



KOHTUMÄÄRUS

Kohus	Tallinna Ringkonnakohtus
Kohtukoosseis	Eesistuja Maret Altnurme, liikmed Kristjan Siigur ja Veiko Vaske
Määruse tegemise aeg ja koht	01.10.2024, Tallinn
Haldusasja number	3-24-2130
Haldusasi	MTÜ Koovi Külaselts, MTÜ Elurikkuse Kaitse, MTÜ Saare Rannarahva Selts, OÜ Jänese Aiad, Monika Laessoni ja Tuulikki Laessoni kaebus Kliimaministeeriumi 10.06.2024 otsuse nr 7-12/24/781-11 tühistamiseks või alternatiivselt selle õigusvastasuse tuvastamiseks, ning hoonestusloa andmise keelamiseks
Menetlusosalised	Kaebajad – MTÜ Koovi Külaselts, MTÜ Elurikkuse Kaitse, Saare Rannarahva Selts, OÜ Jänese Aiad, Monika Laesson ja Tuulikki Laesson; esindaja Tuulikki Laesson
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Halduskohtu 23.07.2024 määrus
Menetluse alus ringkonnakohtus	MTÜ Koovi Külaselts, MTÜ Elurikkuse Kaitse, Saare Rannarahva Seltsi, OÜ Jänese Aiad, Monika Laessoni ja Tuulikki Laessoni määruskaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalikus menetluses

RESOLUTSIOON

- Võtta menetluse MTÜ Koovi Külaselts, MTÜ Elurikkuse Kaitse, Saare Rannarahva Seltsi, OÜ Jänese Aiad, Monika Laessoni ja Tuulikki Laessoni määruskaebus Tallinna Halduskohtu 23.07.2024 määruse peale haldusasjas nr 3-24-2130.**
- Jätta MTÜ Koovi Külaselts, MTÜ Elurikkuse Kaitse, Saare Rannarahva Seltsi, OÜ Jänese Aiad, Monika Laessoni ja Tuulikki Laessoni määruskaebus rahuldamata ja Tallinna Halduskohtu 23.07.2024 määrus haldusasjas nr 3-24-2130 muutmata.**

EDASIKAEBAMISE KORD

Määruse peale võib esitada määruskaebuse Riigikohtule 15 päeva jooksul määruse kättetoimetamisest arvates (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 121 lg 4, § 235 lg-d 1 ja 3).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Saare Wind Energy OÜ esitas 07.04.2015 Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumile hoonestusloa taotluse koos ekspertarvamusega avaliku veekogu koormamiseks meretuulepargiga Saaremaa läänerannikul.
2. Vabariigi Valitsus algatas 28.05.2020 korraldusega nr 183 „Hoonestusloa menetluse ja keskkonnamõju hindamise algatamine“ Saare Wind Energy OÜ taotluse alusel hoonestusloa menetluse. Sama korraldusega algatati avalikku veekogusse meretuulepargi rajamiseks keskkonnamõju hindamine (KMH).
3. Vabariigi Valitsus otsustas 22.02.2024 korraldusega nr 50 „Vabariigi Valitsuse 28. mai 2020. a korralduse nr 183 „Hoonestusloa menetluse ja keskkonnamõju hindamise algatamine“ muutmine“ Saare Wind Energy OÜ taotluse alusel laiendada ja korrigeerida taotletava hoonestusloa ala.
4. **Kliimaministrium** kiitis **10.06.2024 kirjaga nr 7-12/24/781-11** KMH aruande heaks.
5. **MTÜ Koovi Külaselts, MTÜ Elurikkuse Kaitse, Saare Rannarahva Selts, OÜ Jänese Aiad, Monika Laesson ja Tuulikki Laesson** esitasid 19.07.2024 Tallinna Halduskohtule **kaebuse** Kliimaministriumile 10.06.2024 otsuse tühistamiseks või alternatiivselt selle õigusvastasuse tuvastamiseks ning hoonestusloa andmise keelamiseks.

Heakskiidetud aruanne ei sisalda kõiki vajalikke uuringuid. Välja on jäetud selgitamata madalsagedusliku müra ja infraheli mõju inimestele ja elusloodusele. Hinnatud pole kõiki mõistlikke alternatiive. Avalikkusele tutvustatud aruanne ei sisalda kaadamise teemat. Heakskiidetud aruandes on kaadamine ehk kaevetöödel eraldatava pinnase merepõhja kuhjamine hõlmatud. Aruanne on seetõttu oluliste puudustega ja selle heakskiitmine ei saanud olla õiguspärane.

Pärast hoonestusala laiendamist ei algatatud uut hindamismenetlust ega tehtud lisauuringuid. Sellega on eiratud põhimõtet, et hindamine tuleb teha võimalikult varajases etapis enne loa andmist. Kaebajate eesmärgiks on, et Vabariigi Valitsus uuendaks hindamismenetluse ja naaseks etappi, kus toimub uus KMH programmi arutelu ja heakskiitmine, sest hoonestusloa ala on oluliselt muutunud. Ka ei olnud toona teada tuulikute võimsus ja kõrgus, mis erineb oluliselt algselt kavandatust. Kaebajad soovivad kaasa rääkida hindamismenetluses.

Praeguse hoonestusloa menetluses koostatud dokumente kasutatakse ka teistes kaebajate jaoks olulistes menetlustes. Tuvastamiskaebusel on preventiivne eesmärk. Meretuuleparkide hoonestuslubade menetlusi on praegu käimas juba enam kui kaheksa. Kaebajatel on väga keeruline kõigis menetlustes osaleda. Dokumentatsioon on mahukas ja osaliselt inglise keeles. Kui kaebajate kaebeõigust praegu mitte tunnustada, tuleb neil igal juhul enda õiguste kaitseks korduvalt kohtusse pöörduda.

Kui kaebeõigust praegu eitada ja hiljem selgub, et hoonestusluba ei ole võimalik väljastada, kuna riik on kiitnud heaks ebapiisava hindamisprogrammi ja puuduliku aruande, tekib küsimus, kes kannab arendaja kulud seoses hoonestusloa menetlusega. Oluliste puudustega aruande heakskiitmine mõjutab ka teisi meretuuleparkide arendajaid ja toob neile kaasa olulisi kulusid. Nad võivad esitada kahjunõudeid riigi vastu.

Kaebajad paluvad keelata hoonestusloa andmise, kuna KMH aruanne sisaldab oluliselt ekslikku infot ja hindamise käigus pole nõuetekohaselt hinnatud keskkonnamõju lisatud alal. Keelamiskaebus on lubatav, kuna tulevikus antav haldusakt oleks õigusvastane.

Kliimaministerium on KMH aruande heaks kiitnud, seega võib eeldada, et hoonestusloaga minnakse edasi.

6. Tallinna Halduskohus tagastas **23.07.2024 määrusega** kaebuse HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel kaebeõiguse ilmselge puudumise tõttu.

Kliimaministeriumi 10.06.2024 otsus kiita KMH aruanne heaks on menetlustoiming hoonestusloa menetluses, mitte haldusakt. Menetlustoimingut ei saa vaidlustada tühistamisnõudega (vt HKMS § 37 lg 2 p 1). Seega tuleks alternatiivsetena esitatud nõuetest kõne alla üksnes toimingu õigusvastasuse tuvastamise nõue. Seejuures pole tegu mitte haldusmenetlust lõpetava toiminguga, vaid nagu märgitud, ühe menetlustoiminguga jätkuvas haldusmenetluses.

HKMS § 45 lg 3 järgi võib menetlustoimingu peale ilma haldusakti või lõpliku toimingu vaidlustamiseta esitada kaebuse, kui see rikub kaebaja mittemenetluslikke õigusi sõltumata haldusaktist või lõplikust toimingust või kui menetlustoimingu õigusvastasus tingiks vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise või lõpliku toimingu tegemise. Kaebusest ei nähtu, et KMH aruande heakskiitmine riivaks kaebajate mittemenetluslikke õigusi. Ka ei too Kliimaministeriumi otsuse väidetav õigusvastasus tingimata kaasa kaebajate õigusi rikkuva haldusakti andmist, sest sellega pole ette ära otsustatud lõpliku haldusakti (hoonestusloa taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise) sisu. KMH aruande ebapiisavust puudutavaid väited on kaebajatel võimalik esitada nii hoonestusloa edasises menetluses kui ka hoonestusluba vaidlustades juhul, kui luba antakse. Jätkuvas hoonestusloa menetluses on võimalik ka KMH-d vajaduse korral veel täiendada. Seega, ka juhul, kui kaebajate väited on õiged ja heaks on kiidetud olulisel määral ebapiisav KMH aruanne, ei too see vältimatult kaasa õigusvastase ja kaebajate õigusi rikkuva hoonestusloa andmist. Kohtu sekkumine ajal, mil haldusmenetlus alles käib ning huvitatud isikutel on võimalik esitada oma seisukohad vastutavatele haldusorganitele, pole põhjendatud. Just sellise kaebuse võimaldamine võib kaasa tuua korduvad kohtusse pöördumised ning muuta menetluse kõigi asjaosaliste jaoks põhjendamatult koormavaks ja kulukaks.

Kaebajad saavad kaebusega kaitsta enda õigusi (HKMS § 44 lg 1). Keskkonnatühendustel on õigus pöörduda kohtusse ka keskkonna kaitseks (vt keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 30 lg 2). Ühelgi kaebajal pole õigust kaitsta riigi huve vältimaks võimalikke kahjunõudeid või kaitsta erinevate tuuleparkide arendajate õigusi.

Kaebajate väide, et KMH aruande õigusvastasus võib edasi kanduda tulevastesse ümbritsevatele aladele esitatud hoonestuslubade taotluste menetlustesse, puudutab jätkuvalt ainult kaebajate menetluslikke õigusi. Lisaks pole põhjust eeldada, et kui vaidlusaluses hoonestusloa menetluses peaks luba väljastatama, kaebajad selle vaidlustavad ja luba tühistatakse KMH raames tehtud vigade tõttu, siis võetakse KMH aruannet sellegipoolest kriitikavabalt arvesse tulevaste hoonestuslubade menetlustes kumulatiivseid mõjusid hinnates. Ka teistes menetlustes saavad kaebajad samad puudujäägid esile tuua (vt ka Tallinna Halduskohtu 19.06.2024 määrus nr 3-24-944).

Ka kaebajate nõue keelata hoonestusloa andmine ei ole lubatav. HKMS § 45 lg 1 kohaselt võib keelamiskaebuse esitada üksnes juhul, kui on põhjust arvata, et vastustaja annab haldusakti või teeb toimingu, mis rikub kaebaja õigusi, ning õigusi ei saa tõhusalt kaitsta haldusakti või toimingu hilisemal vaidlustamisel. Juhul kui hoonestusluba väljastatakse, on kaebajatel võimalik oma õigusi tõhusalt kaitsta seda vaidlustades.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD RINGKONNAKOHTUS

7. MTÜ Koovi Külaselts, MTÜ Elurikkuse Kaitse, Saare Rannarahva Selts, OÜ Jänese Aiad, Monika Laesson ja Tuulikki Laesson paluvad 08.08.2024 määruskaebuses tühistada Tallinna Halduskohtu 23.07.2024 määrus ja saata asi menetlusse võtmise otsustamiseks halduskohtule.

KMH aruannet heaks kiites on tehtud oluline ja ilmne viga, millest tulenevalt ei saa menetluse lõpptulemus – hoonestusluba – olla õiguspärane. KMH aruanne ei ole piisav ja asjakohane laiendatud ala suhtes, sest KMH aruande aluseks olnud KMH programm ei võtnud arvesse täiendavat ala, mida laiendati alles pärast seda, kui KMH aruande aluseks olevad uuringud olid teostatud ja aruanne sisuliselt valminud. Kaebajad ja avalikkus on jäetud ilma laiendatud hoonestusala taotluse ala suhtes läbiviidava KMH menetluses ärakuulamisõigusest. Vabariigi Valitsusel oli kohustus korralduse nr 50 andmise järel uuendada KMH menetlus selle täiendava ala osas. KMH programmi koostamise ajal ei olnud teada kavatsus rajada kuni 310 m kõrgused tuulikud ega täiendava ala vajadus. Seega ei saanud KMH koostamise ja uuringute raames nende asjaoludega arvestada. Vaidlusalune KMH võetakse aluseks ka hilisemate tuuleparkide osas koostatavate KMH menetlustes kui täiendatud ala suhtes juba heakskiidetud KMH. Protsesside ajalist kestvust arvestades on tõenäoline, et hoonestusloa väljastamise ajaks ja juhul, kui kaebajad saavutavadki halduskohtus olukorra, kus KMH aruande vigade tõttu hoonestusluba tervikuna või osaliselt tühistatakse, on teiste hoonestuslubade menetlused juba jõudnud staadiumisse, kus õigusvastast KMH aruannet on arvestatud teiste KMH aruannete koostamisel. Seega tekiks kaebajatel alusetult vajadus ka nende hoonestuslubade menetluste tulemit vaidlustada. Kuigi üldreeglina ei ole isikutel võimalik menetluse kestel menetlustoiminguid vaidlustada, on praegusel juhul tegemist erandiga. Lisaks on KMH aruande roll ja olulisus meretuuleparkide hoonestuslubade menetluses erinev nn tavapärase planeeringu raames koostatavast KMH aruandest. Seda kinnitab Riigikogu poolt 28.05.2024 vastu võetud seaduseelnõu 308 „Ehitusseadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus (taastuenergia kasutuselevõtu kiirendamine)“. Muutunud seadusandluse tulemusena on KMH aruanne ainus keskkonnamõjusid põhjalikult analüüsiv dokumentide ja lõppjäreluste kogum, mille alusel tuleb pädeval asutusel otsustada, kas hoonestusloa väljastamine on võimalik.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

8. Ringkonnakohus võtab HKMS § 207 lg-le 1 tuginedes määruskaebuse menetlusse. Määruskaebuse esitamine on seaduse kohaselt lubatud (HKMS § 155 lg 5), määruskaebus on tähtaegne (HKMS § 204 lg 1) ning vastab HKMS §-des 52–54 ja 205 toodud nõuetele. Määruskaebuse esitamine on riigilõivuvaba (HKMS § 104 lg 1 ja riigilõivuseaduse § 22 lg 1 p 9).

9. Ringkonnakohus leiab, et halduskohus on kaebuse HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel kaebeõiguse ilmselge puudumise tõttu õigesti tagastanud. Seetõttu jääb määruskaebus rahuldamata ja Tallinna Halduskohtu 23.07.2024 määrus muutmata. Vastuseks määruskaebusele märgib ringkonnakohus järgmist.

10. Kaebajad vaidlustavad Kliimaministeeriumi 10.06.2024 kirja nr 7-12/24/781-11, millega kiideti KMH aruanne heaks. Ringkonnakohus nõustub halduskohtuga, et KMH aruande heakskiitmine on menetluse kestel tehtud menetlustoiming, mitte haldusakt. Eelneva tõttu ei ole võimalik menetlustoiminguid vaidlustada tühistamisnõudega. KMH ei ole eraldiseisev haldusmenetlus, vaid kogum teabe kogumisele ja seeläbi tõendi (KMH aruande) saamisele suunatud toiminguid loataotluse menetluses. Menetlus lõpeb hoonestusloa andmise või sellest

keeldumisega. Sellised teabe kogumise toimingud ei ole suunatud isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele ega lõpetamisele.

11. HMS § 45 lg 3 järgi pole menetlustoimingute vaidlustamine halduskohtus üldjuhul võimalik ning isikul tuleb ära oodata menetluse lõpptulemus. Haldusakti andmisega lõppevas menetluses tehtava menetlustoimingu peale võib esitada kaebuse, kui menetlustoiming rikub iseseisvalt ja tulevasest haldusaktist sõltumatult kaebaja materiaalseid õigusi või kui menetlustoimingu õigusvastasus tingib vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise tulevikus (Riigikohtu 11.10.2018 määrus nr 3-17-2132, p 8). Sättes kirjeldatud teise alternatiivi puhul on tegemist olukorraga, kus haldusorgan on teinud olulise ja ilmse menetlusvea, mis muudab menetluses antava haldusakti sisuliselt õigusvastaseks. Menetlusvea olulisus sõltub haldusmenetluse liigist, eesmärgist ja menetluse õigusliku regulatsiooni eripärast (Riigikohtu 28.02.2007 otsus nr 3-3-1-86, p 21). Menetlustoimingu vaidlustamist on lubatud ka juhul, kui menetlustoiming takistab edasist menetlust ning sellest tulenevad kaebajale täiendavad kohustused ja loa andmise tingimused (Riigikohtu 28.01.2021 otsus nr 3-17-1739, p-d 12–13). Kui menetlustoiming puudutab otseselt ja lõplikult isiku õiguspäraseid huve, võib olla efektiivse õiguskaitse seisukohast ebamõistlik oodata võimalust vaidlustada menetluse lõpptulemust (Riigikohtu 26.02.2009 otsus nr 3-3-1-96-08, p 17).

12. Hoonestusloa menetlus on algatatud meretuulepargi rajamiseks Saaremaa läänerannikule. Kavandatav tegevus on olulise keskkonnamõjuga (keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 6 lg 1 p-d 5 ja 17) ja ilma KMH aruannet heaks kiitmata ei ole hoonestusloa andmine võimalik (KeHJS § 3 p 4, § 7 p 1, § 24). See aga ei tähenda, et vaidlustatud menetlustoiming rikuks kaebajate mittemenetluslikke õigusi või tingiks nende õigusi rikkuva haldusakti andmise või andmisest keeldumise. Praegusel juhul ei ole HKMS § 45 lg-s 3 sätestatud menetlustoimingu vaidlustamise eeldused täidetud. Vaidlustatud menetlustoiming ei riku kaebajate mittemenetluslikke õigusi antavast haldusaktist sõltumatult. Väide, et vaidlusalune KMH aruanne võetakse arvesse teiste tulevaste hoonestuslubade menetlustes kui õiguspärane, puudutab üksnes kaebajate menetluslikke õigusi. Seejuures saavad kaebajad teistes menetlustes tugineda praeguses menetluses esile toodud puudujääkidele. KMH eesmärk on anda hoonestusloa andjale teavet kavandatava tegevuse ja selle alternatiivide keskkonnamõju kohta (KeHJS § 3¹ lg 1). Edasises haldusmenetluses arutatakse lahendused puudutatud isikutega läbi ning vajadusel on võimalik KMH aruannet täiendada. Kaebajatel on võimalik nii hoonestusloa edasises menetluses kui ka antud luba vaidlustades tugineda sellele, et vastustajal ei olnud loa andmiseks kogu vajalikku teavet, kuna KMH aruanne on puudulik. Eeltoodu tõttu puudub praegusel juhul alus väita, et menetluse tulemusel antav hoonestusluba ei saa KMH aruande puudulikkuse tõttu ühelgi juhul olla õiguspärane. Halduskohus on õigesti leidnud, et just haldusmenetlusse sekkumine võib siinsel juhul kaasa tuua korduvad kohtusse pöördumised ning muuta menetluse menetlusosalistele segaseks, põhjendamatult koormavaks ja kulukaks.

13. Ka alternatiivsele õigusvastasuse tuvastamise nõudele kehtib menetlustoimingute vaidlustamisele seatud piirang (HKMS § 45 lg 3). Kaebajad saavad menetlustoimingu õigusvastasuse tuua esile hoonestusloa menetluse tulemusena antava haldusakti tühistamiskaebusega vaidlustamisel. Keelamiskaebuse esitamisel kehtib HKMS § 45 lg-st 1 tulenevalt täiendav tingimus, mille kohaselt võib keelamiskaebuse esitada üksnes juhul, kui on põhjust arvata, et vastustaja annab haldusakti või teeb toimingu, mis rikub kaebaja õigusi, ning õigusi ei saa tõhusalt kaitsta haldusakti või toimingu hilisemal vaidlustamisel. Antud juhul sellise olukorraga tegemist ei ole. Kaebajate õiguste efektiivne kaitse on tagatud, kui nad vaidlustavad menetluse lõpptulemust (hoonestusluba).

(allkirjastatud digitaalselt)