

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu Halduskolleegium
otsus
algtekst
15.10.2009
RT III 2009, 45, 341

3-3-1-57-09 Riigikohtu halduskolleegiumi 15. oktoobri 2009. a kohtuotsus AS Pajker, Vahur Tamme ja Ragner Matsalu kaebustes Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. a määruse nr 154 osalise tühistamise nõudes

RIIGIKOHTU HALDUSKOLLEEGIUMI KOHTUOTSUS
Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-3-1-57-09
Otsuse kuupäev	15. oktoober 2009
Kohtukoosseis	Eesistuja Tõnu Anton, liikmed Jüri Põld ja Harri Salmann
Kohtuasi	AS Pajker, Vahur Tamme ja Ragner Matsalu kaebused Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. a määruse nr 154 osalise tühistamise nõudes
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Ringkonnakohtu 8. aprilli 2009. a otsus haldusasjas nr 3-07-1839
Menetluse alus Riigikohtus	AS Pajker, Vahur Tamme ja Ragner Matsalu kassatsioonkaebused
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

Resolutsioon

1. Rahuldada kassatsioonkaebused.

2. Tühistada Tallinna Ringkonnakohtu 8. aprilli 2009. a otsus ja Tallinna Halduskohtu 8. mai 2008. a otsus haldusasjas nr 3-07-1839.

3. Teha uus otsus, millega rahuldada AS Pajker, Vahur Tamme ja Ragner Matsalu kaebused ning tühistada Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. a määrus nr 154 Pärnu Maakohtu kinnistusosakonna Pärnu maakonna jaoskonna kinnistusregistri registriosadesse nr 2738106, 2738206, 2738706, 2738806 ja 2958206 kantud kinnistuid puudutavas osas.

4. Mõista Vabariigi Valitsuselt AS Pajker kasuks välja menetluskulud summas 64 000 krooni.

5. Tagastada kautsjonid.

Asjaolud ja menetluse käik

1. AS-le Pajker kuuluvad Pärnumaal Audru vallas Valgeranna külas kinnistud Põllu (katastriüksuste tunnustega 15904:003:1725, 15904:003:1726), Rannamaa (15904:003:0928), Poldri (15904:003:1723, 15904:003:1724) ja Ranna (15904:003:0926). R. Matsalu ja V. Tamme kaasomandisse kuulub samas kinnistu Merepiiga, Merepeiu, Kuldranna (15905:002:0295, 15905:002:0296, 15905:002:0219).

2. Vahur Tamm esitas 2. märtsil 2004 Pärnumaa Keskkonnateenistusele taotluse Audru aleviku ja mere vahelise ala väljaarvamiseks Natura 2000 linnualast. Keskkonnateenistuse 6. mai 2004. a vastuskirjaga selgitati piirangu mõjusid ja asjaolu, et alal paikneb väärtuslik kooslus, mis on väärtuslik lindude rändepeatuspaigana ja pesitsusalana, ning selgitati, et hoiuala moodustamise kohta võetakse V. Tammega uuesti ühendust ja küsitakse arvamust. Keskkonnaministeriumi Pärnumaa Keskkonnateenistuse 6. mai 2004. a kirjas nr 38-3-1/719-2 AS-le Pajker «Natura 2000 võrgustiku moodustamisest» teatati, et keskkonnaministri 22. aprilli 2004. a määrusega nr 24 «Majandustegevuse ajutiste piirangute rakendamine väljaspool kaitsealasid asuvatel Natura 2000 võrgustiku aladel» moodustati Audru vallas ajutiste piirangutega ala «Pärnu laht». Määruse lisa 2 kohaselt

katsid ajutiste piirangute alad mh kaebajate kinnistuid. Ajutiste piirangute määruks kehtestati kaitstavate loodusobjektide seaduse (KLOS) § 5 lg 14 alusel.

Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. a korraldusega nr 615-k kinnitati looduskaitseaduse (LKS) § 91 lg 6 alusel «Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekiri». Nimetatud korralduse kohaselt ei kuulunud kaebajate kinnistud Natura 2000 võrgustiku koosseisu. Keskkonnaministeeriumi Pärnumaa Keskkonnateenistuse 11. augusti 2004. a kirjaga teatati AS-le Pajker, et temale kuuluvad kinnistud on arvatud Natura 2000 alade hulka, selgitati hoiuala moodustamist ning teatati hoiuala avaliku väljapanekuga tutvumise aeg, avaliku arutelu aeg ja vastuväidete ning ettepanekute esitamise tähtaeg.

Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. a määruse nr 154 «Hoiualade kaitse alla võtmine Pärnu maakonnas» § 1 lg 1 p 1 kohaselt võeti kaitse alla Audru poldri hoiuala, kaitse-eesmärgiks Euroopa nõukogu direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta I lisas nimetatud liikide ja I lisas nimetatud rändlinnuliikide elupaikade kaitse. Nimetatud alal paiknevad ka kaebajate kinnistud. Audru Vallavolikogu otsustega nr 100 «Detailplaneeringu algatamine Valgeranna külas Kuldranna maaüksusel» ning nr 102 «Detailplaneeringu algatamine Valgeranna külas Põllu, Poldri, Ranna ja Rannamaa maaüksusel» algatati 14. juunil 2007 kaebajate kinnistute osas detailplaneering. Detailplaneeringu eesmärgiks oli golfiväljaku II etapi ehitusõiguse seadmine, maa sihtotstarbe muutmine maatulundusmaast äri- ja üldmaaks ning ehitusõiguse määramine paariühikemajade ehitamiseks.

3. AS Pajker, Vahur Tamm ja Ragner Matsalu esitasid halduskohtule kaebused Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. a määruse nr 154 tühistamiseks ulatuses, milles Audru poldri hoiuala hulka on arvatud kaebajatele kuuluvad kinnistud, mis on kantud Pärnu Maakohtu kinnistusosakonna Pärnu maakonna jaoskonna kinnistusregistri registriosadesse nr 2738106, 2738206, 2738706, 2738806 ja 2958206. Kaebusi põhjendati järgmiselt:

- a) vaidlustatud määrusega on kaebajatele kuuluvad kinnistud arvatud Audru poldri hoiuala koosseisu kaitse alla võtmisele ning see toob kaebajatele kinnistute omanikena kaasa rida avalik-õiguslikke kohustusi ja kitsendusi. Lisaks LKS §-des 14–17 sätestatud üldistele kitsendustele ja koormatistele kaasnevad hoiualal oleva kinnistu omanikule avalik-õiguslikud kohustused ka LKS §-des 32 ja 33 sätestatud hoiuala regulatsioonist;
- b) määrus kui üldkorraldus on nii materiaalselt kui ka formaalselt õigusvastane. Vaidlustatud määruse faktiline alus on ebaselge ja sisuliselt motiveerimata. Muu hulgas ei nähtu määrusest, millised on kinnistute hoiualana kaitse alla võtmise põhjendused (st millised elupaigad ja elupaiga tüübid kinnistul on ning miks on need tinginud sedavõrd ulatusliku hoiuala) ega ka see, millises ulatuses täpselt on kinnistud hoiuala koosseisu arvatud. Diskretsioonivigade tõttu on määrus motiveerimata ning ei ole kontrollitav;
- c) kinnistute hoiualana kaitse alla võtmise vajadust ei ole kohaselt välja selgitatud – puudub ekspertide koostatud teaduspõhine alusmaterjal, millest nähtuks oluliste loodusväärtuste esinemine kaebajate kinnistutel ning vajadus kaitsta neid loodusväärtusi sedavõrd ulatusliku hoiuala koosseisu. Vastustaja ei ole esitanud ühtegi inventuuriakti, eksperdiarvamust ega muud teaduspõhist materjali, mis eeltoodud kinnitaks ning mis annaks selgitust selles osas, millised kriteeriumid olid aluseks Audru poldri piiri tõmbamisele nii, et kaebajate kinnistud jäid poldri hoiuala koosseisu. Vabariigi Valitsus pidas Natura 2000 alade korralduse vastuvõtmisega võimalikuks kaebajate kinnistud Audru poldri linnualalt välja jätta, mistõttu saab üksnes hoiuala menetluse raames teostatud teaduspõhine inventeerimine olla aluseks kinnistute lülitamiseks linnualana Audru poldri hoiuala hulka;
- d) rikutud on õiguskindluse printsiipi, kuivõrd vaidlustatud määrus on kaebajatele üllatuslik. Natura 2000 ala moodustamise tõttu kehtestatud ajutised piirangud olid 1. mail 2007 lõppenud, kaebajate kinnistud jäid Natura 2000 võrgustiku koosseisust välja, mistõttu tekkis neil õiguspärane ootus, et looduskaitsepiiranguid nende kinnistute suhtes ei kehtestata;
- e) vaidlustatud määruse vastuvõtmisel on rikutud looduskaitseaduses sätestatud menetlusnorme ega ole lähtunud hea halduse põhimõtetest. Kaebajaid ei teavitatud LKS §-s 9 sätestatud korras ega muul viisil Audru poldri hoiualana kaitse alla võtmise menetlusest. LKS § 9 lg-s 5 sätestatud nõuete rikkumise tõttu ei olnud kaebajatel võimalik haldusmenetluses osaleda ning omapoolseid seisukohti ja vastuväiteid esitada, samuti saada ja kontrollida teavet selle kohta, millised on kinnistu hoiuala hulka arvamise faktilised põhjendused. Hoiuala moodustamise avalik arutelu kui viimane avalik ja teadaolev menetlustoiming hoiuala menetluse raames enne määruse vastuvõtmist toimus 8. septembril 2004. Määrus aga võeti vastu alles enam kui 2,5 aastat pärast seda. Vahepeal toimunud puudub kaebajatel ülevaade. Selline pikaajaline paus haldusmenetluses süvendab kaebajate arusaama, et kinnistute suhtes mingit menetlust ei toimu ning mingeid piiranguid ei kehtestata;
- f) vaidlustatud määruse põhjenduste hilisem esitamine haldusorgani poolt ei muuda vaidlustatud määrust tagantjärele kontrollitavaks.

4. Vastustaja Vabariigi Valitsus vaidles kaebusele vastu ja palus selle jätta rahuldamata. Vastuväiteid põhjendas vastustaja järgnevalt:

- a) kaebajate järeldus, et Audru poldri hoiuala ei kehtestata vaidlusalustele kinnistutele ulatuvalt, oli põhjendamatu, sest ajutised piirangud, mis kehtestati keskkonnaministri 22. aprilli 2004. a määrusega «Majandustegevuse ajutiste piirangute rakendamine väljaspool kaitsealasid asuvalatel Natura 2000 võrgustiku aladel», kehtestati osaliselt ka väljaspool Natura 2000 võrgustikku asuvatele aladele – aladele, mis olid juba algselt plaanis Natura 2000 võrgustikku esitada, kuid mille puhul enne alade esitamist Euroopa Komisjonile ei olnud läbirääkimised maaomanikuga lõppenud. Maaomanik oleks pidanud eeldama, et kuna piirangud kehtestati, siis planeeritakse ala ka kaitse alla võtta ning hiljem Natura võrgustikku esitada. Ala nimetamine Natura 2000 võrgustiku alaks ei tähenda selle ala kaitse alla võtmist ning ajutised piirangud pidid kehtima kuni ala kaitse alla võtmiseni. Hoiuala moodustamise kohta saadeti maaomanikule kiri tähtsust postiga 11. augustil 2004;
- b) vastavalt LKS § 10 lg-le 1 võtab hoiuala kaitse alla Vabariigi Valitsus määrusega. Kaitse alla võtmisele eelnes LKS § 9 järgne menetlus, millest kaebajaid oli piisavalt informeeritud. Põhjendamatu on kaebajate väide, et neile ei tagatud võimalust määruse osas omapoolsete vastuväidete ja argumentide esitamiseks;

c) määrus ei ole puudulikult motiveeritud. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. a määruse nr 279 «Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri» §-le 51 esitatakse määruse andmise põhjendused seletuskirjas ja vastavalt Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996. a määruse nr 160 «Vabariigi Valitsuse reglemendi kinnitamine» lisa 1 kohase Vabariigi Valitsuse reglemendi p-le 25 tehakse Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu kooskõlastamiseks eelnõu koos kõigi lisadega kättesaadavaks Justiitsministeeriumi hallatavas eelnõude kooskõlastamise infosüsteemis e-õigus, kus vaidlustatud määruse seletuskiri on avalikult kättesaadav veebilehelt http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=179852. Seletuskirjas on põhjalikult välja toodud menetluse kulg ja põhjendatud määruse andmise vajadus. Otsuse tegemisel lähtuti EÜ Nõukogu direktiivist nr 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitsest, mille nõuete täitmiseks tuleb riigil kaitsta lindude kaitse seisukohast kõige olulisemaid alasid ja linnukaitselised alad tuleb moodustada ning piiritleda lähtuvalt ornitoloogilisest kriteeriumist. Lisaks lähtuti Euroopa Kohtu praktikast, mille kohaselt võib riik vaid erandjuhtudel vähendada kaitseala ulatust – see peab vastama ülekaalukatele üldistele huvidele, mis kaaluvad üles ökoloogilised huvid. Kaebajate viidatud majanduslikud asjaolud ei ole vaadeldavad viidatud ülekaalukate huvidenähtudega;

d) kinnistute maa-ala loodusväärtuseks on seal elavad linnud. Lindude elupaiku, mille hulka kuuluvad nii pesitsus- ja toitumisalad kui rändpeatuspaigad, ei ole reeglina võimalik piiritleda kinnistute kaupa. Eriti keeruline oleks eristada väiksemat, lindudele mittesobivat ala ühe tervikliku poldriala piires. Tegemist on rahvusvaheliselt tähtsa linnualaga (IBA), mis omab ka väga suurt siseriiklikku kaitseväärtust. Eesti riik tegi vea siis, kui 2004. aastal linnualasid esitades kaebuse esitajate kinnistute maa linnualast välja jättis. Selle vea parandamiseks ongi need kinnistud nüüd hoiualasse võetud ja 2007. a märtsis ka Natura 2000 võrgustikku esitatud. Uus Vabariigi Valitsuse Natura 2000 alade korraldus on menetluses.

5. Tallinna Halduskohus jättis 8. mai 2008. a otsusegahaldusasjas nr 3-07-1839 kaebused rahuldamata.

Kohtuotsust põhjendati järgmiselt:

a) Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. a määruse nr 154 on üldkorraldus;

b) vaidlustatud üldkorraldus avaldati määrusena Riigi Teatajas (Riigi Teataja seaduse (RTS) § 2 p 8). Hoiuala kaitse alla võtmise määrusel on üldakti vorm, kuid üksikakti sisu. Vahetegu üldakti ja üldkorralduse vahel omab tähtsust eeskätt selle akti vaidlustamise võimaluste kindlaksmääramiseks, kuid akti motivatsiooni avaldamise koht ei tohiks isiku õiguste kaitse seisukohast tähtsust omada. Vabariigi Valitsuse määruse vormistamisel, sh motiveerimisel, tuleb lähtuda selleks kehtestatud õigusaktidest ehk vastavalt õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirjast ja Vabariigi Valitsuse reglemendist isegi juhul, kui sisuliselt on akti puhul tegemist üldkorraldusega;

c) normitehnika eeskirja § 51 kohaselt esitatakse määruse andmise põhjendused seletuskirjas ning vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi p-le 25 tehakse Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu kooskõlastamiseks eelnõu koos kõigi lisadega kättesaadavaks Justiitsministeeriumi hallatavas eelnõude kooskõlastamise infosüsteemis e-õigus, kus vaidlustatud määruse seletuskiri on avalikult kättesaadav veebilehelt. Niivõrd mahuka materjali avaldamine Riigi Teatajas on ilmselgelt ebamõistlik. Riigi Teataja (paberversiooni) mõistlikus mahus hoidmise eesmärki toetab ka RTS § 4 lg 2. Käesoleval juhul avaldati vaidlustatud määruse lisad üksnes elektroonilises Riigi Teatajas. Määruse seletuskiri avaldati e-õiguses ning see oli Interneti vahendusel kättesaadav kõigile;

d) ringkonnakohus on käesolevas asjas lahendatud määruskaebemenetluses asunud seisukohale, et LKS § 24 lg 1 ja lg 3 p 1 kujutavad endast hoiuala kaitse alla võtmise määruse teatavakstelemise eriregulatsiooni hoiuala piiridesse jääva kinnistu omanike suhtes. LKS § 24 lg 1 ja lg 3 p 1 näevad ette hoiuala piiridesse jääva kinnisasja omanikule kaitsekohustuse teatise saatmise kaitstava loodusobjekti valitseja poolt kuue kuu jooksul kaitse alla võtmise otsuse jõustumisest arvates. LKS § 24 lg 2 kohaselt sisaldab kaitsekohustuse teatis andmeid kaitstava loodusobjekti, selle kaitse alla võtja ja kaitse alla võtmise aja kohta; loodusobjekti kaitse alla võtmise eesmärki; andmeid kaitseala, hoiuala, püsielupaiga või kaitstava looduse üksikobjekti valitseja ja kaitse korraldaja kohta ning looduskaitseseaduse ja selle alusel vastu võetud õigusaktidega sätestatud kitsenduste loetelu. Seetõttu määruse tekst ise, e-õiguses avaldatav seletuskiri ja kaitsekohustuse teatis annavad kogumis hoiuala piiridesse jäävale kinnistuomanikule piisavalt teavet määruse vastuvõtmise asjaolude ja põhjenduste kohta, et vajadusel oma õigusi kohtus kaitsta;

e) kaevatud määrus on piisavalt motiveeritud ja kontrollitav. Audru poldri hoiuala kaitse-eesmärk on määrusest nähtuvalt nõukogu direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta I lisas nimetatud liikide ja I lisas nimetatud rändlinnuliikide elupaikade kaitse. Määruse seletuskirjast nähtuvalt on Pärnu maakonna hoiualad moodustatud viimastel aastatel tehtud loodusinventuuride, sh aastatel 2001–2005 korraldatud Natura 2000 liikide ja koosluste inventeerimise tulemusena valitud väärtuslike poollooduslike koosluste, metsade, veekogude ja tähtsate linnualade baasil. Kehtima hakkav kaitsereežiim tagab hoiualadel kujunenud või kujunevate looduslike ja poollooduslike koosluste ning kaitstavate liikide elupaikade soodsa seisundi, samuti elustiku mitmekesisuse ja maastikuilme säilimise tulevaste põlvete jaoks. Elupaigatüübid ja liigid, kelle elupaikade kaitseks hoiualad moodustatakse, on määruses loetletud. Hoiualal esinevate loodusväärtuste kaitse toimub kavandatava tegevuse mõju hindamise alusel;

f) kaebajad ei ole kohtule esitanud konkreetseid väiteid ega tõendeid selle kohta, et määruses nimetatud linnuliike vaidlusalustel kinnistutel ei elutse või et nende elupaiku ei ole vaja kaitsta. Kohtul puudub alus kahelda riigi poolt läbi viidud loodusinventuuride tõele vastavuses. Lindude elupaiku, mille hulka kuuluvad nii nende pesitsus- ja toitumisalad kui rändpeatuspaigad, ei ole reeglina võimalik piiritleda üksikute kinnistute kaupa. On mõistetav, et igal kinnistul ei ole igal ajal võimalik kohata kõiki määruses loetletud linde, kuid kaebajate kinnistud kuuluvad Audru poldri koosseisu, mis moodustab ühtse ökoloogilise terviku ning millest üksikute kinnistute väljalõikamine ei oleks põhjendatud. Lisaks on kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides moodustatud linnualad rahvusvahelise tähtsusega linnualade (nn IBA alade) alusel ning ornitoloogilised

kriteeriumid, mida konkreetsel juhul järgiti, pärinevad Eesti Ornitoloogiaühingult dokumendist «Euroopa Liidu tähtsusega linnualad Eestis». Tähtsate linnualade piiritlemiseks kasutati kogu Euroopa juhendmaterjali «*Important Bird Areas in Europe: Priority sites for conservation*». Samuti arvestati otsuse tegemisel ala suurt rahvusvahelist tähtsust ning seda, et tegemist on rahvusvaheliselt tähtsa linnualaga (IBA), mis omab ka väga suurt siseriiklikku kaitseväärtust. Nende kriteeriumite ning juhendite alusel valitud Pärnu lahe IBA alasse kuulusid ka kaebajate omandis olevad kinnistud;

g) ajutised piirangud kehtestati osaliselt ka väljaspool Natura 2000 võrgustikku asuvatele aladele keskkonnaministri 22. aprilli 2004. a määrusega «Majandustegevuse ajutiste piirangute rakendamine väljaspool kaitsealasid asuvatel Natura 2000 võrgustiku aladel». Maaomanikud oleks pidanud eeldama, et kuna piirangud kehtestati, siis planeeritakse ala ka kaitse alla võtta ning hiljem Natura võrgustikku esitada. Natura 2000 alade nimekirjad on lahtised ning neid on võimalik täiendada. Vastav eelnõu on menetluses ning ka kaebajate kinnistute maa-ala esitatakse Natura 2000 alaks. Asja materjalidest ja kaebuse esitajatele ala moodustamise menetluse käigus saadetud kirjadest nähtuvalt ei saanud kaebajail tekkida õiguspärasest ootust või usaldust, et hoiuala nende kinnistutele ei looda. Kaebajaile edastatud kirjadest nähtub, et AS Pajker on alates 2002. a suvest hooldanud Audru poldri niite ja saanud selle eest märkimisväärseid summasid. Hooldustööde lepingud sõlmiti just seetõttu, et tegemist on väärtusliku linnualaga ning isikult informeeriti sellest. AS Pajker ja R. Matsalu pidid olema teadlikud, et hooldavas väärtuslikku kooslust, mis on väärtuslik lindude rändpeatuspaigana ja pesitsusalana;

h) Vabariigi Valitsuse määruse õigusvastasust kaebajate usalduse kaitse põhjendusel ei saa argumenteerida ka Audru Vallavolikogu detailplaneeringute otsuste andmisega, mille üle Vabariigi Valitsusel puudub kontrollipädevus. Tähtsust omab, et detailplaneeringu algatamise otsused anti pärast Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. a määruse nr 154 vastuvõtmist ja avaldamist Riigi Teatajas;

i) kaebuse esitajatel on olnud hoiuala moodustamise menetluses võimalus esitada oma vastuväited ja nad on olnud kaasatud menetlusse määral, et olla asjadega kursis ja kaitsta vajadusel oma õigusi. Nii nähtub materjalidest, et hoiuala moodustamise kohta saadeti maaomanikule vastavasisuline kiri tähtitud postiga 11. augustil 2004. Kaitse alla võtmisele eelnes LKS § 9 järgne menetlus. Vastavalt LKS § 9 lg-le 3 avaldab kaitse alla võtmise algataja teate loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluse kohta ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded ning vähemalt ühes üleriigilise levikuga ajalehes ja kohalikus ajalehes. Loodusobjekti kaitse alla võtmise teade avaldati 2. augustil 2004 Ametlikes Teadaannetes. Teates avaldati hoiualade nimekiri, mille osas algatati hoiualade moodustamise menetlus, ning samas teatati hoiualade avalikust väljapanekust ja avalike arutelude toimumise aegadest, samuti vastuväidete ja ettepanekute esitamise tähtaegadest. Samasisuliselt teated avaldati 5. augustil 2004 ajalehtedes «Eesti Päevaleht» ja «Pärnu Postimees». AS-le Pajker, mille juhatuse liige on kaebaja Ragner Matsalu, on Pärnumaa Keskkonnateenistus saatnud 6. mail 2004 kirja nr 38-3-1/718-2, milles informeeritakse Natura 2000 võrgustikku kuuluva hoiuala moodustamise protsessist, ning täiendavalt LKS § 9 lg 5 kohase teate 11. augusti 2004. a kirjaga nr 38-3-1/2927, millega informeeriti kaebajat edasisest menetlusest ja võimalusest osaleda avalikul väljapanekul ning avaliku arutelu toimumise ajast. Ka V. Tamme on 6. mai 2004. a kirjaga nr 38-3-1/718-2 informeeritud kavandatavatest piirangutest. Lisaks kirjadele informeeriti üldsust ka avaliku arutelu toimumise ajast eelmainitud meediaväljaannete kaudu. Nähtuvalt 8. septembril 2004 Audru Vallavalitsuses toimunud hoiualade kaitse alla võtmise avalikul arutelul osalenute nimekirjast osales sellel ka kaebaja Ragner Matsalu.

6. AS Pajker, Vahur Tamme ja Ragner Matsalu apellatsioonkaebustespaluti tühistada halduskohtu otsus ja teha asjas uus otsus, millega rahuldada kaebus ning mõista vastustajalt välja apellantide kantud menetluskulud. Apellatsioonkaebusi põhjendati järgmiselt:

a) vääri on halduskohtu seisukoht, et määrusele kui üldkorraldusele ei laiene HMS §-dest 54 ja 56 tulenevad põhjendamisnõuded. Vaidlustatud määrusele kehtivad kõik haldusmenetluse seadusest tulenevad haldusakti õiguspärasusele esitatavad nõuded ning mingeid erandeid, mis annaks võimaluse haldusorganil vaidlustatud haldusakti põhjendamise nõudeid eirata, seadusest ei tulene. Ka kohtu viidatud Riigi Teataja seadusest ei tulene, et Riigi Teatajas avaldamisele kuuluvate üksikaktide puhul ei kehti HMS § 54 ja 56 nõuded;

b) vaidlustatavas haldusaktis puuduvad põhjendused selle kohta, millised on konkreetsete kinnistute hoiualana kaitse alla võtmise põhjendused ning millisel põhjusel on kinnistud kaitse alla võetud just sellistes piirides, nagu see nähtub määruse lisaks olevalt Audru poldri hoiuala kaardilt. Määruses on välja toodud vaid Audru poldri hoiuala kui terviku kaitse-eesmärk läbi kaitset vajavate liikide loetelu terve hoiuala osas. Määruses puudub aga igasugune selgitus selle kohta, kas ja mil määral on apellantidele kuuluvad kinnistud puutumuses määruses nimetatud liikide elupaikadega ning määrusest ega selle lisaks olevalt hoiuala kaardilt ei nähtu, millised konkreetset kaitset vajavad loodusväärtused kinnistutel asuvad ning kus need paiknevad. Samuti puudub määruses viide kättesaadavale dokumendile, milles võiks sisalduda haldusakti põhjendus;

c) normitehnika eeskiri ja Vabariigi Valitsuse reglement kehtestavad nõuded üksnes õigustloovate aktide (eelnõude) vormistamisele. Nii normitehnika eeskirja kui ka Vabariigi Valitsuse reglemendi volitusnormiks on Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 27 lg 3, mis sätestab nõuded Vabariigi Valitsuse määrusele kui õigustloovale aktile. Õigustloov akt tähendab õiguse üldakti, mida vaidlustatud määrus ei ole;

d) halduse üksikakti põhjendamine on vajalik selleks, et nii akti adressaadil kui vajadusel hiljem ka kohtul oleks võimalik hinnata akti õiguspärasust. See, kuidas haldusorgan üksikakti vormistab, on normitehniline küsimus, ent seejuures tuleb igal juhul järgida HMS § 56 lg 1 nõudeid. Lubamatu on abstraktne viide menetluse käigus kogutud dokumentidele või konkretiseerimata inventuuridele üldiselt;

e) vääri on halduskohtu järeldus, et määruse motivatsioon sisaldub määruse eelnõu seletuskirjas. Kuna määruse seletuskiri ei ole määruse osaks, ei asenda määruse seletuskiri määruse enda põhjendusi. Vaidlustatud haldusakti seletuskirjast ei nähtu mingilgi määral, milliseid konkreetseid ekspertiise ja uuringuid on Audru poldri hoiualaks arvatud alal tehtud, millised asjaolud on tuvastatud ja milliseid järeldusi on neist tehtud. Seletuskiri on antud juhul ühine kogu Pärnu maakonna hoiualade kohta ning selle üldistusaste on sedavõrd üldine, et mingite konkreetsete uuringute käsitlemist, andmete kogumist ja/või nendest tehtud järeldusi seletuskirjas toodud ei ole.

Määruse seletuskirjas on väidetavalt teostatud loodusinventuuride kohta üks lause ning see ei sisalda mingit konkreetset teavet Audru poldri ala inventeerimise kohta;

f) põhjenduste esitamine kohtumenetluses ei muuda motiveerimata haldusakti õiguspäraseks. Haldusakti motivatsiooni hilisem täiendamine ei muuda fakti, et haldusakt anti motiveerimatult. Kohus on põhjendamatu lugenud määruse põhjendusteks vastustaja kohtumenetluses esitatud tõendamata väiteid Audru poldri linnualal asuvate väidetavate väärtuste kohta. Kinnistute hoiualana kaitse alla võtmise vajadust ei ole kohaselt välja selgitanud: puuduvad ekspertide koostatud teaduspõhine alusmaterjal, millest nähtuks oluliste loodusväärtuste esinemine kinnistutel ning vajadus kaitsta neid loodusväärtusi sedavõrd ulatusliku hoiuala koosseisus;

g) Euroopa juhendmaterjalidest «Important Bird Areas in Europe: Priority sites for conservation» ei saa tuleneda, et kinnistute Audru poldri hoiuala hulka arvamine on käesoleval juhul hoiuala moodustamise menetluse raames välja selgitanud ja kinnistute hoiuala hulka arvamine on menetluse tulemusel põhjendamist leidnud. Juhendmaterjalid ei saa asendada hoiuala moodustamise menetluses kohustuslikult läbiviidavat ekspertiisi. Pealegi ei sisalda halduskohtu viidatud materjalid teaduslikke ekspertiise või nende kirjeldust, millest võiks järeldada, et konkreetsetel kinnistutel kaitstavad loodusobjektid esinevad;

h) Riigikohus on selgitanud, et õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes. Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igapähe olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas;

i) Keskkonnaministeeriumi Pärnumaa Keskkonnateenistuse 6. mail 2004. a ja 11. augusti 2004. a kirjad puudutasid Natura 2000 võrgustiku koosseisu arvatud kinnistute osas hoiualade moodustamist. Kuna aga vaidlusaluseid kinnistuid ei arvatud Natura 2000 võrgustikku, siis ei saanud ka kirjades käsitletud hoiuala moodustamine olla kinnistutega puutumuses. Apellandid ei saanud ega pidanud 2004. a kirjades välja lugema seda, et kinnistute suhtes on kehtestatud püsivaid piiranguid või on kirja saatjal selline kavatsus;

j) vääri on kohtu hinnang, et AS Pajker ja Ragner Matsalu pidid olema teadlikud, et hooldavad kinnistutel väärtuslikku kooslust. Millist tegevust apellandid varasemalt kinnistutel teostasid, ei oma käesoleval juhul mingit mõju sellele, kas apellandid oleksid pidanud arvestama kinnistute Audru poldri hoiuala koosseisu arvamisega või mitte;

k) apellante kui kinnistute omanikke ei teavitatud hoiuala moodustamisest LKS § 9 lg-tes 4 ja 5 nimetatud andmeid sisaldavate tähtkirjadega. Vastustajalt kaebuse esitajatele saadetud hoiuala moodustamise teated ei vasta LKS § 9 lg-s 5 sätestatule, kuna neis puudus selgitus hoiuala moodustamise puutumuse kohta konkreetsete kinnistutega, hoiuala moodustamise tegelike tagajärgede ning ka loodusobjekti kaitse alla võtmise ettepaneku või otsuse eelnõuga tutvumise võimaluste kohta. LKS § 9 lg 5 mõtteks on anda kinnisasja omanikule varakult teada asjakohast ja arusaadavat teavet kavandatavate looduskaitse piirangute mõjust ja ulatusest konkreetse kinnisasja osas. Teates oleks pidanud kinnistute omanikele selgitama hoiuala moodustamise tähendust ning ka hoiuala puutumust konkreetsete kinnistutega. 11. augusti 2004. a teated ei vasta LKS § 9 lg-s 5 sätestatule ka põhjusel, et neis ei ole LKS § 9 lg 4 p-s 2 sätestatud nõutavat teavet loodusobjekti kaitse alla võtmise ettepanekuga või otsuse eelnõuga tutvumise võimaluste kohta. Avalikul arutelul ei esitatud osalejatele tutvumiseks ühtegi asjakohast ekspertiisiakti, kaitse alla võtmise määruse eelnõud ega muud asjakohast materjali. 8. septembril 2004 Audru Vallavalitsuses toimunud hoiualade kaitse alla võtmise avalikust arutelust nähtub osavõtnute nimekirjast ainult sellel osalenud isikud, mitte aga nt seda, milline oli arutelu sisu: kas apellantidele tutvustati teaduslikke ekspertiise, kaaluti huvitatud isikutega erinevaid valikuvariante, selgitati lahendusi ja kinnistute seotust linnudirektiivis nimetatud linnuliikidega jne. Samuti ei olnud V. Tamme avaliku arutelu toimumise ajast ja kohast tähtkirjaga teatega teavitatud.

7. Tallinna Ringkonnakohusjäätis 8. aprilli 2009. a otsusega haldusasjas nr 3-07-1839 apellatsioonkaebused rahuldamata ja Tallinna Halduskohtu otsuse muutmata. Ringkonnakohus põhjendas otsust järgmiselt:

a) kohe pärast Natura 2000 võrgustiku alade kindlaksmääramist 5. augusti 2004. a korraldusega saatis Pärnumaa Keskkonnateenistus AS-le Pajker teate, mille kohaselt on kavandatud adressaadile kuuluvad kinnistud määrata hoiualaks ning selgitatud vastuväidete ja ettepanekute esitamise korda. AS-l Pajker pidi juba sellest nähtuma, et hoiuala moodustamise menetlus ei ole Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. a korralduse andmisega lõppenud. Apellantide teadlikkust asjaolust, et kinnistute asukoht Audru poldril on oluline kaitstavate lindude peatuskoht, kinnitab juba 6. mail 2004 keskkonnateenistuse poolt R. Matsalule saadetud kiri, millest nähtub, et alates 2002. a suvest on AS Pajker hooldanud Audru poldri niite ning nende tööde tegemiseks on hooldusleping sõlmitud seetõttu, et tegemist on väärtusliku linnualaga, samuti V. Tammele 6. mail 2004 saadetud kiri. Õiguspärane ootus koormava haldusakti andmata jätmiseks ei saa olla seotud konkreetse menetlusega. LKS § 91 lg-st 6 ei tulene, et Vabariigi Valitsus ei võiks oma korraldust, millega Natura 2000 võrgustiku alade eelvalikualad kindlaks määratakse, muuta. Apellandid ei ole kohtumenetluses näidanud ka selliste kulutuste kandmist või elukorralduse muudatust, mis oleks tehtud, oodates, et kinnistuid kaitse alla ei võeta. Detailplaneeringu algatamine selliseks asjaolus pole, sest planeeringu algatamine ei anna isikule kindlust planeeringu kehtestamise ja ilma piiranguteta elluviimise suhtes. Seega ei saanud kaebajatel tekkida õiguspärasest ootust, et nende kinnistuid ei liideta hoiualaga;

b) haldusakti põhjendamiskohustusest ei saa haldusorgan vabaneda üksnes seetõttu, et haldusakt antakse formaalselt määrusena. LKS § 10 lg 1 mõte ei saa olla määruse põhjendamata jätmine. HMS § 56 ei võimalda sellest erandite tegemist Vabariigi Valitsuse määrustega, seega ei ole asjakohased ka normitehnika eeskirja ja Vabariigi Valitsuse reeglendi sätteid. Riigi Teataja seaduse § 4 lg 2, millele halduskohus viitas, käsitleb aga määruste avaldamist paberandjal avaldatavas Riigi Teatajas, ent nõuab määruste teksti avaldamist tervikuna elektroonilises Riigi Teatajas tehniliste võimaluste olemasolul. Elektroonilises Riigi Teatajas määruste avaldamise mahule piiranguid seatud ei ole. Ent kui haldusakti põhjendused on kontrollitavad HMS § 56 nõuete

rikkumise korral ning põhjenduste esitamata jätmise haldusaktis endas ei saanud selle andmist mõjutada, ei ole HMS § 58 kohaselt alust akti tühistamiseks;

c) apellantidel on õigus, et määruses ja seletuskirjas ei ole hoiuala piiride määramist põhjendatud. Määrusest nähtavalt on hoiuala moodustatud kaitse-eesmärgiga kaitsta järgmiste linnuliikide elupaiku: väikeluik, laululuik, rabahani, suur-laukhani, valgepõsk-lagle, piilpart, sinikael-part, soopart, roo-loorkull, täpikuik, rukkirääk, kiivitaja, niidurüdi, tutkas, mustsaba-vigle, tumetilder, punajalg-tilder, mudatilder, heletilder, väikekoovitaja, suurkoovitaja, rüüt, punaselg-õgija ja tuuletallaja. Seletuskirjas on märgitud üldsõnaliselt, et Pärnu maakonna hoiualad on moodustatud viimastel aastatel tehtud loodusinventuuride, sealhulgas aastatel 2001–2005 korraldatud Natura 2000 liikide ja koosluste inventeerimise tulemusena valitud väärtuslike poollooduslike koosluste, metsade, veekogude ja tähtsate linnualade baasil. Ringkonnakohtu hinnangul ei ole need põhjendused piisavad, et selgitada hoiuala piiride määramist määruse lisas näidatud viisil ja suurusel, samuti ei nähtu määrusest ega seletuskirjast faktilist põhjendust, miks nende linnuliikide kaitseks hoiuala moodustamine on vajalik (kui suurel hulgal vastavaid linnuliike Audru poldril pesitseb või rändlinde peatub);

d) EL Nõukogu direktiivis 79/409/EMÜ (nn linnudirektiiv) toodud eesmärkide täitmiseks on EL liikmesriigi valikuvõimalused kaitstavate loodusväärtuste, käesoleval juhul direktiivi lisas I nimetatud linnuliikide ning seal nimetatud rändlinnuliikide olulise peatumis- ja pesitsuskoha tuvastamisel vaadeldaval alal, kaitse tagamiseks oluliselt piiratud (linnudirektiivi art 4 lg-d 1 ja 2). Linnudirektiivi art 4 lõiked 1 ja 2 ei võimalda majanduslike huvide tõttu jätta kaitseala moodustamata (vt Euroopa Ülemkohtu 11. juuli 1996. a otsus nr C-44/95: Regina vs Secretary of State for the Environment, *ex parte* Royal Society for the Protection of Birds). Hoiuala moodustamine on LKS § 4 lõikes 1 nimetatud lindude kaitseks sobivatest kaitstavatest loodusobjektidest kõige vähem asukoha kinnisasja omaniku õigusi piirav loodusobjekt. Apellantide seisukoht, et lindude olemasolu tuleks tuvastada konkreetsete kinnistute piires, pole õige. Lindude rändepeatuskohad ja pesitsuskohad muutuvad üldiselt teadaolevalt mitte üksnes aasta-aegade, vaid ka aastate lõikes. Apellandid pole vaatamata vastustaja poolt osundatud vaatlusandmetele esitanud oma väidete, et neile teadaolevalt nende kinnistutel kaitstavaid linde ei peatu, tõendamiseks ühtegi tõendit ega taotlenud nende kogumist ka kohtutelt, vaatamata sellele, et nii halduskohus kui ka ringkonnakohus istungil selliste tõendite vajadusele tähelepanu juhtisid;

e) AS-i Pajker ja selle juhatase liiget R. Matsalu oli hoiuala moodustamisest teavitatud (6. mai 2004. a ja 11. augusti 2004. a kirjad). Avalik arutelu hoiuala moodustamiseks toimus enne kui R. Matsalu ja V. Tamm Merepiiga, Merepeiu, Kuldranna kinnistu omandasid, kuid mõlemad olid sellele vaatamata saanud võimaluse vastuväiteid esitada. Siiski ei saa apellantide ärakuulamiseks läbi viidud menetlustoiminguid pidada õiguspäraseks. Esiteks märgiti 6. mail 2004 V. Tammele adresseeritud kirjas, et V. Tammelt küsitakse 2. märtsi 2004. a kirjas esitatud taotlusi arvestades «personaalselt ühendust ja küsitakse uuesti arvamusi hoiuala moodustamise kohta», seda aga ei tehtud. Sama nähtub R. Matsalule AS Pajker esindajana 6. mail 2004 adresseeritud kirjast, kellele on täiendav seisukohtade esitamise võimalus 11. augusti 2004. a kirjas antud tähtajaks antud. Alles 11. augusti 2004. a kirjas sisalduvad LKS § 9 lõikes 4 nimetatud andmed, sh teave loodusobjekti kaitse alla võtmise ettepanekuga või otsuse eelnõuga tutvumise võimaluste kohta. Teiseks on avaliku arutelu ning vastuväidete ja ettepanekute esitamise tähtajad lõppenud 2004. a septembris, ent hoiuala on moodustatud alles Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. a määrusega. Vastuväited hoiuala moodustamise ja selle piiride suhtes võivad tekkida ka pärast nende esitamiseks antud tähtpäeva ning seetõttu tuleb selline tähtpäev kindlaks määrata selliselt, et ettepanekute ja vastuväidete esitamise aja ning haldusakti andmise vaheline aeg oleks mõistlik. Ärakuulamisõiguse rikkumine pole käesoleval juhul siiski selline, mis võis mõjutada asja otsustamist. Kuna apellandid ei ole hoiuala paiknemisele kohtumenetluses välja toonud piisavaid vastuväiteid, mis õigustaksid linnudirektiivis näidatud eesmärkide täitmata jätmist, siis ei saanud need rikkumised mõjutada vaidlustatud määruse andmist;

f) kolleegium ei nõustu apellantidega selles, et hoiuala moodustamise algataja ei ole LKS § 8 nõuete kohaselt korraldanud ekspertiisi. Kolleegiumi poolt ülal viidatud vaatlusandmed ja nendes kirjutistes tehtud ettepanekud on LKS § 8 lõigete 3-5 eesmärki silmas pidades piisavad. Hoiuala moodustamise menetluse algatamine ekspertiisi läbiviimise ja selles ettepanekute esitamise järel toimub LKS § 9 lõikes 4 nimetatud teate esitamisega sama paragrahvi lõigete 3 ja 5 nõuete kohaselt. Halduskohus märkis õigesti, et sellised teated on avaldatud;

g) ringkonnakohus leidis, et vastustaja kaalutusõigus hoiuala moodustamisel oli sedavõrd redutseeritud, et apellantide kinnistud tuli hoiuala hulka arvata. Vead haldusakti põhjendamisel ja menetluses ei ole asja otsustamist mõjutanud ning määrust ei saa HMS §-st 58 tulenevalt tühistada.

Menetlusosaliste põhjendused

8. AS Pajker, Vahur Tamme ja Ragnar Matsalu esitasid kassatsioonkaebuse, millega vaidlustavad ringkonnakohtu otsuse tervikuna, v.a kohtuotsuse motiivid osas, milles kohus on tuvastanud, et vaidlustatud haldusakti põhjendused ei ole piisavad ja et kassaatorite ärakuulamiseks läbiviidud menetlustoimingud ei olnud õiguspäraseks. Kassaatorid paluvad tühistada ringkonnakohtu otsuse ja teha uue otsuse ilma asja uueks arutamiseks saatmata. Kassatsioonkaebuse põhimotiivid on järgnevad:

- vaatamata sellele, et ringkonnakohus leidis, et haldusakt on motiveerimispuudustega, asus kohus seisukohale, et põhjenduste esitamata jätmise määruses endas ei saanud selle andmist mõjutada ning seetõttu ei ole alust määruse tühistamiseks. Muuhulgas heitis ringkonnakohus kaebajatele ette, et viimased ei ole kohtumenetluses tõendanud, et kinnistutel kaitstavaid linde ei peatu. Kassaatorite hinnangul pidi hoopis vastustaja halduskohus suutma tõendada määruse faktiliste aluste olemasolu (selleks oluks vajalik ekspertiiside tegemine hoiuala menetluse raames), kuid seda ta teinud ei ole. Lisaks on ringkonnakohus sellega pannud kassaatoritele negatiivse asjaolu tõendamise kohustuse, mis on äärmiselt raskendatud, kui mitte võimatu;
- ringkonnakohus ei lähtunud kohtuotsuse tegemisel määruses sisalduvast põhjendusest, vaid üksnes vastustaja poolt kohtumenetluses käigus antud selgitustest;
- Audru poldri hoiuala moodustamise menetluse algatamisel pole järgitud LKS § 8 sätteid. LKS § 8 lg 5 kohaselt algatatakse loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlus üksnes juhul, kui eksperdi arvamusest nähtub, et loodusobjekt on looduskaitsealades sätestatud kaitse alla võtmise eeldused. LKS § 8 lg 3 järgi korraldab

kaitse alla võtmise korraldaja kaitse alla võtmise ettepaneku alusel ekspertiisi, et välja selgitada kaitse alla võtmise põhjendus ja kavandavate piirangute otstarbekus. Ekspertiis pidanuks toimuma enne 2004. a augustit (siis algatati hoiuala moodustamise menetlus), kuid pärast 10. maid 2004 (enne looduskaitseasutuse jõustumist puudus hoiuala mõiste ja režiim). Eesti Ornitoloogiaühingu koostatud teost «Euroopa Liidu tähtsusega linnualad Eestis», millele ringkonnakohus oma otsuses tugines, ei saa pidada LKS § 8 järgseks ekspertiisiks;

d) õige ei ole ringkonnakohtu seisukoht, et kassaatorid pidanuks eeldama, et kuna 2004. a kehtestati ajutised piirangud, siis planeeritakse ala ka kaitse alla võtta ja hiljem Natura 2000 võrgustikku esitada. LKS § 91 lg 6 nägi üleminekuajal ette kohustuse esitada Euroopa Komisjonile Natura 2000 alade loetelu; sättest ei tulenenud, et Eesti Vabariik võis esialgu esitada vaid osalise nimekirja ja seda siis täiendada. Natura 2000 korraldus pidi sisaldama kõiki alasid, mis korralduse vastuvõtmise seisuga kaitset vajasisid. Keskkonnaministeeriumi Pärnumaa Keskkonnateenistuse 6. mai – 11. augusti 2004. a kirjadest nähtuvalt puudutasid need Natura 2000 võrgustiku koosseisu arvatud kinnistute osas hoiuala moodustamist. Kuna kaebajate kinnistuid Natura 2000 võrgustikku ei arvatud, siis ei saanud ka kirjades käsitletud hoiuala moodustamine olla kinnistutega puutumuses;

e) ringkonnakohus ei ole piisavalt põhjendanud väidet, et vastustaja kaalutusõigus oli vaidlusaluse määruse andmisel redutseerunud nullini.

Kassatsioonkaebuse täienduses viitasid kassaatorid ka Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele asjas nr 3-3-1-27-09 (OÜ Suviste Põllumajandussaadused vs Vabariigi Valitsus) ja märkisid, et erinevalt viidatud kohtuasjast kitsendas hoiuala kaitsereežiimi kehtestamine kassaatorite õigusi, kuna enne vaidlustatud haldusakti andmist vaidlustustel kinnistutel kaitsereežiim puudus. Lisaks märkisid kassaatorid, et on vaidlustanud ka Vabariigi Valitsuse 23. aprilli 2009. a korralduse nr 148, millega kassaatoritele kuuluvad kinnistud arvatati ka Natura 2000 võrgustiku alade nimekirja.

9. Vabariigi Valitsus vaidleb kassatsioonkaebusele vastu ja palub selle jätta rahuldamata. Vastustaja vastuväited on järgmised:

a) määruses on ära näidatud linnuliigid, keda kaitstakse, seega ei ole määrus täielikult motiveerimata. Määruse seletuskirjas on viidatud ka loodusinventuuridele, mille alusel valikud tehti. Keeruline oleks eristada tervikliku poldriala piires väiksemat, lindudele mittesobivat ala;

b) ringkonnakohtu viidatud Eesti Ornitoloogiaühingu teose «Euroopa Liidu tähtsusega linnualad Eestis» aluseks olnud uuring on põhjalik ja annab piisavalt informatsiooni, mistõttu täiendavate uuringute ja ekspertiiside korraldamine hoiuala moodustamise menetluses ei olnud otstarbekas. Dokument täidab ka LKS § 8 esmärki – eriteadmistega isikud on tuvastanud, et kaitse alla võtmise eeldused on täidetud;

c) ringkonnakohus on õigesti leidnud, et ärakuulamisõiguse rikkumine ei olnud antud juhul selline, mis võis mõjutada asja otsustamist. Kassaatorid ei ole kohtumenetluses välja toonud piisavalt vastuväiteid, mis õigustaksid linnudirektiivis näidatud eesmärkide täitmata jätmist; majanduslikud huvid, millele kaebajad on viidanud, ei saa olla hoiuala ulatuse vähendamise põhjuseks;

d) majandustegevuse ajutised piirangud kehtestati osaliselt ka väljaspool Natura 2000 võrgustikku asuvatele aladele (muu hulgas kaebajate kinnistutele), mis olid juba algselt plaanis Natura 2000 võrgustikku esitada, kuid mille puhul ei olnud läbirääkimised majaanikega lõppenud;

e) hoiuala kaitsereežiim piirab vähem kinnisasja omaniku õigusi kui püsielupaiga kaitsekord, mille kehtestamise võimalusele viitavad kassaatorid. Samuti ei ole püsielupaiga kaitsekord rändlindude peatuskoha kaitseks sobiv;

f) Pärnumaa keskkonnateenistuse 11. augusti 2004. a kirjas viidati AS Pajker maaüksustele nende katastritunnuste numbritega, seega ei saanud talle jääda muljet, et hoiuala moodustamine ei puuduta tema kinnistuid.

Kolleegiumi seisukoht

10. Kolleegium käsitleb kõigepealt vaidlustatud määruse motiveerimist (I), seejärel hoiuala moodustamise menetlusega seonduvaid probleeme (II), siis küsimust, kas ringkonnakohus on ebaõigesti tõlgendanud õiguskindluse printsiipi, ning vastustaja kaalutusõigust vaidlusaluse haldusakti andmisel (III). Seejärel lahendab kolleegium kassatsioonkaebuse ning menetluslikud küsimused (IV).

I

11. Kolleegium nõustub kassaatorite ning ringkonnakohtu seisukohaga, et vaidlustatud määruse vastuvõtmisel on rikutud HMS §-s 56 sätestatud haldusakti motiveerimise nõudeid. HMS § 56 lg 1 sätestab, et kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine peab olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. HMS § 56 lg 2 kohaselt tuleb haldusakti põhjenduses märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. HMS § 56 lg 3 järgi tuleb kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses märkida ka kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

12. Kolleegium nõustub ringkonnakohtu seisukohaga, et haldusakti põhjendamise kohustusest ei saa haldusorgan vabaneda üksnes seetõttu, et haldusakt antakse formaalselt määrusega. Kuigi HMS § 56 lg 1 lubab haldusakti põhjendused esitada ka eraldiseisvas dokumendis, peab sellele olema haldusaktis viidatud. Riigikohtu halduskolleegium on kohtuasjas nr 3-3-1-39-07 leidnud, et haldusakti motiveeringuks ei saa pidada dokumenti, mida ei tehta teatavaks koos vaidlustatud haldusakti endaga, vaid mis pannakse üles haldusekandja kodulehele, ilma et sellele dokumendile oleks haldusaktis viidatud (otsuse p 12). Lisaks peavad haldusaktis olema esitatud

vähemalt selle põhimotiivid (otsuse p 10). Kui haldusakti adressaat ei näe haldusakti andmise põhjendusi selle andmise hetkel, siis ei ole tal efektiivselt ja argumenteeritult võimalik vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid (Riigikohtu halduskolleegiumi otsus kohtuasjas nr 3-3-1-49-08, p 11). Kolleegium on endiselt samadel seisukohtadel. Piisavaks põhjenduseks ei saa pidada määruses esitatud loetelu linnuliikidest, kelle kaitseks hoiuala luuakse. Määruses ei ole esitatud põhjendusi hoiuala piiride kohta, samuti puuduvad viited tõenditele nimetatud linnuliikide elamise kohta kaitse alla võetaval alal, määrusest puuduvad ka kaalutlused, millest vastustaja haldusakti andmisel lähtus.

13. Samas ei ole Riigikohtu halduskolleegiumi praktika kohaselt motiveerimispuudused alati haldusakti tühistamise aluseks. HMS § 58 sätestab, et haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Kolleegium asus haldusasjas nr 3-3-1-49-08 tehtud otsuses seisukohale, et olukorras, kus haldusorgan peaks nii või teisiti sama sisuga haldusakti uuesti välja andma, ei ole haldusakti tühistamine akti põhjenduste puudulikkuse tõttu menetlusökoonomia põhimõttest lähtuvalt põhjendatud (otsuse p 11). Seetõttu analüüsib kolleegium käesolevas otsuses ka vaidlustatud määruse sisulist õiguspärast.

II

14. Kassaatorid on seisukohal, et Audru poldri hoiuala moodustamise menetluse algatamisel pole järgitud LKS § 8 sätteid. Kassaatorite hinnangul ei saa Eesti Ornitoloogiaühingu koostatud teost «Euroopa Liidu tähtsusega linnualad Eestis» pidada LKS §-s 8 nõutud ekspertiisiks.

15. LKS § 8 lg 1 kohaselt on igaühel õigus esitada kaitse alla võtmise algatajale ettepanek loodusobjekti kaitse alla võtmiseks. LKS § 8 lg 3 sätestab, et kaitse alla võtmise algataja korraldab ettepanekus nimetatud loodusobjekti kaitse alla võtmise põhjendatuse ning kavandatavate piirangute otstarbekuse ekspertiisi, kaasates selleks vastava ala eriteadmistega isiku. LKS § 8 lg 5 kohaselt algatatakse loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlus, kui eksperdi arvamusest nähtub, et loodusobjekt on looduskaitseaduses sätestatud kaitse alla võtmise eeldused. LKS § 7 sätestab, et loodusobjekti looduskaitseaduse alusel kaitse alla võtmise eeldus on selle ohustatus, haruldus, tüüpilisus, teaduslik, ajaloolis-kultuuriline või esteetiline väärtus või rahvusvahelisest lepingust tulenev kohustus.

16. Kolleegium nõustub kassaatorite väitega, et Eesti Ornitoloogiaühingu 2003. a väljaannet «Euroopa Liidu tähtsusega linnualad Eestis» ei saa pidada LKS § 8 lg-s 3 nimetatud ekspertiisiks. Nimelt nähtub LKS §-st 8, et ekspertiis korraldatakse kaitse alla võtmise ettepaneku alusel ning lähtudes ettepanekus esitatud kaitse alla võtmise põhjendusest ja kavandatavate piirangute kirjeldusest. Nimetatud kirjutises ei ole viidatud võimalikule loodusobjekti kaitse alla võtmise ettepanekule, selle koostamise eesmärk on sõnastatud laiemalt: «kaasa aidata linnuhoiualade väljavalimisele Eestis täitmaks Euroopa Nõukogu direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta [...] nõudmisi.» Teose lk-d 101–102 käsitlevad kogu Pärnu lahte, muu hulgas ka Audru roostikku, kuid ei esitata spetsiifilisi põhjendusi vaidlusaluse ala osas, samuti ei hinnata kavandatavate piirangute otstarbekust.

17. LKS § 8 lg 5 kohaselt on loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluse algatamise eelduseks loodusobjekti kaitse alla võtmise ettepaneku alusel korraldatud ekspertiis. Kolleegium peab siiski võimalikuks ka menetluse käigus ekspertiisi puuduste kõrvaldamist või ekspertiisi korraldamist. Seega on olukorras, kui kaitse alla võtmise menetlus algab sellest hoolimata, et ekspertiisi pole toimunud, tegemist menetlusnõuete rikkumisega, mis vastavalt HMS §-le 58 ei pruugi tingimata kaasa tuua menetluse tulemusena antud haldusakti tühistamist.

18. Kui aga menetlus algab ilma nõuetekohase ekspertiisita ning ka menetluse kestel ei korraldata ekspertiisi, mille käigus selgitataks välja kõik olulised asjaolud, ei saa menetluse tulemusena antav haldusakt (loodusobjekti kaitse alla võtmise otsus) olla õiguspärane, sest välja on selgitamata olulised asjaolud. Sellisel juhul on nõuetekohase ekspertiisi puudumine oluline menetlusrikkumine, mis annab aluse menetluse tulemusena antud haldusakti tühistamiseks.

III

19. Riigikohtu halduskolleegium nõustub ringkonnakohtu seisukohaga, et hoiuala moodustamise määrusega ei rikutud kassaatorite õiguspärast ootust, et kinnistuid hoiuala hulka ei arvata, ja ei pea vajalikuks korrata ringkonnakohtu põhjendusi. Ei LKS § 91 lg-st 6 ega muudest õigusaktidest ei tulene, et Vabariigi Valitsus ei või oma korraldust, millega Natura 2000 võrgustiku alad kindlaks määratakse, muuta. Lisaks ei ole välistatud hoiualade loomine aladel, mis pole lülitatud Natura 2000 võrgustikku.

20. Ringkonnakohus asus seisukohale, et vastustaja kaalutlusõigus hoiuala moodustamisel oli sedavõrd redutseeritud, et apellantide kinnistud tuli hoiuala hulka arvata ning veada haldusakti põhjendamisel ja menetluses ei ole asja otsustamist mõjutanud. Kohus põhjendas seda väitega, et nn linnudirektiivis toodud eesmärkide täitmiseks on EL liikmesriigi valikuvõimalused kaitstavate loodusväärtuste kaitse tagamiseks oluliselt piiratud (linnudirektiivi art 4 lg-d 1 ja 2). Linnudirektiivi art 4 lg-d 1 ja 2 ei võimalda majanduslike huvide tõttu jätta kaitseala moodustamata (vt Euroopa Kohtu 11. juuli 1996. a otsus kohtuasjas nr C-44/95: Regina vs Secretary of State for the Environment, *ex parte* Royal Society for the Protection of Birds). Samuti ei ole kohasteks argumentideks sotsiaalsed ega kultuurilised huvid (vrd Euroopa Kohtu 7. novembri 2000. a otsus kohtuasjas nr C-371/98: First Corporate Shipping).

21.Kollegium märgib, et viidatud lahendid käsitlevad ala valimist Natura 2000 erikaitsealade võrgustikku. Käesolevas asjas aga ei olnud kassaatorite kinnistud hoiuala moodustamise hetkel hõlmatud Natura 2000 erikaitsealaga. On tõsi, et Euroopa Kohus on Euroopa Komisjoni algatatud rikkumismenetluses leidnud, et liikmesriik pidi täitma linnudirektiivi art 4 lg-st 4 tulenevat kohustust vältida elupaikade saastamist või kahjustamist hoolimata sellest, et ala ei olnud kantud Natura 2000 erikaitsealade võrgustikku (vt Euroopa Kohtu 2. augusti 1993. a otsus kohtuasjas nr C-355/90: *Santoña Marshes*, p 22). Seega võivad direktiivist tulenevad kohustused olla teatud juhtudel kohaldatavad ka aladele, mis vastavad Natura linnualade hulka valimise teaduslikele kriteeriumidele, kuid ei ole riigi poolt erikaitsealade loetellu kantud.

22.Siiski ei ole kollegiumi hinnangul antud asjas võimalik linnudirektiivi vahetult kohaldada. Nimelt ei ole Euroopa Kohus senises praktikas lubanud direktiivide vahetut kohaldamist riigi poolt isiku kahjuks (vt nt Euroopa Kohtu 8. oktoobri 1987. a otsus kohtuasjas nr 80/86: *Kolpinghuis Nijmegen BV*, p 9; Euroopa Kohtu 11. novembri 2004. a otsus kohtuasjas nr C-457/02: *Antonio Niselli*, p 29). Euroopa Kohtu järeldus tuleneb Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 249 lg 3 sõnastusest: «Direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele.» Seega saab direktiiv vahetult panna kohustusi üksnes liikmesriikidele, mitte aga üksikisikutele, ning direktiivile ei saa kohtus tugineda üksikisiku vastu. Kui nõustuda ringkonnakohtu järeldusega, et vastustajal ei olnud kaalutusõigust kassaatorite kinnistute suhtes hoiuala kaitserežiimi kehtestamise osas, tähendaks see, et direktiivi vahetu kohaldamine tooks kaasa kassaatorite omandiõiguse olulise riive. Selline olukord aga ei ole Euroopa Kohtu praktika kohaselt lubatav.

IV

23.Lähtuvalt eeltoodust on kollegium seisukohal, et vastustaja kaalutusõigus ei olnud hoiuala moodustamisel sedavõrd redutseeritud, et ta pidanuks kassaatorite kinnistud igal juhul hoiuala hulka arvama. Samuti toimus vaidlusaluse haldusakti andmise menetluses oluline menetlusrikkumine – puudus LKS § 8 nõuete kohane ekspertii. Järelikult ei saa kohaldada HMS § 58, millest tulenevalt menetlus- ja vorminõuete rikkumised ei ole haldusakti tühistamise aluseks, kui rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist.

24.Seetõttu tühistab kollegium Tallinna Ringkonnakohtu 8. aprilli 2009. a otsuse ja Tallinna Halduskohtu 8. mai 2008. a otsuse haldusasjas nr 3-07-1839. Kohus rahuldab AS Pajker, Vahur Tamme ja Ragner Matsalu kaebused ning tühistab Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. a määruse nr 154 Pärnu Maakohtu kinnistusosakonna Pärnu maakonna jaoskonna kinnistusregistri registriosadesse nr 2738106, 2738206, 2738706, 2738806 ja 2958206 kantud kinnistuid puudutavas osas.

25.AS Pajker esitas halduskohtus menetluskulude nimekirja, mille kohaselt on ta kokku tasunud Alvin, Rödl & Partner Advokaadibüroo OÜ-le 170 160 krooni. Pangakonto väljavõtted esitati summas 169 310,40 krooni. Ringkonnakohtus esitatud menetluskulude nimekirja kohaselt on AS Pajker tasunud apellatsioonimenetluses advokaaditeenuse kulu ja riigilõivu kokku summas 45 268,80 krooni. Esitatud on ka pangakonto väljavõtted samas summas. Riigikohtule esitatud menetluskulude nimekirja kohaselt on AS Pajker tasunud Alvin Rödl & Partner Advokaadibüroo OÜ-le 25 063,20 krooni. Lisatud on ka vastava summa tasumist kinnitav pangakonto väljavõte.

26.Halduskohtus 24. aprillil 2008 toimunud istungil vaidles vastustaja õigusabikulude nõudele vastu, leides, et juriidiliselt ei ole tegemist raske vaidlusega, ebaselgeks jääb toimingute seos antud vaidlusega ning kulud on ebamõistlikult suured. Vastustaja palus kohtul kulusid vähendada. Ka ringkonnakohtu 6. aprilli 2009. a istungil vaidles vastustaja kaebajate menetluskulude hüvitamise taotlusele vastu, leides, et menetluskulud on liiga suured, sest apellatsioonkaebus ei sisalda täiendavaid argumente.

27.HKMS § 92 lg 1 sätestab, et menetluskulud kannab pool, kelle kahjuks otsus tehti. Kuna Riigikohus rahuldab kaebuse, jäävad menetluskulud vastustaja kanda. HKMS § 93 lg 1 sätestab, et menetluskulude väljamõistmiseks esitatakse kohtule enne kohtuvaidlusi kohtukulude nimekirja ja kuludokumendid. Nende esitamata jätmise korral menetluskulusid välja ei mõisteta. Seega loeb kollegium halduskohtus kantud menetluskulude suuruseks 169 310,40 krooni. HKMS § 93 lg 5 alusel mõistab kohus välja üksnes vajalikud ja põhjendatud menetluskulud. Kollegium on seisukohal, et hoolimata antud vaidluse keerukusest on kaebajate õigusabikulud ebamõistlikult suured. Riigikohtu halduskollegium peab põhjendatuks mõista Vabariigi Valitsuselt AS Pajker kasuks välja menetluskulud summas 64 000 krooni, sh riigilõiv. Kassatsioonikautsjonid tuleb HKMS § 90 lg 2 alusel tagastada.

Tõnu ANTON

Jüri PÕLD

Harri SALMANN