

**RIIGIKOHUS
ÜLDKOGU**

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-3-1-85-10
Otsuse kuupäev	31. mai 2011
Kohtukoosseis	Eesistuja Märt Rask, liikmed Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Lea Kivi, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Jaak Luik, Priit Pikamäe, Ivo Pilving, Jüri Pöld, Harri Salmann ja Tambet Tampuu
Kohtuasi	OÜ Baltic Wind Energy kaebus Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. aasta määruse nr 156 "Vabariigi Valitsuse 27. juuli 2006. a määruse nr 176 "Hoiualade kaitse alla võtmine Saare maakonnas" muutmine" tühistamiseks osas, millega arvati Võilaiu hoiuala koosseisu kinnistud Roostiku, Nuka, Kadastiku, Kruusiaugu ja Lagle
Menetluse alus	Riigikohtu halduskolleegiumi 19. jaanuari 2011. aasta määrus kohtuasjas nr 3-3-1-85-10
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

- 1. Tunnistada looduskaitseaduse § 10 lõike 1 tekstiosa "määrusega" põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.**
- 2. Rahuldada OÜ Baltic Wind Energy kassatsioonkaebus.**
- 3. Tühistada Tallinna Halduskohtu 8. mai 2009. a otsus ja Tallinna Ringkonnakohtu 21. mai 2010. aasta otsus haldusasjas nr 3-08-166. Teha uus otsus, millega rahuldada OÜ Baltic Wind Energy kaebus osaliselt ja tühistada Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. aasta määrus nr 156 "Vabariigi Valitsuse 27. juuli 2006. a määruse nr 176 "Hoiualade kaitse alla võtmine Saare maakonnas" muutmine" osas, millega arvati Võilaiu hoiuala koosseisu Roostiku, Nuka, Kadastiku ja Kruusiaugu kinnistud. Jätta**

kaebus rahuldamata osas, millega taotleti Lagle kinnistu Võilaiu hoiualasse arvamise tühistamist.

- 4. Mõista Vabariigi Valitsuselt OÜ Baltic Wind Energy kasuks välja menetluskulud 3500 eurot.**
- 5. Tagastada OÜ-le Baltic Wind Energy kassatsioonkaebuse esitamisel tasutud kautsjon.**

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Vabariigi Valitsus võttis 27. juulil 2006 vastu määruse nr 176 "Hoiualade kaitse alla võtmine Saare maakonnas" (määrus nr 176), mille § 1 lõikes 1 on loetletud Saare maakonnas kaitse alla võetavad hoiualad.

2. 18. mail 2007 võttis Vabariigi Valitsus vastu määruse nr 156 "Vabariigi Valitsuse 27. juuli 2006. a määruse nr 176 "Hoiualade kaitse alla võtmine Saare maakonnas" muutmise" (määrus nr 156). Määruse nr 156 punktiga 1 täiendati määruse nr 176 § 1 lõiget 1 punktidega 28-69.

3. OÜ Baltic Wind Energy esitas **kaebuse** määruse nr 156 punkti 1 tühistamiseks osas, milles sellega kaitse alla võetud Võilaiu hoiuala (määruse nr 176 § 1 punktile 1 lisatud punkt 66) hõlmab kaebajale kuuluvaid kinnistuid Roostiku, Nuka, Kadastiku, Kruusiaugu ja Lagle. Kaebaja omandas kinnistud Väino Tammisaarelt 17. mail 2007 sõlmitud asjaõiguslepingutega, kinnistusraamatusse kanti kaebaja omanikuna 23. mail 2007. Kaebuse põhjenduseks on esitatud alltoodud väited.

1) Määrus nr 156 on oma sisult halduse üksikakt - üldkorraldus -, kuigi see on vormistatud määrusena.

2) Määruse nr 156 kohaselt on Võilaiu hoiuala kaitse-eesmärgiks Euroopa Ühenduste Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (loodusdirektiiv) I lisas nimetatud elupaigatüüpide - laiade madalate lahtede, rannaniitude, kadastike, loodude ja lääne-mõõkrohuga lubjarikaste madalsoode - kaitse ning Euroopa Ühenduste Nõukogu direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (linnudirektiiv) I lisas nimetatud linnuliikide ja I lisas nimetamata rändlinnuliikide elupaikade kaitse. Määruse nr 156 eelnõu seletuskirja kohaselt on hoiualade (sh Võilaiu) kaitse alla võtmise põhjendusena toodud asjaolu, et need alad on oma loodusväärtuste tõttu arvatud üleeuroopaliselt kaitstavate alade võrgustikku Natura 2000. Hoiualade puhul on sisuliselt tegemist Natura 2000 võrgustiku alade riigisisese kaitsemeetmega. Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. aasta korraldusega nr 615-k kinnitatud "Euroopa Komisjonile

esitatava Natura 2000 võrgustiku alade nimekirja" alusel aga Roostiku, Kadastiku, Nuka, Kruusiaugu ja Lagle kinnistud Natura 2000 võrgustikku ei kuulunud. Kuna kinnistud Natura võrgustikku ei kuulunud, puudus Vabariigi Valitsusel alus arvata need Võilaiu hoiuala koosseisu.

3) Määrus nr 156 on põhjendamata, märgitud ei ole ühtki looduskaitseseaduse (LKS) §-s 7 nimetatud loodusobjekti kaitse alla võtmise eeldust. Jääb arusaamatuks, kus ja millised kaitstavad loodusobjektid kaebaja kinnistutel asuvad. Põhjendamata on ka kaitseriigi valik.

4) Rikutud on loodusobjekti kaitse alla võtmisele rakenduvat avatud menetluse korda. Määrusega nr 156 määruse nr 176 muutmisel oleks tulnud korraldada uus avatud menetlus.

4. Tallinna Halduskohus asus 12. septembri 2008. aasta määruses **haldusasjas nr 3-08-166** seisukohale, et hoiuala kaitse alla võtmise määrus on üldkorraldus, kuna tegu on konkreetsete kinnistute avalik-õiguslikku seisundit muutva regulatsiooniga.

5. Halduskohus jättis 8. mai 2009. aasta **otsusega** haldusasjas nr 3-08-166 kaebuse rahuldamata ja kaebaja menetluskulud tema enda kanda.

Halduskohus leidis, et määruse nr 156 punktis 66 kaitse alla võetud elupaigatüübid on ühenduse tähtsusega elupaigatüübid loodusdirektiivi mõistes. Puudub vaidlus selle üle, et Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. aasta korraldusega nr 615-k kinnitatud "Euroopa Komisjonile esitatavas Natura 2000 võrgustiku alade nimekirjas" kaebaja kinnistuid ei ole. Looduskaitseseadusest ei tulene aga, et Vabariigi Valitsus ei võiks nimetatud korraldust muuta. Praeguseks ajaks on vastu võetud Vabariigi Valitsuse 23. aprilli 2009. aasta korraldus nr 148, millega muudeti korraldust nr 615-k. Selle korralduse loodusalade nimekirjas on numbri 515 all Väikese väina loodusala Saare maakonnas, mis hõlmab ka Muhu valla Võiküla maid.

Kaebaja kinnistute kaitse alla võtmise aluseks olid kinnistutel 12. ja 13. oktoobril 2003 tehtud Natura 2000 ala inventuuri tulemused, mille kohaselt paiknevad kinnistutel loodusdirektiivi I lisas nimetatud esmatähtsad elupaigatüübid lood ehk alvar (6280*) ja rannaniit (1630*). Liikmesriigil on loodusdirektiivist tulenevalt nende elupaikade kaitse alla võtmise kohustus. Kaebaja ei ole esitanud tõendeid selle kohta, et kinnistutel neid elupaigatüüpe ei asu. Saaremaa Keskkonnateenistus on 2004. aastal kinnistute endisele omanikule V. Tammisaarele koos teabenõude vastusega saatnud ala inventeerimise ankeedid ja selgitanud Natura alade määramise kriteeriume. V. Tammisaar on väitnud vastu oma kinnistute Natura alaks määramisele, kuid ei ole vastuväiteid sisuliselt põhjendanud.

Hoiuala moodustamisel on tehtud LKS § 8 nõuete kohane ekspertiis. Määruse nr 176 eelnõu seletuskirjast nähtuvalt on Saare maakonna hoiualad valitud loodusinventuuride andmete ning kodanike, riigiasutuste, omavalitsuste ja mittetulundusühingute ettepanekute põhjal. Valiku

aluseks on loodusväärtuste inventuurid, eksperdiarvamused ja ettepanekud ning varem koostatud andmebaasid. Kogutud materjalid olid hoiuala kaitse alla võtmise menetluse algatamiseks piisavad.

Saaremaa Keskkonnateenistuse V. Tammisaarele saadetud kirjadest ei saanud teha järeldust, et kinnistute osas on hoiuala moodustamise menetlus lõppenud. Alal kehtestati keskkonnaministri 22. aprilli 2004. aasta määrusega nr 24 ajutised piirangud majandustegevusele. Sellest määrusest tulenevad piirangud kinnistutel lõppesid küll 38 päeva enne määruse nr 156 jõustumist, kuid see ei muuda asjaolu, et ka enne hoiuala moodustamist kehtisid kinnistutel piirangud.

Teade Saare maakonna hoiualade (sh Võilaiu) moodustamise kohta avaldati Ametlikes Teadaannetes 11. augustil 2004. Sama teade avaldati ka ajalehes Meie Maa. Sellest pidi V. Tammisaar mõistma, et hoiuala moodustamise menetlus ei olnud Vabariigi Valitsuse korralduse nr 615-k andmisega lõppenud. V. Tammisaar teadis hoiuala moodustamise menetlusest, kuna esitas 2004. aasta augustis Saaremaa Keskkonnateenistusele vastuväite.

Võilaiu hoiuala moodustamise üle toimus 2004. aasta novembris avalik arutelu, kus osales ka V. Tammisaar. 2005. aasta märtsis vastas Saaremaa Keskkonnateenistus V. Tammisaarele 2004. aasta augustis esitatud vastuväitele kirjaga, milles esitas selgitused V. Tammisaare kinnistutel leitud keskkonnaväärtuste ning Natura 2000 kaitsereežiimi kohta. V. Tammisaar vastas sellele kirjale, et ei ole nõus kinnistute arvamisega Natura 2000 hoiualasse. Seega osales kinnistute endine omanik hoiuala moodustamise menetluses ning oli teadlik kinnistuil asuvaist loodusväärtustest. Määruse nr 156 andmiseks ei tulnud korraldada uut avatud menetlust, kuna see oli esimene Võilaiu hoiuala kaitse alla võtmise menetluses vastu võetud haldusakt.

Määruses nr 156 on põhjendamisnõuded täidetud. Määruses on näidatud hoiuala kaitse-eesmärk, määrusele on lisatud kaardid hoiuala piiridega. Määruse põhjendused on kaebaja kinnistute osas kontrollitavad. Hoiuala kaitsereežiimi on põhjendatud määruse eelnõu e-õiguses avaldatud seletuskirjas. Kuna kaebaja ei ole kohtumenetluses esitanud väiteid, mis õigustaksid loodusdirektiivi eesmärkide täitmata jätmist, ei saanud kaebuses märgitud menetlus- ja vorminõuete rikkumised mõjutada vaidlustatud määruse andmist.

6. OÜ Baltic Wind Energy esitas apellatsioonkaebuse, milles palus halduskohtu otsus tühistada ja kaebus rahuldada.

Apellatsioonkaebuse kohaselt ei mõista kaebaja, kuidas jõudis halduskohus järeldusele, et Natura 2000 alaks võib olla ka ala, mis ei ole Vabariigi Valitsuse korraldusega kinnitatud ja Euroopa Komisjonile esitatud. LKS § 91 lõikest 6 ja §-st 69 tuleneb vastupidine järeldus. Kohtu viide Vabariigi Valitsuse 23. aprilli 2009. aasta korraldusele nr 148 ei ole asjakohane, kuna nimetatud korraldusest ei saa teha järeldust, et kaebaja kinnistud olid Natura 2000 alad

enne nimetatud korralduse jõustumist ja nende arvamine Võilaiu hoiuala koosseisu oli õiguspärane. Viidatud korraldus jõustus alles pärast asja kohtuliku arutamise lõppemist, seega ei oleks halduskohus tohtinud sellega arvestada. Kaebaja kavatseb korralduse nr 148 kohtus vaidlustada. Kuna kaebaja kinnistud ei olnud Natura 2000 võrgustiku alad, puudus alus nende hoiuala koosseisu arvamiseks vaidlustatud määruse seletuskirjas toodud eesmärgil - Natura 2000 võrgustiku alade riigisisese kaitse alla võtmiseks. Kinnistud on võetud kaitse alla väitel, et selline kohustus tuleneb vastustajale loodusdirektiivist. Halduskohus ei ole sellise kohustuse olemasolu tuvastanud.

Korraldatud ei ole LKS § 8 nõuetele vastavat ekspertiisi. 2003. aastal toimunud inventeerimise kohta koostatud "Natura 2000 ala inventeerimise ankeet" looduskaitseseaduse nõuetele ei vasta - välja pole toodud ala kaitse alla võtmise eeldusi, põhjendatud ei ole kaitse alla võtmise vajadust ega kavandatud piirangute otstarbekust. Halduskohtu otsuses märgitud muud loodusinventuurid ei puuduta kaebaja kinnistuid. Neid tõendeid ei ole ka kohtumenetluses arutatud. Kohustus tõendada, et kaebaja kinnistutel asuvad elupaigatüübid lood ja rannaniit, lasub vastustajal. V. Tammisaar on esitanud põhjendatud vastuväite kinnistute hoiuala koosseisu arvamisele, tuginedes asjaolule, et kinnistud jäeti Natura 2000 võrgustikust välja.

Keskkonnaministri 22. aprilli 2004. aasta määruse nr 24 eesmärgiks oli ala kaitsevajaduse väljaselgitamine. Ajutiste piirangute kehtestamisest ei saa teha järeldust, et esines alus kaebaja kinnistute hoiualasse arvamiseks. Hoiualade kaitse alla võtmise menetlus Saare maakonnas lõppes määruse nr 176 jõustumisega. Määrusega nr 156 muudeti määrust nr 176, seega oleks haldusmenetluse seaduse (HMS) § 46 lõike 2 kohaselt tulnud korraldada uus avatud menetlus. Määrus nr 156 ei ole piisavalt põhjendatud. Määruses ei ole viidet selle eelnõu seletuskirjale ning seletuskirjaga tutvumise võimalusele. Ka seletuskirjas esitatud põhjendused on liiga üldsõnalised.

7. Tallinna Ringkonnakohus jättis 21. mai 2010. aasta **otsusega** apellatsioonkaebuse rahuldamata, halduskohtu otsuse muutmata ja OÜ Baltic Wind Energy menetluskulud tema enda kanda.

Ringkonnakohus ei nõustunud kaebaja seisukohaga, et kuna tema kinnistud ei olnud Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. aasta korralduse nr 615-k järgi Natura 2000 võrgustiku alad, puudus alus nende hoiuala koosseisu arvamiseks. Vabariigi Valitsus võis oma korraldust muuta ning ongi seda teinud. Halduskohus võis otsuses konstateerida Vabariigi Valitsuse korralduse nr 615-k muutmist 23. aprillil 2009, kuna vastustaja oli kohtumenetluses kaebajale teada andnud, et 2004. aastal Euroopa Komisjonile esitatud Natura alade nimekiri ei olnud lõplik ning menetluses on uus korraldus. Lisaks on hoiualana võimalik kaitse alla võtta ka alasid, mis ei ole Natura 2000 võrgustiku eelvalikualaks.

Ringkonnakohus nõustus kaebajaga, et halduskohus tugines vääralt määruse nr 176 seletuskirjas viidatud materjalidele, mida kohtumenetluses polnud esitatud. Küll aga tugines halduskohus põhjendatult 2003. aastal tehtud inventuuri tulemustele, mida saab pidada LKS § 8 lõike 3 kohaseks ekspertiisiks. Inventuuri andmetest nähtub hinnatud ala asukoht, looduskaitseelised väärtused, nende kvaliteet alal tervikuna, hinnang kaitsmise vajaduse kohta ja kavandatavate piirangute otstarbekus. Seega on vastustaja tõendanud, et kaebaja kinnistutel asuvad lood ja rannaniit, samuti loodusobjekti kaitse alla võtmise eelduste olemasolu. Kinnistute endine omanik V. Tammisaar ei esitanud hoiuala moodustamise menetluses väiteid kaitsmist väärivate loodusobjektide puudumise kohta kinnistuile.

Määrusega nr 156 muudeti määrust nr 176 selle täiendamise teel. Määrus nr 176 ei sisaldanud otsust Võilaiu hoiuala kohta. Määrus nr 156 oli esimene haldusakt kaebaja kinnistute kohta.

V. Tammisaare poolt hoiuala moodustamise menetluses vastuväidete esitamise (viimane kiri 14. märtsil 2005) ja menetluse lõpptulemuse saabumise (18. mai 2007) vahele jäi märkimisväärne ajavahemik. Praegusel juhul pole aga kohtumenetluse kestel esitatud ühtegi uut argumenti, mis poleks olnud asja menetlemise ajal teada ja millega otsustamisel poleks saadud arvestada.

Ringkonnakohus nõustus kaebajaga, et määrus nr 156 on puudulikult põhjendatud. Haldusakti põhjendamise kohustusest ei saa haldusorgan vabaneda sellega, et akt antakse formaalselt määrusega. Määruses ei ole viidatud selle eelnõu seletuskirjale. See puudujääk ei ole aga akti tühistamise aluseks, kuna määruse õiguspärasus kaebaja kinnistute osas on kontrollitav. Määruse nr 156 eelnõu seletuskirjas on näidatud, millised kaitstavad loodusobjektid kaebaja kinnistuile asuvad. Hoiuala kaitsereežiim piirab kinnisasja omaniku õigusi kõige vähem, mistõttu hoiuala moodustamine oli elupaigatüüpide soodsa seisundi tagamiseks proportsionaalne meede. Võimalikud vead akti põhjendamisel ei viinud asja valele otsustamisele, mistõttu ei tule akti HMS § 58 kohaselt tühistada.

8. OÜ Baltic Wind Energy esitas **kassatsioonkaebuse**, milles palus ringkonnakohtu otsus tühistada ja teha uus otsus, millega rahuldada määruse nr 156 osalise tühistamise taotlus.

Võilaiu hoiuala moodustati eesmärgiga võtta riigisiseselt kaitse alla Natura 2000 võrgustiku alad. Natura 2000 võrgustiku ala on vaid selline ala, mis on kantud Euroopa Komisjoni ühenduse tähtsusega alade nimekirja. Iseenesest on küll õige ringkonnakohtu seisukoht, et hoiuala ei pea olema Natura ala, kuid sellisel juhul peaks hoiuala moodustamise eesmärk teine olema. Kohtud ei oleks tohtinud arvestada Vabariigi Valitsuse 23. aprilli 2009. aasta korraldust nr 148, kuna tegemist on pärast asja kohtuliku arutamise lõppu ilmnenu asjaoluga, mis ei saa olla määruse nr 156 õiguspärasuse hindamise aluseks.

Tehtud ei ole nõuetekohast ekspertiisi. Avatud menetluse korda on rikutud. Määrus on põhjendamata ja ebaproportsionaalne. Kaitsereežiimi valiku põhjendamisel ei saa lähtuda

asjaolust, et võrreldes teiste looduskaitseseaduses sätestatud kaitsemeetmetega on hoiuala režiim kõige vähem koormav. Iga kaitsmisväärsel loodusobjekti puhul tuleb eraldi välja tuua kavandatavate piirangute otstarbekuse ekspertiis.

9. Vabariigi Valitsus esitas Keskkonnaministeeriumi kaudu vastuse, milles palus kassatsioonkaebuse rahuldamata jätta ning nõustus ringkonnakohtu lahendi põhjendustega.

Asjaolu, et kaebaja kinnistuid ei arvatud maaomaniku vastuseisu tõttu 2004. aastal Natura 2000 võrgustiku alade nimekirja, ei andnud alust eeldada, et seda tulevikus ei tehta. Natura 2000 võrgustiku alade kinnitamise protsess jätkub, kuni Euroopa Komisjon leiab, et kaitset vajavaid väärtusi on piisavalt kaitse alla võetud. Komisjoni 12. detsembri 2008. aasta otsusega nr 2009/94/EÜ võeti vastu boreaalses biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade teine ajakohastatud loetelu, kuhu on kantud ka kassaatori kinnistuid hõlmav maa-ala.

Liikmesriigil ei ole kohustust esitada Natura 2000 võrgustikku kõiki loodusdirektiivi I lisas nimetatud elupaigatüüpide leiukohti. Seetõttu pidas vastustaja võimalikuks jätta protestide ilmnemisel mõned elupaikade esinemiskohad esialgu võrgustikku arvamata. Küll aga kehtestati alale ajutised majandustegevuse piirangud. Kuna Euroopa Komisjon hindas Eesti panust Natura 2000 võrgustikku ebapiisavaks, otsustati inventuuriandmete kohaselt väga väärtuslik loopealne siiski võrgustikku arvata.

Määruste nr 176 ja 156 vastuvõtmine moodustas ühtse menetluse, mille käigus võeti kaitse alla Saare maakonna hoiualad. Maaomanikke teavitati nende kinnistute jäämisest hoiuala piiridesse. Hoiualade moodustamine kahes etapis oli tingitud asjaolust, et kaitse alla võetavate alade pindala oli väga suur ja kõikide maaomanikega ei jõutud ühel ajal läbirääkimisi pidada.

RIIGIKOHTU HALDUSKOLLEEGIUMI MÄÄRUS

10. Riigikohtu halduskolleegium leidis 19. jaanuari 2011. aasta määruses kohtuasjas nr 3-3-1-85-10, et kuigi määrus nr 156 on vormi ja nimetuse järgi üldakt, on haldusmenetluse seaduse ja Riigikohtu halduskolleegiumi varasema praktika järgi tegemist sisult üksikaktiga. Ala määramisega hoiualaks muutub sellega hõlmatud kinnistute avalik-õiguslik seisund.

HMS § 56 lõike 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt olema kirjalikult põhjendatud. LKS § 10 lõige 1 näeb ette, et hoiuala kaitse alla võtmise otsus on määrus. Määruse kui õigusakti nõuded on sätestatud haldusmenetluse seaduse 6. peatükis ja need erinevad oluliselt haldusaktile esitatavast nõuetest. Kolleegium leidis, et LKS § 10 lõikes 1 sätestatu tõttu on tekkinud olukord, kus seadust järgides määrusena vastu võetud ja vormistatud akti õiguspärasuse hindamisel tuleks kohaldada haldusakti puudutavaid nõudeid, millele määrus ei

pea vastama. Kui hoiuala kaitse alla võtmise haldusakt on LKS § 10 lõikest 1 tulenevalt vormistatud määrusena, ei ole isikutel, kelle õigusi see akt piirab, kohtupraktikat uurimata võimalik mõista akti peale halduskohtule kaebuse esitamise võimalust. Samuti ei pruugi haldusorgan mõista langetatava otsuse põhjendamise kohustust.

Halduskolleegiumi hinnangul võib LKS § 10 lõige 1 olla vastuolus põhiseaduse (PS) § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega. Õigusselguse põhimõtte kohaselt peavad õigusaktid olema piisavalt selged ja arusaadavad, et isikutel oleks mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt. Isiku õigusi piirava täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord peavad olema sätestatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest on kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimaline põhijoontes aru saada iga keskmine tähelepanelik isik. Halduskolleegium leidis, et kohtuasja lahendamine eeldab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) alusel lahendatava küsimuse lahendamist ja andis seetõttu asja halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 70 lõike 1¹ alusel läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu arvamus

11. Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et LKS § 10 lõige 1 võib olla vastuolus PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega. LKS § 10 lõige 1 on asjassepuutuv säte. Sellest sättest tulenevalt võtab Vabariigi Valitsus hoiuala kaitse alla formaalselt õigustloova üldaktiga, mistõttu ei kehti haldusakti puhul ette nähtud põhjendamiskohustus ja adressaadi ärakuulamise kohustus. Samuti ei tohiks olla võimalik nõuda halduskohtus sellise akti tühistamist. Riigikohtu halduskolleegium on hoiuala kaitse alla võtmise otsust korduvalt käsitanud HMS § 51 lõike 2 kohaselt üksikaktina, kuna ala määramisega hoiualaks muutub sellega hõlmatud kinnistute avalik-õiguslik seisund. LKS § 10 lõike 1 kohaldamise korral tuleb vaidlustatud akti aga käsitada üldaktina, mille vaidlustamiseks ei saa esitada kaebust halduskohtule ning mida halduskohus võimaliku haldusmenetluse seadusele mittevastava vormistamise või menetlemise tõttu ei saaks tühistada.

Hoiualasse arvatud kinnistutel tuleb järgida seaduses sätestatud kohustusi ja piiranguid. Tuginedes Riigikohtu praktikale, mille kohaselt peavad olema selgemad ja täpsemad need normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja talle kohustusi panna, kehtib LKS § 10 lõikele 1 kõrge määratletuse ehk õigusselguse nõue.

Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. aasta määruse nr 279 "Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri" § 51 teise lause kohaselt põhjendatakse eelnõu seletuskirjas selle põhiseisukohti ja antakse ülevaade määruse vastuvõtmisega kaasnevaist mõjudest. HMS § 56

lõike 2 kohaselt tuleb haldusakti põhjenduses märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus ning sama paragrahvi lõike 3 kohaselt tuleb kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Seega on määruse eelnõu seletuskirjale esitatud väga üldised nõuded, samas kui haldusakti põhjendamise nõuded on märksa üksikasjalikumad. Haldusakti põhjendamine peab tagama PS §-s 15 sätestatud kaebeõiguse tegeliku teostamise võimaluse. Määrusena antud haldusakti adressaat ei pruugi piisava selgusega aru saada õigusest pöörduda oma õiguste kaitseks halduskohtusse, kuna üldakti tühistamist ja õigusvastaseks tunnistamist ei saa halduskohtus taotleda. Isiku õigusi piirava täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord peavad olema sätestatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest on kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimaline põhijoontes aru saada iga keskmine tähelepanelik isik. Kehtiv olukord võib viia isikute ebavõrdse kohtlemiseni - juriidiliste teadmistega isik oskab oma õigusi kaitsta, juriidiliste teadmisteta isiku õigused jäävad aga kaitsmata.

Kuna LKS § 10 lõige 1 ei taga haldusakti põhjendatust ega PS §-s 15 sätestatud kaebeõiguse tõhusa teostamise võimalust, ei saa seda pidada piisavalt selgeks ja arusaadavaks õigusnormiks. Säte ei võimalda normi adressaadil riigi tegevust ette näha ja oma tegevust vastavalt sellele kohandada.

OÜ Baltic Wind Energy arvamus

12. OÜ Baltic Wind Energy on seisukohal, et LKS § 10 lõige 1 on asjassepuutuv, põhiseadusvastane, ei kuulu kohaldamisele ning tuleb kehtetuks tunnistada. Hoiualade kaitse alla võtmise otsus on sisuliselt üksikakt, kuna on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele ning muudab kinnisasjade avalik-õiguslikku seisundit. Määruse üksikaktina käsitlemisel laienevad sellele haldusmenetluse seaduses haldusaktile sätestatud vormi- ja sisunõuded, sealhulgas nõue akti põhjendada. Kui haldusakti adressaat ei näe haldusakti andmise hetkel selle põhjendusi, siis ei ole tal võimalik haldusakti efektiivselt ja argumenteeritult vaidlustada. Sellega jääb tagamata PS §-st 15 tulenev õigus saada tõhusat õiguskaitset. Kohtussepöördumise õigus peab olema sätestatud ammendava täpsusega. See on seotud õiguskindluse põhimõttega - seaduse vorm, sisu ja sõnastus peavad looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindluse põhimõttest tuleneb õigusselguse põhimõte, mis nõuab selgust kehtivate õigusnormide sisu osas ja peaks kaitsma isikut riigivõimu omavoli eest.

LKS § 10 lõige 1 on vastuoluline. On lubamatu, et seadus näeb ette akti vormi, mis ei ole selle sisuga vastavuses. Õigusnormidele tuginedes peab olema võimalik prognoosida avaliku võimu käitumist ning näha ette, milliseid õigusi ja kohustusi õigusnorm või selle alusel antud haldusakt isikule kehtestab. Hoiuala režiim toob kinnistu omanikule kaasa mitmeid avalik-õiguslikke kohustusi ja kitsendusi ning vähendab oluliselt kinnistu turuväärtust, piirates seega põhiseadusest ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist tulenevat

omandipõhiõigust. Õigusriigis piiravad võimu teostamist individuaalsed õigused, mida tohib kitsendada üksnes juhul, kui selline abinõu on õigustatud ja proportsionaalne. Abinõu õigustamine eeldab abinõu kohaldamise põhjendamist. Hoiuala üldaktiga kaitse alla võtmine ei taga puudutatud isikute õiguste efektiivset kaitset juba haldusmenetluse staadiumis. LKS § 9 küll kohustab kaitse alla võtmise algatajat teavitama puudutatud isikuid, võimaldama neil esitada vastuväiteid ja ettepanekuid ning viimastele vastama, kuid see jääb deklaratiivseks, kuna LKS § 10 lõige 1 võimaldab otsustada hoiuala kaitse alla võtmise sisulisi põhjendusi toomata. Kui otsuse tegemisel on teada need isikud, kelle õigusi oluliselt piiratakse, tuleb nad efektiivselt kaasata ja ära kuulata.

Keskkonnaministeeriumi arvamus

13. Keskkonnaministeerium leiab, et LKS § 10 lõige 1 on PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega kooskõlas. Riigikohus kujundas 2003. aastal nüüdseks nii esimese kui ka teise astme kohtutes juurdunud praktika, mille kohaselt on isikel õigus pöörduda kaitse alla võtmise otsustuse vaidlustamiseks halduskohtusse, kuna tegemist on üldkorralduse tunnustele vastava otsusega. Toona oli peamiseks probleemiks see, et puudutatud isikuid ei kaasatud kaitse-eeskirja muutmise menetlusse, kuna 2004. aastani kehtinud kaitstavate loodusobjektide seadus ei reguleerinud kaitse alla võtmise menetlust kuigi põhjalikult. Isikute kaasamiseks menetlusse kehtestati LKS § 9, mille eeskujuks oli haldusmenetluse seaduse kolmas peatükk. Looduskaitse seaduses ei nähtud ette kaitse-eeskirjade avaldamise või kättetoimetamise regulatsiooni, kuna üldregulatsioonina kohalduvad HMS § 89 lõige 2, § 92 lõige 5, § 43 lõike 1 punkt 1 ja § 61 lõige 1. Tinglikult on kättetoimetamisega sarnaseks regulatsiooniks LKS § 24. Kui eeldada, et kaitse alla võtmine tuleks vormistada üksikaktina, mis tuleb kätte toimetada, puuduks kaitsekohustuse teatise järele üldse vajadus. Seega tuleb järeldada, et seadusandja pidas kaitse alla võtmise otsuse puhul silmas määruse vormi.

Otsuse käsitlemine üldaktina tagab paremini ka õigusselguse põhimõtte rakendumise, sest kaitsekorra reeglid ei ole suunatud mitte ainult maaomanikule, vaid määratlemata isikute hulgale näiteks liikumiskiiranguna. Määrusena avaldamisel jõustub otsus ühel ajal kõigi suhtes. Piisav ei oleks selle kättetoimetamine üksnes maaomanikele.

Riigikogus looduskaitse seaduse eelnõu 279 SE juurde lisatud keskkonnakomisjoni seletuskirjast saab järeldada, et kaitse alla võtmise otsustuse vorm nähti ette teadlikult. Kaitse alla võtmise otsuse sisu tuleneb LKS §-st 11. Selle moodustavad ala kaitse-eesmärgid, kaitsekord, välispiir (vajadusel ka vööndite piirid) ning kaitstava ala valitseja. Kaitse-eesmärgid määravad, milliseid tegevusi kaitseala valitseja saab lubada ning milliseid omandiõiguse kitsendusi tuleb kaitse-eeskirjaga rakendada. Isikute õigusi ja kohustusi mõjutavad hilisemad otsustused, seega ei ole tegemist haldusakti tunnustele vastava otsustusega. Kaitse alla võtmise otsuses märgitava ala kaitsekorra puhul võib tegemist olla erineva mõju ja abstraktsusastmega otsustusega. Piirang võib olla tingimusteta, st tegemist on

kinnisasja avalik-õiguslikku režiimi muutva otsustusega. Samas võib piirang jätta kaitseala valitsejale laia kaalutlusruumi ning kaitse-eeskirja kehtestamise ajal ei ole teada, kas piirang kinnisasja omanikku üldse riivab. Kui kaitse-eeskirja sätteid käsitada osahaldusaktina ja tegevuse keelamist haldusaktina, peaks isik hindama kaitse-eeskirja sätte mõju kohe ja vaidlustama seda vajadusel 30 päeva jooksul. Kinnisasja uutel omanikel sisuliselt puuduks kaebeõigus kaitse-eeskirjast tulenevate piirangute peale, kuna osahaldusakti vaidlustamistähtaeg on möödas.

Piirangute kehtestamise üheks erijuhtumiks on otsustused, millega kehtestatakse abstraktsed piirangud kõigile olemasolevaile või tulevikus kaitse alla võetavaile selle normi tunnuste alla mahtuvaile loodusobjektidele või aladele. Sellise akti üldaktina käsitamist on tunnustanud ka kohtupraktika. Tegelikult on objektide ja objektitüüpide kaupa kehtestatud kaitse-eeskirjades sisalduvad otsustused sama abstraktsusastmega kui otsused üksikute alade kaupa kehtestavates kaitse-eeskirjades. Kas neid tuleks vaidlustamise aspektist erinevalt käsitleda, on vaieldav. Vahetegu, mille kohaselt objektide rühma korral kehtestatakse kaitsekord määrusega ja üksikute alade puhul üksikaktiga, oleks kunstlik.

Piirangute kehtestamise teiseks erijuhtumiks on otse seadusest tulenevad omandikitsendused. Kuna Riigikohtu praktika järgi tuleb nii üld- kui ka üksikregulatsioone sisaldavat seadust käsitada tervikuna õigustloova aktina, siis saab neid omandikitsendusi kontrollida üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses. Kaitse-eeskirjades sisalduvad omandikitsendused ei ole käsitatavad ei üksnes üldakti ega üksnes üksikakti (üldkorralduse) tunnustele vastavatena.

Kaitse alla võtmise otsuses märgitava kaitstava ala välispiiri ja vööndite piiride kulgemise otsustused mõjutavad kõige otsesemalt kinnistu avalik-õiguslikku seisundit. Kaitse alla võtmise otsuse käsitamisel üldaktina tekib küsimus, kas piiride kulgemise otsustust ei tuleks vormistada eraldi üksikaktina. Kohtud ei ole seni kontrollinud piiride määramise otsustust tavapäraseid haldusakti nõudeid aluseks võttes. Isikute põhiõiguste kaitse seisukohalt oleks kaheldav otsuste lahutamine ja sellega kaasnev vajadus vaielda erinevates kohtumenetlustes kaitsekorra ning piiri kehtestamise üle. Kui kaitse alla võtmise otsustust käsitada üldkorraldusena, tuleb LKS § 11 lugeda HMS § 56 suhtes erinormiks.

Kaitse alla võtmise otsuses kaitstava ala valitseja määramine on administratiivne otsus ja isikute jaoks eelkõige informatiivne, andes samas asutusele pädevuse haldusotsuseid langetada. Seega on kaitsekorra kehtestamise puhul suuremas osas tegemist sisult üldakti tunnustega otsustustega.

Hoiuala puhul otsustab Vabariigi Valitsus üksnes piiri kulgemise, ala kaitsekord tuleneb otse seadusest. Isikute põhiõigusi piiravad vahetult konkreetsed otsustused, mis on seotud tegevuste lubamise või keelamisega. Seetõttu on LKS § 10 lõige 1 põhiseadusega kooskõlas.

Kui Riigikohus peaks LKS § 10 lõike 1 põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistama, muutuvad alates 2004. aastast selle sätte alusel kehtestatud 208 määrust "Õigustloovate aktide normitehnika eeskirja" § 36 lõike 3 kohaselt automaatselt kehtetuks. Ilmselt on vajalik ka määruste alusel või neid arvestades kehtestatud teisi haldusakte kehtetuks tunnistada või muuta. Samuti on küsitav, mis saab väärtekaristustest, mis on mõistetud kaitse-eeskirjade sätete rikkumise eest. Kaitse-eeskirjad mõjutavad maamaksu kaudu isikute rahalisi kohustusi ja kohalike omavalitsuste tulubaasi, samuti kinnistute väärtust. Seega võib LKS § 10 lõike 1 kehtetuks tunnistamisele järgneda erinevate nõuete esitamine. Erinevad keskkonnaalased õigusaktid näevad ette kaitse-eeskirjadega sarnase õigusliku sisuga otsuseid, mille andmise on seadusandja ette näinud määrusega. Juhul kui kaitsekorra kehtestamist võimaldataks üksikaktiga, oleks vaja kaitsekorra kehtestamise loogika tervikuna uuesti läbi töötada.

Õiguskantsleri arvamus

14. Õiguskantsler taotleb PSJKS § 49 lõike 1 ja § 51 lõike 2 alusel asja läbivaatamist suulises menetluses.

Õiguskantsleri hinnangul on LKS § 10 lõige 1 asjassepuutuv üksnes osas, mille kohaselt vormistatakse määrusena Vabariigi Valitsuse otsus hoiuala kaitse alla võtmiseks, ja selles osas põhiseadusega kooskõlas. Kui seaduses sätestatud volitusnorm näeb *expressis verbis* ette määruse andmise, ei kohaldu vastava volitusnormi alusel antud määrusele haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusakti puudutavad nõuded. Seega on LKS § 10 lõige 1 asjassepuutuv norm.

Õigustloova akti õigusselgust saab konkreetse normikontrolli menetluses kontrollida eelkõige siis, kui enne on tuvastatud mõne põhiõiguse või põhiseadusliku põhimõtte riive. Praeguses asjas tuleb kontrollida PS §-des 14 ja 15 sätestatud põhiõiguste riivet.

Põhiseadus ei määratle mõisteid õigustloov akt (üldakt) ja määrus. Põhiseaduse teksti põhjal saab üksnes tõdeda, et määrus ja õigustloov akt on kaks iseseisvat mõistet, millel võib olla erinev sisu. See, kas õigusakt on üld- või üksikakt, tuleneb õigusakti sisust. Õigustloov akt on üldise ja abstraktse iseloomuga, omades välismõju. Üksikaktidel on konkreetne ja individuaalne iseloom. Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) määratleb Vabariigi Valitsuse määruse õigustloova aktina ja korralduse üksikaktina. Õiguskindluse ja -selguse tagamiseks on vajalik põhimõtteline otsus, milliseid valitsuse õigusakte pidada üldaktideks ja milliseid üksikaktideks. Seda põhjusel, et akti liigist sõltuvad õigusakti adressaadi õigused akti andmise menetluses, samuti vaidlustamisõigus. Haldusmenetluse seaduse järgi kohaldatakse määrustele ja haldusaktidele erinevaid menetlus- ja vorminõudeid.

Üldkorraldused on konkreetse ja üldise iseloomuga õigusaktid, mille adressaatideks on määratlemata arv isikuid. Kuigi üldkorralduse kvalifitseerimine on keerukas, tuleneb

HMS § 51 lõikest 2 selgelt, et tegemist on haldusaktiga, millele kohalduvad haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusakti menetlus- ja vorminõuded.

Juhtumitel, kus seadusandja on volitusnormis *expressis verbis* sätestanud, et haldusorgan peab andma määruse, ei saa õigusaktile kohaldada haldusakti kohta sätestatud. Volitusnorm on seadusandja korraldus anda seaduses sätestatud õigusakt ning täitevvõimul on kohustus volitusnormi täita, mis hõlmab ka kohustust järgida seadusandja ettekirjutust volitusnormi alusel antava õigusakti liigi kohta. VVS § 27 lõige 1 ja HMS § 88 on üldnormid, mille suhtes võib seadusandja kehtestada eriregulatsiooni põhimõttel *lex specialis derogat legi generali*. Siiski ei tohi seadusandja meelevaldselt ja põhjendamatult teha nendest üldnormidest erandeid, kuna see võib rikkuda põhiõigusi. Kui õigusakti kvalifitseerimine õigustloovaks aktiks või haldusaktiks on vaieldav, soodustab seadusandja selge otsus akti liigi kohta õiguskindlust ja -selgust.

LKS § 10 lõike 1 alusel antav määrus vastab üldkorralduse tunnustele, kuna kaitse alla võtmisega muutuvad alal paiknevate kinnistute kasutamise, valdamise ja käsutamisega seotud avalik-õiguslikud kohustused ja õigused. Seega on LKS § 10 lõige 1 erisäte VVS § 27 lõike 1 ja HMS § 88 suhtes, kuna kohustab kehtestama määruse, mille sisu vastab üldkorralduse tunnustele. Siiski ei piirdu hoiualal kehtivate kohustatud subjektide ring ainult ala kinnistute omanike ja valdajatega, vaid puudutab kõiki isikuid, kes sisenevad hoiuala territooriumile. Seega on LKS § 10 lõike 1 alusel antavatel määrustel vähemalt osaliselt ka õigustloovatele aktidele omane üldine ja abstraktne iseloom. Akti määratlemisel määrusena teadvustab seadusandja, et sellist õigusakti tuleb pidada materiaalses mõttes seaduseks, ja seega peab selle avaldama. Avaldamine on tagatud Riigi Teataja seaduse § 2 lõike 4 punktiga 3.

Kuigi LKS § 6 sätestab haldusmenetluse seaduse kohaldamise, näeb LKS § 10 lõige 1 ette erandi haldusmenetluse seadusest sellega, et sisult haldusakt tuleb vormistada määrusega. LKS §-s 9 sätestatud avatud menetluse läbiviimise kohustus korvab isikute õigusi tagavate haldusakti andmise sätete kohaldamata jätmise. Lisaks tuleb LKS § 8 lõike 3 alusel korraldada loodusobjekti kaitse alla võtmise põhjendatuse ja kavandatavate piirangute otstarbekuse ekspertiis, nimetada kaitse alla võtmise eesmärk (LKS § 11 lõike 1 punkt 1) ning lisada määruse eelnõule seletuskiri. Lähtuvalt eeltoodust ei riiva LKS § 10 lõige 1 PS §-st 14 tulenevat õigust korraldusele ja menetlusele, sh õigust hea halduse tavale.

LKS § 10 lõike 1 kohaldamise korral ei tule põhikohtuasjas vaidlustatud määrust käsitada üldaktina, mida ei saa vaidlustada halduskohtus. HKMS § 4 lõikest 1 ning § 25 lõigetest 9 ja 10 järeldeb, et isiku õigus esitada õigusakti peale tühistamis- või tuvastamiskaebus halduskohtusse sõltub ainuüksi sellest, kas õigusakt vastab selles seaduses sätestatud haldusakti tunnustele. Seejuures ei ole isiku kaebeõiguse määramisel ühelgi juhul tähtsust õigusakti vormil, nimetusel või pealkirjal ega sellel, milliseid menetlusnorme peab või oleks

pidanud õigusakti andmisel kohaldama. Lähtuvalt eeltoodust ei piira LKS § 10 lõige 1 isikute õigust pöörduda kohtusse.

Ei ole välistatud, et määruse vormist põhjustatud ebakindlus kohtusse pöördumise võimalikkuse osas evib negatiivset mõju PS §-s 15 sätestatud õiguse teostamisele. Seega riivab LKS § 10 lõige 1 osas, mille kohaselt vormistatakse hoiuala kaitse alla võtmise otsus määrusena, PS §-s 15 sätestatud õigust kohtulikule kaitsele. Eelnimetatud ekspertiisist, määruks nimetatud kaitse alla võtmise eesmärgist ja määruse eelnõule lisatud seletuskirjast saab isik ja vajadusel ka kohus teha järeldusi hoiuala kaitse alla võtmise põhjuste kohta ning kontrollida, kas hoiuala kaitse alla võtmine on kooskõlas kehtiva õigusega HMS § 89 lõike 1 järgi.

Kui Riigikohus asub seisukohale, et LKS § 10 lõige 1 riivab õigust korraldusele ja menetlusele, ei teki küsimust riive vastavusest õigusselguse põhimõttele. Vaidlusalune säte näeb sõnaselgelt ette hoiuala kaitse alla võtmise määrusega. Samas, mis puudutab PS §-s 15 sätestatud põhiõigust, ei pruugi (juriidilise hariduseta) keskmiste võimetega isik kaebuse esitamise võimalikkusest aru saada. Samas on praktikas pea võimatu saavutada olukorda, kus täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord on seaduse tekstis sedavõrd selged, et neist on kohtupraktikat uurimata võimalik aru saada. Nii on näiteks võimalik haldusmenetluse toiminguid iseseisvalt vaidlustada üksnes piiratud tingimustel, kuid kehtiv õigus neid ei määratle. Samuti ei ole võimalik kohtupraktikat uurimata mõista vangistusseaduse § 105 lõikes 2¹ nimetatud üldkorralduse - vangla kodukorra - vaidlustamise tähtaja kulgemist. Võimalikud ebakindlused, mis seostuvad võimalusega esitada hoiuala kaitse alla võtmise määruse peale kaebus halduskohtule, ei too kaasa vastuolu õigusselguse põhimõttega, kuna täielik selgus kohtusse pöördumise võimaluste kohta pole praktikas saavutatav.

PS § 15 on seadusereservatsioonita põhiõigus. Piirangu legitiimseks eesmärgiks on looduse kaitsmine ja selle mitmekesisuse säilitamine, mis on põhiseaduslikku järku õigusväärtus tulenevalt PS §-dest 5 ja 53, ning seetõttu lubatav eesmärk. Abinõu on eesmärgi saavutamiseks sobiv, sest mida kitsamad on menetlusosaliste õigused looduskaitseliste piirangute rakendamiseks vajaliku õigusakti andmise menetluses, seda kiiremini ja tõhusamalt saab haldusorgan õigusakti anda ning kaitset vajava ala tervikuna ja ühel ajal kaitse alla võtta. Sobivuse argumentidest järeldab õiguskantsler ka abinõu vajalikkust. Osaliselt või tervikuna hoiualadele jäävaid maaüksusi on 16 009. Seega on kinnistute omanikest potentsiaalsete menetlusosaliste arv suur, mis toob haldusmenetluse seaduses haldusakti kohta sätestatu täiel määral järgimise korral kaasa menetluse keerukuse ja kulukuse. PS § 15 riive ei ole väga intensiivne ja ulatuslik, kuna isiku õigus kohtusse pöörduda ei ole välistatud. PS § 14 võimaliku riive mõõdukuse kaalumisel tuleb arvestada, et LKS §-s 9 sätestatud avatud menetluses on isikutel sarnased õigused nende õigustega, mis oleksid haldusmenetluse seaduse rakendamisel. Seevastu on vaidlusaluse sätte eesmärk olulise tähtsusega

põhiseaduslik väärtus. Põhiseaduse preambulis sätestatud põhimõtte "pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus" on hõlmatud rahvusvahelisest keskkonnaõigusest tuntud põlvkondadevahelise võrdsuse idee. Lisaks tuleneb riigi kohustus säilitada siinsele loodusele omaseid väärtuseid ka Euroopa Liidu õigusest. Eesmärk tagada tõhusam ja kiirem hoiuala kaitse alla võtmise menetlus on kaalukam kui PS §-s 15 sätestatud põhiõiguse riive ning võimalik PS §-s 14 sätestatud põhiõiguse riive.

Justiitsministri arvamus

15. Justiitsminister leiab, et LKS § 10 lõige 1 on kooskõlas PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega. Tegemist on põhiseaduslikkuse järelevalve asjaga. LKS § 10 lõige 1 on asjassepuutuv norm.

LKS § 10 lõige 1 on selge ja arusaadav. Looduskaitseaduse eesmärk on kaitsta ja säilitada loodust ning selleks on seadusandja andnud Vabariigi Valitsusele õiguse määrusega hoiuala või kaitseala kaitse alla võtta. Isiku õiguste kaitsmisel on määravaks see, kas hoiuala kaitse alla võtmise akt on üld- või üksikakt. Üld- ja üksikakti eristamine on keerulisem nn piirijuhtumite puhul. Piirijuhtumeid reguleerib HMS § 51 lõige 2, mille kohaselt on seadusandja otsustanud käsitleda haldusaktidena - üldkorraldustena - õigusakte, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. Praeguses asjas on määrava tähtsusega küsimus, kas hoiuala kaitse alla võtmise akti saab sisuliselt kvalifitseerida üldkorralduseks. Seadusandja on otsustanud ala hoiualana või kaitsealana kaitse alla võtmise korraldada määrusega, st üldaktiga. Vaidlustatud akti kvalifitseerimine üldkorralduseks sõltub sellest, kas see vastab HMS § 51 lõikes 2 sätestatud tunnustele.

Üldkorraldusega oleks kõigepealt tegemist juhul, kui akt oleks suunatud määratletud või määratletavale isikute ringile. Adressaatide üldiseks tunnuseks võiks pidada seda, et nende omandis on aktiga kaitse alla võetavad kinnisasjad. Vaidlustatud akt ei ole aga suunatud üksnes kinnistute omanikele, vaid see võib puudutada igaüht, kes kinnisasjale astub. Seega on see suunatud määratlemata isikute ringile.

Teiseks oleks üldkorraldusega tegu juhul, kui akt oleks suunatud asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. HMS § 51 lõike 2 teine alternatiiv ei eelda adressaatide määratletust, mistõttu jääb ainsa piiritlemise pidepunktina alles regulatsiooni konkreetsus või abstraktsus. Kuna asi on konkreetsete isikute õiguste ja kohustuste pidepunktiks, on asjale suunatud aktil eelduslikult (kaudne) mõju individualiseeritavale isikute ringile. Asja avalik-õiguslikuks seisundiks tuleb pidada asja kasutamise seotud subjektiivseid avalikke õigusi ja kohustusi. Hoiualade kaitse alla võtmisega kaasneb kahelaadne õigusmõju: esiteks kinnistu avalik-õigusliku seisundi muutmine, teiseks piiritletud maa-alal üldiste käitumisreeglite kehtestamine. Järelikult ei ole "asja avalik-õiguslikule seisundile" kui kriteeriumile tuginedes

võimalik piisava selgusega otsustada, kas hoiuala kaitse alla võtmise akt on üksik- või üldakt. Kui asjale suunatud akti, mis samal ajal reguleerib ka määratlematut arvu elujuhtumeid, tuleks HMS § 51 lõike 2 alusel pidada üksikaktiks, ei oleks täitevvõimul võimalik piisava selgusega eristada, kas ta kehtestab haldusakte või määruseid. Samuti ei oleks aktist mõjutatud isikutel võimalik selgelt hinnata, millisel juhul on tegemist üksik-, millisel üldaktiga. Grammatilisest aspektist tekib küsimus, kas hoiuala on HMS § 51 lõike 2 teise alternatiivi kohaselt "asi". Hoiuala piirid ei pruugi kattuda kinnisasjade piiridega. Ilmselt võiks siinkohal kriteeriumiks olla muu hulgas akti kehtivuse ruumiline ulatus. Vaidlustatud akt on suunatud arvukate kinnisasjade seisundi reguleerimisele. Selleks, et pidada akti üksikaktiks, peaks akti seotus asjaga olema piisavalt konkreetne.

Eeltoodust saab järeldada, et hoiuala kaitse alla võtmise akt on materiaalselt määratletav kui üldine ja abstraktne, seega on tegemist üldaktiga. Kinnistuomanik on ala kaitse alla võtmise menetlusest teadlik ning tal on võimalik esitada menetluses vastuväiteid. Lisaks on kinnistuomanikel võimalik kaitsta oma õigusi konkreetsetes olukordades - näiteks kui isik taotleb ehitusluba ning selle väljastamisest keeldutakse hoiuala kaitse alla võtmise aktile viidates, on isikul võimalik keeldumine halduskohtus vaidlustada.

VAIDLUSTATUD SÄTE

16. Looduskaitseaduse § 10 lõige 1:

"Ala võtab kaitsealana või hoiualana kaitse alla Vabariigi Valitsus määrusega."

ÜLDKOGU SEISUKOHT

17. Üldkogu võtab esmalt seisukoha LKS § 10 lõike 1 põhiseaduspärasuse kohta (I) ning seejärel lahendab haldusasja (II).

I

18. Kõigepealt käsitleb üldkogu õiguskantsleri taotlust arutada asja suulisel istungil. Riigikohus andis menetlusosalistele arvamuste esitamiseks tähtaja kuni 25. veebruarini 2011. Õiguskantsler esitas oma arvamuse koos taotlusega arutada asja suulisel istungil Riigikohtule 22. märtsil. Kuna asja kirjalik arutamine oli selleks ajaks juba alanud, ei pea üldkogu võimalikuks taotlust läbi vaadata.

19. Selleks, et Riigikohus saaks hinnata sätte põhiseaduspärasust, peab see olema asjassepuutuv. Säte on asjassepuutuv siis, kui selle põhiseaduspärasuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui selle põhiseadusvastasuse korral.

LKS § 10 lõige 1 on volitusnorm, millest tuleneb Vabariigi Valitsuse pädevus otsustada hoiuala kaitse alla võtmine. Norm määrab kindlaks selle otsustuse tegemisel antava akti vormi - määrus - ja menetluskorra. LKS § 10 lõike 1 alusel on kehtestatud ka vaidlustatud Vabariigi Valitsuse määrus nr 156. Kohus peab LKS § 10 lõike 1 põhiseadusvastasuse korral teisiti otsustama kui selle põhiseaduspärasuse korral. Seega on norm asjassepuutuv.

20. Hoiuala kaitse alla võtmise akt on otsustus, millega määratakse kaitse alla võetav ala ning kaitse-eesmärk. Sellest tulenevalt rakendatakse kaitse alla võetud alale (hoiualal asuvatele kinnistutele) looduskaitseseaduse 3. peatükis sätestatud piiranguid. Nimetatud piirangud kitsendavad kinnisasjale kaitseriigi kehtestamise kaudu kinnistu omaniku võimalusi talle kuuluva kinnisasja kasutamisel. Lisaks LKS §-des 14 ja 16 sätestatud üldistele kitsendustele laienevad hoiualaga hõlmatud kinnistu valdajale LKS §-dest 15, 32 ja 33 tulenevad piirangud ning kohustused. Eelnevast tulenevalt on isiku omandiõiguse riive aluseks hoiuala kaitse alla võtmise otsustus. Seda järeldust ei väära ka asjaolu, et hoiualaga hõlmatud kinnisasja valdajale väljastatakse LKS § 24 kohaselt teabedokumendina kaitsekohustuse teatis ning hoiualade kaitse korraldamiseks koostatakse LKS § 25 alusel kaitsekorralduskava.

HMS § 51 lõike 1 järgi on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. HMS § 51 lõike 2 järgi on üldkorraldus haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. LKS § 10 lõike 1 alusel antaval määruisel, millel on hoiuala moodustamise tõttu vahetu toime konkreetse kinnisasja valdaja õigustele ja kohustustele, on seega materiaalses tähenduses haldusakti tunnused. Riigikohtu halduskolleegium leidis oma 7. mai 2003. aasta määruises kohtuasjas nr 3-3-1-31-03 muu hulgas seda, et akti puhul, mis ei reguleeri pelgalt kinnistul käitumist, vaid reguleeritav tegevus on otseselt seotud konkreetse kinnistuga, on tegemist üldkorraldusega (punkt 21).

21. Seadusandja on LKS § 10 lõikes 1 sõnaselgelt ette näinud akti andmise määruisena. Looduskaitseseaduse eelnõu (X Riigikogu koosseisu 279 SE) seletuskirjast nähtub, et seadusandja kavandaski akti andmise määruisega. Kuigi eelnõu algversioonis on akti liik nimetatud, on eelnõu algversioonile lisatud LKS § 10 lõike 1 alusel antava määruise kavand. Ka Keskkonnaministeerium viitab oma Riigikohtule esitatud arvamuses, et hoiuala kaitse alla võtmise otsustas seadusandja teadvalt reguleerida määruisega, arvestades seejuures tagajärgedega, mida määruise vorm akti menetlemise ja vaidlustamise korra osas endaga kaasa toob, st mh kaebeõiguse välistamisega.

22. Kuigi LKS § 10 lõike 1 alusel tehtav otsustus on materiaalses tähenduses käsitatav haldusaktina, ei saa eitada, et nimetatud akt on oma konkreetsusastmelt lähedane õigustloovatele aktidele. Puudutatud isikuteks ei ole üksnes kinnistute omanikud, kuigi nende õiguste riive on oluliselt intensiivsem, vaid kõik isikud, kes kinnistutele satuvad. Määrus kehtestab kaitstava ala ja kaitse-eesmärgi. Määrusega hoiuala loomise tulemusena muutuvad abstraktse isikute ringi õigused ja kohustused. Hoiualal on igaüks kohustatud järgima seaduses sätestatud piiranguid, aga samuti kehtivad seal igaühe õigused (LKS § 15 lõige 1). See tähendab, et akti kehtestamisega jõustub selle ala suhtes üldine seadusest tulenev regulatsioon. LKS § 71 alusel vastutab igaüks väärteto korras kaitstava loodusobjekti kasutamise- või kaitsenõuete rikkumise eest. Seetõttu on oluline, et hoiuala kaitse alla võtmise otsustus avaldatakse, st et kõigil isikutel on hõlpsasti võimalik sellega tutvuda.

23. Üldnõude kohaselt peaks akti vorm olema vastavuses selle materiaalse sisuga, st Vabariigi Valitsuse õigustloovateks aktideks on määrused ning üksikaktideks korraldused. Selline aktide eristamise nõue tugineb muu hulgas PS § 87 punktile 6 ja Vabariigi Valitsuse seaduse 1. peatüki 6. jaole. Õigusaktide andmisel on aga osal juhtudel normatiivse regulatsiooni ning individuaalse ettekirjutuse range eristamine komplitseeritud ega pruugi vastata regulatsiooni ökonoomsuse põhimõttele. Seaduse regulatsioon, mis näeb ette sellise õigustloova akti andmise, millest tuleneb vahetult isiku subjektiivsete õiguste ja vabaduste riive, ei ole vältimatult põhiseadusvastane. Määrav on siinjuures küsimus, kas õigustloova aktiga konkreetse isiku subjektiivsete õiguste riivet kehtestades on isikule piisavalt tagatud PS §-st 14 tulenev põhiõigus korraldusele ja menetlusele, samuti see, kas isikule on tagatud PS §-st 15 tulenev õigus vaidlustada kohtus tema suhtes kehtestatud piiranguid.

24. Määruse kui üldakti ja haldusakti andmise menetlus, formaalne õiguspärasus ja vaidlustamine on erinevad, kuna aktide olemus ja isikute õiguste kaitse vajadused on erinevad. Üldkorralduse andmine ei tohi olla suunatud isiku menetluslike õiguste ja kaebeõiguse ülemäärasele kitsendamisele. Siinkohal tuleb märkida, et seadusandja võib ka juhul, kui akti liigiks on valitud määrus, näha erinormidega ette täiendavad akti andmise menetlus- või vaidlustamisreeglid, mis üldiselt on omased teistsugusele akti liigile ja isiku õiguste kaitse seisukohalt konkreetsel juhul vajalikud.

Määruse andmine ei ole kohane juhul, kui üldkorraldus on õigustloovatest aktidest oluliselt konkreetsem.

25. Kuivõrd seadusandja on LKS § 10 lõike 1 kehtestamisega ette näinud hoiuala kaitse alla võtmise määrusega, peab akti andmise menetlusele kohaldama haldusmenetluse seadusega määruse andmise menetlusele ette nähtud norme. LKS § 10 lõike 1 alusel määruse andmisel tuleb lisaks haldusmenetluse seaduse määruse andmise reeglitele järgida ka LKS §-s 9 sätestatud korda. Selle kohaselt peab kaitse alla võtmise algataja saatma kinnisasja omanikule teate loodusobjekti kavandatava kaitse alla võtmise kohta, selle kaitse alla võtmise ettepaneku

või eelnõu, info avaliku arutelu toimumise koha ja aja kohta või ettepaneku arutada asja ilma avaliku aruteluta, samuti teabe vastuväidete ja ettepanekute esitamise tähtaja kohta (LKS § 9 lõiked 4 ja 5). Avaliku väljapaneku kestel kirjalikult esitatud ettepanekutele ja vastuväidetele peab algataja kahe nädala jooksul pärast väljapaneku lõppemist vastama (LKS § 9 lõige 8). Pärast ettepanekute ja vastuväidete menetlemist ning kaitse alla võtmise otsuse eelnõu uuendamist korraldatakse üldjuhul avalik arutelu (LKS § 9 lõige 9). Kui loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse põhiseisukohad muutuvad avaliku väljapaneku või avaliku arutelu tulemusena, siis avaldatakse uus teade ja korraldatakse uus avalik väljapanek (LKS § 9 lõige 10).

26. HMS § 56 lõike 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Haldusakti põhjenduses tuleb märkida selle andmise faktiline ja õiguslik alus (HMS § 56 lõige 2). Isiku õigusi piirava akti põhjendamine on oluline selleks, et isik mõistaks, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus on tehtud ning kas otsus tehti seaduslikult. Teadmata akti andmise põhjuseid, on isikul raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Põhjendamiskohustus täidab ka haldusorgani enesekontrolli eesmärgi - kas otsustamisel on jõutud õigele seisukohale. Lisaks võimaldab põhjendamine halduskohtul haldusakti tõhusalt kontrollida.

LKS §-s 9 sätestatud menetlus sarnaneb haldusmenetluse seaduse 3. peatükis sätestatud avatud menetlusega. Siiski on vaidlusaluse määruse andmisel kinnisasja omaniku õigused oluliselt vähem tagatud, kui need oleksid tagatud haldusmenetluse seaduse alusel läbi viidavas haldusakti andmise menetluses. Määruse andmisel ei ole ette nähtud haldusorgani kohustust määrust põhjendada ega lisada aktile vaidlustamisviidet - nende nõuete kohustuslikkuse välistab HMS § 89 lõige 2. Kuigi LKS § 9 lõike 8 järgi on haldusorgan kohustatud isiku ettepanekutele ja vastuväidetele vastama, ei näe säte ette sisulise põhjendamise kohustust arvestamata jäetud ettepanekute ja vastuväidete puhul. Looduskaitse seadus ega haldusmenetluse seadus ei näe ette LKS § 10 lõike 1 alusel antava määruse põhjendamist ega kättetoimetamist. Samuti ei ole ette nähtud lisada LKS § 10 lõike 1 alusel antavale määrusele vaidlustamisviidet ega sätestatud vaidlustamise erikorda.

Seega riivab LKS § 10 lõige 1 PS §-st 14 tulenevat põhiõigust korraldusele ja menetlusele.

27. Selleks, et riive oleks õiguspärane, peab sellel olema legitiimne eesmärk ning riive peab olema eesmärgi suhtes proportsionaalne. Akti põhjendamata ja isikule kätte toimetamata jättes on haldusmenetlus tõenäoliselt kiirem. Kiiremat menetlust saab pidada efektiivseks. Haldusmenetluse efektiivsus on legitiimseks eesmärgiks.

28. Üldkogu hinnangul ei kompenseeri LKS§-s 9 ette nähtud erikord määruse menetluse puudujääke üksikisiku õiguste kaitse seisukohalt. Kuigi määrusele tuleb lisada seletuskiri

("Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri" § 51), ei pea selles kajastama kõiki akti andmise menetluses esitatud vastuväiteid ega ettepanekuid. Määrus ei viita seletuskirjale, samuti ei ole seletuskiri määruse enda lisaks, vaid üksnes määruse eelnõu lisaks, ning seletuskiri ei pruugi olla uuendatud lähtuvalt määruse eelnõusse vahetult enne vastu võtmist tehtud muudatustest. Pealegi kajastab seletuskiri eelnõu ettevalmistajate seisukohti ja kaalutlusi, mis ei pruugi kokku langeda haldusorgani enda tegelike motiividega. Isegi kui isik teab seletuskirja olemasolust ja see kajastab haldusaktiga samal määral põhjendusi, ei ole seda õigustloovate aktidega võrreldavalt lihtne leida, eriti juhul, kui määruse pealkirja on võrreldes eelnõu algse versiooniga muudetud. Seejuures kehtestatakse aktiga isikule olulised piirangud (vt käesoleva otsuse punkt 20). Kinnisasja omanikule ei toimetata määrust kätte, vaid talle saadetakse kuue kuu jooksul kaitse alla võtmise otsusest arvates kaitsekohustuse teatis. Teatis on teabedokument, see tähendab, et kaitsekohustuse teatise kättesaamisest ei sõltu isiku õiguste ega kohustuste teke (LKS § 24 lõiked 1 ja 3).

29. Isikul on haldusakti andmise menetluses õigus tutvuda dokumentide ja toimikuga igas menetlusstaadiumis tulenevalt HMS §-st 37. Lisaks dokumentidega tutvumisele LKS § 9 lõike 7 kohasel avalikul väljapanekul saab isik LKS § 10 lõike 1 alusel antava määruse puhul paluda täiendavat informatsiooni üksnes selgitustaotlusega märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse alusel. Seega isegi kui isik suudab end määruse põhjendustega kurssi viia, saab ta neist tõenäoliselt niivõrd hilja teada, et tal ei ole enam õigel ajal võimalik oma vastuargumente haldusorganile esitada.

30. Arvestades eeltoodut, piirab LKS § 10 lõige 1 intensiivselt isiku põhiõigust korraldusele ja menetlusele. Niivõrd ulatuslikule piirangule ei ole õigustust, st et piirang on ebaproportsionaalne.

Eeltoodust tulenevalt leiab üldkogu, et LKS § 10 lõike 1 tekstiosa "määrusega" on PS §-ga 14 vastuolus ja tuleb kehtetuks tunnistada, kuna sellest lähtuvalt tuleb akti andmise menetlusele kohaldada haldusmenetluse seaduses sätestatud määruse andmise reegleid, mis ei taga isikute põhiõigust korraldusele ja menetlusele.

31. LKS § 10 lõikes 1 tekstiosa "määrusega" kehtetuks tunnistamise tõttu ei kohaldu enam sätte alusel antavale aktile õigustloovat akti puudutavad normid, sealhulgas vaidlustamise reeglid. See tähendab, et LKS § 10 lõike 1 alusel antav akt on halduskohtus vaidlustatav, nii nagu näeb ette halduskohtumenetluse seadustik üksikjuhtumit reguleerivate aktide puhul (HKMS § 4 lõige 1). Järelikult ei ole normi osa kehtetuks tunnistamise tagajärjel isiku PS § 15 lõikes 1 sätestatud kaebeõigus enam piiratud.

32. Üldkogu märgib täiendavalt, et kuna hoialade kaitse alla võtmise otsuste puhul ei ole tegemist materiaalses mõttes määrustega, ei kohaldu neile LKS § 10 lõike 1 tekstiosa "määrusega" kehtetuks tunnistamise järel mitte HMS § 93 lõige 1, vaid HMS § 61 lõige 2.

II

33. Kuna käesoleva otsuse punktis 31 leiti, et vaidlustatud akti peale saab halduskohtusse kaebuse esitada, saab üldkogu kaebuse läbi vaadata. Käesoleva otsuse punktis 30 leiti, et LKS § 10 lõike 1 tekstiosa "määrusega" tuleb põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistada. Seetõttu ei kohaldu aktile mitte haldusmenetluse seaduse määruse andmise menetluse reeglid, vaid lähtuvalt akti sisust tuleb kohaldada üksikakti andmise menetluse norme. Järgnevalt kontrollib üldkogu vaidlustatud akti vastavust nendele nõuetele.

34. Keskkonnaminister algatas 9. juuli 2004. aasta käskkirjaga nr 643 seitsmekümne kahe Saare maakonna hoiuala, sh Võilaiu hoiuala moodustamise. Teade hoiualade moodustamise algatamise kohta avaldati Ametlikes Teadaannetes 11. augustil 2004. Teade Saare maakonna hoiualade moodustamise algatamise kohta avaldati 12. augustil 2004 ajalehtedes Meie Maa ja Eesti Ekspress. Teadetes määrati avaliku väljapaneku toimumise ajaks 16. august kuni 12. september 2004.

OÜ-le Baltic Wind Energy kuuluvate kinnistute endine omanik V. Tammisaar esitas 17. augustil 2004 kirjaliku vastuväite oma kinnistute hoiualasse arvamisele.

30. septembril 2004 avaldati Ametlikes Teadaannetes ja 8. oktoobril 2004 ajalehes Meie Maa teade Saare maakonna hoiualade, mh kavandatava Võilaiu hoiuala moodustamise avalike arutelude kohta. Võilaiu hoiuala puudutav avalik arutelu toimus 24. novembril 2004, arutelul osales ka V. Tammisaar.

7. märtsil 2005 vastas Saaremaa Keskkonnateenistus kirjaga V. Tammisaare vastuväitele tema kinnistute hoiualasse arvamisele (toimiku I kd, leht 24). Kirjas selgitas keskkonnateenistus, millised loodusväärtused kaebaja kinnistutel on leitud, ning andis teada, et kaebajale kuuluvad kinnistud Roostiku, Nuka, Kadastiku ja Kruusiaugu plaanitakse arvata hoiualasse, Lagle kinnistu jääb aga hoiuala piiridest välja. Keskkonnateenistus selgitas ka seda, et Natura 2000 kaitseriežiim ei sea piiranguid kinnistutele tuulepargi rajamiseks, kui keskkonnamõjude hinnang selleks on positiivne. 14. märtsil 2005 esitas V. Tammisaar kirjas keskkonnateenistusele uuesti vastuväite talle kuuluvate kinnistute hoiualasse arvamisele.

27. juulil 2006 võttis Vabariigi Valitsus vastu määruse nr 176 "Hoiualade kaitse alla võtmine Saare maakonnas", milles on nimetatud 27 Saare maakonnas kaitse alla võetavat hoiuala ning nende kaitse-eesmärgid. 18. mail 2007 võttis Vabariigi Valitsus vastu määruse nr 156 "Vabariigi Valitsuse 27. juuli 2006. a määruse "Hoiualade kaitse alla võtmine Saare maakonnas" muutmise", millega võeti kaitse alla veel 41 hoiuala Saare maakonnas, sh Võilaiu hoiuala, mis hõlmab varem V. Tammisaarele kuulunud Roostiku, Nuka, Kadastiku ja Kruusiaugu kinnistuid, mille omanikuna on 23. mail 2007 kinnistusraamatusse kantud OÜ Baltic Wind Energy.

35. OÜ Baltic Wind Energy on seisukohal, et kuna määrusega nr 176 Võilaiu hoiuala ei moodustatud ning määrusega nr 156 esimest määrust muudeti, oleks tulnud läbi viia uus LKS §-le 9 vastav menetlus. Haldus- ja ringkonnakohus aga leidsid, et määrus nr 176 ei sisaldanud otsust Võilaiu hoiuala kohta - seda ei otsustatud moodustada ega moodustamata jätta. Esimene õigusakt Võilaiu hoiuala kohta oli määrus nr 156.

36. Riigikohus nõustub kohtute seisukohaga. Kuigi keskkonnaminister algatas juulis 2004 korraga 72 Saare maakonna hoiuala kaitse alla võtmise, tuleb iga üksiku hoiuala kaitse alla võtmist mõista eraldiseisva loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlusena looduskaitseeaduse teise peatüki mõttes. Võilaiu hoiuala moodustamise menetlus algas keskkonnaministri 9. juuli 2004. aasta käskkirja vastuvõtmisega ja lõppes Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. aasta määruse vastuvõtmisega. LKS §-ga 9 nõutavad menetlusetapid - kinnistuomanike teavitamine, kaitse alla võtmise otsuse eelnõu avalik väljapanek ja avalik arutelu - on Võilaiu hoiuala kaitse alla võtmise menetluses läbi viidud.

37. Vabariigi Valitsuse 27. juuli 2006. aasta määruse nr 176 pealkiri võis aga kinnistuomanikke eksitada, jättes neile mulje, et tegemist on ammendava loeteluga Saare maakonnas kaitse alla võetavaist hoiualadest. Samuti pole kohtud tuvastanud, et V. Tammisaart oleks teavitatud Võilaiu hoiuala kaitse alla võtmise menetluse jätkumisest pärast määruse nr 176 vastuvõtmist. Kahe määruse vastuvõtmise vahele jääva kümne kuu jooksul ei toimunud haldusorgani ja menetlusosalise vahel mingit suhtlust. Riigikohtu halduskolleeegiumi praktika kohaselt eeldab hea halduse põhimõtte muu hulgas seda, et isikule tuleb anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust ja selle asja lahendamist mõjutavatest haldusaktidest ning muud asjakohast teavet (vt nt 18. novembri 2004. aasta otsus asjas nr 3-3-1-33-04, punkt 16; 5. märtsi 2007. aasta otsus asjas nr 3-3-1-102-06, punkt 21 jt). Hea halduse põhimõttega kooskõlas olevaks ei saa pidada menetluse läbiviimist menetlusosalise teadmata ja menetlusosalisega suhtlemata.

38. Menetluse sellisel viisil läbiviimisel on rikutud ka Roostiku, Nuka, Kadastiku ja Kruusiaugu kinnistute omaniku õigust olla ära kuulatud, mis tuleneb HMS § 40 lõikest 1 ja LKS §-st 9. Kinnistu toonane omanik V. Tammisaar sai küll esitada oma ettepanekud ja vastuväited hoiuala kaitse alla võtmise otsuse avaliku väljapaneku ajal 16. augustist kuni 12. septembrini 2004, samuti esitas ta vastuväite 14. märtsil 2005 (see vastuväide jäi haldusorgani vastuseta, mistõttu pole võimalik järeldada, kas vastuväidet on otsuse tegemisel arvesse võetud). Sellest ajast kuni lõpliku otsuse vastuvõtmiseni jäi aga enam kui kahe aasta pikkune ajavahemik, mille kestel võisid faktilised asjaolud muutuda.

39. Seega ei tulnud Võilaiu hoiuala kaitse alla võtmisel määruse nr 156 vastuvõtmisega küll läbi viia uut täiemahulist avatud menetlust, kuid kinnistuomanikke oleks tulnud teavitada menetluse jätkumisest ning neile oleks tulnud enne hoiuala kaitse alla võtmist 2007. aasta mais anda uuesti võimalus esitada oma seisukoht.

40. HMS § 56 lõike 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Haldusakti põhjenduses tuleb märkida selle andmise faktiline ja õiguslik alus (HMS § 56 lõige 2). Kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjendustes tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud (HMS § 56 lõige 3).

Vaidlustatud aktis on märgitud selle andmise õiguslikuks aluseks LKS § 10 lõige 1, mille kohaselt võtab ala kaitsealana või hoiualana kaitse alla Vabariigi Valitsus määrusega. Tegemist on normiga, mis määrab otsustaja. Õigusnormi, mis oleks sisuliseks aluseks aktis loetletud hoiualade kaitse alla võtmisele, aktist ei nähtu. Selliseks normiks saaks olla eelkõige LKS § 7, mille kohaselt on loodusobjekti kaitse alla võtmise eelduseks selle ohustatus, haruldus, tüüpilisus, teaduslik, ajaloolis-kultuuriline või esteetiline väärtus või rahvusvahelisest lepingust tulenev kohustus. Seejuures oleks tulnud märkida, milline LKS §-s 7 nimetatud alternatiividest konkreetsel juhul hoiualade kaitse alla võtmise tingis, koos asjakohaste selgitustega faktiliste asjaolude kohta. Seega on vaidlustatud akti õiguslikud põhjendused ebapiisavad ega võimalda kohtul akti sisulist õiguspärasust kontrollida.

41. Järgnevalt on määruses esitatud kaitse alla võetavate hoiualade loetelu. Iga hoiuala juurde on märgitud selle kaitse-eesmärgiks olevad loodus- ja linnudirektiivi lisade loeteludele vastavad elupaigatüübid ja liigid. Kohtuvaidluse objektiks olevas punktis 66 on loetletud Võilaiu hoiuala kaitse-eesmärgid. Otsuse lõpus on märgitud, et selle lisad on avaldatud elektroonilises Riigi Teatajas. Lisadeks on hoiualade (sh Võilaiu) kaardid, kust nähtub, millised kinnistud jäävad iga hoiuala piiridesse. 15. oktoobri 2009. aasta otsuses haldusasjas nr 3-3-1-57-09 leidis Riigikohtu halduskolleegium, et piisavaks põhjenduseks hoiuala kaitse alla võtmisel ei saa pidada loetelu linnuliikidest, kelle kaitseks hoiuala moodustatakse, kui puuduvad põhjendused hoiuala piiride kohta, viited tõenditele nimetatud linnuliikide elamise kohta kaitse alla võetaval alal ning kaalutlused, millest haldusakti andmisel on lähtutud (punkt 12). Ka praeguses asjas vaidlustatud määruses nr 156 on esitatud üksnes loetelu kogu Võilaiu hoiualal kaitstavate elupaigatüüpide ja linnuliikide kohta. Puuduvad viited muudele dokumentidele (nt eksperthinnangud, loodusväärtuste asukohta näitavad kaardid jm), millest võiks selguda hoiuala piiride põhjendused, selgitused, kus konkreetsed loodusväärtused hoiualal asuvad, kaitseerežiimi valiku argumendid ja muud põhjendused. Seega on lisaks õigusliku aluse ebapiisavusele nõuetekohaselt välja toomata ka akti faktiline alus.

42. Vaidlustatud määrusest puuduvad kaalutlused, millest hoiuala moodustamisel on lähtutud. Riigikohus ei nõustu ringkonnakohtu seisukohaga, mille kohaselt kaalutluste ebapiisav väljatoomine pole praegusel juhul oluline viga, kuna hoiuala moodustamise näol on tegemist kinnistuomaniku õigusi kõige vähem piirava loodusdirektiivi eesmärkide saavutamist võimaldava kaitseerežiimiga. LKS § 69 kohaselt koosneb Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustik Eestis linnualadest, millest Eesti riik on Euroopa Komisjoni lähtuvalt

linnudirektiivist teavitanud, ja aladest, millel on loodusdirektiivi kohaselt Euroopa Komisjoni seisukohast üleeuroopaline tähtsus. Euroopa Komisjon arvas kaebaja kinnistud ühenduse tähtsusega Väikese väina loodusala koosseisu 12. detsembri 2008. aasta otsusega nr 2009/94/EÜ. See tähendab, et kaebaja kinnistud ei asunud hoiualasse arvamise ajal 18. mail 2007 Natura 2000 võrgustiku looduslal. Vabariigi Valitsus arvas kaebaja kinnistud "Euroopa Komisjonile esitatavasse Natura 2000 võrgustiku alade nimekirja" 23. aprilli 2009. aasta korraldusega nr 148. Selle korralduse on kaebaja halduskohtus vaidlustanud. Vaidlustatud määruse vastuvõtmise ajal puudus kaebaja kinnistutel seega seos loodusdirektiivi alusel loodava Natura 2000 võrgustikuga. Hoiuala moodustamine oli esimene kaebaja kinnistuil püsivaid looduskaitselisi piiranguid kehtestav otsus, mille tegemisel oli Vabariigi Valitsusel ulatuslik kaalutusruum. Otsuse vastuvõtmise ajal puudus riigil loodusdirektiivi artikli 4 lõikest 4 tulenev kohustus määrata ala erikaitsealaks. Eeltoodust tulenevalt ei vasta tõele ka määruse nr 156 seletuskirjas hoiualade kaitse alla võtmise põhjendusena toodud väide, et määrusega kaitse alla võetavad hoiualad on oma loodusväärtuste tõttu arvatud üleeuroopaliselt kaitstavate alade võrgustikku Natura 2000. Seejuures tuleb märkida, et seletuskirjas toodud põhjendusi, isegi kui need oleksid asjakohased, ei saaks HMS § 56 lõike 1 kohaselt määruse nr 156 põhjendustena arvestada, kuna sellele dokumendile ei ole määruses viidatud ning seda ei ole koos määrusega menetlusosalistele teatavaks tehtud.

43. Eeltoodust tulenevalt on Võilaiu hoiuala moodustamise otsuse tegemisel rikutud nii menetlus- kui ka vorminõudeid. HMS § 58 lõike 1 kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui need rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Sama põhimõte on kohaldatav ka haldusakti tühistamise nõude lahendamisel kohtus. Seega tuleb tühistamiskaebuse rahuldamise üle otsustamisel kontrollida, kas tuvastatud menetlusvead (kinnistute omaniku nõuetele mittevastav kaasamine ja ärakuulamine) ja vormivead (akti põhjendamata jätmine) võisid mõjutada Võilaiu hoiuala kaitse alla võtmise otsuse sisu ning kas haldusakt on vaatamata neile vigadele kontrollitav.

44. Riigikohtu halduskolleegium on üldjuhul pidanud akti tühistamise aluseks haldusakti nõuete kohaselt põhjendamata jätmist, mistõttu akti sisuline õiguspärasus ei ole kohtus kontrollitav (vt nt 22. mai 2002. aasta otsus haldusasjas nr 3-3-1-14-00, punkt 5; 17. oktoobri 2007. aasta otsus haldusasjas nr 3-3-1-39-07, punkt 13; 15. jaanuari 2009. aasta otsus haldusasjas nr 3-3-1-87-08, punkt 19; 17. septembri 2008. aasta otsus haldusasjas nr 3-3-1-39-08, punkt 10). Asjas kogutud materjalidest nähtub iseenesest, et kinnistute endist omanikku V. Tammisaart on hoiuala moodustamise menetluses teavitatud sellest, et tema kinnistuil on leitud loodusdirektiivi kohaselt olulised elupaigad lood ja alvar (Saaremaa Keskkonnateenistuse 7. märtsi 2005. aasta kiri). Kuigi nimetatud teabe kaebajale kättesaadavaks tegemine kompenseerib mõnevõrra vaidlustatud akti põhjendamise

puudujääke, ei selgu ka sellest dokumendist kinnistuomaniku jaoks, millisel õiguslikul alusel ja millistele kaalutlustele tuginedes tema kinnistud hoiualasse arvati.

Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et erandlikes olukordades, kus haldusorgan peaks igal juhul sama sisuga haldusakti uuesti välja andma, ei pruugi akti tühistamine selle põhjenduste puudulikkuse tõttu menetlusökonoomia põhimõttest lähtuvalt olla põhjendatud (5. novembri 2008. aasta otsus haldusajal nr 3-3-1-49-08, punkt 11; 15. oktoobri 2009. aasta otsus haldusajal nr 3-3-1-57-09, punkt 13). Riigikohus on seisukohal, et praegusel juhul ei ole tegemist sellise erandliku olukorraga. Kuna haldusakt peab vastama selle andmise ajal kehtivale õigusele (HMS § 54) ja faktilisele olukorrale, saab kohus tühistamisnõude raames haldusakti hinnata üksnes akti andmise aja seisuga (vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi 21. veebruari 2011. aasta otsus asjas nr 3-3-1-80-10, punkt 23). Seetõttu ei saa Riigikohus kaebuse rahuldamise või rahuldamata jätmise üle otsustamisel arvesse võtta asjaolu, et Euroopa Komisjon arvas kaebaja kinnistud 2008. aasta detsembris ühenduse tähtsusega Väikese väina loodusala koosseisu.

Ka menetlusnõuete rikkumist tuleb praegusel juhul pidada oluliseks, kuna pole välistatud, et menetlusosalise nõuetekohasel kaasamisel ja ärakuulamisel oleks Vabariigi Valitsus võinud jõuda erinevale lõppotsusele.

45. Eeltoodust tulenevalt tuleb vaidlustatud akt menetlusnõuete ja põhjendamisinõude rikkumise tõttu tühistada. Nii halduskohtu kui ka ringkonnakohtu otsus praeguses asjas tuleb tühistada. OÜ Baltic Wind Energy kaebus tuleb rahuldada osaliselt - kaebaja on taotlenud määruse nr 156 tühistamist osas, millega arvati Võilaiu hoiuala koosseisu talle kuuluvad kinnistud Roostiku, Nuka, Kadastiku, Kruusiaugu ja Lagle. Kohtud on tuvastanud, et Lagle kinnistut vaidlustatud määrusega Võilaiu hoiualasse ei arvatud (vt ringkonnakohtu otsuse punkt 13, kolmas lõik). Seega jääb OÜ Baltic Wind Energy kaebus selles osas rahuldamata. Proportsionaalselt rahuldab Riigikohus kaebuse seega 4/5 ulatuses.

46. Kuna Riigikohus teeb asjas uue otsuse, tuleb HKMS § 93 lõike 4 kohaselt otsustada ka menetluskulude jaotuse üle. HKMS § 92 lõike 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. Kaebuse osalise rahuldamise korral jagatakse menetluskulud proportsionaalselt kaebuse rahuldamisega.

Halduskohtus taotles OÜ Baltic Wind Energy vastustajalt õigusabikulude väljamõistmist 84 370 krooni ulatuses (toimiku I köide, leht 195; kehtivas vääringus 5392 eurot 23 senti). Vastustaja esindaja leidis halduskohtu istungil, et õigusabikulud on menetluse vähest keerukust arvestades ebamõistlikult suured. Apellatsioonkaebuses on OÜ Baltic Wind Energy küll taotlenud menetluskulude vastustajalt väljamõistmist, kuid menetluskulude nimekirja appellatsioonimenetluse jooksul kohtule esitanud ei ole. Kohtuasja toimikust nähtub üksnes

250-krooni suuruse riigilõivu tasumine (toimiku I köide, lehed 253 ja 259). Ka kassatsioonimenetluses ei ole OÜ Baltic Wind Energy menetluskulude nimekirja esitanud.

Seega on OÜ Baltic Wind Energy menetluskulud kokku 84 620 krooni (84 370 krooni + 250 krooni) (5408 eurot 20 senti). 4/5 sellest summast on 67 696 krooni (4926 eurot 56 senti). Riigikohus nõustub vastustajaga, et kohtuasja mahtu arvestades ei ole põhjendatud OÜ Baltic Wind Energy esimeses kohtuastmes kantud õigusabikulude taotletud ulatuses väljamõistmine, mistõttu Riigikohus mõistab vastustajalt OÜ Baltic Wind Energy kasuks välja 3500 eurot (54 763 krooni 10 senti) (HKMS § 93 lõige 5).

Kassatsioonkaebuse esitamisel tasutud kautsjon tuleb HKMS § 90 lõike 2 alusel tagastada.

Märt Rask	Tõnu Anton	Jüri Ilvest	Peeter Jerofejev	Henn Jõks
-----------	------------	-------------	------------------	-----------

Ott Järvesaar	Eerik Kergandberg	Lea Kivi	Indrek Koolmeister
---------------	-------------------	----------	--------------------

Ants Kull	Villu Kõve	Lea Laarmaa	Jaak Luik
-----------	------------	-------------	-----------

Priit Pikamäe	Ivo Pilving	Jüri Põld	Harri Salmann
---------------	-------------	-----------	---------------

Tambet Tampuu

