



Riigikohus

Kohtuasi nr 3-18-551

15. juuli 2019

- Kaebaja:** **MTÜ Eesti Geograafia Selts**  
Registrikood 80036880
- Kaebaja esindajad:** **Vandeadvokaat Piret Blankin**  
**Vandeadvokaat Edgar-Kaj Velbri**  
Advokaadibüroo Derling Primus  
Liivalaia 45, 10145 Tallinn  
Tel 611 0915  
E-post: [piret.blankin@derling.ee](mailto:piret.blankin@derling.ee)  
E-post: [edgar.velbri@derling.ee](mailto:edgar.velbri@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](mailto:martin.triipan@ellex.ee)  
E-post: [kaisa.laidvee@ellex.ee](mailto:kaisa.laidvee@ellex.ee)
- Kaasatud haldusorgan I:** **Keskkonnaministeerium**  
Narva mnt 7a, 15172 Tallinn  
Tel 626 2802  
E-post: [keskkonnaministeerium@envir.ee](mailto:keskkonnaministeerium@envir.ee)
- Kaasatud haldusorgan II:** **Keskkonnaamet**  
Narva mnt 7a, 15172 Tallinn  
Tel 680 7438  
E-post: [info@keskkonnaamet.ee](mailto:info@keskkonnaamet.ee)

#### KASSATSIOONKAEBUS

Taotlused:

1. **Võtta kassatsioonkaebus menetlusse.**
2. **Rahuldada kassatsioonkaebus. Tühistada täies ulatuses Tallinna Ringkonnakohtu 21. juuni 2019 otsus ja Tallinna Halduskohtu 11. detsembri 2018 otsus. Võimalusel MTÜ Eesti Geograafia Seltsi kaebus rahuldada, alternatiivselt saata asi uueks läbivaatamiseks halduskohtule.**
3. **Mõista Rahandusministeeriumilt MTÜ Eesti Geograafia Selts kasuks välja MTÜ Eesti Geograafia Selts menetluskulud.**

## 1. MENETLUSE KÄIK

- 1.1 MTÜ Eesti Geograafia Selts esitas 15. märtsil 2018 Tallinna Halduskohtule kaebuse riigihalduse ministri 13. veebruari 2018 käskkirjade peale, millega oli kehtestatud Harjumaa, Raplamaa ja Pärnumaa maakonnaplaneeringud Rail Balticu asukoha määramiseks (edaspidi ühiselt nimetatud **MP-d**, haldusaktid kaebuse lisad 11-13). Halduskohus ei võtnud 26. märtsil 2018 kaebust menetlusse, kuna leidis, et kaebajal puudub kaebeõigus. Ringkonnakohus rahuldab kaebaja määruskaebuse 17. mail 2018. 7. juunil 2018 võttis halduskohus kaebuse menetlusse.
- 1.2 Tallinna Halduskohtu 11. detsembri 2018 otsusega jäeti kaebus rahuldamata. Tallinna Ringkonnakohtu 13. juuni 2019 otsusega jäi rahuldamata ka MTÜ Eesti Geograafia Selts 10. jaanuaril 2019 esitatud apellatsioonkaebus (edaspidi **otsus**).
- 1.3 Kaebaja otsusega ei nõustu ja esitab käesoleva kassatsioonkaebuse. Kaebaja vaidlustab otsuse tervikuna.

## 2. KASSATSIOONKAEBUSE PÕHJENDUSED

### 2.1 Ringkonnakohus on ebaõigesti hinnanud kaebaja kaebeõiguse ulatust

#### *Populaarkaebeõigus ja planeeringu liik*

- 2.1.1 Ringkonnakohus on aktsepteerinud kaebaja kaebeõigust keskkonnaorganisatsioonina keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (edaspidi **KeÜS**) § 31 lg 1 p 1 alusel (otsuse p 10) ja on sellest tulenevalt välistanud muude kui keskkonnakaitseliste eesmärkidega seotud argumentide hindamise (otsuse p 11). Kaebaja leiab, et antud juhul on tal õigus esitada ka populaarkaebuse argumente, sest konkreetsel juhul on lubatud ka populaarkaebuse esitamine.
- 2.1.2 Ringkonnakohus põhjendas oma seisukohta populaarkaebeõiguse puudumise kohta otsuse p-s 10 üksnes sellega, et Riigikohus on selles osas oma seisukoha andnud (haldusasjas nr 3-16-1472 p 15) ja tegemist on samade normide tõlgendamisega.
- 2.1.3 Kaebaja sellega ei nõustu, sest asjas nr 3-16-1472 ei vaidlustatud mitte erimenetlust nõudvat mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringut planeerimisseaduse varasema redaktsiooni (edaspidi PlanS v.r) § 29<sup>1</sup> mõistes, vaid üldist maakonnaplaneeringut PlanS v.r § 7 mõistes. Rail Balticu MP-d on algatatud PlanS v.r erisättele § 29<sup>1</sup> tuginedes ja seega tuleb Rail Balticu MP-de menetluses ja käesoleva kaebuse lahendamisel arvestada asjakohaste erisätetega.
- 2.1.4 Kaebaja jääb oma apellatsioonkaebuse p-s 2.1 toodud seisukohtade juurde ja leiab, et Riigikohtu seisukohtadest tulenevalt ei saa Rail Balticu MP-de puhul populaarkaebeõigust välistada. 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 aga PlanS u.r § 54 alusel populaarkaebusega vaidlustada. 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. tähenduses<sup>1</sup>. Samast sättest tuleneb ka, et PlanS u.r. ei kohaldata mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu suhtes vaid PlanS u.r. § 53 lõikes 3 sätestatut. Seega PlanS u.r. § 54 kohaldub, mis omakorda annab populaarkaebeõiguse ja järelikult seda siis ka Rail Balticu MP-de puhul, sest need kehtestati peale PlanS u.r. jõustumist.

<sup>1</sup> Vt ka ESPRS seletuskirja lk 8 selgitused § 13 osas

- 2.1.5 PlanS v.r alusel oli tegemist joonehitisega, mida küll PlanS v.r § 29<sup>1</sup> kohaselt võis menetleda maakonnaplaneeringuna, **kuid mida võis planeerida ka üleriigilise planeeringuga.** PlanS v.r § 29<sup>1</sup> sätestab **üldreegli** olukorrale, kui tegemist on mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavalikuga. Sellele viitab Plans v.r. § 29<sup>1</sup> sõnastus: „Joonehitise trassi koridori asukoht määratakse **üldjuhul** maakonnaplaneeringuga“ (Plans v.r. § 29<sup>1</sup> lg 2); „**Kui** joonehitise asukoht on valitud maakonnaplaneeringuga, toimub joonehitise projekti koostamine kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel (Plans v.r. § 29<sup>1</sup> lg 6) (allakirjutanu rõhutused). **Seega on vääär ka otsuse p-s 14 toodud käsitus, et PlanS v.r. üldse ei võimaldanud Rail Balticut üleriigilise planeeringuga planeerida.**
- 2.1.6 Planeeringu liigi valik oli seega 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 territooriumil asuma. 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 selliselt, 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.
- 2.1.7 **Kohus on valesti tõlgendanud ja kohaldanud Plans v.r. § 29<sup>1</sup> lg 1 p 2, lg 2, § 6 lg 1 ja 2, § 7, käsitletud valesti HMKS § 44 lg 2 ning tõlgendanud ebaõigesti Riigikohtu seisukohta, kui leidis, et antud juhul on populaarkaebuse esitamine välistatud.**
- 2.1.8 **Kuna planeeringu vaidlustamine populaarkaebusega sõltub sellest, milline on planeeringu liik, siis ei saa enne planeeringu liigi kontrollimist otsustada planeeringu vaidlustamise menetluslike võimaluste üle.**

### ***Keskkonnakaitselised eesmärgid***

- 2.1.9 Kohus lähtus otsuse p-s 11 sellest, et keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigus on nähtud ette eesmärgiga kaitsta bioloogilist mitmekesisust ning inimeste tervise- ja heaoluvajadusi. Sellest tulenevalt tõlgendas kohus 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 antud juhul ka otseses vastuolus planeerimise üldpõhimõttega, mis muuhulgas peab soodustama ka majanduslikult jätkusuutlikku arengut.
- 2.1.10 Kaebaja jääb ka oma apellatsioonkaebuse p-s 2.2 toodud põhjenduste juurde, et keskkonnaorganisatsiooni kaebeõiguse alusel peaks kaebaja saama esitada mitte üksnes keskkonnakaitselisi argumente, sest **selline käitus kitsendaks kaebaja hinnangul õigusvastaselt Århusi 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** Kuid isegi kui nõustuda, et kaaluda saab vaid keskkonnakaitselisest eesmärgist tulenevaid eesmärke, siis tuleb neid argumente laiemalt tõlgendada. Ringkonnakohus otsuse p-s 11 neid käsitletud aga liiga kitsalt.
- 2.1.11 Kaebaja on sisustanud keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitselisi eesmärke ja neist tulenevate argumentide sisu läbi keskkonnainfo mõiste. Seda toetavad Euroopa Komisjoni selgitused ja Euroopa Kohtu praktika. Euroopa Komisjon on selgitanud, et Århusi konventsiooni artikli 9 lg 2 kohaldamisalasse kuuluvate vaidluste puhul ei ole keskkonnaorganisatsioonide

kaebused piiratud.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Arhusi konventsiooni rakendamise juhises<sup>4</sup> on konventsiooni artikli 9 kontekstis rõhutatud, et Arhusi konventsiooni mõttega on kooskõlas keskkonnakaitselise laiema käsitlus. Laia käsitlust on kinnitanud ka Euroopa Kohus ( vt Euroopa Kohtu 8. novembri 2016 otsus asjas C-243/15<sup>5</sup>, p 58 ja 59; 14. märtsi 2018 otsus asjas T-33/16<sup>6</sup>, 15. oktoobri 2009 otsuses asjas C-263/08<sup>7</sup> p 45, kuid ka teistes punktides). Viimatinimetatud 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.**<sup>8</sup>

- 2.1.12 **Seega leiab kaebaja, et keskkonnaorganisatsiooni kaebeõiguse ja keskkonnakaitseliste eesmärkide tõlgendamisel tuleks lähtuda keskkonna(õiguse) laiendatud käsitlusest, võttes eeskuju 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.**

### **Keskkonnainfo kasutamine**

- 2.1.13 Kuigi 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 ei haldus- ega ringkonnakohus välja tõendeid (eelkõige Euroopa Komisjonile esitatud rahastamisaotlust ja tasuvusanalüüsi), mis neid aspekte sisaldasid. Näiteks on olemasoleva raudtee trassikoridor välistatud muuhulgas suurema kulukuse tõttu (vt kaebuse lisa 11, 23. september 2013 analüüs “Olemasoleva raudtee koridori kasutamise võimalikkus Rail Balticu raudtee trassi koridori asukohana“ p 4).
- 2.1.14 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 keskkonnakaitselise kaalukamad või mitte.**
- 2.1.15 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 kontrollimine samuti väga põhimõttelise tähtsusega. Antud asjas saavad just tasuvusanalüüsid jm projekti kuludega seotud dokumendid olla need, mis kinnitavad, kas Rail

<sup>2</sup> 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\\_accessjustice.pdf](http://ec.europa.eu/environment/Arhus/pdf/notice_accessjustice.pdf)

<sup>3</sup> Samas, lk 14, p 52:

[http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/2018/JE\\_Comments\\_EC\\_Notice\\_A2J\\_FINAL.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user_upload/Publications/2018/JE_Comments_EC_Notice_A2J_FINAL.pdf)

<sup>4</sup> 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 laws.*

[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Arhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Arhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf)

<sup>5</sup>

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=185199&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1762626>

<sup>6</sup> <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62016TJ0033&lang1=en&type=TEXT&ancre=>

<sup>7</sup> <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62008CJ0263&lang1=en&type=TEXT&ancre=>

<sup>8</sup> 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>

Balticu MP-d vastavad ruumilise planeerimise eesmärgile, milleks muuhulgas on ka majandusliku jätkusuutlikkuse soodustamine.

- 2.1.16 Tasuvusanalüüside väljanõudmise ja projekti kulude kontrollimine ei ole otsuse otstarbekuse küsimus, nagu ringkonnakohus ekslikult leidis, vaid keskkonnaotsuse tegemisel kasutatud argumendi kontrollimise küsimus. Kaebaja ei ole taotlenud finantsanalüüsi tegemist, vaid üksnes tasuvusanalüüsi tulenevate haldusorgani argumentide kontrollimist.
- 2.1.17 **Seega kokkuvõttes on kohus sisustanud valesti kaebeõigusest tulenevate argumentide ulatust, mille tulemusena on osa kaebuse väited jätnud kontrollimata (sh isegi need, mille kontrollimist ise vajalikuks pidas), rikkudes otsuse seaduslikkuse ja põhjendatuse nõuet (HKMS § 44 lg 2, 157 lg 1, aga ka 157 lg 2, 158 lg 1 ja 3).**

## 2.2 MP-de siduvad alused on selgelt määratlemata

- 2.2.1 Apellatsioonkaebuse p-s 2.3 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**, planeeringute hierarhias kõrgemalseisev planeering „Eesti 2010“ ja planeeringute algatamise korraldus (vt ka apellatsioonkaebuse p 2.3.16).
- 2.2.2 Ringkonnakohus sisuliselt selles osas seisukohta ei võtnud. Ringkonnakohus viitas küll PlanS sätetele, kuid alustas oma analüüsi kohe sellest, et planeering pidi vastama 30. augusti 2012 korraldusega nr 368 kehtestatud üleriigilisele planeeringule Eesti 2030+, mis tegelikult hakkas kehtima alles mitu kuud peale Rail Baltica MP-de algatamist. Seejärel on kohus otsuse p-des 16-18 käsitlenud MP-de lähtealuste peatükis veel Eesti, Läti ja Leedu valitsuste vahelist lepingut 31. jaanuarist 2017, TEN-T määrust ja AECOM Ltd 2011 teostatavusuuringut.
- 2.2.3 Kaebaja hinnangul ei ole mitte ükski neist dokumentidest selline, mida saaks lugeda MP-de kui haldusaktide õiguslikuks aluseks haldusmenetluse seaduse (edaspidi **HMS**) § 54 mõttes ehk dokumendiks, mis sätestasid MP-de kohustuslikud tingimused. **Üleriigiline planeering „Eesti 2010“ oli ainus kõrgemalseisev planeerimisdokument, mis Rail Balticu MP-de algatamise ajal kehtis.** Kohus on jätnud eristamata planeeringu siduva aluse (PlanS v.r § 6 lg 2 p 6 (aga ka lg 2 teised alapunktid, § 10 lg 3) ja HMS §-st 4 lg 2 tulenevad muud olulised asjaolud. Kohus on käsitlenud üksnes dokumente, millest menetluses võis lähtuda ja/või mis ei saanud sisaldada MP-de kohustuslikke tingimusi.
- 2.2.4 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 hindamise (edaspidi **KSH**) 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 (edaspidi **KMH**) sisuliselt üldse mõttetuks.
- 2.2.5 Riigihanke nr 140345 alusdokumentide (nt tehnilise kirjelduse p-d 6.7.1 ja 6.7.4) kohta on kohus märkinud, et need ei puuduta kaebaja õigusi, mistõttu ei pidanudki halduskohus neid eraldi käsitlema. Kaebaja nõustub, et tegemist ei olnud dokumendiga, mis mõjutab kaebaja õigusi. Kuid nimetatud dokumendiga põhjendas kaebaja oma väidet, et selle dokumendiga määras riik ise kindlaks planeeringudokumentide nõutava mahu ja sisu (vt apellatsioonkaebuse p 2.3.15), mida siis ise ei järginud. Kaebaja väidab, et kui riik pani planeeringu koostajale ette kohustuse analüüsida planeeringus ja KSH aruandes olemasoleva raudtee (ära)kasutamist, siis kinnitab see kaebaja väidet, et tegemist oli raudteekoridori asukoha reaalse alternatiiviga, mida pidi võrdlema täiemahulise KSH tulemuste alusel.
- 2.2.6 **Kohus on rikkunud planeeringu õigusliku aluse tuvastamata jätmisega HKMS § 157 lg 1, 158 lg 1, 3, ja eksinud HMS § 4 lg 2, § 54 vastu.**

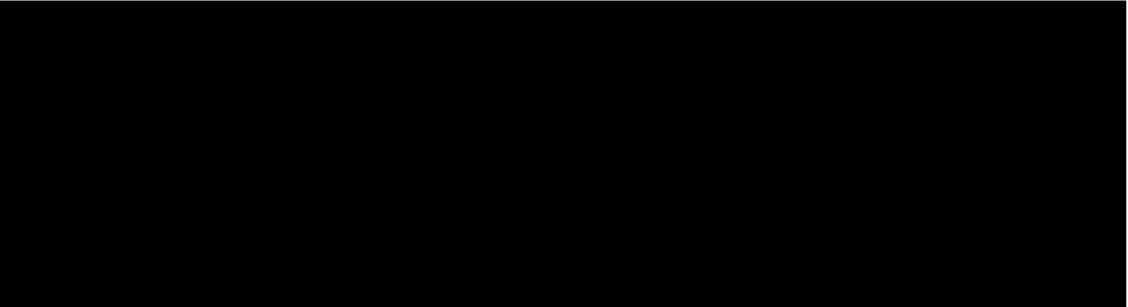


### 2.3 Ringkonnakohus on ebaõigesti hinnanud menetlusõiguse rikkumisi haldusmenetluses

- 2.3.1 Riigikohus on järjepidevalt rõhutanud menetluse tähtsust planeerimisasjades. Samuti on Riigikohus korduvalt rõhutanud, et planeeringulahendus kujuneb alles menetluse käigus. Riigikohus on 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 menetluse vigadele piisavalt tähelepanu pööranud.
- 2.3.2 **Esma**lt, kohus on jätnud tuvastamata, et planeeringudokumentides puudusid tõendid oluliste asjaolude kohta. Juba apellatsioonkaebuse p-s 2.7 on kaebaja põhjendanud, et kaalumisarvumendid 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 (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 p 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 olema avalike planeeringudokumentide hulgas. **Antud juhul vähemalt ehitusmaksumusi sisaldavaid tasuvusanalüüse 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 2,4 on rikutud ka uurimispõhimõtet, kaalutusõigust, haldusmenetluse avalikkuse põhimõtet (HMS § 4 lg 2, § 6, § 7 lg 1).**
- 2.3.4 **Teiseks**, kohus on ebaõigesti hinnanud Vabariigi Valitsuse sekkumist MP-de menetlejate otsustuspädevusse. PlanS v.r § 10 lg 1 p 3 sätestas üheseltmõistetavalt, et maakonnaplaneeringu koostamist korraldab maavanem. Antud asjas sekkus Vabariigi Valitsus korduvalt maavanemate otsustuspädevusse. Vabariigi Valitsuse 29. mai 2014 kabinetinõupidamise otsusega (võetud asja materjalide juurde 25. märtsi 2019 määrusega) on õigusvastaselt välistatud suur osa Harju MP trassialternatiividest veel enne keskkonnamõjude hindamist (KSH aruanne kiideti heaks 9. augustil 2017, vt kaebuse lisad 12 ja 13). 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 14).
- 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 põhikomponente ja pädevuse puudumisele on kaebajal igal juhul õigus tugineda. **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 Seetõttu kinnitab Vabariigi Valitsuse poolne Harju MP trassialternatiivide valimine õigusvastast sekkumist MP-de menetlemisse. Vabariigi Valitsuse 29. mai 2014 kabinetinõupidamise kokkuvõtte kohaselt otsustati „Jätta võrdlusesse Harjumaal Rail Balticu trassialternatiivid 13A, 13B, 13C ja 13D“. Seejuures on ringkonnakohus ebaõigesti viidanud, justkui oleks välistatud vaid Nabala-Tuhala looduskaitseala läbivaid trassialternatiive (otsuse p 15). **Majandus- ja**

ainult Nabala küsimusi, nagu ringkonnakohus ekslikult otsuse p-s 15 viitas). Kohus on ilmselgelt eksinud tõendite hindamisel ja jätnud Vabariigi Valitsuse sekkumise olemasoleva trassikoridori kasutamisse täielikult käsitlemata, ehkki olemasoleva raudteekoridori nõuetekohaselt kaalumata jätmine on kaebuse üks keskseid argumente.

2.3.7



2.3.8 **Kolmandaks**, läbivat kaheldava õigusliku iseloomuga sekkumist maavanemate otsustuspädevusse kinnitab ka juhtkomitee loomine. MP-de kureerimiseks loodi riiklikul tasandil juhtkomitee, mille ainus funktsioon sai olla maavanemate otsustuspädevuse suunamine. **Teisisõnu üritati läbi kolme eraldiseisva maakonnaplaneeringuga menetleda sisuliselt üleriigilist planeeringut, mille koostamise korraldamist omakorda organiseeriti läbi eelmainitud juhtkomitee.** Juhtkomitee moodustamise kord ja pädevus ei ole õigusaktidega reguleeritud. Ei ole teada, millise info põhjal, mis eesmärgiga ja mida otsustati ning mis korraldusi või juhiseid maavanematele anti. Kui mingeid otsuseid ei tehtud, polnud sellist organit ka vaja. Kohus ei nõustunud ka juhtkomitee protokolli välja nõudma. Ringkonnakohus on selles osas pelgalt väitnud, et MP-de koordineerimise juhtrühm ei mõjutanud kuidagi maavanemate pädevust (otsuse p 13). Mistahes moel seda põhjendatud ei ole. Tegemist on ilmse 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, Läti ja Leedu valitsuste vahelise 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. Seejuures polnud viidatud välislepingu sõlmimisel kaebajal võimalik menetlusest mistahes moel osa võtta ega selle tulemit vaidlustada.

2.3.10 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 tegemiseks olnud faktiliste asjaolude tõlevastavust. 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). Kohus on need rikkumised tähelepanuta jätnud, mis on kaasa toonud ebaõige kohtulahendi tegemise.

## 2.4 Kohus on ebaõigesti käsitleanud olemasoleva trassikoridori kasutamise võimalust

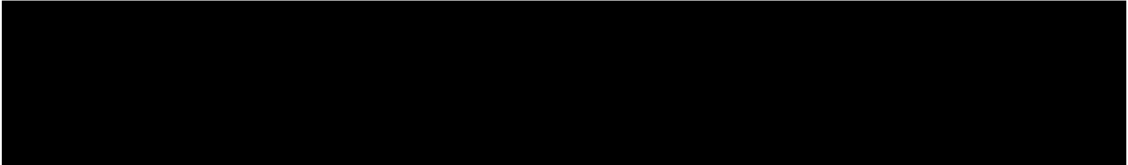
2.4.1 Kaebaja põhiline sisuline etteheide planeerimismenetlusele on olnud see, et olemasoleva Tallinn-Pärnu raudtee koridori ärakasutamine Rail Balticu rajamiseks on jäänud piisavalt hindamata. Esimese astme kohus pidas olemasoleva trassi üldse selgelt sobimatuks või ebamõistlikuks alternatiiviks, mis kohtu arvates õigustas selle analüüsimata jätmist (vt esimese astme kohtu otsuse p 35, apellatsioonkaebuse p 2.4). Ringkonnakohus leidis aga, et seda on võrdväärse alternatiivina analüüsitud (vt otsuse p 20), tuginedes Tallinn-Rõa lõigu puhul MP-de lähteseisukohtadele ja Rõa-Pärnu lõigu puhul eraldi analüüsile "Olemasoleva raudtee koridori

kasutamise võimalikkus Rail Balticu raudtee trassi koridori asukohana“ (23. september 2013). Kaebaja tuleb meelde, et KSH aruanne kiideti heaks alles 9. augustil 2017.

- 2.4.2 **Arvestades ka HKMS § 229 lg 2 ja 3, näitab kaebaja alljärgnevalt, et olemasolevat trassikoridori tegelikult ei analüüsitud ning selle välistamine ei toimunud ausalt ja läbipaistvalt ning KSH tulemuste alusel.** Järgnevalt vaadeldakse olemasoleva trassikoridori osas toimunud menetlust lõikude kaupa.

#### **Tallinn – Rõa lõik**

- 2.4.3 Haldusmenetluses ei ole Tallinn-Rõa lõigul olemasoleva trassikoridori kasutamist üldse käsitletud. Kohus on viidanud, et MP-de lähteseisukohtade järgi analüüsitakse Tallinn-Rõa lõigul olemasoleva trassikoridori kasutamist ühe võimaliku trassialternatiivina (lõik 12A; otsuse p 20). Nii see pidanuks ka olema. Tegelikult aga lõik 12A välistati Vabariigi Valitsuse 29. mai 2014 kabinetiõuupidamisel kusiures sellekohane otsus ei ole vähimalgi moel põhjendatud.



tulemuste alusel.

- 2.4.4 Kohus pole mistahes moel kaebaja sellekohaseid tõendeid ega seisukohti hinnanud, heites ühe kaebuse põhiväite kõrvale kahe rea pikkuse tõdemusega.
- 2.4.5 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**

- 2.4.6 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 20, 22; analüüs vt kaebuse lisa 11). Samas on kohus jätnud täielikult tähelepanuta, et **see analüüs käsitleb uue raudtee rajamist olemasoleva raudtee kõrvale, samasse trassikoridori, kuid mitte selle asemele** (vt ka apellatsioonkaebuse p 2.4.5). 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).
- 2.4.7 Üksnes n-õ 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 õgvendamisevõimalustest või jõutud järeldusele, et vaja on oluliselt enamate kallite ristumiskohtade ehitamine, kui oleks olemasoleva raudtee asendamisel (asendamise korral ei ristuks uus raudtee vanaga vaid asendaks seda). Igal juhul võis see kaasa tuua Rõa-Pärnu lõigul olemasoleva raudteekoridori alternatiivina põhjendamatu kõrvale jätmise.
- 2.4.8 Samuti on Rõa-Pärnu trassilõigu analüüsimisel jäetud täielikult tähelepanuta, et juba hiljemalt 17. juulil 2017 on Vabariigi Valitsus otsustanud lõpetada reisijaliikluse Tallinn-Pärnu raudteel (kaebaja apellatsioonkaebuse p 2.5.7). 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. See, et nimetatud asjaolu arvesse ei võetud, kinnitab kaebaja veendumust, et olemasoleva trassi koridor välistati nõ otsitud põhjustel.



- 2.4.9 Ringkonnakohus on selles osas käsitlenud vaid kohaliku raudteeühenduse tagamist, mis ei ole aga kaebuse esemeks ning ei ole seega asjassepuutuv (otsuse p 21). 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 reisijateveoühenduse katkestamisega arvestamata jätmisele, mis võimaldab senise Lelle-Pärnu raudteetrassi Rail Balticu trassiga asendada. Kohus on selle kaalutusvea käsitlemata jätnud, jättes kaebaja väidetele vastamata.
- 2.4.10 Kohus on asunud seisukohale, et „konkreetsed trassialternatiivi välistamiseks võib piisata juba ühest olulisest takistusest“ (otsuse p 22). **Samas ei ole kohus esile toonud, et milline see üks oluline takistus Rõa-Pärnu lõigul oli, mis oli piisav kogu trassialternatiivi välistamiseks.** Seetõttu on kohtulahend spekulatiivne, see ei põhine tõendi(te) analüüsil. Põhjendamatu on ka ringkonna kohtu käsitlus, et kui kogu trassi kasutada ei saa, siis ei tulegi olemasolevad raudteekoridori täiendavalt kaaluda. Seega rikkus kohus oluliselt põhjendamiskohustust.
- 2.4.11 Edasi on kohus p-s 22 olemasoleva trassikoridori osas märkinud, et „on usutav, et selle trassi puhul oleksid jällegi täiendav müra ja vibratsioon suurema negatiivse mõjuga“. Kõnealune analüüs ei maini aga mitte kordagi termineid „müra“ ja „vibratsioon“. Seda kaebaja ongi analüüsile ette heitnud, et mh müra ja vibratsiooni küsimused on analüüsis käsitlemata (vt kaebaja apellatsioonkaebuse p 2.4.8). **Kaebaja leidis, et analüüs oli liialt pealiskaudne, et välistada selle alusel kogu olemasoleva trassikoridori kasutamine Rõa-Pärnu lõigul.** Seda kinnitab selgelt asjaolu, et isegi kohus pidas oluliseks käsitleda mh müra ja vibratsiooni, mida analüüsis aga mistahes moel hinnatud ei ole. Seda ei asenda ka kohtu paljasõnaline tõdemus, et on usutav, et müra ja vibratsioon on siiski 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 tõenditele mittetugineva, üllatusliku ja põhjendamatu järelduse.

### ***Kogu Tallinn-Pärnu lõik***

- 2.4.12 Lisaks eeltoodud lõigupõhistele puudustele on kohtulahend olulises osas põhjendamatu ka kogu Tallinn-Pärnu lõigu olemasoleva trassikoridori käsitlemise osas.
- 2.4.13 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-d 20 ja 23). **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; kaebaja 29. oktoobri 2018 seisukoha lisa 12, apellatsioonkaebuse p 2.4.11). Seda ei ole kohus otsuse tegemisel aga isegi käsitlenud. Nagu ka kohus ise on esile toonud, oli MP-de lähtealuseks võimalikult otse kulgeva, s.o. võimalikult lühikese trassikoridori valimine (otsuse p 17). 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.
- 2.4.14 Kuna ringkonnakohus seda olulist asjaolu isegi ei käsitlenud, on kohus alternatiivsete trassikoridoride põhjendatuse lugemisel oluliselt rikkunud menetlusõigust, mis võis oluliselt mõjutada ka kohtu lõppjäreldust vastustaja poolse analüüsi piisavusest.
- 2.4.15 Kokkuvõttes on ringkonna kohtu otsus pealiskaudne, vastuoluline ning ei põhine tõenditel. **Nende menetluslike rikkumiste tulemusena ei ole võimalik ka hinnata ega kontrollida, kas antud juhul valiti majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnamõjude 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 § 12<sup>9</sup>).**

## **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 erinevaid alternatiive ja kumulatiivseid mõjusid. Mõjude hindamise käigus ei selgitatud piisaval määral välja mõjutatava keskkonna seisundit, samuti oli mõjude hinnang puudulik (ebatäpne) mõjude ulatuse ning leevendusmeetmete osas. **Planeeringute koostamisel on keskkonnamõjud väga olulisteks kaalutlusteks ning sedavõrd olulised puudused mõju hindamises, nagu antud juhul ilmnenud on, toovad endaga paratamatult kaasa planeeringu kehtestamise otsuse tühistamise.** Oluliste minetuste korral planeeringu keskkonnamõju hindamises HMS § 58 (mille kohaselt võib ebaoluliste menetlusvigade korral jätta haldusakti kehtima) kohaldamisele ei kuulu. Sellise tõlgenduse on kehtivale õigusele andnud ka Riigikohus, viimati haldusasjas 3-16-1472.

### ***KSH ja KMH erinevad olemus ja eesmärgid***

2.5.2 Vastustaja ning kohtud on ekslikult käsitlenud keskkonnamõju strateegilist hindamist (KSH) kui põhimõtteliselt keskkonnamõju hindamisega (KMH) analoogset instrumenti, mida eristab vaid kõrgem üldistuaaste (st KSH puhul võib mõjude osas anda üldisemaid hinnanguid). Sellele viitab mh vaidlustatud ringkonnakohtu otsuse p-des 24 ja 25 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 24 toodud põhjenduste kohaselt lubatavaks 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) § 31<sup>1</sup>, § 40 - kui 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 välja selgitada varakult välja selgitada kumulatiivsed ja laiahaardelised mõjud (vt Riigikohtu otsust 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 muudabki hindamise strateegiliseks), arvestades seejuures eriti just 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). 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 Ringkonnakohtu otsusele on ekslikult leidnud, et alternatiivide käsitus KSH protsessis oli piisav ja õiguspärane (otsuse p 24). Vastavalt Riigikohtu tõlgendusele (mis omakorda põhineb KSH direktiivil ning sellele Euroopa Kohtu poolt antud tõlgendustel), tuleks KSH-s käsitleda erinevaid alternatiive ja seeläbi mõjutada strateegilisi valikuid (Vt Riigikohtu otsust 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

<sup>9</sup> Keskkonnaõiguses tunnustatud juba ka varem, lähtudes Torremolinose hartast.

planeeringuga) indikatiivselt tehtud, oli KSH ülesandeks siiski hinnata alternatiivseid lahendusi võimalikult laiaulatuslikult.

- 2.5.5 Jättes isegi kõrvale asjaolu, et juba KSH algatamise hetkeks olid käsitletavat alternatiivide KSH regulatsiooni ja selle eesmärkidega vastuolus olevad viisid kitsendatud, oli trassi asukohaalternatiivide käsitus ka edasises menetluses vastuolus KeHJS § 31<sup>1</sup> eesmärgi ja § 40 lg-d 1-4 nõuetega. Vastavalt Euroopa Komisjoni juhendile<sup>10</sup> tuleks KSH läbiviimisel käsitleda erinevaid alternatiivseid lahendusi käsitleda 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 (erisused on vaid üksikutes lõikudes, st trassi 5. ja 16. lõigus) valiti eelistatud trassikoridor lõplikult välja juba KSH programmi heakskiitmise ajaks. 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 üldsõnalised leevendusmeetmed välja ainult ühe eelistatud trassikordi suhtes.
- 2.5.7 Olukorras, kus teiste asukohaalternatiivide puhul ei selgitatud KSH ja planeeringu menetluses lähemalt välja nende tehnilist teostatavust, kohapõhist keskkonnanahäiringute ulatust ega seda, kas, millisel määral ning kuidas on vajalik ja võimalik neid häiringuid vähendada, on ilmselge, et KSH protsessi alguses teostatud alternatiivsete trassikoridoride keskkonnamõjude võrdlus oli pealiskaudne ning suuresti näiline (vt ka Euroopa Kohtu otsus asjas C-404/09 p. 997 jj). **Alternatiivide käsitlemine sellisel kujul, et vaid ühe alternatiivi puhul oli teada otsuse tegemiseks vajalik info nii konkreetsete keskkonnanahäiringute 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 üleüldse muid alternatiive kui lähteülesandes väga kitsalt defineeritud tehnilistele parameetritele vastav raudtee. Asukohaalternatiivide käsitus piirdus KSH-s pärast äärmiselt pealiskaudse info põhjal ühe asukoha-alternatiivi väljavahetamist sellega, et hinnati ainult väljavahetatud trassi mõjusid, pakkudes välja väikesemahulisi korrektsioone (trassi „nihutamist“) ning otsides meetmeid, millega juba langetatud valiku mõjusid leevendada. Pärast eelistatud trassikoridori valikut KSH-s enam põhimõttelisi muudatusi trassi asukoha osas ei käsitletud ning seetõttu ei omanud KSH planeeringulahendusele enam mingit sisulist mõju. Selline käsitus 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 antud juhul oma eesmärgi ega rolli. Selle asemel, et kujundada planeeringut ning aidata kaasa sellele, et raudtee rajamiseks leitaks parim lahendus, sh keskkonnamõjude seisukohalt, piirdus KSH planeerimisprotsessis väljatöötatud lahenduse mõjude hindamise, tagantjärele korrigeerimise ja leevendusmeetmete väljapakumisega.** Kohus on tõlgendanud valesti KSH eesmärgi ja kohaldanud valesti KeHJS § 2 lg 1 p 1 ja 2, lg 2, § 31<sup>1</sup>, 40 lg-d 1-4 ning jätnud arvestamata Riigikohtu seisukohad (eelkõige asjas nr 3-16-1472).

### 3. TAOTLUS KASSATSIOONKAEBUSE MENETLUSSE VÕTMISEKS

- 3.1 Kaebaja palub kassatsioonkaebuse menetlusse võtta. Kohus on oluliselt rikkunud menetlusõigust (sh põhjendamiskohustust, tõendite hindamise kohustust) ja ebaõigesti kohaldanud materiaalõigust (sh kaalutusõiguse rikkumise ja planeerimisalase regulatsiooni osas ning keskkonnaküsimustes). Eraldi soovib kaebaja rõhutada järgmiseid kaebuse menetlusse võtmise argumente:

<sup>10</sup> Vt [http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923\\_sea\\_guidance.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf), p 5.12.

- 3.1.1 Kohtud on kaebeõiguse väljaselgitamisel lähtunud seadusesättest, mis formaalselt ei näe maakonnaplaneeringu puhul populaarkaebuse esitamise võimalust (vt käesoleva kassatsioonkaebuse p-d 2.1.1-2.1.8). Kaebaja hinnangul vajaks Riigikohtu seisukohta küsimus, kas ja kuidas kaebeõigust mõjutab see, kui on objekti planeerimiseks on valitud vale planeeringuliik (planeerimisinstrument). Samuti võiks Riigikohus selgitada, mis on vale planeeringuliigi kasutamise õiguslikud tagajärjed.
- 3.1.2 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 2.1.9-2.1.12).
- 3.1.3 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. Sellise praktika võib tuua kaasa kuritarvitusi, kus ekslik või mittekasulik info jäetakse planeeringumaterjalide hulka teadlikult panemata, vältimaks selle kontrollimist. Lisaks tuleb arvestada, et PlanS v.r § 2 lg 1 ja 4, aga ka PlanS § 3 lg 4 planeeringudokumentide kohta äärmiselt üldised ega ole kooskõlas Arhusi konventsioonist tuleneva keskkonnainfo tähendusega (vt käesoleva kassatsioonkaebuse p-d 2.1.13-2.1.17).
- 3.1.4 Riigikohtu hinnangut võivad vajada ka küsimused, millist tähendust omavad planeerimismenetluses riikidevahelised lepingud (vt käesoleva kassatsioonkaebuse p 2.2.4, 2.3.9) ning millised on KSH ja KMH olemuslikud erinevused – kas „lahjem“ KMH võib täita KSH eesmärgi ? (vt käesoleva kassatsioonkaebuse p 2.5.1-2.5.3).
- 3.2 Eeltoodule tuginedes esinevad HKMS § 219 lg-s 3 sätestatud eeldused kassatsioonkaebuse menetlusse võtmisele.

#### **4. MENETLUSLIKUD KÜSIMUSED**

- 4.1 Kaebaja on tasunud kassatsioonkaebuselt kautsjoni summas 25 eurot.
- 4.2 Kaebaja palub kassatsioonkaebuste rahuldamisel tagastada kautsjon advokaadibüroo Derling Primus arveldusarvele, millelt see tasuti.
- 4.3 Kaebaja nõustub asja menetlemisega kirjalikus menetluses.
- 4.4 Käesolev kassatsioonkaebus on 15. juulil 2019 edastatud menetlusosaliste esindajate e-toimikus avaldatud e-posti aadressidele.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Piret Blankin