



# KOHTUMÄÄRUS

<b>Kohus</b>	Tallinna Ringkonnakohtus
<b>Kohtunik</b>	Virgo Saarmets
<b>Määruse tegemise aeg ja koht</b>	27. aprill 2018, Tallinn
<b>Haldusasja number</b>	<b>3-18-529</b>
<b>Haldusasi</b>	MTÜ ARB ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts kaebus riigihalduse ministri 13. veebruari 2018. a käskkirjade nr 1.1.-4/40 ja nr 1.1.-4/41 ning 14. veebruari 2018. a käskkirja nr 1.1.-4/43 tühisuse tuvastamiseks või alternatiivselt nende tühistamiseks
<b>Vaidlustatud kohtulahend</b>	Tallinna Halduskohtu 26. märtsi 2018. a määrus
<b>Menetlusosalised</b>	Kaebajad – MTÜ ARB ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts, esindajad v.adv Piret Blankin ja adv Edgar-Kaj Velbri Vastustaja – Rahandusministeerium, esindaja Heili Jaamu Kaasatud haldusorganid – Keskkonnaministeerium, esindaja Doris Seljamaa Keskkonnaamet
<b>Menetluse alus ringkonnakohtus</b>	MTÜ ARB ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts määruskaebus
<b>Asja läbivaatamine</b>	Kirjalik menetlus

## RESOLUTSIOON

- 1. Võtta menetluse MTÜ ARB ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts määruskaebus Tallinna Halduskohtu 26. märtsi 2018. a määruse haldusasjas nr 3-18-529 resolutsiooni punkti 1 peale.**
- 2. Jätta MTÜ ARB ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts määruskaebus rahuldamata ning Tallinna Halduskohtu 26. märtsi 2018. a määruse haldusasjas nr 3-18-529 resolutsiooni punkt 1 muutmata.**
- 3. Tagastada MTÜ ARB ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts määruskaebuselt haldusasjas nr 3-18-529 tasutud riigilõiv 30 (kolmkümmend) eurot ja kanda see Advokaadibüroo Derling OÜ (registrikood 14024560) arveldusarvele nr EE322200221063937025 Swedbank AS-s.**

## EDASIKAEBAMISE KORD

Määruse peale ei saa edasi kaevata (HKMS § 252 lg 7).

## ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. **Riigihalduse minister** kehtestas **13.02.2018 käskkirjaga nr 1.1-4/40** Pärnu maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“.
2. **Riigihalduse minister** kehtestas **13.02.2018 käskkirjaga nr 1.1-4/41** Harju maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“.
3. **Riigihalduse minister** kehtestas **14.02.2018 käskkirjaga nr 1.1-4/43** Rapla maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“.
4. **MTÜ ARB ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts** esitasid 14.03.2018 Tallinna Halduskohtule **kaebuse** riigihalduse ministri 13.02.2018 käskkirjade nr 1.1-4/40 ja nr 1.1-4/41 ning 14.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/43 tühisuse tuvastamiseks või alternatiivselt nende tühistamiseks. Maakonnaplaneeringute avalik väljapanek kestis ebamõistlikult lühikest aega (üks kuu) ja toimus puhkuste perioodil, mistõttu ei olnud kaebajatele tagatud sisulist võimalust dokumentidega tutvuda ja ärakuulamisõigus on olnud tagatud üksnes formaalselt. MTÜ-le ARB ei ole tagatud juurdepääsu olulisele osale tema poolt küsitud informatsioonile (sh andmetöötlust võimaldavas formaadis failidele). Vaidlustatud planeeringud on kehtestanud selleks pädevust mitteomav isik. Maakonnaplaneeringute menetlemise kestel muudeti menetlusnorme viisil, mis võimaldas anda maakonnaplaneeringute menetlemise, kehtestamise ja ka nende üle järelevalve tegemise riigihalduse ministri pädevusse, mis toob kaasa riigivõimu piiramatult omavoli. Sellise olukorra vältimiseks tulnuks vaidlustatud maakonnaplaneeringute kehtestamisel kohaldada ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse (EhSRS) § 11<sup>1</sup> lg-t 2, mitte EhSRS § 11<sup>1</sup> lg-t 1 või alternatiivselt pidanuks maakonnaplaneeringute suhtes järelevalvet teostama Siseministeerium. Kui EhSRS § 11<sup>1</sup> lg-te 1 ja 2 tõlgendamine kaebaja pakutud viisil ei ole võimalik, tuleb need jätta kohaldamata vastuolu tõttu põhiseaduse (PS) §-dega 13 ja 14. Sõltumata pädevusprobleemist, oli vaidlustatud planeeringute järelevalve ka sisuliselt ebapiisav, mistõttu ei saa praeguses asjas lähtuda tavapärasest kaalutusotsuste piiratud ulatusega kontrollist. 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 maakonnaplaneeringutes on kavandatava raudtee piirkiiruseks 240 km/h, kusjuures kaebajatele teadaolevalt pole taotletud ka määruse nr 1315/2013 art 39 lg 3 kohast erandit. Eeltoodud menetluslike rikkumiste tõttu tuleb planeeringud tühistada ning planeeringu kehtestaja pädevuse puudumine ja ebapiisav järelevalvemenetlus annab alust tuvastada vaidlustatud planeeringute tühisus haldusmenetluse seaduse (HMS) § 63 lg 2 p 3 alusel. Planeeringutes ei ole arvestatud haldusreformi tulemusel toimunud muudatusi omavalitsustes, mis takistab planeeringust arusaamist. Maakonnaplaneeringud on ka sisuliselt õigusvastased, sest nende koostamisel on võetud aluseks ebakorrektsed lähteandmed. Rail Balticu raudtee trassikoridori eelistatud asukohavalikul on oluliselt rikutud diskretsioonireegleid (eelkõige pole kaalutud olemasoleva raudteekoridori vähemalt osaliselt kasutamise võimalust). Planeeringutes puudub maakonna arenguvajadusi käsitlev osa ning maakonnaplaneeringute menetluses koostatud keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) aruanne on oluliste puudustega.

Kaebuses sisalduva **esialgse õiguskaitse taotlusega** palusid kaebajad peatada vaidlustatud käskkirjade kehtivus kuni asja menetlust lõpetava lahendi jõustumiseni või kohaldada kohtu äranägemisel muud sobivat esmast õiguskaitsevahendit. Esialgse õiguskaitse kohaldamiseta saavad riik ja kohalikud omavalitsused tugineda maakonnaplaneeringute kehtivusele ning teha

oma territooriumi kohta tulevikku suunatud otsuseid, mis muudavad alternatiivsete trassikoridoride kasutuselevõtu planeeringu uuel menetlemisel sisuliselt võimatuks. Selle tagajärjel oleks maakonnaplaneeringute uuel menetlemisel ainsaks vabana hoitud trassialternatiiviks vaidlustatud planeeringutega kehtestatu ja nimetatud trassivalik saaks lubamatu eelise teiste alternatiivide ees. Esialgse õiguskaitsse kohaldamine on vältimatult vajalik, kuna Rail Balticu projekteerimine on alanud juba maakonnaplaneeringute menetlemise ajal – tellitud ja valminud on eelprojekt, millele on võimalik koheselt taotleda ehitusluba. Kuna tegemist on riigi enda projektiga, võib eeldada ehitusloa kiiret menetlemist. Avalikustatud ajakava järgi algab kiirraudtee ehitus järgmise aasta sügisel ning Harjumaa raudteeosa eelprojektile (mis on juba valminud) plaaniti ehitusluba saada 2018. a veebruaris. Samuti on alustatud maade omandamist, kuigi avalik huvi selleks saab tuleneda üksnes kindlast trassikoridorist. Vaidlustatud planeeringute alusel ehitama asumise korral muutub oluliselt kohtuvaidluse perspektiiv ja võimalike planeeringusse tehtavate muudatuste ring. Samuti võib planeeringute elluviimine olukorras, kus puudub kindel teadmine, et selle tegevusega ei kahjustata keskkonda, tuua kaasa pöördumatuid või raskesti kõrvaldatavaid tagajärgi. Kui riik omandab juba teatud trassikoridori alla jäävad maad, siis on see oluline majanduslik argument, et mitte teha otsust teise trassikoridori kohta. Kaebuse eesmärgiks on see, et Eesti ajaloo suurimat infrastruktuuriprojekti ei rajataks õigusvastastele planeeringutele tuginedes. Kuna avalikes huvides ei saa olla, et Rail Baltic rajataks just konkreetseesse trassikoridori, siis on ka avalikud huvid suunatud maakonnaplaneeringute kehtivuse peatamisele või on vähemalt selle suhtes neutraalsed. Kaebajatel ei ole võimalik avalikes huvides vaidlustada ehituslubasid, mistõttu on maakonnaplaneeringute vaidlustamine nende jaoks ainsaks võimaluseks.

**5. Rahandusministeerium** palus 23.03.2018 **seisukohas** jätta kaebus menetlusse võtmata ja esialgse õiguskaitsse taotlus rahuldamata. Kaebajatel puudub kaebeõigus varem kehtinud planeerimisseaduse (PlanS v.r) § 26 lg 1 alusel, sest planeeringute vaidlustamine toimub kehtiva PlanS järgi ning keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 30 lg-s 2 sätestatud keskkonnaorganisatsiooni kaebeõiguse sisuks ei saa olla üldine õiguslik järelevalve halduse tegevuse õiguspärasuse üle, samuti mitte kaebuse esitamine teiste isikute õiguste kaitseks. Vaidlustatud käskkirjade kehtivusest tulenevalt ei ole mis tahes pöördumatult kahjustavate tagajärgete saabumine võimalik ning ka esialgse õiguskaitsse rakendamata jätmisel ei muutu kaebuse eesmärgi saavutamine raskendatuks ega võimatuks. Maakonnaplaneeringute eesmärk on määrata Rail Baltic raudtee trassikoridori asukoht (vt PlanS v.r § 29<sup>1</sup> lg 2) ja need on aluseks raudtee ehitamise eelprojekti koostamiseks, kuid nende alusel ei alustata ehitustegevust. Pöördumatuks tagajärjeks oleks üksnes selliste ehitustööde alustamine kohtumenetluse ajal, mida ei oleks võimalik hiljem likvideerida. Rail Baltic raudtee trassi ehitustöödega ei alustata aga enne raudtee tehnilise projekti valimist, mis on äärmiselt suuremahuline ega valmi tervikuna enne 2020. a II poolaastat. Täpne maavajadus selgub samuti tehnilise projekteerimise käigus, mistõttu ei ole ka maade omandamisega võimalik alustada enne 2019. a II poolaastat, milliseks ajaks on kohtuvaidlus tõenäoliselt juba läbitud. Kui kohtumenetlus peaks siiski vältama kauem, on esialgse õiguskaitsse kohaldamine võimalik ka hilisemas staadiumis.

Maakonnaplaneeringute menetluses viidi läbi Eesti ja Euroopa Liidu normidele ning praktikale vastav ühine KSH menetlus, mille aruande kiitis Keskkonnaministeerium heaks 09.08.2017 kirjaga nr 7-12/17/2834-7. KSH aruanne on kooskõlastatud ka Natura 2000 võrgustiku ala valitseja Keskkonnaametiga. Leevendatavate meetmete lõplikku lahendust ei fikseerita KSH menetluses, vaid neid täpsustatakse pidevalt protsessi edasistes etappides, sest raudtee projekti täpsemad lahendused selguvad alles põhiprojekti, ehitusetapi või kasutusetapi käigus. Planeeringuprotsessis käsitletud trassikoridoride alternatiive pole kehtestatud ühegi õigusaktiga ning nende säilimine ja vastava maa vaba hoidmine on olnud puudutatud isikute ja asutuste tahe. Põhjendamatu on väide, et Tehnilise Järelevalve Amet (TJA) annab ehitusload kiiresti

välja, sest TJA peab seadusest tulenevalt kaasama menetlusse muu hulgas maaomanikud (ehitusseadustiku (EhS) § 42 lg 6) ja kooskõlastama taotluse asjaomaste asutustega (EhS § 42 lg 7), samuti tuleb algatada keskkonnamõju hindamise menetlus (EhS § 42 lg 2; keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 6 lg 1 p 14, § 7 lg 1 ja § 11 lg 3). Trassikoridori alla jäävate maade omandamist ei ole alustatud (Maa-amet ei ole senini teinud ühelegi maaomanikule mitte ühtegi pakkumist ega algatanud ühtegi maakorraldustoimingut) ning alates 2016. a lõpust toimunud maaomanike informeerimist ja nende huvide kaardistamist ei saa käsitada maade omandamise menetluse läbiviimiseks. Planeeringute koostamisel on tasakaalustatult arvestatud kõigi huvidega ning raudtee trassikoridori (kokku 213 km) asukoha määramisel võeti arvesse majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi, looduslikke ning tehnilis-majanduslikke kaalutlusi, võrreldes seejuures põhjalikult ka trassikoridori asukoha alternatiive (lähtudes järgmisest kriteeriumigruppidest: inim- ja looduskeskkonnale avalduvad mõjud, tehniline teostatavus, ehitusmaksumus ning sotsiaal-majanduslik tulu ja kulu). Planeeringute koostamise käigus viidi kolmes maakonnas kokku läbi 86 avalikku arutelu kokku üle 4200 osalejaga. Kuna vaidlustatud käskkirjad ei riku kaebajate õigusi, ei saa esialgset õiguskaitset kohaldada nende õiguste kaitseks. Kuna menetlusreegleid ei ole rikutud ja planeeringud on sisuliselt õiguspärased, siis ei ole kaebus perspektiivikas. Rail Baltic trassikoridori asukoha valimine ja projekti elluviimine on seotud suure rahvusvahelise avaliku huviga, millega kaasneb oluline keskkonnahoid ning inimeste ja kaupade parem liikumisvõimalus. Rail Baltic raudtee annab võimaluse Balti riikide ja Euroopa raudteevõrkude ühendamiseks, mis täna erinevate rööpmelaiuste (vastavalt 1520 mm ja 1435 mm) tõttu puudub.

**6. Tallinna Halduskohus jättis 26.03.2018 määrusega** esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata (**resolutsiooni p 1**) ja võttis kaebuse menetlusse. Kaebajatel puudub kaebeõigus PlanS v.r § 26 lg 1 järgi ning kehtiv PlanS ei võimalda esitada maakonnaplaneeringu peale populaarkaebust. Kaebajate kaebeõigus saab tugineda vaid KeÜS § 30 lg-le 2 ning selle alusel ei saa esitada kaebust riigi raha otstarbeka kulutamise kontrollimiseks ning kohus sellist otstarbekuse kontrolli ka ei teosta. Kaebajate kui väidetavate keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigus saab olla seotud üksnes keskkonnakaitsega. Vaidlust ei ole selles, et vaidlusalused maakonnaplaneeringud määravad Rail Baltic raudtee trassikoridori asukoha, millest lähtuvad nii järgnevalt koostatavad projektid kui ka ehitus- ja kasutusload. Kuna kehtiv haldusakt on siduv, siis ei ole keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigust võimalik eitada pelgalt põhjusel, et planeeringu alusel vahetult ehitama veel ei hakata (st ei tekitata keskkonnale reaalselt mõju). Samas puudub kaebajatel esialgse õiguskaitse vajadus, sest praegusel hetkel ei ole maakonnaplaneeringute alusel ehitustegevuse alustamine ja sellega keskkonna pöördumatu kahjustamine reaalne. Kohus planeerib jõuda asjas lahendini 2018. a juunis või juuli alguses ehk vastustaja märgitud tähtaegadest oluliselt varem. Tõenäoliselt ei saa pidada sedagi, et teistes alternatiivsetes trassikoridorides võiksid kohtumenetluse ajal valmida ehitised, mis muudaksid need trassivariandid vähemsobivateks. Igal juhul ei takistaks see kuidagi kaebuse rahuldamist. Põhjendatud ei ole esialgse õiguskaitse ennatlik kohaldamine asjas, milles ilmselgelt esineb mitut riiki hõlmav märkimisväärne avalik huvi projektiga jätkamiseks, kuid sellele vastanduv samuti oluline avalik huvi (looduskeskkond) ei ole veel reaalse kahjustumise ohus. Vajadusel saab esialgse õiguskaitse taotluse esitada uuesti apellatsioonistmes.

## **MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD RINGKONNAKOHTUS**

**7. MTÜ ARB ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts** paluvad 10.04.2018 **määruskaebuses** tühistada halduskohtu määruse resolutsiooni p 1 ja uue määrusega rahuldada nende esialgse õiguskaitse taotlus. Halduskohus jättis esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel ebaõigesti hindamata kaebajate väited, mis jäävad väljapoole keskkonnaalast kaebeõigust. EhSRS § 1 lg-st 1 lähtudes tuleb kaebajate kaebeõigust sisustada ka PlanS v.r § 26 lg 1 alusel ning sellist

tõlgendust toetab ka Tallinna Ringkonnakohtu 30.10.2017 otsus nr 3-16-1472 (p 12). Samuti on oluline, et praeguses asjas vaidlustatud maakonnaplaneeringud on ehitusprojekti koostamise ja ehituslubade taotlemise aluseks (vt PlanS v.r § 29<sup>1</sup> lg 6; EhSRS § 13 lg 3), mitte pelgalt strateegilised dokumendid. Alternatiivselt tuleb vaidlustatud planeeringuid EhSRS § 13 lg 2 ls 1 järgi käsitada kehtiva PlanS tähenduses riigi eriplaneeringutena, mida on PlanS § 54 kohaselt võimalik vaidlustada ka populaarkaebusega. Keskkonnaalastest kaalutlustest väljapoole jääva avaliku huvi argumentide mitteamestamine mõjutab halduskohtu seisukohta muu hulgas kaebuse perspektiivi ja esialgse õiguskaitse vajaduse küsimustes.

Halduskohus ei ole esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel välja selgitanud ega arvestanud kaebuse eesmärki, milleks on välistada maakonnaplaneeringute elluviimine, kuni menetluse seaduslikkust (sh trassikoridori valiku põhjendatust) pole kohtulikult kontrollitud (vrd Riigikohtu 08.04.2004 määrus nr 3-3-1-13-04, p-d 20-21). Keskkonna oluline kahjustamine on vahetu oht, mis realiseerub juba lähiajal. Kuigi ehitamisele võib eelneada raudtee tehnilise projekti koostamine, ei kohaldu see nõue raudtee ehitamise ettevalmistustöödele (ehitusaegsete kompensatsioonimeetmete rajamine, metsa raadamine jms). Kaebuse üks keskseid eesmärke on vältida planeeritud trassikoridorides potentsiaalselt ebavajalikku metsa raadamist, mille tõhus vaidlustamine oleks vähemalt problemaatiline ja samas kuluks tagajärgede kõrvaldamiseks aastakümneid. Raudtee rajamise vastu esineb avalik huvi, kuid vastustaja selgitusel ei sõltu praegu kavandatud tegevused maakonnaplaneeringute kehtivusest. Esialgse õiguskaitse kohaldamine soosiks ka vaidluste võimalikult kiiret lõpetamist. Väär oleks luua ettevaatlikkuse arvelt soodustusi isikule, kes soovib olukorda pöördumatult muuta (vt Riigikohtu 21.12.2001 määrus nr 3-3-1-67-01, p 6). Pole selge, millal raudtee tehniline projekt (tööprojekt) tegelikult valmib ja millal algavad ehitustööd, sest planeeringute seletuskirjade kohaselt alustatakse maade omandamise ja metsa raadamisega juba 2018. aastal. Rail Balticu koordinaator on kinnitanud ka maaomanikega läbirääkimiste pidamist ning avaldanud lootust, et kohtobjektide (Ülemiste ja Pärnu reisirid terminal) ja põhitrassi ehitusega alustatakse 2019. aastal. Asja äärmiselt suurt mahtu arvestades ei ole tõenäoline, et see lahendatakse järgneva paari kuuga. Ehitusluba võib taotleda ka eelprojekti alusel, mis on juba valminud. Menetluse lõppfaasis toimunud kiirustamist arvestades on kaebajatel alust arvata, et ehitusload väljastatakse võimalikult kiiresti. Vastustaja viited planeeringute tegevuskavas toodud ajalisele järjestusele on sisutud, sest mitmed tegevused on juba toimunud paralleelselt ja varasemate etappide lõppu ära ootamata. Isegi kui maade omandamine toimub kokkuleppel, oleks sellega kaasneval inimeste mastaapsel rändel keskkonnale pöördumatud tagajärjed. Planeeringute kehtivus tähendab, et nende alusel tuleb vabana hoida olemasolev trassikoridor, kuid samas loob nende kehtivus ka teatava kindlustunde, et raudtee trassi teistesse asukohtadesse ei planeerita. See viiks omakorda olukorrani, kus teistes potentsiaalselt sobivates trassikoridorides võidakse kehtestada uusi planeeringuid ja püstitada ehitisi, mille tulemusena jääb lõpuks vabaks ainult vaidlustatud planeeringutes sätestatud trassikoridor. Kuigi teistes potentsiaalsetes trassikoridorides toimuv ei muudaks kaebuse rahuldamist võimatuks, mõjutaksid need kohtumenetluse tulemuslikkust. Halduskohus ei ole kaalunud võimalus seada esialgne õiguskaitse tingimuslikult või osaliselt. Kui kohus ei pea põhjendatuks planeeringute kehtivuse täielikku peatamist, tuleks esialgse õiguskaitse korras keelata planeeringute alusel Rail Baltic raudtee trassikoridoris metsa raadamine ja ehituslubade andmine.

## **RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED**

**8.** Määruskaebus tuleb võtta HKMS § 207 lg 1 alusel menetlusse. Määruskaebuse esitamine on seaduse kohaselt lubatud (HKMS § 252 lg 7), määruskaebus on tähtaegne (HKMS § 204 lg 1) ning vastab HKMS §-des 52–54 ja 205 toodud nõuetele. Haldusasjas määruskaebuse esitamine on lõivuvaba (HKMS § 104 lg 1 ja riigilõivuseaduse (RLS) § 22 lg 1 p 9).

Määruskaebuse kiiremaks lahendamiseks ei pea ringkonnakohus vajalikuks nõuda vastustajalt ja kaasatud haldusorganitelt täiendavaid seisukohti, vaid arvestab vastustaja varasemate seisukohtadega. HKMS § 210 lg 1 alusel lahendab määruskaebuse üks ringkonnakohtunik.

9. Tallinna Ringkonnakohus on 30.10.2017 otsuses nr 3-16-1472 (p 12) möönnud, et kui tegemist on PlanS v.r alusel lõpuni menetletud maakonnaplaneeringuga, mille realiseerimiseks ei ole vältimatult vajalik laadilt konkreetsema planeeringu kehtestamine, on vaieldav, kas ka selle vaidlustamisel tuleks kaebeõiguse küsimuses lähtuda PlanS v.r § 26 lg-st 1, mis võimaldas vaidlustada kõigi planeeringute kehtestamist (sh populaarkaebusega), või kehtivast PlanS-st, mis maakonnaplaneeringu vaidlustamise küsimust ei reguleeri. Kuivõrd nimetatud küsimuse lahendamine ei olnud viidatud vaidluse lõpptulemuse seisukohalt määrav, ringkonnakohus selle osas lõplikku seisukohta ei kujundanud.

Iseenesest on õige, et olukorras, kus varem kehtinud PlanS § 26 lg 1 võimaldas esitada populaarkaebuse ükskõik millise planeeringu kehtestamise otsuse peale ning praegu kehtiva PlanS §-d 54, 94, 123 ja 141 võimaldavad jätkuvalt mh avalikes huvides vaidlustada riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuid ning üld- ja detailplaneeringuid, võib tõusetuda küsimus, kas EhSRS § 1 lg-s 1 sätestatud, mille kohaselt menetletakse enne EhSRS jõustumist (s.o kuni 30.06.2015) algatatud planeeringud lõpuni, lähtudes seni kehtinud PlanS nõuetest, tuleb tõlgendada viisil, et see hõlmab ka vastavate planeeringute varasema PlanS § 26 lg 1 alusel vaidlustamise võimaluse. Nagu ringkonnakohus 30.10.2017 otsuses nr 3-16-1472 märkis, on see küsimus vaieldav. Kuna PlanS ei määratle praegu kehtivas ega ka varem kehtinud redaktsioonis selgelt planeerimismenetluse lõppemist, siis on PlanS § 1 lg-st 3 ja PlanS v.r § 1 lg-st 6 tulenevalt asjakonane juhendada haldusmenetluse seaduse (HMS) § 43 lg 1 p-st 1, mille kohaselt lõpeb haldusakti andmise menetlus haldusakti teatavakstegemisega. Seega tuleb planeerimismenetluse lõpuks lugeda planeeringu kehtestamise otsuse teatavakstegemine ning puudub alus väita, et EhSRS § 1 lg 1 hõlmaks ka kehtestatud planeeringu vaidlustamise, mistõttu tuleks selles osas lähtuda kehtivast PlanS-st. Eeltoodule viitavad ka EhSRS eelnõu ([Riigikogu XII koosseisu 572 SE](#)) seletuskirjas § 1 kohta antud selgitused.

Teiselt poolt tuleb möönda, et EhSRS § 1 lg 1 alusel lõpuni menetletava maakonnaplaneeringu avalikes huvides vaidlustamise võimaluse piiramine ei näi olevat seadusandja teadlik valik, vaid tegemist on tahtmatu lüngaga õiguses. Eelkõige toetab seda asjaolu, et PlanS eelnõu ([Riigikogu XII koosseisu 571 SE](#)) seletuskirjast nähtuvalt on soovitud iseenesest säilitada populaarkaebuse esitamise võimalus nende planeeringute osas, mis on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise aluseks (mh riigi eriplaneering), ning avalikes huvides kaebuse esitamise õiguse säilitamist ei peetud vajalikuks neil juhtudel, kus planeeringu näol on tegemist üksnes riigi, maakonna või regiooni huve väljendava dokumendiga (s.o üleriigiline planeering ja maakonnaplaneering). Seejuures nägid PlanS v.r § 29<sup>1</sup> lg 1 p 2, lg 2 ja lg 6 ette, et raudtee kui joonehitise trassi koridori asukoht määratakse maakonnaplaneeringuga ning sellisel juhul toimub joonehitise projekti koostamine kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel, mida võimaldab ka EhSRS § 13 lg 3. Seega toimub raudtee ehitustingimuste seadmine selgelt vaidlusaluste maakonnaplaneeringute alusel. Lisaks tuleb märkida, et kehtiva PlanS § 27 lg-te 1, 2, 9 ja 10 järgi tuleks sarnase raudtee rajamiseks (sh selle sobivaima asukoha leidmiseks) koostada maakonnaplaneeringute asemel riigi eriplaneering, mis oleks samuti raudtee ehitusprojekti koostamise aluseks, ning mille kehtestamise otsuse peale oleks PlanS §-st 54 tulenevalt igaljuhul õigus pöörduda halduskohtusse muu hulgas avalikes huvides (s.o populaarkaebusega). EhSRS § 13 lg 2 kohaselt käsitataksegi mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringut riigi eriplaneeringuna PlanS tähenduses (vt ka 572 SE seletuskirja eelnõu § 13 kohta). Kuigi see säte puudutab esmajoones varem kehtestatud planeeringute edasise kehtivuse küsimust, laieneb see iseenesest ka nende

joonehitiste trassi asukohavaliku planeeringutele, mis menetletakse EhSRS § 1 lg 1 alusel lõpuni kuni 30.06.2015 kehtinud PlanS järgi.

Eeltoodut arvestades tuleks praegusel juhul EhSRS § 13 lg 2 ja PlanS § 54 koostoimes pigem tunnustada avalikes huvides kaebuse esitamise õigust, sest riigihalduse ministri 13.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/10 p-st 5 (I kd, tl 88), 13.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/41 p-st 5 (I kd, tl 96) ja 14.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/43 p-st 5 (I kd, tl 101p) tuleneb üheselt, et kehtestatud Harju, Rapla ja Pärnu maakonnaplaneeringud on joonehitise trassi asukohavaliku planeeringud PlanS v.r § 29<sup>1</sup> tähenduses. Sellele, et vastustaja on maakonnaplaneeringute vaidlustamise võimalust ise samamoodi sisustanud, viitab ka käskkirjades sisalduv vaidlustamisviide. Ringkonnakohus ei pea praeguses menetlusstaadiumis siiski vajalikuks ega põhjendatuks võtta kaebeõiguse ulatuse osas lõplikku seisukohta, sest põhimõtteliselt ei ole välistatud ka järeldus, et kuivõrd HKMS § 44 lg 2 eeldab populaarkaebuse esitamise õiguse seaduses selgelt sätestamist (vrd Riigikohtu 10.04.2001 määrus 3-3-1-16-01, p 5), siis ei ole põhjendatud selle tuletamine mitme sätte koosmõjus (laiendavast) tõlgendamisest, sest iseenesest ei rikuks populaarkaebusega halduskohtusse pöördumise õiguse puudumine kaebajate subjektiivseid avalikke õigusi ega takista maakonnaplaneeringute vaidlustamist HKMS § 44 lg 1 ja KeÜS § 30 lg 2 alusel ulatuses, mis on seotud nende keskkonnakaitseliste eesmärkide või tegevusvaldkonnaga.

**10.** HKMS § 249 lg-test 1 ja 3 tulenevalt peab kohus esialgse õiguskaitsse vajaduse hindamisel prognoosima, millised võivad olla esialgse õiguskaitsse taotluse rahuldamata jätmise tagajärjed taotlejale ja kas ilma esialgset õiguskaitsset kohaldamata võib kaebaja õiguste kaitse muutuda oluliselt raskendatuks või võimatuks. Esialgse õiguskaitsse vajadus esineb juhul, kui selle kohaldamata jätmisega kaasneksid isiku jaoks pöördumatud või hiljem raskesti kõrvaldatavad tagajärjed. Tagajärjed, mille vältimiseks esialgse õiguskaitsse taotlus on esitatud, peavad olema ettenähtavad ja tõenäolised ning seotud kaebuse nõuete ja eesmärkidega. Mitte igasugune riive, mis annab aluse halduskohtusse kaebuse esitamiseks, ei õigusta esialgse õiguskaitsse kohaldamist avalikku huvi või kolmandate isikute õigusi kahjustaval viisil (vt Riigikohtu 16.12.2016 määrus nr 3-3-1-87-16, p 14).

**11.** Määruskaebuses on rõhutatud kaebuse eesmärki välistada maakonnaplaneeringute elluviimine enne nende seaduslikkuse kohtulikku kontrollimist (sh raudtee trassi asukohavaliku osas) ja leitud, et esialgse õiguskaitsse kohaldamata jätmine võiks viia olukorrani, kus lõpuks jääb ikkagi vabaks üksnes planeeringutes ettenähtud trassikoridor. Ringkonnakohus märgib, et teiste potentsiaalsete trassikoridoride aladel toimuvat ei saaks kuidagi ära hoida seegi, kui vaidlusaluste maakonnaplaneeringute kehtivus peatada. Pigem võiks sellisel juhul tekkida olukord, kus tegevusi kavandatakse ka planeeringutes ettenähtud trassikoridori, mis võiks omakorda muuta planeeringute elluviimise praegusest veelgi keerukamaks või kulukamaks.

**12.** Määruskaebuse kohaselt on esialgse õiguskaitsse taotluse üks keskseid eesmärke vältida metsa suuremahulist raadamist planeeringutes kajastatud trassikoridoris. Heakskiidetud KSH aruande p 7.1.1 (kaebuse lisa 39, lk 109-110; III kd, tl 91-91p) kohaselt kaasneb Rail Baltic raudtee rajamisega vajadus kuni 50 meetri laiuses raudteekoridoris metsa raadamiseks kokku ligikaudu 560 ha ulatuses. KeHJS § 6 lg 1 p 31<sup>1</sup> näeb ette, et üle 100 ha suuruse pindalaga metsamaa raadamine on olulise keskkonnamõjuga tegevus, mis eeldab keskkonnamõju hindamise läbiviimist (KeHJS § 3 lg 1 p 1 ja § 11 lg 3). Kuna tegemist on tervikliku projektiga, siis ei saa metsa raadamine toimuda ilma keskkonnamõju hindamiseta ka olukorras, kus iga raadatava metsaala suurus eraldi võetuna ei ületa KeHJS § 6 lg 1 p-s 31<sup>1</sup> märgitud 100 ha (vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 13.04.2018 määrus nr 3-17-2275, p 15). KSH aruande p-st 16.2 nähtub samuti jätkutegevusena täpsema keskkonnakorralduskava koostamine, mille üheks osaks on ehitusaegne keskkonnaprogramm (p 2.2.14; III kd, tl 179p), mis on ka raadamistööde aluseks metsaseaduse (MS) § 32 lg 2 p 4 tähenduses. Vaidlusaluste Harju, Rapla ja Pärnu

maakonnaplaneeringute seletuskirjades (määruskaebuse lisad 1–3) p-s 5.7 toodud tegevuskavade kohaselt toimuvad raudtee ehitamise ettevalmistustööd (sh metsa raadamine) orienteeruvalt 2016–2020 lähtuvalt KSH/KMH aruandes ettenähtud tegevustele.

Kuigi iseenesest tuleb kaebajatega nõustuda, et kuna metsateatiste menetlemist puudutavad sätted (MS § 41 lg-d 7–8<sup>1</sup>) ei näe ette kolmandate isikute menetlusse kaasamist (mis on suurel määral automatiseeritud), siis ei pruugiks nende tõhus vaidlustamine olla objektiivselt võimalik (vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 13.04.2018 määrus nr 3-17-2275, p 18), puudub siiski mõistlik põhjus eeldada, et raadamistöid asutaks tegema pelgalt vaidlustatud maakonnaplaneeringutele tuginedes (st ilma eespool viidatud keskkonnaprogrammi koostamata) ja juba praegu esineb vahetu oht looduskeskkonna pöördumatuks kahjustamiseks. Esialgse õiguskaitse kohaldamist ei saa pidada põhjendatuks olukorras, kus vaidlustatud planeeringud on aluseks ka paljudele sellistele tegevustele, mis iseenesest keskkonda või muid huve kuidagi ei kahjusta, ning samal ajal ei ole ka planeeringute endi alusel vahetult võimalik teha ehitustöid vmt. Vajaduse korral on võimalik esialgset õiguskaitset kohaldada vaidluse edasistes etappides, kui planeeringute alusel peaks väljastatama sellise iseloomuga tegevuslube, mille realiseerimine võiks tuua kaasa keskkonna tegeliku kahjustamise. Kaebajatel kui keskkonnaorganisatsioonidel on võimalik HKMS § 44 lg 1 ja KeÜS § 30 lg 2 alusel vaidlustada ka võimalikult väljastatavaid ehituslube ning taotleda nende osas esialgse õiguskaitse abinõude rakendamist ja vajaduse korral menetluse peatamist kuni praeguses haldusasjas tehtava kohtulahendi jõustumiseni.

**13.** Esialgse õiguskaitse vajadust ei tulene ka sellest, et riik võib juba kohtumenetluse ajal asuda omandama planeeringutes määratud trassikoridori jäävaid maid. HMS § 67 lg 4 p 1 kohaselt ei saa isik tugineda haldusakti kehtetuks tunnistamisel usaldusele muu hulgas haldusakti kehtetuks tunnistamise kaebuse läbivaatamise ajal. Seega isegi juhul, kui vastustaja asub kohtumenetluse ajal planeeringute realiseerimiseks maid omandama, ei takistaks see kuidagi vaidlustatud maakonnaplaneeringute kehtestamise otsuste tühistamist ega muudaks järelikult kaebuse eesmärgi saavutamist võimatuks või raskendatuks.

**14.** Rail Baltic raudtee rajamine on ilmselgelt kavandatud avalikes huvides. Kuigi kaebajad on pöördunud halduskohtusse samuti avalike huvide kaitseks, ei ole võimalik väita, et nende kaitstavad huvid oleksid vastanduvatest huvidest selgelt kaalukamad. Viide Riigikohtu 08.04.2004 määrusele nr 3-3-1-13-04 (p 20) ei ole asjakohane, sest praegusel juhul ei ole tegemist elamuehituse ega era- ja avalike huvide pörkumisega. Olukorras, kus ülekaalukas avalik huvi esineb nii planeeringute elluviimise jätkamise kui ka selle raames looduskeskkonna kahjustamise vältimise suhtes, ei pea ringkonnakohus põhjendatuks esialgse õiguskaitse korras peatada kogu projekti realiseerimist. Kaebajate pakutud alternatiivne võimalus keelata esialgse õiguskaitse korras metsa raadamine ja ehituslubade väljastamine, ilma konkreetseid objekte või alasid määratlemata, sarnaneks mõju poolest sisuliselt planeeringute kehtivuse peatamisele ja ei oleks seetõttu samuti õigustatud.

**15.** Eelneva põhjal jääb MTÜ ARB ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts määruskaebus rahuldamata ning Tallinna Halduskohtu 26.03.2018 määruse resolutsiooni p 1 muutmata.

**16.** Ringkonnakohus juhib tähelepanu, et haldusasjas määruskaebuse esitamine on alates 01.01.2018 lõivuvaba (vt HKMS § 104 lg 1 ja RLS § 22 lg 1 p 9). Kuna MTÜ ARB ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts määruskaebuselt on tasutud 06.04.2018 riigilõivu kokku 30 eurot, siis tuleb nimetatud summad HKMS § 104 lg 5 p 1 ja lg 8 ning RLS § 15 lg 1 p 1 alusel maksjale tagastada. Eeltoodust tulenevalt tagastab ringkonnakohus määruskaebuselt tasutud riigilõivu 30 eurot selle tasunud Advokaadibüroo Derling OÜ arveldusarvele.

*(allkirjastatud digitaalselt)*