

Lp Taimo Tammeleht
Pärnumaa Omavalitsuste Liit
taimo@pol.parnumaa.ee

SA Keskkonnaõiguse Keskus
Aleksandri tn 8 51004 Tartu
k6k@k6k.ee
lauatelefon +372 742 4524
www.k6k.ee



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

24. jaanuaril 2014. a

Õiguslik hinnang Rail Balticu senisele planeerimisprotsessile

Esitame SA Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK) poolt õigusliku hinnangu vastavalt Pärnumaa Omavalitsuste Liidu pöördumisele. Õigusliku hinnangu objektiks on senine Rail Balticu planeerimise protsess. Hinnangu andmisel otsisime vastust järgmistele küsimustele:

- 1) kas ja millistel tingimustel on õiguslikult võimalik ja põhjendatud antud menetlusetapis uute alternatiivsete trasside kaalumise;
- 2) kas ja millistel tingimustel võiks õiguslikest piirangutest lähtuvalt kaaluda trassialternatiive, mis asuksid Natura 2000 võrgustiku aladel või teistel kaitstavatel loodusobjektidel.

Tegemist on sõltumatu õigusliku eksperthinnanguga, mille andmisel oleme lähtunud õigusnormidest ning kohtupraktikas neile antud tõlgendustest. Analüüsi koostamisel on võetud arvesse, et Pärnumaa omavalitsustel on huvi Rail Balticu trassialternatiivide suhtes, millest osa läbib Natura 2000 võrgustiku alasid. Meie eesmärgiks oli anda hinnang, kas ja millistel tingimustel on õigusnormidest ja kohtupraktikast lähtuvalt võimalik sellistel juhtudel arvestada lisaks looduskaitsele ka majanduslike ja sotsiaalsete kaalutlustega.

Analüüsi koostasid Kärt Vaarmari ja Siim Vahtrus.

1. Alternatiivsete trasside kaalumise Rail Balticu teemaplaneeringu menetluses

1.1. Trassivalik planeeringu lähteülesande ning KSH programmi kohaselt

Rail Balticu trassi määramiseks koostatavad maakonnaplaneeringud Harju, Rapla ja Pärnu maakonnas algatati Vabariigi Valitsuse poolt 12.04.2012. a.¹ Planeeringute lähteseisukohad on koostatud, avalikustatud fail kannab kuupäeva 26.08.2013. Lähteseisukoha ühe osana (lisatud tugiplaanil) on välja pakutud ka alternatiivsed trassikoridorid. Koridoride visandamisel on aluseks võetud nn baastegurid, mis vastavalt lähteülesandele on tegurid, mis üldjuhul ei võimalda trassikoridoride rajamist.

¹ Vabariigi Valitsuse 12.04.2012. a korraldus nr 173 "Maakonnaplaneeringu koostamise algatamine Rail Balticu raudtee trassi koridori asukoha määramiseks", <https://www.riigiteataja.ee/akt/317042012010>

Vastavalt lähteülesandes esitatud ajakavale on maakonnaplaneeringu olulisemad etapid:

- 1) lähteseisukohtade koostamine ja avalikustamine;
- 2) eskiislahenduse koostamine ja avalikustamine;
- 3) planeeringu kooskõlastamine ja vastuvõtmine;
- 4) planeeringu avalikustamine;
- 5) planeeringu kehtestamine.

Lähteülesande kohaselt toimub sobivaima trassikoridori valik keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) töögrupi sisendi alusel, KSH aruande põhjal koostatakse sobivaimale koridorile eskiislahendus, millest lähtuvalt koostatakse pärast eskiislahenduse avalikustamist planeeringuettepanek.

Planeeringu koostamise käigus viiakse läbi KSH menetlus. Hetkel on koostatud ning avalikustatud KSH programm, milles on välja toodud täpsem KSH ja planeeringumenetluse ajakava, ent KSH programm on hetkel veel heaks kiitmata – seega ei oma selles esitatud tingimused hetkel õiguslikku tähendust, ehkki see annab teavet kavandatud menetluse käigu kohta.

KSH programmi eelnõus esitatud ajakava kohaselt toimub paralleelselt planeeringu eskiislahenduse koostamisega ka variantide võrdlus ning alternatiivide hindamine; viimase tulemusena valitakse eskiislahenduse koostamise käigus nn parim lahendus. Eskiislahendusele küsitakse seejuures enne avalikustamist kohalike omavalituste arvamust ning täiendatakse seda vastavalt. Parima lahenduse valik toimub KSH programmi eelnõu kohaselt seejuures samaaegselt või isegi enne KSH programmi heakskiitmist.

1.2. Hinnang väljapakutud trassivaliku korrale

Oleme seisukohal, et hetkel planeeringu lähteseisukohtades ning KSH programmi eelnõus välja toodud lähenemine trassivaliku korrale ei ole õiguspärane. Joonehitiste planeerimist reguleeriva planeerimisseaduse (PlanS) § 29.1 kohaselt tuleb selliste ehitiste, mille hulka kuulub ka Rail Baltic, asukohavalikul kaaluda mitut asukohta. PlanS § 29.1 ei täpsusta seejuures, millal täpselt tuleks teha otsustus nn parima trassivaliku osas. Samas on PlanS § 29.1 lg 2 sõnastusest selge, et lõplik valik eelistatud trassivariandi osas tuleks teha planeeringu kehtestamisel, kuna asukohavalik kui selline on planeeringu ülesandeks.

Viimane ei tähenda küll, et planeeringu kehtestamise hetkeni ei tohi võimalikke alternatiive mingil määral kitsendada. Samas ei saa õiguspäraseks pidada võimalike alternatiivide kitsendamist vaid ühele eelistatud alternatiivile juba enne eskiislahenduse avalikustamist ja planeeringu vastuvõtmist. Vastavalt Riigikohtu praktikale kujutab ka planeeringu vastuvõtmine alles ettepanekut planeeringulahenduse suhtes, mida järgneval avalikul väljapanekul tutvustatakse². Vaid ühe asukohaalternatiivi väljavalimine planeeringu lähteseisukohtades ning KSH programmi eelnõus kirjeldatud viisil oleks seetõttu vastuolus Riigikohtu poolt PlanS sätetele antud tõlgendusega, kuna kitsendaks põhjendamatult varajases etapis võimalike asukohtade väljapakkumise ning kaalumise võimalusi.

Vastavalt Euroopa Komisjoni koostatud KSH läbiviimise juhendile³ peab KSH menetluses alternatiivide hindamine olema sama põhjalik, kui nn põhivariandi hindamine. Seetõttu ei ole ühe eelistatud trassialternatiivi väljavalimine õiguspärane ka enne KSH programmi heakskiitmist. KeHJS

² Riigikohtu halduskolleegiumi 12. mai 2008. a otsus asjas 3-1-1-16-08, p 11,

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-16-08>

³ http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf lk 25

§ 36 lg 2 p 1 kohaselt määratakse KSH programmis KSH ulatus. Vastav säte tugineb EL KSH direktiivi 2001/42/EÜ art 5 lõikel 4, mille kohaselt aruandes sisalduva teabe ulatuse ja üksikasjalikkuse üle konsulteeritakse teiste asutustega. KSH programmis määratletakse seega mh KSH aruande koostamise põhjalikkus ning sellele vastavalt tuleb KSH aruande koostamise käigus hinnata alternatiivseid lahendusi.

Seega saab KSH programmi koostamise ajal küll määratleda valiku alternatiividest, mida hakatakse aruande koostamisel põhjalikumalt hindama, ent nn parima alternatiivi valik saab toimuda alles pärast KSH aruande heakskiitmist. Aruande heakskiit annab planeeringu koostamise korraldajale muuhulgas kinnituse selle kohta, et alternatiive on nõuetekohaselt, st võrdses ulatuses, hinnatud ja selle põhjal saab teha õiguspärase valiku parima lahenduse osas.

Järeldus: antud menetlusetapis tuleks Rail Balticu trassi osas jätkuvalt kaaluda erinevaid asukohaalternatiive; vaid ühe nn parima lahenduse valimine ei oleks selles etapis õiguspärane.

1.3. Uute trasside pakkumise võimalused Pärnumaa KOVide poolt

Pärnumaa KOVid on isikuteks, kellega tuleb maakonnaplaneeringu koostamisel teha koostööd vastavalt PlanS § 16 lg 1 p-le 2. Koostöö sisu planeerimisseadus küll lähemalt ei käsitle, ent minimaalselt seisneb see KOVde õiguses teha omapoolseid ettepanekuid planeeringulahenduse ja/või lähteseisukohtade suhtes analoogselt kõigi teiste isikutega (vastavalt PlanS § 16 lg 8). Kuna trassivaliku osas lõpliku otsuse tegemine praegusel hetkel ei ole eelmises punktis esitatud põhjendustel õiguslikult võimalik, on KOVidel muuhulgas õigus teha ettepanekuid alternatiivsete trassikoridoride osas.

PlanS § 17 lg 2 p 1 kohaselt on KOVid ka maakonnaplaneeringut kooskõlastavateks isikuteks. Kuna planeeringu kooskõlastamine toimub enne planeeringu vastuvõtmist, on ka KOVide poolt planeeringule põhimõttelist laadi ettepanekute tegemine põhjendatud eelkõige enne planeeringu vastuvõtmist. KOVide ettepanekutele tuleks planeeringu koostamise korraldaja poolt ka enne kooskõlastamist vastata, et neil oleks võimalik vastuste põhjal kooskõlastuse osas seisukoht kujundada. Kuna hetkel pole Pärnu maakonna teemaplaneering jõudnud isegi veel eskiislahenduste faasi, ei ole asukohaalternatiivide väljapakumine KOVide poolt õiguslikult kuidagi takistatud.

Vastavaid ettepanekuid tuleb planeeringu koostamise korraldaja (Pärnu maavalitsuse) poolt kaaluda ning anda nende suhtes põhjendatud seisukoht.

Järeldus: Pärnumaa omavalitsustel on õigus käesolevas menetlusetapis esitada ettepanekuid Rail Baltic trassikoridori alternatiivide osas. Vastavaid ettepanekuid tuleb planeeringu menetlemisel kaaluda.

2. Natura 2000 võrgustiku alapid mõjutavate tegevuste lubamine

2.1. Üldreeglid

Keskkonda mõjutavate tegevuste lubamisele Natura 2000 aladel kehtivad erireeglid, mis tulenevad EL loodusdirektiivist (92/43/EMÜ) ning selle alusel kehtestatud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) sätetest (KSH puhul KeHJS § 45).

KeHJS § 45 regulatsiooni aluseks on EL loodusdirektiivi art 6 lg 3 ja lg 4. Lühidalt on Natura 2000 võrgustiku aladele või nende lähedale tegevuste lubamise piiratud; tegevuste lubamise loogika on järgmine:

- 1) kui tegemist on kavaga, mis võib avaldada Natura ala terviklikkusele olulist mõju, tuleb seda mõju asjakohaselt hinnata eelkõige ala kaitse-eesmärkide seisukohalt;
- 2) kui hindamise kohaselt ei ole mõju Natura ala kaitse-eesmärgile ega terviklikkusele välistatud, ei või kavandatavat tegevust üldjuhul lubada;
- 3) kavandatavat tegevust võib lubada erandjuhul üksnes järgmiste tingimuste kokkulangemisel (loodusdirektiivi art 6 lg 4 ning KeHJS § 45 lg 3 ja 4):
 - a) alternatiivid puuduvad;
 - b) projekt on vajalik üldiste huvide seisukohalt eriti olulistel põhjustel;
 - c) juhul, kui mõjualal asub esmatähtsaid elupaigatüüpe, on lisatingimuseks tegevuste lubamisel, et kaaluda võib ainult neid üldiste huvidega seotud põhjuseid, mis puudutavad rahva tervist või avalikku julgeolekut või eriti soodsaid tagajärgi keskkonnale. Euroopa Komisjon võib otsustada, et esinevad muud üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused.

Seega on Natura aladele või nende lähedale keskkonda mõjutavate tegevuste lubamine võimalik eelkõige kahel juhul:

- 1) tegevus ei avalda konkreetse Natura ala terviklikkusele ega kaitse-eesmärgile negatiivset mõju;**
- 2) tegevus avaldab küll negatiivset mõju, ent alternatiivid puuduvad ning tegevuse elluviimiseks on ülekaalukad põhjused.**

Alljärgnevalt on analüüsitud mõlema tingimuse võimalikku esinemist Rail Balticu rajamise menetluses.

2.2. Rail Balticu rajamise mõju Natura ala terviklikkusele

Rail Balticu võimalikest avalikustatud trassivariantidest läbivad Pärnumaal Natura alasid vähemalt trassilõigud 4E ja 4D (Pärnu maastikukaitseala), 4F ja 4G (Pärnu jõe hoiuala); trassivariant 4G läheb läbi kahe Natura ala vahelt (Metsaääre looduskaitseala ning Valgeraba hoiuala). Natura ala lähedalt möödub ka trassilõik 5A (Kaisma hoiuala).

Pärnumaa KOV-de liidu poolt 6.01.2014 allkirjastatud kokkuleppes esitatud uutest trassivariantidest läbiksid Natura alasid trassid 5D (Taarikõnnu looduskaitseala, olemasoleval raudteetrassil), 4K (Luitemaa looduskaitseala), 3C (Laiksaare looduskaitseala).

Sellise suurobjekti nagu Rail Baltic puhul võib eeldada, et selle rajamisel ja kasutamisel on üldjuhul oluline keskkonnamõju. See eeldus on võimalik konkreetse Natura ala puhul teatud juhtudel ka ümber lükata – **projekti võib lubada, kui asjakohase hindamise tulemusena on pädevad**

asutused kindlaks teinud, et kava või projekt ei avalda ala terviklikkusele negatiivset mõju.⁴ Sellisele hindamisele on tulenevalt Euroopa Kohtu praktikast aga mitmeid lisatingimusi:

- 1) esiteks ei tohi teaduslikust seisukohast olla **mingisugust põhjendatud kahtlust negatiivse mõju suhtes** – mõju peab olema välistatud. On selge, et keskkonnaküsimustes võib eksimine looduskasutust puudutavate otsuste puhul olla teatud juhtudel paratamatu, ent eksida võib üksnes looduse seisukohalt (mitte arendajate õiguste seisukohalt) suurema ohutuse suunas – *in dubio pro natura*.⁵ Kui kahtlust ei ole suudetud kõrvaldada, tuleb projektile loa andmisest keelduda.⁶
- 2) keskkonnamõjude hindamisel tuleb rakendada vastava **valdkonna parimaid teadussaavutusi**, selgitamaks välja konkreetse planeeritava projekti keskkonnamõjud.⁷ Antud asja kontekstis tähendab see, et vastava ala eksperdid peaksid Natura aladele avalduvad mõjud välja selgitama;
- 3) hindamine on asjakohane, kui selleks kasutatakse **usaldusväärseid ja ajakohastatud andmeid** asjaomase ala liikide kohta.⁸ Meile teadaolevalt ei ole Rail Balticu menetluses veel välja selgitatud andmeid kõigi võimalikele trassivariantidele jäävate Natura alade elustiku ja taimestiku kohta, mistõttu tuleks asjakohaseks hindamiseks need andmed veel välja selgitada – milliste liikide ja elupaikade kaitseks on konkreetne ala kaitse alla võetud, kuidas Rail Balticu rajamine ja kasutamine võib neid mõjutada jne.

Järeldused:

1. **Ainus võimalus lubada Rail Balticu rajamist Natura aladele või nende lähedusse, on koguda piisavalt andmeid nende alade taimestiku ja elustiku kohta, et oleks võimalik Rail Balticu rajamise ja kasutamise mõju hinnata, ning viia läbi vastav mõjude hindamine (nn Natura hindamine).**
2. **Rail Balticu rajamist võib lubada üksnes juhul, kui teatud alade puhul ilmneb sellise mõju hindamise tulemusena, et negatiivne mõju on tõepoolest välistatud – näiteks põhjusel, et alal kaitstakse sellist liiki või elupaika, keda raudtee ehitus või kasutamine ei mõjuta.**

2.3. Erandjuhu kohaldamise võimalused negatiivse mõju korral

Loodusdirektiivi art 6 lõikes 4 ning KeHJS § 45 lõikes 3 sätestatud erandjuhtu – ehkki tegevus avaldab negatiivset mõju või sellise mõju esinemise osas on üles jäänud kahtlus, võib seda siiski erandjuhul lubada – ei saa Rail Balticu puhul kohaldada. Selle erandjuhu kohaldamise esimeseks tingimuseks on alternatiivide puudumine.

Antud juhul on alternatiivid olemas, kuna võimalikud alternatiivsed trassid ei jää Natura aladele. Esiteks ei läbi Natura alasid juba osad ametlikult välja pakutud trassivariandid, teiseks on menetluse kestel ka huvigruppide (keskkonnaorganisatsioonide) poolt välja pakutud variante, mis Natura alasid

⁴ Nt Euroopa Kohtu seisukoht nn Waddensee kohtuasjas, C-127/02

⁵ H. Veinla. Saaremaa sadama ja teiste samalaadsete projektide arendamine. Õiguslikud riskid Euroopa Ühenduse looduskaitse direktiivide kontekstis. *Juridica X/2005*, lk 702

⁶ Euroopa Kohtu seisukohad kohtuasjades C-127/02, p 57, C-404/09 p 100; C 304/05, p 69

⁷ C-127/02, p 54

⁸ C-43/10, p 115

ei läbi. Ka juhul, kui neid edasises ametlikus menetluses ei käsitleta, on selge, et võimalikud alternatiivid on olemas.

Pärnumaa omavalitsuste hinnangul ei arvesta need alternatiivid piisavalt majanduslike ja sotsiaalsete oludega, ning nende arvates tuleks looduskaitselisi aspekte arvestada võrdväärselt majanduslike ja sotsiaalsete aspektidega. Paraku ei anna EL õigusnormid selleks alust ega otsustusruumi. Loodusdirektiivi art 6 lõike 4 sõnastusest nähtub, et hinnata tuleb alternatiivide puudumist üldlõikes, mitte ainult mõistlike alternatiivide puudumist (nt EL KSH direktiiv 2001/42/EÜ näeb üldjuhul KSH menetluses ette mõistlike alternatiivide kaalumise (art 5 lg 1)). Loodusdirektiivi artikli 6 tõlgendamise käsiraamatu⁹ kohaselt ei tohi alternatiivide võrdlemisel kasutada majanduslikke kriteeriume; alternatiive saab võrrelda üksnes ökoloogilistest parameetritest lähtuvalt.

Järeldus: Loodusdirektiivi art 6 lõikes 4 sätestatud erandjuhtumit KÕKi hinnangul pigem kohaldada ei saa ning seetõttu ei tule hinnata ka küsimust, kas projekt on vajalik avalikkuse jaoks esmatähtsatel põhjustel.

2.4. Natura alasad läbivate trasside välistamise õiguspärasus

Rail Balticu rajamise protsessis on maakonnaplaneeringu lähteseisukohtade kohaselt trassivaliku „baasteguriteks“ Natura 2000 alad ning kaitstavad loodusobjektid koos nende kaitsevöönditega. Baastegurid on lähteseisukohtade kohaselt tegurid, mis üldjuhul ei võimalda trassikoridoride rajamist (lähteseisukohtade lk 13-14).

Natura 2000 aladelt trassivalikute välistamiseks otsene õiguslik alus puudub: loodusdirektiivi loogika kohaselt tuleks üldreeglina selgitada välja mõjud konkreetsetele Natura aladele ning läheneda aladele juhtumipõhiselt. Selle tulemusena on võimalik ka järeldada, kas mõju konkreetsele Natura alale on olemas, või on mõju mingitel põhjustel siiski välistatud (millisel juhul ei ole probleeme ka projekti lubamisega).

Ilmselt on maakonnaplaneeringu lähteseisukohtades Natura 2000 alade trassivalikutest välistamise kaalutluseks olnud otstarbekus. Kuna tõenäoliselt mõjutab Rail Balticu rajamine ja kasutamine vähemalt enamikku Natura aladest oluliselt, võib olla jõutud järeldusele, et ei ole mõistlik iga konkreetse ala puhul mõju välja selgitama hakata, sest vastav mõjude hindamine on väga ressursimahukas.

KÕKi hinnangul ei ole selline lähenemine hetkel maakonnaplaneeringu lähteseisukohtades aga selgitatud, seega on see põhjendamata. Isegi kui vastav otsustus on tehtud otstarbekuse kaalutlustel, vajaks seisukoht, et mõju Natura aladele ei ole ühegi ala puhul kindlasti välistatav, selgemat põhjendust, mis tugineks kõigi praeguste trassivariantidega kokkupuutuvate Natura alade väärtuste vähemalt esialgsele hinnangule. Sellest seisukohast peaks selgelt välja tulema, kas kõigil trassivalikute mõjualasse jäävate Natura 2000 alade väärtused on kindlasti sellised, mida Rail Baltic potentsiaalselt oluliselt mõjutab (või leidub nt elupaiku, mille puhul mõju puudub, kuna trass ei läbi Natura ala nende kohalt).

Järeldus: Seisukoht, mille kohaselt Natura 2000 aladele või nende lähedale jäävad trassivariandid tuleks automaatselt välistada, ei ole piisavalt põhjendatud.

⁹ Euroopa Komisjon. Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätete tõlgendamise käsiraamat; lk 40

(http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1150687/Natura_tolgendamine_est.pdf)

2.5. Võimalused Natura alade kaitserežiimi piirangute vältimiseks

Natura alade kaitserežiimi piiranguid oleks võimalik vältida üksnes juhul, kui vaidlusalune ala Natura 2000 võrgustikust välja arvatakse. Selleks on vajalik läbi viia analoogne menetlus nagu toimub alade Natura 2000 võrgustikku arvamisel – liikmesriik esitab Euroopa Komisjonile ettepanekud alade nimekirja muutmiseks, ettepanekud vaadatakse läbi vastavas erikomisjonis, tulemuste alusel otsustab Komisjon alade nimekirja muutmise, ning alles pärast seda on võimalik alalt ka siseriiklike piirangute kaotamine.

Ala väljaarvamine Natura 2000 võrgustikust saab toimuda üksnes **ökoloogilistel kaalutlustel** – seega ainult põhjendusega, et ala kaitseväärtus ei ole tegelikult selline, et selle kaitsmine oleks Natura 2000 võrgustiku jaoks vajalik. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb selgelt, et alade Natura 2000 võrgustikku määramisel ei saa määravateks kriteeriumideks olla majanduslikud, sotsiaalsed või kultuurilised põhjused.¹⁰

Seni, kuni ala on ametlikult Euroopa Komisjoni kinnitatud (või linnualade puhul Eesti poolt esitatud) nimekirjas, kehtivad sellel loodusdirektiivist tulenevad piirangud. Natura 2000 ala mõjutava tee-ehituse lubamisel loodusdirektiivi nõudeid rikkudes võivad olla ulatuslikud tagajärjed nii Eesti kui Rail Balticu projekti jaoks tervikuna. Senises praktikas on nii Euroopa Komisjon kui Euroopa Kohus suhtunud loodusdirektiivi nõuete täitmisse rangelt. Näiteks võib tuua nn Rospuda oru juhtumi, milles Poola otsustas lubada tee-ehitust Natura alal, ent Euroopa Komisjon kaebas Poola kohtusse ning Euroopa Kohus peatas tee-ehituse, mis tõi kaasa sellel teelõigul ehituse lõpetamise.¹¹

Järeldus: kui vastaval Natura alal tegelikult ei ole väärtusi, mille kaitseks see on moodustatud, on selle väljaarvamine Natura 2000 võrgustikust võimalik üksnes vastava menetluse tulemusena, milles lõppotsuse teeb Euroopa Komisjon. Natura ala väljaarvamine võrgustikust üksnes majanduslikel kaalutlustel ei ole õigusnormide kohaselt lubatav.

3. Tegevuste lubamise piirangud siseriiklikust kaitsekorrast tulenevalt

Uue raudteetrassi rajamine võib olla piiratud ka lähtuvalt sellest, et kõnealused Natura alad on kaitsealad või hoiualad, millele kehtivad looduskaitsealadusest (LKS) tulenevad siseriiklikud piirangud.

LKS § 14 lg 1 p 5 kohaselt ei või kaitsealal kaitseala valitseja nõusolekuta kehtestada üldplaneeringut ega detailplaneeringut. LKS § 14 lg 2 kohaselt ei kooskõlasta kaitseala valitseja lõikes 1 nimetatud tegevust ja muud tegevust, mis vajab kaitse-eeskirja kohaselt kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekut, kui see võib kahjustada kaitstava loodusobjekti kaitse eesmärgi saavutamist või kaitstava loodusobjekti seisundit.

Ehkki LKS § 14 lg 1 ei maini kooskõlastatava tegevusena maakonnaplaneeringu kehtestamist (millega on tegemist Rail Balticu planeeringute puhul), võib Siseministeerium kaitseala valitseja – Keskkonnaameti – kooskõlastus ette näha tulenevalt PlanS § 17 lg 3 p-st 1. Sellisel juhul võib Keskkonnaamet keelduda oma kooskõlastuse andmisest. Üldreeglina on LKS § 30 lg 2 kohaselt kaitsealade sihtkaitsevööndis igasugune majandustegevus keelatud, neis vööndites on koguni reeglina keelatud sõidukiga sõitmine, telkimine jmt. Loogiliselt on selles vööndis keelatud ka ehitiste

¹⁰ Nt Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-44/95

¹¹ Vt juhtumi kohta lähemalt nt <http://www.k6k.ee/uudiskiri/2009-aprill/rospuda-teeprojekt>

püstitamine. Ehitiste püstitamine on vastavalt LKS § 31 lg 2 p 8 kohaselt keelatud ka kaitsealade piiranguvööndites. Konkreetsete alade kaitse-eeskirjaga on seejuures võimalik näha ette erandeid.

Kaitse-alade välispiire ning aladel kehtivaid piiranguid on võimalik ka muuta vastavalt LKS § 13 lg-le 1. Vastavale menetlusele kehtivad samad reeglid, mis alade kaitse alla võtmisel, mh tuleb teha ekspertiis, mis hindab eeldusi ala kaitsmiseks ning selle otstarbekust. Viimane kriteerium on küll eelkõige seotud looduskaitse aspektidega (nt on selliseid elupaigatüüpe piisaval hulgal kaitse alla võetud), ent võimaldab teatud ulatuses arvestada ka sotsiaalsete teguritega. Vastavalt LKS muudatuste seletuskirjale, millega otstarbekuse kriteerium LKS paragrahvi 8 sisse viidi¹², võib kaitse alla võtmine olla ebaotstarbekas juhul, kui looduskaitse seisukohalt sama tulemus saavutataks väiksemate jõupingutustega või ühiskonnale väiksemate kuludega (nt lähiala kaitse alla võtmisel). Seega oleks teoreetiliselt võimalik muuta kaitsealade välispiire või piiranguid Rail Balticu rajamiseks ka juhul, kui muude meetmetega (nt uute alade kaitse alla võtmisega) oleks võimalik saavutada looduskaitse seisukohalt sama tulemus. Juhul, kui kaitseala puhul on tegemist Natura 2000 alaga, tuleb siiski arvestada käesoleva hinnangu punktis 2 toodud nõudeid.

Järeldused:

- 1. Juhul, kui pakutud trassivariandid jääksid kaitseala sihtkaitse- või piiranguvööndisse, kus ehitamine ei ole lubatud, ei ole kehtivate siseriiklike õigusnormide kohaselt võimalik sinna raudtee rajamist lubada.**
- 2. Kaitsealade piire ning aladel kehtivaid piiranguid on küll põhimõtteliselt võimalik muuta, ent seda eelkõige lähtuvalt looduskaitse argumentidest. Põhimõtteliselt oleks võimalik kaitsealade piiride või piirangute muutmine Rail Balticu rajamiseks ka siis, kui täiendavate meetmetega oleks võimalik saavutada looduskaitse seisukohast sama tulemus.**

Lugupidamisega,

Siim Vahtrus

¹² http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=3463d70f-fd67-46ff-af0e-b6ba6236fbe2&