumise on KSH menetluses kohustuslik. Tegemist on olulise menetlusveaga, mis võis mõjutada asja sisulist otsustamist.

Sisustades kaebajate väiteid selliselt, justkui soovinuks kaebajad kõigi (sh ebarealistlike trassialternatiivide) täiemahulist kaalumist, on kohus kaebajate tegelikud etteheited jätnud tähelepanuta. Faktiliselt olid Kobras AS-i analüüs ja H. Lutsu ekspertiis kooskõlas MP-de lähtetingimustega, mistõttu pidanuks kohus neid otsuse tegemisel sisuliselt hindama. Kohus on põhjendamatult jätnud välja selgitamata, mis olid MP-de siduvad lähtealused. Seetõttu määras kohus ka valesti eeldused, millele RB trassikoridor peab vastama ning luges olemasoleva trassikoridori kui reaalse alternatiivi kaalumata jätmise vastustaja poolt õigeks. Eeldused, millele MP-d peavad vastama, määrasid MP-de algatamise ajal siduvalt ära üksnes kaks dokumenti: üleriigiline planeering „Eesti 2010“ ning Vabariigi Valitsuse 12.04.2012 korraldus nr 173 MP-de algatamise kohta. Lisaks tuli lähtuda kohaldamisele kuuluvatest õigustloovatest aktidest – eelkõige MP-de algatamise aja seisuga kehtinud PlanS-st. Seega ei olnud ühtegi õiguslikult siduvat ja konkreetset alust, mis oleks välistanud olemasoleva raudtee koridori käsitlemise reaalse alternatiivina.

MP-de kehtestamisel on lähtutud valest planeeringuvormist. RB laadse suure avaliku huviga üleriigilise joonehitise rajamisel on kohane planeerimismenetluse vorm üleriigiline planeering. Mistahes muu planeeringuvorm ei taga kõigi oluliste asjaolude ja huvide kaalumist. Vale planeeringuliigi valikut kinnitab asjaolu, et maavalitsused on MP-de lokaalse iseloomu ületamiseks ja raudtee üleriigilist kulgemist arvestades pidanud vajalikuks seadusvälise haldusorgani (nn juhtkomitee) loomist. Üleriigilise planeeringu vajalikkust joonehitise planeerimisel kinnitab kehtivas PlanS-s selleks spetsiaalse menetluskorra – riigi eriplaneeringu – kehtestamine. Seejuures viiakse just riigi eriplaneeringu tasandil läbi KMH (PlanS § 27 lg 6).

EhSRS § 11¹ lg-ga 1 anti alates 01.01.2018 MP-de lõpuni menetlemine üle Rahandusministeeriumile. Seejuures anti ka MP-de menetlemine ja kehtestamine üle just riigihalduse ministrile. Seega on nii järelevalve teostaja kui ka järelevalvatav saanud kokku ühes ministris. Halduskohus on arusaamatult väitnud, et EhSRS § 11¹ lg 1 ei ole asjassepuutuv säte. Samas on kohus seda sama sätet kohaldades asunud seisukohale, et alates 01.01.2018 oli MP-de kehtestaja riigihalduse minister. Seda arvestades palub kaebaja tuvastada EhSRS § 11¹ lg 1 vastuolu PS §-dega 13 ja 14, tunnistada EhSRS § 11¹ lg 1 kehtetuks ja jätta see asja lahendamisel kohaldamata.

Kohus on valesti käsitlenud ära kuulamise ja teabe andmata jätmise argumente. Kuna vastustaja lähtus ekslikult arusaamast, et seaduses sätestatud tähtaja järgimisega on avalikkuse kaasamise ja planeeringu tutvustamise nõue täidetud, siis ei ole vastustaja tähtaega kaalunud. Niigi lühikese avalikustamise aja juulikuusse ja jõulupühade ajale määramine ei vastanud hea halduse põhimõttele. Avalikkusel ja kaebajatel ei olnud mõistlikult võimalik planeeringu osas kaasa rääkida. Kohus on jätnud põhjendamatult välja nõudmata asjakohased dokumendid. Kaalumisargumente käsitlevad tõendid peavad olema planeeringudokumentide hulgas.

Kohus on valesti käsitlenud KSH aruannet puudutavaid argumente. KSH aruanne on oluliste puudustega. Halduskohus on selles küsimuses piirdunud peasjalikult vastustaja esindajate ning teiste menetlusse kaasatud isikute paljasõnaliste väidete kordamisega. KSH aruandes käsitleti alternatiive nõuetevastasel. Kohus on jätnud käsitlemata kaebajate argumentid selle osas, et MP-de KSH protsessis valiti üks alternatiiv välja juba KSH programmi heakskiitmise ajaks. KSH menetluses ei kogutud piisavalt teavet, et teha õiguspäraseid vahe- ja lõppotsuseid. EELIS-s olevad andmed on osaliselt ajakohatud ning puudulikud ega kajasta adekvaatselt hetkeolukorda looduses, mida on tõestanud ka hilisemad uuringud. Seetõttu oleks vastustaja lisaks olemasolevate andmebaasidega töötamisele pidanud läbi viima põhjalikumad väliuuringud ja inventuurid kõigi trassialternatiivide osas. Kohus on kaebajate esitatud linnustikuekspertide arvamust käsitlenud kaebajate selgitustest teisiti. Ekspertide hinnangul on

KSH info puudulik loodusväärtuste ja metsise elupaikade uuringu, loomastiku uuringute ning loomade suremuse, elupaikade kao ja killustamise uuringute osas. Samuti ei ole adekvaatselt hinnatud elektriliinide mõju linnustikule, trassikoridori kavandamist suure tundlikkusega metsaliikide (eriti metsis) elupaikadesse ning selle mõjusid koos kumulatiivsete mõjudega vastavate liikide asurkondadele, nende elujõulisusele, sidususele jpm. Kohus ei ole kaebajate väiteid asjakohaselt analüüsinud ega nendega mitte nõustumist sisuliselt põhjendanud. Arvestades planeeringute täpsusastet ning KSH-s väljendatud seisukohti, pidi mõjude hindamine olema koostatud sisuliselt KMH täpsusastmega. KSH aruandes ette nähtud leevendusmeetmed on ebamäärased ja nende tõhusus kaheldav. Leevendusmeetmete puuduste tõttu ei ole võimalik veenduda, et valitud lahendus (eriti trassi asukohta, aga ka tehniliste lahenduste osas) on alternatiividest parim.

Asjaolust, et Natura hindamine toimub KeHJS kohaselt alati kas strateegilise keskkonnamõju hindamisena või (projekti) keskkonnamõju hindamisena, ei tulene, et Natura hindamise nõuded oleksid neis menetlustes põhimõtteliselt erinevad (loodusdirektiivi art 6 lg 3). Natura hindamine tuleb viia läbi nii suure täpsusastmega, kui konkreetse kava või projekt olemus seda võimaldab. Natura hindamisega seotud õigusnormide väärsti tõlgendamise tõttu on halduskohus väärtalt jätnud piisava tähelepanuta suurema osa kaebuses esitatud Natura hindamisega seonduvast argumentidest. Natura hindamise reeglite rikkumine muudab vaidlusalused otsused õigusvastaseks. Kuna objektiivse teabe põhjal ei saa välistada planeeringuga kavandatava tegevuse olulist negatiivset mõju Litemaa linnualale, oleks tulnud läbi viia Natura täishindamine, kuid seda ei tehtud. Tegemist on olulise eksimusega, kuna seetõttu ei saanud planeeringu kehtestamisel olla KeHJS § 45 lg-s 2 nimetatud veendumust olulise negatiivse mõju puudumisest. Halduskohus on jätnud sisuliselt käsitlemata kaebajate väited, et mõjude hindamise sisuline kvaliteet ei olnud nõuetekohane. A. Jair leidis oma 2014. a ekspertarvamuses, et raudteetrassi ei tohi planeerida läbi elujõulise Kõveri metsise elupaiga. A. Jairo ekspertarvamust on planeeringu kehtestamisel eiratud. Kumulatiivsed mõjud jäeti nõuetekohasel viisil välja selgitamata ja arvestamata.

Kohus on kaebeõigust valesiti käsitletud. Riigikohtu lahend nr 3-16-1472 ei ole ülekantav käesolevale asjale, sest asjaolud on erinevad. MP-d on vaidlustatavad populaarkaebuse korras. Antud juhul oli tegemist joonehitise trassi asukohavaliku menetlusega. EhSRS § 13 lg 2 ls 1 kohaselt käsitletakse mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringut riigi eriplaneeringuna PlanS tähenduses. PlanS §-st 54 tuleneb, et igal isikul on õigus riigi eriplaneeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks populaarkaebusega. Alternatiivselt on MP-d vaidlustatavad vahetult PS § 15 lg 1 alusel. Isegi juhul, kui populaarkaebuse esitamise õigust kaebajatel poleks, ei saa jätta käsitlemata MP-de tühisuse argumente, kuna tühisus on õiguslik küsimus, mida peaks kontrollima iga kaebuse puhul.

Kaebajad taotlevad haldusaja õigeks lahendamiseks Euroopa Kohtult eelotsuse küsimist, et saada vastus järgmistele küsimustele: 1) milliste kriteeriumide alusel ja kes otsustab, kas alternatiiv on mõistlik KSH direktiivi art 5 p-i 1 tähenduses? Millises keskkonnamõju hindamise menetluse etapis võib ühe mõistliku alternatiivi edasisest keskkonnamõju hindamisest välja jätta?; 2) kas juhul, kui nn Natura hindamine on ühendatud KSH hindamisega, moodustades viimasest osa, on lubatud ühendatud keskkonnamõjude hindamise käigus võimalike alternatiivide välistamine pelgalt nende teostamise kulukuse tõttu võrreldes teiste alternatiividega?; 3) kas KSH menetluses võib alternatiivseid lahendusi käsitleda erineva täpsusastmega, hinnates põhjalikumalt (sh leevendusmeetmete osas) vaid üht alternatiivsetest lahendustest ning piirdudes teiste alternatiivide osas pealiskaudsema mõjude hinnanguga?

18. Riigihalduse minister palub 12.11.2018 kirjalikus vastuses jätta apellatsioonkaebus rahuldamata.

MP-de dokumentidest nähtuvalt on olemasoleva trassikoridori kasutamist analüüsitud. MP-de menetluses sai aga kiiresti selgeks, et olemasoleva trassikoridori kasutamine suures ulatuses ei ole reaalne alternatiiv RB rajamiseks. Olemasoleva trassikoridori kasutamist on analüüsitud kahes etapis – lõigul Tallinn-Rõa ning Rõa-Pärnu. Rõa-Pärnu lõigu kohta on koostatud MP-de menetluses eraldi hinnang. Tallinn-Rõa lõigul kaaluti olemasoleva trassi kasutamise võimalikkust trassialternatiivi 12A näol, mis oli algselt MP menetluses võrdluses võrdselt teiste alternatiividega. Kaebaja esitatud AS-i Kobras tööd ja H. Lutsu hinnangut ei saa käsitleda asjakohaste eksperthinnangutena ning neist ei ole võimalik lähtuda. Esitatud hinnangud on hilisemad, millest otsuse tegemisel lähtuda ei olnud võimalik.

Trassialternatiivide valikul on kaalutusõigust teostatud õiguspäraselt. Tallinn-Pärnu suunal reisijateveo lepingu lõppemisega ei lõpe reisijateveo tellimine kogu Tallinn-Pärnu trassilõigul, vaid üksnes Lelle-Pärnu lõigus. Asjaolu, et reisijatevedu Lelle-Pärnu trassil lõpetatakse riigi transpordipoliitilise otsuse tagajärjel varem, kui algselt teada oli, ei muuda kõiki teisi kaalutlusi, mis olemasoleva trassi kasutamise välistasid. Planeerimismenetluses on hinnatud nii olemasoleva trassi asemele kui selle kõrvale ehitamist ning seda kogu trassi ulatuses. Täiemahuline võrdlus on viidud olemasoleva trassi kasutamise osas läbi alternatiivi 12A näol lõigus, kus olemasoleva trassi kasutamine oleks põhimõtteliselt võimalik.

MP-de menetlus on olnud formaalselt õiguspärane, lähtunud on õigest planeeringuliigist. PlanS on näinud ette, et joonehitise trassi asukoht määratakse MP-ga. MP-ga määratigi kindlaks raudtee koridor. RB on planeeritud üleriigilise raudteena, mitte kolme eraldiseisva maakondliku raudteena. Seda kinnitab juba ka asjaolu, et koostatud on üks KSH aruanne. Asjaolu, et RB trassikoridori oli kohane määrata MP-de menetlustes, ei väära ka juhtkomitee kaasamine planeerimismenetlustesse. Seadus ei välista ega keela sellise koordineeriva organi kaasamist.

Regulatsioon, mille alusel MP-d on kehtestatud, ei ole PS-ga vastuolus. EhSRS § 11¹ lg-st 1 tulenevalt on MP-de menetlemine ja kehtestamine antud tõepoolest Rahandusministeeriumi valitsemisalasse. Kuni 01.01.2018 täitsid faktiliselt aga neid ülesandeid endiselt maavalitsused, kes tegelikult ka planeeringute koostamist juhtisid ja korraldasid. Seega tegelikult on vaidlustatud MP-de koostamine ja menetlemine toimunud maavalitsustes. Väited, justkui oleks planeeringu menetleja, järelevalve teostaja ja kehtestaja sisuliselt üks ja sama isik, ei ole seega õiged. Kaebajad ei ole esile toonud ühtegi sisulist küsimust, mis oleks jäänud hindamata või kaalumata seetõttu, et planeeringu üle teostas järelevalvet Rahandusministeerium. Väidetav vastuolu järelevalve teostamises ei kuulu PS §-de 13 ja 14 kaitsealasse. Küsimus EhSRS § 11¹ lg 1 vastuolust PS §-dega 13 ja 14 saaks tõusetuda üksnes juhul, kui see säte annaks riigivõimule omavoli isiku vastu või kui isikul puuduks selle säte tõttu kohane menetlus oma õiguste ja vabaduste kaitseks. Samuti ei ole küsimus EhSRS § 11¹ lg-st 1 käesolevas vaidluses asjakohane, sest planeeringute sisuline menetlus ja järelevalve toimusid enne 01.01.2018.

Puudutatud isikud on olnud menetluses ära kuulatud ja nende õigust informatsioonile ei ole rikutud.

KSH aruanne on õiguspärane ja vastab nõuetele. KSH aruandes on käsitletud hulgaliselt erinevaid alternatiive ning nende kaalumine on KSH aruandest ja selle lisadest selgelt jälgitav. KSH programmi heakskiitmise ajaks ei olnud kindlasti tehtud lõplikku trassialternatiivi valikut ehk valitud välja ühte trassialternatiivi. Mõistlikku vaidlust ei saa olla selles, et KSH aruanne sisaldab trassialternatiivide võrdlust, mida KeHJS § 40 ette näeb. KSH aruanne

koosnebki erinevate trassialternatiivide võrdlemisest, mida on tehtud vastavalt seatud võrdluskriteeriumidele võrdlusgruppide kaupa. Hindamine on olnud põhjalik ja kaalutlused põhjendatud. KSH aruanne põhineb piisaval ja põhjalikul alusteabel. Põhjendamatu on kaebajate väide, justkui oleks välitööd tehtud vaid üksikutel juhtudel. Välitööd ei ole ka ainus viis uuringute läbiviimiseks ja alusandmete kogumiseks. Loodus on dünaamiline ja pidevas muutumises, samas välitöödega on võimalik kaardistada olukord looduses vaid ühel konkreetsel ajahetkel. Halduskohus on käsitlenud kaebajate poolt esitatud linnuekspertide arvamust korrektselt ning andnud sellele kohase tõlgenduse. Asjaolu, et peale uuringute teostamist ja KSH koostamist on leitud üks uus metsise mängupaik, ei saa kuidagi näidata seda, et andmebaasides leiduvad ja KSH käigus kogutud andmed ei ole piisavad. KSH koostamisel ei ole tuginetud vaid EELIS-e andmebaasile. Oma ala eksperdid on pidanud KSH-s kasutatud informatsiooni piisavaks, et otsustada trassikoridori kulgemine MP tasandil. Mõjusid on hinnatud piisava täpsusega. Õigusaktidest ei tulene nõuet teostada MP menetluses KMH täpsusastmes hindamist. KSH aruandes ette nähtud leevendusmeetmed on piisavad ja põhjendatud.

Natura hindamine on olnud õiguspärase, hindamise reegleid on igakülgsest järgitud. Eelhindamisel tuvastas ekspert, et ebasoodsat mõju Luitemaa linnuala kaitse-eesmärgiks olevatele liikidele ei esine, mistõttu puudus vajadus Natura täiemahulise hindamise tegemiseks. Natura hindamise lähteandmed olid piisavad ja põhjalikud, hindamise sisuline kvaliteet oli nõuetekohane. Kõveri metsiste püsielupaik ei ole Natura 2000 võrgustiku ala. Seega ei saa kaebajad esitada väiteid seoses Natura hindamise nõuetekohasusega. Tolkuse loodusala puhul hinnati Natura hindamise raames mõju selle ala kaitse-eesmärkidele, nagu Euroopa Kohtu praktika ja Euroopa Komisjoni vastavad juhendid ette näevad. Kumulatiivseid mõjusid on arvestatud ja hinnatud läbivalt konkreetsete valdkondade hindamise käigus. Kaebajate väide, et seda on tehtud vaid paaris üksikus kohas, ei ole põhjendatud. Leevendusmeetmeid on hinnatud KSH-le kohases täpsuses ja mahus. Kaebajate tõlgendus sobivatest meetmetest on liiga kitsas. KSH-s on antud ette raamistik, mille sees tuleb täpsema lahenduse selgumisel täpsustada detailsemad lahendused.

Kohus ei ole kaebeõigust valesi käsitlenud ning on õigesti lähtunud Riigikohtu otsusest nr 3-16-1472.

Vastustaja palub jätta eelotsuse küsimise taotluse rahuldamata. Euroopa Kohtult eelotsuse küsimiseks puudub vajadus. Kaebaja poolt püstitatud küsimused lähtuvad ebaõigetest eeldustest ja olukorrapüstitusest. Vastused antud küsimustele ei aitaks mingilgi viisil kohtuasja lahendamisele kaasa. Tegemist ei ole küsimustega, mis vajaksid Euroopa Kohtu tõlgendust ja selgitusi.

19. Keskkonnaministeerium ei nõustunud kaebajate väitega, et RB trassialternatiivide sisuline võrdlus leidis aset juba enne KSH programmi heakskiitmist. MP-de materjalides on eelistatud trassialternatiivi kujunemine jälgitav, põhjendatud on nii eelistust kui teiste variantide mitesobivust. KSH menetluses kogutud ja kasutatud teabe hulk oli MP-de kehtestamise üle otsustamiseks piisav. EELIS-e süsteem oli KSH puhul vaid üks erinevatest kasutatud andmeallikatest. Koos varasemate, KSH programmi aluseks olnud uuringute ja KSH käigus täiendavalt läbiviidud uuringutega oli andmete hulk KSH aruande koostamiseks MP-de tasandil piisav. Arvestades väliuuringute ressursimahukust on menetlusökoonomia seisukohast õige leida tasakaal ning välitööd suunata puuduvate andmelünkade täitmisele. KSH täpsusaste oli MP-de kehtestamise üle otsustamiseks piisav. Järgnevatel etappidel, kui hakatakse taotlema tegevuslube, tuleb kaaluda täiendava keskkonnamõju hindamise vajalikkust. Leevendusmeetmete järgimine on kohustuslik nii ehitus- kui kasutusloa etapis. Nn Natura hindamine on teostatud sellises mahus ja täpsusastmes, mis on tavapärase

transpordikoridoride määramisele MP-des. Luitemaa linnuala eelhindamise tulemusena soovitati trassi nihutada linnualalt võimalusel eemale. Seda ka tehti ning vastav info on toodud KSH aruande lisas II-3. A. Jairo ekspertarvamus ei ole koostatud Natura hindamise kohta ning Kõveri metsise elupaik ei asu Natura 2000 võrgustiku alal. Tolkuse on loodusala ning seetõttu mõju linnuliikidele sealse Natura hindamise raames ei hinnatud. Lisaks on metsis praeguseks vanast loodusmetsast välja kolinud lähedalasuvasse suhteliselt noorde metsa.

Euroopa Kohtult täiendava seisukoha küsimine ei ole vajalik. Eelotsuse taotluses esitatud küsimused ei puuduta EL õigust. Natura hindamine on vaidlustatud MP-de KSH käigus teostatud nõuetekohaselt ja piisavalt. KSH direktiiv on riigisisesele õigusesse üle võetud ning KeHJS-s sätestatud menetlusprotsess on piisavalt selge ja ammendav, et jõuda lõpptulemuseni.

20. Keskkonnaamet jääb halduskohtus esitatud arvamus juurde, märkides täiendavalt järgmist. Ohustatud metsalindudele sobivate elupaikade esinemist on võimalik prognoosida ilma kogu ala katvate väliuuringuteta, mis oleks andnud ülevaate hetkeseisust, kuid jätnud kajastamata ajalisest ja ruumilisest dünaamikast tulenevad linnustiku leviku mustrid. Seetõttu on mõistlik kasutada ülepinnaalsete inventuuride asemel pigem valimil põhinevaid uuringuid koos modelleerimise ja asjakohaste teadmiste kasutamisega.

KSH aruanne vastab seaduses sätestatud nõuetele. Kogutud teave on KSH aruande koostamiseks ja järelduste tegemiseks MP-de tasandil piisav. KSH täpsusaste oli MP-de kehtestamise üle otsustamiseks piisav. MP ei eelda mõjude hindamist KMH täpsusastmega. KSH aruande heakskiitmise otsuses on selle järgimine tehtud kohustuslikuks nii ehitus- kui kasutusloa etapis. Kui tegevusloa taotluse menetlemisel tehtava eelhindamise käigus selgub, et kavandatud leevendusmeetmed ei ole piisavad, tuleb neid täiendada hilisema hindamise käigus.

Tolkuse kuulub Natura võrgustikku loodusalana ning seetõttu ei olnud mõju linnuliikidele Natura hindamise raames vajalik hinnata. Natura hindamine sisaldab Luitemaa linnuala eelhindamist, milles märgitakse, et trass ei kulge linnualal, seega linnualal asuvaid elupaiku ei hävitata. Luitemaa linnuala eelhindamise tulemusena soovitati trassi nihutada linnualalt võimalusel eemale. Natura hindamise lähteandmed olid piisavad, hindamine on läbi viidud vastavalt kehtivale juhendmaterjalile.

Eelotsuse taotluses esitatud küsimuste lahendamine ei vaja Euroopa Kohtult eelotsuse saamist. Kaebajad soovivad eelotsuse taotluses selgust mitte niivõrd KSH direktiivi tõlgendamise ja kehtivuse osas, vaid pigem selle kohta, et Euroopa Kohus vaataks antud kohtuasja ka faktiküsimustes. Vaidlustatud MP-de KSH õiguspärasuse ja piisavuse osas käivat vaidlust puudutavad EL õigusnormid on Eesti õigusesse ammendavalt ja selgelt üle võetud ning küsimused on lahendatavad apellatsioonimenetluses.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

21. Ringkonnakohtus leiab, et MTÜ ARB ja MTÜ ELKS apellatsioonkaebus ei ole põhjendatud ja tuleb jätta rahuldamata. Halduskohtu otsus on seaduslik ja põhjendatud ning selle muutmiseks või tühistamiseks puudub alus. HKMS § 201 lg 4 alusel märgib ringkonnakohtus, et nõustub halduskohtu otsuse põhjendustega ega pea seetõttu vajalikuks kõiki halduskohtu põhjendusi üle korrata. Ringkonnakohtus tugineb ka sarnases vaidluses tehtud Tallinna ringkonnakohtu 13.06.2019 kohtuotsuse seisukohtadele (haldusasi nr 3-18-551).

I Kaebeõigus

22. Riigikohtu 08.08.2018 otsuses nr 3-16-1472 (p-d 14–18) toodud seisukohtadest juhindudes on halduskohus vaidlustatud otsuses määratlenud MTÜ ARB ja MTÜ ELKS kaebeõiguse ulatuse õigesti. Kuna maakonnaplaneeringute peale ei ole võimalik esitada populaarkaebust, siis saavad apellandid kui valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid (KeÜS § 31 lg 1 p 1) maakonnaplaneeringuid vaidlustada üksnes KeÜS § 30 lg 2 alusel ja seega peavad kõik nende kaebuse aluseks olevad argumendid seonduma keskkonna kaitse eesmärkidega. Kuigi haldusasjas nr 3-16-1472 ei olnud tegemist joonehitisega, ei tähenda see, et nimetatud asjas väljendatud seisukohad tuleks praegusel juhul jätta kõrvale, sest tegemist on samade normide tõlgendamisega. Olenemata sellest, et ringkonnakohus on varem (nt 17.05.2018 määrus nr 3-18-551, p-d 11–14) möönnud võimalust tõlgendada EhSRS § 13 lg-t 2 koostoides PlanS §-ga 54 ning PlanS v.r § 29¹ lg-tega 2 ja 6 selliselt, et populaarkaebust saab esitada ka vaidlusaluste maakonnaplaneeringute peale, siis olukorras, kus Riigikohus välistas 08.08.2018 otsuses, et kaebeõiguse alusena saaks tugineda EhSRS § 1 lg-le 1 ja PlanS v.r § 26 lg-le 1, tuleb ringkonnakohtu varasem tõlgendus jätta kõrvale ja lähtuda kohtusse pöördumise ajal kehtivast regulatsioonist, mis ei võimalda maakonnaplaneeringu peale populaarkaebuse esitamist. Kaebeõiguse olemasolu hinnatakse kaebuse esitamise aja seisuga (nt Riigikohtu 28.05.2014 otsus nr 3-3-1-8-14, p 12).

23. Apellantide viide kohtuliku õiguskaitse lünkadeta tagamise vajadusele (PS § 15 lg 1 ls 1) ei ole asjakohane, sest vaidlus puudutab avalikes huvides kaebuse esitamise lubatavust, mitte apellantide subjektiivsete õiguste kaitset. Populaarkaebusega halduskohtusse pöördumise õiguse puudumine (sh võrdluses teiste planeeringute liikide vaidlustamise võimalustega) ei saa rikkuda apellantide subjektiivseid avalikke õigusi ega takista neil MP-de vaidlustamist HKMS § 44 lg 1 ja KeÜS § 30 lg 2 alusel ulatuses, mis on seotud tema keskkonnakaitsete eesmärkide või tegevusvaldkonnaga (vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 27.04.2018 määrus praeguses haldusasjas, p 9). Sama seisukohta on ringkonnakohus väljendanud ka teistes Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramist puudutavate maakonnaplaneeringute üle peetud vaidlustes (vt Tallinna Ringkonnakohtu 30.01.2019 otsus nr 3-18-530, p 8; 28.02.2019 otsus nr 3-18-545, p 14).

24. Põhjendatud ei ole apellantide seisukoht, et kõik Rail Baltic raudtee trassivalikut mõjutanud argumendid ja kaalutlused (sh sotsiaalset ja majanduslikku laadi) seonduvadki apellantide keskkonnakaitsete eesmärkidega, sest kuivõrd need kajastavad vähemasti kaudselt teavet keskkonda mõjutavate otsuste tegemise kohta, siis võivad ka sotsiaal-majanduslikke aspekte käsitlevad dokumendid olla iseenesest mahutatavad PlanS v.r § 2 lg-s 4, KeÜS § 24 lg 2 p-des 3 ja 5 ning Århusi konventsiooni art 2 p 3 alap-s b määratletud keskkonnateabe mõiste alla. Riigikohus selgitas 08.08.2018 otsuses nr 3-16-1472 (p 17), et tegemist ei ole piiramatult populaarkaebuse esitamise õigusega, vaid lisaks sellele, et vaidlustatud haldusakt või toiming peab olema seotud organisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärkide või tegevusvaldkonnaga, peab eelnimetatutega seonduma ka keskkonnaorganisatsiooni kaebuse alus. Seega saavad sotsiaalseid ja majanduslikke aspekte puudutavad argumendid olla praeguses asjas vaidluse all üksnes ulatuses, milles neid on kaalutud võrdluses keskkonnakaitsete argumentidega. Kuigi keskkonna mõiste hõlmab ka sotsiaalset ja majanduskeskkonda, on keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigus nähtud siiski ette eesmärgiga kaitsta bioloogilist mitmekesisust ning inimeste tervise- ja heaoluvajadusi. Kaebeõiguse ulatust ei mõjuta seegi, kas kaebajad on taotlenud vaidlustatud MP-de tühistamist või nende tühisuse tuvastamist, sest ka haldusakti tühisuse kindlakstegemist saab

halduskohtult nõuda üksnes isik, kellel on selleks põhjendatud huvi (vt HMS § 63 lg 4 ls 2; HKMS § 44 lg-d 1 ja 2, § 45 lg 2).

II

Maakonnaplaneeringute lähtealused

25. Halduskohus ei ole eksinud MP-de lähtealuste väljaselgitamisel. Kuivõrd üleriigilise planeeringu ülesanneteks on mh üleriigilise transpordivõrgustiku kujundamise ning tehniliste infrastruktuuride arengu suunamine (PlanS v.r § 6 lg 2 p 4; PlanS § 14 lg 1 p 2) ja maakonnaplaneeringutele ülesannete seadmine (PlanS v.r § 6 lg 2 p 6; PlanS § 14 lg 1 p 6) ning kehtestatav maakonnaplaneering peab olema kooskõlas kõrgemalseisva planeeringuga, siis tuli Rail Baltic raudtee kavandamisel arvestada ka Vabariigi Valitsuse 30.08.2012 korraldusega nr 368 kehtestatud üleriigilise planeeringuga Eesti 2030+. Olenemata sellest, et MP-de koostamise algatamise hetkel oli üleriigiline planeering alles menetlemisel (selle koostamine oli algatatud Vabariigi Valitsuse 04.02.2010 korraldusega nr 32) ja seega ei tulnud seda küll järgida kui õigusakti, oli selles kavandatust lähtumine iseenesest lubatav (nt Riigikohtu 20.03.2014 otsus nr 3-3-1-87-13, p 12; 08.08.2016 otsus nr 3-3-1-88-15, p 23) ja lisaks ilmselt otstarbekas, sest pärast üleriigilise planeeringu kehtestamist tulnuks menetletavad MP-d viia sellega igal juhul kooskõlla (nt vajaduse korral muuta algatatud MP-de lähtetingimusi). Kui uute menetluste algatamisel arvestatakse ka varasemast menetluses olevaid plaane ja kavasid, välditakse seeläbi haldusorgani vastuolulist käitumist erinevates menetlustes.

26. Üleriigiline planeering Eesti 2030+ näeb p-s 4.3.2 ette, et maakondade teemaplaneeringutega tuleb valida moodsa ja kiire põhja-lõunasuunalise raudteetrassi (Rail Baltic) asukoht selliselt, et Tallinnast piirkiirusel 240 km/h võimalikult otse lõunasse kulgev rong viiks inimesed kiiresti ja mugavalt Riiga (u kaks tundi) ja sealt edasi. Kiire rongiühenduse (240 km/h) suund Tallinn-Rapla-Pärnu-Riia on kujutatud ka planeeringu joonisel 7. Vaidlusaluste MP-de koostamisel ei saanud jätta kõrvale üleriigilises planeeringus toodud eesmärgid ning lõikudes, kus 240 km/h piirkiirust võimaldava raudtee rajamine ei tooks kaasa ülemääraseid kahjulikke mõjusid, tuli sellest juhinduda. Kiiret raudteeliiklust on üleriigilises planeeringus käsitatud konkurendi ja alternatiivina lennuliiklusele lähedal ja keskmisel kaugusel paiknevatesse sihtkohtadesse (kuni 2,5 tundi) ning on ilmne, et selleks peab maksimaalselt lubatav liikumiskiirus rajataval raudteel olema praegusest oluliselt suurem. Olenemata sellest, et mõnes lõigus (eelkõige Tallinnas ja Pärnus) ei pruugi olla võimalik tagada rongidele maksimaalset liikumiskiirust, ei anna see alust väita, et kavandatava raudtee trassi geomeetria puhul oleks piirkiirusest 240 km/h lähtumine tervikuna põhjendatav või ebavajalik. Vaidlustatud MP-de kehtestamise ajaks oli sõlmitud ka Eesti, Läti ja Leedu valitsuste vaheline 31.01.2017 kokkulepe Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kohta (RT II, 04.07.2017, 2), mille Riigikogu ratifitseeris 19.06.2017 ja millega tuli planeeringute kehtestamisel arvestada. Nimetatud kokkuleppe art 2 punktide a ja c kohaselt mõistetakse selles raudteena uut kiiret kahe rööbastega elektrifitseeritud tavapärasest raudteeliini maksimaalse projektkiirusega 240 km/h ja Euroopa standardrööpmelaiusega (1435 mm) marsruudil Tallinnast läbi Pärnu, Riia, Panevėžyse ja Kaunase Leedu-Poola riigipiirini.

27. TEN-T määruse I lisas olevatel kaartidel 0.2, 0.3, 1.2 ja 1.3 on kavandatava raudtee kulgemine planeeritud läbi Pärnu. TEN-T määruse art 2 lg 1, art 9 lg 1 punkti a ja art 38 lg 1 kohaselt kajastavad just viidatud kaardid üleeuroopalist transpordivõrku, mille arendamiseks on TEN-T määruses suunised kehtestatud. Apellandid ei ole selgitanud, kuidas Rail Baltic piirkiiruse langetamine kiiruselt 250 km/h kiirusele 240 km/h seondub nende keskkonnakaitse

kaebeõigusega või millised keskkonnakaitsekselised häiringud sellest tulenevad. AECOM Ltd poolt 2011. a-l koostatud teostatavusuuring ei olnud planeeringute koostamisel küll õiguslikult siduvaks aluseks, kuid see ei tähenda, et planeeringute algatamisel ei võinud sellele üldse tugineda. Tegelikult oleks oluliseks menetlusveaks olnud hoopis teostatavusuuringuga arvestamata jätmine. Seejuures ei kinnita ka MP-de menetluskäik, et AECOM-i raportit oleks käsitatud siduvana, sest kuigi Tartut läbivad variandid jäid kõrvale (need välistas ka Eesti 2030+), siis ka Pärnut läbiva trassi võimaliku asukoha puhul ei ole hinnatud üksnes AECOM-i poolt eelistatud uue raudteeliini (tähistatud punasega) rajamise mõjusid, vaid ka olemasoleva raudteeliini (tähistatud oranžiga) kasutamise võimalikkust osas, kus tehnilised tingimused seda ei takista.

28. Otsustamisel selle üle, millistele konkreetsetele parameetritele vastav raudtee rajada, ei tule arvestada ainult õiguslikult siduvaid dokumente, vaid kõiki olulisi asjaolusid. Ühestki alusdokumendist ei nähtu, et olemasoleva trassikoridori kasutamise võimalus oleks algusest peale põhimõtteliselt välistatud või seda poleks üldse kaalutud, vaid selle suures osas kõrvalejätmise on tinginud üksnes tehniline ebasobivus või kaasnevad ülemäärased sotsiaalsed või majanduslikud kulud.

III

Planeeringumenetluse õiguspärasus

29. Vabariigi Valitsus algatas 12.04.2012 korraldusega nr 173 Harju, Rapla ja Pärnu maakonnas MP koostamise Rail Balticu raudtee trassi koridori asukoha määramiseks. Tegemist on planeeringu koostamise algatamise kui menetlustoiminguga (nt Riigikohtu 23.04.2008 määrus nr 3-3-1-12-08, p 15; 18.02.2002 otsus nr 3-3-1-8-02, p 8), mitte haldusaktiga, millest tuleneks siduv kohustus koostada üks terviklik MP ja mille põhjal saaks väita, et iga maakonna kohta eraldi MP koostamine oli õigusvastane. Otsitud on apellantide väide, et planeerimisprotsessis ei olnud võimalik tuvastada vastutavat haldusorganit, sest algatamise korralduses viidatud PlanS v.r § 10 lg-st 3 tulenes üheselt, et ka juhul, kui MP koostamise algatab Vabariigi Valitsus, korraldab selle koostamist maavanem. Sama nähtus ka korralduse p-st 6 ning asjaolu, et korralduse p 3 alusel moodustati lisaks MP-de koostamist koordineeriv juhtrühm, ei mõjutanud kuidagi PlanS v.r § 18 lg-s 3 ja § 24 lg-s 2 sätestatud asjaomaste maavanemate pädevust MP-de vastuvõtmiseks ja kehtestamiseks. EhSRS § 11¹ lg 1 kohaselt menetleb enne 01.07.2015 algatatud maakonnaplaneeringud pärast 01.01.2018 lõpuni Rahandusministeerium ja nende kehtestamise otsustab valdkonna eest vastutav minister. Seega on MP-de koostamise eest vastutavad organid olnud selgelt määratletud ning riigivõimu omavoli ega vastuolu PS §-dega 13 ja 14 ei esine. Kuni 01.01.2018 koostasid ja menetlesid MP-sid maavanemad. Vaidlustatud MP-de menetlemise ajagraafikust nähtub, et MP-d on järelevalve raames heaks kiidetud Rahandusministeeriumi 28.12.2017 kirjadega nr 15-2/3476-1 (Rapla) ja 15-2/3481-1 (Harju) ning 29.12.2017 kirjaga nr 15-2/3529-1 (Pärnu). Seega on ilmne, et hetkeks, kui maavalitsused kaotati ja planeerimistegevus läks Rahandusministeeriumi korraldada, olid vaidlusalused MP-d juba heaks kiidetud. Asjakohatu on eeldada, et kuivõrd planeeringute menetlemise ja kehtestamise funktsioon liikus pärast järelevalvemenetluse lõppu riigireformi ja sellest tuleneva pädevuse ümberjaotamise tulemusel Rahandusministeeriumile, mõjutas see kuidagi järelevalve sisu. Apellandid ei ole oma kahtlusi ka kuidagi põhistanud. Kokkuvõtvalt – vaidlusaluseid MP-sid ei ole koostanud, heaks kiitnud ega nende suhtes järelevalvet teostanud sama isik.

30. Asjaolust, et planeeringute koostamisega seotud küsimustes on oma seisukohti kujundanud mh juhtrühm ja Vabariigi Valitsus, ei saa järeldada, et maavanemad (ja hiljem Rahandusministeerium) olid MP-de koostajateks vaid näiliselt. MP-de algatamise ajal ei

tulenenud planeerimisseadusest kohustust ega ka võimalust koostada avaliku raudtee rajamiseks riigi eriplaneeringut (vrd PlanS § 27 lg 2), vaid tollal kehtinud PlanS v.r § 29¹ lg 1 p 2 ja lg 2 nägid ette, et joonehitise trassi koridori asukoht määratakse üldjuhul MP-ga. Seetõttu ei tugine seadusel apellantide väide, et Rail Baltic trassivalik oleks tulnud otsustada üleriigilise planeeringuga ning lähtuti vales planeeringuvormist. Maavalitsused olid valitsusasutused, mille kaudu Vabariigi Valitsus teostas täidesaatvat riigivõimu ning maavanem esindas maakonnas riigi huve (kuni 31.12.2017 kehtinud Vabariigi Valitsuse seaduse § 39 lg 3 ja § 84 p 1). Ka juhul, kui planeeringu kehtestamise otsustaks Vabariigi Valitsus (nagu see on kehtiva PlanS § 53 lg-s 1 nähtud näiteks ette riigi eriplaneeringu puhul), tuleks tal seejuures tasakaalustatult arvestada kõigi asjasse puutuvate avalike ja erahuvidega. Seetõttu ei saa apellantide õigusi iseenesest mõjutada see, kas valitsus võis anda maavanematele teatud osas ka siduvaid juhiseid või mitte, vaid apellantide õiguste kaitse seisukohalt on oluline see, et ühtegi planeeringumenetluse otsustust (st ükskõik kelle poolt) ei oleks tehtud meelevaldselt.

31. Eeltoodust tulenevalt ei ole ringkonnakohtu hinnangul asja lahendamisel määrav, kas Vabariigi Valitsuse 29.05.2014 kabinetinõupidamise kokkuvõttes tehtud otsustus Harjumaa võrdlusesse jäävate trassialternatiivide osas oli maavanematele siduv või mitte, vaid tähtsust omab üksnes see, kas valitsuskabineti tehtud valikule on põhjust heita ette olulisi kaalutusvigu või mitte. Vabariigi Valitsuse 29.05.2014 otsustus ei kujutanud endast üldse lõpliku valiku tegemist Harjumaa erinevate trassialternatiivide vahel, vaid sisuliselt otsustas valitsuskabinet üksnes seda, kas toona alles menetluses olnud Nabala-Tuhala looduskaitseala moodustamise tõttu peaks välistama need trassialternatiivid, mis oluksid eelistatavad kas tehniliselt ja maksumuselt (variant 10A+10B) või inimkeskkonna tegurite poolest (variant 10E), kuid kulgenuks samas läbi loomisel oleva looduskaitseala. Seda, et valitsuskabinet ei pannud 29.05.2014 paika lõplikku trassivalikut, kinnitab juba ainuüksi asjaolu, et Harjumaa osas langeski hiljem lõplik eelistus hoopis läänepoolsele variandile (16A + 16B + 14C + 14G + 11A-II + 15B + 11B-II), mida valitsuskabinet üldse ei arutanud. Lisaks ei teinud Vabariigi Valitsus 29.05.2014 ühtegi otsust Pärnu- ja Raplamaa trassi asukoha osas, vaid võttis üksnes teadmiseks majandus- ja kommunikatsiooniministri informatsiooni eelistatuima trassi kohta nendel lõikudel. Kuna ükski valitsuskabineti nõupidamisel arutluse all olnud trassivariantidest Harjumaa osas ei kulgenud olemasoleva raudtee trassi koridoris ning Rapla- ja Pärnumaa osas valitsus mingit otsust vastu ei võtnud, siis puudub igasugune alus väita, et Vabariigi Valitsuse 29.05.2014 kabinetinõupidamisel oleks ühegi maakonna osas välistatud olemasoleva raudtee trassi koridori kasutamine Rail Baltic raudtee rajamisel.

32. Apellandid on olnud planeerimismenetluses piisavalt kaasatud ja ära kuulatud. Küsimus teiste keskkonnaorganisatsioonide või muude üldsuse esindajate võimalusest osaleda planeerimismenetluses ei saa kuidagi seonduda konkreetselt MTÜ ARB või MTÜ ELKS keskkonnakaitseliste eesmärkidega, mistõttu tuleb hinnata, kas apellantidel oli võimalik menetluses osaleda, saada infot ja olla ära kuulatud viisil, mis tagas nende põhikirjaliste ülesannete täitmise. Avalikud väljapanekud viidi MP-de menetluses läbi seaduses ettenähtud tähtaegasid järgides ning avalike väljapanekute kestus ei ole takistanud apellantidel olemast informeeritud ega esitamast MP-de kohta oma vastuväiteid. Vastustaja on põhjalikult käsitlenud MP-de menetlust 09.05.2018 menetlusedokumendi p-des 2.2.3–2.2.26. Viidatud andmetest nähtub, et MP-de menetlustes on toimunud planeeringu lähteseisukohtade, võrreldavate trassialternatiivide ja KSH programmi avalikustamine ja tutvustamine, mis algas 02.09.2013 ning viimased avaliku arutelud peeti 15.10.2013. Sealjuures pikendati ettepanekute esitamise tähtaega kuni 20.10.2013. Uute lisandunud trassialternatiivide osas viidi läbi täiendavad avalikud arutelud. Näiteks toimusid täiendavad avalikud arutelud Harju MP menetluses 14.01–30.01.2014 seoses trassidega 13A ja 13 B/C, 09.04–16.04.2014 seoses

14-ndate trassidega, 23.10–29.10.2014 seoses 16A ja 16D trassidega; Rapla maakonnas 23.10.2014–29.10.2014 seoses 16A ja 16D trassidega ja Pärnu maakonnas algusega 23.10.2014 seoses 5C ja 5D trassidega. 2014. a-l toimusid kõikides maakondades trassikoridori võrdlustulemuste tutvustamised koos mitmete avalike aruteludega. Seejärel toimus planeeringu eskiislahenduse tutvustamine avalikkusele. Harju ja Rapla maakonnas avalikustati eskiislahendus 31.08.2015 ning seejärel toimusid kohalikes omavalitsustes avalikud arutelud. Pärnu maakonnas avalikustati eskiislahendus perioodil 05.10–23.10.2015, millele järgnes 8 avalikku arutelu. 2016. a teises pooles toimus planeeringu ja KSH aruande avalikustamine ja peeti avalikud arutelud. MTÜ ARB esindaja on osalenud Pärnu MP avalikel aruteludel 17.10.2013 Pärnus, 18.06.2014 Pärnus, 10.06.2015 Suigus ja 24.01.2017 Kaismal ning peaaegu kõikidel Rapla MP avalikel aruteludel, osalenud aktiivselt aruteludes, esitanud seisukohti ja saanud enda seisukohtadele ka kirjalikud vastused. Vastustaja on märkinud, et just MTÜ ARB esindaja ettepanekul joonistati planeerimismenetluses Kohila vallas läbi mitmeid trassialternatiive, samuti lisati trassivariant 16A (mis hiljem osutuski eelistatud trassivariandiks) planeerimismenetlusse MTÜ ARB esindaja ettepanekul. MTÜ ARB on esitanud Pärnu MP avalikustamise käigus oma seisukoha 29.12.2016. Lisaks kutsuti MTÜ ARB 10.02.2017 täiendavale koosolekule, et arutada avalikustamise käigus apellandi poolt esitatud seisukohti ja ettepanekuid. Koosoleku eesmärgiks oli täiendavalt läbi arutada MTÜ ARB ja Eesti Ornitoloogiaühingu poolt avalikul väljapanekul esitatud seisukohti. Täiendavalt on apellantidel olnud võimalus olla ära kuulatud Rahandusministeeriumi järelevalve teostamise käigus. Seega nähtub eelnevast, et isikute ära kuulamine ei ole olnud näilik, MP-de ja KSH materjalid on olnud internetis kättesaadavad ja apellandid on saanud nendega tutvuda väga pika perioodi vältel ja neil on olnud piisavalt aega nende kohta oma seisukoha kujundamiseks. MTÜ ARB seisukohti ja ettepanekuid on analüüsitud, kaalutud ning neile on ka vastatud. MP-de menetlustes on kaasatud isikuid ulatuslikumalt, kui seadus seda nõuab.

33. Vastuseks apellatsioonkaebuse p-s 2.6 esitatud etteheidele märgib ringkonnakohus, et jättis oma 28.01.2019 määrusega praeguses haldusasjas rahuldamata MTÜ ARB ja MTÜ ELKS taotluse nõuda Rahandusministeeriumilt välja Rail Baltic raudteetrassi osas Euroopa Komisjonile esitatud kolme Balti riigi ühised rahastamistaotlused ja rahastamiskokkulepped ning Rail Baltic ehituskalkulatsioonid ning rahuldab apellantide taotluse nõuda välja Vabariigi Valitsuse 29. mai 2014. a kabinetinõupidamise memorandum koos kõigi lisadega. Valitsuskabineti nõupidamise materjalidega seonduvalt andis ringkonnakohus hinnangu kohtuotsuse p-s 31 ning viidatud rahastamistaotluste, rahastamiskokkulepete ning Rail Baltic ehituskalkulatsioonide asjakohasuse osas jääb ringkonnakohus 28.01.2019 määruses väljendatud seisukohale.

IV

Võrreldavad trassialternatiivid

34. PlanS v.r § 29¹ lg 2 teisest lausest tulenes kohustus kaaluda joonehitise trassi koridori asukoha määramisel mitut võimalikku asukohta. Ringkonnakohtu hinnangul on vaidlusaluste MP-de puhul nimetatud nõue täidetud. MP-de lähteseisukohtade (26.08.2013) p 3.2 kohaselt on eesmärk olnud kavandada trass nii, et raudtee rajamine oleks majanduslikult tasuv ja tehniliselt teostatav ning raudteest tulenevad mõjud ja häiringud oleksid minimaalsed nii inim- kui looduskeskkonnale. Rail Baltic raudtee võimalike trassikoridoride (laiusega üldjuhul 350 m ja teatud tiheasustusega aladel 150 m) asukoha puhul on võetud esmalt aluseks, et trass kulgeb Tallinnast Riiga läbi Pärnu. Pidades täiendavalt silmas raudtee tehnilisi nõudeid, lühimat võimalikku teekonda ja majanduslikku tasuvust, on seejärel trassikoridoride alternatiivide leidmisel lähtutud n-ö baasteguritest, mis üldjuhul trassikoridori rajamist ei võimalda:

- elamud jm hooned (sh ühiskondlikud, äri- ja, tootmishooned);
- kalmistud;
- looduskaitsealused objektid koos kaitsevööndiga;
- Natura 2000 alad;
- kultuurimälestised koos kaitsevööndiga;
- kehtestatud detailplaneeringutega kaetud alad (juhul, kui ehitusluba on väljastatud).

35. Apellandid ei ole esitanud sisulisi vastuväiteid, et eeltoodud baasteguritest lähtumine olnuks ilmselgelt põhjendamatult. Apellantide üks põhiargument on, et olemasoleva raudteekoridori asukoht oli reaalne alternatiiv, mis jäeti kaalumata, tuues sellega kaasa olulise kaalutusvea planeerimismenetluses. Ringkonnakohtu hinnangul ei ole see etteheide põhjendatud. Tallinn-Rõa lõigu osas ei ole olemasoleva raudteekoridori kasutamist sugugi välistatud, vaid MP-de lähteseisukohtade järgi analüüsitakse seda ühe võimaliku alternatiivina. Tallinn-Rõa lõigul kaalutigi olemasoleva trassi kasutamise võimalikkust trassialternatiivi 12A näol, mis oli algselt MP menetluses võrdluses võrdselt teiste alternatiividega. Olemasoleva trassi koridoris kulgeva 12A trassi välistuse üheks põhjuseks oli suures osas asjaolu, et trass kulges läbi asustusaladele ja kohalikud omavalitsused olid sellele väga vastu. Tugevalt mitte-eelistatud oli see variant ka KSH tulemuste alusel, kuna see läbis Ülemiste järve pinnaveehaarde sanitaarkaitseala. Rõa-Pärnu lõigu osas on olemasoleva raudteekoridori kõrvalejätmist MP-de lähteseisukohtades selgitatud ühelt poolt trassi geomeetriaõuete ja raudtee projekteeritava kiirusega (st kaasneks vajadus teha asulate juures õgvendusi, rajada rohkem sildu/viadukte ja lammutada hooneid) ning teiselt poolt teekonna olulise pikenedamisega (ca 12 km), millega kaasneksid suuremad kulud. Lisaks on Rõa-Pärnu lõigu kohta koostatud eraldi analüüs „Olemasoleva raudtee koridori kasutamise võimalikkus Rail Balticu raudtee trassi koridori asukohana“ (23.09.2013). Analüüsist nähtuvalt oleks Rõa-Pärnu lõigul olemasolev raudteekoridor kasutatav ca 50% ulatuses ning seda eelkõige väljaspool tiheasustusalasid, mis tähendab, et õgvendused oleksid vajalikud just raudteeäärsetel elamualadel ning seega seotud oluliste negatiivsete mõjudega (nt ca 15–20 + 10 majapidamise/hoonete kompleksi lammutamise vajadus, sh ajalooliselt väärtuslikud Tootsi jaamahoone ja Eidapere mõis). Samuti on analüüsis toodud välja, et olemasolev raudteekoridor kulgeb kas otse läbi Natura 2000 võrgustiku alade (Taarikõnnu-Kaisma linnuala ja Taarikõnnu loodusala) või liiga nende lähedalt (Mördama loodusala, Kõnnumaa loodusala ja Kõnnumaa-Väätsa linnuala). Analüüsis täpsustatud andmete põhjal tähendaks olemasoleva raudteekoridori kasutamine Rõa-Pärnu lõigul ligikaudu 10 km pikemat trassi (vt p 4.1) ja lisakulu ca 80 miljonit eurot. Niisiis sai MP-de menetluses jooksvalt selgeks, et olemasoleva trassikoridori kasutamine suures ulatuses ei ole reaalne Rail Balticu rajamiseks ning olemasolevas trassikoridoris paiknenud alternatiivid jäid menetluses kõrvale. Olemasoleva trassikoridori kasutamine ei olnud mingi konkreetse dokumendiga ennetavalt välistatud, vaid selle kasutamise võimalikkust hinnati MP-de menetluses.

36. Apellantide seisukohad kaalutusõiguse rikkumisest trassialternatiivide valikul tuginevad mh reisijaliikluse sulgemise faktil Tallinn-Pärnu raudteel (apellatsioonkaebuse p 2.1.4). Ringkonnakohtu hinnangul jääb küsimus, kuidas kasutada reisijateveoks olemasolevat raudteefrastruktuuri ning mil määral saab Rail Baltic raudteed integreerida olemasolevasse raudteetranspordivõrgustikku, väljapoole vaidlusaluste planeeringute reguleerimisala ja apellantide kaebeõiguse ulatust. Kahtlemata esineb tungiv avalik huvi ka kohaliku rongiliikluse arendamise suhtes, kuid tuleb arvestada, et Rail Baltic raudtee rajamise esmane eesmärk on ühendada Balti riikide ja Euroopa raudteevõrgud ning seda kindlatel tingimustel (mh rööpmelaius 1435 mm, kaks rööbasteed, elektrifitseeritud, maksimaalne projektkiirus 240 km/h ja sellest tulenevad nõuded trassigeomeetrialet). Seda eesmärki ei saa oluliselt mõjutada asjaolu, et riik on otsustanud Lelle-Pärnu (mitte Tallinn-Pärnu) reisijateveo katkestada

(rongiühendus Lellest nii Tallinna kui Viljandi suunal on säilinud). Vastustaja on viidanud, et Vabariigi Valitsuse 06.03.2008 korralduse nr 126 „Transpordi infrastruktuuri investeringute arendamise kava kinnitamine“ järgi investeeriti Türi-Viljandi lõigu rekonstrueerimisse riigi poolt aastatel 2011–2012 üle 12 miljoni euro. Vabariigi Valitsuse 19.02.2015 korralduse nr 93 „Perioodi 2014–2020 transpordi infrastruktuuri arendamise investeringute kava kinnitamine“ järgi investeeritakse Tallinna–Rapla raudteelõigu rekonstrueerimisse reisiringide piirkiiruste tõstmiseks 10 miljonit eurot. Rapla-Türi lõiku ootab ees põhjalik rekonstrueerimine kahes etapis aastatel 2019–2020 (Lelle-Türi) ja 2024 (Rapla-Lelle). Kõigi nende tööde mõte on säilitada Tallinn-Viljandi 1520 mm raudteetrass ja panna Viljandi liinil käiku kiirrong sõiduajaga 1 tund ja 30 minutit. Ühtlasi välistab aktiivses kasutuses olev 1520 mm raudtee (Tallinn-Lelle-Viljandi), mida ei ole plaanis sulgeda ega ka ümber ehitada Rail Baltic rööpmelaiusele, Rail Baltic raudtee ehitamise olemasoleva raudtee asemele (apellatsioonkaebuse p 2.1.3.2).

37. Ringkonnakohus ei nõustu apellantide kriitikaga analüüsi „Olemasoleva raudtee koridori kasutamise võimalikkus Rail Balticu raudtee trassi koridori asukohana“ kohta (apellatsioonkaebuse p 2.1.3). Konkreetse trassialternatiivi välistamiseks võib piisata juba ühest olulisest takistusest ning realistlike variantide väljasõelumiseks ei pea uurima kõiki mõeldavaid näitajaid. Apellandid ei ole esitanud andmeid (keegi ei ole apellantidelt nõudnud täiemahulist trassialternatiivide analüüsi), mille põhjal saaks järeldada, et väidetavalt ebapiisavalt uuritud mõjud ja kulud võisid mõjutada otsustust olemasoleva trassikoridori kõrvalejätmiseks. Raudtee rajamine asustusest eemale võib tõenäoliselt olla ehituslikult keerulisem ja seega kulukam, kuid et senine raudteetrass läbib samas oluliselt rohkem tiheasustusalasid, siis on usutav, et selle trassi puhul oleksid jällegi täiendav müra ja vibratsioon suurema negatiivse mõjuga ning võimalikud sundvõõrandamise jm kulud samuti suuremad. Hoonestuse lammutusvajaduse üldsõnalisus ei kinnita iseenesest veel selle ebapiisavat analüüsimist ja apellandi väide analüüsi ebaobjektiivsusest on põhistamata. Apellantide kriitika analüüsi suhtes on ümber lükatud vastustaja 09.05.2019 menetluskirjelduse p-odega 2.4.11–2.4.28. Ringkonnakohus nõustub vastustaja viidatud seisukohtadega neid kordamata. Apellandid ei ole ümber lükanud analüüsi kokkuvõttes tehtud järeldusi: olemasoleva raudtee trass läbib traditsioonilisi raudteeasulaid, kus elukeskkond jääb mõlemale poole raudteed ning vajab toimimiseks raudtee ületamist; olemasoleva raudtee ümbruses paikneva asustuse tõttu on suurem hoonete lammutamisvajadus (sh väärtuslike hoonete lammutamisvajadus); olemasoleva trassi geomeetria ei vasta nõuetele ning ei võimalda 240 km/h sõidukiirust, mistõttu vajaks see täiendavat õgvendamist, mis tähendaks olemasoleva trassikoridori ümberehitamist; olemasoleva trassi kasutamine teeks teekonna pikemaks ja oluliselt kallimaks; olemasolev trass kulgeb paljudes kohtades läbi loodusväärtuste; ümberehitamist vajaks oluliselt rohkem tehnovõrke; olemasolev trass vajaks oluliselt rohkem rajatise (tunnelid, viaduktid); olemasoleva trassi kasutamise korral oleks Rail Balticu tasuvus oluliselt halvem kui alternatiividel.

38. Apellantide etteheited Rail Baltic raudteetrassi asukohana olemasoleva raudteetrassi välistamisele tuginevad mh Hannes Lutsu 16.07.2018 tööle „Eksperthinnang olemasoleva Tallinn-Pärnu raudteetrassi kurvide kohandamisele Rail Balticu trassiks“, milles on samuti mõeldud, et senine raudteetrass ei võimalda ilma oluliste õgvendusteta projektkiirust 240 km/h ning lahendada tuleb ka Viljandi rongiühenduse säilitamise küsimus. Apellandid on H. Lutsu 16.07.2018 arvamusele tuginedes märkinud sedagi, et olemasoleva raudteekoridori kasutamisel ei oleks teekond mitte 12 km võrra pikem, vaid 5 km võrra lühem, kuid on jätnud tähelepanuta, et H. Luts võrdles trasside kogupikkust, mitte üksnes Rõa-Pärnu lõiku. Sama lõiku käsitleva hilisema analüüsi kohaselt pikeneks olemasoleva raudteekoridori kasutamisel teekond küll mitte 12 km võrra, vaid 9,3–9,9 km võrra, kuid asjaolus, et MP-des eelistatud

trassikoridor on Rõa-Pärnu lõigul olemasolevast raudteekoridorist mõnevõrra lühem, mitte pikem, ei saa olla mõistlikku kahtlust juba ainuüksi põgusal kaardiga tutvumisel. Seda kinnitavad ka apellantide esitatud Kobras AS poolt 08.10.2018 koostatud raudteetrassi pikkuste mõõdistused, mille kohaselt on Rõa-Pärnu lõigul olemasoleva raudteetrassi pikkus 96,3 km ja MP-des valitud trassi pikkus 86,2 km. Täiendavalt võib märkida, et ka H. Luts on toonud välja, et Kobras AS pakutud alternatiivtrass kajastab sisenemist Tallinna linna üksnes trassil Valdeku-Liiva-Ülemiste, kuid see ei võimaldaks suunata kaubavedusid Tallinna linnast eemale, mistõttu oleks mõistlikum kasutada planeeritavat trassi, mis kulgeb Ülemiste järve tagant. Sellisel juhul oleks praegust raudteetrassi järgivale alternatiivile vastav reisirongide koguteekond MP-des eelistatud trassivariandist hoopis 4 km pikem, mitte 5 km lühem. Asjaolu, kas planeeringute koostamise käigus on olemasoleva raudtee trassikoridori kasutamise võimalikkust analüüsitud riigihanke nr 140345 alusdokumentides (nt tehnilise kirjelduse p-d 6.7.1 ja 6.7.4), ei puuduta kaebaja õigusi. Koostatud planeeringute õiguspärasuse seisukohast on oluline üksnes see, kas rajatava raudtee trassi asukohavalikul on piisavalt kaalutud kõiki asjakohaseid alternatiive.

V

Keskkonnamõju hindamine

39. PlanS v.r § 7 lg 6 ning KeHJS § 6 lg 1 p 14, § 31 p 1 ja § 33 lg 1 p-de 1 ja 2 kohaselt tuli vaidlusaluste planeeringute osas korraldada keskkonnamõju strateegiline hindamine. Ehkki PlanS v.r § 29¹ lg-st 6 tulenevalt on kehtestatud maakonnaplaneeringud aluseks joonehitise projekti koostamisele, ei kujuta planeeringud endast siiski KeHJS § 7 tähenduses tegevusluba, mille puhul oluks KeHJS § 3 lg 1 (kuni 30.06.2015 kehtinud KeHJS § 3) järgi kohustuslik korraldada täpsem keskkonnamõju hindamine. KeHJS § 32 kohaselt on KSH eesmärk tuvastada strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasnev oluline keskkonnamõju, selgitada välja alternatiivsed võimalused ning leida ebasoodsat mõju leevendavad meetmed. KSH aruande sisule esitatavad täpsemad nõuded on sätestatud KeHJS §-s 40. Vaatamata sellele, et praegusel juhul on KSH-d püütud eelistatud trassivariandi osas ja problemaatilistel aladel ka kõigi võrreldavate trassivariantide osas teha KMH täpsusastmega, mis võimaldaks KeHJS § 11 lg 6 alusel hiljem ehitusloa andmise menetluses kaaluda KMH algatamise vajalikkust, ei tulene apellantidele sellest õigust nõuda, et korraldatud KSH peabki täielikult vastama KMH nõuetele ja KMH täpsusastmes tulnuks hinnata kõiki alternatiivseid trassikoridore (sh olemasolevat trassi).

40. Keskkonnamõju hindamine õigusaktides nõutust suurema täpsusastmega on strateegilise planeerimisdokumendi koostaja otstarbekusotsustus, mille põhjendatuse kontroll ei kuulu halduskohtu pädevusse. Seejuures ei oma ka tähtsust, kui suure täpsusega oli juba välja töötatud raudtee tehniline lahendus (st kavandatava tegevusega kaasnevate keskkonnamõjude täpsem hindamine võis olla iseenesest võimalik), kui kaua on planeerimismenetlus kestnud ja kas täiendavate uuringute finantseerimiseks oli piisavalt raha (st keskkonnamõjude täpsemaks hindamiseks oluks nii aega kui ka raha). Pelgalt asjaolu, et pärast MP-de kehtestamist on korraldatud täiendavaid uuringuid (nt apellantide poolt viidatud tarakatkestuste võimalikkust ja rakendamist selgitav uuring või Pärnumaa metsise telemeetriauring), ei kinnita iseenesest KSH aruande puudulikkust. Vastustaja on ka õigesti märkinud, et raudtee ehitusloa väljastamiseks KeHJS § 11 lg 6 alusel KMH algatamata jätmise põhjendus ei ole praeguse vaidluse esemeks. Lisaks võib viidata, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet algatas 29.03.2019 otsusega nr 16-6/19-0535-002 KeHJS § 26 lg 3 ja § 30 alusel Rail Baltic raudtee ehitusprojekti keskkonnamõju hindamise kaheksal lõigul, mis kokkuvõttes hõlmavad raudteetrassi tervikuna. Seega on põhjendamatuks osutunud seegi apellantide kahtlus, et tegemist oli KSH-s üksnes näiliselt jäetud võimalusega. Ringkonnakohus nõustub

halduskohtu ja vastustajaga, et KSH aruande täpsusaste oli Rail Baltic raudteetrassi asukohavaliku tegemiseks piisav.

41. Apellantide üldsõnaline väide, et KSH menetluses valiti välja üks alternatiiv juba KSH programmi heakskiitmise ajaks, ei tugine tõenditel. Ainuüksi KSH aruande 3.4. ptk-st nähtuv lükkab selle väite ümber. KSH aruande viidatud peatükist nähtuvalt algas menetlus ettevalmistavate töödega, mille käigus töötati välja mõistlikud ja teostatavad trassialternatiivid (mitte üksainus trassialternatiiv, mis lõpuks ka MP-dega kehtestati). Seejärel koostati KSH programm, viidi läbi vajalikud kooskõlastamised ja programmi avalik menetlus, mis lõppes KSH programmi heakskiitmise Keskkonnaministeeriumi poolt. Pärast trassialternatiivide väljatöötamist toimus nende võrdlemine. Sealjuures lisandus ka trassialternatiivide võrdlemise ajal veel uusi alternatiive ja teatud alternatiivid langesid võrdlusest välja. Pärast kõikide trassialternatiivide võrdlemist toimus võrdlustulemuste avalikustamine ja avalikud arutelud. Sellele järgnes KSH võrdlustulemuste alusel eelistatud trassivariandi hindamine MP ettepaneku faasis. Seejärel eelprojekti faasis täpsem mõjude hindamine ja KSH lõpliku aruande avalikustamine ja avalikud arutelud. Apellantide väite lükkab ümber seegi, et pärast KSH programmi heaks kiitmist lisandus võrdlusesse veel uusi trassialternatiive. KeHJS regulatsiooniga ei ole vastuolus, kui niivõrd mastaapse projekti puhul toimub juba enne KSH programmi väljatöötamist ekspertide poolt mõistlike alternatiivsete lahenduste eelvalik, sest kõikvõimalikke alternatiive ei ole võimalik ja ei peagi võrdlema (KSH direktiivi art 5 lg 1).

42. Ringkonnakohus ei nõustu apellantidega ka selles, et KSH põhines ebapiisaval alusteabel. Seejuures tugineb apellantide väide põhiliselt etteheitel (apellatsioonkaebuse p 2.7.3), et loodusuuringute uuringumeetodina kasutati vähe välitöid. Asja materjalidest nähtub jällegi, et see väide ei ole asjakohane. Alahindamata välitööde kasutegurit, on asjas kohtule veenvalt selgitatud erinevate uurimismeetodite ja alusallikate kasutamise ja kombineerimisvõimalusi, millest kokkuvõtvalt võib järeldada alusandmete piisavust KSH järelduste tegemiseks. KSH lisa VI-4 loodusuuringus on uuringute meetodikat kirjeldatud ning seda aitab veel paremini mõista vastustaja poolt apellatsioonkaebuse lisana esitatud OÜ Rewild (kes teostas 3 elustikuga seotud uuringut – eluslooduse uuring, loomastiku uuring, samatasandiliste ulukiläbipääsude teostatavuse uuring – ja mõned uuringute juurde kuuluvad täiendavad ekspertiisid) 25.10.2018 ülevaade. Sellest ülevaatest nähtub mh, et eluslooduse uuringu puhul analüüsiti alternatiivseid trassivariante kogupikkusega u 700 km. Olemasolevate andmebaaside jt allikate (vähemalt 47 allikat), ekspertintervjuude (vähemalt 13 isikut), väliinventuuri (57 ala) ja ülepinnaelise elupaikade modelleerimise alusel hinnati raudtee üldist mõju elusloodusele. Väliinventuurid hõlmasid enamuse uuritud trassivariantidest, olles paigutatud neisse kohtadesse, kus oli võimaliku mõju kahtlus, mis võinuks trassivalikut mõjutada. Paljud kasutatud olemas olnud andmeallikad kasutasid varasemate välitööde tulemusi, sh eri liigirühmade seire ja uuringud. Koos varasemate allikatega katsid välitööandmed mitmekordselt kogu trassi ulatuse. Elupaikade modelleerimise käigus selgitati eri liikidele tüüpiliste elupaikade paiknemine kogu trassi kõigi alternatiivide ulatuses. Analüüs ja soovitused baseerusid kõigi kasutatud allikate sünteesil. Kokku tuvastati 188 konfliktkohta, pakuti lahendusmeetmed ning soovitus trassivariandi valikuks. Loomastiku uuringu puhul teostati täiendavad välitööd, andmebaaside analüüs, eksperthinnangud, GIS-põhine andmeanalüüs ja täiendav elupaikade modelleerimine. Analüüsiti nii raudtee üldist kui kohaspetsiifilist mõju elustikule. Välitööd teostati kogu trassi ulatuses. Tuvastati 240 konfliktala, mis moodustasid kokku 66% trassist. Kirjeldati konfliktide iseloom ning soovitati lahendused. Lisaks on OÜ Rewild (uuringute juhi Jaanus Remmi (PhD) isikus, kes ülevaate kohaselt on liikide, populatsioonide ja elupaikade kaardistamist ja modelleerimist uurinud, arendanud ja rakendanud alusteaduslikes ja looduskaitsealises uuringutes mitme liigirühma näitel ja erinevates olukordades) selgitanud, et uuringutes kasutatud elupaikade

modelleerimine on arvutuslik-statistiline meetod, mille käigus kirjeldatakse liikidele tüüpilised keskkonnatingimused ning vastavate tingimustega kohtade paiknemine. Tulemuseks on liikidele ja elurikkusele kohtade paiknemise hinnang, mis võib olla kujutatud geograafilise kaardina. Mitmes sõltumatus teadustöös on sellist meetodit soovitatud ja kasutatud teede planeerimiseks, kuna see muudab planeerimisprotsessi efektiivsemaks ning võimaldab arvestada suurt hulka alusinformatsiooni, sh pikemat ajaperioodi, rohkemaid allikaid ning komplekssemaid keskkonnaseoseid võrreldes lihtsate elupaigainventuuridega. Samadel põhjustel on modelleerimist kasutatud ka Rail Balticu planeeringu töös. Modelleerimist ei kasutatud kordagi ainsa otsustusalusena, vaid alati kombinatsioonis teiste allikatega. OÜ Rewild uuringud on teostatud teaduslikel meetoditel, tuginedes tunnustatud teadustulemustele, erialasele kirjandusele ja kogemusele. Ülevaate lisana on toodud erialase teaduskirjanduse valik, millele on uuringutes sageli tuginetud. Lisaks on KSH programmi 7. ptk-s loetletud looduskeskkonna registrid ja andmebaasid, mida KSH koostamisel vaadati ja arvestati, samuti sotsiaalmajanduslike aspektidega seotud registrid ja andmebaasid. Juba esitatud loetelust nähtuvalt on kasutatud hulgaliselt andmeid, mille põhjal on võimalik saada asjakohane pilt alal esinevatest loodusväärtustest. Loodusuuringutes kasutatud allikaid, materjale ja uuringuid on täpsemalt kirjeldatud KSH lisas VI-4. Metsiste puhul on kasutatud ka nt Keskkonnaameti metsiste Eesti asurkonna elupaikade sidususe analüüsi aruannet ning linnustiku inventeerimise aruandeid. Eeltoodu lükkab kokkuvõtvalt ringkonnakohtu arvates ümber apellantide kahtlused KSH alusandmete ja meetodite ebapiisavusest. Apellandid ei ole esile toonud sellist konkreetset väidet või informatsiooni, mida KSH raames ei oleks arvestatud ja hinnatud ning mis võiks tingida ilmse kaalutusvea esinemise planeerimismenetluses.

43. Ringkonnakohtu hinnangul ei saa KSH aruandes kirjeldatud leevendusmeetmeid pidada ilmselgelt ebapiisavateks MP-de kontekstis, arvestades leevendusmeetmete kohaspetsiifilisust ja seotust konkreetsete mõjudega. Kõikide MP-de 4. ptk-s käsitletakse KSH-st tulenevaid leevendavaid meetmeid ning märgitakse, et raudtee ja raudteerajatiste rajamisega kaasnevate võimalike keskkonnamõjude leevendamiseks määratakse keskkonnatingimused ja leevendavad meetmed planeeringuga kavandatava elluviimiseks vastavalt KSH-s toodule. Leevendusmeetmeid on kirjeldatud KSH aruande 14. ptk-s, KSH aruande lisas III-5 olevas mõju hindamise tabelis ning KSH aruande lisas III-6. Vastuseks apellantide leevendusmeetmete üldsõnalisuse etteheitele märgib ringkonnakohus, et kui võrd MP etapis ei ole teada veel täpne tehniline lahendus, ei saagi KSH raames leevendusmeetmeid detailselt kirjeldada. Ringkonnakohus nõustub vastustajaga, et KSH ülesanne ei ole projektile ette kirjutada, milline täpne tehniline lahendus tuleb projekteerida. Samas on KSH aruandes vajalikul määral võimalikke lahendusi võrreldud (KSH aruande ptk 10.3). Projekti järgmises etapis hinnatakse konkreetsete valitud meetmete tõhusust ja piisavust uuesti ning vajadusel nähakse ette täiendavate leevendusmeetmete kasutamine. Projekteerimise käigus vaadatakse veelkord planeeritavad leevendusmeetmed üle ning hinnatakse loamenetluses täiendavalt, kas lõpliku projekti kohase lahenduse puhuks on kõik vajalikud leevendusmeetmed ette nähtud.

44. Seonduvalt apellantide poolt toodud Rääma raba näitega (apellatsioonkaebuse p 2.7.5.5) märgib ringkonnakohus, et eelprojekti täpsusastmes mõjuhindamist käsitlevas KSH aruande lisas III-5 (p 1.5) on nähtud ette, et mh Rääma raba läbimisel tuleb töötada välja olemasolevat veerežiimi säilitav projektlahendus, selgitades ühtlasi, et turba väljakaevamise ja konventsionaalse mulde rajamise mõju võib olla tugevalt negatiivne, kuid estakaadile rajatava raudtee mõju jääks eeldatavalt lokaalseks. Leevendusmeetmena on muu hulgas viidatud KSH aruande lisas III-1 toodud tüüpmeetmele 1.8.1, mille kohaselt ei tohi raudteetamm saada pinna- ja pinnaseveele tõkestavaks rajatiseks ning rajada tuleb piisaval arvul raudtee mullet läbivaid truppe, millega tagatakse pinna- ja pinnaseveetaseme ühtlustumine ja säilimine

kummalgi pool raudtee mullet. Kokkuvõtlikult on eelprojekti staadiumis võetud küll aluseks raudtee rajamine muldele, mitte sildkonstruktsioonile, kuid see, kas nimetatud tehnilise lahenduse puhul on tegelikkuses võimalik tagada Rääma raba veerežiimi säilimine või mitte, ei saa olla praeguse vaidluse esemeks. Apellandid on heitnud ette, et KSH aruandes märgitud leevendusmeetmete koosseis ja tõhusus on osaliselt ebaselge (nt on välja toodud üksnes soovitatav keskkonna kvaliteedi taotlustase), kuid ei ole väitnud, et pakutud leevendusmeetmed või eesmärgipüstitused poleks üldse asjakohased või valitud asukohas mõistlikult saavutatavad. Olukorras, kus Rääma raba veerežiimi säilitamiseks on iseenesest olemas tehniliselt teostatav lahendus, ei ole alust väita, et Rääma raba läbiv trassikoridor tulnuks üldse välistada (st ainus lahendus taotletava eesmärgi saavutamiseks ei ole raudteetrassi viimine teise asukohta). Rakendatavad üksikasjalikumad meetmed Rääma raba veerežiimi säilitamiseks või täpsemad tingimused raudtee projektlahendusele asjaomases lõigus saab välja töötada algatatud KMH käigus. Vajalike andmete puudumise korral võib seejuures osutada vajalikuks teha täiendavaid uuringuid, et selgitada välja Rääma raba olemasolev hüdroloogiline režiim, mille põhjal hinnata projektlahendusega kaasnevate mõjude ulatust ja leevendusmeetmete eeldatavat tõhusust ning seda ka raudtee kasutusaegse seire käigus.

VI Natura hindamine

45. Natura hindamise reeglite rakendamisel ei ole eksitud. Apellandid on iseenesest õigesti osutanud, et Natura hindamise eesmärk on välja selgitada, kas kava või projektiga kaasneb oluline negatiivne mõju Natura võrgustiku alale sõltumata sellest, kas tegu on KMH või KSH-ga. Ringkonnakohtu hinnangul ongi Natura hindamine läbi viidud nõuetekohaselt. Seoses Luitemaa linnualale eelhinnangu (mitte täies mahus hindamise) läbiviimisega märgib ringkonnakohus järgmist. Natura hindamise raames anti eelhinnang Luitemaa linnuala osas, milles ekspert tuvastas, et ebasoodsat mõju Luitemaa linnuala kaitse-eesmärgiks olevatele liikidele ei esine. Ekspertide hinnanguga on nõustunud ka Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet. Natura hindamise eelhinnangu tabelist (KSH aruande lisa IV, tabel 3.1) nähtub, et trass kulgeb linnuala idaserva vahetus läheduses, kuid mitte linnuala territooriumil. Seega on tegemist väljaspool Natura ala kavandatava tegevusega. Kaudse mõju juures on ekspert leidnud, et võib eeldada, et mingid häiringud võivad kaasneda, mis aga ei näita, et ekspert oleks tuvastanud olulise negatiivse mõju esinemise linnualale. Vastustaja on selgitanud, et Luitemaa linnuala küsimus mõjutas ka MP-s määratud trassikoridori lahendust. Planeeringu kaartidel on märgitud Luitemaa loodus- ja linnuala lähedal kulgeva trassi juurde tingmärgid „Kitsad olud“, mis tähistab vajadust hoida trass mitte lihtsalt väljaspool Natura ala, vaid ka võimalikult kitsas ning piirab trassikoridori sees trassi nihutamist kaitstava ala suunas. Trassi nihutamine ei ole leevendusmeede Natura hindamise ja KSH tähenduses, vaid planeerimisdiskretsiooni teostamine. Lisaks on Luitemaa loodusala hindamisel hinnatud ka mõju Luitemaa linnuala liikide jaoks olulistele elupaikadele (KSH lisa IV) ning ka Luitemaa loodusala osas oli järelduseks, et otsene ebasoodne mõju Luitemaa loodusalale ja selle kaitse-eesmärkidele puudub. Apellandid ei ole toonud välja konkreetseid asjaolusid, millest saaks järeldada eksperdi seisukoha ebaõigsust ning asuda seisukohale, et oluline negatiivne mõju Luitemaa linnualale pole välistatud.

46. Hindamise lähteandmete piisavusele andis ringkonnakohus hinnangu juba otsuse p-s 42. Lisaks eeltoodule nähtub asja materjalidest (vt Pärnu Maavalitsuse 16.01.2017 kiri nr 12-3/16/2844-2 Eesti Ornitoloogiaühingule), et trassi lähedal võimalikus mõjualas asuvatele Natura aladele viidi läbi Natura hindamine, kus tugineti peamiselt kaasaegsetes andmebaasides ja kaitsekorralduskavades sisalduvale informatsioonile. Pea kõikide Natura alade (või nende siseriiklikku kaitset tagavate alade) kaitsekorralduskavad on viimaste aastate

jooksul uuendatud ning sellega seoses on läbi viidud uued inventuurid kaitse-eesmärkide seisundi ja paiknemise osas. KSH raames teostati inventuure näiteks Pärnu Natura 2000 alal, mida on inventeerinud ka Keskkonnaamet. Lisaks on Keskkonnaamet just viimastel aastatel inventuure teinud Taarikõnnu (2012) ja Luitemaa (2015) Natura 2000 aladel. Natura 2000 linnualade andmed on KSH käigus saadud teiste andmete kõrval Eesti Ornitoloogiaühingult, kes ka planeerimismenetluses aktiivselt osales ja oma seisukohti esitas. Kohtades, kus informatsioon oli puudulik ja oli vaja täiendavaid andmeid, teostati ka välitöid ja telliti lisauuringuid (nt uuring „Rail Baltic raudtee ja selle rajamisega kaasneva keskkonnamõju hindamine Selja, Mõtuse, Kõveri ja Nepste metsise püsielupaikadele“). Niisiis ei saa Natura hindamise lähteandmeid pidada ebapiisavaks.

47. Asjas kogutud tõendid ei näita, et Natura hindamine ei oleks sisuliselt olnud nõuetekohane, sellist järeldust ei saa ainuüksi teha A. Jairi 2014. a ekspertarvamusest. Iseenesest ei ole selles, et eksperdid teinekord ühel nõul ei ole, midagi erakordset ja otsuse tegemine sellistes tingimustes ei ole lubamatu. Ringkonnakohtu hinnangul on apellantide väited vaidlusaluse metsise elupaigaga seondult Natura hindamise kontekstis asjakohatud, sest Tolkuse loodusala juures asuva Kõveri metsise püsielupaik ei ole Natura 2000 võrgustiku ala. Seetõttu hinnati Tolkuse loodusala puhul Natura hindamise raames mõju selle ala kaitse-eesmärkidele (vanad looduspõhised metsad). Apellandid on ringkonnakohtu arvates teinud Euroopa Kohtu lahendist nr C-441/17 liialt kaugeleulatuvaid järeldusi (metsis kui vana looduspõhise elupaigatüübi tunnusliik) ja seetõttu leidnud ekslikult, et ka metsise suhtes oleks tulnud eraldi läbi viia Natura hindamine. Et A. Jairi arvamusega on siiski arvestatud, nähtub Natura hindamise aruandest (KSH lisa IV). Natura hindamise mõjude hinnang ei ole ka olnud liialt üldsõnaline. Natura hindamise aruande tabelis 3.1 on välja toodud kõik trassikoridoride mõjusfääri jäävad Natura 2000 võrgustiku alad (sh Tolkuse loodusala ja Põhja-Liivimaa linnuala), alade kaitseväärtused ning hinnang kaitseväärtustele otsese või kaudse mõju esinemisele, samamoodi on toodud välja selged asukohaspetsiifilised leevendusmeetmed, mida tuleb rakendada. Nii Tolkuse loodusala kui ka Põhja-Liivimaa linnuala puhul on leitud, et ebasoodne mõju alade kaitse-eesmärkidele puudub, kui rakendatakse leevendavaid meetmeid, mis on hindamises välja toodud.

48. Apellantide väited, et kumulatiivseid mõjusid on hinnatud üksnes ühes lühikeses trassilõigis ja ühe võimaliku kavandatava projekti (Tallinn-Rapla-Türi maantee ümberehitus) osas, ei vasta tõele. Samuti ei ole apellandid konkreetselt ära näidanud, millised kumulatiivsed mõjud on nende arvates hindamata jäetud ja kuidas see kokkuvõttes toob kaasa Natura hindamise ja MP-de kehtestamise õigusvastasuse. Vastustaja on selgitanud, et mõjude kumuleeruvuse oht:

- on välja toodud Rabivere loodusala puhul, kus raudtee kulgeb loodusala lähedalt ja võimalikud perspektiivsed maantee koridorid on kavandatud paralleelselt raudteega;
- kumulatiivsete mõjude hindamise osa on leitav Natura hinnangu lk-l 141;
- KSH aruande 11. ptk käsitleb kumulatiivsete mõjude hindamist;
- kumulatiivsete mõjude hindamise andmed sisalduvad mõju hindamise tabelites (KSH aruanne lisa III-5) ja kokkuvõtetes peatükis 9, kus on kajastatud mõjude sünergilisus;
- kumulatiivsete mõjude hindamine nähtub müra mudelist (KSH aruande lisa V).

Ringkonnakohtu jaoks on loogiline vastustaja seisukoht, et kumulatiivseid mõjusid on nii KSH-s kui Natura hindamises jooksvalt hinnatud ning osas, kus kumulatiivseid mõjusid ei esine, siis ei ole seda eraldi välja toodud, vaid märgitud on üksnes oht kumuleerumisele, kui see on tuvastatud.

49. KSH aruandes (sh Natura hindamise osas) sisalduvate leevendusmeetmete osas võttis ringkonnakohus seisukoha juba otsuse p-s 43. KSH-s on antud juhised, mille piires tuleb hiljem projekti täpsustades töötada välja täpsed leevenduslahendused. Leevendusmeetmeid on hinnatud KSH-le kohases täpsuses ja mahus. Ringkonnakohtule jäävad arusaamatuks apellantide üldsõnalised etteheited alternatiivsete lahenduste käsitlemata jätmisest. KSH aruanne tegelebki alternatiivsete lahenduste võrdlemisega ning hinnatud ei ole üksnes majanduslikku tasuvust, vaid kõiki olulisi kriteeriume nende koosmõjus (Kõveri metsise kohta vt otsuse p 47).

VII

Eelotsuse taotluse lahendamine

50. Apellandid on 15.02.2019 menetluskohas esitanud ringkonnakohtule taotluse küsida Euroopa Kohtult eelotsust järgmiste küsimustega:

- 1) milliste kriteeriumide alusel ja kes otsustab, kas alternatiiv on mõistlik KSH direktiivi art 5 p 1 tähenduses? Millises keskkonnamõju hindamise menetluse etapis võib ühe mõistliku alternatiivi edasisest keskkonnamõju hindamisest välja jätta?
- 2) kas juhul kui nn Natura hindamine on ühendatud KSH hindamisega, moodustades viimasest osa, on lubatud ühendatud keskkonnamõjude hindamise käigus võimalike alternatiivide välistamine pelgalt nende teostamise kulukuse tõttu võrreldes teiste alternatiividega?
- 3) Kas KSH menetluses võib alternatiivseid lahendusi käsitleda erineva täpsusastmega, hinnates põhjalikumalt (sh leevendusmeetmete osas) vaid üht alternatiivsetest lahendustest ning piirdudes teiste alternatiivide osas pealiskaudsema mõjude hinnanguga?

51. Ringkonnakohus jätab taotluse rahuldamata, sest küsimused 2 ja 3 on esitatud valel eeldusel ning küsimus 1 on lahendatav ka ilma Euroopa Kohtu tõlgenduste või selgitusteta. Küsimuste 2 ja 3 osas märgib ringkonnakohus, et nagu juba eelnevalt korduvalt osutatud, ei ole alternatiive välistatud ainuüksi nende teostamise kulukuse tõttu – apellandid ei ole esile toonud ühtegi sellist konkreetset juhtumit, kus oleks valitud Natura alale suuremat kahjulikku mõju avaldav trassialternatiiv, kuna see on ehitusmaksumuselt odavam. Küsimus 3 tugineb valel eeldusel, et eelistatav trassikoridor valiti välja liiga varajases menetlusfaasis. Ringkonnakohus ei ole selle seisukohaga nõustunud – kõiki mõistlikke alternatiive käsitleti võrdväärse põhjalikkusega. Niisiis ei saa küsimusi 2 ja 3 pidada asjakohasteks.

52. Vastuseks apellantide püstitatud küsimusele 1 märgib ringkonnakohus, et KSH direktiivi art 5 lg-s 1 kasutatud mõiste „mõistlik“ on määratlemata õigusmõiste, mis sisustatakse ja kujuneb igal konkreetset juhul ja iga konkreetse projekti puhul erialaekspertide ja seaduses sätestatud ametiasutuste koostöös ning KSH menetluse käigus, kaasates avalikkust. KSH direktiiv on riigisisesse õigusesse üle võetud ning KeHJS-s sätestatud menetlusprotsess on piisavalt selge.

VIII

Kokkuvõte ja menetluskulud

53. Eelneva põhjal ja HKMS § 200 p 1 alusel jääb MTÜ ARB ja MTÜ ELKS apellatsioonkaebus rahuldamata ning halduskohtu otsus muutmata.

54. HKMS § 108 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. HKMS § 109 lg 1 näeb ette, et menetluskulude väljamõistmiseks tuleb kohtule esitada menetluskulude

nimekiri ja kuludokumendid, mille esitamata jätmise korral menetluskulusid välja ei mõisteta. HKMS § 109 lg 6 järgi mõistab kohus välja üksnes vajalikud ja põhjendatud menetluskulud. Kuna apellatsioonkaebus jääb rahuldamata, jäävad apellantide menetluskulud HKMS § 108 lg 1 alusel nende endi kanda.

55. Rahandusministeerium palub mõista apellantidelt tema kasuks välja apellatsioonimenetlusega seoses kantud esindajakulud. Ehkki kulude seos praeguse haldusasja menetlemisega ringkonnakohtus ja nende kandmise kohustus (HKMS § 109 lg 1¹) on nõuetekohaselt tõendatud, leiab ringkonnakohtus, et Rahandusministeeriumi menetluskulud tuleb jätta HKMS § 109 lg 6 alusel tema enda kanda, sest vastustajale õigusaktidega pandud ülesannete täitmisest tekkinud vaidlusi ei ole alust pidada tema põhitegevuse raamidest väljuvateks ning planeeringu kehtestanud haldusorgan peab eelduslikult olema kohtus ise suuteline oma tegevust õigustama (nt Riigikohtu 12.12.2017 otsus nr 3-11-1355, p 55; 10.11.2016 otsus nr 3-3-1-50-16, p 22; 13.11.2015 otsus nr 3-3-1-34-15, p 9).

(allkirjastatud digitaalselt)