



Riigikohus

Kohtuasi nr 3-18-529

22. juuli 2019

- Kassaator I (kaebaja I):** **MITTETULUNDUSÜHING ARB**
Registrikood 80365715
- Kassaator II (kaebaja II):** **MITTETULUNDUSÜHING EESTI LOODUSKAITSE SELTS**
Registrikood 80015004
- Kassaatorite esindajad:** **Vandeadvokaat Piret Blankin**
Vandeadvokaat Edgar-Kaj Velbri
Advokaadibüroo Derling Primus
Liivalaia 45, 10145 Tallinn
Tel 611 0915
E-post: piret.blankin@derling.ee
E-post: edgar.velbri@derling.ee
- Kaebaja III:** **Kohila vald**
- Kaebaja III esindajad:** **Vandeadvokaat Margo Lemetti**
Vandeadvokaadi abi Evelin Prunt
Advokaadibüroo Derling Primus
Liivalaia 45, 10145 Tallinn
Tel 611 0915
E-post: margo.lemetti@derling.ee
E-post: evelin.prunt@derling.ee
- Vastustaja:** **Rahandusministeerium**
Registrikood 70000272
- Vastustaja esindajad:** **Vandeadvokaat Martin Triipan**
Vandeadvokaat Kaisa Laidvee
Advokaadibüroo Ellex Raidla
Roosikrantsi 2, 10119 Tallinn
Tel 640 7170
E-post: martin.triipan@ellex.ee
E-post: kaisa.laidvee@ellex.ee
- Kaasatud haldusorgan I:** **Keskkonnaministeerium**
Narva mnt 7a, 15172 Tallinn
Tel 626 2802
E-post: keskkonnaministeerium@envir.ee
- Kaasatud haldusorgan II:** **Keskkonnaamet**
Narva mnt 7a, 15172 Tallinn
Tel 680 7438
E-post: info@keskkonnaamet.ee

KASSATSIOONKAEBUS

Taotlused:

1. **Võtta kassatsioonkaebus menetlusse.**
2. **Rahuldada kassatsioonkaebus. Tühistada täies ulatuses Tallinna Ringkonnakohtu 21. juuni 2019 otsus ja Tallinna Halduskohtu 7. septembri 2018 otsus. Teha uus otsus, millega Mittetulundusühingu ARB ja Mittetulundusühingu Eesti Looduskaitse Selts kaebus rahuldada või alternatiivselt saata asi Tallinna Halduskohtule uueks läbivaatamiseks.**
3. **Mõista Rahandusministeeriumilt Mittetulundusühingu ARB ja Mittetulundusühingu Eesti Looduskaitse Selts kasuks välja Mittetulundusühingu ARB ja Mittetulundusühingu Eesti Looduskaitse Selts menetluskulud.**

1. MENETLUSE KÄIK

- 1.1 14. märtsil 2018 esitasid Mittetulundusühingu ARB ja Mittetulundusühingu Eesti Looduskaitse Selts (edaspidi ühiselt nimetatud **kaebaja**) kaebuse riigihalduse ministri 13-14. veebruari 2018 käskkirjade peale, millega oli kehtestatud Harjumaa, Raplamaa ja Pärnumaa maakonnaplaneeringud Rail Balticu asukoha määramiseks (edaspidi ühiselt nimetatud **MP-d**), tühistamiseks. Tallinna Halduskohus jättis kaebuse 7. septembril 2018 rahuldamata (edaspidi **halduskohtu otsus**).
- 1.2 8. oktoobril 2018 esitas kaebaja apellatsioonkaebuse (edaspidi **apellatsioonkaebus**). Tallinna Ringkonnakohus jättis oma 21. juuni 2019 otsusega apellatsiooni rahuldamata (edaspidi **ringkonnakohtu otsus**). Kaebaja vaidlustab ringkonnakohtu otsuse tervikuna.
- 1.3 Kaebaja leiab, et ringkonnakohus on tõlgendanud ja kohaldanud ebaõigesti materiaaoliguse norme ning rikkunud menetlusnorme, mis tõi kaasa ebaõige otsuse tegemise. Samuti teeb kaebaja ettepaneku Euroopa Kohtult eelotsuse küsimiseks Euroopa Liidu õigusega seotud küsimustes, millest ringkonnakohtu otsusest lähtuvalt ei pruugi olla kohtutel ühesugune arusaam.

2. KASSATSIOONKAEBUSE PÕHJENDUSED

2.1 Pole võimalik usaldusväärset veenduda kohtukoosseisus, kes asja tegelikult lahendas

- 2.1.1 Kaebajaga sarnaselt esitas MP-de kehtestamise otsustele kaebuse ka MTÜ Eesti Geograafia Selts, kelle kaebust vaadatakse läbi haldusasjas nr 3-18-551. Ringkonnakohus tegi kaebaja apellatsioonkaebuse läbivaatamisel otsuse nädal pärast asjas nr 3-18-551 tehtud otsust, mis tehti 13. juunil 2019. **Ringkonnakohtu otsuse põhjendused kattuvad olulises osas asjas nr 3-18-551 tehtud otsuse põhjendustega. Põhjendused pole mitte üksnes sarnased, vaid suures osas identsed** (vt lisa 1, ringkonnakohtu põhjenduste kattuvad osad markeeritud).
- 2.1.2 Ringkonnakohtu otsuse p-s 21 märkis kohus, et „Ringkonnakohus tugineb ka sarnases vaidluses tehtud Tallinna ringkonnakohtu 13.06.2019 kohtuotsuse seisukohtadele (haldusasi nr 3-18-551).“ **Samas ei ole mitte tuginetud seisukohtadele, vaid need on suures osas kohtuotsusesse kopeeritud.**
- 2.1.3 Kaebaja hinnangul pole sama kohtuastme teisele otsusele tuginemine, veel vähem selle kopeerimine, seaduslik ja põhjendatud. **Iga asja peab algusest lõpuni lahendama (st õigust mõistma) seda konkreetset asja läbi vaatav kohtukoosseis** (halduskohtumenetluse

seadustiku (edaspidi HKMS) § 11 lg 3, samuti HKMS § 11 lg 5). Kohus peaks uurima ja lahendama asja kaaludes kõiki selles asjas esitatud argumente ja tõendeid (HKMS § 2 lg 4, §157 lg 1-4, 158 lg 1), arvestades ka kohtunike enda vabalt kujunenud siseveendumust. Ringkonnakohtu kolmeliikmeline koosseis peab lahendama asja sõltumata sellest, kuidas teine sama kohtu koosseis sarnases (kuid mitte samas!) asjas asja otsustas. **Kaebaja arvates isegi teise (jõustumata) kohtulahendi motiividega tutvumine mõjutab kohtu enda subjektiivset siseveendumust ning pärast seda ei pruugi olla võimalik asja erapooletu lahendamine.**

- 2.1.4 Kaebajale ei ole teada, kuidas kohtuotsuste tegemine toimus. Asjas nr 3-18-551 oli määratud otsuse tegemise aeg 23. mai 2019 kell 15:00, aga seda pikendati kuni 13. juunini 2019. Käesolevas asjas oli istung määratud 10. juuniks 2019 (Tallinna Ringkonnakohtu 16. aprilli 2019 kohtumäärus). Järelikult kohtuotsuste koostamise aeg osaliselt kattus. Seega ei ole võimalik välistada ka seda, et hoopis varem lahendi teinud kohus kasutas käesolevas asjas valmiva otsuse teksti või selle projekti, mitte vastupidi. Igal juhul ei ole eluliselt usutav, et viis kohtunikku koostavad teineteisest sõltumatult kaks kohtuotsust suures osas identses sõnastuses. **Kaebaja hinnangul viitab see võimalusele, et kaks kohtukoosseisu lahendasid nende menetluses olevad erinevad kohtuasjad läbi ühiselt või kooskõlastatult. Veel enamgi, jääb arusaamatuks, kuidas sellise otsuse kirjutamise korra juures oli tagatud nõupidamissaladus,** sest iga otsusesse jõudev seisukoht põhineb analüüsil, mis tekib nõupidamistetoas.
- 2.1.5 Kohtuotsuste ühist kirjutamist kinnitab ka asjaolu, et asjas nr 3-18-551 tehtud otsuses ega käesolevas asjas tehtud ringkonnakohtu otsuse põhjendustes **ei ole kohus viidanud tõenditele** toimiku lehekülje viidetena (nagu tegi seda näiteks esimese astme kohus) ega ka apellatsioonkaebuse konkreetsetele käsitletavatele punktidele. Samuti on näiteks käesolevas asjas tehtud ringkonnakohtu otsuses kaebeõiguse kontekstis analüüsitud väidet keskkonnakaitseliste eesmärkide sisustamise kohta, mida käesolevas asjas ei esitatudki (vt ka p 24).
- 2.1.6 Riigikohus on mitmetes lahendites rõhutanud kohtu erapooletuse tagamise vajadust. Näiteks 10. oktoobri 2013 lahendis asjas nr 3-3-1-38-13 p 13 on Riigikohus rõhutanud erapooletuse näivust, kui kohtukoosseisu muutmise korda pole järgitud. Kohus rõhutas, et see „seab kahtluse alla kohtu ja õigusemõistmise objektiivse erapooletuse. Kohus mitte üksnes ei pea olema, vaid ka näima erapooletu.“ Käesoleval juhul näib kohtuotsus sõltuv teises haldusasjas tehtud toimingutest, mille üle kaebajal kontrolli ei olnud. Seejuures ei ole käesolevas asjas ja haldusasjas nr 3-18-551 esitatud väited, argumendid ja tõendid kattuvad.
- 2.1.7 See, millisel juhul on võimalik õigusemõistmises kasutada muu kohtu(koosseisu) abi, saab tuleneda üksnes seadusest. Näiteks on Riigikohtu otsuses esitatud seisukohad õiguse tõlgendamisel ja kohaldamisel sama asja uuesti läbi vaatavale kohtule kohustuslikud HKMS § 233 lg 1 alusel. Halduskohtu otsuse põhjendustega on võimalik nõustuda neid kordamata HKMS § 201 lg 4 alusel. Samuti on võimalik anda asju kohtute vahel üle (HKMS § 10) ja osutada kohtutevahelist abi (HKMS § 14). Samuti on võimalik, et mitu kaebust lahendatakse samade põhjendustega, kui need on liidetud ühte menetlusse (HKMS § 48). Käesoleval juhul ühtegi neist olukordadest ei esine. Seega pidi kohus lahendama kaebaja kaebuse iseseisvalt, sõltumata teistest kohtuasjadest.
- 2.1.8 Kui isegi põhimõtteliselt aktsepteerida sama astme kohtu erinevate koosseisude seisukohtade „jagamist“, peaks vähemalt selgitama, millised seisukohad ja miks on üle võetud. Ringkonnakohus pole seda selgitanud. Kohus ei ole seda teinud ka otsuse p-s 21 HKMS § 201 lg 4 alusel esimese astme kohtu otsusega nõustumisel. Kohus pole selgitanud, milliste halduskohtu otsuse osadega kohus nõustub ja kui nõustub kõigega, siis miks on esitatud järgnevad põhjendused otsuste p-des 22-52. Lisaks olid kohati seisukohad ka halduskohtu seisukohtadest erinevad, kui näiteks esimese astme kohus otsuse p-s 111.3 asus seisukohale, et nii üleriigiline planeering „Eesti 2010“ kui „Eesti 2030+“ oli siduv, siis ringkonnakohus planeeringut „Eesti 2010“ üldse ei käsitlenud ning möönis otsuse p-s 25, et planeering „Eesti 2030+“ ei olnud õigusaktina järgitav, aga sellest lähtumine oli lubatav (seega polnud siduv). Ometi on otsuse p 25 algul ringkonnakohus märkinud, et halduskohus pole eksinud MP-de lähtealuste väljaselgitamisel. Seega selgituste puudumise tõttu pole aru saada, mis on halduskohtu põhjendused, millega ringkonnakohus nõustus, ning millises osas ringkonnakohus

halduskohtu otsust korrigeerib või täiendab. Kui mõnes muus osas ei ole selline vahetegu oluline, siis antud juhul, **arvestades seda, et ringkonnakohus on kasutanud suuresti teises ringkonnakohtu asjas tehtud otsust, mõjutab selline formaalne viga otsusest arusaamist ja selle kvaliteeti.**

- 2.1.9 **Eeltoodust tulenevalt ei saa kaebaja olla veendunud, et kohus on olnud erapooletu ja sõltumatu, täitnud piisavalt oma uurimiskohustust ja õigusliku ärakuulamise kohustust ning kasutanud asja lahendamisel oma siseveendumust.**
- 2.1.10 Tegemist on HKMS § 199 lg 1 p 1 või 5 rikkumisega, mis HKMS § 230 lg 2 kohaselt toob kaasa ringkonnakohtu otsuse tühistamise ning asja uueks arutamiseks ringkonnakohtusse saatmise kaebuse ja vastuväidete põhjendustest olenemata. Isegi kui on tegemist tavalise menetlusnormi rikkumisega (uurimiskohustus HKMS § 2 lg 4, põhjendamiskohustus HKMS § 157 lg 1, asjas kogutud tõendite igakülgse uurimise kohustus HKMS § 157 lg 2, kaalutusotsuse hindamise kohustus HKMS § 158 lg 3), siis nende rikkumiste iseloomu arvestades võis see kaasa tuua ka sisuliselt vale otsuse, kuna lahendi pinnalt ei saa veenduda, et kohus oleks kaebaja poolt esitatud kaebust üleüldse lahendanud.

2.2 Ringkonnakohus on ebaõigesti hinnanud kaebaja kaebeõiguse ulatust

Populaarkaebeõigus ja planeeringu liik

- 2.2.1 Ringkonnakohus on aktsepteerinud kaebaja kaebeõigust keskkonnaorganisatsioonina keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (edaspidi **KeÜS**) § 31 lg 1 p 1 alusel (otsuse p 22) ja on sellest tulenevalt välistanud muude kui keskkonnakaitseliste eesmärkidega seotud argumentide hindamise (otsuse p 24). Kaebaja leiab, et antud juhul on tal õigus esitada ka populaarkaebuse argumente, sest konkreetsel juhul on lubatud ka populaarkaebuse esitamine.
- 2.2.2 Ringkonnakohus põhjendas oma seisukohta populaarkaebeõiguse puudumise kohta otsuse p-s 22 eelkõige sellega, et Riigikohus on selles osas oma seisukoha andnud (lahendi nr 3-16-1472 p 15) ja tegemist on samade normide tõlgendamisega. Samuti leidis kohus, et populaarkaebuse esitamise võimaluse puudumine ei riku kaebaja subjektiivseid õigusi (otsuse p 23).
- 2.2.3 Kaebaja jääb oma apellatsioonkaebuse p-s 2.3.1, 2.10.1-2.10.9 toodud seisukohtade juurde. Kaebaja leiab, et Riigikohtu seisukohtadest asjas nr 3-16-1472 tulenevalt ei saa Rail Balticu MP-de puhul populaarkaebeõigust välistada. Esiteks, tegemist on nii erinevate objektide kui erinevate regulatsioonidega. Haldusasjas nr 3-16-1472 ei vaidlustatud mitte erimenetlust nõudvat mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringut planeerimisseaduse varasema redaktsiooni (edaspidi PlanS v.r) § 29¹ mõistes, vaid üldist maakonnaplaneeringut PlanS v.r § 7 mõistes. Rail Balticu MP-d on algatatud PlanS v.r erisättele § 29¹ tuginedes ja seega tuleb Rail Balticu MP-de menetluses ja käesoleva kaebuse lahendamisel arvestada asjakohaste erisätetega.
- 2.2.4 Sellest tulenevalt oli ka planeerimisinstrumentide valik erinev. Rail Balticu puhul oli tegemist joonehitisega, mida PlanS v.r § 29¹ kohaselt võis menetleda maakonnaplaneeringuna, **kuid mida võis planeerida ka üleriigilise planeeringuga.** PlanS v.r § 29¹ sätestab üldreegli olukorrale, kui tegemist on mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavalikuga. Sellele viitab Plans v.r. § 29¹ sõnastus: „Joonehitise trassi koridori asukoht määratakse **üldjuhul** maakonnaplaneeringuga“ (Plans v.r. § 29¹ lg 2); „**Kui** joonehitise asukoht on valitud maakonnaplaneeringuga, toimub joonehitise projekti koostamine kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel (Plans v.r. § 29¹ lg 6) (allkirjutanu rõhutused). **Seega on vääri ka otsuse p-s 31 toodud käsitus, et PlanS v.r. üldse ei võimaldanud Rail Balticut üleriigilise planeeringuga planeerida.**
- 2.2.5 Antud juhul on tegemist mitte ainult suurt avalikku huvi, vaid ka suurt **riikliku ja rahvusvahelist huvi** omava avaliku transpordivõrgu kavandamisega, mida alates 1. juulist 2015 jõustunud planeerimisseaduse (edaspidi **PlanS u.r**) § 27 lg 1 ja 2 alusel on võimalik planeerida **üksnes** riigi eriplaneeringu menetlust läbides. Riigi eriplaneeringut võib PlanS u.r § 54 alusel

populaarkaebusega vaidlustada. Sellega erineb käesoleva vaidluse ese samuti Riigikohtu otsuses 3-16-1472 käsitletud, kogu maakonna mereala ning erinevaid tegevusi hõlmavast planeeringust, mida ei oleks kehtiva õiguse alusel võimalik riigi eriplaneeringuna menetleda.

- 2.2.6 Asjaolu, et Rail Balticu MP-de puhul kehtib ka populaarkaebeõigus, kinnitab ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse § 13 lg 2, mis sätestab, et mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringut käsitletakse riigi eriplaneeringuna PlanS u.r. tähenduses¹. Samast sättest tuleneb ka, et PlanS uuest redaktsioonist ei kohaldata mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu suhtes vaid PlanS u.r. § 53 lõikes 3 sätestatud. Seega PlanS u.r. § 54 kohaldub, mis omakorda annab kaebajale populaarkaebeõiguse. Veel enamgi, kuna kaebeõiguse küsimus ei ole osa planeerimismenetlusest, siis tuleb kaebeõiguse olemasolu või selle puudumise küsimus lahendada kaebuse esitamise hetkel kehtiva õiguse alusel. **Järelikult kehtis populaarkaebeõigus ka Rail Balticu MP-de puhul ja selle eitamise eesmärk sai olla ainult võimalike kaebuste ja kaebajate ringi vähendamine, sh keskkonnaorganisatsioonide arvesse võetavate argumentide piiramine (vt kassatsioonkaebuse p-d. 2.2.10 kuni 2.2.15).**
- 2.2.7 Kaebaja on menetluse vältel leidnud, et valitud oli vale planeeringu liik, kuid kohtud on selle jätnud sisuliselt käsitlemata, kuna on eitanud kaebaja populaarkaebeõigust (vt ka apellatsiooni p 2.3.1). Planeeringu liigi valik oli kaalumist võimaldav menetlustoiming. Arvestades planeeringute hierarhiat, objekti olulisust riigile ja seda, et tegemist oli mitte üksnes mitut kohalikku omavalitsust, vaid ka mitut maakonda läbiva planeeringuga, millel on lisaks suur riiklik ja rahvusvaheline huvi, oleks kaebaja hinnangul olnud sobivam valida liigilt kõrgem planeerimisinstrument ehk üleriigiline planeering. Asjaolu, et raudteekoridori eeldatav asukoht pidi olema Tallinnast läbi Pärnu Riia suunas, ei saa välistada selle objekti planeerimist üleriigilise planeeringuga. Kuigi PlanS v.r. § 6 kohaselt peaks üleriigilise planeeringu tegema kogu riigi kohta, ei tähenda see, et planeeritav objekt ise peaks kogu riigi territooriumit katma. Seda kinnitab PlanS v.r. § 6 lg 2 p 4, mis sätestas, et üleriigilise planeeringu ülesandeks oli muuhulgas ka üleriigilise transpordivõrgustiku kujundamise ning tehniliste infrastruktuuride arengu suunamine. Maakonnaplaneering ei olnud ka kohane planeerimisinstrument seetõttu, et PlanS v.r. § 7 lg 4 kohaselt peab kehtestatud maakonnaplaneering olema aluseks valla ja linna üldplaneeringute või detailplaneeringute koostamisele. Antud planeeringu eesmärgiks oli Rail Balticu asukoha määramine sellisel, et täiendavaid ja planeeringute hierarhias detailsemaid planeeringuid ei koostata (sarnaselt riigi eriplaneeringule PlanS u.r. § 27 lg 10), vaid Rail Balticu MP-d ongi ise ehitusprojekti koostamise aluseks.
- 2.2.8 Käesoleval juhul pole üleriigilist planeeringut menetluses isegi kaalutud. Seda ei tehtud, sest seda ei peetud juriidiliselt võimalikuks. Ka ringkonnakohtu otsuse p-s 30 kinnitatakse, et MP-de algatamise ajal ei tulenenud planeerimisseadusest võimalust riigi eriplaneeringut algatada. Samas ei ole käsitletud võimalust algatada kolme MP asemel üleriigiline planeering. Seega on ka kaalutusõigust rikutud.
- 2.2.9 **Kohus on valesti tõlgendanud ja kohaldanud Plans v.r. § 29¹ lg 1 p-i 2, lg 2, § 6 lg-eid 1 ja 2 ja §-i 7, käsitletud valesti HMKS § 44 lg-t 2 ning tõlgendanud ebaõigesti Riigikohtu seisukohta asjas 3-16-1472, kui leidis, et antud juhul on populaarkaebuse esitamine välistatud.**
- 2.2.10 **Kuna planeeringu vaidlustamine populaarkaebusega sõltub sellest, milline on planeeringu liik, siis kaebaja hinnangul ei saa enne planeeringu liigi kontrollimist otsustada planeeringu vaidlustamise menetluslike võimaluste üle.** Alternatiivselt, vale planeeringuliigi valik on oluline menetlusviga, mis peaks kaasa tooma planeeringu kehtestamise otsuse tühistamise. Planeeringuliigist sõltub kogu menetluse korraldus, näiteks on erinevate planeeringute puhul seadusega reguleeritud, kes korraldab konkreetse planeeringuliigi koostamist (vt ka kassatsioonkaebuse p-d 2.4.4 kuni 2.4.9). Ebaõige menetlus toob aga kaasa sisuliselt ebaõige otsuse.

¹ Vt ka ESPRS seletuskirja lk 8 selgitused § 13 osas

Keskkonnakaitse eesmärgid

- 2.2.11 Kohus analüüsis oma otsuse p-s 24 apellantide seisukohta, et kõik Rail Balticu raudtee trassivalikut mõjutanud argumendid ja kaalutlused (sh sotsiaalsed ja majanduslikku laadi) seonduvadki apellantide keskkonnakaitse eesmärkidega, tuginedes PlanS v.r § 2 lg 4, KeÜS § 24 lg 2 p 3 ja 5 ning Arhusi konventsiooni keskkonnateabe mõistele. **Kaebaja ei ole aga oma apellatsioonkaebuses sellist väidet ega põhjust esitanud.** Kaebaja väitis apellatsioonkaebuse p-s 2.10.9 üksnes seda, et kohus peaks vähemalt tühisusele viitavaid argumente ka keskkonnaorganisatsiooni kaebuse alusel kontrollima. Vastavuse hindamist riigi – st mitte avalikele – huvidele kaebaja ei taotle. Seda, kas tühisuse argumente saaks hinnata keskkonnaorganisatsiooni kaebuse alusel, ringkonnakohus ei hinnanud.
- 2.2.12 Ringkonnakohus viitas otsuse p-s 24 ka sellele, et MP-de tühisust saab halduskohtult nõuda vaid isik, kellel on põhjendatud huvi. Sellest võib aru saada, et ringkonnakohtu arvates ei ole kaebajal põhjendatud huvi. Sellega ei saa nõustuda. Kui keskkonnaorganisatsioonil on kaebeõigus nii Eesti õiguse kui Arhusi konventsiooni alusel, siis on tal ka põhjendatud huvi tühisuse kindlakstegemiseks ja õigus vastavat nõuet esitada.
- 2.2.13 Kaebaja ei nõustu ka otsuse p 24 sisulise käsitlusega sellest, et keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigus on nähtud ette üksnes eesmärgiga kaitsta bioloogilist mitmekesisust ning inimeste tervise- ja heaoluvajadusi. Keskkonna taandamine bioloogilisele mitmekesisusele ja heaolu- ja tervise vajadustele võib olla kohati liiga kitsas. Sõltuvalt tõlgendusest tekib küsimus, kas näiteks kliimamuutused on nende mõistetega kaetud. Kaudselt mõjutavad need elurikkust ja inimeste heaolu, aga kui väga rangelt vaadata, siis mitte. Samas on tegemist vaieldamatult keskkonnaküsimusega. Sellest kitsast tõlgendusest tulenevalt tõlgendas kohus valesti ka seda, milliseid argumente võib kaebaja esitada ja jättis käsitlemata kõik küsimused, mis puudutasid avalikke huve, projekti teostamise kulusid ja ehitusmaksumusi. Selline kohtu tõlgendus ja tõendite hindamata jätmine on otseses vastuolus planeerimise üldpõhimõttega, mis muuhulgas peab soodustama majanduslikult jätkusuutlikku arengut.
- 2.2.14 Keskkonnaorganisatsiooni kaebeõiguse alusel peaks kaebaja saama esitada mitte üksnes rangelt keskkonnakaitse argumente, sest selline käsitlus kitsendaks kaebaja hinnangul õigusvastaselt Arhusi konventsiooni art 9 lg 2. Keskkonnaorganisatsioonil on õigus esitada ka teisi argumente, mis seonduvad olulist keskkonnamõju kaasa toova projekti üle otsustamisega laiemalt ja millega arvestamata jätmine võib mõjutada keskkonnaorganisatsioonile antud kaebeõiguse eesmärgi - kaitsta bioloogilist mitmekesisust ning inimeste tervise- ja heaoluvajadusi - saavutamist. Siiski kui nõustuda, et kaaluda saab vaid keskkonnakaitse eesmärgist tulenevaid eesmärke, tuleb neid argumente laiendavalt tõlgendada. Ringkonnakohus on otsuse p-s 24 neid käsitlenud liiga kitsalt.
- 2.2.15 Kaebaja on sisestanud keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitse eesmärke ja neist tulenevate argumentide sisu läbi keskkonnainfo mõiste. Seda toetavad Euroopa Komisjoni selgitused ja Euroopa Kohtu praktika. Euroopa Komisjon on selgitanud, et Arhusi konventsiooni artikli 9 lg 2 kohaldamisalasse kuuluvate vaidluste puhul ei ole keskkonnaorganisatsioonide kaebused piiratud.² Euroopa Komisjon on käsitlenud konventsiooni artikli 9 lg 3 kohaldamisala ja ulatust artiklite 1 ja 2 (3) valguses, mis defineerivad keskkonnainfo, ning samuti konventsiooni enda mõttest lähtudes.³ Arhusi konventsiooni rakendamise juhises⁴ on konventsiooni artikli 9 kontekstis rõhutatud, et Arhusi konventsiooni mõttega on kooskõlas keskkonnakaitse laiem

² European Commission. Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters, lk 33, p 3.2.2.2: http://ec.europa.eu/environment/Arhus/pdf/notice_access_to_justice.pdf

³ Samas, lk 14, p 52:

http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user_upload/Publications/2018/JE_Comments_EC_Notice_A2J_FINAL.pdf

⁴ Lk 197 lõik: *Second, national laws relating to the environment are neither limited to the information or public participation rights guaranteed by the Convention, nor to legislation where the environment is mentioned in the title or heading. Rather, the decisive issue is if the provision in question somehow relates to the environment. Thus, also acts and omissions that may contravene provisions on, among other things, city planning, environmental taxes, control of chemicals or wastes, exploitation of natural resources and pollution from ships are covered by paragraph 3, regardless of whether the provisions in question are found in planning laws, taxation laws or maritime laws⁴.*

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Arhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf

käsitlus. Laia käsitlust on kinnitanud ka Euroopa Kohus (vt Euroopa Kohtu 8. novembri 2016 otsus asjas C-243/15, p 58 ja 59; 14. märtsi 2018 otsus asjas T-33/16, 15. oktoobri 2009 otsuses asjas C-263/08 p 45, kuid ka teistes punktides). Viimati nimetatud lahendi p-s 45 viitas kohus keskkonnaõiguse mõistele tähenduse andmisele Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) artikli 192 lg 2 alusel ja käsitles keskkonnaõiguse all ELTL 10. jaotise tähenduses ka maksusätteid, asulaplaneerimist, veeressursside kvantitatiivset majandamist või mis otseselt või kaudselt mõjutavad nende ressursside kättesaamist, maa kasutamist, meetmeid, mis mõjutavad oluliselt liikmesriigi valikut erinevate energiaallikate vahel, ning tema energiavarustuse üldstruktuuri. **Euroopa Kohus lisas, et keskkonnaõiguse mõiste kitsas tõlgendamine tooks kaasa selle, et suur osa sätteid ja meetmeid jääks sellest valdkonnast välja.**⁵

- 2.2.16 **Seega leiab kaebaja, et keskkonnaorganisatsiooni kaebeõiguse ja keskkonnakaitseliste eesmärkide tõlgendamisel tuleks lähtuda keskkonna(õiguse) laiendatud käsitlusest, võttes eeskju ka Arhusi konventsiooni „keskkonnainfo“ mõistest. Viimane hõlmab artikli 2 lg 3 ap (b) kohaselt ka keskkonda puudutavaid lepinguid, tasuvus- või muu majandusanalüüsi tulemusi ja prognoose, mida kasutati keskkonnaotsuste tegemiseks. Ringkonnakohus seda ei teinud, jättes seetõttu kaebaja väited osaliselt hindamata ja kaebuse seeläbi lahendamata.**

Keskkonnainfo kasutamine

- 2.2.17 Ehkki kohus märkis, et sotsiaalseid ja majanduslikke aspekte puudutavad argumendid saavad olla praeguses asjas vaidluse all ulatuses, milles neid on kaalutud võrdluses keskkonnakaitseliste argumentidega, ei nõudnud haldus- ega ringkonnakohus välja Rail Balticu ehituskalkulatsioone, rahastamiskokkuleppeid ja rahastamistaotlusi, mis neid andmeid sisaldasid ja vastavaid kaalutusargumente oleks võimaldanud kontrollida (vt apellatsioonkaebuse resolutsiooni p 2, teksti p 3.1). Kuluargument on iga projekti puhul kaalukas, nii ka MP-de puhul. Näiteks on olemasoleva raudtee trassikoridori alternatiivina loetud halvemaks alternatiiviks muuhulgas suurema kulukuse tõttu (vt kaebuse lisa 35, 23. septembri 2013 analüüs "Olemasoleva raudtee koridori kasutamise võimalikkus Rail Balticu raudtee trassi koridori asukohana", p 4).
- 2.2.18 Kaebaja leiab, et kohus oleks pidanud kaebaja kaebuse läbivaatamisel välja nõudma **tasuvusanalüüsid jm dokumendid, mis sisaldasid projekti kulusid, ja nende alusel kontrollima haldusorgani väidetud majanduslike kui sotsiaalsete aspektide ja kuluargumentide õigsust. Muul viisil ei ole võimalik kontrollida, kas need muud argumendid on keskkonnakaitses kaalukamad või mitte.** Vastupidine käitumine on vastuolus ka ringkonnakohtu enda seisukohaga, mille kohaselt tuleks käesolevas vaidluses käsitleda sotsiaalseid ja majanduslikke aspekte ulatuses, milles neid on kaalutud võrdluses keskkonnakaitseliste argumentidega (otsuse p 24).
- 2.2.19 Keskkonnaasjades on menetlusel oluline tähtsus. Menetlus on ka ise Riigikohtu hinnangul oluline põhiseaduslik väärtus, mis juurdub õigusriigi põhimõttes (Riigikohtu üldkogu otsus 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 72). Rail Balticu kui Eesti jaoks olulise tähtsusega objekti rajamine peab toimuma ausalt, läbipaistvalt ja avalikkuse kontrolli all. Seega on asjaolude igakülgne uurimine ja faktide kontrollimine samuti väga põhimõttelise tähtsusega. Antud asjas saavad just tasuvusanalüüsid jm projekti kuludega seotud dokumendid olla need, mis kinnitavad, kas Rail Balticu MP-d vastavad ruumilise planeerimise eesmärkidele, milleks muuhulgas on ka majandusliku jätkusuutlikkuse soodustamine.
- 2.2.20 **Seega kokkuvõttes on kohus sisustanud valesti kaebeõigusest tulenevate argumentide ulatust, mille tulemusena on osa kaebuse väited jätnud kontrollimata (sh isegi need, mille kontrollimist ringkonnakohus ise vajalikuks pidas), rikkudes otsuse seaduslikkuse ja põhjendatuse nõuet (157 lg 1, aga ka 157 lg 2, 158 lg 1 ja 3). See on kaasa toonud**

⁵ Üldkohtu otsus, 14. märts 2018, p 45:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200243&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=573278>

ebaõige kohtulahendi, kuna kaebaja poolt esitatud väited on jäetud selles osas täielikult vastamata.

2.3 Ringkonnakohus on ebaõigesti hinnanud menetlusõiguse rikkumisi haldusmenetluses

2.3.1 Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et planeeringulahendus kujuneb alles menetluse käigus (vt RKHKO asjas nr 3-3-1-87-08, p 12, RKHKO asjas nr 3-3-1-21-11 p 11). Riigikohus on asjas nr 3-3-1-71-15 p 15 öelnud, et isegi vastu võetud planeering ei ole veel päris valmis, kuna vastuvõtmisele järgneb avalik väljapanek, mille käigus tehtud ettepanekuid tuleb vajadusel arvestada. Kohus ei ole antud asjas MP-de menetluse vigadele piisavalt tähelepanu pööranud.

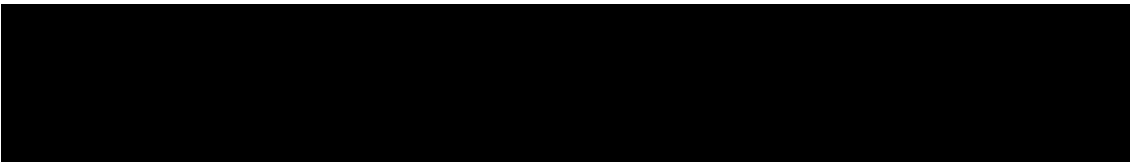
2.3.2 **Esmalt**, kohus on jätnud tuvastamata, et planeeringudokumentides puudusid tõendid oluliste asjaolude kohta. Juba apellatsioonkaebuse p-s 2.6. on kaebaja põhjendanud, et kaalumisargumente käsitlevad tõendid peavad olema planeerimismenetluses ja kohtumenetluses materjalide juurde võetud. Kaebaja heitis esimese astme kohtule ette, et materjalid jäeti valesi välja nõudmata üksnes põhjendusel, et neid pole planeeringu dokumentide hulgas. Kaalutusõigust ei ole võimalik õiguspäraselt teostada, kui kõik olulised asjaolud pole välja selgitatud (haldusmenetluse seaduse (edaspidi **HMS**) § 4 lg 2).

2.3.3 PlanS v.r § 2 lg 2 ja lg 4 p 2 ja p 4 kohaselt peaks planeeringu hulgas olema kogu planeeringut põhjendav teave, mis planeerimisprotsessis või sellega seoses on kogutud. Materjalide kogumisel peab menetleja lähtuma keskkonnainfo mõistest Arhusi konventsiooni artikli 2 lg 3 tähenduses. See on ka loogiline, sest kui keskkonnaotsuseid tehakse keskkonnainfo alusel ja keskkonnainfo peaks olema avalik ning kohtu poolt kontrollitav, siis peaks kogu keskkonnainfona käsitletav info kui planeeringuga seotud info olema avalike planeeringudokumentide hulgas. **Antud juhul vähemalt ehitusmaksumusi sisaldavaid dokumente planeeringu materjalide hulgas ei olnud ning sel põhjusel kohus neid ka vastustajalt välja ei nõudnud. Lisaks PlanS v.r § 2 lg 2 ja lg 4 p-dele 2, 4 on rikutud ka uurimispehõimõtet, kaalutusõigust ja haldusmenetluse avalikkuse pehõimõtet (HMS § 4 lg 2, § 6, § 7 lg 1).**

2.3.4 **Teiseks**, kohus on ebaõigesti hinnanud Vabariigi Valitsuse sekkumist MP-de menetlejate – maavanemate - otsustuspädevusse. See on vastuolus HMS §-ga 54 ning selle tulemusena ei saa olla ka veendunud, et kõik otsustuse tegelikud kaalutlused on avalikustatud. **PlanS v.r § 10 lg 3 sätestas üheselt mõistetavalt, et maakonnaplaneeringu koostamist korraldab maavanem. Antud asjas sekkus Vabariigi Valitsus korduvalt maavanemate otsustuspädevusse.** Vabariigi Valitsuse 29. mai 2014 kabinetinõupidamise otsusega (võetud asja materjalide juurde 28. jaanuari 2019 määrusega) on õigusvastaselt välistatud suur osa Harju MP trassialternatiividest veel enne keskkonnamõjude hindamist (Keskkonnamõju strateegilise hindamise (**KSH**) aruanne kiideti heaks 9. augustil 2017). Kohus asus selles osas seisukohale, et kaebaja õigusi ei saa „iseenesest mõjutada see, kas valitsus võis anda maavanematele teatud osas ka siduvaid juhiseid või mitte, vaid kaebaja õiguste kaitse seisukohalt on oluline see, et ühtegi planeeringumenetluse otsustust (st ükskõik kelle poolt) ei oleks tehtud meelevaldselt“ (otsuse p 30).

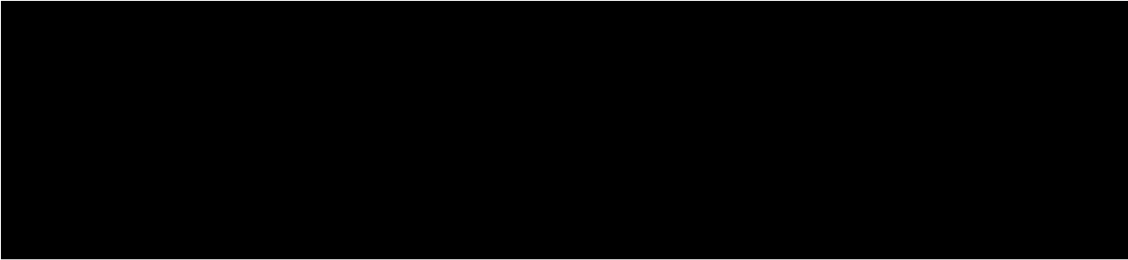
2.3.5 Kaebaja on veendunud, et selline järeldus on ilmselgelt ebaõige. Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele (HMS § 54). Haldusakti andja sisemine ja välimine pädevus on haldusakti materiaalse õiguspärasuse üks pehõikomponente ja kaebajal on igal juhul õigus tugineda pädevuse puudumisele. **Kohtu järeldus, et MP-de menetluslikud otsustused võinuks teha kes iganes eeldusel, et need otsused ei ole meelevaldsed, ei põhine ühelgi õigusaktil, õigusteoreetilisel seisukohal ega kohtulahendil.**

2.3.6

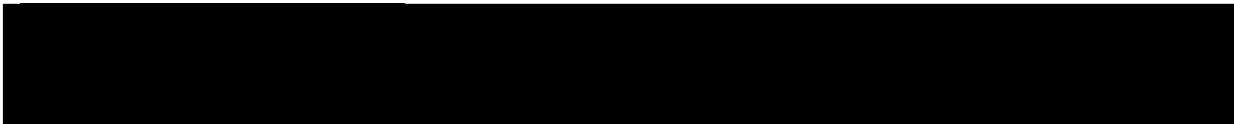




2.3.7



- 2.3.8 **Kolmandaks**, läbivat kaheldava õigusliku iseloomuga sekkumist maavanemate otsustuspädevusse kinnitab ka MP-de juhtkomitee loomine. MP-de kureerimiseks loodi riiklikul tasandil juhtkomitee, mille ainus funktsioon sai olla maavanemate otsustuspädevuse suunamine, maavanemate ühesuguste otsuste tagamine. **Teisisõnu üritati läbi kolme eraldiseisva maakonnaplaneeringu menetleda ikkagi ühte planeeringut, mille koostamise korraldamist omakorda organiseeriti läbi eelmainitud juhtkomitee, mis sisuliselt oli valitsuse käepikendus.** Juhtkomitee moodustamise kord ja pädevus ei ole õigusaktidega reguleeritud. Juhtkomitee sai teha toiminguid ja võtta vastu otsuseid, mis ei olnud kontrollitavad. Kohus ei ole nõustunud ka juhtkomitee protokolle välja nõudma. Kui väidetakse, et tegelikult juhtkomitee mingeid otsuseid ja toiminguid ei teinud, polnud sellist organit ka vaja. Ringkonnakohtu väide, et MP-de koordineerimise juhtrühm ei mõjutanud kuidagi maavanemate pädevust (otsuse p 30), ei ole ka pikemalt põhjendatud. Tegemist on põhjendamiskohustuse rikkumisega. **Kaebaja leiab, et kuni ei ole teada, milliseid toiminguid ja otsuseid juhtkomitee tegi, siis ei saa kontrollida ka seda, kas maavanemad on olnud sõltumatud ja erapooletud. Nagu öeldud, on diskretsiooniotsuste puhul menetluse õiguspärasusel ja läbipaistvusel oluline roll.**
- 2.3.9 Vabariigi Valitsuse poolt maavanemate pädevusse sekkumist kinnitab ka asjaolu, et Eesti Vabariigi valitsuse, Leedu Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse vaheline Rail Balticu / Rail Baltica raudteeühenduse arendamise kokkuleppe artikkel 3 sätestab, et poolte eesmärk on tagada raudtee valmimine ja toimivus 2025. aastaks, et alustada selle kasutamist aastal 2026. Kuna maavanematel tuli MP-de menetlemisel selle ajakavaga arvestada, polnud võimalik tagada kaebaja täielikku ja nõuetekohast ärakuulamist haldusmenetlustes ega ka vajaliku põhjalikkusega alternatiivide kaalumist ja mõjude hindamist, mis oleks planeeringumenetluse kestust paratamatult pikendanud. Seejuures polnud viidatud välislepingu sõlmimisel kaebajal võimalik menetlusest mistahes moel osa võtta ega selle tulemit vaidlustada.
- 2.3.10 Kaebaja on menetluses läbivalt tuginenud argumendile, et tema ärakuulamisõigust ja õigust teabele on MP-de menetlemisel rikutud (apellatsioonkaebuse p 2.4 ning kaebuse p-d 2.2.2 ja 2.2.3). Halduskohus märkis planeeringute väljapaneku aja osas, et need vastasid seaduses sätestatud miinimumile ja **nõustus kaebajatega, et vastustaja pidi kaaluma seaduses sätestatud minimaalse tähtaja piisavust** (Halduskohtu otsuse p 171). Kohus märkis, et kohtumenetluses esitatud väidetest tulenevalt oli aeg piisav. **Samas ei ole vastustaja väitnud ega tõendanud, et ta haldusmenetluses valiku väljapaneku tähtaja pikkust üldse**



kaalus. Vastupidi, nii haldusmenetluses kui kohtumenetluses oli vastustaja arvamusel, et piisab, kui lähtutakse seaduses sätestatud tähtjast (vt vastustaja 9. mai 2018 vastus kaebusele, p-d 2.2.3-2.2.10, eriti p 2.2.8: „Vaidlust ei saa seega olla selles, et maakonnaplaneeringute avalike väljapanekute kestused on olnud kooskõlas planeerimiseseadusega ja seega piisavalt pikad. /.../ Nõustume, et maakonnaplaneering on mahukas dokument, millega tutvumine võtab aega. Seadusandja on aga seda silmas pidades sätestanudki iga planeeringu liigi kohta eraldi avaliku väljapaneku kestuse ajad ning leidnud, et maakonnaplaneeringu puhul on piisavaks ajaks neli nädalat.“ ; vastuse lisa 13 29. septembri 2017 protokoll lk 2: **Tiiu Pärn: Planeeringu avalik väljapanek on seadusest tulenevalt 1 kuu, toimus 29.11-29.12, see on rohkem kui 4 nädalat. See et te varem ei jõudnud hakata seda vaatama, on nüüd teie teema.../.../ Mati Kose: Tahate head projekti või halba projekti? Tiiu Pärn: Seadus on täidetud.**“.

- 2.3.11 Tähtaja piisavuse kaalumata jätmine on oluline menetlusviga, kuna avalikkuse kaasamine on planeerimismenetluse üks aluspõhimõtetest. Kui tähtaega ei ole kohaselt kaalutud ja/või on see olnud liiga lühike, et kaebaja saaks arvamust avaldada, ei ole võimalik välistada, et see teadmine oleks võinud muuta planeeringu lahendust. Planeerimismenetluses tuleb eeldada, et avalikkuse poolt esitavad arvamused ja seisukohad mõjutavad planeerimismenetluses tehtavaid otsustusi. Vastupidisel juhul oleks kaasamine formaalne, mitte sisuline. Seetõttu ei saa eitada avaliku väljapaneku liiga lühikese aja õigusvastasust sellega, et pole teada, kas kaebajal või mõnel muul isikul midagi ütlemata jäi⁷.
- 2.3.12 **Seega, kuna vastustaja lähtus ekslikult arusaamast, et seaduses sätestatud tähtaja järgimisega on avalikkuse kaasamise ja planeeringu tutvustamise nõue täidetud, siis ei ole vastustaja tähtaja pikkuse piisavust kaalunud.** Seadus näeb ette vaid miinimumnõude. Seisukohta, et minimaalsest pikemat väljapaneku aega oleks kaalutud, ei ole sisuliselt põhjendatud ega viidatud ühelegi tõendile.
- 2.3.13 **Avaliku väljapaneku kestust ei saa hinnata vaid MTÜ ARB seisukohast, kes selle probleemi haldusmenetluses tõstatas** (vastustaja vastus kaebusele, p 2.2.10, 2.2.11, halduskohtu otsuse p 171). Seda rõhutab asjaolu, et kaebuse käesolevas asjas on esitanud ka teine kaebaja ELKS. Vastuoluliselt on kohus eitanud ARBi õiguste rikkumist, kuna ARB osales menetluses aktiivselt, ja ELKSi õiguste rikkumist, kuna ELKS ei osalenud menetluses piisavalt aktiivselt. Kaebaja on seisukohal, et avaliku väljapaneku kestus peab olema objektiivselt (s.o. mõlema kaebaja suhtes) piisav, mitte lähtuma konkreetse kaebajaga seotud subjektiivsetest kriteeriumitest. Käesoleval juhul ei ole avalikkuse kaasamine sellele nõudele vastanud.
- 2.3.14 **Neljandaks** on kohus eksinud selles, mida vastustaja pidi menetluses arvestama MP-de siduvate lähteandmetena. Apellatsioonkaebuse p-s 2.2 analüüsis kaebaja MP-de õiguslikke aluseid, mida esimese astme kohus õigesti ei käsitlenud. **Kaebaja hinnangul on MP-de õiguslikuks aluseks, mida pidi planeeringu koostamisel arvestama, ainult planeeringute hierarhias kõrgemalseisev planeering „Eesti 2010“ ja planeeringute algatamise korraldus (vt ka appellatsioonkaebuse p 2.3.16).** Neist dokumentidest ei tulenenud ega saanudki tuleneda Rail Balticu piirkirust 240km/h, mis oli üheks olulisemaks kaalutusargumentiks.
- 2.3.15 Ringkonnakohus sisuliselt selles osas seisukohta ei võtnud. Ringkonnakohus viitas üleriigilisele planeeringule Eesti 2030+, mis tegelikult hakkas kehtima alles mitu kuud peale Rail Baltica MP-de algatamist. See ei saanud olla haldusakti õiguslik alus HMS § 54 mõttes. Kuid ka selles dokumendis on Rail Balticu kohta kaks kriteeriumi (p 4.3.2. ap (11) lauseosas: „Tallinnast piirkirusel 240 km/h võimalikult otse lõunasse kulgev rong viiks inimesed kiiresti ja mugavalt Riiga ...“). Sealjuures on need ("piirkirusel 240 km/h" ja "võimalikult otse") teineteist välistavad. Võimalikult otse tähendab võimalikult lühikest teed pidi ja piirkirust 240 km/h pole igas trassilõigulis saavutatav, kui planeerida trass võimalikult otse. Planeeringus lõpptulemusena seda ei saavutatudki ja mitte üksnes Tallinna ja Pärnu linnas vaid ka teistel lõikudel väljaspool linnu. Näiteks Harjumaa põhjaosas valiti lõpuks trass, mis on sedavõrd kurviline,

⁷ Riigikohus on varasemalt jõudnud tõdemustele, et näiteks olukorras, kus planeeringu viimase menetlustoimingu ja kehtestamise vahele on jäänud pikk aeg, tuleks avalikustamist isegi korrata ainuüksi seetõttu, et vahepealsel ajal võib olla tekkinud uusi huvitatud isikuid (vt RKHKo asjas nr 3-3-1-47-12, p 25). Ilmselgelt viitab Riigikohtu käsitlus sellele, et miinimumnõuete järgimine ei anna automaatselt õiguspärast tulemust.

et opereerimiskiirus ei küüni seal ohutuse ja reisijate heaolu tagamiseks isegi 160 km/h. **Kirjeldatud vastuolu pidi olema hoolsal planeerimisel märgatav, mistõttu oli kiiruse nõudest lähtumine trassigeomeetrias (trassialternatiivide kujundamisel ja trassi valimisel) kaalutusviga.** Halduskohus järeldaski, et kiirus 240km/h polnud täielikult järgitav. Kuid kumbki kohus ei teinud järgmist järeldust, et kui kiiruse nõue polnud kohustuslik, siis mille põhjal kaalumise ja olemasoleva trassi välistamine sai toimuda.

- 2.3.16 Eraldi märgib kaebaja, et Eesti, Läti, Leedu riikide vahelise lepinguga ei saa kindlasti seada planeeringule objekti asukohavalikut mõjutavaid tingimusi. Lepingust võivad tuleneda küll poliitilised eelistused, kuid otsustused tehakse planeerimismenetluse tulemusena, arvestades muuhulgas keskkonnamõju strateegilise tulemusi (PlanS v.r. § 1 lg 2, § 3 lg 1, § 7 lg 6, 3 ptk). Asudes seisukohale, et riikidevahelise kokkuleppega võib teha juba ette siduvaid otsuseid planeerimismenetlustes, muutuks planeerimine ja keskkonnamõju hindamine sisuliselt üldse mõttetuks.
- 2.3.17 **Kohus on rikkunud planeeringu õigusliku aluse tuvastamata jätmisega HKMS § 157 lg 1, 158 lg 1, 3, ja jätnud tuvastamata HMS § 4 lg 2, § 54 rikkumised haldusmenetluses.**
- 2.3.18 Arvestades eeltoodut on MP-de menetlemisel oluliselt rikutud menetlusõigust. **Pole võimalik veenduda, et menetlus on toimunud ausalt ja läbipaistvalt. Samuti ei ole võimalik kontrollida kaalutusotsuste tegemise aluseks olnud faktiliste asjaolude tõele vastavust ja eelduste siduvust. Sellise menetluse tulemusena tehtud kaalutusotsus – planeeringute kehtestamine – ei saa olla õiguspärane.** Kohus on jätnud ka apellatsioonkaebusele vastamata, pole täitnud uurimiskohustust, on teinud lahendi ilma asjakohaste tõenditeta ning on rikkunud kaalutusõiguse nõudeid (HMS § 4 lg 2, HKMS § 2 lg 4, 157 lg 1, 2, 158 lg 3, 197 lg 1, 198 lg 1). Need rikkumised on kaasa toonud ebaõige kohtulahendi tegemise.

2.4 Kohus on ebaõigesti käsitletud olemasoleva trassikoridori kasutamise võimalust

- 2.4.1 **Kaebaja on menetluses esile toonud, et niivõrd mahukad objektid tuleb rajada vastavalt otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõttele, mida iseloomustab asjaolu, et planeerimisel peab võimalusel soodustama varem kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutatud alade otstarbekamat kasutamist. See põhimõte aitab muuhulgas parimal viisil soodustada ka keskkonnahoidlikku arengut** (kaebaja 10. juuni 2019 kohtukõne p 1.18 kuni p. 1.21). Tegemist on Saksa õigusest tuleneva ratsionaalse maakasutuse põhimõttega, mida peab eelkõige rakendama planeerimisalase tegevuse korraldaja ja rakendatav on see eelkõige üldisemate planeeringute juures. Ka Torremolinose Harta⁸ selgitab, et ratsionaalse maakasutuse põhimõtet tuleb rakendada muuhulgas ja eelkõige suuremate infrastruktuuride paiknemise, ülesehituse ja arengu kavandamisel. Ringkonnakohus seda arvesse võtnud ega isegi käsitletud ei ole. Otse vastupidi, näib, et Ringkonnakohus on asunud antud haldusaktide õiguspärasust kontrollides teostama kaalutusõigust haldusorgani enda eest, teisisõnu otsima omal käes kaalutlusi, mis põhjendaks vaidlusaluste haldusaktide õiguspärasust (vt näiteks kassatsioonkaebuse põhjendused trassivaliku lõikude kaupa). Selline kohtu tegevus on menetluslikult lubamatu (HKMS § 158 lg 3).
- 2.4.2 Kaebaja üks põhiline, ehkki mitte ainus, sisuline etteheide planeerimismenetlusele on olnud see, et **olemasoleva Tallinn-Pärnu raudteetrassi koridori ärakasutamine Rail Balticu rajamiseks on jäänud piisavalt hindamata.** Seejuures ei saa olemasoleva trassikoridori mõistet sisustada kitsalt vaid olemasoleva raudteetammi kasutamisenä, nagu seda on teinud vastustaja ja kohus, sest trassikoridor on oluliselt laiem kui vaid olemasolev raudteetamm. Rail Balticu MP-de algatamise ajal kehtinud RaudS § 3 p 6 ja § 37 sätestasid raudtee kaitsevööndi. Kaitsevööndina käsitleti **raudtee sihtotstarbelise toimimise ja häireteta raudteeliikluse tagamiseks ning raudteelt lähtuvate kahjulike mõjude vähendamiseks minimaalselt vajalikku maa-ala**, mille laius on välimisest rööpast mõõdetuna 30m kummalegi

⁸ Euroopa regionaalse/ruumilise planeerimise harta, 20.05.1983, <https://planeerimine.ee/static/sites/2/torremolinose-harta.pdf>

poole. Kaebaja hinnangul annab raudtee kaitsevöönd raudteetrassi koridori minimaalsed mõõtmed, faktiliselt on koridor veelgi laiem.

- 2.4.3 Apellatsioonkaebuse p-des 2.1.2-2.1.4 ja 2.7.2 on kaebaja trassivaliku küsimusi põhjalikult käsitletud. Arvestades ka HKMS § 229 lg 2 ja 3, täiendab kaebaja oma seisukohti alljärgnevalt lõikude kaupa.

Tallinn – Rõa lõik

- 2.4.4 Haldusmenetluses ei ole Tallinn-Rõa lõigul olemasoleva trassikoridori kasutamist käsitletud.
- 2.4.5 Kohus on viidanud, et MP-de lähteseisukohtade järgi analüüsitakse Tallinn-Rõa lõigul olemasoleva trassikoridori kasutamist ühe võimaliku trassialternatiivina (lõik 12A; otsuse p 35). Nii see pidanuks ka olema, aga ei olnud. Vabariigi Valitsuse 29. mai 2014 kabineti nõupidamisel lõik 12A välistati, kusjuures sellekohane otsus ei ole mitte ühegi sõnaga põhjendatud (vastustaja vastus 27. veebruari 2019 kohtunõudele lisa 3). (Seda otsust ei põhjenda ka

kohtunõudele). **Vabariigi Valitsus tegi otsuse jätta Harjumaal valikusse vaid 13-ndad trassialternatiivid, välistades sellega trassi 12A.**

- 2.4.6 Ringkonnakohus eeltoodut käsitletud ei ole. Selle asemel on kohus **ilma ühelegi tõendile viitamata** väitnud, et trass 12A välistati seetõttu, et sellele olid väga vastu kohalikud omavalitsused (otsuse p 35). Kohus pole selle asjaolu tuvastamisel tuginenud mitte ühelegi tõendile. Veelgi enam, kohus pole viidanud ka ühelegi dokumendile haldusmenetluses, millest nähtuks, et see on asjaolu, miks trass 12A valikust välja langes⁹. **Seega on kohus hindamata jätnud Vabariigi Valitsuse 29. mai 2014 kabineti nõupidamise dokumendid, mille alusel trass 12A tegelikult välistati. Selle asemel on kohus seostanud trassi 12A välistamise täiesti meelevaldselt asjaoludega, mille tuvastamisel pole kohus hinnanud ühtegi tõendit.**
- 2.4.7 Kaebaja on seisukohal, et eeltooduga on kohus oluliselt rikkunud HKMS § 61 lg-st 1 tulenevat kohustust kõiki tõendeid hinnata. Samuti on kohus rikkunud HKMS § 157 lg-st 1 tulenevat põhjendamiskohustust, jättes otsuses täielikult viitamata tõenditele, mis kohtu järeldustele alust andsid.

Rõa-Pärnu lõik

- 2.4.8 Ka Rõa-Pärnu lõigul on olemasoleva trassikoridori kasutamine jäänud nõuetekohaselt käsitlemata. Kohus on viidanud, et Rõa-Pärnu lõigul on olemasoleva trassikoridori kasutamise kohta koostatud analüüs „Olemasoleva raudtee koridori kasutamise võimalikkus Rail Balticu raudtee trassi koridori asukohana“ (otsuse p 37; analüüs vt kaebuse lisa 35). Samas on kohus jätnud täielikult tähelepanuta, et see analüüs käsitleb uue raudtee rajamist olemasoleva raudtee **kõrvale, samasse trassikoridori, kuid mitte selle asemele**. See tähendab, et analüüsitud ei ole võimalust rajada uus raudtee senise raudtee asemele, kasutades ära olemasolevat infrastruktuuri (näiteks saab ära kasutada muldkeha või minimaalselt selle materjale uue muldkeha rajamiseks).
- 2.4.9 Üksnes n-ö paralleeltrassi kaalumise oli kriitilise tähtsusega kaalutusviga. Nimelt, ehkki olemasoleva raudteega paralleelselt kulgevat uut trassi saab kurvides õgvendada, saab seda teha vaid ühes suunas kulgevates kurvides (kui uus trass on vanast raudteest paremal, siis vaid vasakkurvides ja vastupidi). Vastasel juhul ristuks uus paralleeltrass korduvalt olemasoleva trassiga ja tooks kaasa väga kallite eritasandiliste ristmike ehitamise. Seega on üksnes paralleeltrassi kaalumise jäetud kaalumata oluline osa õgvendamise võimalustest või jõutud järeldusele, et vaja on oluliselt enamate kallite ristumiskohtade ehitamine, kui oleks vaja

⁹ Näiteks Kohila alevis oli võimatu asula keskele teha kahetasandilist ristmikku. Avalike arutelude protokollidest on näha, et pakuti tunneli ja süvendi lahendust, mida algselt planeeringu koostamise korraldaja poolt lubati kaaluda kuid jäeti siis kaalumata. Samuti jäi Kohila puhul kaalumata alternatiiv kiiruse alandamisest 160 km/h. Sel juhul oleks saanud säilitada olemasoleva samal tasandil ristumise.

olemasoleva raudtee asendamisel (asendamise korral ei ristuks uus raudtee vanaga, vaid asendaks seda). Igal juhul võis see kaasa tuua Rõa-Pärnu lõigul olemasoleva raudteekoridori põhjendamatu kõrvale jätmise.

- 2.4.10 Samuti on Rõa-Pärnu trassilõigu analüüsimisel jäetud täielikult tähelepanuta, et juba hiljemalt 17. juulil 2017 on Vabariigi Valitsus otsustanud lõpetada reisirajooni Tallinn-Pärnu raudteel (kaebajate 16. juuli 2018 seisukoha lisa 9). **Seega oli vastustaja enam kui pool aastat enne MP-de kehtestamist teadlik, et Tallinn-Pärnu raudteeühendus suletakse. MP-de menetluses seda mistahes viisil arvesse ei võetud.**
- 2.4.11 Ringkonnakohus on selles osas viidanud vaid, et kohtu hinnangul jääb „*küsimus, kuidas kasutada reisirajooni olemasolevat raudteeinfrastruktuuri ning mil määral saab Rail Baltic raudteed integreerida olemasolevasse raudteetranspordivõrgustikku, väljapoole vaidlusaluste planeeringute reguleerimisala ja apellantide kaebeõiguse ulatus*“ (otsuse p 36). Selline järeldus on arusaamatu. Kaebaja ei olegi vaidlustanud olemasoleva raudteeühenduse katkestamist või kohalike peatuste teenindamata jätmist. Selle asemel on kaebaja juhtinud tähelepanu olulisele kaalutusveale haldusmenetluses, s.o. Lelle-Pärnu reisirajooniühenduse katkestamisega arvestamata jätmisele, mis võimaldab senise Lelle-Pärnu raudteetrassi Rail Balticu trassiga asendada. Kohus on selle kaalutusvea käsitlemata jätnud, jättes kaebaja väidetele vastamata.
- 2.4.12 Ka ulatuses, milles kohus on analüüsi „Olemasoleva raudtee koridori kasutamise võimalikkus Rail Balticu raudtee trassi koridori asukohana“ käsitletud, on oluliselt rikutud menetlusõigust (kaebuse lisa 35; otsuse p 37). Tegemist on dokumendiga, mis käsitles Rõa-Pärnu trassilõigul olemasoleva trassikoridori kasutamist, et rajada Rail Baltic senise trassi kõrvale (mitte asemele). Kaebaja on apellatsioonkaebuse p-s 2.1.3 esile toonud, et analüüs on olulises osas ebaõige ja ta jääb nende seisukohtade juurde ka siinkohal. Kohus on nende etteheidete osas viidanud vaid, et apellandi (apellatsioonkaebuses esitatud) kriitika on ümber lükatud vastustaja 9. mai 2018 (otsuse p-s 37 ekslikult viidatud 2019) dokumendi p-dega 2.4.11-2.4.28, millega kohus nõustus neid kordamata. **Seega järeldas kohus, et apellatsioonis esitatud väited on ümber lükatud pool aastat enne apellatsiooni esitamist koostatud dokumendiga, millele kaebaja oli vastanud juba enda 16. juuli 2018 seisukoha p-des 2.4.1.8 kuni 2.4.1.29. Neid seisukohti pole kohus mistahes moel hinnanud.**
- 2.4.13 Samuti on kohus asunud punktis 37 seisukohale, et „*konkreetse trassialternatiivi välistamiseks võib piisata juba ühest olulisest takistusest*“. Samas ei ole kohus esile toonud, milline see oluline takistus Rõa-Pärnu lõigul siis oli, mis oli piisav kogu trassialternatiivi välistamiseks. Seetõttu on kohtulahend spekulatiivne. Põhjendamatu on ka ringkonnakohtu käsitus, et kui kogu trassi kasutada ei saa, siis ei tule olemasolevat raudteekoridori täiendavalt kaaluda. Seega rikkus kohus oluliselt põhjendamiskohustust.
- 2.4.14 Edasi on kohus p-s 37 olemasoleva trassikoridori osas märkinud, et „*on usutav, et selle trassi puhul oleksid jällegi täiendav müra ja vibratsioon suurema negatiivse mõjuga*“. **Kõnealune analüüs ei maini mitte kordagi termineid „müra“ ja „vibratsioon“.** Kaebaja on seda ette heitnud teostatud analüüsile - müra ja vibratsiooni küsimused on analüüsis täielikult käsitlemata (kaebaja 16. juuli 2018 seisukoha p 2.4.1.21 jj ja apellatsioonkaebuse p. 2.1.3.6). Seetõttu on analüüs liialt pealiskaudne, et välistada selle alusel kogu olemasoleva trassikoridori kasutamine Rõa-Pärnu lõigul. Seda kinnitab selgelt asjaolu, et ka kohus pidas oluliseks käsitleda mh müra ja vibratsiooni, mida analüüsis mistahes moel hinnatud ei ole. Seega on analüüs ebapiisav. Seda ei asenda ka kohtu **paljasõnaline tõdemus**, et on usutav, et müra ja vibratsioon on piisavalt suured probleemid, et Rõa-Pärnu lõigul olemasolev **trassikoridor kõrvale jätta**. Kohus peab otsuse tegemisel tuginema tõenditele (HKMS § 157 lg 2, 158 lg 1). Seda silmas pidades on kohus käsitletava analüüsi osas teinud üllatusliku ja põhjendamatu järelduse.
- 2.4.15 Viimaks, kohus on analüüsi osas viidanud, et kaebaja pole ümber lükanud selle kokkuvõttes tehtud järeldusi. Samas just seda ongi kaebaja esile toonud, et analüüsi meetodika on põhjendamatu kitsendav ja keskendunud on vaid olemasoleva trassi negatiivsetele aspektidele. Samas on jäetud tähelepanuta olemasoleva trassikoridori positiivsed aspektid. Vale meetodika valik toob kaasa ka analüüsi lõppjärelduste ebausaldusväärsuse.

Kogu Tallinn-Pärnu lõik

- 2.4.16 Lisaks eeltoodud lõigupõhiste puudustele, on kohtulahend olulises osas põhjendamatu ka kogu Tallinn-Pärnu lõigu olemasoleva trassikoridori käsitlemise osas.
- 2.4.17 Kohtuotsus on olulises osas vastuoluline. Rõa-Pärnu lõigul peab kohus olemasoleva trassikoridori kõrvale jätmisel oluliseks kaalutluseks asjaolu, et see on valitud trassist 10-12 km pikem ja seega kallim (otsuse p 35). **Samas Tallinn-Rõa trassilõigul on olemasolev trassikoridor 15-17 km lühem kui valituks osutunud trassikoridor** (kokku on olemasoleva trassikoridori õgvendustega alternatiivne trass valitud trassist 5 km lühem; vt kaebaja 16. juuli 2018.a seisukoha lisa nr 8, apellatsioonkaebuse p 2.4.11). Seda ei ole kohus otsuse tegemisel käsitleanud. Nagu ka kohus ise on esile toonud, oli MP-de lähtealuseks võimalikult otse kulgeva, s.o. võimalikult lühikese trassikoridori valimine (otsuse p 26). Seega oli trassikoridori pikkus oluline asjaolu. Kohus ega vastustaja Tallinn-Rõa lõigul seda arvesse ei võtnud, ehkki Rõa-Pärnu lõigul tõlgendati see olemasoleva trassikoridori kahjuks.
- 2.4.18 Kuna ringkonnakohus seda olulist asjaolu isegi ei käsitleanud, on kohus alternatiivsete trassikoridoride põhjendatuse lugemisel oluliselt rikkunud menetlusõigust, mis võis oluliselt mõjutada ka kohtu lõppjärelust vastustaja poolse analüüsi piisavusest.
- 2.4.19 Kokkuvõttes on ringkonnakohtu otsus pealiskaudne, vastuoluline ning ei põhine tõenditel. **Nende menetluslike rikkumiste tulemusena ei ole võimalik hinnata ega kontrollida, kas antud juhul valiti majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnamõtjude mõttes parim Rail Balticu asukoht. On jätkuvalt alus arvata, et Rail Balticu rajamine senise Tallinn-Pärnu raudtee asukoha peale või kõrvale on (loodus)keskkonda säästvam ning ei pruugi olla ka oluliselt kallim. Kuivõrd kuluargumenti on küll haldusmenetluses kasutatud, kuid kohus pole vastavate dokumentide väljanõudmisega nõustunud, ei olnud kohtumenetluses seda väidet võimalik kontrollida. Otsus on vastuolus otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõttega (PlanS u.r § 12¹⁰).**

2.5 KSH ei olnud nõuetekohane ega täitnud oma eesmärki

- 2.5.1 Kohus on eksinud, leides et MP-de aluseks olev KSH menetlus ning koostatud aruanne vastasid nõuetele. Kaebaja on jätkuvalt veendunud, et vaidlusaluste korralduste menetluses läbi viidud KSH ning selle tulemusena koostatud aruanne ei ole nõuetele vastav, kuna selles käsitleti ebapiisavalt ja nõuetevastaselt alternatiive ja kumulatiivseid mõjusid (vt ka kaebuse p 2.3.3. ja apellatsioonkaebuse p 2.7.). Mõtjude hindamise käigus ei selgitatud piisaval määral välja mõjutatava keskkonna seisundit, samuti oli mõjtude hinnang puudulik (ebatäpne) mõjtude ulatuse ning leevendusmeetmete osas. **Planeeringute koostamisel on keskkonnamõtjude väga olulisteks kaalutlusteks ning sedavõrd olulised puudused mõjtude hindamises, nagu antud juhul ilmnenu on, toovad endaga paratamatult kaasa planeeringu kehtestamise otsuse tühistamise.** Oluliste minetuste korral planeeringu keskkonnamõtjude hindamises HMS § 58 (mille kohaselt võib ebaoluliste menetlusvigade korral jätta haldusakti kehtima) kohaldamisele ei kuulu. Sellise tõlgenduse on kehtivale õigusele korduvalt andnud ka Riigikohus, viimati haldusasja 3-16-1472 p-s 53.

KSH ja KMH erinevus

- 2.5.2 Vastustaja ning kohtud on ekslikult käsitleanud KSH-d kui põhimõtteliselt keskkonnamõtjude hindamisega (edaspidi **KMH**) analoogset instrumenti, mida eristab vaid kõrgem üldistusaste (st KSH puhul võib mõjtude osas anda üldisemaid hinnanguid). Sellele viitab mh vaidlustatud ringkonnakohtu otsuse p-des 39 ja 40 väljendatud seisukoht, nagu oleks KSH puhul teatav objektiivselt määratletav täpsusaste, mis on madalam, kui KMH puhul rakendatav täpsusaste ning asjaolu, et kohus on pidanud otsuse punktis 37 toodud põhjenduste kohaselt lubatavaks

¹⁰ Keskkonnaõiguses tunnustatud juba ka varem, lähtudes Torremolinose hartast.

täiemahulist mõju hindamist üheainsa tehnilise lahenduse ja trassikoridori osas. Selline materiaalõiguse tõlgendus on selges vastuolus nii Eesti õiguse – keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (edaspidi **KeHJS**) § 31¹ p-ga 3 ja § 40 lg-tega 1-4 kui ka selle aluseks oleva EL õigusega (EL direktiivid 2001/42/EÜ ja 2011/92/EL).

- 2.5.3 Riigikohus on selgitanud, et KSH eesmärgiks on selgitada ja arvestada keskkonnamõju otsustusprotsessi varajases staadiumis, kui kavandatava tegevusega seotud põhimõttelised alternatiivid on veel otsustamiseks avatud ja tehakse strateegilisi valikuid. KSH ülesanne on varakult välja selgitada kumulatiivsed ja laiahaardelised mõjud (vt Riigikohtu otsus asjas 3-16-1472, p 22). **Sellest tulenevalt ei erista KSH-d KMH-st mitte ainult see, et arendustegevuste mõjusid käsitletakse mõnevõrra üldisemalt, vaid neil on olemuslikult erinevad eesmärgid.** KSH-s tuleb võrreldes KMH-ga käsitleda laialdasemalt alternatiivseid lahendusi (mis muudab hindamise strateegiliseks), arvestades seejuures eriti kumulatiivsete mõjudega, st erinevate lahenduste koosmõju teiste olemasolevate ning lähitulevikus lisanduvate mõjuteguritega (vt ka Riigikohtu otsust asjas 3-16-1472, p 24-25 ja Euroopa Kohtu otsust asjas C-404/09 p. 97 jj, eriti p 109). Just strateegilisel KSH tasandil tuleks kumulatiivse mõju osas arvestada nii konkreetsete teiste arendustegevuste kui ka laialdasemate arengutega, selgitades välja võimaliku koosmõju tõenäosuse ja ulatuse. Seda antud juhul tehtud ei ole, mistõttu on ekslik ringkonnakohtu järeldus KSH nõuetele vastavuse kohta.

Alternatiivide käsitus KSHs

- 2.5.4 Tallinna Ringkonnakohus on ekslikult leidnud, et alternatiivide käsitus KSH protsessis oli piisav ja õiguspärane (otsuse p-d 34-38). Vastavalt Riigikohtu tõlgendusele (mis omakorda põhineb KSH direktiivil ning sellele Euroopa Kohtu poolt antud tõlgendustel), tuleb KSH-s käsitleda erinevaid alternatiive ja seeläbi mõjutada strateegilisi valikuid (vt Riigikohtu otsus asjas 3-16-1472, p 24). Antud juhul tähendab see, et isegi kui teatud strateegilised valikud (nt raudtee maksimaalne kiirus, põhimõtteline suund Tallinn-Pärnu-Ikla) olid juba varasemates otsustes (nt üleriigilise planeeringuga) indikatiivselt tehtud, oli KSH ülesandeks siiski hinnata alternatiivseid **terviklikke** lahendusi võimalikult laialtulatavalt.
- 2.5.5 Jättes isegi kõrvale asjaolu, et juba KSH algatamise hetkeks olid käsitletavat alternatiivid KSH regulatsiooni ja selle eesmärkidega vastuolus oleval viisil kitsendatud, oli trassi asukohaalternatiivide käsitus ka edasises menetluses vastuolus KeHJS § 31¹ eesmärgi ja § 40 lg-te 1-4 nõuetega. Vastavalt Euroopa Komisjoni juhendile¹¹ tuleb KSH läbiviimisel käsitleda erinevaid alternatiivseid lahendusi samaväärse põhjalikkusega. Tegemist ei ole formaalse nõudega, vaid sellel on reaalsed tagajärjed mõjude hindamise ja sellele tugineva otsuse kvaliteedile.
- 2.5.6 KSH protsessi käigus kitsendati trassialternatiivide valikut järk-järgult. **Seejuures valdavas osas valiti eelistatud trassikoridor lõplikult välja juba KSH programmi heakskiitmise ajaks (7. juuliks 2014). Selleks ajaks oli toimunud suurem osa võrdlustulemuste tutvustamise aruteludest**¹². Ainus lõik, kus hiljem lisandus täiendavaid alternatiive, oli nn 16. lõik. Täiendavad alternatiivid võeti võrdlusesse 13. augustil 2014 (Rail Baltica maakonnaplaneeringute heakskiidetud aruanne ptk. 3.4.9.). Veelgi olulisem sellest, millal täpselt valiti eelistatud trassikoridor välja, on asjaolu, et KSH aruande edasise koostamise raames anti täpsem mõjude hinnang (hinnang, mis mingilgi määral arvestas juba konkreetse asukoha keskkonnatingimusi) ning töötati välja leevendusmeetmed (olgugi, et üldsõnalised) ainult **ühe eelistatud trassikoridori** suhtes. KSH aruande ptk-s 3.4. (eelkõige p 3.4.11.) on selgelt välja toodud, et selline, vaid üht alternatiivi käsitlev täpsem hindamine algas juba 2014. a sügisel, st vahetult pärast KSH programmi heakskiitmist.
- 2.5.7 Olukorras, kus teiste asukohaalternatiivide puhul ei selgitatud KSH ja planeeringu menetluses lähemalt välja nende tehnilist teostatavust, kohapõhist keskkonnanähiringute ulatust ega seda,

¹¹ Vt http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf, p 5.12.

¹² Täpsema ajakava osas on ülevaade antud KSH ptk 3.4.

kas, millisel määral ning kuidas on vajalik ja võimalik neid häiringuid vähendada, on ilmselge, et KSH protsessi alguses teostatud alternatiivsete trassikoridoride keskkonnamõtjude võrdlus oli pealiskaudne ning suuresti näiline (vt alternatiivide kohta ka Euroopa Kohtu otsus asjas C-404/09 p 97Jj, eelkõige p 109). **Alternatiivide käsitlemine sellisel kujul, et vaid ühe alternatiivi puhul oli teada otsuse tegemiseks vajalik info nii konkreetsete keskkonnahäiringute ulatuse, leevendusmeetmete vajalikkuse ja võimalikkuse kohta (ning sellega seoses vähemalt võimalus hinnata nende maksumust), samas kui teiste alternatiivide osas selline info puudus, on selges vastuolus nii KSH regulatsiooni konkreetsete sätete kui mõttega.**

- 2.5.8 KSH raames ei käsitletud teisi alternatiive kui lähteülesandes väga kitsalt defineeritud tehnilistele parameetritele vastav raudtee (vt ka p 2.3.6). Asukohaalternatiivide käsitlus piirdus KSH-s pärast äärmiselt pealiskaudse info põhjal ühe asukoha-alternatiivi väljavahetamist sellega, et hinnati ainult väljavahetatud trassi mõjusid, pakkudes välja väikesemahulisi korrektiive (trassi „nihutamist“) ning otsides meetmeid, millega juba langetatud valiku mõjusid leevendada. **Pärast eelistatud trassikoridori valikut enam põhimõttelisi muudatusi trassi asukoha osas KSH-s ei käsitletud ning seetõttu ei omanud KSH planeeringulahendusele enam mingit sisulist mõju.** Selline käsitlus KSH aruande rollist, millest lähtusid ka Tallinna Halduskohus ja Ringkonnakohus, on selges vastuolus KSH nõuetega ning neile Riigikohtu poolt haldusasjas 3-16-1472 antud tõlgendusega (p 23).
- 2.5.9 **Seega KSH ei täitnud oma eesmärki. Selle asemel, et kujundada planeeringut ning aidata kaasa sellele, et raudtee rajamiseks leitaks parim lahendus, sh keskkonnamõtjude seisukohalt, piirdus KSH planeerimisprotsessis väljatöötatud ja juba valitud lahenduse mõjude hindamise, tagantjärele korrigeerimise ja leevendusmeetmete väljapakumisega.** Kohus on tõlgendanud valesti KSH eesmärki ja kohaldanud valesti KeHJS § 2 lg 1 p-e 1 ja 2, lg-t 2, § 31 p-i 1, 40 lg-d 1-3 ning jätnud arvestamata Riigikohtu seisukohad (eelkõige asjas nr 3-16-1472).

Mõtjude hindamise nõutav täpsusaste vaidlusaluse KSH puhul

- 2.5.10 Ringkonnakohus on eksinud, leides et vaidlusaluses KSH-s on mõjusid hinnatud piisava (otsuse sõnastuse kohaselt „nõutust suurema“) täpsusastmega (otsuse punktid 39, 40). Ekslik on ka kohtu arusaam, et KSH tugines piisavatel lähteandmetel ning leevendusmeetmete käsitlus oli piisav (otsuse p-d 42 ja 43). Nimetatud seisukohad on selges vastuolus KSH regulatsiooni ning neile Riigikohtu poolt antud tõlgendusega. Riigikohus on oma hiljutises praktikas rõhutanud, et KSH direktiivis sätestatud nn reastamis põhimõtte ei tähenda, et KSH raames võiks jätta hindamata need mõjud, mille hindamine on just KSH ülesanne. Riigikohus rõhutas, et ka maakonnaplaneeringu mõnevõrra abstraktne iseloom ei välista KSH läbiviimisel sisulist mõjude hindamist, mis annaks vastuse, millised on erinevate parameetritega arendustegevuse (viidatud asjas tuuleparkide) mõjud ja arendustegevuse põhimõtteline sobivus, sh keskkonnamõtjude seisukohalt (vt Riigikohtu otsust asjas 3-16-1472 p 24, 28-30).
- 2.5.11 Seega on Riigikohus rõhutanud, et KSH läbiviimisel tuleb anda võimalikult detailne hinnang planeeringu mõjudele. **Antud asjas tuleb eriti arvestada asjaolu, et Rail Balticu MP puhul ei ole tegemist maakonnaplaneeringutega, mida täpsustatakse järgnevatel, täpsemates planeerimisstaadiumites, vaid Rail Baltica MP on ise ehitusprojekti koostamise aluseks** (vt kassatsiooni p. 2.2.6). Vajaduse korral tuleb mõju hindajatel ja planeeringute koostajatel olla proaktiivne ning hinnata mõju isegi detailsemalt kui see oleks võimalik lähtudes vaid teadaolevatest arendusplaanidest ja nende detailsusest. Igal juhul on lubamatu antud juhul planeeringumenetluses rakendatud vastupidine lähenemine, kus hoolimata arendusplaanide suurest täpsusastmest (maakonnaplaneeringuga paralleelselt koostati juba raudtee eelprojekt) jäeti kavandatava tegevuse mõjud lähemalt välja selgitamata, lükates täpsema mõjude hindamise edasi järgmistesse menetlustesse (KMH etappi). **Ringkonnakohtu sellist lähenemist soosiv seisukoht (vt otsuse p 40), milles leitakse, et KSH nõuetele vastavuse seisukohast ei oma tähtsust, kui suure täpsusega oli juba välja töötatud raudtee tehniline lahendus, on selges vastuolus varasema Riigikohtu praktikaga ning kujutab endast materiaaalõiguse ebaõiget kohaldamist.**

- 2.5.12 Keskkonnamõtjude hindamise osaks olevate leevendusmeetmete detailsem väljatöötamine on samuti oluliseks nõudeks, kuna see on olemuslikult vajalik selleks, et langetada säästva arengu põhimõttele tuginevaid planeerimisotsuseid. **Jättes hoolimata vastavasisulisest võimalusest välja selgitamata, kas ja milliseid konkreetseid leevendusmeetmeid on võimalik ja vajalik võtta, ei ole võimalik isegi indikatiivselt välja selgitada ei mõju keskkonnale ega projekti maksumust.** Nii keskkonnamõtju kui projekti maksumus on erinevaid huve tasakaalustava planeeringulahenduse valiku tegemisel määrava tähtsusega kaalutlusteks. Seetõttu on asjakohatu ning nii KeHJS regulatsiooni kui ka PlanS §-des 10 ja 11 sätestatud planeerimise aluspõhimõtetega vastuolus Tallinna Ringkonnakohtu seisukoht, nagu oleks leevendusmeetmeid KSH aruandes piisavalt käsitletud.
- 2.5.13 Eriti eredalt demonstreerib materiaaloiguse ebaõiget kohaldamist kohtu poolt seejuures otsuse p-s 44 käsitletud Rääma raba näide. Kohus mõnab, et KSH aruande ja eelprojekti koosmõtjus ei ole selge, millist tehnilist lahendust ja leevendusmeetmeid saab ja peab rakendama, ent kohtu hinnangul ei ole see käesoleva vaidluse esemeks. **Olukorras, kus ei ole teada isegi põhimõteline tehniline lahendus raba ületamiseks, ei olnud planeeringu kehtestajal ligilähedaseltki vajalikku infot selleks, et teha õiguspärast kaalutlusotsust selles osas, et raudtee peaks kulgema läbi raba.** Lähtudes Riigikohtu poolt asjas 3-16-1472, eelkõige p-s 24 antud suunistest oleks otsustaja pidanud KSH käigus põhjalikult hindama erinevate tehniliste lahenduste ja alternatiivsete, raba mitteläbivate trasside mõjusid ning seda kas mõni neist asukoha- ja tehniliste alternatiivide kombinatsioonidest oleks keskkonnamõtjusid arvestades põhimõttesiselt teostatav (või milline oleks eelistatav). Seejärel oleks vastava lahenduse pidanud planeeringuga kehtestama. Vastupidine käitumine, kus esmalt otsustati planeeringumenetluses, et raudtee peab kulgema läbi raba ning alles seejärel hakati KSH raames välja selgitama selle täpseid mõjusid ja võimalikke leevendusmeetmeid, on selges vastuolus KeHJS ja PlanS sätete ning neile Riigikohtu poolt antud tõlgendusega.
- 2.5.14 Samuti on Riigikohtu poolt haldusasjas 3-16-1472 antud tõlgendussuunistega (vt täpsemalt otsuse p-d 28-30) vastuolus Tallinna Ringkonnakohtu väide, et KSH ülesanne ei ole projektile ette kirjutada, milliseid tehnilisi lahendusi kasutada (otsuse p 43). Vastupidi, Riigikohtu seisukohast tulenevalt on **KSH rolliks just suunata ja kitsendada planeeringulahendust selliselt, et oleks tagatud planeeringu eesmärkide, sh keskkonkakaitse eesmärkide saavutamine (Riigikohtu otsuse asjas 3-16-1472 p 25).** Kuna antud juhul oli üheks eesmärgiks võetud Rääma raba veerežiimi säilitamine, pidanuks KSH andma selge ja täpse sisendi erinevate lahenduste osas, mille põhjal oleks planeeringus siduvalt kindlaks määratud lahendus (nii asukoht kui tehniline lahendus), mis seda eesmärki võimaldab kõige paremini saavutada. Vaid selline lähenemine on kooskõlas keskkonnaõiguse ühe aluspõhimõtte – ettevaatuspõhimõttega.
- 2.5.15 Mõtjude hindamise täpsusastmega seoses on oluline rõhutada, et nii Tallinna Ringkonnakohus (otsuse p 39) kui vastustaja (vastus apellatsioonkaebusele p 2.4.8) on apellatsioonimenetluses mõõnnud, et mõjude hindamist ei viidud läbi KMH-ga analoogses täpsusastmes, kuigi seda KSH aruandes endas väideti. Seda tõendab ka ehitusprojektide menetluses KMH algatamine kogu trassi ulatuses (vt kaebaja 30. mai 2019 menetlusdokument ja selle lisa 1). Seega on tõendamist leidnud, et **planeeringute kehtestamisel lähtuti mittetõesest kaalutlusest – et keskkonnamõtjude hindamine oli läbi viidud suures täpsusastmes (teisisõnu KMH täpsusastmes) ning tuvastatud, et olulised keskkonnamõtjud puuduvad.** Ulatusliku kaalutlusruumiga planeerimisotsuse tegemisel kujutab väärarusaam mõjude hindamise sisu ja ulatuse osas endast olulist kaalutlusviga, mistõttu ei saa veenduda otsuse õiguspärasuses. Tallinna Ringkonnakohus on jätnud vastava kaebaja argumendi tähelepanuta, rikkudes sellega olulisel määral põhjendamiskohustust ja kohaldades ebaõigesti materiaaloigust, leides vaidlusaluse otsuse olevat sisuliselt õiguspärane.

Eksperthinnangute ühekülgne käsitus

- 2.5.16 Lisaks materiaaloiguse väärade kohaldamisele, on Tallinna Ringkonnakohus KSH õiguspärasust kontrollides rikkunud oluliselt menetlusõiguslikke norme, täpsemalt tõendite igakülgse, täieliku ja objektiivse hindamise kohustust (HKMS § 61 lg 1, 157 lg 2, 158 lg 1). Kaebaja juhtis juba oma apellatsioonkaebuses tähelepanu, et KSH läbiviimisel tunnistas looduses läbi viidud uuringute ebapiisavust ning täiendavate uuringute vajadust ka uuringute

est vastutanud eluslooduse ekspert J. Remm, seda mitmes erinevas analüüsis, sh kõige ulatuslikumas alusuuringus, mis valmis 16. detsembril 2013 (vt lähemalt apellatsioonkaebuse p 2.7.3.3.).

2.5.17 Tallinna Ringkonnakohus on nimetatud osa tõenditest selgelt tähelepanuta jätnud, keskendudes otsuse p-s 42 vaid valitud KSH aruande osadele ning alles kohtumenetluse käigus J. Remmi poolt koostatud täiendavale dokumendile (vastustaja apellatsioonkaebuse vastuse lisa 2). Selline tõendite valikuline käsitlemine näib paratamatult viitavat asjaolule, et ringkonnakohus on tõendite objektiivse ja igakülgse uurimise asemel otsinud tõenditest vaid kinnitust seisukohale, et kaebus tuleks rahuldamata jätta. Tõendite valikuline ja ühekülgne käsitus on oluliseks menetluslikuks rikkumiseks, mis tõi kaasa sisuliselt ebaõige otsustuse ja mille tõttu tuleks Tallinna Ringkonnakohtu otsus tühistada.

2.6 Natura hindamine polnud nõuetekohane

2.6.1 Tallinna Ringkonnakohus on eksinud, leides et vaidlusaluste planeeringute Natura hindamine oli nõuetekohane. Kaebaja on veendunud, et Natura 2000 võrgustiku aladele avalduvate mõjude osas oli planeeringu mõjude hindamine vastuolus KeHJS §-ga 45, selle aluseks oleva EL loodusdirektiivi (92/43/EMÜ) artikli 6 sätetega ning nendele normidele Euroopa Kohtu ja Riigikohtu poolt antud tõlgendustega (vt apellatsioonkaebuse p-d 2.8. ja 2.9.). Vastuolus nõuetega on jäetud läbi viimata täiemahuline hindamine Luitemaa linnuala osas, samuti ei ole kõrvaldatud kahtlusi negatiivsete mõjude ilmumise suhtes ning sisuliselt on käsitlemata jäetud kumulatiivsed mõjud.

Leevendusmeetmete eelhindangus arvestamise keeld

2.6.2 Tallinna Ringkonnakohus on ekslikult asunud seisukohale, et Luitemaa linnuala osas oli kohane piirduda eelhindanguga ja jätta läbi viimata täiemahuline Natura hindamine, kuna ebasoodsat mõju kaitse-eesmärgiks olevatele liikidele planeeringu elluviimisel ei esine. Ringkonnakohus asus seejuures seisukohale, et ebasoodsa mõju vältimiseks trassikoridori nihutamine ei ole leevendusmeetmeks Natura hindamise tähenduses, vaid kujutab hoopis planeerimisdiskretsiooni teostamist (otsuse p 45).

2.6.3 Kaebajad ei nõustu jätkuvalt sellega, nagu oleks saanud Luitemaa linnuala (ja ka teiste Natura 2000 alade osas) tekkida teaduslik kindlus mõjude puudumise osas, seda tulenevalt nii mõjude hindamise ja leevendusmeetmete puudustest kui ka kumulatiivsete mõjude puudulikkusest (vt ka apellatsioonkaebuse p-d 2.9.2-2.9.5). Lisaks kujutab ringkonnakohtu otsuse p-s 45 toodud seisukoht olulist materiaalõiguse väärtõlgendust osas, mis puudutab küsimust, milliseid meetmeid tuleb lugeda leevendusmeetmeks Natura hindamise seisukohast.

2.6.4 Vastavat mõistet – leevendusmeede – ei ole Natura hindamise tähenduses üheselt defineeritud ei EL loodusdirektiivis ega KeHJS-s. Samas on selle mõiste sisu üldises võtmes lahti selgitanud Euroopa Kohus. Asjas C-323/17 tehtud lahendis selgitas kohus, et leevendusmeetmeks Natura hindamise kontekstis, st meetmeteks, millega ei tohi eelhindamise etapis arvestada, on kõik meetmed, mille „eesmärk on vältida või vähendada nimetatud kava või projektiga alale kaasnevat kahjulikku mõju“ (vt otsuse p-d 26 ja 40).

2.6.5 Ringkonnakohtu seisukoht on eeltoodud Euroopa Kohtu tõlgendusega ilmselges vastuolus. Esiteks ei tugine „leevendusmeetmete“ ja „planeerimisdiskretsiooni teostamise“ eristamine, mida Ringkonnakohus viljeleb, ühelgi kehtival õigusnormil. Vastupidi, **tõlgendus nagu ei saaks planeerimisdiskretsiooni teostamine olla leevendusmeetmeks Natura hindamise tähenduses, muudab viimase mõiste sisutühjaks**. Igasugune planeeringulahenduse osa, sh meetmed, mille eesmärk on vältida või vähendada keskkonnamõjusid (nt müratõkked, ökoduktid), kujutab endast planeerimisdiskretsiooni. Seega ei ole need mõisted teineteist välistavad kategooriad, nagu leiab ringkonnakohus, vaid leevendusmeetmed on üks viise, kuidas planeerimisdiskretsiooni teostatakse.

2.6.6 Teiseks puudub vaidlus selles, et trassikoridori väheulatuslik muutmine planeeringulahenduses Luitemaa linnuala vahetus läheduses leidis aset pärast seda ja just selle tõttu, et ekspertide

hinnangul võinuks esialgselt valitud trassikoridori asukoht kaasa tuua ebasoodsa mõju kaitse-eesmärgiks olevatele liikidele. Sellele viitab nii kasutatav sõnastus (trassikoridori „nihutamine“, mitte „valik“) kui ka asjaolu, et trassikoridori „nihutamine“ on välja toodud Natura hindamise lk-l 18 asuvas tabelis lahtris „Soovitused järgnevates etappides/Vajadusel leevendavad meetmete rakendamine“. Kuna trassikoridori nihutamine ei olnud soovitusena (planeeringu koostamisele) järgnevateks etappideks vaid miski, mida tuli arvestada juba planeeringu koostamisel, oli ka Natura hindamise ekspertide endi hinnangul tegemist leevendava meetmega.

- 2.6.7 Seega on ilmselge, et **vastupidiselt ringkonnakohtu poolt võetud seisukohale arvestati Luitemaa linnualale avalduvate mõjude hindamisel nõuetevastasel juba eelhindamise etapis leevendavate meetmetega.** Juhul kui Riigikohtu hinnangul oleks leevendusmeetmete mõiste piiritlemise küsimuses siiski vaja täiendavat selgust, tuleks kaebaja hinnangul esitada Euroopa Kohtule vastavasisuline eelotsuse taotlus, mis võimaldaks Euroopa Kohtul täpsustada, kas ja millistel tingimustel võib teatud planeeringulahenduse mõjude vältimisele või vähendamisele suunatud osi või nende muutmist pidada millekski muuks kui leevendusmeetmeteks (vt apellatsioonkaebuse p 2.8).
- 2.6.8 Kaebaja rõhutab, et **leevendusmeetmete arvestamine juba eelhindamisel on oluliseks rikkumiseks, mis muudab kogu Natura hindamise ning sellele tugineva planeeringu õigusvastaseks.** Euroopa Kohus on rõhutanud, et eelhindamisel leevendavate meetmete arvestamise keeld on äärmiselt oluline nõue selleks, et saavutada EL loodusdirektiivis seatud eesmärgid (liikide ja elupaikade soodne seisund). Juba eelhindamisel leevendavate meetmetega arvestamise tagajärjeks on see, et põhjalikumast, teaduspõhisest ning ettevaatuspõhimõttel tuginevast Natura-hindamisest loobutakse ning projekte lubatakse puuduliku info põhjal (vt Euroopa Kohtu otsust asjas C-323/17 p 34-38).

Ekspertide eriarvamused mõjude osas

- 2.6.9 Tallinna Ringkonnakohus on eksinud, leides et A. Jairi eriarvamus mõjudest ning sellega mitteamestamine mõjude hindamisel ja planeeringu kehtestamisel ei oma tähtsust. Ringkonnakohus tugines seejuures esiteks seisukohale, et ekspertide vahelised eriarvamused ei oma otsuse tegemise seisukohalt määravat tähtsust, ning teiseks leidis, et Tolkuse loodusala esinevat, kaitstavatele elupaikadele tüüpilist ning EL linnudirektiivi I lisa liiki – metsist - ei pidanud Natura hindamisel üldse arvesse võtma (vt otsuse p 47).
- 2.6.10 Esiteks, vastustaja ja **ringkonnakohtu seisukoht nagu võiks Natura hindamise raames piirduda kitsalt kaitsealuste elupaikade maastiku ja taimestiku säilimise hindamisega, arvestamata elupaiga tunnusliikidega, on vastuolus Euroopa Kohtu poolt EL loodusdirektiivi asjakohastele sätetele antud tõlgendusega.** Kohtuasjas C-441/17 rõhutas Euroopa Kohus, et Natura hindamise käigus tuleb mitte ainult hinnata, kas tegevus mõjutab elupaigatüübi esinemist (ja säilimist), vaid ka seda, kas säilivad elupaigatüübiga seotud olemuslikud tunnused (vt lahendi p 116). Sellisteks olemuslikeks tunnusteks ei ole nt elupaigatüübis „vanad loodusmetsad“ mitte ainult teatud vanuses ja liiki puude olemasolu, vaid **ka seda elupaigatüüpi asustavad tunnusliigid, antud juhul nt metsis.** Olukorda, kus jätkuvalt eksisteerib küll puistu, ent seda asustavad tunnusliigid on inimtegevusest lähtuvate häiringute tõttu alalt välja tõrjutud või hukkunud, ei saa pidada selliseks, kus tegevus ei mõjuta ala terviklikkust. Sellele, et elupaigatüübile avalduvate mõjude puhul tuleb arvestada ka võtmeliikidele (sh vana loodusmetsa puhul seal elutsevate kaitsealusele metsisele) avaldatava mõjuga, viitab ka Natura hindamises kasutatud tabelite formaat (vt nt kaebuse lisa 43, lk 77), milles üheks kontrollküsimuseks on „Kas projekt võib häirida ala soodsa seisundi indikaatorina kasutatavate võtmeliikide tasakaalu, levikut ja asustustihedust?“.
- 2.6.11 Teiseks **on selges vastuolus Euroopa Kohtu järjepideva praktikaga ringkonnakohtu seisukoht, nagu ei oleks ekspertide vahelised eriarvamused määrava tähtsusega.** Euroopa Kohus on rõhutanud, et Natura hindamisel ning selle alusel otsuste tegemisel tuleb lähtuda ettevaatuspõhimõttest. Seejuures on otsusetegija diskretsioon oluliselt piiratud. Natura 2000 võrgustiku alal mõjutavaid tegevusi võib lubada kas loa või kavaga (ilma loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 sätestatud erandit kohaldamata) vaid juhul, kui teaduslikust seisukohast ei ole mingisugust põhjendatud kahtlust ala soodsa kaitsestaatuse säilimise suhtes

(vt otsust asjas C-441/17, p 115-117 ja viidatud kohtupraktika). On ilmselge, et juba põhimõtteliselt ei saa teaduslikust seisukohast põhjendatud kahtlused olla kõrvaldatud olukorras, kus üks ekspertidest leiab, et tegevus võib kahjustada ala kaitsestaatust.

- 2.6.12 Käesoleval juhul oli tegemist olukorraga, kus A. Jairo ekspertarvamuses (kaebuse lisa nr 44, mis planeeringumaterjalidest esialgu üldse välja jäeti, vt halduskohtule esitatud kaebuse p 2.3.4.16) on ekspert selgesõnaliselt ja ühemõtteliselt välistanud raudteetrassi rajamise läbi Tolkuse loodusala suures osas kattuva Kõveri metsise püsielupaiga, tehes ettepaneku nihutada raudteetrassi ca 3 km võrra ida suunas. Ringkonnakohtu väide, nagu oleks selle arvamusega arvestatud, ei vasta tõele, kuna KSH aruande lk-l 170 on selgelt välja toodud, et vastavat nihutussoovitust majanduslikel kaalutlustel ei järgitud. **Seega ei ole tegemist mitte lihtsalt ekspertide eriarvamusega (nagu ringkonnakohus järeldas), vaid olukorraga, kus valdkonnaeksperti hinnangut, mille kohaselt ei saa Tolkuse loodusala soodsa kaitsestaatuse säilimiseks olulise liigi – metsise – kaitseks trassi valitud asukohta rajada, on planeeringu koostamisel ignoreeritud.** Seejuures ei esinenud mitte ainult kahtlus mõjude osas, vaid vastupidi – erialaekspert leidis selgesõnaliselt, et raudteetrassi mõjud on vastuvõetamatud. Seega oli tegemist olukorraga, kus planeeringu kehtestaja kaalutusõigus oli redutseerunud selliselt, et tal oli ainult kaks õiguspärast valikut – kas rakendada loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 toodud erandit või muuta trassikoridori asukohta. Antud juhul tehtud valik – eirata erialaeksperti arvamust – on selges vastuolus Natura hindamise reeglite ja Euroopa Kohtu tõlgendusega, muutes vaidlusalused otsused seeläbi õigusvastaseks.
- 2.6.13 Siinkohal on oluline täiendavalt lisada, et **olukorras, kus ei ole kõrvaldatud teaduslikult põhjendatud kahtlused Natura 2000 võrgustiku alade terviklikkuse kahjustamise suhtes, ei tohi ala terviklikkust ohustavat tegevust majanduslikest kaalutlustest lähtuvalt lubada (vt C404/09 p. 99 jj).** Nn Natura hindamisel ning sellest lähtuvalt otsusetegemisel tuleb esikohale seada ökoloogilised vajadused; teadusliku ebakindluse või Natura 2000 võrgustiku alade terviklikkuse kahjustamise osas kindla teadmise esinemisel võidakse tegevust lubada ainult juhul kui rakendatakse EL loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 (KeHJS § 29 lg-d 3-5) toodud erandit ja tuvastatud on kõigi selle erandi eelduste esinemine (alternatiivide puudumine, esmatähtsate avalike huvide olemasolu, hüvitusmeetmete rakendamine). Seejuures alternatiivide kaalumisel ei ole lubatud lähtuda majanduslikest kriteeriumitest (vt selles osas Euroopa Kohtu otsust asjas (C399/14, p 77). Lihtsamalt öeldes – **olukorras, kus valida on kahe alternatiivi (nt alternatiivse trassikoridori asukoha) vahel, kusjuures ühe puhul esineb risk, et sellega kahjustatakse Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkust ja teise, rahaliselt kallima alternatiivi puhul sellist riski ei esine, on õiguspäraselt võimalik valida vaid teine lahendus.** Antud juhul on seda nõuet ilmselgelt ignoreeritud, jättes A. Jairo ekspertarvamuses toodud ettepaneku majanduslikel kaalutlustel arvestamata. Samuti on eeltoodu valguses materiaaõigusega vastuolus olev Tallinna Ringkonnakohtu otsuse p-s 49 toodud seisukoht, et Natura hindamise osas on õiguspäraselt hinnatud kõiki olulisi kriteeriume nende koosmõjus – alternatiivide valikul pidi esikohal olema Natura 2000 võrgustiku alade kaitse vajadus.

Kumulatiivsete mõjude hindamine

- 2.6.14 Ringkonnakohus eksis oma otsuses, leides et Natura hindamine vastas nõuetele ka kumulatiivsete mõjude väljaselgitamise ja hindamise osas. Kohus viitas oma seisukohavõetus mitmele KSH aruande osale, milles leiduv käsitus oli kohtu hinnangul piisavaks (vt otsuse p 48). Kaebaja on jätkuvalt seisukohal, et tegelikkuses jäeti Natura hindamise käigus kumulatiivsed mõjud nõuetekohaselt käsitlemata. Kohtu vastupidine seisukoht kujutab endast olulist eksimust materiaaõiguse kohaldamisel.
- 2.6.15 Riigikohus on rõhutanud, tuginedes pikaajalisele Euroopa Kohtu praktikale, et Natura hindamise käigus tuleb valdkonna usaldusväärseimast teadusandmetest lähtudes teha kindlaks kõik kava või projekti aspektid, mis eraldi **või koos muude kavade või projektidega** võivad avaldada mõju selle ala kaitse-eesmärkidele. Hinnangus ei tohi olla lünki ja selles peavad olema **täielikud, täpsed ja lõplikud seisukohad ning järeldused, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused** asjaomasel kaitsealal kavandatud tööde mõju kohta. Riigikohus rõhutas eraldi just kumulatiivsete mõjude hindamise olulisust, st et otsuse ja mõju hindamise objektiks olevat tegevust ei tohi vaadata eraldiseisvalt teistest Natura 2000

võrgustiku kaitseväärtusi ohustavatest tegevustest (vt otsust asjas 3-3-1-88-15, p 35-36.2 ja seal viidatud Euroopa Kohtu praktika; sama ka 3-16-1472, p 42).

- 2.6.16 Kuigi ülimalt pealiskaudselt on kumulatiivseid mõjusid Natura hindamises ning KSH aruandes käsitletud, ei vasta käsitlus eelviidatud kriteeriumitele. Kitsamalt Natura hindamise aruandes (vt KSH aruande Lisa IV) käsitletakse kumulatiivseid mõjusid vaid ühe väga lühikese trassilõigu osas, kus raudteetrassil võib olla kumuleeruv mõju koos Tallinn-Rapla maantee ja viimase arendusplaanidega Rabivere loodusalale (sellega piirdub kogu kumulatiivsete mõjude käsitlus Natura hindamise aruandes, lk-l 141). **Ülejäänud Natura 2000 võrgustiku alade osas puudub asukohapõhine, detailsem hinnang kumulatiivsetele mõjudele täielikult.** Puudusi Natura hindamises ei heasta ka üldsõnalised viited kumulatiivsete mõjude võimalikkusele KSH aruande muudes osades (ptk-d 9, 11 ja lisa III-5). Pelgalt viitamine mõjude võimalikkusele, ilma nende allikaid, esinemise tõenäosust ja ulatust lähemalt ja lähtuvalt konkreetsete Natura 2000 võrgustiku alade kaitseväärtustest analüüsivõimata, ei kujuta endast valdkonna usaldusväärseimatest teadusandmetest lähtuvat hinnangut, mis sisaldaks täielikke, täpseid ja lõplikke seisukohti ja järeldusi ning hajutaks teaduslikult põhjendatud kahtlused mõjude esinemise osas.
- 2.6.17 Eelviidatud kumulatiivsete mõjude hindamise nõuetele ei vasta ka kohtu üldine seisukoht, et kumulatiivseid mõjusid võib hinnata „jooksvalt“ ning olukorras, kus kumulatiivseid mõjusid ei esine, puudub kohustus seda seisukohta aruandes põhjendada. Euroopa Kohtu eelviidatud praktika (vt otsust asjas C-441/17, p 115-117 ja viidatud kohtupraktika) kohaselt tugineb Natura hindamine ettevaatuspõhimõttele, **mistõttu ei ole lubatud eeldada mõjude puudumist, vaid vastupidi, mõjude puudumist tuleb teaduslikult tõendada. Kahtluste kõrvaldamiseks ning õiguspärase lõppotsuse langetamiseks on vastav teaduspõhine argumentatsioon vaja esitada ka Natura hindamise aruandes. Vastupidisel juhul tuleb Natura hindamine lugeda nõuetevastaseks.**
- 2.6.18 **Kohus on ülaltoodud regulatsiooni ning Riigikohtu ja Euroopa Kohtu praktikat eiranud ja teinud seetõttu ebaõige otsuse. Seda silmas pidades palub kaebaja kohtulahendi tühistada.**

3. EELOTSUSE ETTEPANEK

- 3.1 Kaebaja esitas 15. veebruaril 2019 taotluse eelotsuse küsimiseks Euroopa Kohtult, kuna mitmes küsimuses puudutab käesolev vaidlus Euroopa Liidu õigust ning asja õigeks otsustamiseks on vaja Euroopa Kohtu poolset tõlgendust neile sätetele. Ringkonnakohtus jättis oma otsusega vastava taotluse rahuldamata, leides, et küsimusele nr 1 saab anda vastuse ka ilma eelotsust küsimata, küsimused 2 ja 3 aga tuginevad valedele eeldustele.
- 3.2 Kaebaja jääb jätkuvalt selle juurde, et kõigis kolmes küsimuses oleks vaja Euroopa Kohtu tõlgendust. Kohus on eksinud leides, et mõistlike alternatiivide valiku küsimus on piisavalt selge, mida demonstreerib ka kohtu mõttekäik, nagu oleks KSH-s käsitletavate alternatiivide valik täiel määral planeeringu koostaja suvaks ning soovi korral võidakse lähemalt hinnata ka vaid üheainsa alternatiivi mõjusid (vt ka kassatsioonikaebuse p 2.5.4-2.5.9). Samuti ei nõustu kaebaja, nagu oleksid küsimused 2 ja 3 tuginenud valedele eeldustele. Isegi kui see nii olnud oleks, oli ringkonnakohtul (ja on ka Riigikohtul) võimalus küsimused väidetavalt valed eeldused kõrvale jättes ümber sõnastada.
- 3.3 Eeltoodust tulenevalt taotleb kaebaja 15. veebruari 2019 taotluses toodud küsimuste küsimist eelotsuse korras Riigikohtult. Lisaks neile küsimustele tuleneb ringkonnakohtu lahendist võimalus, et Euroopa Kohtult tuleks küsida eelotsust veel ühes küsimuses: nimelt, kas ja kuidas tuleks Natura hindamise kontekstis eristada leevendusmeetmeid ja muud planeerimisdiskretsiooni teostamist. Kaebaja hinnangul on küll antud juhul selge, et trassikoridori mõningast nihutamist pärast eelhinnangu käigus mõjude võimalikkuse tuvastamist tuleks pidada leevendusmeetmeks Natura hindamise tähenduses. Samas kui Riigikohus leiab, et sellele õiguslikule küsimusele ei leidu senisest Euroopa Kohtu praktikast ühest ja selget vastust või leiab, et eelotsuse küsimine oleks vaja ühetaolise praktika

kujundamiseks, on kaebaja hinnangul põhjendatud täiendava küsimuse lisamine eelotsuse korras küsitavatele küsimustele järgneval kujul:

4. Kas ja millistel tingimustel ei ole „leevendusmeetmeteks“ asjaomase hindamise vajalikkuse üle otsustamisel sellised planeerimismenetluses tehtavaid otsused, mis on tingitud võimalikest mõjudest erikaitsealale ning sellel leiduvatele kaitstavatele elupaikadele ja liikidele ning toovad kaasa mõjude vältimise või vähendamise?

4. TAOTLUS KASSATSIOONKAEBUSE MENETLUSSE VÕTMISEKS

- 4.1 Kaebaja palub kassatsioonkaebuse menetlusse võtta. Kohus on asja lahendamisel oluliselt rikkunud menetlusõigust (sh põhjendamiskohustust, tõendite hindamise kohustust) ja ebaõigesti kohaldanud materiaalsoigust (sh kaalutusõiguse rikkumise ja planeerimisalase regulatsiooni osas ning keskkonnaküsimustes). Eraldi soovib kaebaja rõhutada järgmiseid kaebuse menetlusse võtmise argumente:
 - 4.1.1 Kohtud on kaebeõiguse väljaselgitamisel lähtunud sättest, mis formaalselt ei näe maakonnaplaneeringu puhul ette populaarkaebuse esitamise võimalust (vt käesoleva kassatsioonkaebuse p-d 2.2.1-2.2.9). Kaebaja hinnangul vajaks Riigikohtu seisukohta küsimus, kas ja kuidas kaebeõigust mõjutab see, kui on objekti planeerimiseks valitud vale planeeringuliik (planeerimisinstrument). Samuti võiks Riigikohus selgitada, mis on vale planeeringuliigi kasutamise õiguslikud tagajärjed.
 - 4.1.2 Samuti on kassatsioonkaebuse menetlemisel põhimõtteline tähendus kohtupraktika kujundamisel keskkonnaorganisatsiooni kaebeõiguse küsimuses, millele on nn Hiiu tuule lahendi valguses antud madalamate astmete kohtute poolt liigselt kitsendav sisu, minnes vastuollu mh Arhusi konventsiooni nõuetega (vt käesoleva kassatsioonkaebuse p-d 2.2.10-2.2.12).
 - 4.1.3 Kolmandaks on käesolevas menetluses tekkinud olukord, kus kaalutusargumentide fakte pole olnud võimalik kontrollida, sest vastavasisulisi dokumente planeeringumaterjalidesse pole kaasatud. Samal põhjusel ei nõudnud kohus ka dokumentaalseid tõendeid välja, millega neid fakte oleks saanud tõendada või ümber lükata. Selline praktika võib tuua kaasa kuritarvitusi, kus ekslik või mittekasulik info jäetakse planeeringumaterjalide hulka teadlikult panemata, et vältida selle kontrollimist. Lisaks tuleb arvestada, et PlanS v.r § 2 lg 1 ja 4, aga ka PlanS u.r § 3 lg 4 sätestavad planeeringudokumentide kohta äärmiselt üldised nõuded ega ole kooskõlas Arhusi konventsioonist tuleneva keskkonnainfo tähendusega (vt käesoleva kassatsioonkaebuse p-d 2.2.14-2.2.17).
 - 4.1.4 Neljandaks vajab Riigikohtu hinnangut ringkonnakohtu praktika, millega käesolevas asjas kohtulahendi põhjendav osa koosneb suuremas osas teises kohtuasjas tehtud kohtulahendi sõna-sõnalisest koopist.
 - 4.1.5 Riigikohtu hinnangut võivad vajada ka küsimused, millist tähendust omavad planeerimismenetluses riikidevahelised lepingud (vt käesoleva kassatsioonkaebuse p 2.3.9) ning millised on KSH ja KMH olemuslikud erinevused – kas „lahjem“ KMH võib täita KSH eesmärgi? (vt käesoleva kassatsioonkaebuse p 2.5.2-2.5.3).
 - 4.1.6 Käesolevas vaidluses on üheks põhiküsimuseks, kuivõrd ulatuslik ja põhjalik peaks KSH ning Natura hindamise puhul olema alternatiivsete lahenduste käsitletus (vt käesoleva kassatsioonkaebuse p 2.5.4-2.5.9.). Tulenevalt asjaolust, et selles küsimuses ei ole selgelt väljakujunenud praktikat ei Euroopa Kohtu ega Riigikohtu poolt, on sellelegi küsimusele vastuse andmine vajalik ühetaolise praktika kujundamisel.
 - 4.1.7 Lisaks eeltoodule on ühetaolise praktika kujundamise huvides see, et Riigikohus võtaks selge seisukoha kahes Natura-hindamise teemalises küsimuses. Esimeseks on küsimus sellest, kuidas tõlgendada planeerimisasjades Natura hindamist läbi viies mõistet „leevendusmeetmed“, ehk milliste meetmetega ei tohi arvestada nn Natura eelhindamise käigus (vt käesoleva kassatsioonkaebuse p 2.6.2.-2.6.8. Teiseks vähemalt sama põhimõtteliseks küsimuseks on

see, kas ja kuidas piirab planeeringu kehtestaja (ja ka teiste otsusetegijate) diskretsiooni see, kui Natura hindamise käigus asub üks (eriala)ekspert seisukohale, et teatud lahendus ei ole kaitseväärtuste seisukohast aktsepteeritav (vt käesoleva kassatsioonkaebuse p 2.6.9.-2.6.13).

- 4.2 Eeltoodule tuginedes esinevad HKMS § 219 lg-s 3 sätestatud eeldused kassatsioonkaebuse menetlusse võtmisele.

5. MENETLUSLIKUD KÜSIMUSED

- 5.1 Kaebaja on tasunud kassatsioonkaebustelt kautsjoni summas 2 x 25 = 50 eurot.
- 5.2 Kaebaja palub kassatsioonkaebuste rahuldamisel tagastada kautsjon advokaadibüroo Derling Primus arveldusarvele nr EE322200221063937025.
- 5.3 Kaebaja nõustub asja menetlemisega kirjalikus menetluses.
- 5.4 Käesolev kassatsioonkaebus on 22. juulil 2019 edastatud menetlusosaliste esindajate e-toimikus avaldatud e-posti aadressidele.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Piret Blankin

Edgar-Kaj Velbri