

**RIIGIKOHUS
HALDUSKOLLEGIUM**

KOHTUOTSUS
Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-20-1657
Otsuse kuupäev	14. märts 2024
Kohtukoosseis	Eesistuja Ivo Pilving, liikmed Julia Laffranque ja Viive Ligi
Kohtuasi	Eesti Ornitoloogiaühingu kaebus Keskkonnaameti 23. juuli 2020. a korralduse ja selle alusel väljastatud keskkonnaloa tühistamiseks
Menetlusosalised	Kaebaja Eesti Ornitoloogiaühing, esindajad Kaarel Võhandu ja vandeadvokaat Siim Vahtrus Vastustaja Keskkonnaamet, esindajad Evelyn Jallai, Tiit Rahe, Nele Saluveer, Taavi Tattar ja Toomas Kalda Kolmas isik OÜ Hiiu Turvas, esindaja vandeadvokaat Enno Heringson
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Ringkonnakohtu 19. oktoobri 2022. a otsus
Menetluse alus Riigikohtus	Eesti Ornitoloogiaühingu kassatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

- 1. Rahuldada kassatsioonkaebus.**
- 2. Tühistada Tallinna Ringkonnakohtu 19. oktoobri 2022. a otsus ja Tallinna Halduskohtu 23. märtsi 2022. a otsus.**
- 3. Rahuldada Eesti Ornitoloogiaühingu kaebus. Tühistada Keskkonnaameti 23. juuli 2020. a korraldus nr DM-109085-5 ja 6. oktoobri 2020. a vaideotsus nr 1-1/20/174.**
- 4. Mõista Keskkonnaametilt Eesti Ornitoloogiaühingu kasuks välja menetluskulu 16 843 eurot ja 75 senti. Jätta ülejäänud menetluskulud menetlusosaliste endi kanda.**

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. OÜ Hiiu Turvas esitas 4. septembril 2015 keskkonnaloa taotluse Elbu V turbatootmisalal maavara kaevandamiseks. Elbu V turbatootmisala asub Pärnu maakonnas Tori vallas ja Pärnu linnas Eesti Vabariigile kuuluvatel katastriüksustel, mille riigivara valitseja on Keskkonnaministeerium ja volitatud asutus Riigimetsa Majandamise Keskus.

Elbu V turbatootmisala mäeeraldis asub Lavassaare turbamaardlas. Mäeeraldise pindala on 331,85 hektarit ja selle teenindusmaa pindala on 349,78 hektarit. Mäeeraldise piires on maavaravarud järgmised: vähelagunenud turba aktiivne tarbevaru on 1 225 000 tonni, millest kaevandatav varu on 1 225 000 tonni, ja hästilagunenud turba aktiivne tarbevaru on 2 378 000 tonni, millest kaevandatav varu on 2 081 000 tonni. Maavara kaevandamise maksimaalseks aastamääraks taotletakse 45 000 tonni, maavara kasutatakse põllumajanduses ja energeetikas.

2. Keskkonnaamet (KeA) algatas 17. märtsi 2017. a kirjaga Elbu V turbatootmisala kaevandamisloa taotlusele keskkonnamõju hindamise (KMH). KeA tunnistas 22. oktoobri 2019. a kirjaga KMH aruande nõutele vastavaks.

3. Keskkonnaamet andis 23. juuli 2020. a korraldusega OÜ-le Hiiu Turvas keskkonnavalda kehtivusajaga 30 aastat turba kaevandamiseks Elbu V turbatootmisalal.

4. Eesti Ornitoloogiaühing (EOÜ) esitas KeA 23. juuli 2020. a korralduse peale vaide, mille KeA jättis 6. oktoobri 2020. a vaideotsusega rahuldamata.

5. EOÜ esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse KeA 23. juuli 2020. a korralduse ja selle alusel väljastatud keskkonnavalda tühistamiseks.

5.1. Keskkonnavalda rikub Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (linnudirektiiv) tulenevat kohustust rakendada teatud linnuliikide elupaikade kaitseks erimeetmeid. Elbu raba looduslikuna säilinud osa täidab Euroopa Liidu (EL) tähtsusega linnuala kriteeriumi niidurüdi ja rüüda osas. Oluline negatiivne mõju oleks tegevusel ka muudele linnuliikidele. Pole määrav, et üle 60% rüüda elupaiku jääb Eestis Natura 2000 aladele. Euroopa Keskkonnaagentuuri suunis, et Natura 2000 aladena hõlmatakse vähemalt 60% elupaiku, on õiguslikult mittesiduv soovitus. Kaitse piisavust tuleb hinnata juhtumipõhiselt, mitte üksnes protsentuaalselt. Nimetatud liigid on elupaigaspetsialistid, kes pesitsevad ainult soodes. Elupaiga hävitamisel ei saa eeldada, et liigile on mujal olemas samaväärne elupaik. Asupaigatiheduse suurenemine viib lõpuks elupaigakvaliteedi ja selle kaudu liigi arvukuse langusele. Turba kaevandamise tulemusena Elbu V turbatootmisalal hävib kuni 4,6% rüüda ja 3,2% väikekoovitaja elupaikadest Eestis, mis ei ole väheoluline negatiivne mõju.

5.2. Keskkonnavalda rikub nõukogu direktiivist 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (loodusdirektiiv) tulenevat kohustust kaitsta EL-i tähtsusega elupaika. Alal asub esmatähtsale rabade elupaigatüübile vastav kooslus. Selle elupaigatüübi kaitsestaatus on Euroopa Komisjoni 2019. a raporti (dtl 545 jj) kohaselt Eestis ebasoodne. Loa andmisel pole välja selgitatud elupaigatüübi kahjustamise ulatust ja seda, kuidas kaevandamine mõjub üleriigiliselt elupaigatüübi soodsa seisundi tagamisele.

5.3. Kaevandamise alal on suur tähtsus niidurüdi ja teiste kaitsealuste liikide pesitsusalana ja potentsiaal liikide arvukuse suurendamiseks. Selleks tuleb aga võimaldada lindudel asustada ka Elbu V ala. Kaevandamisega rikutud rabade taastumise aegluse tõttu ei kompenseeri taastumine looduslikus seisundis rabade kvaliteedi halvenemist. Kompenseeriv efekt tekib alles mitmesaja aasta pärast.

5.4. Loa kõrvaltingimus turbatammi rajamiseks pole kaevandamise mõjude leevendusmeetmena tõhus. Hinnang tammi toimivusele on üksnes teoreetiline. Varasema samalaadse leevendusmeetme tegelik rakendamine pole Rääma II turbatootmisalal toimunud ja KeA pole tammi rajamist taganud.

5.5. KeA oleks pidanud kaaluma alternatiivseid alasid turba tootmiseks. Analüüsides loodusvara kasutamise otstarbekust ainult konkreetset alal ja alternatiive arvestamata, muutub keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 52 lg 1 p-st 6 tulenev keskkonnavalda väljastamisest keeldumise kaalumise õigus sisutühjaks. Turvast saab ammutada samas piirkonnas majandustegevusega juba rikutud aladelt.

5.6. Kaevandamise lubatavuse hindamisel pole määrav, et ala on Lavassaare maardla osana kantud keskkonnaministri 27. detsembri 2016. a määruse nr 87 „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri“ lisas 2 nimetatud turbaalade hulka. Pole selge, kuidas on selle nimekirja koostamisel arvestatud ornitoloogilisi ja looduskaitselisi väärtusi.

5.7. KMH raames jäeti välja selgitamata olulised mõjud. Ei ole antud hinnangut elurikkusele avaldatavale kumulatiivsele mõjule. Mõjula on lubatud tegevuse alast tegelikult oluliselt laiem. KMH aruande koostamisse pole kaasatud soolinnustiku eksperti. Puudub soolinnustikku puudutava mõju analüüs. Hinnang on üldine ja pole kasutatud Elbu raba eripärasid arvestavaid eksperti hinnanguid.

5.8. KeA jättis loamenetluses põhjendamatult arvestamata EOÜ esitatud ettepaneku looduskaitseala laiendamiseks Elbu V turbatootmisalale.

5.9. Tegemist oli olulise keskkonnamõjuga tegevusega, mille puhul tuleb eeldada olulise keskkonnahäiringu tekkimist. Loa taotluse kohta ei avaldatud ajalehes teadet ja rikuti sellega KeÜS § 47 lg-t 2, mis võimaldab loobuda teavitamisest üksnes väikese keskkonnahäiringu tekitamise korral. Loa eelnõu avalik arutelu jäeti COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse leviku tõttu välja kuulutatud eriolukorrale viidates põhjendamatult korraldamata.

6. Tallinna Halduskohus jättis 23. märtsi 2022. a otsusega kaebuse rahuldamata.

6.1. Linnudirektiivist ei tulene riigile kohustust kaitsta kõiki direktiivi art-s 4 nimetatud liikide elupaiku. Kuni 4,6% rüüda ja 3,2% väikekoovitaja elupaikade hävimist ei saa pidada oluliseks negatiivseks mõjuks tervikpopulatsioonidele. Isegi kui Euroopa Keskkonnaagentuuri suunis hõlmata Natura 2000 alaga 60% elupaikadest on soovituslik, tuleb arvestada, et Eestis jääb rüüda populatsioonist Natura aladele 68-80%.

6.2. Natura ala range kaitse nõuded ei laiene väljaspool Natura ala asuvatele esmatähtsa elupaigatüübi erikaitsealadele. Loodusdirektiivi art-t 6 kohaldatakse vaid lõplikult Natura alaks määratud või neid täiendama planeeritud alade suhtes. Elupaigatüübi soodsat seisundit tuleb hinnata eelkõige üleriigilises vaates, Eestis on panustatud soode taastamisse, mis eeldatavasti kompenseerib ka Elbu V tootmisala mõjusid. Elupaigatüübi seisundi parandamine ei tähenda tingimata uute alade kaitse alla võtmist. Eestis on looduslikus seisundis rabadest ja soodest Natura alaga hõlmatud 81% ja enne loa andmist võeti 2016. a kaitse alla enam kui pool kolmanda isiku taotlusega esialgu hõlmatud kaevandamisalast. Elbu V ala ei ole eksperdid pidanud eriti esinduslikuks ja kõrge väärtusega soolaks.

6.3. Kuigi kavandatav turbatamm on uudne lahendus, ei ole kaebaja tõendanud, et selle efektiivsust kinnitavad arvutused on valed.

6.4. KeA ei pidanud kaaluma, kas turvast oleks võimalik kaevandada muult alalt. Elbu V on kantud määrusega nr 87 sätestatud kaevandamiseks sobivate alade nimekirja. See, et otstarbekam võib olla kaevandamine mujal, ei ole loa andmisest keeldumise alus.

6.5. KHM ei pidanud lähtuma keskkonnamõju strateegilise hindamise nõuetest. KMH põhineb värsketel ja põhjalikel 2016. a Elbu raba linnustiku inventeerimise andmetel ja puudus vajadus kaasata hindamisse eraldi ornitoloogiaeksperti. KHM pole menetluse garantiisid arvestades ebausaldusväärne üksnes põhjusel, et selle tellis ja seda rahastas loa taotleja.

6.6. KeA ei pidanud käsitlema kaebaja loamenetluses tehtud pöördumist ala looduskaitse alla võtmise taotlusena looduskaitseseaduse (LKS) § 8 tähenduses. Pöördumine ei vastanud seaduses sellise taotluse esitamiseks sätestatud nõuetele, mistõttu pidi KeA seda käsitlema vastuväitena loa andmisele.

6.7. KeA rikkus KeÜS § 47 lg 2 kohustust avaldada loa menetlusse võtmise kohta teade ajalehes, kuid see ei viinud vältimatult õigusvastase haldusakti andmiseni, sest huvitatud isikud said menetluse kohta teavet muudest allikatest.

6.8. Loa eelnõu avaliku arutelu korraldamata jätmiseks COVID-19-st tingitud eriolukorras andis aluse hädaolukorra seadus koostoides haldusmenetluse seaduse (HMS) § 50 lg 2 p-ga 2. Isegi kui arutelu korraldamata jätmisel oleks tehtud menetlusviga, ei annaks see HMS § 58 kohaselt alust loa tühistamiseks.

7. Kaebaja esitas **apellatsioonkaebuse**, milles palus halduskohtu otsuse tühistada ja uue otsusega kaebuse rahuldada. **Kolmas isik** esitas **vastuapellatsioonkaebuse**, paludes tühistada halduskohtu otsuse osas, milles kohus jättis rahuldamata kolmanda isiku taotluse menetluskulude täies ulatuses hüvitamiseks.

8. Tallinna Ringkonnakohus jättis 19. oktoobri 2022. a **otsusega** appellatsioonkaebuse rahuldamata ja rahuldas osaliselt kolmanda isiku vastuapellatsioonkaebuse. Ringkonnakohus tühistas halduskohtu otsuse menetluskulude osas ning suurendas EOÜ-lt kolmanda isiku kasuks välja mõistetavaid esimese astme kohtu menetluse kulusid 5000 euroni. Kohtuotsuse põhjendused olid järgmised.

8.1. Elbu soostikus pesitseb LKS-i tähenduses nii I, II kui ka III kaitsekategooria liike, kellest kõige olulisemad on käesoleva vaidluse seisukohast I kategooria liik niidurüdi ja III kategooria liik rüüt. Elbu rabasse on 2016 juba moodustatud Elbu niidurüdi püsielupaik, mis ei hõlma vaidlusaluse kaevandamisloa ala. Loa väljastamisega ei rikutud linnudirektiivi ega loodusdirektiivi nõudeid. Tähtsate linnualade määramisel on Euroopas kasutusel 20 IBA (*Important Bird Area*) kriteeriumi. Käesoleval juhul on asjakohane kriteerium C6 (linnudirektiivi lisa 1). Linnudirektiiv nõuab C6 kriteeriumi puhul viie olulisema ala hulka kuulumist regioonis. Eesti riikliku keskkonnaseire eluslooduse mitmekesisuse ja maastike seire allprogrammi „Madalsoode ja rabade linnustik“ 2011. a aruande kohaselt ei olnud C6 arvuline künnis Elbu raba puhul täidetud ja raba ei kuulunud niidurüdi viie tähtsama elupaiga hulka Eestis.

8.2. Rüüda osas oli Eestis juba 2003. a määratud kuus ala, mis vastasid C6 kriteeriumile, ja kõigil neil aladel on moodustatud IBA-d linnudirektiivi mõistes. Elbu raba nende hulka ei kuulu. Kuigi 2021. a aruande „Madalsoode ja rabade haudelinnustik“ (dtl

1678 jj) kohaselt täidab Elbu raba rüüda puhul C6 kriteeriumi, siis oli loa andmise ajal Eestis igal juhul juba viis kaitstavat ala, kus rüüda arvukus oli sama või suurem võrreldes Elbu rabaga. Seega ei nõua EL-i õigus ega ka LKS § 48 lg 3 sellel alal püsielupaiga moodustamist.

8.3. Niidurüdi kaitse tegevuskavas toodud võtmealade loetelus perioodil 2008-2016 ei ole Elbu raba märgitud. Pole määrav, et ekspert on pidanud 2014. a kavandatava Elbu looduskaitseala tsoneeringu ja kaitse-eeskirja eelnõu ekspertiisi aruandes (2014. a aruanne, dtl 432 jj) vajalikuks määrata Elbu soostik linnualaks. Selles aruandes pole näidatud, kas linnualaks määramise põhjus on rüüda või muu liigi kaitsmise vajadus. Samuti ei pidanud ekspert aruandes vajalikuks alal III kaitsekategooria liikide kaitseks sihtkaitsevööndi kehtestamist, vaid ainult piiranguvööndit. Kokkuvõttes ei ole kaebaja väidetud liikide puhul IBA-na määratlemise kriteeriumid täidetud.

8.4. Elbu raba looduskaitsest väärtust vähendab asjaolu, et see on ümbritsetud kolmest küljest turbakaevandustega ja pole liidetud Lavassaare looduskaitseala koosseisu. Seega pole põhjendatud hinnata Elbu raba looduskaitsest väärtust koos Lavassaare rabaga. Sama kinnitavad ka eelnimetatud 2014. a eksperdihinnang ja muud uuringud. Elbu raba looduskaitsest väärtust ei ole püsielupaiga moodustamise menetluses ega loa andmise menetluses alahinnatud.

8.5. Kaebaja on viidanud 2019. a Natura 2000 raportile (dtl 545 jj), mille kohaselt on looduslikus seisundis raba elupaigatüübi kaitsestaatus Eestis ebasoodne-ebapiisav. Samas on seal leitud, et elupaigatüübi tulevikuväljavaated on kokkuvõttes tervikuna head. Loodusdirektiiv ei kohusta võtma kaitse alla iga ala, kus asub kaitstav elupaigatüüp ja kus ei rakendu Natura 2000 kaitseraamistik. Ka eksperdiaruannetes pole peetud vajalikuks liita Elbu raba Natura alaga.

8.6. Kavandataval turbatootmisalal pesitsevate lindude arv ei ole sedavõrd suur, et nende ümberpaiknemine muudele aladele võiks märkimisväärselt vähendada nende alade kvaliteeti elupaigana.

8.7. Elbu V jääb Elbu niidurüdi püsielupaigast ja sihtkaitsevööndist umbes 290 meetri kaugusele, kuivendamise mõju rabades ulatub teadustööde andmetel umbes 300 meetri kaugusele turbatootmisalast. Seega ei ole kuivendusel olulist mõju püsielupaigale.

8.8. Pole tõendatud, et kolmandale isikule kaevandamise mõju vähendamiseks pandud kohustus rajada ala põhjapiirile tamm ja reguleerida veetaset piirkraavides ei ole tõhus leevendusmeede. Kaebaja viidatud Rääma II turbatootmisala tingimused pole inseneribüroo arvamusest nähtuvalt võrreldavad Elbuga. Sellest, et Räämal või mujal pole sarnaseid veetõkkeid nõuetekohaselt välja ehitatud, ei saa järeldada, et see lahendus ei võiks toimida Elbus. Nõutud ei ole tammi täieliku efektiivsuse tõendamine.

8.9. Kõiki loa andmisel koostatud hinnanguid ja muid tõendeid arvestades on mõju keskkonnale olemas, aga see pole nii oluline, et seda saaks käsitada keskkonnanähtinguna KeÜS-i mõttes. Seega ei kaasne tegevusega ka KeÜS § 52 lg 1 tähenduses keskkonnanõhtu, mis tingiks loa andmisest keeldumise. Lavassaare turbamaardla on keskkonnaministri määruse nr 87 lisaga 2 määratud turba kaevandamiseks sobivaks turbaalaks. Keskkonnaministeeriumi koostatud looduskaitse arengukavast aastani 2020 (looduskaitse arengukava, <https://kliimaministeerium.ee/media/50/download>) ja Riigikogu 5. aprillil 2017 vastu võetud otsusest „Kliimapolitiitika põhialused aastani 2050“ (kliimapolitiitika põhialused) ei tulene täielikku keeldu kaevandada turvast seni puutumata aladelt. Sobivateks tunnustatud uutel turbaaladel turba kaevandamine ei ole riigi huvidega vastuolus ka juhul, kui kõik mahajäetud turbaalad pole täielikult ammendunud. Kaevandamine Elbu V alal pole ebaotstarbekas üksnes seetõttu, et kusagil võib olla kaevandamisega rikutud alasid, kust saaks veel väheefektiivselt ja vähesel määral turvast kaevandada. Kaebaja pole näidanud, et kolmanda isiku kasutatav turba kaevandamise tehnoloogia põhjustaks suuri maavara kadusid või oleks muul viisil ilmselgelt ebaotstarbekas.

8.10. KeÜS § 47 lg 2 nõude vastaselt jäeti vaidlusaluse loa menetluses teade loa taotluse esitamisest ajalehes avaldamata. Kuna taotlus esitati tegevuseks, mille KMH on kohustuslik, ei saanud jätta teadet avaldamata ainult keskkonnanähtinguna väiksele viidates. Eriolukord ei saanud olla õigustuseks avaliku arutelu korraldamata jätmisele, sest arutelu oleks saanud korraldada videokonverentsina. Nimetatud menetluslikud rikkumised ei saanud siiski mõjutada asja otsustamist. Kaebaja oli keskkonnanõhtu menetlusest teadlik juba enne KMH algatamist, sisuliselt kõik tema vastuväited olid vastustajale teada enne loa andmist ja neile on loa põhjendustes vastatud.

8.11. Keskkonnaorganisatsioonina pidi EOÜ olema teadlik, et Elbu V ala kaitse alla võtmist tuleb taotleda LKS-is ette nähtud korras. See, et KeA jättis kaitse alla võtmise menetluse algatamata, ei saanud mõjutada loa õiguspärasust.

8.12. Põhjendatud ja ettenähtavate menetluskulude väljamõistmist ei saa pidada kohtusse pöördumist takistavalt kalliks ka kaebaja kui mittetulundusliku keskkonnaorganisatsiooni puhul. Asja mahtu ja keerukust arvestades on kolmanda isiku vajalik ja

põhjendatud menetluskulu halduskohtus olnud 6300 eurot. Arvestades, et kaebaja kaitses avalikke huvisid ja asjas on tuvastatud KeA menetluslikud rikkumised, mis võimaldasid kolmandal isikul mh oma kulusid kokku hoida (nt oleks kolmas isik pidanud avaliku arutelu korraldamisel kandma ajalehes sellekohase kuulutuse avaldamise kulu), on põhjendatud kaebajalt esimese astme kohtu menetluse kuluna välja mõista 5000 eurot.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

9. EOÜ esitas **kassatsioonkaebuse**, milles palub tühistada nii ringkonna- kui ka halduskohtu otsuse ning rahuldada kaebus täies ulatuses. Kassatsioonkaebuse põhjendused on kokkuvõtlikult järgmised.

9.1. Ringkonnakohtu tuvastatud avalikkuse loamenetlusse kaasamata jätmine mõjutas menetluse tulemust. Ulatusliku kaalutlusruumiga otsuste puhul, eriti keskkonnaasjades, ei ole õiguspärase menetluseta enamasti võimalik veenduda tulemuse õiguspärasuses. Oleks tulnud hinnata, kas erinev lõpptulemus kaasamissooete täitmisel oleks välistatud. Avaliku arutelu korraldamata jätmine oli nii oluline menetlusviga, et selleta pole mingit võimalust veenduda haldusakti õiguspärasuses. Kirjalike seisukohtade esitamise võimalus seda ei asenda. Pealegi ei võimaldanud KeA ka piisavat kirjalikku suhtlust ja sisuliselt ei vastanud enne haldusakti andmist kaebaja kirjalikele küsimustele.

9.2. Looduskaitse arengukava ja kliimapoliitika põhialused näevad üheselt ette, et turbaalade kuivendamist tuleb vältida. KeA pidi loa andmisest maapõueseaduse (MaaPS) § 55 lg 2 p 10 alusel keelduma, sest kaevandamine oli vastuolus strateegiadokumentides väljendatud riigi huvidega isegi siis, kui need dokumendid polnud formaalselt siduvad.

9.3. Ekslik on ringkonnakohtu järeldus, et ala kuulumine määruse nr 87 lisas 2 loetletud kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja näitab, et kaevandamiseks on riigi huvi. Sõltumata nimekirjast tuleb igal juhul eraldi hinnata, kas prevaleerib kaevandamis- või looduskaitse riigi huvi. Sellist hindamist pole toimunud.

9.4. Kohtud on KeÜS § 52 lg 1 p-st 7 tulenevat loa andmata jätmise alust tõlgendanud liiga kitsalt. See alus ei hõlma ainult turba kui loodusvara ebaotstarbekat kasutamist, vaid ka muud negatiivset mõju bioloogilisele mitmekesisusele.

9.5. KMH-s on Elbu V kumulatiivseid mõjusid käsitletud vastuolus EL-i õiguse ja Riigikohtu suunistega (nt RKHKo nr 3-3-1-88-15, p 36.2). Arvestatud on ainult kehtivaid kaevandamislubasid, aga pole arvestatud juba kaevandatud alasid või kaevandamiseks planeeritud alasid, samuti pole arvestatud muude loodust kahjustavate tegevuste koosmõju loaga. Mõju on tegelikkuses näidatust oluliselt suurem ning mõjud ulatuvad otsesest kaevandamisalast väljapoole.

9.6. Looduslike rabade elupaigatüübi staatus on Eestis Euroopa Komisjonile esitatud aruande kohaselt ebapiisav. Loodusdirektiivist tulenevate kohustuste täitmine, eriti selle art 2 lg-st 2 tulenev liikmesriigi kohustus tagada loetletud elupaikade ja liikide soodsa seisundi saavutamine ei piirdu ainult Natura 2000 alaga. Elupaigatüübi soodsa seisundi saavutamine ei ole võimalik ainult meetmete võtmisega Natura aladel. Seega oleks tulnud kaaluda elupaigatüübi kaitse tagamiseks ka KeÜS § 52 lg 1 p 6 alusel (keskkonnaohu ilmumine) loa andmisest keeldumist. Sellist kaalumist pole loa väljastamisel toimunud.

9.7. Turbatammi rajamise kõrvalkohustus on leevendusmeetmena ebaselge ja kontrollimatu ning ei taga mingil viisil keskkonnaohu vältimist. KeÜS § 52 lg 1 p 6 koosmõjus HMS § 53 lg 2 p-ga 2 tuleb tõlgendada selliselt, et haldusorgan ei tohi eeldada keskkonnaohu vältiva meetme toimimist, vaid peab hindama, kui suur on risk, et meede ei võimalda ohtu ära hoida. Käesoleval juhul pole hindamist toimunud. Samuti ei ole loas märgitud, mis ajaks tuleb tõke rajada. Kui tõket ei rajata enne ala kuivendamist, puudub sellel mõju.

9.8. Kohus on eksperdi soovitusel hõlmata Elbu V ala piiranguvööndisse, mitte sihtkaitsevööndisse, valesti järeldanud, et alal ei ole kõrget ornitoloogilist väärtust. Ka piiranguvöönd on linnukaitse seisukohalt vajalik.

9.9. Ringkonnakohtu seisukohta, et Elbu V alal pesitsevate lindude arv pole nii suur, et nende ümberpaiknemine vähendaks märkimisväärselt muude alade kvaliteeti elupaigana, ei kinnita ükski tõend. Vastupidi, on tõendatud, et ümbritsev ala on juba praegu väga tihedalt asustatud.

9.10. Elbu raba ei võetud Natura võrgustikku ainult seetõttu, et 2003. a ei olnud seal veel tehtud vajalikke inventuure. Juba 2011. a inventuuril selgus, et ala tuleks arvata ornitoloogilise väärtuse tõttu Natura alade hulka. KeA eiras loa andmisel juba

2011. a olemas olnud andmeid.

9.11. Ringkonnakohus suurendas võrreldes halduskohtu otsusega kaebajalt väljamõistetava menetluskulu suurust, kuigi pole kaebajale ette heitnud eksitamist või pahatahtlikkust. Esimese ja teise kohtuastme välja mõistetud kogukulu (ca 8000 eurot) on kaebajale kui annetustest ja piiratud mahus teenuste müügist rahastatavale mittetulundusühingule oluline rahaline koormus. Menetluskulu väljamõistmine oleks heidutava mõjuga nii kaebajale kui teistele isikutele ja tasumise järel raskeneks oluliselt kaebaja põhitegevuste elluviimine.

10. KeA esitas **vastuse**, milles, palub jätta kassatsioonkaebuse rahuldamata ning ringkonnakohtu otsuse muutmata.

10.1. Kaebaja seisukohad olid KeA-le teada ka avaliku arutelu korraldamiseta, neile vastati ja seisukohtade jätkuv vahetamine avalikul arutelul ei oleks menetluse tulemust muutnud.

10.2. KeA-l ei ole võimalik loobuda turba kaevandamise loa andmisest, tuginedes üldistele kliimaeesmärkidele. Määruse nr 87 väljatöötamisel on looduskaitse vajaduste ja sellekohaste õigusaktidega juba arvestatud. Kui kaevandatakse riigi kehtestatud turba kaevandamise aastamäärade piires määrusega nr 87 piiritletud aladel ei ole tegevus vastuolus riigi huvide, looduskaitse arengukava ega loodusvarade säästliku kasutamise põhimõttega. Tegemist ei ole ka loodusvara ilmselgelt ebaotstarbeka kasutamisega. Kaevandamise mõju on lubatud ja tuleb keskkonnaloa andmisel kaaluda kaevandamise mõjuga bioloogilisele mitmekesisusele ja kliimale. KMH raames ongi kaevandamise mõju koosmõjus muude tegevustega piisavalt hinnatud, sh arvestatud, et looduskaitsele kõrgema väärtusega osa Elbu rabast on juba kaitse alla võetud ja läheduses on Lavassaare linnuala. Ebaõige on kaebaja seisukoht, et turbaalade kuivendamine on välistatud ja seda ei tohi üldse kaaluda.

10.3. Kavandatava tegevuse mõju, sh koosmõju teiste tegevustega on KMH aruande koostamisel piisavalt ja nõuetekohaselt hinnatud. Ehkki õige on kaebaja seisukoht, et ainuüksi elupaiga registreering Eesti Looduse Infosüsteemis (EELIS) ei tähenda, et tegemist oleks alaga, kus elupaiga säilimine oleks tingimata tagatud, ei anna see alust järelduseks, et KMH aruandes toodud pindalade võrdlus ja sellele tuginevad järeldused oleks vastuolus KMH nõuetega.

10.4. Kaevandamise lubamine ei ole vastuolus linnudirektiivi ega loodusdirektiivi nõuetega. Kuigi loodusdirektiivi art 10 näeb ette, et vajaduse korral rakendatakse kaitsemeetmeid ka väljaspool Natura alasid, on liikmesriikidel rakendatavate meetmete osas vaba valik. Eesti on valinud tee, mis keskendub Natura alade kaitsmisele. Elupaigatüübi kadumine ühes kohas (nt väljaspool erikaitsealasid) ei pruugi tähendada, et elupaiga seisundit ja pindala ei ole võimalik parandada või suurendada. Olukorda on võimaik parandada ka meetmetega, mida on rakendatud looduslike rabade pindala säilitamiseks ja seisundi parandamiseks kaitstavatel aladel. Euroopa Komisjon ei ole andnud hinnangut, et Natura alasid ei ole Eestis piisavalt, ega seega ka järeldanud, et rabade elupaigatüübi 7110* kaitse oleks Eestis ebapiisav.

10.5. Veetõkkes tammi rajamine kui leevendusmeetme ei välista täielikult turbaala kuivenemist ja iga konkreetset olukorda tuleb hinnata eraldi. Siiski on KeA-l piisavalt teadmisi, et olla käesoleval juhul veendunud tammi keskkonnamõju leevendavas toimes. Leevendusmeetme efektiivsuse hindamisel tuleb arvestada, et määeraldise teenindusmaa piir ei kattu kaitsealuste liikide püsielupaiga piiriga, vaid nende vahel on puhver laiusega ca 730 m.

10.6. 2020. a antud loa õiguspärasust ei saa mõjutada kaebaja viidatud 2021. a Elbu raba linnustiku seirearuandes toodud andmed. Loa andmisel tugineti KMH aruandele, mille koostamisel arvestati Elbu niidurüdi püsielupaiga moodustumisel tehtud ekspertiisidega. Asjaolu, et KMH aruande eksperidirühma ei kuulunud ühtki ornitoloogi, ei vähenda aruande väärtust.

11. OÜ Hiiu Turvas esitas **vastuse**, milles palub jätta kassatsioonkaebuse rahuldamata ning ringkonnakohtu otsuse muutmata.

11.1. Ringkonnakohtu tuvastatud vead keskkonnaloa menetluses ei mõjutanud asja otsustamist. Loa kehtetuks tunnistamine üksnes nende vigade tõttu ei oleks kooskõlas menetlusökonoomia ja proportsionaalsuse põhimõtetega, mh arvestades selle võimalikke tagajärgi kolmanda isiku jaoks, kes on 13 aastat finantseerinud väga kulukat loamenetlust ning pole ise menetluses vigu teinud.

11.2. KeA ei kohaldanud loa andmisel ebaõigesti MaaPS § 55 lg 2 p 1 ja KeÜS § 52 lg 1 p 7. Turba kaevandamine on õigusaktidega (nt määrus nr 87) lubatud majandustegevus, mis on kooskõlas riigi huvidega ja tagab mh riigi toidujulgeolekut. Loa väljastamisel tuleb kaalumise teel selgitada, milline hüve on kaalukam, mitte lähtuda ühepoolset keskkonnakaitse eesmärkidest. Loamenetluse kuus esimest aastat tegeleti sisuliselt üksnes linnustiku ja lindude elupaikade kaitse küsimustega, mh tehti põhjalik linnustiku inventuur. Just vaidlusalusest kaevandamisloa menetlusest tulenevalt võeti 2016. a kaitse alla Elbu niidurüdi püsielupaik. Võrreldes kolmanda isiku esialgu kaevandamiseks taotletud alaga vähendati selle suurust menetluse käigus

58% ning ka allesjäänud alale jäi oluline puhvertsoon, millel kaevandamine pole lubatud. Kaebaja väited KMH vähese põhjalikkuse kohta on eksitavad. Samuti on alusetud väited keskkonnamõju kumulatiivse hindamise ebapiisavuse kohta. Kaebajal olid kõik võimalused KMH menetlusest osa võtta ja juhtida selle puudustele tähelepanu juba menetluse ajal. Kaebaja jättis need võimalused osaliselt kasutamata. Kuigi kaebaja ei nõustu KMH järeldustega, ei ole ta esile toonud ühtki järeldust, mis võiks viia vältimatult täiesti teistsuguse tulemuseni.

11.3. Kaebaja lähtub ekslikust loogikast, et loodusdirektiiv ja KeÜS § 52 lg 1 p 6 ei võimalda anda keskkonnaluba, kui sellega kaasneb mistahes keskkonnoaht. Kaevandamisega kaasneb alati keskkonnahäiring, kuid sellest hoolimata on võimalik kaevandamislubasid õiguspäraselt väljastada. Loodusdirektiiv, sh selle eesmärgid ei ole vahetult kohaldatavad, vaid need realiseeritakse Natura 2000 võrgustiku kaudu. Käesolevas asjas pole vaidlust Natura alal turba kaevandamise üle.

11.4. Turbatammi rajamise kõrval rakendatakse kaevandamise mõju leevendamiseks ka muid meetmeid (veetaseme reguleerimine piirikraavides, settebasseinid jne). Keskkonnamõju leevendamine oleks piisavalt tagatud ka muude leevendusmeetmetega, kuid kolmas isik on valmis keskkonnamõju minimeerimiseks kasutama tammi kui eksperimentaalset lahendust vaatamata selle kõrgele hinnale. Tammi uuelaadsusest ei saa järeldada, et see ei ole toimiv.

11.5. Kaebaja tugineb J. Paali 2014. a eksperdiaruandele. Selle aruande koostamisel on osalenud ka EOÜ liikmed, kelle vaated on lindude kaitse küsimustes keskmisest radikaalsemad. Aruannet ei saa seetõttu käsitada erapooletu ja neutraalse tõendina. Ainetu on vaidlus selle üle, kas kogu Elbu raba tuleks lisada Natura 2000 alade hulka, sellega saab kaebaja tegeleda muus menetluses.

11.6. Kaebajalt kolmanda isiku menetluskulude väljamõistmine ringkonnakohtus oli põhjendatud. See, et kaebaja ei käitunud väidetavalt pahatalikult, ei vähenda olulist tööjõukulu, mida kolmas isik pidi tegema kaebaja väga spetsiifiliste väidete ümberlukkamiseks. Samuti tuleb arvestada, et ringkonnakohtus mõistis kolmanda isiku menetluskulud kaebajalt niigi välja oluliselt vähendatud määras. Kaebaja majanduslik olukord ei ole nii raske, kui ta püüab näidata.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

12. Kassatsioonkaebus tuleb rahuldada ja kohtute otsused tühistada materiaaloiguse normi väära kohaldamise tõttu (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 230 lg 1). Kolleegium tühistab nii haldus- kui ka ringkonnakohtu otsuse, rahuldab kaebuse, tühistab KeA 23. juuli 2020. a korralduse ning 6. oktoobri 2020. a vaideotsuse (HKMS § 230 lg 5 p 5).

13. Käesolevas asjas vaieldakse esmajoones selle üle, kas turba kaevandamise luba oleks tulnud jätta KeÜS § 52 lg 1 p-des 6 või 7 või MaaPS § 55 lg 2 p-s 10 sätestatud alustel kolmandale isikule andmata. Kolleegiumi hinnangul on nii KeA kui kohtud hinnanud neil alustel loa andmisest keeldumise põhjendatust ebatäielikult ja osaliselt valedele eeldustele tuginedes.

14. MaaPS § 42 lg 1 kohaselt peab maavara (sh turba) kaevandamiseks olema kaevandamisluba, kui MaaPS ei sätesta teisiti. Kaevandamisloa andmine ja andmisest keeldumine on reguleeritud MaaPS-i 4. ptk teises jaos.

15. Turba kaevandamist reguleerivad erinormid on sätestatud MaaPS §-s 45, mille lg 1 kohaselt on turba kaevandamiseks lubatud kaevandamisluba taotleda üksnes kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekirja või kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja kantud alal või maardlal. Sama paragrahvi lg 3 kohaselt kantakse kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja turbamaardla või selle osa või muu turbaala, mis on inimtegevusest mõjutatud ja millel ei ole eeldatavalt olulist looduskaitseväärtust, ning lg 7 kohaselt kehtestab kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja valdkonna eest vastutav minister määrusega.

16. Loamenetluses pidi vastustaja kontrollima, kas ei esine MaaPS §-s 55 sätestatud kaevandamisloa andmisest keeldumise aluseid. MaaPS § 55 lg 1 kohaselt tuleb loa andmisest keelduda KeÜS § 52 lg 1 p-des 1 ja 3-10 sätestatud alustel. Lisaks tuleb loa andmisest keelduda MaaPS § 55 lg-s 2 sätestatud alustel.

17. KeÜS § 52 lg 1 p 7 kohaselt keeldutakse loa andmisest juhul, kui loa alusel kavandatava tegevuse käigus kasutatakse loodusvarasid ilmselt ebaotstarbekalt või põhjustatakse loodusvarade seisundi olulist halvenemist, arvestades taastuva ja taastumatu loodusvara säästva kasutamise põhimõtet. MaaPS § 55 lg 2 p 10 järgi keeldutakse loa andmisest, kui kaevandamine on vastuolus riigi huvidega.

18. Vastustaja leidis vaidlusaluses korralduses ja vaideotsuses kokkuvõtlikult, et loa väljastamine pole riigi huvidega vastuolus,

sest maavara on eraomandis ja pole teada asjaolusid, mis võiksid nimetatud vastuolu põhjustada. Samuti leidis vastustaja, et kavandatava tegevuse käigus ei kasutata loodusvara ilmselt ebaotstarbekalt, sest kaevandatud turbal on olemas kasutusotstarve põllumajanduses ja energeetikas. Kaevandamisloa andmisest polevat võimalik keelduda põhjusel, et Pärnu maakonnas on muid turbatootmisalasid, mis on rikutud või maha jäetud ning kus saab jätkuvalt turvast kaevandada. Vastustaja hinnangul ei saanud ta loa andmisest keeldumise üle otsustamisel arvestada looduskaitse arengukavast ja kliimapoliitika põhialustest tulenevate suunistega, sest tegemist ei ole õigusaktidega, vaid õiguslikult mittesiduvate valdkondlike strateegiadokumentidega. Samuti ei olnud loa väljastamine vastustaja arvates vastuolus loodusdirektiivi, linnudirektiivi ega neid rakendava LKS-i nõuetega, sest direktiivid näevad ette kaitsemeetmeid üksnes Natura 2000 võrgustiku alal ja ka LKS ei käsitle elupaikade kaitset väljaspool Natura ala või muid kaitstavaid loodusobjekte. Vaidlusalune ala ei kuulu Natura võrgustikku ning direktiividest ei tulene riigile kohustust hõlmata see ala Natura võrgustikuga.

19. Vastustaja seisukohad ei ole kooskõlas põhiseaduse (PS) §-des 5 ja 53 väljendatud keskkonna säästmise kohustusega. Keskkonna säästmine on mh riigi kohustus (nt RKPJKo nr 5-21-3/11, p 41). Turba kaevandamine toob kaasa turbaalal asuva looduskoosluse hävimise ja võimalikud on mõjud ka väljaspool seda ala. Turvast moodustavad sood on kõige olulisemaks süsinikku siduvaks ökosüsteemiks maismaal. Sajand tagasi oli Eesti soode pindala *ca* 1 000 000 hektarit. Praegu on Eestis looduslikke soid ligikaudu 350 000 hektarit (vt looduskaitse arengukava p 2.2). Kuivendatud soodest paiskub atmosfääri oluliselt kasvuhoonegaase, millel on negatiivne kliimamõju (vt ka RKHKo nr 3-17-2013/31, p 20). Seega tekitab turba kaevandamine märkimisväärsed keskkonnahäiringuid, mille vältimist tuleb MaaPS § 55 lg 1 p 10 rakendamisel käsitada riigi huvina. Selliseid häiringuid võib lubada vaid tingimusel, et need on proportsionaalsed võrreldes kasuga, mida kaevandamisest saadakse.

20. Kolleegiumi hinnangul järeldas vastustaja ekslikult, et tal pole vajadust arvestada loamenetluses keskkonnakaitse arengukavadest tulenevate eesmärkidega. Riigikohus on märkinud, et kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamisel peab haldusorgan muuhulgas arvestama keskkonnakaitse eesmärkidega, mis on püstitatud riigisisestes strateegilistes arengudokumentides (vt RKHKo nr 3-17-2013/31, p 20; nr 3-20-771/103, p 21).

21. Kliimapoliitika põhialuste p 28 kohaselt seatakse eesmärgiks suurendada soolade turbas seotud süsinikuvaru, taastades degradeerunud märgalad ja vältides soode edasist kuivendamist. Looduskaitse arengukava p 3.2 kohaselt tuleb looduslike turbaalade edasist kuivendamist vältida, eelistades turba kaevandamise jätkamist juba kuivendusest rikutud aladelt. Sama arengukava p 2.2 järgi tuleb tagada ka raba kui elupaigatüübi soodne seisund ja p 2.1 kohaselt on liigikaitse üheks põhieesmärgiks kõikide Eestis looduslikult esinevate liikide soodne seisund, sh alamliikide ja populatsioonide tasemel. Halvas või ebapiisavas seisundis olevate liikide, sh niidurüdi, elutingimuste parandamine elupaikade taastamise ja hoidmise teel on prioriteet. Lisaks isendikaitsele kaitstakse liike nende asurkondade elupaikade säilitamise ja taastamise ning inimõhu piiramisega. Need eesmärgid väljendavad loodusvarade säästliku kasutamise ning säästva arengu põhimõtet (PS §-d 5 ja 53, säästva arengu seaduse § 2, KeÜS § 1 p 2 ja § 13, MaaPS § 14 lg 1 p 3, vt ka otsuse p 19).

22. Vastustaja oleks pidanud loamenetluses hindama kaevandamise mõju eelnimetatud eesmärkide saavutamisele nii KeÜS § 52 lg 1 p-s 7 kui MaaPS § 55 lg 2 p-s 10 sätestatud keeldumise aluse kontrollimisel. KeÜS § 52 lg 1 p-st 7 tuleneva keeldumise aluse puhul ei tule hinnata ainult seda, kas kaevandataval turbal on kasutusotstarve, vaid ka seda, kas loodusvara kasutus pole ilmselt raiskav. Turba kaevandamisel ei kasutata vaid turvast loodusvarana, vaid mõjutatakse raba ökosüsteemi tervikuna. Looduslikus seisundis raba pakub peale turbaga varustamise muid olulisi looduse hüvesid (n-ö ökosüsteemide teenuseid), nt elurikkuse ja puhta vee säilitamine ja süsiniku sidumine (vt looduskaitse arengukava p-d 2.2 ja 3.1 ning Eesti maismaaökosüsteemide hüvede (ökosüsteemiteenuste) sotsiaalmajandusliku väärtuse üleriigiline hindamine ja kaardistamine. Tehniline lõpparuanne. Tartu Ülikool, Eesti Maaülikool, 2023).

23. Kolleegiumi hinnangul tuleb KeÜS § 52 lg 1 p 7 kohaldamise üle otsustamisel mh võrrelda loodusvara kaevandamisest riigile saadavat kasu sellest tekkiva kahjuga. See tähendab ka, et tuleb hinnata, kas kaevandamine ei ole ilmselt otstarbekam kaevandamisega juba rikutud või maha jäetud turbaalal (määruse nr 87 lisa 1) või muul kaevandamiseks sobival turbaalal (määruse nr 87 lisa 2), mille kasutuselevõtu keskkonnamõju on selgelt väiksem. Ehkki vastustaja ei saa otseselt mõjutada loa taotlejat muul alal turba kaevandamiseks luba taotlema, on võimalik loa andmisest loodusvara ilmselt ebaotstarbeka kasutamise korral keelduda. Vajadus kaaluda just vaidlusaluse ala puhul, kas otstarbekam ja loodusvara säästliku kasutamise põhimõttega paremini kooskõlas on turba tootmine esmajoones muudel aladel, tulenes täiendavalt asjaolust, et kavandatav turbaala kattub Pärnu maakonnaplaneeringu kohaselt rohevõrgustiku tuumalaga, millel tuleb maardlate kasutuselevõttu vältida. Kaevandamise võimalikule vastuolule keskkonnakaitse eesmärkidega viitab ka KMH aruanne, kus leiti, et vaadates Eestit tervikuna, ei vasta kavandatav tegevus säästva arengu põhimõtetele, kuna Elbu V mäeeraldisel ei ole varem turvast toodetud (KMH aruanne, p 6.9.2).

24. Kolleegium ei nõustu ringkonnakohtu seisukohaga, et vaidlusalusel alal turba kaevandamise kooskõla riigi huvidega saab järeldada sellest, et määruse nr 87 lisa 2 kohaselt on Elbu V ala osana Lavassaare maardlast kantud kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja. Ehkki sellesse nimekirja kantakse valdkonna eest vastutava ministri hinnangu alusel alad, mis on inimtegevusest mõjutatud ja millel ei ole eeldatavalt olulist looduskaitseväärtust (MaaPS § 45 lg 3), ei anna nimekirja kandmine garantiid, et kaevandamine hõlmatud aladel ka tegelikult võimalikuks ja põhjendatuks osutub. MaaPS-i eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et nimekirja kantud ala kohta esitatud kaevandamisloa taotluse menetlemisel kohaldatakse kõiki õigusaktidest tulenevaid nõudeid. See, kas kaevandamine on võimalik, selgub loamenetluses, mille käigus tehakse ka KMH (MaaPS-i eelnõu 213 SE seletuskiri, lk 30; vt ka RKKHo nr 3-17-796/39, p 16).

25. Kaebaja on õigesti leidnud, et vaidlusaluse ala määruse nr 87 lisa 2 nimekirja kandmine ei saa välistada sel alal turba kaevandamise vastuolu riigi huvidega juba seetõttu, et 331,85 hektari suurune Elbu V turbaala ei ole kantud nimekirja eraldi, vaid 8270,2 hektari suuruse Lavassaare turbamaardla osana (määruse nr 87 lisa 2, järjekorranumber 140). Kolleegiumi hinnangul ei saa järeldada, et nimekirja koostamisel kaaluti konkreetse kavandatava turbaala keskkonnakaitse väärtust ja muid asjaolusid sellise põhjalikkusega, et see saaks välistada kaevandamise vastuolu riigi huvidega.

26. KeÜS § 52 lg 1 p 6 järgi tuleb keskkonnaloa andmisest keelduda, kui tegevusega kaasneb keskkonnoaht, mida ei ole võimalik vältida. KeÜS § 5 kohaselt on keskkonnoaht olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Keskkonnahäiring on KeÜS § 3 lg 1 kohaselt inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule, varale või kultuuripärandile. Keskkonnahäiring on ka selline ebasoodne mõju keskkonnale, mis ei ületa arvulist normi või mis on arvulise normiga reguleerimata. KeÜS ei määratle ammendavalt, mida tuleb pidada oluliseks keskkonnahäiringuks. KeÜS § 3 lg 2 p 4 kohaselt eeldatakse olulise keskkonnahäiringu tekkimist olulise keskkonnamõju põhjustamisel. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 2² järgi on keskkonnamõju oluline, kui see võib eeldatavalt ületada mõjuala keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara. Kokkuvõttes sõltub hinnang keskkonnoahule kahju tõenäosuse kõrval sellest, kui oluline on kavandatava tegevuse tagajärg. Nii kahju tõenäosust kui võimaliku tagajärje olulisust tuleb hinnata konkreetse juhtumi asjaoludest lähtudes. Oluliseks keskkonnahäiringuks elurikkuse seisukohalt võib olla ka sellise raba hävimine, mis pole kaitse all ja millel ei leidu kaitsealuseid liike või elupaigatüüpe.

27. Ei vaielda selle üle, et kavandatava tegevusega hävib sooala, mis vastab loodusdirektiivi esmatähtsa elupaigatüübi 7110* tunnustele ning on III kaitsekategooria linnuliikide elupaigaks, kuid pooled on eri seisukohtadel, kas kaevandamisloa andmisel on nõuetekohaselt arvestatud mõju nimetatud elupaigatüübile ja linnuliikidele.

28. Nii EL-i kui riigisisese õiguse eesmärgiks on tagada kaitstavate liikide ja elupaigatüüpide soodne seisund (loodusdirektiivi art 2 lg 2, LKS § 1 p 1 ja § 48). Seega on tegevuse mõju olulisuse hindamisel keskse tähtsusega, kuivõrd tegevus takistab eraldi või muude tegevustega kumulatiivselt kaitstava loodusväärtuse soodsa seisundi tagamist.

29. LKS § 48 lg 3 kohaselt tuleb kaitse alla võtta vähemalt kümme protsenti teadaolevaid ja EELIS-is registreeritud III kaitsekategooria liigi elupaiku lähtuvalt alade esinduslikkusest. Sellest ei saa aga järeldada, et liigi soodne seisund on tagatud, kui ülejäänud elupaigad hävitatakse. Kolleegiumi hinnangul on LKS § 48 lg-ga 3 ette nähtud miinimummäär põhjendatav eelkõige proportsionaalsusega: pidades silmas III kaitsekategooria liikide arvukust ja levikut, võib lähtuda eeldusest, et elupaiku säilib ka väljaspool liigi kaitse eesmärgil kaitse alla võetud alasid. Seetõttu ei ole vaja ette näha kohustust võtta elupaiku kaitse alla suuremas ulatuses kui 10% registreeritud elupaikadest. Asjaolu, et liigi soodsa seisundi vaates pole tähtsusetud ka kaitse alla võtmata elupaigad, järeldub mh elupaikade kaitsest ja isendikaitse sätetest (LKS § 48 lg 4 ja § 55). Sellisel kaitsel puuduks mõte, kui III kaitsekategooria liikide soodne seisund oleks kindlasti tagatud ainuüksi kaitstavate aladega.

30. Eeltoodust tuleneb, et väljaspool kaitstavaid alasid paiknevate III kaitsekategooria liikide elupaikade hävimisel võib olla oluline mõju nende liikide soodsa seisundi tagamisele eelkõige kumulatiivselt.

31. Kolleegium on seisukohal, et vaidlustatud loa menetluses koostatud KMH aruandes on kumulatiivsete mõjude käsitus ebapiisav. Selle raames on võrreldud liikide elupaikade kadu Elbu raba turbatootmisaladel nende liikide registreeritud elupaikade pindalaga üle Eesti. Aruandes on esitatud põhjendamata järeldused, et lindude pesitsemiseks jääb turbatootmisest puutumatut ala piisavalt ning lindude arvukus tagatakse olemasolevate kaitsealadega (KMH aruanne, p 6.11). Kaebaja on põhjendanud, sh viidetega erialakirjandusele, miks ta kahtleb nende KMH järelduste paikapidavuses. Kaebaja on ekspertorganisatsioon, mille liikmetel on ulatuslikud ornitoloogiateadmised. Vastustaja pole kaebaja väiteid ümber lükanud.

32. Kolleegium nõustub vastustajaga, et tegevuse mõju olulisuse hindamisel on asjakohane võrrelda elupaigakadu selle liigi

elupaikade pindalaga terves riigis. Mõju ei saa elupaiga kao tõttu pidada eraldiseisvalt oluliseks, kui tegevuse tagajärjel häviva elupaiga pindala on väga väike võrreldes selle liigi elupaikade üleriigilise pindalaga tingimusel, et elupaik pole silmapaistvalt esinduslik. Kumulatiivsete mõjude olulisuse välistamiseks tuleks aga sellisel juhul arvestada ka elupaikade üleriigilist kumulatiivset kadu. Vastustaja on kassatsioonimenetluses möönnud, et elupaiga registreering EELIS-is ei tähenda, et tegemist oleks alaga, kus elupaiga säilimine oleks tingimata tagatud. Vastustaja pole välja toonud, miks tuleb eeldada, et elupaiku säilib üle riigi või tegevuskoha ökoloogilist tervikut moodustavas piirkonnas piisavalt hoolimata nende pindala vähenemisest kavandatava tegevuse tõttu.

33. 2019. a Euroopa Komisjonile esitatud loodusdirektiivi aruandes (2013-2018 kohta) hinnati elupaigatüübi 7110* seisundit Eestis ebasoodsaks-ebapiisavaks (*unfavourable-inadequate*), sest elupaigatüübile vastavate alade pindala on jätkuvalt liiga väike. Surve- ja ohuteguritena on aruandes nimetatud alade hüdrogeoloogilise režiimi muutmist ja turba kaevandamist. Kaitsemeetmetena on välja toodud elupaigatüübi leviala, pindala või struktuuri ja funktsioonide säilitamine nii Natura 2000 võrgustiku siseselt kui ka väljaspool seda.

34. Kolleegium ei nõustu kaebajaga, et kaevandamise tagajärjel tekkivat elupaigatüübi kadu tuleb vältimatult käsitada olulise keskkonnahäiringuna. Oluliseks häiringuks tunnistamine sõltub sellest, kui suur on elupaigatüübi kao mõju elupaigatüübi üleriigilisele seisundile.

35. Vastustaja leiab, et elupaigatüübi kadu kavandatud tootmisalal on võimalik kompenseerida mujal võetavate meetmetega ning nende meetmete valikul on liikmesriigil kaalutlusruum. Eesti on panustanud soode taastamisse Natura aladel, mis eeldatavasti kompenseerib elupaigatüübi kadu Elbu rabas. Olemasolevast teabest ei nähtu, et kaitsemeetmeid tuleks rakendada ka väljaspool Natura alasid. Tõhusa kaitse tagamiseks tuleb vältida mõjutegureid, mis põhjustavad ebasoodsat hinnangut, märgib vastustaja.

36. Vastustaja osutatu ei tähenda, et ta ei pea turba kaevandamiseks loa andmisel välja selgitama, kui oluline on kavandatava tegevusega kaasnev negatiivne mõju elupaigatüübi üleriigilisele seisundile, ning olulise mõju tuvastamisel hindama, millised meetmed on vajalikud selle mõju leevendamiseks. Kolleegium on seisukohal, et vähemalt juhul, kui hinnang elupaigatüübi seisundile on ebasoodne pindala vähesuse tõttu, tuleb elupaigatüübile vastava koosluse arvestatavaks hävitamiseks loa andmisel välja selgitada tegevuse mõju elupaigatüübi seisundile tervikuna. Isegi kui koosluse kadu pole eraldivõetuna oluline selle väheses esinduslikkuse ja suhteliselt väikese pindala tõttu, võib oluline mõju avalduda kumulatiivselt koos mujal Eestis avalduvate negatiivsete mõjudega samale elupaigatüübile. Näiteks asjaolu, et metsakuivendus mõjutab jätkuvalt negatiivselt elupaigatüübi seisundit suurel pindalal Natura võrgustiku sees, annab rohkem põhjust pidada elupaigatüübi võrgustikuvälist kadu kumulatiivselt oluliseks keskkonnahäiringuks.

37. On mõisteta, et konkreetse projekti keskkonnamõju hinnang ei saa üksikasjalikult ja eksimatult prognoosida kõiki üleriigilisi mõjusid asjaomasele elupaigatüübile, kuid vähemalt ligikaudu ja olemasolevate andmete põhjal tuleb pöörata tähelepanu üldistele suundumustele riigis. Kui põhjendatud kahtlust, et elupaigatüübi seisund võib olulises ulatuses halveneda ka väljaspool kaevandamisala, pole võimalik ümber lükata, tuleb ettevaatuspõhimõttest tulenevalt kumulatiivset mõju pigem möönda.

38. Kokkuvõtvalt on kolleegium seisukohal, et vastustaja pole tegevusloa menetluses välja selgitanud, kas elupaigatüübi 7110* ja III kaitsekategooria liikide elupaikade hävimine kavandatava tegevuse tõttu toob kaasa olulise keskkonnamõju eraldiseisvalt või kumulatiivselt ning kas sellist mõju on võimalik vältida tulemuslike leevendusmeetmetega. Seetõttu polnud vastustajal võimalik ka hinnata, kas tegevusloast tulnuks keelduda KeÜS § 52 lg 1 p 6 alusel.

39. Kui kavandatud tegevuse tõttu tekkiv elupaigakadu pole keskkonnoaht, võib see olla käsitatav keskkonnariskina. KeÜS § 11 lg 1 kohaselt tuleb keskkonnariski kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada. Vastustaja peab riske ning vajalikke ettevaatusmeetmeid kaevandamisloa andmisel hindama. Kuna ülemäärane keskkonnarisk võib olla vastuolus riigi huvidega või tuua kaasa loodusvara ilmselt raiskava kasutuse, võib see olla aluseks loa andmisest keeldumisele KeÜS § 52 lg 1 p 7 ja MaaPS § 55 lg 2 p 10 alusel. Maavara ebaotstarbeka kasutuse ja riigi huvide kahjustamisega oleks tegemist ka siis, kui turba kaevandamise tõttu tuleks asuda taastama täiendavalt soid ning taastamisega kaasnev kulu ületaks kasu, mida kaevandamise tulemusena saadakse. Soode taastamise kui kompenseeriva meetme mõjusust ei tohi eeldada kergel käel. Tuleb selgitada, kas, millises ulatuses ja millal taastub sellega asjaomane elupaigatüüp ning kas taastamine on piisaval määral õiguslikult tagatud.

40. Lisaks eelkäsitletud puudustele lähtus vastustaja kaevandamisloa andmisest keeldumise aluste kontrollimisel ekslikust eeldusest, et kaevandatav maavara on eraomandis. Järgnenud kohtumenetluses on vastustaja ise möönnud, et kuigi turvas on pinnakatte maavara, asub mäeeraldis riigile kuuluval katastriüksusel ja seega kuulub ka maavara sellel alal riigile (dtl 1000).

Riigikohus on selgitanud, et ettevõtlusvabadus ei anna isikule õigust nõuda, et ta saaks kasutada maavara kui rahvuslikku rikkust oma ettevõtluse huvides (RKPJKo nr 3-4-1-27-13, p 44; RKHKO nr 3-17-796/39, p 16; nr 3-20-1717/67, p 20). Seega ei saanud vastustaja eeldada, et kaevandamisloa andmisest keeldumine tooks kaasa kolmanda isiku omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riivamise ning et selline riive kaaluks üles võimalikud riigi huvid kaevandamise keelamiseks.

41. Kokkuvõttes on vastustaja hinnanud loa andmisest keeldumise põhjendatust ebatäielikult ja osaliselt valedele eeldustele tuginedes. Ei saa välistada, et need puudused tõid kaasa asjas eksliku lõppotsuse tegemise.

42. Kolleegium nõustub ringkonnakohtuga, et vastustaja rikkus KeÜS § 47 lg-st 2 ja § 48¹ lg-st 1 tulenevaid nõudeid, kui jättis kohalikus või maakondikus ajalehes avaldamata teate keskkonnamoelu taotluse esitamise kohta ja loa eelnõu avaliku arutelu korraldamata. Samas pole võimalik nõustuda sellega, et vaidlusalused rikkumised ei saanud tuntuvalt mõjutada asja otsustamist ega olla loa tühistamise aluseks.

43. Olulise keskkonnamoeluga küsimuste õigeks otsustamiseks on määrav tähtsus korraldataval haldusmenetlusel iseenesest. Enamasti ei ole neis asjades võimalik veenvalt otsustada, et vaatamata puudustele haldusmenetluses, nt isiku ära kuulamata jätmisel, on selle tulemusena antud haldusakt sisuliselt õiguspärane (RKHKO nr 3-3-1-35-13, p 27; nr 3-3-1-86-06, p 24; vt ka RKHKO nr 3-18-529/137, p 34; nr 3-16-1472/92, p 53; nr 3-20-999/70, p 20). Kaebaja oli küll loamenetlusest teadlik, esitas vastustajale oma kirjalikud seisukohad ja sai osale esitatud vastuväidetest lühikest aega (kolm päeva) enne loa väljastamist ka kirjaliku vastuse, kuid selline suhtlus loa eelnõu avalikku arutelu täiel määral ei asenda. Sel põhjusel ei saa lisaks eelkäsitatud materiaalsoiguse normide rikkumisele ka menetlusliku rikkumise mõju asja otsustamisele välistada.

44. Kuna kolleegium tühistab nii ringkonna- kui ka halduskohtu otsuse, tuleb muuta menetluskulude jaotust (HKMS § 109 lg 4). Menetluskulud kannab pool, kelle kahjuks otsus tehti (HKMS § 108 lg 1). Kaebaja taotles halduskohtus 7155 euro (õigusabikulu 7125 eurot (ilma käibemaksuta) ja riigilõiv 30 eurot) ning ringkonnakohtus 6005 euro (õigusabikulud 5985 eurot (ilma käibemaksuta) ja riigilõiv 20 eurot) väljamõistmist. Kassatsioonimenetluses esitas kaebaja taotluse 3683 euro ja 75 senti (õigusabikulud 3633 eurot ja 75 senti (ilma käibemaksuta) ja riigilõiv 50 eurot) väljamõistmiseks. Kolleegium leiab, et kulud on täies ulatuses vajalikud ja põhjendatud ning vastustajalt tuleb kaebaja kasuks välja mõista menetluskulu 16 843 eurot ja 75 senti. Kolmanda isiku menetluskulud jäävad tema enda kanda (HKMS § 108 lg 8).

(allkirjastatud digitaalselt)