



Juhtumikäsitus: Riigikohtu lahend Hiiu Tuule asjas (RKHKo 8.08.2018 nr 3-16-1472)

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.



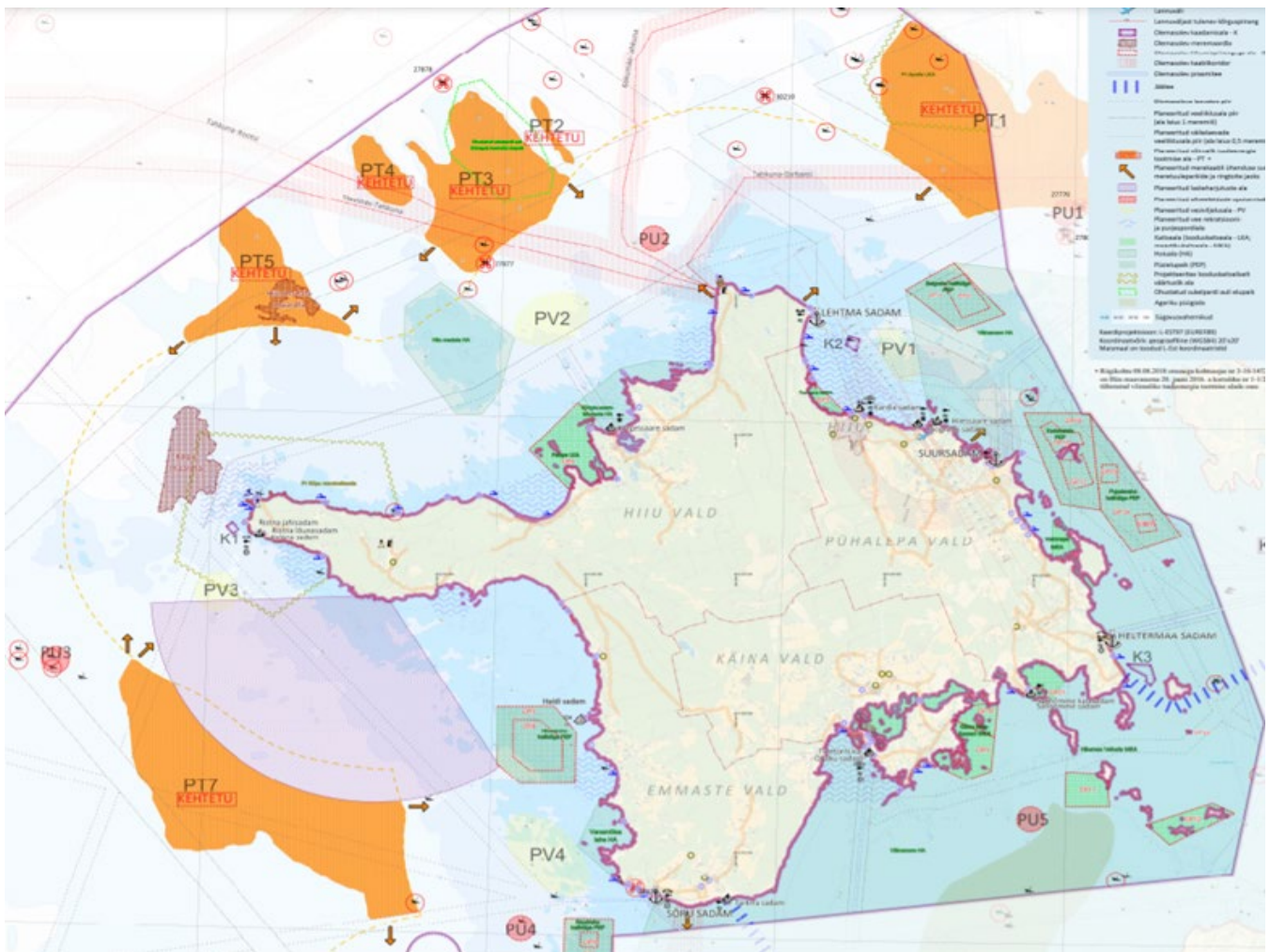
Fotod: Katre Liiv
Keeletoimetaja: Gunnel Koba
Küljendaja: Meeli Mets

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

Tallinn, 2022

Juhtumi seos Natura 2000 võrgustikuga

Hiiu maavanem kehtestas Hiiu maakonnaga piirneva mereala maakonnaplaneeringu (edaspidi ka mereplaneering), mis hõlmas mereala, kus asub 11 Natura 2000 ala. **Mereplaneeringuga** määrati eelkõige tuuleenergia tootmise alad, s.o alad, mille sees võib kaaluda tuuleenergia tootmiseks vajalike tuulikute ehitamist, kuid millest väljaspool on tuulikute rajamise võimalus välistatud. Samuti määrati esialgsed merealuse kaabli ühendussuunad tuuleenergia tootmise alade ühendamiseks omavahel ja Hiiumaaga. Võrreldes maismaa maakonnaplaneeringutega on mereplaneering eriline selle poolest, et sellele ei järgne rohkem planeerimismenetlusi, st mereplaneering on hoonestuslubade, vee erikasutuslubade ja ehituslubade taotlemise aluseks.



Mereplaneeringu põhijoonis (muudetud Riigikohtu otsuse alusel) ja Natura alade asendiskeem

Tuulepargid on üheks parimaks Eestile kättesaadavaks taastuvenergia allikaks, eriti suurt potentsiaali nähakse just avamere tuuleparkides. Samas võivad lähimõtlematult paigutatud meretuulepargid avaldada märkimisväärset mõju merekeskkonnale, sh näiteks veelindude toitumis- ja sigimispikadele, rändlindude rände teekonnale ning võimalusele elusalt ja tervelt sihtkohta jõuda, mereelustikule ja mereimetajatele, merepõhjale ja veekvaliteedile. Seejuures

võivad meretuulepargid mõjutada nii merel kui ka maismaal paiknevate Natura võrgustiku alade kaitse-eesmärke ja ökoloogilist terviklikkust.¹

Kõnealune mereplaneering hõlmas Hiiu mereala, kus asub **11 Natura 2000 ala**, nendest kolm linnuala ja kaheksa loodusala (kõik kolm linnuala kattuvad loodusaladega). Planeeringu alale kavandati kuus tuuleenergia tootmise ala PT1, PT2, PT3, PT4, PT5 ja PT7, mis kõik jäid täielikult või osaliselt suurele Ida-Atlandi lindude rändeteele. Planeeritavatest aladest viiel oli ekspertide hinnangul negatiivne mõju Natura linnualade kaitse-eesmärkide täitmisele. Tuuleenergia tootmise ala PT1 kattus osaliselt Apollo meremadalikuga, mille osas oli algatatud kaitseala moodustamine. PT1 alaga langesid osaliselt kokku nii sügisräime kui ka lesta koelmud. Tuuleenergia tootmise alal PT3 (Vinkovi madalal) oli rahvusvahelisse punasesse nimistusse kantud globaalselt ohustatud sukelpardi auli elupaik ja peatuspaik, mille osas oli samuti esitatud kaitseala moodustamise taotlus. PT2 ja PT7 tuuleenergia tootmise alad kattusid osaliselt räimede rändeteega. PT7 oli ekspertide hinnangul ohuks nahkhiirtele ning PT3 ja PT5 olid ohuks Natura 2000 alade hulka kuuluvale Hiiu madala loodusalale.

Tuuleenergia tootmise ulatusliku mõju tõttu merekeskkonna väärtustele, sh Natura aladele, oli mereplaneeringu kehtestamisel määrav tähtsus keskkonnamõjude väljaselgitamisel. Seaduse kohaselt tuleb mereplaneeringule koostada **keskkonnamõjude strateegiline hindamine** (KSH), mille eesmärk on otsustajale anda teavet õiguspärase planeerimislahenduse leidmiseks. Seaduses on KSH määratletud kui avalikkuse ja asjaomaste asutuste osalusel strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasneva olulise keskkonnamõju tuvastamiseks, alternatiivsete võimaluste väljaselgitamiseks ning ebasoodsat mõju leevendavate meetmete leidmiseks korraldatav hindamine, mille tulemusi võetakse arvesse strateegilise planeerimisdokumendi koostamisel ja mille kohta koostatakse nõuetekohane aruanne.

Kuna planeering hõlmas mitmeid Natura 2000 võrgustiku alasid, tuli KSH raames koostada **Natura eelhindang**, et anda esmane hinnang, kas kavandatava tegevusega võib kaasneva oluline ebasoodne mõju Natura 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 kava kehtestamist 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.

Merealade puhul on iseäralik see, et selle keskkonnaseisundi kohta on võrreldes maismaaga palju vähem andmeid ning uute andmete kogumine on kulukas. Kõnealuse mereplaneeringu KSH raames piirdutigi üldise hindamisega, mis põhines peamiselt varem tehtud uuringutel.

¹ Kuusk, P. Planeerimine ja planeeringute keskkonnamõju hindamine: mida uut tõi Riigikohtu lahend Hiiu mereplaneeringu kohtuasjas? Juridica 5/2019, lk 335

Planeeringu kehtestaja leidis, et täpsem hindamine võib toimuda hiljem keskkonnamõju hindamise (KMH) käigus loamenetlustes (nt hoonestus-, vee erikasutus-, ehitus- ja kasutusloa menetluses), kui on selge tuuleparkide täpsem asukoht, suurus, kasutatav tehnoloogia jne. Lisaks jäeti edaspidiseks rida uuringuid, mille tegemine tulevaste tuuleparkide parameetritest ei sõltunud, sh linnustiku rände uuringud, lindude arvukuse ja leviku, põhjaelustiku, nahkhiirte ja kalade uuringud. Samuti ei hinnatud Natura aladele avalduvat mõju mereplaneeringu menetluses, vaid piirduti eelhindamisega. Kuigi eelhindamise raames selgus, et kavandatav tegevus võib avaldada olulist mõju Natura aladele, leiti, et Natura hindamise võib jätta madalama taseme menetlusse.

Vaidluse põhiküsimusteks kujunes, kas KSH andis otsustajale piisavalt teavet õiguspärase mereplaneeringu kehtestamiseks ning kas Natura hindamine oli antud juhul nõutav või oli õige piirduda üksnes eelhindamisega.



Vaade Kassarist merele

Huvikonfliktid

Kohtuvaidluseni viis huvikonflikt, kus ühel pool oli riigi huvi tuuleparke arendada taastuvenergia eesmärkide täitmiseks ja arendaja Nelja Energia AS-i majandushuvi tuuleenergiat toota; teisel pool MTÜ Hiiu Tuul looduskaitseelised huvid ning Hiiumaa elanike ja Emmaste valla (tänapäev Hiiumaa vald) huvi säilitada võimalikult looduslähedane elukeskkond, sh visuaalsete häiringuteta vaade merele.

Vabariigi Valitsus algatas 2012. a maakonnaplaneeringute koostamise Hiiu ja Pärnu maakonnaga piirnevatel merealadel (territoriaal mere välispiirini). Korralduses tehti Hiiu maavanemale ülesandeks korraldada Hiiu maakonnaga piirneva mereala maakonnaplaneeringu koostamine koos keskkonnamõju strateegilise hindamisega. Mereplaneering kehtestati Hiiu maavanema 2016. a korraldusega. Planeeringu eesmärk oli kavandada ühtses strateegilises dokumendis erinevaid mere kasutamise viise: lisaks avamere tuuleparkidele käsitleti planeeringus ka vesiviljelust jm tootmis otstarbelist tegevust, transporti (sh tuuleenergia tootmise jaoks vajalikke torujuhtmeid ja kaableid), puhke- ja turismi otstarbelist tegevust ning riigi-, muinsus- ja looduskaitse huvisid.

Hiiu maavanema korralduse peale pöördusid MTÜ Hiiu Tuul, Emmaste vald ja mitmed kohalikud elanikud kohtusse eelkõige tuuleenergia tootmise alade määramise vaidlustamiseks. Kaebajad leidsid, et planeeringus määratud tuuleenergia tootmise alade puhul ei ole kaalutud erinevaid võimalikke asukohti; planeeringus merekaablite ühendussuundade ja nende asukohtade määramata jätmine on vastuolus planeerimisseaduses sätestatuga; mereplaneeringu koostamisel ei ole järgitud olulise ruumilise mõjuga objekti ja riiklikult tähtsa ehitise asukohavalikule ettenähtud nõudeid. Samuti leidsid kaebajad, et planeeringut kehtestades ei ole arvestatud nn Espoo konventsioonist tulenevat kohustust viia läbi piiriülest mõjude hindamist ning ei ole arvestatud Hiiu enamuselanike soovi, et Hiiu rannikule tuuleparke ei rajataks. Uuringute tegemisest loobumine mereplaneeringu menetluse käigus on kaebajate sõnul vastuolus KSH ja Natura 2000 hindamise reeglitega, ettevaatuspõhimõttega ning üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ põhimõtetega.

Natura alade kaitsekohustustega seoses leidsid kaebajad, et õigusvastane oli jätta Natura hindamine enne planeeringu kehtestamist tegemata. KSH-st nähtub, et Natura 2000 eelhindamise tulemusel on jõutud järeldusele, et mõningane negatiivne mõju loodusaladele ja nende kaitse-eesmärkidele võib kaasneda mitme planeeritava tegevuse elluviimisega, seda nii ehitus- kui ka eksploateerimisetapis. Seega ei ole võimalik kahtlusteta väita, et negatiivne mõju Natura 2000 võrgustiku alale puudub. Seadus ei kehtesta mereplaneeringule erandeid strateegilise keskkonnamõju hindamise läbiviimiseks, sh õigust kehtestada maakonnaplaneeringut, jõudmata veendumusele, et kavandatav tegevus ei mõjuta ebasoodsalt Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkust ega kaitse-eesmärki. Samuti on ornitoloogilised kriteeriumid Apollo ja Vinkovi madalate osas täidetud, kuna nendel peatuvate rändlindude arv ületab rahvusvahelise tähtsusega ala künnise. Seega ei oleks vastustaja tohtinud tuuleenergia tootmise alad PT1 ja PT3 planeeringus määrata. Planeeringus ei ole välja toodud ühtegi kaalukat sotsiaalset või majanduslikku põhjendust, mis õigustaks looduskeskkonnale kahjuliku mõju tekitamist. Ka ei ole planeeringus kehtestatud kohustust hüvitusmeetmete rakendamiseks.

Kohtus kujunes vaidluse põhiküsimuseks, kas vaidlusalune mereplaneering on sedavõrd abstraktne planeerimisdokument, et ei eelda tuuleparkide rajamisega kaasnevate mõjude põhjalikumat hindamist kui seda antud juhul KSH ja nn Natura eelhindamise raames tehti ja kas põhjalikum hindamine on võimalik lükata hilisematesse tuuleparkide rajamise etappidesse. Teisisõnu oli vaidluse põhiküsimuseks, kas keskkonnamõju strateegiline hindamine andis otsustajale piisavalt teavet õiguspärase planeerimisotsuse tegemiseks. Kaebajad tõid välja, et

küsimus on oluline, kuna mereplaneeringu kehtestamisega tekib õiguslik alus tuuleparkide rajamiseks mereplaneeringus määratud tuuleenergia tootmise aladele. Kui planeering on kehtestatud, ei pea järgmiste menetluste läbiviijad enam kaaluma, kas tuuleenergia tootmise aladele tohib tuuleparke rajada. Seega tuleb nende hinnangul mereplaneeringu kehtestamisel välistada tuuleenergia tootmise alade määramine aladele, kus tuuleenergia tootmine on tulenevalt selle kahjulikust mõjust loodusaladele ja esmatähtsatele elupaikadele välistatud. Samuti kuna mereplaneering on tuuleparkide ehitusprojekti koostamise alus, peab see sisaldama ehitusprojekti koostamiseks vajalikke andmeid.

Riigikohtu seisukohad

Halduskohus ja ringkonnakohus kaebajatega ei nõustunud ning jätsid kaebuse rahuldamata. Riigikohus leidis, et planeeringu mõjude hindamine oli tuuleenergia eelisarendamise alade kindlaksmääramise osas ebapiisav ning tühistas seetõttu planeeringu vastavas osas. Muus osas jäi mereplaneering kehtima. Peamised õiguslikud küsimused, mida Riigikohus otsuses käsitles:

1. Kui põhjalik peab olema KSH, mis on tehtud planeeringule, mis paneb paika üksnes üldised suunised merealal ellu viidavate tegevuste tarbeks, ja otsustaja ei tea, mis osas ja millal planeeringut tegelikult ellu viima hakatakse ning lahtised on ka planeeringut ellu viivate tegevuste detailid? EL õiguse kohaselt tuleb KSH läbi viia, kui loodusdirektiivi järgi on vajalik kava Natura hindamine. Nii ehk teisiti on KSH eesmärgi ja sisunõuete käsitlemine oluline, et mõista, miks ja mis ulatuses tuleks hinnata mõjusid Natura väärtustele.
2. Kas kõrgema taseme planeeringute puhul, mis annavad edasisele tegevusele üksnes üldised raamid, võib piirduda vaid eelhindamisega, jättes põhjalikuma hindamise konkreetsete tegevuste kavandamise etappi?

1. KSH põhjalikkus

Mereplaneeringu KSH raames oli piiratud üldise hindamisega, mis põhines peamiselt varem tehtud uuringutel. Planeeringu kehtestaja leidis, et täpsem hindamine võib toimuda hiljem keskkonnamõju hindamise käigus loamenetlustes, kui on selge tuuleparkide täpsem asukoht, suurus, kasutatav tehnoloogia jne. Ka madalama astme kohtud leidsid, et mereplaneeringus ei ole otsustatud veel tuuleparkide püstitamist, suurus ega paiknemist ning seetõttu ei kaasne mereplaneeringu kehtestamisega keskkonna pöördumatu kahjustamise ohtu. Vajalikud täpsemad uuringud tuleb alles koostada, ning mereplaneering annabki aluse edasiste uuringute tegemiseks, sätestades kohustusliku nõude teha mereplaneeringuga määratud võimalike tuuleenergia tootmise alade projekteerimisel KMH.

Riigikohus eeltooduga ei nõustunud, selgitades esmalt, mis on KSH eesmärgiks ning mis on need mõjud, mille väljaselgitamine on just KSH ülesanne, kuid mis antud juhul hindamata jäeti.

1.2. KSH eesmärgiks on mõjutada alternatiivsete arengusuundade ja arengute valikut võimalikult varajases etapis

Riigikohus märkis, et siseriikliku keskkonnamõju hindamise regulatsiooni (keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus, KeHJS) aluseks on [direktiiv 2001/42/EÜ](#) (nn KSH direktiiv). Seega tuleb regulatsiooni tõlgendada lähtuvalt EL õigusest ja Euroopa Kohtu praktikast.

KSH reeglite eesmärgiks on selgitada ja arvestada keskkonnamõju otsustusprotsessi varajases staadiumis, kui kavandatava tegevusega seotud põhimõttelised alternatiivid on veel otsustamiseks avatud, st juba strateegiliste valikute tegemisel. Planeeringuga paralleelselt väljatöötataval **KSH-l peaks olema aktiivne roll planeeringulahenduse kujunemisel** ning see ei peaks piirduma vaid juba välja töötatud lahenduste tagantjärele korrigeerimise ja mõjude leevendamiseks sobivate meetmete pakkumisega. Aktiivne roll tähendab seda, et **plaanid peavad kujunema käsikäes keskkonnauuringute tegemisega**, et keskkonnakaalutlused saaksid tõhusalt lõimitud otsustusprotsessi selle algusest alates. Ainult nii saab keskkonnamõju strateegiline hindamine otsustusprotsessi sisuliselt mõjutada alates planeeringu algsete eesmärkide määramisest kuni otsuste täideviimise ja tegelike mõjude seiramiseni. Kui esmalt panna paika selgepiiriline plaan ning alles seejärel hinnata selle keskkonnamõjusid, piirdudes üksnes plaani kohendamisega hindamise teel saadud teabe alusel, ei ole võimalik keskkonnakaalutlusi tõhusalt kavasse lõimida.

Riigikohus selgitas, et KSH direktiivist tuleneb nn reastamise põhimõte, mis tähendab, et otsustusprotsessi kõrgemal tasandil tehtav hindamine peab andma raamistiku edasiste hindamiste jaoks. N-ö madalama tasandi otsuse mõjude hindamise, sh konkreetsete projektide keskkonnamõju hindamise (KMH), esemeks tuleb jätta küsimused, mida saab tõhusamalt hinnata hilisemates etappides. See aga ei tähenda, et KMH saaks asendada KSH-d või et KSH raames võiks jätta hindamata need mõjud, mille hindamine on just KSH ülesanne. Riigikohus selgitas, viidates mitmele Euroopa Kohtu lahendile, et KMH ja KSH eesmärgid ja meetodid on erinevad. KMH käsitleb konkreetse arendustegevuse ellu viimise mõjusid, kuid KSH eesmärgiks on mõjutada alternatiivsete arengusuundade ja arengute valikut otsustusprotsessi sedavõrd varajases staadiumis, kus on veel võimalik analüüsida erinevaid alternatiivseid võimalusi ja kohandada strateegilist kurssi vastavalt keskkonnakaalutlustele.

1.3. KSH peab otsustajale andma teavet, kas planeeringulahendus sobib põhimõtteliselt ning kas tegu on parima lahendusega

Riigikohus juhtis tähelepanu, et KSH rolliks on anda planeeringu kehtestajale infot, mille põhjal saaks kujuneda veendumus, et planeeringus tuuleenergia tootmiseks määratud alad sobivad selleks põhimõtteliselt, samuti et paremad alternatiivid selleks puuduvad, arvestades mh keskkonnamõju strateegilise hindamise raames välja toodud keskkonnakaalutlusi. **Eriti oluline on alternatiivide puudumise välja selgitamine, kui selgub vajadus kavandatava tegevuse elluviimiseks hoolimata selle ebasoodsast mõjust Natura 2000 võrgustiku alale.** Põhimõttelise sobivuse väljaselgitamiseks võib Riigikohtu hinnangul kasutada näiteks lähenemist, kus esmalt hinnatakse stsenaariumi, kus kavandatav tegevus viiakse ellu suurimas

lubatud mahus. Kui sellega kaasnevad mõjud osutuvad ülemääraseks, saab hakata lisama tingimusi, mille järgimisel oleks tegevus võimalik ülemääraste mõjudeta ellu viia.

Kolleegium toonitas, et KSH raames ei või jätta mõju vajaliku täpsusega hindamata ja sellega ka KSH ülesanded täitmata põhjendusel, et arendustegevuse parameetrid ei ole veel kindlalt teada. Riikliku tasandi planeeringu **mõju hindamisel tuleb lähtealuseks võtta see, millist tegevust, millises asukohas ja millises ulatuses riik planeeringus kavandab ja põhimõtteliselt võimalikuks peab**, mitte seda, kuidas arendajad kavandatu tulevikus tegelikult ellu viivad.

Riigikohus leidis, et KSH ei pea küll detailideni välja selgitama kõiki tingimusi, mida planeeringu elluviimisel tuleb arvestada, ent kava **abstraktne iseloom ei saa vabandada keskkonnaseisundi uurimata jätmist**. Täpsemalt leidis Riigikohus, et KSH käigus oleks pidanud läbi viima uuringud linnustiku, kalade ja nahkhiirte suhtes, mille osas KSH küll tunnistas andmete puudulikkust, ent nägi ette vaid nende andmete väljaselgitamise edasiste mõju hindamiste raames. Riigikohus selgitas: „Kirjeldatud linnustiku, kalade ja nahkhiirte uuringute puhul on tegu geograafiliselt ja mõjult laiaulatuslike kumulatiivsete mõjude hindamist eeldavate uuringutega. Suures osas on nende esemeks olemasolev keskkond, mille uurimist ei saa takistada planeeringulahenduse abstraktsus. Selliste uuringute tegemine on KSH, mitte üksikute üksnes piiratud alal asuvate tuuleparkide KMH ülesanne.” Kolleegium rõhutas, et **mõjude hilisem üksikute tuuleparkide kaupa hindamine ei võimalda arvestada keskkonnakaalutlustega piisavalt strateegiliste valikute langetamisel ning ei võimaldaks arvestada kumulatiivseid ega laiaulatuslikke mõjusid**.

Riigikohus ei pidanud päris õigeks kaebajate seisukohta, et kui planeering on kehtestatud, ei pea järgmiste menetluste läbiviijad enam kaaluma, kas tuuleenergia tootmise aladele tohib tuuleparke rajada. Kolleegium märkis, et **ka hilisemates loamenetlustes on võimalik keskkonnakaalutlustele tuginedes keelduda loa andmisest. Siiski ei õigusta see mereplaneeringu kehtestamist tegevuse eelisarendamiseks**, mille puhul pole teada, kas seda põhimõtteliselt üldse teha tohib. Seega tulnuks kirjeldatud teave välja selgitada mereplaneeringu KSH raames ning uuringute tulemusena väljaselgitatav keskkonnateave integreerida mereplaneeringu lahendusse.

Samuti leidis kolleegium, et **ehkki mereplaneering ei hõlma maismaal paiknevat, ei tähenda see, et seosed maismaaga tuleks jätta tähelepanuta**, kui on selge, et mereplaneeringuga kavandatav mõjutab merekaablite kaldaga ühendamise tõttu ka maismaad. Mereplaneeringu kehtestajal peab kujunema veendumus, et tuuleparkidest lähtuvate merekaablite ühendamine maismaaga on põhimõtteliselt võimalik.

Kokkuvõtlikult leidis Riigikohus, et KSH ei vastanud kehtivast õigusest tulenevatele nõuetele, kuivõrd mitmed tuuleparkide ja neid ühendavate elektrikaablite mõjud ja seosed on välja selgitamata ning asjakohased uuringud tegemata.

1.4. KSH peab tuginema hindamise ajal mõistlikult kättesaadavatele, sh ka uute uuringutega kogutavatele teaduslikele andmetele

Oluliseks vaidluskohaks oli kohtuasjas, kas KSH raames võis tugineda vaid varem kogutud andmetele või oleks pidanud läbi viima täiendavaid uuringuid. Riigikohus rõhutas, et KSH reeglid ei anna alust lähtuda pelgalt varem tehtud uuringutest, vaid nõuavad tuginemist hindamise ajal mõistlikult kättesaadavatele, sh ka uute uuringutega kogutavatele teaduslikele andmetele. Üksnes olemasolevale teabele tuginemise korral, eriti senini võrdlemisi väheste uuringutega kaetud merekeskkonna planeerimisel, ei oleks võimalik saavutada keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi eesmärki tagada keskkonnakaitse kõrge tase.

Teave, millele tuleb KSH raames tugineda, hõlmab nt teavet kavandatava tegevuse ja mõjutatava keskkonna kohta, samas piirkonnas paralleelselt toimuvate ja kavandatavate tegevuste kohta jne. Euroopa Kohus on KMH-d puudutavas kohtupraktikas rõhutanud, et **oluline on selgitada välja erinevate projektide kuhjuv ehk kumuleeruv keskkonnamõju, kusjuures see kohustus ei piirdu ainult samalaadiliste projektidega.**² Samuti on oluline välja selgitada mõistlikud alternatiivid, mille puhul võetakse arvesse kava või programmi eesmärke ja geograafilist rakendusala.



Vaade mandrilt Kesselaiule

² nt C-404/09, komisjon vs. Hispaania, p 80; C-531/13, Marktgemeinde Straßwalchen jt, p-d 43-47; C-141/14, komisjon vs. Bulgaaria, p-d 95-96

2. Kõrgema taseme planeeringute Natura mõjude hindamine

Planeeringu koostamise raames anti eelhinnang, mille kohaselt ei saa välistada planeeringu elluviimisel ebasoodsat mõju Natura 2000 võrgustiku aladele, ning seda nii meres kui ka maismaal. Näiteks leiti, et tuuleenergia tootmise alade jaoks vajalike kaablite paigaldamine võib mõjutada maismaal olevaid elupaiku, kuid neid mõjusid ei ole KSH raames käsitletud. Samuti oli KSH aruandes märgitud, et planeeritud tuuleenergia tootmise alade rajamisel võib Natura linnualade kaitse-eesmärkide täitmisele kaasneda negatiivne mõju, mille hulka kuulub lindude häirimine, kokkupõrkeoht, peletamine ja väljatõrjumine, lendamisbarjäär ja elu- ning toitumisalade hävimine. Mõju suurendab planeeritavate avamere tuuleparkide asukoht, mis ühtlasi jääb suurele Ida-Atlandi lindude rändeteele, mida iga-aastaselt läbib ligi miljon veelindu. Natura hindamist siiski läbi ei viidud, sest leiti, et see pole üldise kava koostamisel kohane: kavandatavate tegevuste kohta andmete puudumise tõttu (pindala, mõjuala, tööde maht, kasutatav tehnika jne) ei ole KSH raames võimalik teha Natura hindamist ega anda lõpphinnangut selle kohta, milline mõju täpselt Natura võrgustiku aladele ja kaitstavatele elupaigatüüpidele ning kaitstavate liikide elupaikadele avaldub. KSH kohaselt tuleb edaspidistes etappides teha Natura hindamine mh ka tuuleenergia tootmise alade PT1-PT5 ja PT7 arendamisel ning tuulepargi ja mandri vaheliste kaabelühenduste loomisel.

Haldus- ja ringkonnakohus nõustusid, et mereplaneering tuleks tühistada, kui olemasoleva info põhjal oleks üheselt selge, et kavandatav tegevus ei taga Natura alade terviklikkust ega nende kaitse-eesmärki, kuid praegusel juhul ei anna KSH aruanne selliseks järelduseks alust; ka pole praegu vastuolu erinevate Natura hindamise juhistega. Madalama astme kohtud leidsid, et looduskeskkonna ja Natura 2000 alade kaitse eesmärgiga on kooskõlas just see, et mõju Natura 2000 aladele hinnatakse järgmistes etappides tervikliku informatsiooni olemasolul; pealegi on praegu fikseeritud edasise hindamise lähtealused ja nõuded lisauuringuteks tuuleenergia tootmise alade lõikes; ka on ette nähtud leevendavad meetmed.

Riigikohus eeltooduga ei nõustunud ning selgitas, et EL loodusdirektiivi ([92/43/EMÜ](#)) kohaselt **tuleb läbi viia nn Natura hindamine selliste kavade või projektide suhtes, mis tõenäoliselt avaldavad Natura aladele olulist mõju**. Kavadele või projektidele võib anda nõusoleku vaid siis, kui ollakse kindlaks tehtud, et need ei avalda Natura 2000 alade terviklikkusele negatiivset mõju. **Vastav hindamise kohustus kehtib ka strateegiliste dokumentide, sh planeeringute suhtes**, mida kinnitavad ka Euroopa Komisjoni juhised (sh juhised tuuleenergia ja Natura 2000 alade kaitse kohta). Juhised kohaselt on üldjuhul välistatud vaid poliitilist tahet väljendavad dokumendid. Selles selgitatakse, et **tuuleparkide strateegiline planeerimine suurele alale korruga aitab kõige tõhusamalt vähendada nende mõju elusloodusele juba varajases planeerimisstaadiumis ning planeerimismenetluse esmane eesmärk peab olema sobivate asukohtade valik, et vähendada mõju Natura aladele ja liikidele**.

Riigikohus märkis, et Eesti „Juhised Natura hindamise läbiviimiseks loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 rakendamisel Eestis” lubavad vastuolus KeHJS-s sätestatuga kõrgema taseme planeeringute puhul piirduda ainult eelhinnanguga (Natura hindamise esimene etapp, mille käigus otsustatakse, kas on vaja lähemat mõjude hindamist või on mõjud välistatud). Sellist lähenemist ei toeta ükski õigusnorm. Vaidlusaluse KSH käigus järgiti aga just seda siseriikliku juhise ning viidi läbi vaid Natura eelhindamine.

Riigikohus leidis, et selline lähenemine oli lubamatu. Natura hindamine tuleb läbi viia ka strateegiliste dokumentide, sh planeeringute suhtes, kui need võivad Natura 2000 alade kaitse-eesmärke kahjustada. Sellise **hindamise käigus tuleks Euroopa Kohtu praktika kohaselt teha kindlaks kõik kava aspektid, mis võivad avaldada mõju kaitse-eesmärkidele, hinnangus ei tohi olla lünki ja selles peavad olema täielikud, täpsed ja lõplikud seisukohad ning järeldused, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused** asjaomasel kaitsealal kavandatud tööde mõju kohta. Riigikohus rõhutas tuginedes Euroopa Kohtu praktikale, et kavale või projektile võib loa anda üksnes juhul, kui otsustajale ei jää mingit teaduslikult põhjendatud kahtlust kahjuliku mõju esinemise suhtes.³ Seejuures on vajadusel nõutav kava või projekti alast väljapoole ulatuva mõju (st antud juhul merekaablite paigaldamise ja käitamise mõju maismaa elupaikadele) hindamine.⁴

Kuna antud juhul Euroopa Kohtu nõudmistele vastavat Natura hindamist läbi ei viidud, puudus planeeringu kehtestajal teave Natura aladele kahjulike mõjude osas (st need ei olnud välistatud) ning seega ei saanud planeeringu kehtestamine olla õiguspärase.

Järeldused

Riigikohtu Hiiu mereplaneeringu lahend on esimene lahend Eesti kohtupraktikas merealade, täpsemalt avamere tuuleparkide planeerimise kohta. KÕKi hinnangul on otsusel suur mõju KSH praktikale Eestis, eriti kõrgema tasandi planeeringutele, ning mitte üksnes merealade, vaid ka maismaa omadele. Riigikohtu otsusest järeldub kolm olulist aspekti:

1. KSH-l peab olema oluline suunav roll planeeringumenetluses, st plaanid peavad kujunema käsikäes keskkonnauuringute tegemisega ning selle tulemuste põhjal tuleb planeeringulahendusi vajadusel ümber kujundada. Keskkonnakaalutluste lõimimine on võimalik ka ilma tulevast arendustegevust üksikasjadeni reguleerimata ja selle täpsemaid detaile teadmata.
2. Planeeringute mõjude hindamine peab olema senisest täpsem. Ka kõrgema tasandi planeeringute puhul tuleb välja selgitada lahenduste põhimõtteline sobivus ning see, et tegemist on parima alternatiiviga. Lubamatu on piirduda üldsõnaliste hinnangutega ning jätta sisulisem mõju hindamine (koos uute andmete kogumisega) järgmistesse etappidesse, eriti kui see puudutab kuhjuvaid mõjusid. Ökosüsteemi efektiivseks kaitseks ei saa panna ülemääraseid lootusi otsustusprotsessi viimasele tasandile.
3. Natura hindamine tuleb võimalikult sisukalt läbi viia ka kõrgema tasandi planeeringute puhul. Ka abstraktsete kavade puhul tuleb juhendada Euroopa Kohtu praktikast, mille kohaselt võib kavale või projektile loa anda üksnes siis, kui otsustajale ei jää mingit teaduslikult põhjendatud kahtlust kahjuliku mõju esinemise suhtes. Natura hindamine tuleb alati algatada ja läbi viia, kui on olemas ala olulise mõjutamise võimalus või oht. Seejuures on vajadusel nõutav kava või projekti alast väljapoole ulatuva mõju hindamine.

³ vt nt C-323/17, People Over Wind ja Sweetman, p 34

⁴ C-142/16, komisjon vs. Saksamaa, p 29

Riigikohtu otsus tekitab õigustatult küsimuse, kuidas saavutada laiahaardeliste strateegiliste otsuste langetamisel veendumus, et kavandatav tegevus Natura väärtusi ei kahjusta. Küsimust on põhjalikult käsitlenud Riigikohtu nõunik Pihel Kuusk 2019. a *Juridica* artiklis, kus ta selgitab, et „kõrgema tasandi otsuste tegemisel, mis moodustavad üksnes raamistiku tulevaste otsuste tarbeks, ei saa nõuda otsustajalt täpsete kriteeriumite paikapanemist, mis võimaldaks ette välistada kõigi selle alusel tulevikus potentsiaalselt tehtavate otsuste kahjuliku mõju Natura võrgustiku alade terviklikkusele. Samas ei saa loodusdirektiivi nõuet ka päris ümber pöörata, piirdudes strateegilisel tasandil üksnes selle sedastamisega, et dokumendi alusel kavandatava tegevuse elluviimine Natura võrgustiku ala kaitse-eesmärke kahjustamata ei ole välistatud“. Riigikohtu nõuniku hinnangul saab kohtuotsusest järeldada, et strateegilise tasandi Natura hindamise puhul tuleks eeskätt **välja tuua mõjutataval alal asuvate Natura võrgustiku alade kaitse-eesmärgid ja selgitada välja, millised muud juba käimasolevad või kavandatud tegevused nende eesmärkide saavutamisele negatiivset survet võivad avaldada, st pöörata tähelepanu eelkõige kuhjuvale mõjule**. Saadud teavet tuleb alustuseks arvestada eri arengustsenaariumite vahel valiku tegemisel.⁵

Selgust aitab luua ka Euroopa Komisjoni metoodiline juhise⁶, milles on antud kavaspetsiifilisi suuniseid ja asutud järgmisele seisukohale: „Mõne kava elemendi või komponendi puhul võib ebasoodne mõju ala terviklikkusele olla ebakindel või ei ole seda võimalik piisava usaldusväarsusega kindlaks teha. Sellised aspektid vajavad siiski täiendavat kaalumist. Paljud riiklikud strateegiad hõlmavad kavandatud suurinvesteeringuid näiteks uutesse veehoidlatesse või transpordikoridoridesse, mis võivad mõjutada Natura 2000 alasid, kuid mille täpne asukoht, ehitusprojekt või käitamise üksikasjad ei ole veel kindlaks määratud; selliseid elemente tuleb nõuetekohaselt hinnata projekti tasandil. Sellisel juhul tuleks asjaolu, et mõju puudumine on veel ebakindel, märkida hindamistulemusesse ning sellised kavade komponendid/elementid peavad läbima asjakohase [st Natura] hindamise projekti tasandil.“ (lk 42)

Hea praktilise näite KMH ja KSH eri rollidest annab õigusartikkel, mis käsitleb meretuuleparkide kavandamise mõju lindudele.⁷ Artikli kohaselt tuleks KSH raames esmalt kaardistada lindude rändeteed ning olulised toitumis- ja sigimisalad, samuti üleeuroopalised eesmärgid ja nõuded lindude kaitsmisel. Pärast seda saab koostada ka majanduslikke piiranguid arvestava soovinimekirja võimalikest tuuleenergia arendamise aladest ja kõrvutada seda teabega lindude jaoks oluliste alade kohta. Üksikute tuuleparkide KMH ülesandeks jääb määrata kindlaks konkreetse piirkonna võtmeliigid ja nende arvukus ning hinnata ohte neile, mh vältimiskäitumist, elupaiga muutmise ja kokkupõrke riske. Üksikute tuuleparkide KMH ei võimalda aga tõhusalt hinnata paljude tuuleparkide ühismõju, näiteks seda, mida tähendab rändlindude jaoks see, kui nende rändeteede ja teepealsetele toitumis aladele jääb mitu tuuleparki.

⁵ Kuusk, P. Planeerimine ja planeeringute keskkonnamõju hindamine: mida uut tõi Riigikohtu lahend Hiiu mereplaneeringu kohtuasjas? *Juridica* 5/2019

⁶ Euroopa Komisjoni teatis (2021/C 437/01) Natura 2000 aladega seotud kavade ja projektide hindamine. Metoodilised suunised elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 sätete kohta (edaspidi Metoodiline juhend)

⁷ A. D. Fox et al. Information needs to support environmental impact assessment of the effects of European marine Offshore wind farms on birds. – *International Journal of Avian Science. Special Issue: Wind, Fire and Water: Renewable Energy and Birds* 2006/1, lk 129. Viidatud: Kuusk, P. *Juridica* 5/2019

Hiiu mereplaneeringu kohtulahendist ei ole põhjust teha järeldust, et Natura aladel ja nende läheduses ei tasu midagi planeerida. Küll aga tuleb arvestada Euroopa Kohtu poolt rõhutatuga, et **Natura alasid mõjutava tegevuse lubamisel ei saa leppida teadusliku ebakindlusega**. Riigikohtu nõuniku hinnangul oleks kohtuotsusega kooskõlas lähenemine, et kui uuringud on kättesaamatult kulukad või ajamahukad, mis merekeskkonna planeerimisel on täiesti reaalne, tuleb otsustajal puudujääke teadmistes selgelt möönda ning kaaluda, kas plaani saab siiski kehtestada ja milliseid ettevaatusmeetmeid teadmatusest tulenevate keskkonnariskide maandamiseks rakendada. Piisavate ressursside suunamine laiahaardeliste plaanide korralikku väljatöötamisse võimaldab pikemas perspektiivis kulude kokkuhoidu ning hilisemaid loamenetlusi efektiivsemalt läbi viia.⁸

Arengud

Riigikohus tühistas 2018. a Hiiu mereplaneeringu tuuleenergia tootmise alade osas. Seni ei ole Rahandusministeerium Hiiu mereplaneeringuga seoses uusi samme ette võtnud, kuid plaanib seda lähiaastatel teha. Peatselt, s.o 2021. a detsembris, on kavas kehtestada [Eesti üldine mereplaneering](#), millega mh samuti määratakse võimalikud tuuleenergia tootmise alad. Üldise mereplaneeringu kehtestamisel jääb kehtima ka Hiiu mereplaneering osas, mida Riigikohus ei tühistanud.

⁸ J. Liljenfeldt. Legitimacy and Efficiency in Planning Processes – (How) Does Wind Power Change the Situation? – European Planning Studies 2015 (23) 4, lk 825. Viidatud: *Kuusk, P. Juridica* 5/2019