



Õiguslik analüüs Saaremaa püsiühenduse kajastamisest maakonnaplaneeringutes

1. Lähteülesanne

Käesolev analüüs on koostatud SA Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK) juristide Siim Vahtrus'e ja Kärt Vaarmari poolt Saare Maavalitsuse tellimusel. Analüüsi eesmärgiks on selgitada Saare maakonnaplaneeringu koostamise ja selle keskkonnamõju strateegilise hindamise käigus esile kerkinud küsimusi ning hinnata, kas koostatavas maakonnaplaneeringus on kohustuslik ja otstarbekas kajastada püsiühenduse trasse.

Saaremaa püsiühenduse erinevate alternatiivide analüüsimiseks ja kaalumiseks on Vabariigi Valitsuse poolt 10.03.2006 korraldusega nr 170 algatatud „Sõitjate ja veoste üle Suure väina veo perspektiivse korraldamise kava“ (edaspidi: Kava). Kava koostamise käigus on läbi viidud keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH), mille aruanne on Keskkonnaameti poolt heaks kiidetud 23.09.2011. Kava ennast seni kinnitatud ei ole.

[18.07.13 korraldusega nr 337](#) on Vabariigi Valitsus alganud uute maakonnaplaneeringute koostamise. Algamise korraldusega on kinnitatud [planeeringute lähteseisukohad](#), milles on muuhulgas märgitud: Saaremaa ja Läänemaa maakonnaplaneeringutega tuleb planeerida võimaliku Suure väina püsiühendusega seotud maanteekoridori lõigud ning Saare maakonnaplaneeringuga Saare maakonnaga piirneval merialal võimaliku Suure väina püsiühenduse trass.

Maanteeamet on tõstatanud oma 16.06.14 kirjas nr 19-2/14-00098/063 probleemi, et maakonnaplaneeringu lähteseisukohtades ja KSH programmis ei ole üheselt käsitletud Saaremaa püsiühenduse temaatika. Maanteeamet leiab, et „Sõitjate ja veoste üle Suure väina veo perspektiivse korraldamise kava“ oma laiapõhjalise analüüsi ning lõpule viidud ja heaks kiidetud KSH protsessiga peaksid andma piisava sisendi maakonnaplaneeringus püsiühenduse planeerimiseks vaatamata hetkelisele realiseerimisaja selgusetusele.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on oma 20.06.14 kirjas nr 1.10-17/14-00372/094 palunud KSH programmi koostamisel arvestada Maanteeameti 16.06.14 kirjas tooduga.

Maanteeamet on 25.08.14 kirjas nr 19-2/14-00098/089 täiendavalt märkinud, et üleriigilises planeeringus Eesti 2030+ on mh sätestatud, et Saare maakonna ligipääsetavuse parandamiseks võib riik teha otsuse rajada püsiühenduse üle Suure väina, mis lühendaks maanteeõidukite ülesõiduaega. Maanteeamet leiab oma kirjas, et sellise otsuse elluviimiseks ongi Vabariigi Valitsus

maakonnaplaneeringute algatamise korralduse lisaks olevates lähteseisukohtades maakonnaplaneeringute koostamiseks toonud välja, et Saaremaa ja Läänemaa maakonnaplaneeringutega tuleb planeerida võimaliku Suure väina püsiühendusega seotud maanteekoridori lõigud ning Saare maakonnaplaneeringuga Saare maakonnaga piirneval merealal võimaliku Suure väina püsiühenduse trass.

2. Hinnang püsiühenduse rajamiseks otsuse langetamise kohta

Maanteeameti viited sellele, nagu oleks riigi tasandil püsiühenduse rajamiseks juba otsus langetatud, ei pea paika. Vabariigi Valitsus on küll algatanud "Sõitjate ja veoste üle Suure väina veo perspektiivse korraldamise kava" koostamise ja läbi on viidud Kava KSH, ent **otsust Kava kinnitamise kohta ning selle kohta, millisel viisil – sild (sh millistel trassidel), tunnel, laevaliikluse parendamine – püsiühendus tuleks realiseerida, ei ole valitsuse poolt seniajani tehtud.**

KSH aruanne heakskiit Keskkonnaameti poolt ei kujuta endast püsiühenduse rajamise otsust. Esiteks ei ole keskkonnamõju hindamise ülesandeks hinnata kavandatava tegevuse lubatavust, vaid selle mõjusid. Vastavalt KeHJS § 2 lõikele 2 on KSH eesmärgiks arvestada keskkonnakaalutlusi strateegiliste planeerimisdokumentide koostamisel ning kehtestamisel, tagada kõrgetasemeline keskkonnakaitse ning edendada säästvat arengut. (Võrdluseks: ka KMH eesmärgiks on KeHJS § 2 lg 1 kohaselt üksnes teha ettepanekuid sobivaima lahendusvariandi valikuks ning „võimaldada keskkonnamõju hindamise tulemusi arvestada tegevusloa andmise menetluses“, mitte aga anda hinnangut kavandatava tegevuse lubatavusele.)

Seetõttu ei ole ka KSH aruande heakskiidu ülesandeks otsustada kavandatava tegevuse valikute või lubatavuse üle. Nähtuvalt KeHJS § 38 lõikes 2 sätestatud KSH järelevalvaja ülesannetest oli Keskkonnaameti pädevuses üksnes kontrollida, kas aruanne vastab programmile, kas see sisaldab vajalikke andmeid ning kas menetlus on läbi viidud nõuetekohaselt. KSH aruande heakskiidu tähendus tuleb välja ka KeHJS § 42 lõikest 3, mis sätestab heakskiidu andmata jätmise alused. Ka nendeks on tingimused, et aruanne ei vasta programmile, ei sisalda vajalikku teavet, sisaldab valeandmeid, menetluses on tehtud vigu, mis mõjutavad lõpptulemust vmt. Keskkonnaamet peaks KSH aruande heakskiitmisel küll kontrollima, kas aruande järeldused põhinevad piisavalt põhjalikul ja tõesel informatsioonil, ent ta ei saa selle otsuse tegemisel kuidagi otsustada KSH objektiks oleva kava kehtestamise üle.

Lõpliku otsuse langetaja (antud juhul Vabariigi Valitsus) võib lisaks KSH aruandele arvestada ka muid aspekte või kaalutlusi. KSH tulemustega tuleb strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamisel arvestada (lähtuvalt KeHJS §-st 43), ent need ei ole planeerimisdokumendi kehtestajale siduvad. Keskkonnaamet on selle välja toonud ka vaideotsuses (KKA peadirektori 29.02.2012 käskkiri nr 1-4.1/12/137), millega jättis rahuldamata keskkonnaorganisatsioonide vaided KSH aruande heakskiidule. KKA märgib selles otsuses:

Keskkonnaamet on vaide ja vaidele lisatud ekspertarvamused esitanud 23.02.2012 kirjaga nr 1-10.1/12/4052-2 Maanteeametile. Maanteeamet saab (vajadusel koostöös Kava KSH ekspertidega) võtta seisukoha, kas vaide lisadena esitatud ekspertarvamused on vajalik hinnata Kava KSH aruande koostanud eksperdil või teisel tema poolt valitud eksperdil või on vajadus tellida täiendav ekspertarvamus. Lõppotsuse tegemiseks, mille õigsust keegi kahtluse alla ei seaks, on otsustajal võimalus otsustamisel aluseks võtta kõik asjas kogutud tähtsust omavad asjaolud ja hinnangud.

3. Maakonnaplaneeringute lähteseisukohtade siduvus

Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud maakonnaplaneeringute algatamise korralduses (18.07.2013 nr 337) märgitud lähteseisukohtadest ei saa tuleneda Saare ja Lääne maavanematele/maavalitsustele siduvat kohustust püsiühenduse võimaliku trassi määratlemiseks Suure väina ja sellega piirneval alal. Planeeringu algatamise korralduses on võimalik määratleda küll teemad, mida planeering peab kajastama, ent sellega ei saa lõplikult siduvalt paika panna lõplikku trassi joonobjekti rajamiseks. Vastavalt PlanS § 1 lõikele 3 on ruumiline planeerimine demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi. **Demokraatliku protsessina ei saa planeerimismenetluse lõpptulemus olla ära määratud selle lähteülesandes.**

Lähteülesande kinnitamine ei ole iseseisev haldusakt, vaid üksnes menetlustoiming. Lähteülesandele ei ole planeerimisseaduses seatud selgeid ja siduvaid õiguslikke tagajärgi. Seetõttu tuleb järeltada, et põhjendatud juhtudel on planeerimismenetluses võimalik lähteülesandes paikapandust kõrvale kalduda.

Ka üleriigiline planeering ei sea kohustust püsiühenduse maantekoridori trassi planeerimiseks maakonnaplaneeringutes. Üleriigilises planeeringus Eesti 2030 sedastatakse, et „Ühenduse tagamisel Eesti saartega jäävad oluliseks nii lennu- kui ka laevaliiklus. Regulaarne ja sagedane lennu- ja reisiparvlaevaühendus saarte ja mandri vahel peavad säilima. Saare maakonna ligipääsetavuse parandamiseks võib riik teha otsuse rajada püsiühenduse üle Suure väina, mis lühendaks maanteeõidukite ülesõiduaega“. Planeeringu joonisel (joonis 1) on püsiühendust kajastatud kui potentsiaalset fikseeritud ühendust, ent ei ole paika pannud selle lahendust (sild, tunnel, praamiühendus). **Seega annab kehtiv üleriigiline planeering küll võimaluse püsiühenduse rajamise otsuse tegemiseks, ent sellega ei ole langetatud lõplikku otsust selles osas, kas ja millisel kujul ühendus peaks toimima hakkama.**

Oluline on silmas pidada, et lõplik otsustuspädevus maakonnaplaneeringu sisu üle on maavanemal, mitte Vabariigi Valitsusel. PlanS § 4 lg 1 sätestab, et planeerimisalase tegevuse korraldamine ja järelevalve maakonnas on maavalitsuse pädevuses. PlanS § 16 lg 1 p 2 kohaselt tuleb maakonnaplaneering koostada koostöös ministeeriumidega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi planeering käsitleb, samuti tuleneb PlanS § 23 lg 1 punktist 1 koostoimes § 24 lõikega 2, et enne maakonnaplaneeringu kehtestamist teostab selle üle järelevalvet valdkonna eest vastutav minister ning maavanem kehtestab maakonnaplaneeringu alles pärast selle kohta vastavalt ministrilt heakskiidu saamist. Niisiis on maakonnaplaneeringu koostamisse kaasatud ka ministrid, kelle valitsemisalasse planeeringus kõne all olevad küsimused kuuluvad või kes peab maakonnaplaneeringute üle järelevalvet teostama. Samadele seisukohtadele on asunud õiguskantsler oma [21.07.14 seisukohas nr 7-4/140905/1403131](#) Rail Balticu planeerimisprotsessi teemal. Õiguskantsler viitab ka sellele, et planeerimisseadus sätestab küll Vabariigi Valitsuse pädevuse algatada maakonnaplaneeringu koostamine (PlanS § 10 lg 3), kuid ei näe Vabariigi Valitsusele sõnaselgelt ette rolli edasises joonehitise maakonnaplaneeringu menetluses. Nagu õiguskantsler on leidnud Rail Balticu planeerimismenetluses, peab ka antud juhul erinevate püsiühenduse variantide seast planeerimismenetluse tulemusel sobivaimaks osutuva (trassi)variandi üle otsustama ning vajadusel sellekohase joonehitise maakonnaplaneeringu kehtestama lõppastmes siiski maavanem.

Niisiis ei saa Vabariigi Valitsuse korralduse nr 337 alusel seada kohustust mingi objekti trassi kindlaksmääramiseks maakonnaplaneeringus. Planeeringu koostamise käigus on maavanemal õigus otsustada, kas ja millisel viisil on püsiühenduse kajastamine planeeringus kohane. Kui selgub, et

mingil põhjusel ei ole püsiühenduse rajamine silla/tunnelina vastuvõetav, siis on võimalik see planeeringust välja jätta. Kuni Vabariigi Valitsus ei ole püsiühenduse kava vastu võtnud, puudub kõrgema tasandi otsus, et see sild/tunnel kindlasti saaks tulla just sellesse asukohta.

Püsiühenduse kui objekti vastuvõetavus sõltub mh selle lubatavusest kehtivate õigusnormide kohaselt. Analüüsi järgmistes punktides on käsitletud küsimust, kas EL loodusdirektiivi nõudeid arvestades oleks püsiühenduse rajamine lubatav. Kui vastus sellele küsimusele on eitav, siis on õigustatud ka püsiühenduse trassi kajastamata jätmise maakonnaplaneeringus.

4. Püsiühenduse trassivaliku välistamine Natura 2000 võrgustikule avaldatavate mõjude tõttu

Maanteeameti etteheited Saare maakonnaplaneeringu menetlusele on seotud püsiühenduse maanteekoridori ning Suurele väinale jääva trassiosa planeerimata jätmisega. Ilmselt viitab Maanteeamet üksnes silla rajamise alternatiivile, ehkki Kavas on käsitletud ka muid püsiühenduse alternatiive. Alljärgnevalt on antud hinnang silla rajamise trassi välistamise õiguspärasuse kohta (lihtsustamise huvides on silla ja sellega seotud maanteekoridori trassi nimetatud lühidalt „püsiühenduse trassiks“).

Natura 2000 võrgustiku aladel arendustegevuste lubamise õigusraamistik

Natura 2000 võrgustiku aladel (edaspidi: Natura aladel) kehtib EL loodusdirektiivi artiklist 6 tulenev range kaitsereežiim. Selle lõigetes 1 ja 2 pannakse liikmesriikidele kohustus rakendada Natura aladel kohaseid kaitsemeetmeid ning vältida aladel asuvate elupaikade seisundi halvenemist. Lõiked 3 ja 4 reguleerivad Natura alasid mõjutada võivatele tegevuslubadele ja kavadele (sh planeeringutele) heakskiidu andmise otsustusprotsessi. Sätted kohustavad hindama ala kahjustada võivate tegevuste mõju (nn Natura hindamine) ning sisaldavad erireegleid tegevuste lubamiseks juhul, kui hindamise tulemusena selgub, et tegevusel võib olla negatiivne mõju.

Vastavalt loodusdirektiivile ning seda tõlgendavale järjepidevale Euroopa Kohtu praktikale võib reeglina lubada tegevusi, millel puudub negatiivne mõju Natura ala terviklikkusele. Et veenduda sellise mõju puudumises, tuleb Euroopa Kohtu praktika kohaselt parimatest teadussaavutustest lähtudes selgitada välja kavandatava tegevuse kõik mõjud. Lähtudes ettevaatuspõhimõttest tohib tegevusi reeglina lubada, st tegevusluba anda või planeeringut kehtestada, vaid juhul, kui on kõrvaldatud igasugune teaduslikult põhjendatud kahtlus mõjude esinemise osas.

Eelkirjeldatud nn Natura hindamise reeglid määratleti Euroopa Kohtu poolt esmakordselt 7. septembril 2004. a kohtuasjas [C-127/02](#) (nn *Waddenzee* juhtum) tehtud otsuses, neid reegleid on kohus hilisemas praktikas järjekindlalt rakendanud. Püsiühenduse kava KSH aruande heakskiitmise järel on Euroopa Kohus käsitlenud Natura 2000 võrgustiku alal tegevuste lubamist kohtuasjades [C-521/12](#), [C-258/11](#), [C-182/10](#), [C-43/10](#) tehtud otsustes. Kõigis nendes otsustes, v-a kohtuasjas [C-258/11](#) tehtud otsuses, on kohus vaid korranud nn *Waddenzee* juhtum määratletud nõudeid ning ei ole neile midagi uut lisanud.

Kohtuasjas [C-258/11](#) tehtud otsuses määratles Euroopa Kohus uue erireegli küsimuses, millal lugeda projekt ala kaitse-eesmärke kahjustavaks. Selle lahendi kohaselt tuleb lugeda ala terviklikkusele negatiivset mõju avaldavaks (ja seega reeglina keelatuks) ka tegevust, mis tingib kasvõi ühe osa esmatähtsa elupaigatüübi püsiva ja pöördumatu kadumise (otsuse p 46).

Püsiühenduse trassivariantide realiseerimise võimalik mõju ala terviklikkusele

Saaremaa püsiühenduse kavas valikute hulgas väljatoodud silla alternatiivsed trassid läbivad kõik Väinamere linnu- ja loodusala, mis kuuluvad Euroopa Komisjoni otsuse [2013/742/EL](#) kohaselt üle-euroopalisse Natura 2000 võrgustikku (ala on võrgustiku osaks alates 2007. a). Kuna uue teetrassi rajamine muudaks püsivalt keskkonda ja võiks mõjuda negatiivselt ala kaitse-eesmärkidele, tuleb maakonnaplaneeringu koostamisel hinnata, kas ja kuidas võiks kavandatav tegevus mõjutada Väinamere linnu- ja loodusala kaitse-eesmärke ja ala terviklikkust. Seejuures tuleks lähtuda Euroopa Kohtu poolt paika pandud kriteeriumitest.

Euroopa Kohtu eelpool viidatud praktika kohaselt tohib tegevusi reeglina lubada põhjaliku ja igakülge mõjude hindamise põhjal, mille tulemusena välistatakse negatiivsed mõjud ala terviklikkusele. Euroopa Kohtu praktikas puudub samas ühene vastus küsimusele, millistele tõenditele peaks haldusorgan tuginema selleks, et loobuda Natura 2000 võrgustiku alasid tõenäoliselt mõjutava tegevuse kaalumiseks. Eeltoodud Euroopa Kohtu praktikast ning HMS § 5 lg-s 2 sätestatud tõhusa haldusmenetluse printsiibist võib järeldada, **et kaaluma ei pea keelatud tegevusi ehk piisab sellest, kui haldusorgan tuvastab teaduslikult põhjendatud kahtlused, et tegevus võib mõjutada negatiivselt ala kaitse-eesmärke.**

Teaduslike kahtluste tuvastamise võimaluste osas on oluline analüüsida, kuivõrd siduvad on sisuliste järelduste osas varasemad uuringud ja nende osas tehtud otsused. Antud juhul on Keskkonnaamet 23.09.2011. a heaks kiitnud püsiühenduse kava KSH aruande, mille osaks oli ka Natura 2000 võrgustiku aladele avaldatava mõju hinnang (KSH aruande lisa V). Vastava mõju hinnangu tulemustes on väidetud, et „Väinamere linnu- kui ka loodusala terviklikkus ja kaitse-eesmärgid koos leevendavate meetmetega on saavutatavad kõikide pakutud variantide elluviimisel“.

Püsiühenduse kava KSH aruanne ei ole samas oma järelduste osas Saare Maavalitsusele maakonnaplaneeringu koostamise menetluses siduv. KSH aruande heakskiit on menetlustoiming, mis tehti püsiühenduse kava (haldusakti) kehtestamise menetluses. Menetlus ei ole tänaseni lõppenud, kuna püsiühenduse kava ei ole kehtestatud. Kuna menetlus ei ole lõppenud, ei ole ka selle raames tehtud menetlustoimingutel neid teinud haldusorganite välist mõju. Püsiühenduse kava kehtestamata jätmine toob lisaks kaasa selle, et kava ega selle raames tehtud menetlustoimingute õiguspärasust ei ole senini ka kohtute poolt kontrollitud. Siseriiklikus ja EL õiguses puuduvad ka reeglid, mis muudaksid ühe otsustusprotsessi raames tehtud järeldused Natura 2000 võrgustikule avaldatava mõju osas siduvaks teise, sisult erineva otsustusprotsessi jaoks.

Lisaks eeltoodule on ka Riigikohus seoses Natura 2000 võrgustiku alade kaitsega rõhutanud, et isegi sellised teiste haldusorganite otsused, mis on tehtud konkreetse haldusakti menetluses, ei ole lõppotsuse tegijale sisult siduvad. Vastutus haldusakti õiguspärasuse eest lasub haldusakti andjal.¹

Seega on Saare Maavalitsusel planeeringumenetluses õigus ja kohustus teha iseseisvalt ja varasematest otsustest sõltumata kindlaks, kas esineb teaduslikult põhjendatud kahtlusi, et kavandatava püsiühenduse trassi alternatiivsed lahendused võivad kahjustada Väinamere linnu- ja loodusala terviklikkust.

¹ Vt Riigikohtu halduskolleegiumi otsust kohtuasjas [3-3-1-56-12](#), p 18.

Esmatähtsate elupaigatüüpide kahjustamine

Eelpool viidatud Euroopa Kohtu poolt kohtuasjas [C-258/11](#) kohaselt tuleb terviklikkusele negatiivset mõju avaldavaks lugeda tegevused, mis kahjustaks püsivalt ja pöördumatult esmatähtsaid elupaigatüüpe (nt neile tee rajamise tõttu).

Vastavalt kava KSH aruande lisas V toodud andmetele ei jääks kavandatud püsiühenduse trasside alternatiivsetele asukohtadele ega nende lähiümbrusesse Natura 2000 võrgustiku raames kaitstavaid esmatähtsaid elupaigatüüpe. Aruande kohaselt jääks trasside võimalikele asukohtadele või nende lähiümbrusse elupaigatüübid liivamadald (1110) ja liivased paguranna mudamadalikud (1140), mis ei ole esmatähtsad elupaigatüübid.

Seega ei ole olemasoleva teabe põhjal antud juhul kohaldatav Euroopa Kohtu poolt asjas C-258/11 sedastatud reegel, mis keelaks tegevuse esmatähtsate elupaigatüüpide kahjustamise tõttu.

Esmatähtsate elupaigatüüpide püsiv kahjustamine on samas vaid üks paljudest viisidest, kuidas kavandatav tegevus võib mõjutada negatiivselt Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkust. Ala terviklikkust võivad mõjutada ka tegevused, mis võivad ohustada ala kaitsestaatuse soodsana püsimist muul viisil.²

Võimalikud negatiivsed mõjud muudele kaitseväärtustele

Nagu eelpool viidatud, on Natura 2000 võrgustiku aladel keelatud tegevused, mille puhul esineb vähemalt teaduslikult põhjendatud kahtlus, et nad võivad ala terviklikkusele negatiivselt mõjuda. Kahtluse tuvastamisel võib Saare Maavalitsus tugineda nii varem läbi viidud uuringutele kui viia läbi täiendavaid uuringuid. KÕKI hinnangul viitavad aga ka juba varem läbi viidud uuringud selgelt sellele, et vähemalt teatud kavandatavad püsiühenduse trassi lahendused võivad kaasa tuua Väinamere linnu- ja loodusala kahjustamise.

Püsiühenduse kava KSH aruande aluseks olev linnustiku-uuring³ kohaselt oleks Suurele väinale rajatav sild Väinamere linnuala kaitse-eesmärgiks olevatele rändlindudele oluline rändetakistus. Silla ehitamise korral võiks selle tõttu hukkuda aastas 150-750 lindu. Selline hukkunud lindude arv kujutaks endast olulist summaarset suremust (Leito linnustiku-uuring, lk 104). Sellistele järeldustele on A. Leito jõudnud, tuginedes empiirilistele uuringutele (Haudelindude loendused kogu projektialal ning lähiümbruses (Virtsu poolsaar, Viirelaid ja Muhu idarannik), visuaalsed rändevaatlused Virtsus 2008. a. sügisel, sünkroonsed visuaalsed ja radarvaatlused Virtsus 2009. a. kevadel) ning erialakirjanduses avaldatud seisukohtadele.

Püsiühenduse kava KSH aruande aluseks olev mereimetajate uuring⁴ leiab samuti, et sillavariandid oleksid ala kahjustava mõjuga. Uuringu kohaselt toimub läbi Suure väina pidev viiherhüljeste (kelle kaitse on Väinamere loodusala kaitse-eesmärgiks) ränne, seejuures on see ainsaks hüljeste rändekoridoriks toitumis- ja puhkealade vahel (Jüssi hülgeuuring, lk 33). Maailmas ei ole viiherhüljeste rändetele rajatud ühtegi silda, seega puuduvad andmed selle kohta, kas nad silla alt läbi ujusid. Samas on teada, et mitmed poolveelised imetajad väldivad sildade alt läbi ujumist ning

² Vt selles osas nt Euroopa Kohtu otsus asjas [C-521/12](#), p 21.

³ A. Leito. Sõitjate ja veoste üle Suure Väina veo perspektiivse korraldamise kava koostamine ja keskkonnamõtjude strateegiline hindamine. Linnustiku uuring. Märts 2010.

⁴ I. Jüssi. Sõitjate ja veoste üle Suure Väina veo perspektiivse korraldamise kava koostamine ja keskkonnamõtjude strateegiline hindamine. Linnustiku uuring. Aprill 2010.

seetõttu on eksperdi hinnangul alust eeldada, et sild kujutab endast olulist takistust viiherhüljeste rännetele (Jüssi hülgeuring, lk 31). Tunneli osas on ekspert samuti juhtinud tähelepanu, et selle rajamisega kaasnevad lõhkamistööd võivad kaitsealuseid hüljeid häirida.

Lisaks neile uuringutele on SA Keskkonnaõiguse Keskus tellinud 2012. aastal püsiühenduse kava KSH aruande osas täiendava eksperthinnangu ornitoloog Margu Ellermaalt ning hülgeekspert V. Pilatsilt⁵. Mõlemad eksperdid on seisukohal, et püsiühenduse kava KSH aruandes toodud andmete põhjal ei saa välistada sillavariantide olulist mõju Väinamere loodus- ja linnualale.

Lõplik otsustus küsimuses, kas ülalkirjeldatud uuringud annavad aluse pidada püsiühenduse trassi alternatiive või teatud lahendusi Väinamere linnualale või loodusala avaldatavate mõjude tõttu välistatuks, jääb Saare Maavalitsusele. Vajadusel on seejuures võimalik hankida täiendavaid tõendeid võimaliku mõju kohta.

Maanteetrassi rajamise erandkorras lubamine

Juhul, kui Saare Maavalitsus asub seisukohale, et esinevad teaduslikult põhjendatud kahtlused Väinamere linnu- ja loodusala terviklikkusele avaldatava negatiivse mõju osas, tuleks maavalitsusel hinnata ka seda, kas püsiühenduse rajamist silla/maanteena võiks siiski vastavalt loodusdirektiivi artikli 6 lõikele 4 erandlikult lubada. Kui erandite kohaldamine on võimalik, puudub selge alus vastavate teekoridoride planeerimismenetluses kaalumata jätmiseks.

Loodusdirektiivi art 6 lg 4 kohaselt saaks ala seisundit kahjustavale tegevusele anda loa erandkorras üksnes juhul, kui esinevad üheaegselt järgmised tingimused:

- a) alternatiivsed lahendused puuduvad;
- b) projekt tuleb ellu viia üldiste huvide seisukohalt mõjuval põhjusel, sh sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel;
- c) liikmesriik võtab kasutusele vajalikud hüvitusmeetmed (neist tuleb teavitada Euroopa Komisjoni).

Selleks, et loobuda trassikoridoride kaalumiseest maakonnaplaneeringu menetluses, piisab ka vaid ühe tingimuse mitteainemiseest.

Antud juhul võib erandi kohaldamist pidada võimalikuks, kuna täidetud ei ole kõige esimene tingimus. Lähtuvalt asja materjalidest, sh püsiühenduse kava eelnõust, on silla (ja ka tunneli) rajamise realistlikuks ja mõistlikuks alternatiiviks praamiühenduse jätkamine ning parendamine. Kuna alternatiivide puudumise tingimus ei ole täidetud, puudub vajadus analüüsida teiste tingimuste täidetust.

Seega juhul, kui Saare Maavalitsus tuvastab teaduslikult põhjendatud kahtlused, et kavandavate sillalahendustega võidakse kahjustada Väinamere linnu- ja loodusala terviklikkust, ei oleks vastavate trassikoridoride asukoha määramine Saare maakonnaplaneeringus õiguspärane. Seetõttu puudub põhjus neid planeeringu koostamise raames kaaluda ning hinnata.

⁵ Mõlemad eksperthinnangud olid lisatud 15.02.2012. a Keskkonnaametile keskkonnaorganisatsioonide poolt püsiühenduse kava KSH aruande heakskiidule esitatud vaidele.

5. Kokkuvõte

Kuni püsiühenduse rajamise kava ei ole kinnitatud või püsiühenduse rajamise üksikasju üleriigilises planeeringus paika pandud, tuleb järeldada, et riigi poolt ei ole tehtud ühtki otsust selle kohta, millisel viisil – sild (sh millistel trassidel), tunnel, laevaliikluse parendamine – püsiühendus tuleks realiseerida. Seega ei ole tehtud otsust, mis kohustaks maavalitsust siduvalt maakonnaplaneeringus püsiühenduse maanteekoridori trasse käsitlema ega neid KSH raames hindama.

Vabariigi Valitsuse kinnitatud maakonnaplaneeringu lähteseisukohad on menetlustoiming, mis ei saa eraldiseisvalt olla lõplikult siduv. Planeeringu menetlus on PlanS eesmärgist tulenevalt demokraatlik protsess, mistõttu planeeringu sisu ei saa olla lõplikult kindlaks määratud juba menetluse algatamise otsusega. Kuna muid otsuseid püsiühenduse rajamiseks käesoleval hetkel tehtud ei ole, puudub Saare maavalitsusel siduv kohustus püsiühenduse teetrasse maakonnaplaneeringus kajastada. Planeerimisseadusest tulenevalt on lõpliku otsuse tegemine planeeringu sisu üle antud juhul maavanema, mitte Vabariigi Valitsuse pädevuses, ehkki asjassepuutuvaid ministeeriume tuleb planeeringu koostamisse kaasata.

Antud juhul võib püsiühenduse teetrasidega seotud küsimused maakonnaplaneeringu menetluses käsitlemata jätta põhjusel, et ei ole välistatud kahtlused, et rajatava sillaga võidakse mõjutada negatiivselt Natura 2000 võrgustikku kuuluvaid Väinamere linnu- ja loodusala. Lähtudes Euroopa Kohtu praktikast (C-127/02, nn Waddenzee juhtum) tohib Natura alasid potentsiaalselt mõjutavaid tegevusi reeglina lubada, st tegevusluba anda või planeeringut kehtestada, vaid juhul, kui on kõrvaldatud igasugune teaduslikult põhjendatud kahtlus mõjude esinemise osas. Püsiühenduse kava KSH aruande heakskiitmise järel on Euroopa Kohus käsitlenud Natura 2000 võrgustiku alal tegevuste lubamist kohtuasjades C-521/12, C-258/11, C 182/10, C-43/10 tehtud otsustes. Kõigis nendes otsustes, v-a kohtuasjas C-258/11 tehtud otsuses, on kohus vaid korranud nn Waddenzee juhtumis määratletud nõudeid ning ei ole neile midagi uut lisanud.

Kohtuasjas C-258/11 tehtud otsuses määratles Euroopa Kohus uue erireegli küsimuses, millal lugeda projekt ala kaitse-eesmärke kahjustavaks. Selle lahendi kohaselt tuleb lugeda ala terviklikkusele negatiivset mõju avaldavaks (ja seega reeglina keelatuks) ka tegevust, mis tingib kasvõi ühe osa esmatähtsa elupaigatüübi püsiva ja pöördumatu kadumise (otsuse p 46). Kuna antud juhul ei jää mõjutatavale Natura alale esmatähtsaid elupaigatüüpe, ei tulene sellest lahendist püsiühenduse rajamise otsuse seisukohalt otseseid tagajärgi.

Küll tuleb püsiühenduse rajamise võimalikkuse hindamisel jätkuvalt lähtuda Waddenzee juhtumis paika pandud kriteeriumidest. Püsiühenduse rajamise materjalidest nähtub, et kahtlused silla rajamise puhul Natura alale avalduva mõju osas ei pruugi olla kõrvaldatud. Kui ka Saare maakonnaplaneeringu menetluses samale järeldusele jõutakse, ei oleks püsiühenduse teetrassi kajastamine maakonnaplaneeringus õiguspärane. Seetõttu ei oleks kohane ega otstarbekas sellega seonduvaid küsimusi planeeringumenetluses lähemalt uurida ja kaaluda.