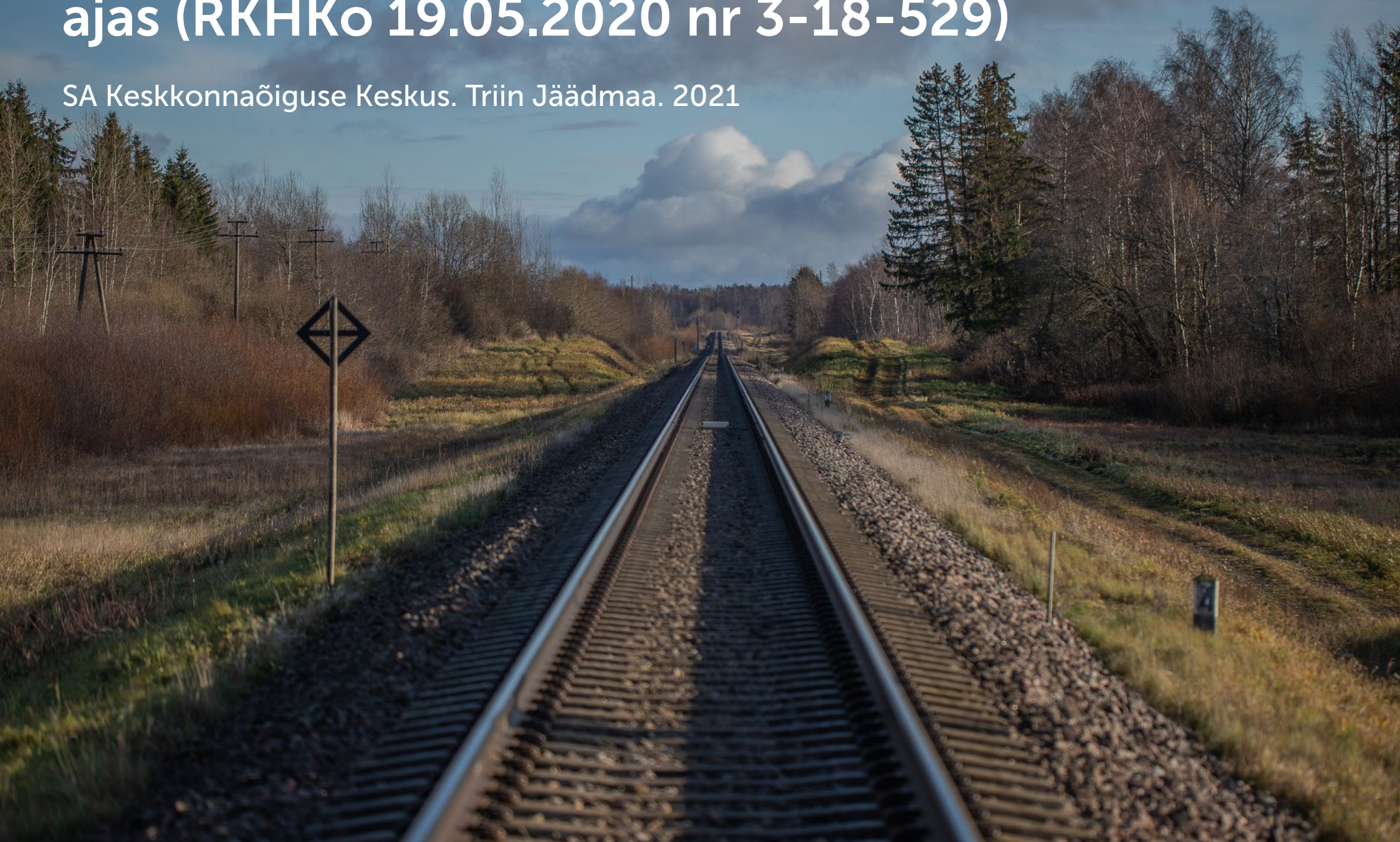


Juhtumikäsitus: Riigikohtu lahend Rail Balticu ajas (RKHKo 19.05.2020 nr 3-18-529)

SA Keskkonnaõiguse Keskus. Triin Jäädmaa. 2021



Käesolev töö valmis osana projektist NaturallyEst-LIFE, "Natura 2000 kommunikatsiooni piloottegevused Eestis" (LIFE16 GIE/EE/000665), 2017–2022.

Projekti rahastas Euroopa Liidu LIFE'i programm, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus ja projekti partnerid. Käesolev väljaanne ei pruugi kajastada Euroopa Komisjoni ametlikke seisukohti.



Fotod: Katre Liiv
Keeletoimetaja: Gunnel Koba
Küljendaja: Meeli Mets

SA Keskkonnaõiguse Keskus
Telliskivi 60B/3, Tallinn 10412
<http://www.k6k.ee/>

Tallinn, 2022

Juhtumi seos Natura 2000 võrgustikuga

Rail Baltic (edaspidi ka RB) on kavandatud Poolat, Leedut, Lätit, Eestit ja Soomet ühendav 870 km pikkune elektrifitseeritud kiirraudtee, mis peaks kulgema Tallinnast Riia kaudu Leedu-Poola piirini. Tegemist on viimase saja aasta kõige laiaulatuslikuma taristuprojektiga Balti regioonis, mille algusajaks võib lugeda juba 2006. aastat. Eesti on ajalooliselt olnud raudteeühenduses ida suunal, kuid seni on puudunud toimiv raudteeühendus Eesti ja Kesk-Euroopa vahel. Rail Balticut peetakse vajalikuks, kuna see looks laiema ühenduskoridori, mis hõlmaks põhjast nii Skandinaaviat kui ka Venemaad ning teiselt poolt Poolat ja Lääne-Euroopat. Tegemist on ühe Euroopa Liidu projektiga üleeuroopalise transpordikoridori TEN-T võrgustiku loomisel, mis ühineb Euroopa raudteevõrguga Leedu ja Poola piiril.

Teostatavus-tasuvusanalüüsi põhjal otsustati Eestit läbiv RB marsruut teha võimalikult otse Tallinnast Pärnu kaudu Riiga. Kokku plaaniti Eestis RB pikkuseks 213 kilomeetrit. Eestit läbiv raudteetrass ei ole valdavalt kavandatud olemasolevale taristule. Trassi valikul välditi Natura 2000 võrgustiku alade läbimist, kuid kohati oli see kavandatud kulgema Natura alade lähedal, nagu näiteks Laiksaare, Tolkuse, Taarikõnnu, Luitemaa, Põhja-Liivimaa ja Taarikõnnu-Kaisma.

Kohtuvaidluse valupunktiks kujunes **Luitemaa linnuala** (EE0040351), mis asub Pärnu maakonnas Häädemeeste ja Saarde vallas. RB lõiku 4A kavandati sellest sisemaa poole, linnualast veidi enam kui saja meetri kaugusele.

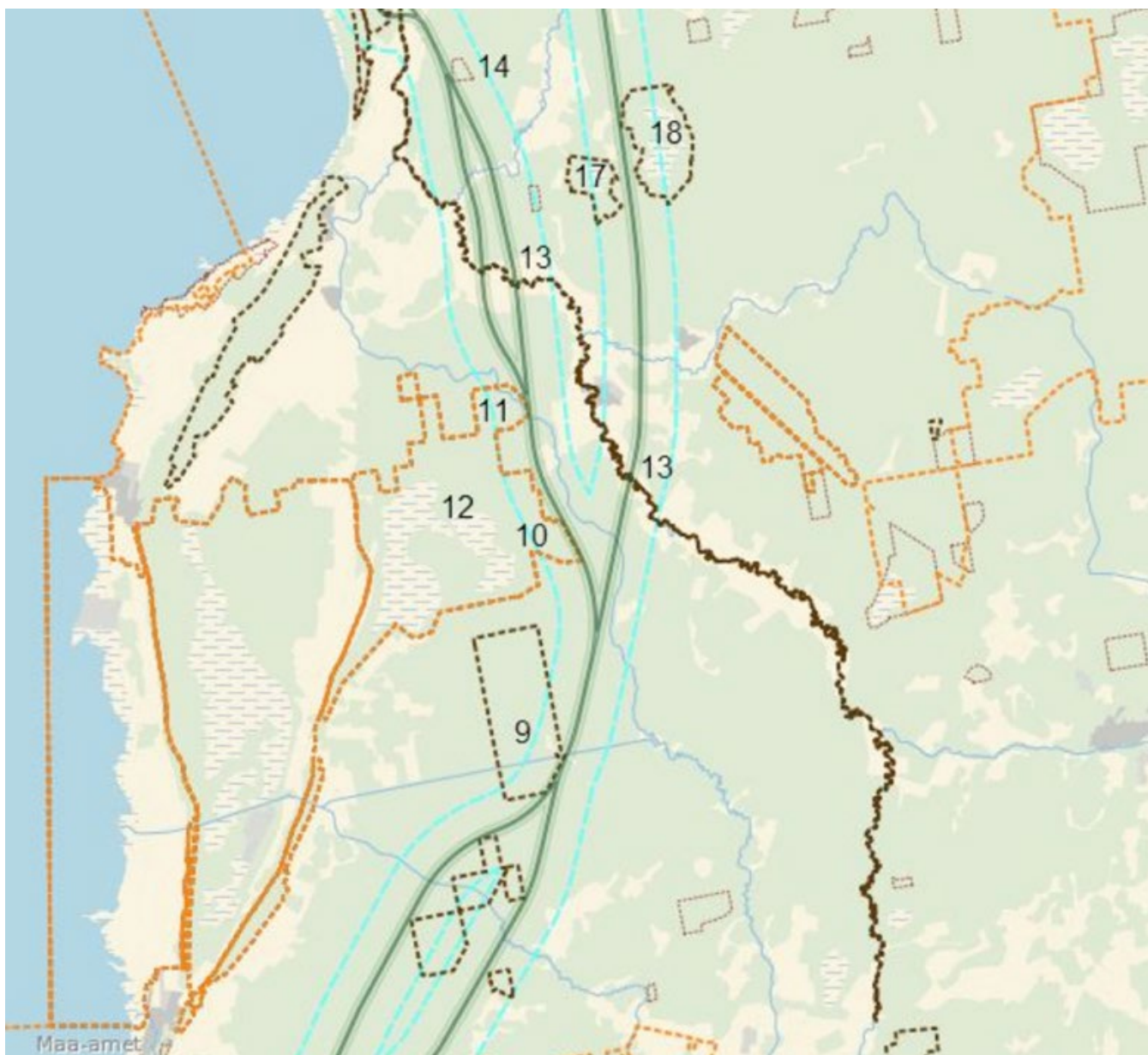
Linnualad on valitud 1979. aastal jõustunud linnudirektiivi (2009/147/EÜ) alusel ning need on osa Natura 2000 võrgustikust. Tähtsad linnualad paistavad silma lindude liigirikkuse või suure arvukuse poolest kas pesitsus-, rände- või talvitusajal. 2017. aastal koosnes Eesti Natura 2000 võrgustik 66 linnualast.

Luitemaa linnuala maismaa pindala on 10350,1 ha. Luitemaa linnuala eesmärgiks on muu hulgas **merikotka**, **must-toonekure** ja **metsise** kaitse. Tegu on linnudirektiivi I lisa liikidega ning ka LKS § 10 lg 3 alusel kaitstavate liikidega. Must-toonekurg ja merikotkas kuuluvad I kaitsekategooriasse, metsis II kaitsekategooriasse.¹ Kõigi nende liikide elupaigad jäävad Luitemaa linnuala kõrvalt mööduva kavandatava RB trassi ühekilomeetrisesse mõjusfääri. Merikotka pesa asub 550 m kaugusel raudteest, must-toonekure oma 670 m kaugusel, metsiste tegutsemispiirkonnad jäävad 1000 m piiresse. Teadlaste sõnul on metsis, must-toonekurg ja kotkas häirimistundlikud liigid, mille isendid võivad pesitsus- või paarusperioodil olla ülitundlikud ka võrdlemisi kaugel paiknevast inimtegevusest põhjustatud häiringute suhtes. Just metsisele pöörati vaidluses suurt tähelepanu. Vähese liikuvuse ja madala lennu tõttu on metsis raudtee mõjude suhtes eriti haavatav ning see taristu häiriks teda märkimisväärselt.

Luitemaa linnuala nagu Natura alad üleüldse ei ole moodustatud pelgalt isendite kaitseks. Natura linnualadel kaitstakse otseselt linnuliike, kaudselt aga nende eluks sobivaid tingimusi, näiteks niiskusrežiimi ja metsistele vajalikke taimeliike. Keelatud on siiski ka lindude endi

¹ Vabariigi Valitsuse määrus nr 195 „I ja II kaitsekategooriana kaitse alla võetavate liikide loetelu“

häirimine. Natura võrgustiku kaitse ei piira üksnes lindude ja metsa otsest hävitamist, vaid ka elupaiga kui süsteemi häirimist. Olulised häiringud on ka näiteks maastiku kuivendamine, müra, mis peletab linde neile eraldatud keskkonnast, ning elektriraudtee kõrgepinge- ja kontaktliinid ja ka piirdetarad, kuhu linnud võivad takerduda. Ka raudtee tükeldav efekt võib osutuda probleemiks. Metsise elustilis on eriti olulised pulmamängud, milleks on tarvis eriliste tingimustega mängupaiku. Luitemaa linnuala lähistel Tolkusel on Eesti üks väärtuslikumaid mängualasid, mille ekspertide hinnangul planeeringujärgne raudtee hävitaks.



Joonis 1. Rail Balticu trassialternatiivid koos 1 km puhvertsooniga ning käsitletavate Natura alade paiknemine (nr 12 Luitemaa linnuala; nr 10-11 Luitemaa loodusala; nr 9 Tolkuse loodusala). Alus: Maa-amet, Keskkonnaregister

Reeglina välistavad õigusaktid Natura alade terviklikkuse kahjustamise ehk ala kaitse eesmärgi igasuguse ebasooda mõjutamise. Kui riive pole just täiesti marginaalne, võib erandi teha vaid Vabariigi Valitsus eriti tungiva avaliku huvi korral tingimusel, et rakendatakse kõiki vajalikke leevendusmeetmeid.²

RB raudtee trassi koridor määrati Harju, Rapla ja Pärnu maakonnas maakonnaplaneeringutega, millele seaduse kohaselt peab eelnema **keskkonnamõjude strateegiline hindamine** (KSH). KSH raames tuli koostada **Natura eelhindang**, et hinnata, kas kavandatava tegevusega võib kaasneda oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku alale või kaitstavale loodusobjektile. Kahtluse korral, et tegevusel võib olla oluline ebasoodne mõju Natura võrgustiku alale, tuleb KSH menetluse raames läbi viia ka **Natura hindamine**. Natura hindamise kohustus tuleneb loodusdirektiivist, mille art 6 lg 3 kohaselt tuleb enne loa andmist hinnata iga Natura ala kaitsekorralduseks mittevajaliku projekti ja kava mõju ala kaitse-eesmärkidele, kui projekti või kava elluviimine tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koostoimes muude kavade või projektidega. Natura hindamise erisus seisnebki peamiselt selles, et mõjusid hinnatakse vaid niivõrd, kui see on vajalik ala kaitse-eesmärkide seisukohast. Eestis viiakse Natura hindamine läbi koos KMH/KSH menetlusega, mille raames uuritakse projekti või kava elluviimise alternatiivseid viise, mis võimalusel hoiavad ära mis tahes kahjuliku mõju Natura 2000 ala terviklikkusele.

RB projektiga seoses oli nõuetekohane hindamine läbi viidud 13 Natura ala osas, kuid Luitemaa linnuala puhul oli piiratud Natura eelhindamisega. Vaidluse keskseks küsimuseks oli, kas Luitemaa linnuala osas oli oluline oht piisava kindlusega välistatud, st kas Pärnu maakonnaplaneeringu menetluses oleks pidanud koostama ka Luitemaa linnuala osas Natura hindamise.

Huvikonfliktid

RB kohtuvaidluseni viis huvikonflikt, kus ühel pool olid riigi ehk Vabariigi Valitsuse ja arendaja Rail Baltic Estonia OÜ huvid ning teisel pool keskkonnaühenduste MTÜ Avalikult Rail Balticust (ARB) ja Eesti Looduskaitse Selts (ELKS) ning Kohila valla huvid.

Riik põhjendas RB taristu vajalikkust eelkõige geopoliitiliste kaalutluste, võimaliku majanduskasu ning CO₂ heitmete vähendamise kaudu. RB aitaks kaasa üleeuroopalise transpordikoridori loomisele, see ühendaks Eesti Kesk- ja Lääne-Euroopa riikidega ning annaks reisijatele ja kaupadele uue kiire ning kaasaegse lisavõimaluse liikumiseks põhjast lõunasse ning vastupidi. Kuna tegemist on täielikult elektrifitseeritud raudteega, on seeläbi võimalik transpordisektoris vähendada süsihappegaasi eraldumist keskkonda. Samuti näitas 2017. a tasuvusanalüüs, et projekti mõõdetav sotsiaalmajanduslik tulu on hinnanguliselt 16,2 miljardit eurot ning see loob ehitusetapi jooksul 13 000 täistööajale taandatud ehitusvaldkonna töökohta ja 24 000 täistööajale taandatud kaudset töökohta. Majanduslik kasu ja töökohtade loomine oli ka arendaja põhiuvi.

² Ivo Pilving. Rail Balticu Luitemaa vahejaam. [Postimees](#). 20.05.2020

Vabariigi Valitsus andis 12. aprillil 2012. a korralduse nr 173 „Maakonnaplaneeringu koostamise algatamine Rail Balticu raudtee trassi koridori asukoha määramiseks”, millega algatati Harju, Rapla ja Pärnu maakonnas maakonnaplaneering Rail Balticu raudtee trassi koridori asukoha määramiseks. Harju, Rapla ja Pärnu maavanemad andsid 2016. a korralduse maakonnaplaneeringute vastuvõtmiseks. Keskkonnaminister kiitis 2017. a augustis heaks maakonnaplaneeringute keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande. Riigihalduse minister kehtestas veebruaril 2018. a käskkirjaga Pärnu, Harju ja Rapla maakonnaplaneeringud, millega määrati kindlaks RB raudteetrassi asukoht.

Märtsis 2018. a pöördusid ARB, ELKS ja Kohila vald halduskohtusse maakonnaplaneeringute tühistamise nõudega. Keskkonnaühendused ja Kohila vald leidsid kohtule esitatud kaebustes, et maakonnaplaneeringud on õigusvastased nii menetluslike rikkumiste tõttu kui ka sisuliselt. Kaebajate hinnangul oli planeerimismenetluses rikutud avalikkuse kaasamise nõudeid, planeeringu koostajad ei kaalunud trassi asukohta valides olemasolevat trassi, planeeringu kehtestajal puudus pädevus ning läbi oli viidud ebapiisav järelevalvemenetlus. Kohila valla kaebus keskendus peamiselt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riivele ning müra ja vibratsiooni negatiivsetele mõjudele valla elanikele ja kinnisvaraomanikele. Keskkonnaühendused tõid peamisena välja keskkonnamõjude hindamise olulised puudused: käsitlemata oli jäetud mitmed alternatiivsed trassid, aruandes välja pakutud leevendusmeetmed polnud tõhusad ning välja oli jäetud selgitamata mõju looduskeskkonnale, sealhulgas kaitstavatele linnuliikidele. Keskkonnaühendused vaidlustasid erinevaid Natura hindamise puudujäike, väites, et:

- 1) Natura hindamine ei põhinenud parimatel teadussaavutustel ega võimalda välistada põhjendatud kahtlusi selle suhtes, et kavandatav tegevus kahjustab Natura alade terviklikkust;
- 2) osasid mõjutatavaid Natura alasid (näiteks Tolkuse, Laiksaare ja Taarikõnnu) pole kunagi korralikult inventeeritud;
- 3) tähelepanuta on jäetud need liigid, kelle kaitse pole seatud Natura ala moodustamise eesmärgiks, kuid kes on olulised ala terviklikkuse seisukohalt;
- 4) hinnatud pole kumulatiivseid mõjusid (näiteks Harku-Lihula-Sindi kõrgepingeliiniga, Via Balticaga, intensiivse metsamajandamisega, turbakaevandamisega, tuuleenergeetikaga, jahindusega);
- 5) uuritud on üksnes raudtee mõju lindude pesapaikadele, kuid tähelepanuta on jäetud lindude liikumisteed ja toitumisalad. Arvestatud pole müra mõjuga lindudele;
- 6) Tolkuse loodusala juures on trass planeeritud läbi elujõulise metsiste elupaiga;
- 7) Luitemaa linnualal jäeti raudtee mõju linnustikule hindamata;
- 8) Taarikõnnu-Kaisma linnualal on metsiste kaitseks kavandatud leevendusmeetmeks nimetatud hoopis hüvitusmeedet (püsielupaiga piiride muutmine).

Keskkonnaühenduste trumbiks kohtuvaidluses kujunesid Luitemaa linnualaga seonduvad argumendid. Kaebajad leidsid, et mõju linnustikule on Luitemaa linnuala puhul täielikult hindamata jäetud; piirdutud on vaid eelhindamisega ning hinnatud on vaid mõju osaliselt kattuva Luitemaa loodusala elupaigatüüpidele (lamminiidud, vanad loodusmetsad, siirdesoo- ja rabametsad). Eelhindamise käigus oli välja pakutud erinevaid leevendusmeetmeid, mis

viitab juba negatiivsete mõjude olemasolule. Kaebajad leidsid, et Luitemaa linnuala puhul ei ole kindlaks tehtud, et raudtee linnuala ei mõjuta ning seega pole mõjude hindamata jätmise millegagi põhjendatav. Kaebajad tõid välja, et kuna KSH töörühma ekspertide hinnangu kohaselt läbib trass Ura jõge ületades piirkonda, kus on must-toonekure toitumisala, on mõjude esinemine äärmiselt tõenäoline. Lisaks sai kaebajate sõnul KSH aruande kohaselt eeldada metsise elupaikade kadu Tolkuse piirkonna metsise elupaikades, mis asuvad Luitemaa linnuala lähistel.

Rahandusministeerium, kes oli selles asjas vastustaja, leidis, et olulist negatiivset mõju Luitemaa linnualale eelhindangus ei tuvastatud. Eksperti järlelus, et Natura hindamine pole vajalik, nähtus ministeeriumi hinnangul asjolust, et Natura hindmist ei tehtud. Samuti tugines ministeerium sellele, et KSH aruannet heaks kiites nõustusid hindamata jätmisega ka Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet. Lisaks tõi ministeerium välja, et Luitemaa linnuala piirid kattuvad osaliselt Luitemaa loodusala omadega, ja viimasele avalduvat mõju on hinnatud.

Ka arendaja leidis, et Luitemaa linnuala osas ei pidanud läbi viima Natura hindamist, kuna raudtee naabrusesse jäävaid Natura alasid kaitstakse KSH käigus välja töötatud leevendusmeetmete abil. Tõenäosus, et Luitemaa linnuala piirkonnas oleks vaja teha teistsugune trassivalik, oli nende sõnul olematu.

Riigikohtu seisukohad

Tallinna Halduskohus ja Tallinna Ringkonnakohus jätsid keskkonnaühenduste ja Kohila valla kaebused rahuldumata. Kuna mitmed kaebajate väited puudutasid planeerimismenetluses tehtavaid kaalutusotsuseid ja trassivaliku otstarbekust, milles aga täitevvõimu otsustus- või hindamisruum on väga avar, piirdus kohtulik kontroll suures osas ilmselgete vigade kontrolliga. Riigikohtus vaidlesid pooled põhiliselt selle üle, kas haldusmenetluses oli Luitemaa linnuala osas oluline oht piisava kindlusega välistatud, st kas Pärnu maakonnaplaneeringu menetluses oleks pidanud koostama Luitemaa linnuala osas Natura hindamise. Riigikohus leidis kokkuvõtvalt, et Natura hindamine oli antud juhul nõutav ning rahuldab keskkonnaühenduste kaebuse osaliselt. Sedastades, et Natura hindamise tegemata jätmise võis mõjutada trassivalikut, tühistas Riigikohus RB trassi Pärnu maakonnaplaneeringu trassilõigu 4A ning tühistas ka trassilõigud 3A ja 4H, et haldusorganile jääks piisav kaalumiseruum tuvastatud vea kõrvaldamiseks. Harju ja Rapla maakonnaplaneeringud jäid jõusse.

Riigikohus käsitles otsuses põhjalikult Natura hindamise algatamise kriteeriume, näiteks otseste ja kaudsete mõjude ning leevendamismeetmete arvesse võtmist. Samuti käsitles kolleegium seda, millistele nõuetele peab vastama Natura hindamise sisu, sh kas hindamisel tuleks arvesse võtta ka mõjusid väljaspool Natura ala asuvatele populatsioonidele ning kas alternatiivide kaalumisel saab arvesse võtta variante, mis asuvad Natura alal.

1. Natura hindamine tuleb läbi viia ka siis, kui esineb kahtlus, et projekt või kava toob kaasa olulise ebasoodsa mõju

Riigikohus selgitas viidetega Euroopa Kohtu järjepidevale praktikale, et Natura hindamine tuleb alati korraldada, kui kavandatava tegevuse oluline mõju Natura alale pole objektiivsete asjaolude põhjal välistatud.³ Sama sõnastus on ka keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses (KeHJS). See tähendab **esiteks**, et täishindamine on kindlasti vajalik, kui on olemas tõendid projekti või kavaga eeldatavalt kaasnevast olulisest ebasoodsast mõjust Natura alale, kuid tegevust soovitakse siiski ellu viia. **Teisalt tuleb täishindamine läbi viia ka siis, kui eelhindamise käigus pole kõrvaldatud kahtlusi, et projekt või kava võib kaasa tuua olulise ebasoodsa mõju.**

Antud juhtumi puhul oli keskseks küsimuseks, kas Luitemaa linnuala osas Natura eelhindamise läbiviimisel on kõrvaldatud kõik kahtlused, et RB projekt kavandataval kujul ei tooks kaasa olulist ebasoodsat mõju. Nii madalama astme kohtud kui ka Keskkonnaministerium ja Keskkonnaamet olid seisukohal, et Natura hindamine oleks olnud nõutav üksnes juhul, kui ekspert oleks tuvastanud olulise negatiivse mõju; selgitades eeltoodut, et antud asjas oli ekspert küll leidnud, et raudtee rajamisega võivad kaasneda linnuala mõjutavad häiringud, mis aga ei näita, et ekspert oleks tuvastanud olulise negatiivse mõju. Riigikohus rõhutas, et see järeldus on vale: Natura hindamine tuleb teha alati, kui eelhindangu põhjal ei ole võimalik välistada kavandatava tegevuse olulist mõju Natura alale.

Mõju olulisuse üle otsustamisel tuleb juhendada Euroopa Kohtu praktikast ja Euroopa Komisjoni selgitustest. Näiteks on Euroopa Kohus selgitanud Waddenzee asjas, et kui kavandatav tegevus ohustab asjaomase ala kaitse-eesmärke, tuleb seda pidada alale tõenäoliselt olulist mõju avaldavaks. Mõju olulisuse üle otsustades tuleb eelkõige arvestada asjaomasele alale iseloomulikke tunnuseid ja keskkonnatingimusi. Euroopa Komisjoni (mittesiduvate) selgituste kohaselt sõltub mõju olulisus sellistest teguritest nagu mõju suurus, liik, ulatus, kestus, intensiivsus, avaldumise aeg (ajastus), tõenäosus ja kumulatiivsus ning asjaomaste elupaikade ja liikide haavatavus.⁴

Kokkuvõttes märkis Riigikohus, et **Natura hindamise võib seega tegemata jätta kahel juhul: (1) kui on kahtlusteta selge, et kavandatav tegevus ei mõjuta ala neid tunnuseid, mis on selle kaitse eesmärkide seisukohalt olulised, või (2) kui tegevus võib küll mõjutada ala sellised tunnuseid, kuid mõju on selgelt ebaoluline, arvestades ka alal valitsevat olukorda ning kaitstavate elupaikade ja liikide haavatavust.**

Antud asjas järeldas KSH tööühma ekspert mõjusid hinnates, et raudtee rajamine ja toimimine võivad halvendada Luitemaa linnuala kaitse-eesmärgiks olevate linnuliikide merikotka, musttoonekure ja metsise elupaikade kvaliteeti. Riigikohtu sõnul ei olnud seega oluline mõju linnuala kaitse-eesmärkidele välistatud ja Natura hindamine oli nõutav.

³ C-127/02: Waddenzee

⁴ Teatise „Natura 2000 alade kaitsekorraldus - Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted“ p 4.5.2, Euroopa Liidu Teataja C 33, 25. jaanuar 2019

2. Eelhinnangut andes tuleb otseseid ja kaudseid mõjusid hinnata samaväärselt

Vaidlustatud maakonnaplaneeringute KSH, sh Natura eelhindamiste ja Natura hindamiste käigus oli eristatud raudtee otsest ja kaudset mõju. Otsene mõju esineks KSH järgi juhul, kui trass kulgeks Natura alal ja hävitaks füüsiliselt kaitse eesmärgiks oleva elupaigatüübi või kaitstava liigi elupaiga või kasvukoha. Kaudseks mõjuks on nimetatud mõju, mida avaldab Natura ala kaitseväärtustele ala kõrval kulgev trass.

Riigikohtu hinnangul omistati mõjuhindamisel otseste ja kaudsete mõjude vaheteole liiga suurt tähendust. Kolleegium rõhutas, et **kavandatava tegevuse kaudne mõju Natura alale ei pruugi olla vähem oluline kui otsene mõju**. Euroopa Kohus on Moorburgi söeelektrijaama vaidluses selgitanud, et olulised mõjud võivad tekkida näiteks jõgedel isegi siis, kui ehitatav objekt jääb Natura alast sadade kilomeetrite kaugusele.⁵ Selles kohtuasjas oli küsimus sadades meetrites. Kohus selgitas, et kaitsealuse linnuliigi elupaik võib samaväärselt hävida lindude jaoks oluliste tingimuste (niiskusrežiim, inimeste või sõidukite liikumine piirkonnas, müra) muutumise tõttu, nagu elupaiga peale ehitamine. Samuti võib elupaiga kvaliteet halveneda raudteerajatiste ja rongi põhjustatava suremusohu ning asurkondade killustumise tõttu. Riigikohtu hinnangul pole välistatud ka võimalus, et mõjud on väiksemad, kui trass läbiks Natura ala. Seega tuleb eelhindamise käigus otseseid ja kaudseid mõjusid hinnata samaväärselt, nende eristamisel on teisejärguline tähendus.

3. Eelhinnangut andes ei tohi arvestada leevendavate meetmetega

Luitemaa linnuala Natura eelhinnangus nimetati mitmeid raudtee võimalikku ebasoodsat mõju leevendavaid meetmeid, sealhulgas näiteks nõuded minimeerida müra ja ajastada ehitustööd väljapoole lindude pesitsusaega. Vastustaja põhiargument tuginedes ekspertarvamusele oli, et kui raudtee rajamisel rakendatakse kõiki neid leevendavate meetmete registris nimetatud meetmeid, siis ei kahjusta raudtee rajamine linnuala kaitse-eesmärke ning seega pole Natura hindamine vajalik.

Riigikohus sellise lähenemisega ei nõustunud ning viitas Euroopa Kohtu seisukohale, et Natura eelhindamise etapis, kus otsustatakse Natura hindamise vajalikkuse üle, ei tohi arvestada mõju leevendavate meetmetega. Selliste meetmete arvesse võtmine eelhindamise etapis võib kahjustada loodusdirektiivi kasulikku mõju, kuna tekib oht, et hindamisest hiilitakse kõrvale. Näiteks selliste leevendavate meetmete nagu müra minimeerimise ja ehitustööde ajastamise asjakohasuses saab veenduda alles pärast seda, kui nõuetekohane Natura hindamine on tehtud. **Asjaolust, et hindamisvajaduse üle otsustades võetakse arvesse meetmeid, mille eesmärgiks on vältida või vähendada projekti kahjulikku mõju alale, saab Riigikohtu hinnangul järeldada, et oluline mõju on tõenäoline ning seega tuleb hindamine läbi viia.** Kas ja kuidas on võimalik raudteega kaasnevat mõju leevendada, tuleb välja selgitada just Natura hindamise, mitte eelhindamise etapis.

⁵ C-142/16: Moorburg

4. Natura hindamine ei tohi olla lünklik ning peab hajutama kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused kavandatud tööde mõju suhtes

Kuigi vaidluse osapooled ei väitnud nagu oleks Pärnu MP kehtestamise ajaks KeHJS ja loodusdirektiivi nõuetele vastav Natura hindamine Luitemaa linnuala kohta tehtud, tekkis küsimus, kas KSH raames läbiviidud uuringud, kus käsitleti raudtee mõju Luitemaa linnuala kaitse-eesmärgiks olevatele linnuliikidele, võiksid antud juhul oma sisu poolest vastata Natura hindamise nõuetele. Nii madalama astme kohtud kui ka vastustaja leidsid, et uuringud olid piisavad.

Riigikohus sellega ei nõustunud ning rõhutas, et Natura hindamise aruande järeldused ei tohi sisaldada lünki, see nõue ei ole aga antud juhul täidetud. Riigikohus tõi välja, et KSH käigus on raudtee mõjusfääri jäävad Luitemaa lindude elupaigad tuvastatud keskkonnaregistri ja sellega seotud Eesti Looduse Infosüsteemi andmebaasi andmetele tuginedes. Seejuures on aga vajalikuks peetud täpsustavaid uuringud lindude elupaikade kaardistamiseks ning sedastatud, et enne projekti realiseerimist tuleb Kõveri piirkonna metsise elupaikades (sh Luitemaal, Tolkusel) teha elupaigakao kompenseerimiseks ulatuslikud elupaikade uuringud ja nende alusel kavandada taastamistööd. Seega olid Pärnu MP kehtestamise ajaks Luitemaa linnuala loodusväärtuste kohta kogutud andmed lünklikud.

Riigikohus toonitas, et **Natura hindamise järeldused peavad olema täielikud, täpsed ja lõplikud ning hajutama kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused kavandatud tööde mõju suhtes. Hindamine peab tuginema ajakohastele andmetele ning kasutada tuleb parimat võimalikku tehnikat ja parimaid võimalikke meetodeid.** Antud juhul oleks Natura hindamise nõuete järgimiseks tulnud koguda Luitemaa linnualal kaitstavate linnuliikide kohta parimaid võimalikke meetodeid kasutades ajakohaseid, kvaliteetseid ja usaldusväärseid andmeid, mida aga tehtud pole.

Otsust põhjendades tõi Riigikohus veel välja, et KSH aruandes olid leevendavad meetmed loetletud üldsõnaliselt ning puudusid põhjendused nende tõhususe osas, mistõttu ei olnud võimalik veenduda, kas need meetmed võimaldavad kaitsta Luitemaa linnuala terviklikkust. KSHs oli mainitud, et kavas on koostada nt tarakatkestuste uuring ja metsiseuuring. Samuti oli Natura alade puhul mainitud, et edasises menetluses tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise (KMH) vajalikkust. Ringkonnakohus leidiski, et leevendusmeetmeid võib täpsustada edasises loamenetluses. Riigikohus sellega aga ei nõustunud ning rõhutas, et **uuringu edasilükkamine ei vasta KSH menetlusele kehtestatud nõuetele. Strateegiliste valikute tegemiseks vajalik teave olemasoleva keskkonna kohta tuleb välja selgitada arendustegevuse võimalikult varases staadiumis keskkonnamõju strateegilise hindamise käigus.** Näiteks tarakatkestuse puhul: kui KSHs oli selge, et vajadust tarakatkestuse järele ei saa välistada, tulnuks enne maakonnaplaneeringu kehtestamist veenduda selles, et tarakatkestusi on põhimõtteliselt, raudtee-ehitusele seatud tehnilisi kriteeriumeid arvestades võimalik teha. Tarakatkestuste täpsema asukoha ja teostuse võib tõesti lahendada edasistes loamenetlustes. Kokkuvõttes leidis Riigikohus, et kehtestatud leevendusmeetmed vähendaks, kuid ei välistaks raudtee võimalikku kahjulikku mõju Luitemaa linnuala kaitse-eesmärkidele.

Lisaks rõhutas Riigikohus, et **Natura alale avalduvat mõju hinnates tuleb arvestada ala kaitse-eesmärki ja ala terviklikkust** (KeHJS § 45 lg 1 p 1 v.r koosmõjus lg-ga 2). Linnualad on kaitsealadeks klassifitseeritud vaadeldava linnuliigi säilimise ja paljunemise eesmärgil, mille tagamiseks peavad jätkusuutlikult säilima linnuliigi elupaiga olemuslikud tunnused. Riigikohus leidis antud juhul, et KSH käigus ei ole välja selgitatud, milline on merikotka, must-toonekure ja metsise olukord ning nende elupaikade seisund Luitemaa linnualal tervikuna ning kuidas mõjutab raudtee rajamine ja kasutamine või kehtestatud leevendavad meetmed linnuala terviklikkust. Hinnates kavandatava tegevuse mõju ala terviklikkusele, tuleb uurida ka seda, millises seisus on ala need tunnused, mis on olulised kaitstavate linnuliikide säilimiseks alal. Sellest sõltub, mil määral võivad uued mõjutegurid kaitse-eesmärke kahjustada. **Kui elupaik on juba enne halvas seisus või haavatav, võib ka vähese intensiivsuse või ulatusega mõju osutada ala terviklikkuse säilimise seisukohalt oluliseks.** Näiteks oli antud juhul ekspert pidanud vajalikuks seda, et kuivendusest juba varem kahjustatud Mõtuse metsise püsielupaiga (asub Luitemaa linnualal) looduslik veerežiim taastataks. Planeeringus on aga leevendava meetmena ette nähtud üksnes olemasoleva veerežiimi säilitamine.

5. Arvesse tuleb võtta mõjusid väljaspool linnuala asuvatele populatsioonidele

Veel tekkis antud asjas vaidlus selle üle, kas Luitemaa linnuala Natura hindamise käigus peaks arvesse võtma ka raudtee mõju Kõveri metsiseelupaikadele, mis asuvad Luitemaa linnuala lähistel Tolkuse looduslal.

Riigikohus selgitas siin, et Tolkuse loodusala terviklikkuse säilimist hinnates ei tulnud metsistega arvestada. Küll aga võib Riigikohtu hinnangul osutada vajalikuks selgitada välja raudtee mõju Tolkuse loodusala metsiseelupaikadele niivõrd, kui niivõrd nende kahjustamine võib mõjutada Luitemaa linnuala kaitse-eesmärke. Euroopa Kohus on selgitanud, et **Natura hindamise käigus tuleb analüüsida kavandatava tegevuse mõju sellistele elupaigatüüpidele ja liikidele, mis asuvad väljaspool Natura ala piire, kui see mõju võib kahjustada ala kaitse-eesmärke.**⁶ Antud juhul hävitaks raudtee Luitemaa linnuala lähistel Tolkuse loodusala juures asuva suure ja elujõulise metsisemängu, mis ekspertide sõnul mõjutab ilmselt negatiivselt ka naabruskonna populatsioone, kuna Tolkuse ja Luitemaa metsiseasurkonnad on funktsionaalselt seotud, Tolkuse metsiseelupaigad on piirkonna metsise populatsiooni tuumikala. Ekspert on pidanud metsistele oluliseks ohuteguriks isolatsiooni jäämist ja elupaikade killustamist.

Eeltoodust järeldas Riigikohus, et nõuetekohane Natura hindamine peaks sisaldama hinnangut selle kohta, millist mõju avaldab Luitemaa linnuala terviklikkusele ümbruskonna metsiseasurkonna kahjustamine RB ehitamise ja kasutamise tagajärjel.

⁶ C-461/17: Holohan, p-d 39 ja 40

6. Alternatiivide kaalumisel ei saa välistada variante, mis asuvad Natura alal

Antud asjas oli küsimus, kas ühe võimaliku asukohana oleks võinud kaaluda raudtee rajamist Via Baltica (Tallinna-Pärnu-Ikla maantee) kõrvale – alale, mis on küll formaalselt Natura 2000 ala, ent juba inimtegevusest oluliselt mõjutatud, samas kui planeeringuga valitud asukoht Luitemaa linnuala kõrval oli seni inimtegevusest suhteliselt puutumatu. Praegusel juhul oli Luitemaa linnuala lähistel hinnatud raudteekoridori ilma ühegi alternatiivita, kuid KSH töörühma linnustikuekspert leidis, et see lähenemine ei ole linnukaitseliselt vastuvõetav.

Riigikohus märkis, et Natura 2000 alasid mõjutavate projektide puhul tuleks alternatiivseid lahendusi, nt raudtee asukoha osas, käsitleda sisuliselt. **Välistatud ei ole ka uute objektide rajamine Natura alale, kui sisulise hindamise tulemusena selgub, et see oleks kaitstavatele loodusväärtustele väiksema mõjuga kui otse ala kõrvale ehitamine.**

7. Natura hindamist ei saa teostada tagantjärele kohtumenetluse ajal

Kohtumenetluses oli Rahandusministeerium seisukohal, nagu saanuks Natura hindamist teostada tagantjärele kohtumenetluse ajal. Riigikohus sellega ei nõustunud ning selgitas, et kuna haldusmenetluses ei kogutud õiguspärase kaalutusotsuse tegemiseks vajalikke andmeid, ei ole võimalik tehtud viga kõrvaldada uute tõendite kogumisega kohtumenetluses. Vastasel juhul asuks kohus haldusmenetluses uurimata jäänud olulisi asjaolusid hindama ja nende alusel kaalutusõigust teostama täitevvõimu asemel, mis oleks vastuolus võimude lahususe põhimõttega.

Kokkuvõte

Rail Balticu kohtuotsus tõi olulist selgust küsimustes, millal tuleb algatada Natura hindamine ning milline peab olema Natura hindamise sisu. Vaidluse keskmes oli Luitemaa linnuala, mille vahetusse lähedusse oli riik kavandanud Rail Balticu raudteetrassi. Pärnu maakonnaplaneeringu KSH käigus oli Luitemaa linnuala osas küll läbi viidud Natura eelhindamine, kuid poldud algatatud täishindamist. Keskkonnaorganisatsioonid, kes olid antud asjas kaebajateks, leidsid, et Luitemaa linnuala puhul ei ole kindlaks tehtud, et raudtee linnuala ei mõjuta ning seega pole mõjude hindamata jätmise millegagi põhjendatav. Madalama astme kohtud jätsid kaebuse rahuldamata. Riigikohus rahuldab kaebuse osaliselt ning tühistas RB trassi Pärnu maakonnaplaneeringu trassilõigu 4A Natura hindamise tegemata jätmise tõttu. Riigikohtu olulisemad järeldused olid järgmised:

1. Natura hindamine tuleb läbi viia ka siis, kui esineb kahtlus, et projekt või kava toob kaasa olulise ebasoodsa mõju. Riigikohtu suuniste kohaselt võib Natura hindamise tegemata jätta kahel juhul: (1) kui on kahtlusteta selge, et kavandatav tegevus ei mõjuta ala neid tunnuseid, mis on selle kaitse-eesmärkide seisukohalt olulised, või (2) kui tegevus võib küll mõjutada ala sellised tunnuseid, kuid mõju on selgelt ebaoluline, arvestades ka alal valitsevat olukorda ning kaitstavate elupaikade ja liikide haavatavust.

2. Eelhindamise käigus ei tohi arvestada leevendavate meetmetega. Asjaolust, et hindamisvajaduse üle otsustades võetakse arvesse meetmeid, mille eesmärk on vältida või vähendada projekti kahjulikku mõju alale, saab Riigikohtu hinnangul järeldada, et oluline mõju on tõenäoline ning seega tuleb hindamine läbi viia.
3. Kavandatava tegevuse kaudne mõju Natura alale ei pruugi olla vähem oluline kui otsene mõju, seetõttu tuleb eelhinnangut andes hinnata otseseid ja kaudseid mõjusid samaväärselt.
4. Natura hindamise järeldused peavad olema täielikud, täpsed ja lõplikud ning hajutama kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused kavandatud tööde mõju suhtes. Hindamine peab tuginema ajakohastele andmetele ning kasutada tuleb parimat võimalikku tehnikat ja parimaid võimalikke meetodeid. Seejuures ei tohi olulisi uuringuid ka edasi lükata: strateegiliste valikute tegemiseks vajalik teave olemasoleva keskkonna kohta tuleb välja selgitada arendustegevuse võimalikult varases staadiumis keskkonnamõju strateegilise hindamise käigus.
5. Välistada ei tohiks selliste alternatiivsete lahenduste hindamist, mille puhul rajatakse objekt Natura alale, kuna sisulise hindamise tulemusena võib selguda, et see oleks kaitstavatele loodusväärtustele väiksema mõjuga kui otse ala kõrvale ehitamine.
6. Natura hindamise käigus tuleb analüüsida kavandatava tegevuse mõju sellistele elupaigatüüpidele ja liikidele, mis asuvad väljaspool Natura ala piire, kui see mõju võib kahjustada ala kaitse eesmärke.
7. Natura hindamist ei saa teostada tagantjärele kohtumenetluse ajal.

Arengud

Pärnu maakonnaplaneeringu tühistamise järel on Rahandusministeerium algatanud Rail Balticu Pärnu maakonnaplaneeringu ja KSH uuendamise, mis puudutab u 40-kilomeetrist lõiku Pärnu ja Eesti-Läti piiri vahelisel alal. Koostamisel on ka uus Natura hindamine. 2021. a maikuu seisuga on välja pakutud kolm teekoridori. Üks võimalusi on, et Rabakülast sõidab rong üle Uulu-Soometsa-Häädemeeste tee lääne suunas, kulgeb seda teed pidi alla Võidu poole ja ühineb enne Massiarut senise kokkuleppelise teega. Teine versioon on jätkata kunagises teekoridoris, kuid Luitemaa linnukaitseala ümbert viia raudtee ida poolt mööda ja jätkata taas vanas koridoris. Kolmas variant on, et Reiust suundub raudtee üle Surju-Seljametsa tee ja kulgeb kumeralt ümber Luitemaa, seejärel läbib Laiksaare ja Nepste küla, suundudes siis seni kokku lepitud teekoridori.⁷ RB maakonnaplaneeringu avalik väljapanek toimus juuli–august 2021 ning maakonnaplaneeringu kehtestamine on kavandatud novembris 2022.

⁷ <https://parnu.postimees.ee/7236799/riigikohtus-tuhistatud-raudteetrassile-pakuti-valja-ued-koridorid>