



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tartu Ringkonnakohus
Kohtukoosseis	Tanel Saar, Tiina Pappel, Madis Ernits
Otsuse tegemise aeg ja koht	22.12.2020, Tartu
Haldusasja number	3-16-1562
Haldusasi	Est Wind Power OÜ kaebus Toila Vallavalitsuse 26.04.2016. a korralduse nr 82 tühistamiseks ning kohustamiseks väljastada ehitusluba või alternatiivselt kahju hüvitamiseks
Vaidlustatud kohtulahend	Tartu Halduskohtu 15.03.2019. a otsus
Menetluse alus ringkonnakohtus	Toila valla apellatsioonkaebus
Asja läbivaatamise kuupäev	11.03.2020, kirjalik menetlus
Menetlusosalised	Kaebaja Est Wind Power OÜ <i>Esindajad v.adv. Piret Blankin ja v.adv. Edgar-Kaj Velbri</i> Vastustaja/apellant Toila vald <i>Esindaja v.adv. Margus Kiir</i> Kaasatud haldusorgan I Justiitsministeerium (endine haldusorgan Ida-Viru maavanem) Kaasatud haldusorgan II Kaitseministeerium <i>Kaasatud haldusorganite esindajad v.adv. Reesa Laur ja v.adv. Veiko Viisileht</i>

RESOLUTSIOON

1. Jätta rahuldamata Kaitseministeeriumi taotlus täiendavate tõendite kogumiseks.
2. Rahuldada apellatsioonkaebus osaliselt ja tühistada Tartu Halduskohtu 15.03.2019. a otsuse resolutsiooni p 5. Teha tühistatud osas uus otsus, millega mõista halduskohtus kantud menetluskulude katteks Toila vallalt kaebaja kasuks välja 16 293 eurot. Ülejäänud osas jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja Tartu Halduskohtu 15.03.2019. a otsuse resolutsioon muutmata, asendades halduskohtu otsuse põhjendused käesoleva otsuse põhjendustega.
3. Tunnistada kaitseministri 26.06.2015. a määruse nr 16 „Riigikaitse ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumiline ulatus ja andmed riigikaitse ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta“ § 6¹ lg 2 põhiseadusega vastuolus olevaks ning EhS § 120 lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see ei näe ette aluseid, millele tuginevalt saaks Kaitseministeerium keelduda tuuliku ehitusprojekti kooskõlastamisest, ning jätta mõlemad kohaldamata.
4. Edastada käesolev otsus Riigikohtule.
5. Mõista Toila vallalt kaebaja kasuks apellatsioonimenetluse kohtuväliste kulude katteks välja 7077 eurot. Ülejäänud menetluskulu jätta menetlusosaliste endi kanda.

6. Tunnistada menetlus kaebaja esitatud Päite-Vaivina tuulepargi eelprojekti nr 01/2016 osas ärisaladuse kaitseks kinniseks.

EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib esitada kassatsioonkaebuse otse Riigikohtule 30 päeva jooksul kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisesest arvates (HKMS § 212 lg 3).

Kassatsioonkaebus võidakse lahendada kohtuistungit korraldamata kirjalikus menetluses, kui kassaator või teised menetlusosalised ei ole HKMS § 213 lg 1 p 5 ja § 218 lg 2 p 5 kohaselt avaldanud soovi kohtuistungist osa võtta.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Kaebaja esitas 24.11.2015 Toila Vallavalitsusele **taotluse** (tl II-137-141) Päite-Vaivina tuulepargi tuulegeneraatorite projekteerimistingimuste väljastamiseks.

2. Kaitseministeerium teatas 14.12.2015. a kirjas nr 12.2-1/15/5199 (tl I-12), et kooskõlastab Päite-Vaivina tuulepargi projekteerimistingimuste eelnõu juhul, kui eelnõus näidatud projekteerimistingimusi muudetakse ja seatakse kirjas nimetatud piirtingimused teatud elektrituulikute kõrgustele.

3. Kaitseministeerium teatas 30.12.2015. a kirjas nr 12.2-1/17/5199 (tl I-14), et kooskõlastab projekteerimistingimused juhul, kui projekteerimistingimustele lisatud asendiplaanil esitatud tipukõrgus tähendab tuuliku maksimaalset kõrgust, ning seadis neljale tuulikule maksimaalse kogukõrguse.

4. Kaitseministeerium kooskõlastas 18.01.2016. a **kirjaga** nr 12.1-1/16/107 (tl I-16) 12.01.2016 saadetud Päite-Vaivina tuulepargi projekteerimistingimused.

5. Toila Vallavalitsus väljastas 19.01.2016. a **korraldusega** nr 11 (tl I-24) projekteerimistingimused Päite-Vaivina tuulepargi projekteerimiseks ning otsustas mitte algatada keskkonnamõjude hindamist. **Projekteerimistingimuste** (tl I-24p-25) p 10 kehtestas kohustuse kooskõlastada projekt taristute valdajatega, Lennuametiga, Kaitseministeeriumiga, Ida Päästkeskusega ja Toila Vallavalitsusega.

6. Kaebaja esitas 04.02.2016 Toila Vallavalitsusele **ehitusloa taotluse** 28 elektrituuliku püstitamiseks Päite-Vaivina tuuleparki.

7. Kaebaja esitas Toila Vallavalitsuse 19.01.2016. a korralduse nr 11 peale **vaide**. Toila Vallavalitsus rahuldab 17.03.2016. a **korraldusega** nr 44 (tl I-26-27) kaebaja vaide osaliselt ning muutis projekteerimistingimusi, jättes neist välja tuulepargi piirvõimsuse. Muud projekteerimistingimuste nõuded jäid muutmata.

8. Kaitseministeerium esitas 18.03.2016 Toila Vallavalitsusele **taotluse** nr 12.2-1/16/5199 (tl I-30-31) Päite-Vaivina tuulepargi projekteerimistingimuste andmiseks läbiviidud haldusmenetluse uuendamiseks ning projekteerimistingimuste kooskõlastamata jätmiseks.

9. Kaebaja palus 28.03.2016. a taotluses (tl I-32-33p) jätta Kaitseministeeriumi 18.03.2016. a taotlus rahuldamata.

10. Toila Vallavalitsus palus 04.04.2016. a kirjas nr 6.2-2.4/1174-12 (tl I-56) Kaitseministeeriumilt infot Päite-Vaivina tuulepargi projekti kooskõlastusmenetluse käigu kohta. Kaitseministeerium teatas 04.04.2016. a e-kirjaga, et vastab 30 päeva jooksul ehk hiljemalt 21.04.

11. Kaitseministeerium koostas 18.04.2016 kavandatava Päite-Vaivina tuulepargi kohta analüüsi, milles analüüsis selle mõju raadiosüsteemi töövõimele, ja leidis, et kavandatav tuulepark vähendab seda töövõimet.

12. Kaitseministeerium teatas 20.04.2016. a kirjas nr 12.2-1/16/1147 (tl I-35-36p) Päite-Vaivina tuulepargi ehitusprojekti kooskõlastamata jätmisest. Kaitseministeerium tugines lennundusseaduse (LennS) § 35 lg-le 6¹ ning ehitusseadustiku (EhS) § 120 lg 1 punktidele 1 ja 3 ning tõi põhjenduseks, et kavandatav tuulepark vähendab eelhoiatuseks kasutatava raadiosüsteemi töövõimet.

13. Toila Vallavalitsus keeldus 26.04.2016. a korraldusega nr 82 (tl I-38-38p) kaebajale ehituslubade väljastamisest Päite-Vaivina tuulepargi püstitamiseks. Korralduse põhjenduste kohaselt asub Päite-Vaivina tuulepark maa-alal, kus on suur tõenäosus, et ehitis võib vähendada raadiosüsteemi töövõimet. Arvestades Kaitseministeeriumi põhjendusi (Kaitseministeeriumi 20.04.2016. a kiri nr 12.2-1/16/1147) ning seda, et Kaitseministeeriumi ülesandeks on tagada Eesti riigi julgeolek, ei ole vallal põhjust kahelda Kaitseministeeriumi kaalutlustes, läbiviidud analüüside tulemustes jm seisukohtades. Päite-Vaivina tuulepargi ehitusprojekti kooskõlastamine Kaitseministeeriumiga on nõutav nii ehitusseadustikus, lennundusseaduses kui ka Toila Vallavalitsuse 19.01.2016. a korraldusega nr 11 antud ja 17.03.2016. a korraldusega nr 44 muudetud projekteerimistingimustes. Kuna Kaitseministeerium Päite-Vaivina tuulepargi ehitusprojekti ei kooskõlastanud, ei ole vallal võimalik vastavalt EhS § 44 p-le 1 väljastada kaebajale ehituslubasid Päite-Vaivina tuulepargi püstitamiseks.

14. Kaebaja esitas Toila Vallavalitsuse 26.04.2016. a korralduse nr 82 peale vaide (tl I-39-42p), mille Toila Vallavalitsus jättis 28.06.2016. a korraldusega nr 130 (tl I-44-46) rahuldamata.

15. Kaebaja esitas 03.08.2016 Tartu Halduskohtule hiljem täiendatud kaebuse (tl I-1-9; II-127-135; III-19-36, 56-58, 75-79), milles palus tühistada Toila Vallavalitsuse 26.04.2016. a korralduse nr 82 ja kohustada valda ehitusluba väljastama või alternatiivselt mõista vallalt välja kahjuhüvitis summas 2 177 388,95 eurot ja viivis. Veel palus kaebaja tunnistada põhiseaduse (PS) § 3 lg-ga 1, § 12 lg-ga 1, §-ga 31, § 32 lg-tega 1 ja 2 ning § 87 punktiga 6 vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata EhS § 120 lg-d 1 ja 4 ning kaitseministri 26.06.2015. a määrus nr 16 „Riigikaitse ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumiline ulatus ja andmed riigikaitse ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta“ (määrus nr 16).

Kaebaja väitel annab EhS § 44 pädevale asutusele kaalutusõiguse ehitusloa väljastamise otsustamisel. Kaalutusõiguse kasutamata jätmine on kaalutusviga, mis toob kaasa haldusakti tühistamise. Teostamata jäänud kaalutlusi ei saa asendada kohtumenetluses esitatud seisukohtadega, kuivõrd nendest asja otsustamisel ei lähtunud. Tuuliku ehitusprojekt ei ole dokument, mis saaks olla kooskõlastusmenetluse esemeks. Vald õigusvastaselt lisas projekteerimistingimustele punkti 10, millest tuleneval nõudel kooskõlastada projekt Kaitseministeeriumiga puudus õiguslik alus. Vastustaja jättis arvestamata, et Kaitseministeerium oli kooskõlastanud sama ehitusprojekti projekteerimistingimuste kooskõlastamise raames alles kaks kuud varem. Samadel asjaoludel ja õiguslikule alusele tuginedes vastupidise haldusotsustuse tegemine on hea halduse põhimõtte rikkumine ja õigusvastane. Negatiivne kooskõlastus ei ole vastustajale LennS ja EhS § 44 p 1 alusel siduv

ning see on antud õigusliku aluseta, kuna määrusest nr 16 tulenevat pädevust raadioluuret puudutavates küsimustes 18.03.2016 seisuga Kaitseministeeriumil ei olnud, ning kaitseväge korralduse seaduse (KKS) §-st 22³ ei tulene Kaitseministeeriumi ega vastustaja õigust piirata kaebaja õigusi. Kui eeldada, et Kaitseministeeriumi kooskõlastus oli vajalik, on viimane selle andnud haldusmenetluse seaduse (HMS) § 16 lg 2 ja EhS § 42 lg 9 alusel. Kahjuhüvitise nõude esitamise eeldused on täidetud.

16. Vastustaja palus hiljem täiendatud **vastuses kaebusele** (tl II-64-70p; III-65-66p, 87-89) jätta kaebus rahuldamata.

Vastustaja leidis, et vaidlustatud korraldus on õiguspärane. Tuulepargi eelprojekt nr 01/2016 tuli Kaitseministeeriumiga kooskõlastada (LennS § 35 lg 6¹, EhS § 120 lg 1, projekteerimistingimused). Kuna vastustaja esitas Kaitseministeeriumile kooskõlastamiseks eelprojekti, mitte ehitusloa eelnõu, on põhjendamatu kaebaja viide EhS § 44 p-le 6. EhS ega LennS ei sisalda regulatsiooni, mis kehtestaks eelprojekti kooskõlastamise tähtaja, mistõttu on asjakohatu kaebaja viide EhS §-le 42. Antud juhtumil on Kaitseministeeriumiga kooskõlastamine seotud ülekaalukate avalike huvidega ning riigikaitsealased küsimused väljuvad kohaliku omavalitsuse pädevusest. Kahjunõue on ebaselge ja tõendamata. Kahjunõude esitamise tähtaeg möödus 03.07.2015 (riigivastutuse seaduse § 17 lg 3).

17. Kaasatud haldusorganid palusid hiljem täiendatud **vastuses kaebusele** (tl II-48-53, 59-61; III-13-17, 71-72p, 82-84) jätta kaebus rahuldamata. Kaasatud haldusorganid leidsid, et vaidlustatud korraldus on õiguspärane ning kahjunõue on alusetu.

18. Kaitseministeerium taotles 11.09.2018 Kaitseväge õhuväge õhuseiredivisjoni insenertehnilise grupi ülema ning Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) arendusosakonna integreeritud piirihalduse büroo vanemspetsialisti ülekuulamist ja haldusasja materjalide juurde NATO dokumentide võtmist (tl III-13p). Halduskohus jättis Kaitseministeeriumi taotluse 19.09.2018. a kohtuistungil rahuldamata. Vastustaja ja kaasatud haldusorganid esitasid istungil vastuväite kohtu tegevuse peale seoses taotluse mitterahuldamisega. Halduskohus määras, et vastuväite lahendab kohus otsuses (tl III-63).

Halduskohtu otsus

19. Tartu Halduskohus rahuldab 15.03.2019. a **otsusega** (tl III-124-131) kaebuse (reolutsiooni p 1); tühistas Toila Vallavalitsuse 26.04.2016. a korralduse nr 82 (resolutsiooni p 2); kohustas vastustajat kaebaja 04.02.2016. a ehitusloa taotlust uuesti läbi vaatama hiljemalt ühe kuu jooksul arvates kohtuotsuse jõustumisest (resolutsiooni p 3), jättis kaasatud isikute vastuväite kohtu tegevusele rahuldamata (resolutsiooni p 4) ning mõistis vastustajalt välja 16 743 euro suuruse menetluskulu (resolutsiooni p 5).

20. Eksitud on kaebaja taotluse ja Kaitseministeeriumi poolt projekti kooskõlastamata jätmise kuupäevades. Korralduse juurde ei ole võetud selles viidatud lisasid ega lisatud seletuskirja ehitusloa menetlemise kohta. Seega on haldusakt motiveerimata.

21. Vastustaja ei ole Kaitseministeeriumi 18.03.2016. a taotlust HMS § 44 lg 1 p 2 alusel haldusmenetluse uuendamiseks lahendanud. Projekteerimistingimuste p 10 on kehtiv. Kaitseministeerium kooskõlastas 18.01.2016 Päite-Vaivina tuulepargi püstitamiseks antud projekteerimistingimused ja need kehtivad tänaseni. Vastustaja pidi korralduse andmisel neile tuginema. Kuivõrd Kaitseministeerium on projekteerimistingimused kooskõlastanud, puudub sellel EhS § 120 lg-st 1 tulenevalt täiendav pädevus anda kooskõlastus või keelduda selle

andmisest ka ehitusloa eelnõu puhul. Projekteerimistingimuste andmise menetlus on lõppenud ja tegemist on kehtiva haldusaktiga.

22. Tuuliku ehitusprojekti näol ei ole tegemist dokumendiga, mis saaks olla kooskõlastusmenetluse esemeks. Kaitseministeeriumi 30.12.2015. a kirjast ei tulene tingimusi ega projekteerimistingimuste p-st 10 vastustajale õigustust jätta täiendava kooskõlastuse puudumisel ehitusloa väljastamata. Kuivõrd seadusest tulenev alus kooskõlastusnõudeks puudus, ei saa haldusorgan sellele tugineda ka ehituslubade väljastamisest keeldudes.

23. EhS § 120 lg-st 4 ja selle alusel antud määrusest tulenevat pädevust Kaitseministeeriumil raadioluuret puudutavates küsimustes 18.03.2016 seisuga ei olnud (selles osas täiendati määrust nr 16 alles 10.04.2016).

24. Kaitseministeerium pidi seisukoha ehitusloa eelnõu kooskõlastamise küsimuses avaldama hiljemalt 31.03.2016. Kaitseministeerium seda ei teinud, mistõttu tuleb HMS § 16 lg 2 ja EhS § 42 lg 9 alusel lugeda Kaitseministeeriumi kooskõlastus antuks ning vastustaja ei tohtinud ehituslubade väljastamisest keelduda. Puuduvad EhS §-st 44 tulenevad alused ehituslubade andmisest keeldumiseks. Korralduse põhjendamata jätmise tõttu pole võimalik tuvastada, kas esines mõni EhS §-s 44 nimetatud loetelus olev alus, millega saaks põhjendada ehitusloa väljastamise keeldu. Korraldus on materiaalselt õigusvastane.

25. Kohus ei saa teha haldusorgani asemel otsustust ega kohustada vastustajat sooritama kaebaja jaoks soodsat toimingut. Vastustajal tuleb kaebaja 04.02.2016. a taotlus uuesti läbi vaadata. Eelnevat arvestades jättis kaebaja alternatiivse taotluse kahju hüvitamiseks läbi vaatamata.

26. Taotlus tunnistajate ülekuulamiseks ja NATO dokumentide haldusasja materjalide juurde võtmiseks ei ole asjakohane. Kui vastab tõele protesti väide, et vaidlusaluste elektrituulikute käitamisega kaasneb oht riigi julgeolekule, võib selline oht olla hõlmatud EhS § 132 lg 3 p-ga 1 (RKHKm 17.01.2018, 3-17-911). Kirjeldatu alusel jääb vastuväide kohtu tegevusele rahuldamata (HKMS § 90).

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD RINGKONNAKOHTUS

Toila valla apellatsioonkaebus

27. Toila vald esitas halduskohtu otsuse peale 15.04.2019 hiljem täiendatud **apellatsioonkaebuse** (tl III-133-137; IV-25-26p), milles palub tühistada halduskohtu otsus ja teha uus otsus, millega jätta kaebus rahuldamata või alternatiivselt saata asi halduskohtule uueks lahendamiseks; saata asi kaebaja alternatiivnõude osas halduskohtule uueks läbivaatamiseks. Halduskohus jättis põhjendamata, miks ei ole Kaitseministeeriumi 11.09.2018. a dokumendis esitatud taotlused (tl III-13p) põhjendatud. Vastustaja palub rahuldada taotlus ringkonnakohtul.

28. Kuupäevaga eksimine ei oma määravat tähtsust. Korralduse juurde on võetud selles loetletud lisad. Need edastati kaebajale 29.04.2016. a e-kirjaga. Kohtu etteheide korralduse seletuskirja kohta on arusaamatu, kuna sellist nõuet seadus ei kehtesta ja kogu menetluse käik sisaldub korralduse põhjendavas osas.

29. Vastustaja esitas Kaitseministeeriumile kooskõlastamiseks eelprojekti, mitte ehitusloa eelnõu, mistõttu on asjakohane viide EhS § 44 p-le 1. Eelprojekt ei vastanud ehitusprojektile esitatud nõuetele ega projekteerimistingimustele, mistõttu ei saa asuda seisukohale, et korraldus

on materiaalselt õigusvastane. Eelprojekti kooskõlastamata jätmine piiras kaalutusõigust. Vastustaja ei saa Kaitseministeeriumi kooskõlastuse puudumist eirata.

30. Halduskohus ajas segamini projekteerimistingimused ja ehitusprojekti ning neid ei saa samastada. Kaitseministeerium ei ole ehitusprojektile kooskõlastust andnud. Projekteerimistingimuste kooskõlastamine ei tähenda, et ehitusprojekti peaks kooskõlastatuks lugema või viimase kooskõlastamata jätmisel peaks esinema uusi asjaolusid. LennS seda ei nõua ning selline käsitus on vastuolus haldusõiguse üldise loogikaga. Projekteerimistingimustest tulenes kohustus Kaitseministeeriumi kooskõlastuse olemasoluks ehitusprojektile. EhS alusel ei pidanud Kaitseministeerium andma ehitusloa eelnõule kooskõlastust. Projekteerimistingimuste kooskõlastamine, mille alus tuleneb EhS-st, ei vabasta ehitusprojekti kooskõlastamise kohustusest, mille alus tuleneb LennS-st.

31. Halduskohus asjas segamini ehitusloa eelnõu kooskõlastamise menetluse ja ehitus- või eelprojekti kooskõlastamise menetluse nõuded. LennS § 35 lg 6¹ ei sätesta eelprojekti kooskõlastusmenetluse läbiviimisele tähtaega. Seega on alusetud väited, et Kaitseministeeriumi kooskõlastus eelprojektile tuleb lugeda antuks. EhS § 42 lg-d 5 ja 9 ning HMS § 16 lg 2 ei ole antud juhul asjakohased normid. Kaitseministeerium sai taotluse kätte 22.03.2016 ning vastas Toila vallale 20.04.2016, st 29 päeva jooksul ehk tähtaegselt.

32. Tuulegeneraatorite ja tuuleparkide ehitusprojektid tuli LennS § 35 lg 6¹ alusel Kaitseministeeriumiga kooskõlastada juba alates 22.12.2008. Sama tingimus oli seatud ka projekteerimistingimuste p-s 10. Halduskohus on vaidlustatud kohtuotsuses LennS regulatsiooni ekslikult jätnud tähelepanuta.

33. Riigikohus selgitas, et kohaliku omavalitsuse otsustuspädevus piirdub vaid kontrollimisega, kas kooskõlastusest keeldumine pole olnud ilmselgelt meelevaldne, ning kohalikul omavalitsusel ei ole EhS § 44 p 6 alusel otsust tehes õigust asuda kaaluma kooskõlastusest keeldumise põhjuseid taotleja huvidega ega hinnata ümber kooskõlastaja sisulisi põhjendusi (RKKHo 19.06.2020, 3-17-2766, p 27.1). Kuna Kaitseministeerium on oma keeldumist Toilale saadetud kirjas selgelt põhjendanud, puuduski vastustajal võimalus keeldumisaluse üle kaalutleda.

34. Antud küsimuse uuesti lahendamisel oleks tulemus samasugune – kooskõlastust ei ole võimalik anda, vastustajal ei ole võimalik kooskõlastuseta ehituslube väljastada ning võimalikud rikkumised ei võinud ega või mõjutada asja otsustamist.

35. Teadaolevalt ei ole tänaseni koostöös Kaitseministeeriumi ja tuuleparkide arendajatega leitud alternatiive võimaldamaks antud piirkonnas rajada tuuleparke.

36. Detailsem probleemi kirjeldamine Kaitseministeeriumi poolt ei olnud vajalik ning oleks võinud tuua kaasa tundliku info lubamatu avaldamise.

37. Vastustaja arvates rikkus halduskohus HKMS § 108 lg-st 12 tulenevat nõuet. Menetlusdokumentides on kaebaja väited korduvad ja see ei nõua olulist menetluskulu. Kaebaja ja OÜ Adapte nõuded ei ole eristatavad. Reaalne ei ole, et 14.01.2019 kulus töödele 51 h ja 30 min. Reaalne kulu on maksimaalselt 8 h. Seadus ei sätesta esindaja sõiduajakulu menetluskuluna arvestamise võimalust. Kohus ei hinnanud kulude vajalikkust ja põhjendatust. Kaebuse rahuldamisel saaks vastustaja kanda jätta tasumisele kuulunud riigilõivu summas 15 eurot.

Kaebaja vastus apellatsioonkaebusele

38. Kaebaja palub hiljem täiendatud **vastuses apellatsioonkaebusele** (tl III-145-150; IV-2-3p, 8-10p) jätta apellatsioonkaebus rahuldamata. Kui ringkonnakohus asub halduskohtust erinevale seisukohale, palub kaebaja lahendada tema taotlus põhiseaduspärasuse kontrollimiseks ning tunnistada PS § 3 lg-ga 1, § 12 lg-ga 1, §-ga 31, § 32 lg-tega 1 ja 2 ning § 87 p-ga 6 vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata EhS § 120 lg-d 1 ja 4 ning määrus nr 16.

39. Korralduses puudub osade või lisade loetelu. Kuna põhjendused sisalduvad ilmselt täielikult lisades, on see oluline minetus. Halduskohtul ei olnud võimalust kontrollida, kas kaebajale edastati lisad, mida haldusakti koostamisel silmas peeti. Halduskohus tõi õigesti esile, et vastustaja on korduvalt eksinud dokumentide kuupäevade osas.

40. Riigisadalust vald ei vullanud ja seda menetluses ei arvestanud. KKS § 22³ ei anna Kaitseministeeriumile pädevust hinnata ehitusprojekti vastavust raadiosüsteemi töövõimele. Vastustaja rikkus EhS § 44, jättes sätte kohaldamisel kaalutusõiguse teostamata. Kaitseministeerium on projekteerimistingimused kooskõlastanud, mistõttu EhS § 120 lg 1 kohane keeld ei kohaldu. Seadus ei laienda EhS § 120 lg 1 regulatsiooni ehitusprojektile.

41. Kaitseministeeriumi kooskõlastus korraldusele ei olnud vajalik. Ehitusprojekt on ehitusloa eelnõu osa. Ei ole võimalik, et seadusandja eesmärk oli kohustada isikuid Kaitseministeeriumiga kooskõlastama nii projekteerimistingimusi, ehitusprojekti kui ka ehitusloa eelnõud. Olukorras, kus haldusorgan on projekteerimistingimustes sätestanud (õigusvastase) täiendava kooskõlastuskohustuse, ei ole tegemist seadusest tuleneva kohustusega, mille järgimine oleks haldusorganile kohustuslik. Kaitseministeeriumi kooskõlastus on vaikimisi antud.

42. Halduskohus jättis õigesti rahuldamata kaasatud haldusorgani taotluse tõendite esitamiseks ja tunnistaja ülekuulamiseks. Vastustaja nende taotlustega ei ühinenud ega ole esitanud vastuväidet, mistõttu ta ei saa enam väidetavale rikkumisele tugineda (HKMS § 90 lg 2). Kuna halduskohus kaebaja põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust ei menetlenud, ei olnud asjakohased kaasatud haldusorgani poolt selleks otstarbeks esitatud tõendid. Koos apellatsioonkaebusega ei ole nende tõendite või tunnistajatega seotud menetluslikku taotlust esitatud.

43. Põhjendamatud on kaasatud haldusorganite etteheited kohtulahendi selgusele. Võimude lahususe põhimõttesse sekkumine on kaasatud haldusorganite väide, et kohus pidi käsitlema nende poolt viidatud NATO salajasi dokumente või asja lahendamiseks taanduma. Kaasatud haldusorganid ei ole kohtuniku suhtes taandust esitanud.

44. Riigikohus asus seisukohale, et Kaitseministeeriumi põhjenduste sisulisel hindamisel kohalikul omavalitsusel tavapäraselt kaalutusõigust ei ole, kuid kohalik omavalitsus peab kontrollima, kas kooskõlastusest keeldumine pole olnud ilmselgelt meelevaldne (RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766, p 27). Selleks saab omavalitsus küsida kooskõlastavalt asutuselt asjakohaseid põhjendusi. Sellele valla kohustusele vastab Kaitseministeeriumi kohustus keeldumist põhjendada (RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766, p 29).

45. Õiguslik alus, mis võimaldas Kaitseministeeriumil keelduda kooskõlastuse andmisest viidates raadiosüsteemi töövõimele, lisati kooskõlastusmenetlust reguleerivasse määrusesse nr 16 alles 10.04.2016 ehk kooskõlastusmenetluse ajal (määruse nr 16 § 6¹). Tuginedes HMS § 5 lg-le 5 ei tohtinud Kaitseministeerium sellest hiljem lisatud õiguslikust alusest keelduva kooskõlastuse andmisel lähtuda. Kaitseministeerium oli sellest teadlik ja viitas selle asemel KKS §-le 22³, mis sätestab vaid definitsiooni, mille kohaselt luurekeskus on Kaitseväge struktuuriüksus,

mille ülesanne on teostada kaitsevæeluuret. Tegemist on asjassepuutumatu õigusnormiga. Kaitseministeeriumi teadmisele viitab ka asjaolu, et 18.03.2016. a kirjas nr 12.2-1/16/5199 (p-s 1.6) viitas Kaitseministeerium füüsikalistele valemitele, mis pärast Päite-Vaivina tuulepargi kooskõlastusmenetlust lisati sõna-sõnalt samal kujul määruse nr 16 § 6¹ lg-sse 3.

46. Riigikohus asus ka seisukohale, et „kui ehitusloa andmise menetluse käigus ilmneb, et ainus selle andmist välistav asjaolu on Kaitseministeeriumi (siduva) kooskõlastuse puudumine, tuleb kohalikul omavalitsusel menetluse korraldajana tagada taotleja ja asjakohaste asutuste suhtlus selgitamiseks, kas võib esineda leevendusmeetmeid või alternatiive, mille täidetuse korral oleks ehitamine siiski võimalik“ (RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766, p 28). Vastustaja ei ole seda kohustust täitnud.

47. Kaitseministeerium kooskõlastas 18.01.2016. a kirjaga tuulepargi projekteerimistingimused viitega, et tuulepark ei oma negatiivset mõju riigikaitse ehitise töövõimele. Vastustaja kinnitas asjas toimunud istungil, et projekteerimistingimustega „kooskõlastati tuulikute kogus, võimsus, asendiplaan ja kinnisasjad“. Täpselt samadel tingimustel, samade koordinaatidega ja sama kõrgete tuulikute andmed esitati Kaitseministeeriumile ehitusloa eelnõu kooskõlastamiseks. Üllatuslikult jättis Kaitseministeerium kirjaga nr 12.2-1/16/1147 ehitusloa kooskõlastamata, tuginedes muuhulgas uuele kaalutlusele, milleks oli raadiosüsteemi töövõime võimalik vähenemine, ja viitega KKS § 22³ lg-le 1 ja EhS § 120 lg 1 p-le 3.

48. Tulenevalt EhS § 12 lg-st 1, § 14 lg 1 punktist 3, § 26 lg-st 1, lg 2 punktist 1, lg 3 punktist 2, lg-st 4, §-st 30 ja §-st 31 on just projekteerimistingimuste menetlus see menetlus, millega ehitusloa väljastaja määrab ära need tingimused, millele peavad ehitusprojekt ja ehitis vastama. Projekteerimistingimused on eelnevate sätete alusel ehitusloa eelhaldusakt. Asjaomased asutused ei tohi esitada hilisemates menetlustes (näiteks ehitus- või kasutusloa menetluses) selliseid uusi nõudmisi, mida oleks saanud esitada projekteerimistingimuste menetluses. Kuni projekteerimistingimused kehtivad, peab saama isik nendest lähtuda.

49. Nii radar kui ka raadiosüsteem on Kaitseministeeriumi vastutusallas, mõlema töövõime kriteeriume teavad Kaitseministeerium ja kaitsevægi, mõlemat hinnatakse kaitsevæe piiratud juurdepääsuga analüüsides. Õigusaktid ega ka faktiline olukord ei muutunud detsembrist 2015 kuni aprillini 2016. Kaitseministeeriumi 18.04.2016. a analüüs kinnitas, et arvesse võeti täpselt samu kriteeriume, mida varasema analüüsi puhul – tuulikute kõrgust ja asukohta. Vastustaja ega Kaitseministeerium ei ole esitanud ühtki mõistlikku põhjust, miks tuulepargi mõju radarile hinnati varasemas analüüsis, aga mõju raadiosüsteemile väidetavalt ei hinnatud või ei saanud hinnata juba projekteerimistingimuste menetluses.

50. Riigikohus rõhutas, et kui ehitusloa andmise menetluse käigus ilmneb, et ainus selle andmist välistav asjaolu on pädeva asutuse (siduva) kooskõlastuse puudumine, tuleb kohalikul omavalitsusel menetluse korraldajana tagada taotleja ja asjakohaste asutuste suhtlus selgitamiseks, kas võib esineda leevendusmeetmeid või alternatiive, mille täidetuse korral oleks ehitamine siiski võimalik (RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766). Tegu on menetlusliku kohustusega astuda samme selleks, et leida efektiivses ja eesmärgipärasel menetluses erinevaid pooli rahuldav ja vastandlikke huve (arendaja põhiõigused, riigikaitse, kohalik ruumikujundus) tasakaalustav lahendus (HMS § 5 lg 2). Vastustaja seda ei teinud.

51. Kaitseministeeriumi 18.04.2016. a analüüsis pole tuvastatud tuulepargi väidetava mõju ulatust, vaid selle asemel on kasutatud üldsõnalisi termineid (oluline mõju vmt). Analüüs ei arvesta olemasolevate ega teiste rajatavate objektide ega kumulatiivsete mõjudega ja on eeldatud, et ilma Päite-Vaivina tuulepargita mistahes mõjutused raadiosüsteemile puuduvad. Näiteks

Narva tuulepark ei avalda analüüsi koostaja arvates raadiosüsteemile mingit mõju, kuid Päite-Vaivina tuulepark hakkaks ehitamise korral raadiosüsteemi töövõimet Narva tuulepargi taga segama. Selline eeldus on ebaõige. Raadiosüsteem koosneb määruse nr 16 § 2 lg 1 p 9 kohaselt raadioseadmetest või nende osadest. Raadioseade on määruse nr 16 § 2 lg 1 p 4 kohaselt riigikaitse eesmärgi täitev tehniline seade või selle osa, mida kasutatakse infovahetuse eesmärgil. Raadioseadmed on seega teistsaldatavad vallallasjad ja riigikaitse raadioseadmete loogikat arvestades on mõeldamatu, et need on kogu aeg ühes kohas. Seega pole usutav, et tuulepark võiks tänapäeva tehnoloogia taset arvestades riigikaitse raadioseadmeid mõjutada või teha seda rohkem, kui muud objektid.

52. Kaebaja väitel ei saa 18.04.2016. a analüüs olla asjakohane, kuna vastustaja ei lähtunud vaidlustatud haldusakti koostamisest sellest.

Kaasatud haldusorganite seisukoht

53. Kaasatud haldusorganid nõustuvad **seisukohas** (tl III-141-142p; IV-17-20) apellatsioonkaebusega kogu ulatuses.

54. Kohtuotsuse põhjendused on ebaselged ja halvasti jälgitavad.

55. Korralduses on tuginetud kehtivatele projekteerimistingimustele, millest tulenes kohustus ehitusprojekt Kaitseministeeriumiga kooskõlastada. Sellise kooskõlastusnõude aluseks on LennS § 35 lg 6¹. Kaitseministeerium ei kooskõlastanud ehitusprojekti. Seega on ebaõige halduskohtu järeldus, et pärast projekteerimistingimuste kooskõlastamist ei saanud Kaitseministeerium enam keelduda ehitusloa eelnõu kooskõlastamisest. Ehitusprojekt saab olla kooskõlastuse esemeks. Varasema menetluse jooksul halduskohus jaatas ehitusprojekti kooskõlastamise kohustuslikkust.

56. Halduskohus kohaldas ebaõigesti EhS §-st 42 tulenevat tähtaja regulatsiooni. Ehitusprojekti kooskõlastamisele EhS kohustuslikku tähtaega ei sätesta. Asjakohatu on viide HMS § 16 lg-le 2.

57. Halduskohus rikkus HKMS § 2 lg-t 4 ja 6, kuna ei rahuldanud Kaitseministeeriumi tunnistajate taotlust ega taotlust salastatud teabega tutvumiseks. Kui kohus ei pidanud võimalikuks NATO salastatud teabega tutvumiseks vajaliku loa tegemist, oleks kohus pidanud taanduma.

58. Alates 22.12.2008 on tulnud tuulegeneraatorite ja tuuleparkide detailplaneeringud ja ehitusprojektid LennS § 35 lg 6¹ alusel koosmõjus EhS 120 lg-ga 1 Kaitseministeeriumiga kooskõlastada. Sellise kooskõlastuse vajalikkust on kinnitanud Tallinna Ringkonnakohtu otsus 05.02.2020, 3-17-2766, p 16).

59. Toila vald sai Riigikohtu käsitluse järgi otsustada EhS § 44 p-s 6 sätestatud keeldumisaluse üle (RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766, p 29.1). Detailsem probleemi kirjeldus Kaitseministeeriumi poolt ei olnud vajalik ning oleks võinud tuua kaasa tundliku info lubamatu avaldamise. Riigikohus leidis põhjendatult, et: „Kaitseministeeriumil ei pruugi olla iga kord võimalik esitada kooskõlastusest keeldudes detailseid põhjendusi, ilma et ministeerium rikuks seadusest tulenevat saladuse hoidmise kohustust“ (RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766, p 29.2).

60. LennS § 35 lg 6¹ ei sätesta eelprojekti kooskõlastusmenetluse läbiviimise tähtaega. Kümnepäevast tähtaega oleks sellises olukorras praktiliselt võimatu järgida. Kaitseministeerium teatas 10.04.2016. a vastuskirjas Toila vallale, et esitab seisukoha projektile 30 päeva jooksul, so hiljemalt 21.04.2016. Kaitseministeerium saatis vastuse 20.04.2016. Tegemist ei ole

kooskõlastusmenetluse läbiviimiseks ebamõistliku ajaga. Vaikivaks kooskõlastuseks saab pidada vaid olukorda, kui asjaomane asutus ei reageeri pöördumisele ja sellega näitab nõustuvat tahteavaldust. Antud juhul sellist olukorda ei esinenud.

61. Kaitseministeeriumi 18.04.2016. a analüüsi kohaselt mõjutaks Päite-Vaivina tuulepark negatiivselt riigikaitse süsteemi töövõimet, mis tähendab, et Kaitseministeeriumil puudus sellises olukorras kaalutusõigus – ta oli kohustatud kooskõlastusest keelduma. Sellest lähtuvalt on ilmne, et antud küsimuse uuesti lahendamisel oleks tulemus samasugune – kooskõlastust ei ole võimalik anda ning Toila vallal ei ole võimalik kooskõlastuseta ehituslube väljastada. Isegi, kui leida, et menetluses esinesid mistahes minetused, siis ei saanud need omada iseseisvat mõju asja otsustamisel (HMS § 58).

62. Määruse nr 16 § 6 lg 2 kohaselt ei tohi ehitise püstitamise raadioseadme töövõimet vähendada. Viidatud § 6 käsitles juba alates 26.06.2015 raadioseadme töövõimet ning alates 10.04.2016 (st enne 20.04.2016. a kooskõlastamisest keeldumist) hakkas kehtima ka § 6¹, mis käsitles raadiosüsteemi töövõime kriteeriumeid, sh lg-s 2 keeldu vähendada raadiosüsteemi töövõimet. Samuti on EhS § 120 lg 1 p 3 kohaselt kooskõlastusmenetluses hinnatavaks asjaoluks ehitise püstitamise tulemusel raadiosüsteemi töövõime vähenemine.

Ringkonnakohtu istung

63. 11.03.2020 toimunud istungil (tl III-163-169p) määras ringkonnakohus jätkata menetlust kirjalikus menetluses ning Kaitseministeeriumil esitada kohtule 18.04.2016. a analüüs.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

64. Ringkonnakohus leiab, et vastustaja apellatsioonkaebus tuleb rahuldada osaliselt ja halduskohtu otsuse resolutsiooni p 5 tuleb tühistada. Ringkonnakohus teeb tühistatud osas uue otsuse, millega mõistab halduskohtus kantud menetluskulude katteks Toila vallalt kaebaja kasuks välja 16 293 eurot. Ülejäänud osas jätab ringkonnakohus apellatsioonkaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse resolutsiooni muutmata, kuid asendab halduskohtu otsuse põhjendused käesoleva otsuse põhjendustega.

65. Ringkonnakohus tunnistab määruse nr 16 § 6¹ lg 2 põhiseadusega vastuolus olevaks ning EhS § 120 lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see ei näe ette aluseid, millele tuginevalt saaks Kaitseministeerium keelduda tuuliku ehitusprojekti kooskõlastamisest. Ringkonnakohus jätab nimetatud normid käesoleva otsuse tegemisel kohaldamata ja edastab käesoleva otsuse Riigikohtule.

66. Esmalt käsitleb kohus menetluslikke küsimusi (I), seejärel põhinõuet (tühistamis- ja kohustamisnõuet) (II), põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise taotlust (III) ning menetluskulude vaidlustust (IV). Lõpuks lahendab ringkonnakohus apellatsioonkaebuse ja apellatsioonimenetluse kulude küsimuse (V).

I

67. Ringkonnakohus peab vajalikuks menetlusosalistele selgitada, et halduskohtumenetluses on kaebaja HKMS § 16 järgi isik, kes on esitanud halduskohtule kaebuse, vastustaja on seevastu HKMS § 17 mõttes isik või haldusorgan, kelle tegevuse peale on kaebus esitatud. Käesolevas menetluses on vastustajaks Toila vald. Apellatsioonimenetluse vastaspoolt nimetatakse halduskohtumenetluses HKMS § 188 lg 1 p 1, § 194 lg 2 ja § 195 lg 2 p 1 järgi

apellatsioonimenetluse vastaspooleks. Kui vastustaja esitab apellatsioonkaebuse, ei muutu kaebaja seeläbi vastustajaks, vaid jääb kaebajaks. Kui kasutada terminit „vastustaja“ läbisegi nii kaebaja kui ka vastustaja tähistamiseks, ei hõlbusta see menetlusedokumentidest arusaamist. Ringkonnakohus leiab, et hoolimata teatavast terminoloogilisest segadusest on poolte seisukohtadest konteksti ja poolte huvivid arvestades siiski võimalik aru saada.

68. Kaasatud haldusorgani taotluse osas koguda täiendavaid tõendeid võtab ringkonnakohus seisukoha allpool asjakohase teema juures.

II

69. Kaebaja põhinõue on suunatud Toila Vallavalitsuse 26.04.2020. a korralduse nr 82 tühistamisele ja Toila valla kohustamisele Päite-Vaivina tuulepargi 28-le elektrituulikule ehituslubade väljastamiseks vastavalt eelprojektile. Selle nõude eeldusteks on, et Toila Vallavalitsuse keeldumine ehituslubade väljastamisest oli õigusvastane ja et kaebajal on õigus ehitusloa saada. Õigus ehitusloa saada on siis, kui on esitatud nõuetele vastav taotlus (EhS § 40 lg 2), on olemas nõuetele vastav ehitusprojekt (EhS § 40 lg 3, § 42 lg 1), on olemas kohustuslikud kooskõlastused ning puudub ka muu, eelnevalt veel nimetamata keeldumisasutus (EhS § 44).

Õiguslik alus ehitusloa andmisest keeldumiseks

70. Esiteks võib käesoleval juhul olla küsitav, milline oli antud juhul õige alus ehitusloa andmiseks keeldumiseks. Toila Vallavalitsus märkis 26.04.2020. a korralduses nr 82 ehitusloa andmisest keeldumise õiguslikuks aluseks EhS § 44 p 1. Selle normi alusel keeldub pädev asutus ehitusloa andmisest, kui kavandatav ehitus ei vasta detailplaneeringule, projekteeeringimustele, riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringule, ehitisele või ehitamisele esitatavatele nõuetele või muudele avalik-õiguslikele kitsendustele. Ringkonnakohus tõlgendab EhS § 44 punkti 1 nii, et juhul kui seadus kehtestab ehitusloa väljastamise kohustusliku eeltingimusena kooskõlastuse saamise, kuid pädev haldusorgan kohustuslikku kooskõlastust ei anna, siis ei vasta ehitus muudele avalik-õiguslikele kitsendustele selle sätte mõttes.

71. Riigikohus leidis teisel, et ehitusloa eelnõule Kaitseministeeriumi kooskõlastuse mittesaamise korral on õige keeldumisasutus EhS § 44 p 6 (RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766, p 27, 27.1). Lähemal vaatlusel selgub siiski, et EhS § 44 p 6 kehtib sõnaselgelt ainult § 42 lg 7 punktis 1 sätestatud juhtudel, st siis, kui kooskõlastamiseks on esitatud ehitusloa eelnõu. Käesoleval juhtumil esitas vastustaja Kaitseministeeriumile kooskõlastamiseks aga ehitusprojekti. Ringkonnakohus on eelnevast tulenevalt seisukohal, et vastustaja korralduses keeldumise õigusliku alusena märgitud EhS § 44 p 1 on asjakohane juhul, kui seadus kehtestab ehitusloa väljastamise kohustusliku eeltingimusena kooskõlastuse saamise, kuid pädev haldusorgan kohustuslikku kooskõlastust ei anna. Sellisel juhtumil ei vasta ehitus muudele avalik-õiguslikele kitsendustele selle sätte mõttes.

72. Eelneva tõlgenduse eelduseks on see, et kohalik omavalitsus ei tohtinud otsustada ilma Kaitseministeeriumi vastavasisulise kooskõlastuseta. Kooskõlastamiskohustuse õiguslik alus on käesoleval juhul vaieldav ja esmapilgul tulevad kõne alla nii EhS § 120 lg 1, lg 3 kui ka LennS § 35 lg 6¹. Ringkonnakohus märgib, et EhS § 120 lg 1 osas kinnitas Riigikohus hiljuti sõnaselgelt üle, et selles on ette nähtud kohustuslik kooskõlastus (RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766, p 26.1). EhS § 120 lg 3 järgi võib Kaitseministeerium projekteeeringimuste kooskõlastamise käigus esitada kõrvaltingimusena nõude projekteeeringimuste alusel antava ehitusloa eelnõu täiendavaks kooskõlastamiseks. Järelikult on juhul, kui Kaitseministeerium on sellise nõude

esitanud ja see on projekteerimistingimustesse lisatud, on tegemist kohustusliku kooskõlastusega.

73. Ringkonnakohus mõnab, et LennS § 35 lg 6¹ sõnastusest ei pruugi esmapilgul olla üheselt arusaadav, kas selles ette nähtud Kaitseministeeriumi kooskõlastus on kohustuslik kooskõlastus. Nimelt on LennS § 35 lg 6¹ lauses 3 juttu üksnes Kaitseministeeriumi vastuväidetest, mis peavad olema põhjendatud. Seda võib esmapilgul mõista ka nii, et kohalik omavalitsus peab ehitusloa menetluses Kaitseministeeriumi vastuväiteid üksnes arvestama, millest järelduks omakorda, et kohalikul omavalitsusel on selles osas kaalutusõigus. See tõlgendus oleks siiski vastuolus LennS § 35 lg 6¹ lausega 1, mis väljendab selgelt kohustust kooskõlastada („tuleb asjakohasel juhul kooskõlastada“). Ka seaduse seletuskiri väljendas soovi „välistada olukord, kus ilma raadionavigatsiooniseadmeid ja radareid omavate asutuste ja isikute kooskõlastuseta püstitataks tuulegeneraatoreid ja tuuleparke, mis võivad segada navigatsiooniseadmete ja radarite tööd“, samuti et „sarnaste olukordade vältimiseks on vajalik kõik tuulegeneraatorite ja tuuleparkidega seonduvad detailplaneeringud ning ehitusprojektid kooskõlastada eelnevalt nimetatud asutustega“.¹ See viitab otseselt seadusandja soovile näha ette Kaitseministeeriumi kohustuslik kooskõlastus. Kooskõlastuse kohustuslikkusele viitab samuti seaduse objektiivne eesmärk. Tuuleparkide puhul on reeglina tegemist üleregionaalse või koguni riikliku tähtsusega projektidega, millede puhul on vastavalt ka võimalikud riigivastutusnõuded väga kõrged. Seegi viitab sellele, et kooskõlastamiskohustuse mõte on pigem sisulise vastutuse riigile kui kohalikule omavalitsusele asetamine. Järelikult oleks tõlgendus, mille kohaselt näeb LennS § 35 lgt 6¹ ette vaid Kaitseministeeriumi fakultatiivse kooskõlastuse, vastuolus sätte objektiivse eesmärgiga ning sätet tuleks mõista kui normi, mis kohustab kohalikku omavalitsust küsima kooskõlastust Kaitseministeeriumilt.

74. Eelnevast tulenevalt näevad kõik kooskõlastuseks esitamise kohustuse alustena kõne alla tulevad normid ette Kaitseministeeriumi kohustusliku kooskõlastuse. Järelikult on EhS § 44 p 1 käesoleval juhul õige õiguslik alus ehitusloa andmisest keeldumiseks.

Õiguslik alus ehitusprojekti kooskõlastamiseks esitamiseks

75. Teine põhiline vaidlusküsimus seisneb selles, kas tuulepargi ehitusloa taotluse menetlemisel oli Toila vallal seadusest tulenev kohustus esitada ehitusprojekt kooskõlastamiseks Kaitseministeeriumile. Riigikohus asus hiljuti seisukohale: „EhS § 120 lg 1 järgi peab kohalik omavalitsus kooskõlastama ehitusloa andmise Kaitseministeeriumiga, kui kavandatakse üle 28 meetri kõrgusi ehitisi (p 1) või kui kavandatav ehitist võib kaasa tuua riigikaitse ehitise töövõime vähenemise (p 3)“ (RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766, p 26.1). Siiski on kaheldav, kas sellest sättest saab tuletada kooskõlastamiskohustuse ka käesoleval juhul. Oma sõnastuselt hõlmab EhS § 120 lg 1 projekteerimistingimuste kooskõlastamise ning neil juhtumitel, kui projekteerimistingimuste andmise kohustust ei ole, ehitusloa eelnõu või ehitamise teatise kooskõlastamise kohustuse. Ka Riigikohus mainib antud kontekstis ehitusloa andmise kooskõlastamist, mitte aga ehitusprojekti kooskõlastamist. Ehitusseadustiku seletuskirjas on EhS § 120 eelnõu põhjenduseks märgitud järgmist: „Vastav paragrahv reguleerib olukorda, kus ehitamisel võidakse mõjutada riigikaitse ehitist, see tähendab, et ehitatakse näiteks riigikaitse ehitise lähedusse. Sättes loetletakse juhud, millal peab projekteerimistingimuste eelnõu esitama Kaitseministeeriumile. Sätet tuleb kohaldada koosmõjus üldosa paragrahviga, mis käsitleb projekteerimistingimuste kooskõlastamiseks esitamist asjassepuutuvale asutusele. Kooskõlastus on siduv, s.t ilma kooskõlastuseta on antud sättes käsitletud ehitiste ehitamine keelatud. Lisaks on Kaitseministeeriumi kooskõlastuseta keelatud anda ehitusloa või ehitada

¹ <https://www.riigikogu.ee/download/1d4edf26-f97a-dbca-1b0d-489d229da126>, lk 15.

ehitusteatise alusel. Kuna kehtivas õiguses puuduvad muud alused ja ka sobiv õigusakt Kaitseministeeriumi kooskõlastamise aluste määratlemiseks, siis on need esitatud EhS-i eriosas. Kaitseväe seirerajatiste tööd takistavad või häirivad eelkõige energiatsuulikud, mille rootor ulatub radari kattealasse. Madalamad kui 28 m kõrgused energiatsuulikud ei ulatu õhuseireradari vaatevälja, samuti kaugemal kui 100 km paiknevad energiatsuulikud. Üle 28 meetri kõrguste ehitiste kooskõlastamise eesmärk on vältida ka Kaitseväe side katkestamist või häirimist püstitatavate või laiendatavate ehitiste tõttu. Kuna Kaitseväe siderajatiste paiknemine ei ole avalik, siis ei ole võimalik määrata täpseid liinikoridore, kus kooskõlastamine on vajalik. Seetõttu määratakse kooskõlastuse nõue kõigi kõrgete (28 meetrit ja kõrgemate) ehitiste püstitamiseks või laiendamiseks Eesti Vabariigi territooriumil (Eesti maa-ala, siseveed ja territoriaalmeri) ja majandusvööndis.² Seletuskirjas märgitud üldosa paragrahvid on projekteerimistingimuste (EhS § 31 lg 2, lg 4 p 1, § 32 p 6), ehitusteatise (EhS § 36 lg 5 p 2) ning ehitusloa (EhS § 42 lg 5, lg 7 p 1, § 44 p 6) kooskõlastamiseks esitamise kohustused. Käesoleval juhtumil kooskõlastas Kaitseministeerium Päite-Vaivina tuulepargi projekteerimistingimused 18.01.2016. a kirjaga nr 12.1-1/16/107. See kooskõlastus ei ole aga käesoleva kohtuvaidluse ese. Vaidluse all on, kas lisaks projekteerimistingimuste kooskõlastamiseks esitamisele oli olemas õiguslik alus ka projekteerimistingimuste alusel antava ehitusloa taotluse menetlemise raames ehitusprojekti kooskõlastamiseks esitamiseks. Seetõttu tuleb kaebajaga nõustuda, et käesoleval juhtumil ei ole relevantset EhS § 120 lg-s 1 sätestatud kohustused ning ehitusprojekti kooskõlastamise kohustust sellest sättest ei tulene. Seetõttu tuleb EhS § 120 lg 1 kui võimalik kooskõlastamiskohustuse õiguslik alus siinkohal kõrvale jätta.

76. EhS § 120 lg 3 järgi võib Kaitseministeerium projekteerimistingimuste kooskõlastamise käigus esitada kõrvaltingimusena nõude projekteerimistingimuste alusel antava ehitusloa eelnõu täiendavaks kooskõlastamiseks. Kaitseministeerium kooskõlastas 18.01.2016. a kirjaga nr 12.2-1/16/107 projekteerimistingimused, esitamata seejuures kõrvaltingimust, et ka ehitusloa eelnõu tuleb Kaitseministeeriumiga kooskõlastada. Sellegipoolest lisas vastustaja 19.01.2016. a korraldusega nr 11 väljastatud ning 17.03.2016. a korraldusega nr 44 muudetud projekteerimistingimustesse punkti 10, mille kohaselt tuli projekt kooskõlastada taristute valdajatega, Lennuametiga, Kaitseministeeriumiga, Ida Päästkeskusega ja Toila Vallavalitsusega. Seega sisaldavad projekteerimistingimused küll ise teiste tingimuste seas ka ehitusprojekti kooskõlastamiskohustust Kaitseministeeriumiga, kuid see kohustus eeldab seadusliku aluse olemasolu. Kohalik omavalitsus ei tohi kehtestada projekteerimistingimustega arendajale meelevaldseid lisakohustusi, mida seadus ette ei näe.

77. Ehitusprojekti kooskõlastamise kohustuse õigusliku alusena tuleb kõne alla LennS § 35 lg 6¹. LennS § 35 reguleerib lennuvälja, kopteriväljaku ja üle 45 m kõrguste ehitiste planeerimist, ehitamist ja kasutuselevõtmist. 22.12.2008 jõustunud muudatusega LennS-i lisatud ja hiljem muudetud LennS § 35 lg 6¹ sätestab: „Tuulegeneraatorite ja tuuleparkide detailplaneeringud ning ehitusprojektid tuleb asjakohasel juhul kooskõlastada Lennuameti, Kaitseministeeriumi ning Politsei- ja Piirivalveametiga. Kaitseministeeriumiga kooskõlastamisel lähtutakse planeerimisseaduses või ehitusseadustikus sätestatud alustest. Lennuametil, Kaitseministeeriumil ning Politsei- ja Piirivalveametil on õigus 30 päeva jooksul esitada põhjendatud vastuväiteid detailplaneeringule või ehitusprojektile.“ Kaebaja leiab, et LennS § 35 lg-st 6¹ ei tulene täiendavat kooskõlastamiskohustust, mida EhS ette ei näe. Vastustaja ja kaasatud haldusorganid on aga seisukohal, et LennS § 35 lg 6¹ sätestab iseseisva ja EhS-i täiendava kooskõlastamiseks esitamise kohustuse.

² <https://www.riigikogu.ee/download/5a0c5333-c3a2-4e9d-b9b6-9421b44754a9>, lk 151.

78. Asudes LennS § 35 lg-t 6¹ tõlgendama, tuleb esmalt analüüsida sätte sõnastust. Seejuures tuleb arvestada sellega, et esimeses lauses on juttu asjakohasest juhust, teises aga lähtumisest planeerimisseaduses või ehitusseadustikus sätestatud alustest. Planeerimisseadus ei kehtesta nõudeid ehitusprojektile, vaid reguleerib üksnes planeeringuid, mis tuleb võtta ehitusprojekti koostamisel aluseks. EhS ei näe samuti ette ühtegi selgesõnalist ehitusprojekti kooskõlastamiseks esitamise kohustust. Vastavalt EhS § 13 lg-le 1 peab ehitusprojekt olema selline, et selle kohaselt ehitatav ehitus vastaks nõuetele, sealhulgas arvestaks ehitise sobivust, kasutatavust ja korrashoiu vajadust. EhS § 13 lg 3 kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister ehitusprojektile esitatavad nõuded määrusega. Nimetatud nõuded on kehtestatud majandus- ja taristuministri 17.07.2015. a määrusega nr 97 „Nõuded ehitusprojektile“. Ka nimetatud määrusest ei tulene ehitusprojekti kooskõlastamiskohustust Kaitseministeeriumiga, vaid on ette nähtud ainult tellija (§ 5, § 8 lg 1) ning tehnovõrgu ja -rajatise omaniku (§ 25 lg 6) kooskõlastamiskohustused, mis käesolevale juhtumile ilmselgelt ei laiene. Küll aga sätestab EhS § 42 lg 7 p 1 võimaluse, et mõni muu õigusakt näeb ette ehitusprojekti kooskõlastamisvajaduse, sätestades, et pädev asutus esitab ehitusloa eelnõu vajaduse korral kooskõlastamiseks asutusele, kelle õigusaktist tulenev pädevus on seotud ehitusloa taotluse esemega. Seega, kui tõlgendada LennS § 35 lg-t 6¹ selliselt, et ehitusprojekti kooskõlastamiskohustus esineb ainult planeerimisseaduses või ehitusseadustikus sätestatud alusel, siis puuduks Kaitseministeeriumi kooskõlastusel õiguslik alus ning selle mitteandmine oleks õigusvastane. Seega viivad LennS § 35 lg 6¹ laused 1 ja 2 eraldi võetult erinevatele tulemustele.

79. Järgmisena vaatleb ringkonnakohus LennS § 35 lg 6¹ tekkelugu. 15.09.2008 algatatud seadusemuudatuse seletuskiri põhjendab uut lõiget järgmiselt: „Paragrahvi lisatakse uus lõige 6¹. Lõike 6¹ lisamise eesmärk on välistada olukord, kus ilma raadionavigatsiooniseadmeid ja radareid omavate asutuste ja isikute kooskõlastuseta püstitataks tuulegeneraatoreid ja tuuleparke, mis võivad segada navigatsiooniseadmete ja radarite tööd. Lennutegevusega seonduvaid raadionavigatsiooniseadmeid ja radareid omavad Lennuamet, Kaitseministeerium ja Piirivalveamet. Praktikast on olemas olukord, kus Paldiski tuulepark segab Ämari lennuväljal paikneva lähenemisradari tööd. On esinenud juhtumeid, kus läheneva lennuki pilt on radari pildil jäänud lennujuhile märkamatuks. Sarnaste olukordade vältimiseks on vajalik kõik tuulegeneraatorite ja tuuleparkidega seonduvad detailplaneeringud ning ehitusprojektid kooskõlastada eelnevalt nimetatud asutustega. Vastava kooskõlastamise nõude lisamise ettepaneku on teinud Kaitseministeerium ning Piirivalveamet. Nimetatud asutustega kooskõlastamise vajadus tuleneb asjaolust, et Lennuamet ei oma (ega peagi omama) teavet nende haldusalas olevate raadionavigatsiooniseadmete funktsioonidest.“³ 22.12.2008 jõustunud LennS muudatuse seletuskiri väljendab seega selget tahet, et tegemist peab olema eraldiseisva Kaitseministeeriumile kooskõlastamiseks esitamise kohustusega.

80. Lisaks tuleb arvestada LennS § 35 lg 6¹ süstemaatilist ja eesmärgipärast tõlgendust. Süstemaatiliselt tuleb esmalt silmas pidada, et juhul, kui pidada määravaks lauses 2 sätestatud planeerimisseaduses või ehitusseadustikus sätestatud aluseid, siis puuduks lauses 1 ettenähtud ehitusprojekti kooskõlastamiskohustusel rakendamisjuhud, kuna EhS ei näe ühtegi sellist kohaldamisjuhtu ette. Samuti tuleb arvestada sellega, et Tallinna Ringkonnakohus tõlgendas LennS § 35 lg-t 6¹ selliselt, et sellest tuleneb tuulegeneraatori ja tuulepargi ehitusprojekti kooskõlastamiskohustus Kaitseministeeriumiga (Tallinna Ringkonnakohtu otsus 05.02.2020, 3-17-2766, p 16). Riigikohus seda seisukohta kahtluse alla ei seadnud. Samuti tuleb arvestada sellega, et tuulegeneraatorite ja tuuleparkide Kaitseministeeriumiga kooskõlastamiseks esitamise kohustuse eesmärgiks on ilmselgelt riigikaitse huvid, mida tuleb pidada väga kaalukaks õigushüveks.

³ <https://www.riigikogu.ee/download/1d4edf26-f97a-dbca-1b0d-489d229da126>, lk 15.

81. Kokkuvõttes leiab ringkonnakohus niisiis, et LennS § 35 lg-t 6¹ tuleb tõlgendada selliselt, et see näeb ette Kaitseministeeriumilt täiendava kooskõlastuse küsimise kohustuse tuulegeneraatori ja tuulepargi ehitusprojektile.

Kaitseministeeriumi negatiivse kooskõlastuse tähtaegsus

82. Kolmas vaidlusküsimus puudutab seda, kas Kaitseministeeriumi vastamine 29.-ndal päeval arvates Toila valla kooskõlastamistaotluse saamisest oli tähtaegne. Nimelt sätestab EhS § 42 lg 5 ls 2, et pädev asutus annab kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kuni kümme päeva. Lisaks sätestab EhS § 42 lg 9, et kui kooskõlastaja või arvamuse andja ei ole kümne päeva jooksul ehitusloa eelnõu saamisest arvates kooskõlastamisest keeldunud või arvamust avaldanud ega ole taotlenud tähtaja pikendamist, loetakse ehitusloa eelnõu kooskõlastaja poolt vaikumisi kooskõlastatuks või eeldatakse, et arvamuse andja ei soovi ehitusloa eelnõu kohta arvamust avaldada, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Täiendavalt võib viidata ka HMS § 16 lg-le 2, mis sätestab, et kui teine haldusorgan ei ole kooskõlastamisest määratud tähtajaks keeldunud ega tähtaega pikendanud, loetakse kooskõlastus antuks; kui teine haldusorgan ei ole arvamust määratud tähtajaks andnud ega tähtaega pikendanud, võib taotluse lahendada teise haldusorgani arvamusega. Küsimus seisneb selles, kas sätestatud 10-päevane tähtaeg kehtis ka ehitusprojekti kooskõlastamise menetluses või tuli antud juhul kohaldada LennS § 35 lg 6¹ lauses 3 sätestatud 30-päevast tähtaega. Kaebaja on seisukohal, et juhul, kui kooskõlastamiskohustus antud juhul seadusest üldse tulenes, kehtis sellele 10-päevane tähtaeg, mida Kaitseministeerium ei järginud. Vastustaja ja kaasatud haldusorganid on aga seisukohal, et lähtuda tuli pikemast tähtajast.

83. Ringkonnakohus leiab, et süstemaatilistel kaalutlustel tuleb tõlgendada EhS § 42 lg 5 lauset 2 ja lg-t 9 kui *lex generalis*'t ehk üldseadust ja LennS § 35 lg 6¹ lauset 3 kui *lex specialis*'t ehk eriseadust. Selle vastu räägib esmapilgul EhS 42 lg 5 ls 1, mille järgi annab pädev asutus ehitusloa 30 päeva jooksul taotluse esitamise päevast arvates. Kui ehitusluba tuleb anda 30 päeva jooksul, siis ei saa järelikult kooskõlastusmenetlus kesta 30 päeva. Ringkonnakohus leiab siiski, et ka EhS § 42 lg 5 lauset 1 tuleb tõlgendada kui üldseadust, mille tõrjub antud juhul kõrvale eriseadus – LennS § 35 lg 6¹ ls 3. Seda tõlgendust kinnitab tõdemus, et 30-päevane tähtaeg ehitusloa väljastamiseks on mõistlik väiksemate rajatiste puhul. Kuid olulist mõju omavate suurrajatiste puhul nagu näiteks tuulepark on 30-päevane tähtaeg ehitusloa väljastamiseks ebamõistlikult lühike tähtaeg. Kui Kaitseministeeriumi kooskõlastusele kehtib 30-päevane tähtaeg, siis ei ole ilmselgelt võimalik anda ehitusluba 30-päevase tähtaja jooksul. Et selline konkureerivate tähtaegade olukord õiguskorras tekkida võib, seda on ette näinud ka HMS § 41, mis sätestab, et kui haldusakti või toimingut ei ole võimalik anda või sooritada ettenähtud tähtaja jooksul, peab haldusorgan viivitusega tegema teatavaks haldusakti andmise või toimingu sooritamise tõenäolise aja ning näitama ettenähtud tähtajast mittekinnipidamise põhjuse. Kuigi LennS § 35 lg 6¹ lause 3 ei maini sõnaselgelt kooskõlastamismenetlust, siis ometi on see Kaitseministeeriumi kooskõlastust reguleeriva lõike kolmas lause ning ilma kohaliku omavalitsuse kooskõlastustaotlusega jääks ebaselgeks, millest alates tuleks arvutada tähtaega põhjendatud vastuväidete esitamiseks. Sellest tulenevalt on ringkonnakohus seisukohal, et õige oli rakendada 30-päevast tähtaega LennS § 35 lg 6¹ lause 3 alusel.

84. Sellest lähtuvalt tuleb kohaldada Kaitseministeeriumi kooskõlastusele LennS § 35 lg 6¹ lauses 3 sätestatud 30-päevast tähtaega. Kuna poolte vahel ei ole vaieldav, et Kaitseministeeriumi vastuväide saabus 29.-ndal päeval, siis oli Kaitseministeeriumi poolne kooskõlastamata jätmine järelikult tähtaegne.

Kaitseministeeriumi negatiivse kooskõlastuse õiguspärasus

85. Neljas vaidlusküsimus seisneb selles, kas Kaitseministeeriumi kooskõlastuse andmata jätmise Päite-Vaivina tuulepargile oli õiguspärane. Kaebaja on seisukohal, et Kaitseministeerium on tuulepargi eelprojektile kooskõlastust mitte andes rikkunud nii menetlusõigust kui ka materiaalõigust. Vastustaja ja kaasatud haldusorganid leiavad, et kooskõlastuse andmata jätmise oli õiguspärane.

86. Kaitseministeerium jättis kaebaja tuulepargi eelprojekti kooskõlastamata 20.04.2016. a kirjaga nr 12.2-1/16/1147, märkides kooskõlastamata jätmise õiguslikuks aluseks EhS § 120 lg 1 p 3. Nimetatud norm sätestab, et EhS §-s 120 nimetatud juhul on ehitise püstitamine, laiendamine või ümberehitamine ilma Kaitseministeeriumi antud kooskõlastuseta keelatud; ehitise püstitamiseks või laiendamiseks või EhS § 120 lg 2 punktis 1 nimetatud juhul ehitise ümberehitamiseks antavad projekterimistingimused või nende andmise kohustuse puudumisel ehitusloa eelnõu või ehitamise teatis esitatakse kooskõlastamiseks Kaitseministeeriumile, kui kavandatav ehtis võib kaasa tuua riigikaitse ehitise töövõime vähenemise. Ringkonnakohus leiab, et viidatud säte ei saa olla kooskõlastusest keeldumise aluseks. Nagu eelpool kindlaks tehtud, ei tulenenud käesoleval juhtumil ehtisprojekti kooskõlastamise kohustus EhS § 120 lg-st 1 ning sellest normist tulenev ehitusloa eelnõu kooskõlastamiskohustus ei kohaldunud käesoleval juhul. Kuigi selline vahetegu võib tunduda kunstlik, ei tohi avalikus õiguses rakendada analoogiat põhiõiguse kandja kahjuks. Veelgi olulisem põhjus mitte käsitleda EhS § 120 lg-t 1 piisava õigusliku alusena kooskõlastusest keeldumiseks on see, et see norm ei sätesta ühtegi tingimust ega alust, millele tuginedes tohiks Kaitseministeerium keelduda kooskõlastuse andmisest. EhS § 120 sätestab üksnes juhtumid, millal tuleb projekterimistingimused, ehitusloa eelnõu või ehitusteatis Kaitseministeeriumiga kooskõlastada. Sätestatud on küll kohustus küsida kooskõlastust Kaitseministeeriumilt, kuid sätestamata on jäetud Kaitseministeeriumi õigus keelduda kooskõlastuse andmisest. Ringkonnakohus leiab, et sellest tulenevalt on EhS § 120 lg-le 1 viitamine kooskõlastamisest keeldumise alusena eksitav.

87. Kaitseministeerium on 20.04.2016. a kirjas nr 12.2-1/16/1147 märkinud ehtisprojekti kooskõlastamata jätmise üheks aluseks ka LennS § 35 lg 6¹. Ringkonnakohus on seisukohal, et LennS § 35 lg 6¹ sätestab samuti küll ehtisprojekti kooskõlastamiskohustuse, kuid ei sätesta õiguslikku alust kooskõlastuse andmisest keeldumiseks. Muid aluseid Kaitseministeerium 20.04.2016. a kirjas nr 12.2-1/16/1147 raadiosüsteemi töövõime vähendamise tõttu kooskõlastusest keeldumiseks märkinud ei ole.

88. Ringkonnakohus peab selguse huvides vajalikuks märkida, et ka 01.08.2014–30.06.2018 kehtinud KKS § 22³ ei andnud Kaitseministeeriumile alust ega volitust keelduda ehtisprojekti kooskõlastamisest tuginedes raadiosüsteemi töövõimele. KKS § 22³ nägi ette üksnes luurekeskuse olemasolu ja selle peamised ülesanded. Sellest ei saa kuidagi järeldada, kas ja kui, siis millistel juhtudel on Kaitseministeeriumil õigus ehtisprojekti kooskõlastamisest keelduda.

89. Kohtumenetluses on Kaitseministeerium asunud tuginema määruse nr 16 §-le 6¹, mis sätestab raadiosüsteemi töövõime kriteeriumid ja mis jõustus 10.04.2016. Määruse nr 16 § 6¹ lg-d 1 ja 2 sätestavad: „(1) Raadiosüsteemi töövõime on võime kiirata, avastada, positsioneerida ja tuvastada raadiosagedusel levivat elektromagnetlainet. (2) Ehitiste püstitamine, laiendamine või ümberehitamine ei tohi vähendada raadiosüsteemi töövõimet.“ Määruse nr 16 § 6¹ lg 3 näeb ette valemi, mille alusel arvutatakse raadiosüsteemi otsenähtavuse tsoonist väljaspool asuva tuulegeneraatori lubatud kõrgus. Ringkonnakohus on seisukohal, et määruse nr 16 § 6¹ lg 2 võib iseenesest olla Kaitseministeeriumi kooskõlastusest keeldumise aluseks eeldusel, et määruse nr 16 § 6¹ lg-1 2 on omakorda piisav seaduslik alus.

90. Halduskohus on asunud seisukohale, et EhS § 120 lg-st 4 ja selle alusel antud määrusest nr 16 tulenevat pädevust Kaitseministeeriumil raadioluuret puudutavates küsimustes 18.03.2016. a seisuga ei olnud (selles osas täiendati määrust nr 16 alles 10.04.2016). Ringkonnakohus on seisukohal, et asjaolu, et § 6¹ lisati määrusse nr 16 alles 10.04.2016, ei võta vastustajalt õigust sellele tugineda. Ringkonnakohus selgitab, et HMS § 5 lg 5, millele kaebaja tugineb, kehtib ainult menetlusõiguse suhtes. Määruse nr 16 § 6¹ lg 2 on aga materiaalsoiguslik norm. HMS § 54 järgi on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Sama mõte on sätestatud ka HKMS § 158 lg 2 lauses 2, mille järgi hindab kohus haldusakti õiguspärasust haldusakti andmise aja seisuga. Küsimus, kas haldusakti aluseks oleva õiguse muudatus vahetult enne haldusakti andmist võib rikkuda haldusakti adressaadi õiguspärasust, võib olla riigivastutusnõude põhjendatuse, mitte aga haldusakti õiguspärasuse küsimus.

91. Ringkonnakohus on seisukohal, et EhS § 120 lg 4 ei ole piisav õiguslik alus määruse nr 16 § 6¹ lg-s 2 sätestatud kohustuse kehtestamiseks. Üksikasjalikum põhjendus selle kohta on esitatud allpool (III osa). Riigikohus on põhjendanud Kaitseministeeriumi õigust keelduda kooskõlastuse andmisest järgmiselt: „Ka Kaitseministeeriumil ei ole kooskõlastuse andmisest keeldudes kaalutusõigust. Kaitseministeeriumil on asjaolude tuvastamise, määratlemata õigusmõistete sisustamise ja nende pinnalt otsuse tegemise õigus. Otsus on kohtulikult kontrollitav. Kaitseministeeriumil tuleb kooskõlastuse andmist otsustades esiteks uurimisprintsipiibist lähtudes selgitada välja asjaolud, teiseks subsumeerida tuvastatud asjaolud õigusnormi alla, et tuvastada, kas mõju riigikaitse ehitise töövõimele esineb, ja kolmandaks, kui esineb, siis kas mõju on selline, et see tuleb lugeda töövõime vähenemiseks määruse nr 16 § 4 lg 2 mõttes. Kui vastus on jaatav, tuleb Kaitseministeeriumil keelduda kooskõlastusest“ (RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766, p 27.2). Ringkonnakohus leidis samas asjas, et EhS § 120 lg 1 ja määruse nr 16 § 4 lg 2 on põhiseadusega kooskõlas (Tallinna Ringkonnakohtu 05.02.2020. a otsus, 3-17-2766, p 14), põhjendamata samas lähemalt oma seisukohta. Määruse nr 16 § 4 lg 2 on sõnastuselt sarnane määruse nr 16 § 6¹ lg-ga 2, ainult et sätestab raadiosüsteemi asemel radari töövõime vähendamise keelu. Ringkonnakohus nõustub Riigikohtu seisukohaga selles osas, et juhul, kui määruse nr 16 § 4 lg-1 2 oleks olemas piisav seaduslik alus, siis tuleks just nii toimida. Samas on ringkonnakohus seisukohal, et Riigikohus ei ole viidatud otsuses kontrollinud, kas määruse nr 16 § 4 lg-1 2 oli olemas piisav seaduslik alus. Ringkonnakohus esitab lähemad põhjendused määruse nr 16 § 6¹ lg 2 seadusliku aluse olemasolu või selle puudumise kohta allpool (III osa).

92. Kooskõlastuse andmata jätmise kirjas märkis Kaitseministeerium: „Analüüsi alusel väheneb raadiosüsteemi töövõime, kui püstitada Päite-Vaivina tuulepark, sest tagatud ei ole signaali allika ja vastuvõtusensori vaheline otsenähtavus, mille tagajärjel tekivad pimealad. Samuti vähenevad otse levivate signaalide tugevused, tekivad virtuaalsed signaalid ja väheneb võimekus positsioneerida signaali allikat. [...] Seega vähendab ehitusprojekti kohaselt kavandatav Päite-Vaivina tuulepark eelhoiatuseks kasutatava raadiosüsteemi töövõimet, mistõttu ei ole võimalik Päite-Vaivina tuuleparki ehitusprojekti kohaselt rajada“ (p 10-11). Kaitseministeeriumi poolt koostatud 18.04.2016. a hinnangu Päite-Vaivina tuulepargi ehitusprojekti kohta järeldustes on märgitud, et planeeritava Päite-Vaivina tuulepargi tervikmõjud elektromagneetilisele kiirgusväljale vähendavad olulisel määral kaitseväge raadiosüsteemide töö efektiivsust ja koostoimivust. Sel põhjusel on analüüsis soovitatud tuulepargi rajamist mitte kooskõlastada. Ringkonnakohtul ei ole alust kahelda Kaitseministeeriumi hinnangu pädevuses ja asjakohasuses, samuti ei nõustu ringkonnakohus kaebaja poolt Kaitseministeeriumi analüüsi aadressil tehtud kriitikaga. Kaebaja väitel pole Kaitseministeeriumi 18.04.2016. a analüüsis tuvastatud tuulepargi väidetava mõju ulatust, vaid selle asemel on kasutatud üldsõnalisi termineid (oluline mõju vmt).

Analüüs ei arvesta kaebaja arvates olemasolevate ega teiste rajatavate objektide ega kumulatiivsete mõjudega. Kaebaja väitel on raadioseadmed teisaldatavad vallasasjad ja riigikaitseliste raadioseadmete loogikat arvestades on mõeldamatu, et need on kogu aeg ühes kohas. Ringkonnakohus märgib, et Kaitseministeeriumi analüüsis on veenvalt, mh joonistega näidatud, millist ala Päite-Vaivina tuulepark selle rajamise korral mõjutaks. Kaebaja kriitika kombineeritud mõju ja arvutuste ebapiisavuse osas jääb liialt üldsõnaliseks. Seda, kus riigikaitsealine raadioseade paikneb, peavad aga saama otsustada seda valdkonda kõige paremini tundvad spetsialistid. Ringkonnakohus on seisukohal, et Kaitseministeeriumi 18.04.2016. a analüüs näitab veenvalt, miks võib tuulepargi rajamise korral raadioseadme töövõime saada kahjustatud. Seetõttu puudub ka vajadus selles osas täiendavaid tõendeid koguda, mistõttu jääb rahuldamata ka Kaitseministeeriumi taotlus täiendavate tõendite kogumiseks.

93. Eelneva pinnal järeldeb ringkonnakohus, et juhul, kui Kaitseministeeriumi kooskõlastuse mitteandmisel oleks olemas piisav seaduslik alus (vt ülal p 89, 91), oleks tegemist õiguspärase kooskõlastuse andmisest keeldumisega.

Ehituslubade väljastamisest keeldumise õiguspärasus

94. Viies vaidlusküsimus seisneb selles, kas Toila Vallavalitsus keeldus peale negatiivse kooskõlastuse saamist 26.04.2016. a korralduses nr 82 õiguspäraselt ehituslubade väljastamisest. Kaebaja heidab korraldusele ette nii vormilisi kui ka sisulisi puudusi. Vastustaja ja kaasatud haldusorganid leiavad aga, et Toila Vallavalitsuse korraldus on õiguspärane.

95. Kaebaja esimene etteheide puudutab seda, et Toila Vallavalitsuse korralduses puudub osade või lisade loetelu. Ringkonnakohus nõustub, et lisade loetelu korraldusel ei ole, kuid ei nõustu, et see muudaks korralduse õigusvastaseks. HMS § 56 lg 1 lause 2 järgi esitatakse haldusakti põhjendus haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Käesoleval juhul on haldusakti põhjendus esitatud haldusaktis. Lisaks ei ole kaebaja vaidlustanud vastustaja väidet, et kõik vallale teada olnud dokumendid, millele vallavalitsus ehitusloa andmisest keeldumisel tugines, edastati kaebajale 29.04.2016. a e-kirjaga. Seda, et Kaitseministeeriumi 20.04.2016. a kiri nr 12.2-1/16/1147 oli kaebajale kättesaadav, kinnitab ka asjaolu, et kaebaja esitas selle kohtule kaebuse lisana nr 12.

96. Kaebaja väitel ei saa 18.04.2016. a analüüs olla asjakohane, kuna vastustaja ei lähtunud vaidlustatud haldusakti koostamisel sellest. Ringkonnakohus on seisukohal, et vastustaja lähtus 26.04.2016. a korralduse nr 82 andmisel Kaitseministeeriumi kirjast nr 12.2-1/16/1147, mis on korralduses ekslikult dateeritud 21.04.2016. a kuupäevaga ning mis lähtus 18.04.2016. a analüüsist. Seega ei pidanud vastustaja lähtuma ehituslubade väljastamisest keeldumisel nimetatud Kaitseministeeriumi analüüsist. Piisavaks tuleb pidada, et vastustaja lähtus Kaitseministeeriumi kooskõlastuse mitteandmisest, mis omakorda tugines analüüsil.

97. Riigikohus on hiljuti leidnud: „Kui ehitusloa andmise menetluse käigus ilmneb, et ainus selle andmist välistav asjaolu on Kaitseministeeriumi (siduva) kooskõlastuse puudumine, tuleb kohalikul omavalitsusel menetluse korraldajana tagada taotleja ja asjakohaste asutuste suhtlus selgitamiseks, kas võib esineda leevendusmeetmeid või alternatiive, mille täidetuse korral oleks ehitamine siiski võimalik. See ei tähenda kohaliku omavalitsuse õigust sisuliselt ümber hinnata Kaitseministeeriumi riigikaitset puudutavaid seisukohti või kohustust asuda arendaja asemel projekti muutma. Tegu on omavalitsuse menetlusliku kohustusega astuda samme selleks, et leida efektiivses ja eesmärgipärasel menetluses erinevaid pooli rahuldav ja vastandlikke huve (arendaja põhiõigused, riigikaitse, kohalik ruumikujundus) tasakaalustav lahendus (HMS § 5 lg 2). Õigusaktid ei kirjuta ette, milliseid menetlustoiminguid kohalik omavalitsus selleks täpselt

sooritama peab, ja seega on see jäetud kohaliku omavalitsuse otsustada (HMS § 5 lg 1). Kõik menetluses osalevad isikud ja asutused peavad seejuures aga silmas pidama, et nad peavad olema avatud koostööle“ (RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766, p 28). Ringkonnakohus märgib, et EhS § 42 lg 5 ls 1 järgi on pädev asutus kohustatud ehitusloa andma 30 päeva jooksul taotluse esitamise päevast arvates. Praegusel juhtumil esitas kaebaja 16.03.2016 vastustajale ilma puudusteta ehituslubade taotluse. 21.03.2016 taotles vastustaja ehitusprojektile Kaitseministeeriumi kooskõlastust. Kuna LennS § 35 lg 6¹ ls 3 nägi Kaitseministeeriumile ette 30-päevase kooskõlastamistähtaja, pikenes ehituslubade andmise menetluse tähtaeg. Kuus päeva peale Kaitseministeeriumi negatiivset kooskõlastamisotsust, st 26.04.2016 otsustas vastustaja jätta ehitusload andmata. Ringkonnakohtu jaoks jääb ebaselgeks, millise aja jooksul tuleks Riigikohtu otsuses toodud menetluslikke samme astuda, ning leiab, et selles osas ei saa Toila Vallavalitsusele midagi ette heita.

98. Kolmandaks kaebaja väiteks on, et vastustaja on ehituslubade väljastamisest keeldumisel eksinud kaalutusõiguse teostamise põhimõtete vastu. Ringkonnakohus seda seisukohta ei jaga. Vastustaja jättis ehitusload väljastamata EhS § 44 p 1 alusel, mis ei näe ette kaalutusõigust. Niisiis, kui eeldada, et Kaitseministeeriumi kooskõlastusest keeldumine on õiguspärane, siis ei olnud vastustajal muud valikut, kui keelduda ehituslubade väljastamisest: kuna ehitus ei vastanud muudele avalik-õiguslikele kitsendustele selle sätte mõttes, tuli vastustajal ehituslubade andmisest keelduda. Seetõttu ei saanud Toila Vallavalitsuse 26.04.2016. a korraldus nr 82 sisaldada kaalutusvigu.

99. Eelnevast tulenevalt oli ehituslubade andmisest keeldumine õiguspärane juhul, kui Kaitseministeeriumi poolne kooskõlastamata jätmine oli õiguspärane.

III

100. Eelpool jäi lahtiseks, kas ja kuivõrd oli määruse nr 16 § 6¹ lg-1 2 piisav seaduslik alus. Vastus sellele küsimusele sõltub sellest, kas määruse nr 16 § 6¹ lg 2 ja selle volitusnorm on põhiseadusega kooskõlas. Kaebaja on esitanud EhS § 120 lg-te 1 ja 4 ning määruse nr 16 osas põhiseadusliku järelevalve taotluse. Kaebaja väitel on need sätted vastuolus PS § 3 lg-ga 1, § 12 lg-ga 1, §-ga 31, § 32 lg-tega 1 ja 2 ning § 87 punktiga 6.

101. Ringkonnakohus kontrollib esmalt kaebaja taotletud sätete asjassepuutuvust ja esitab seejärel nõuetekohase põhistuse.

Asjassepuutuvus

102. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lg 1 ja § 14 lg 2 järgi võib Riigikohus konkreetse normikontrolli menetluses hinnata üksnes sellise õigusnormi põhiseaduspärasust, mis on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. Vastavalt Riigikohtu pikaajalisele praktikale on asjassepuutuv säte, mille põhiseadusele mittevastavuse (ja järelikult kehtetuse) korral peaks kohus otsustama teisiti kui sätte põhiseadusele vastavuse (ja järelikult kehtivuse) korral.

103. Esmalt leiab ringkonnakohus, et EhS § 120 lg 1 ei ole käesoleval juhul asjassepuutuv, sest see säte ei olnud käesoleval juhtumil kohustuse aluseks kooskõlastada ehitusprojekt Kaitseministeeriumiga. Mis puutub aga EhS § 120 lg-sse 1 kui võimalikku Kaitseministeeriumi kooskõlastuse andmata jätmise õiguslikku alusesse, siis ei saa sellest sättest juba sõnastuselt tuleneda Kaitseministeeriumile õiguslikku alust keelduda kooskõlastuse andmisest, sest sättes on

juttu ainult kooskõlastamiseks esitamisest. Järelikult jääb EhS § 120 lg 1 edasisest analüüsist kõrvale.

104. EhS § 120 lg 4 on aga delegatsiooninormina asjassepuutuv tingimusel, et seda oma aluseks pidav määruse säte on asjassepuutuv. Käesoleval juhtumil on küsimus määruse nr 16 § 6¹ lg-s 2. Ringkonnakohus leiab eelmises jaotises esitatud põhjendustel, et käesolevas haldusasjas tuleks kaebaja tühistamisnõude üle otsustada erinevalt sõltuvalt sellest, kas määruse nr 16 § 6¹ lg 2 on põhiseadusega kooskõlas ja kehtiv või põhiseadusega vastuolus ja kehtetu. Seega on tegemist asjassepuutuva sättega. Järelikult on asjassepuutuv ka määruses seaduslikuks aluseks märgitud EhS § 120 lg 4.

105. Eeltoodust tulenevalt on praeguses asjas asjassepuutuvad järgmised sätted:

Määruse nr 16 § 6¹. Raadiosüsteemi töövõime kriteeriumid

[...]

(2) Ehitiste püstitamine, laiendamine või ümberehitamine ei tohi vähendada raadiosüsteemi töövõimet.

EhS § 120. Piirangud seoses riigikaitse ehitise ümbruses või seda mõjutada võivate ehitiste ehitamisel

[...]

(4) Riigikaitse ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumilise ulatuse ja andmed riigikaitse ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta kehtestab Vabariigi Valitsus või tema volitusel valdkonna eest vastutav minister määrusega.

Põhistus

106. Vastavalt PSJKS § 11 lg-le 3 tagastatakse kohtuotsus või -määrus läbivaatamatult muuhulgas siis, kui sellel puudub põhistus. Järelikult peab põhiseaduslikkuse järelevalvet algatav kohus põhistama, miks ta leiab, et asjassepuutuv säte või asjassepuutuvad sätted on põhiseadusega vastuolus.

107. Ringkonnakohus leiab, et ehituspiirang piirab käesoleval juhul nii kaebaja ettevõtlusvabadust (PS § 31) kui kitsendab ka kaebaja omandipõhiõigust (PS § 32 lg 1 ja 2). Ehitamise lõpliku mitteväimaldamise korral võib olla koguni tegu materiaalses mõttes omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega PS § 32 lg 1 mõttes, sest kinnistute väärtus väheneb märkimisväärselt.

108. Põhiõiguse riive peab olema formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Ringkonnakohtule ei ole teada asjaolusid, mis viitaksid määruse nr 16 sätete formaalsele vastuolule põhiseadusega. Küll aga on probleemne selle materiaalne kooskõla. HMS § 90 järgi peab määrus vastama volitusnormi piiridele, mõttele ja eesmärgile. Sellest tulenevalt peab määrus esmalt vastama seadusandja poolt püstitatud mõttele ja eesmärgile, mis tähendab, et kontrollida tuleb, et määrus ei ületaks volitusnormi objektiivset materiaalselt raamistikku.

109. Määruse nr 16 objektiivse materiaalse raamistiku määrab kindlaks selle ainsaks seaduslikuks aluseks märgitud EhS § 120 lg 4, mis sätestab: „Riigikaitse ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumilise ulatuse ja andmed riigikaitse ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta kehtestab Vabariigi Valitsus või tema volitusel valdkonna eest vastutav minister määrusega.“ EhS § 120 lg 4 annab niisiis kas valitsusele või, kui valitsus annab pädevuse edasi, siis valdkonna eest vastutavale ministriile pädevuse sätestada riigikaitse ehitise töövõime

kriteeriumid, piirangute ruumiline ulatus ning andmed riigikaitse ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta. Käesoleval juhul andis Vabariigi Valitsus pädevuse 04.05.2015. a määrusega nr 55 „Volituse andmine kaitseministrile ehitusseadustiku alusel määruse andmiseks“ kaitseministrile.

110. EhS seletuskirjas on § 120 lg-t 4 selgitatud järgmiselt: „Nimetatud kriteeriumid kirjeldavad miinimumnõudeid riigikaitse objektidele (eelkõige Kaitseväe radaritele ja raadioseadmetele). Et kriteeriumid sisaldavad erinevate riigikaitse objektide tehnilisi andmeid, on kriteeriumid osaliselt salastatud (tase: konfidentsiaalne). Kriteeriumid kirjeldavad muuhulgas Kaitseväe primaarradari töövõimet etalonobjekti (*nominal target*) osas, Kaitseväe primaarradari töövõimet väikese ja kiire objekti (*small and fast target*) osas, objekti avastamise tõenäosuse määra, raadioelektronilise müra esinemist, samuti passiivradari töövõime kriteeriume ja raadioseadmete töövõime kriteeriume (tuulegeneraatori minimaalsed kaugused riigikaitse objektist). Kaitseminister kehtestab määrusega riigikaitse objekti töövõime kriteeriumid ning kui planeeringuga kavandatud mõjutaks riigikaitse objekti töövõimet, lähtub Kaitseministeerium kooskõlastuse andmisel määrusega kehtestatud kriteeriumidest ning muust asjasepuutuvast teabest.“⁴ Seletuskirjas on küll väljendatud soovi, et Kaitseministeerium lähtub kooskõlastuse andmisel määrusega kehtestatud kriteeriumidest, kuid on jäetud tähelepanuta, et kooskõlastuse andmisest keeldumise alused on jäänud seaduses sätestamata. EhS § 120 lg 4 sõnastuses see soov ei väljendu. Sellest tulenevalt tuleb asuda seisukohale, et EhS § 120 lg 4 määratleb küll pädevuse sätestada riigikaitse ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumiline ulatus ning andmed riigikaitse ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta, kuid see ei tähenda veel, et tegemist oleks ka alus- ehk volitusnormiga materiaalses mõttes, mille alusel oleks võimalik kooskõlastuse andmisest keelduda. Kooskõlastusest keeldumine tuginedes raadiosüsteemi töövõimele ei ole iseäranis piirangute ruumiline ulatus.

111. EhS § 120 lg-st 4 ei nähtu, millises ulatuses võib määrusandja piirata arendaja põhiõiguseid. Riigikohus on hiljuti märkinud: „Riigikohtu senise praktika kohaselt ei ole põhiõiguste piirangute kehtestamine määrusega välistatud, kui nende aluseks on täpne, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses olev volitusnorm (nt Riigikohtu üldkogu 3. detsembri 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-41-06, punkt 22; 16. märtsi 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, punkt 160). Kui määrusest tuleneb isiku põhiõiguse piirang, siis ei piisa määruse materiaalses põhiseaduspärasuses veendumiseks üksnes sellest, et see on kooskõlas volitusnormi mõtte, piiride ja eesmärgiga, vaid määrus peab vastama ka põhiseadusest tulenevatele isikute põhiõiguste ja vabaduste piiramise tingimustele (PS § 11)“ (RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40, p 50). Piisav volitusnorm on näiteks looduskaitse seaduse § 14 lg 2: „Kaitstava loodusobjekti valitseja ei kooskõlasta käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tegevust ja muud tegevust, mis vajab kaitse-eeskirja kohaselt kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekut, kui see võib kahjustada kaitstava loodusobjekti kaitse eesmärgi saavutamist või kaitstava loodusobjekti seisundit.“ Teine piisav volitusnorm on näiteks maapõueseaduse § 15 lg 9: „Keskkonnaministeeriumi või valdkonna eest vastutava ministri volitatud asutus keeldub käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud loa andmisest või jätab käesoleva paragrahvi lõikes 7 nimetatud juhul kooskõlastuse andmata, kui käesoleva seaduse §-s 14 sätestatud põhimõtted ei ole täidetud.“ On ilmne, et ei EhS § 120 lg 4 ega ükski muu säte ei sisalda eelnimetatutega sarnanevat volitust, mis annaks Kaitseministeeriumile õiguse keelduda kooskõlastuse andmisest. Ka isik, kelle ehitulosa taotlust menetletakse peab seaduse alusel aru saama, millistel juhtudel tema taotlus või selle osa kooskõlastamata jäetakse.

112. Kuna määruse nr 16 § 6¹ lg 2 annab Kaitseministeeriumile õiguse keelduda kooskõlastuse andmisest, siis ületab see norm EhS § 120 lg 4 objektiivset materiaalse raamistikku ega ole

⁴ <https://www.riigikogu.ee/download/5a0c5333-c3a2-4e9d-b9b6-9421b44754a9>, lk 152.

järelikult kooskõlas volitusnormi mõtte ja eesmärgiga HMS § 90 mõttes. Järelikult saab väita, et määruse nr 16 § 6¹ lg 2 on vastuolus ka järgmiste põhiseaduse normidega: PS § 31, § 32 lg 1 ja 2, § 3 lg 1 lause 1 ning § 94 lg 2. Kaebaja on tuginenud ka PS § 87 punktile 6, kuid see kehtib Vabariigi Valitsuse määruste, mitte aga ministri määruste suhtes. Ministri määruse korral kehtib samasisuline PS § 94 lg 2.

113. Ringkonnakohus peab selguse huvides vajalikuks täpsustada, et iseenesest oleks määruse nr 16 § 6¹ lg 2 kooskõlas volitusnormi piiridega, st see oleks proportsionaalne kohustus. Vastuolu tõttu seaduse mõtte ja eesmärgiga, ei mängi see aga antud juhtumil rolli.

114. Järgnevalt kontrollib ringkonnakohus EhS § 120 lg 4 põhiseaduspärasust, mis näeb ette, et riigikaitse ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumilise ulatuse ja andmed riigikaitse ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta kehtestab Vabariigi Valitsus või tema volitusel valdkonna eest vastutav minister määrusega. Ka EhS § 120 lg 4 peab olema formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

115. Formaalne põhiseaduspärasus eeldab, et on järgitud nii pädevuse, menetluse kui ka vormi reeglid, kuid seaduse puhul peavad üldiste kriteeriumitena lisaks olema täidetud ka õigusselguse ja olulisuse ehk parlamendireservatsiooni põhimõtted. „Parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte kohaselt ei saa seda, mida põhiseaduse järgi on kohustatud tegema seadusandja, edasi delegeerida täitevvõimule“ (RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 53; RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94). „Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid“ (RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 24). „See tähendab, et seadusandjale on põhiseadusega antud pädevus kehtestada [...] piiranguid. Teisalt väljendab see säte aga põhiseadusest tulenevat kohustust kehtestada need piirangud just nimelt seadusega. Täitevvõimule võib seadusandja edasi volitada üksnes nende piirangute rakendamise seisukohalt ebaoluliste küsimuste reguleerimise. Täitevvõimule ei või anda pädevust kehtestada seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid. Üldkogu mõonab siiski, et vähem intensiivseid piiranguid võib täitevvõim kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel ka määrusega“ (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 160). Järelikult: „Seadus ei pea kõiki [...] piiranguid detailselt kirjeldama. Küll aga peab seadus määratlema raamid, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse vastavaid sätteid“ (RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99, p 14). Riigikohus on põhiseadust tõlgendades kindlaks määranud need tingimused, millele peab volitusnorm vastama: „Täitevvõimu üldakti andmiseks peab seaduses olema vastavasisuline volitusnorm, milles täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus“ (RKPJKo 13.02.2007, 3-4-1-16-06, p 21; 02.05.2007, 3-4-1-2-07, p 20; vrd ka 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p III; 05.02.1998, 3-4-1-1-98, p V; 08.02.2001, 3-4-1-1-01, p 13).

116. Ringkonnakohus leiab, et praegusel juhtumil on EhS § 120 lg 4 vastuolus eeltoodud Riigikohtu praktikast tulenevate kriteeriumitega ja järelikult parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõttega, kuna regulatsioon ei sisalda õiguslikke aluseid, millele tuginevalt oleks Kaitseministeeriumil õigus keelduda kooskõlastuse andmisest. Niisiis on see säte osas, milles see ei näe ette aluseid, millele tuginevalt saaks Kaitseministeerium keelduda tuuliku ehitusprojekti kooskõlastamisest, põhiseadusega vastuolus. Ilma seaduslike keeldumisalusteta puudub Kaitseministeeriumi kooskõlastuskohustusel mõistlik sisu. EhS § 120 lg 1 ei vasta nõuetele, mida põhiseadus esitab volitusnormile, mistõttu on tegemist üksnes pädevusnormiga. Pädevusnormist ei piisa aga põhiõiguseid piirava määruse andmiseks. Seega on EhS § 120 lg 4 formaalses vastuolus järgmiste põhiseadusega sätetega: PS § 31, § 32 lg 1 ja 2, § 3 lg 1 lause 1.

117. Põhiõiguse riive materiaalsel põhiseaduspärasust hinnates kontrollib kohus, kas riivel on legitiimne eesmärk ja kas riive on selle eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne. Ringkonnakohus on seisukohal, et käesoleval juhtumil ei esine materiaalselt probleemi. Ringkonnakohus nõustub vastustaja ja kaasatud haldusorganitega, et kui Kaitseministeerium tuvastab, et kavandatava ehitise püstitamisega kaasnevad raadioseadme töövõimet vähendavad asjaolud ja neid pole alternatiivsete meetmetega võimalik kõrvaldada, õigustaks riigi kaitsevõime ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse riive. Praegusel juhtumil ei ole aga riik toiminud põhiõiguste piirangute korral põhiseadusega ette nähtud formaalses raamistikus. Eesti Vabariik on õigusriik. Ka riigikaitse huvid ei õigusta õigusriigis põhiõiguste piiramist ilma seadusliku aluseta. Kui teha erand riigikaitse jaoks, puuduks õigustus nõuda seadusliku aluse põhimõtte järgimist teistes valdkondades. Selle tagajärjel võiksid ministrid hakata seadustest mööda minnes kehtestama lõppastmes meelevaldseid piiranguid, mille tagajärjel kaoks seadusliku aluse põhimõtte. Seadusliku aluse põhimõtte kadumisega saaks kannatada demokraatlik riigikorraldus ja hääbuks õigusriik.

Vahekokkuvõtte

118. Vahekokkuvõtteks leiab ringkonnakohus, et kui määruse nr 16 § 6¹ lg-1 2 ei ole piisavat seaduslikku alust, on tegemist määrusandlusvolitust ületava määrusega, mis on põhjusel, et määrus ei ole antud seaduse alusel ja täitmiseks, vastuolus PS § 3 lg 1 lausega 1 ja § 94 lg-ga 2 ning sellest tulenevalt ka nende põhiõigustega, mida kooskõlastusest keeldumine antud juhul riivab (PS § 31, § 32 lg-d 1 ja 2). EhS § 120 lg 4 on osas, milles see ei näe ette aluseid, millele tuginevalt saaks Kaitseministeerium keelduda tuuliku ehitusprojekti kooskõlastamisest, formaalses vastuolus järgmiste põhiseadusega sätetega: PS § 31, § 32 lg 1 ja 2, § 3 lg 1 lause 1.

IV

119. Halduskohus mõistis vastustajalt nappide põhjendustega välja 16 743 eurot menetluskulu. Vastustaja on välja mõistetud menetluskulu suuruse apellatsioonkaebuses vaidlustanud. Vastustaja arvates rikkus halduskohus HKMS § 108 lg-st 12 tulenevat nõuet. Menetlusdokumentides on kaebaja väited korduvad ja see ei nõua olulist menetluskulu. Kaebaja ja OÜ Adapte nõuded ei ole eristatavad. Reaalne ei ole, et 14.01.2019 kulus töödele 51 tundi ja 30 minutit. Reaalne kulu on maksimaalselt 8 h. Seadus ei sätesta esindaja sõiduajakulu menetluskuluna arvestamise võimalust. Kohus ei hinnanud kulude vajalikkust ja põhjendatust. Kaebuse rahuldamisel saaks vastustaja kanda jätta tasumisele kuulunud riigilõivu summas 15 eurot.

120. Ringkonnakohus nõustub vastustajaga osaliselt. HKMS § 109 lg 6 kohaselt mõistab kohus välja üksnes vajalikud ja põhjendatud menetluskulud. HKMS § 108 lg 12 ls 2 järgi kontrollib kohus volitatud esindaja kulude põhjendatust ja vajalikkust ka juhul, kui kuludele ei ole esitatud vastuväidet. Halduskohus ei ole kontrollinud kohtuväliste kulude põhjendatust ja vajalikkust ega ole arvesse võtnud Riigikohtu praktikat sõidukulude väljamõistmise kohta. Kaebaja esitas 22.01.2019 kohtule menetluskulude nimekirja (tl III-104-123), kus oli märgitud kokku ajakuludeks 105 tundi 30 minutit. Samas kohtuväliste menetluskulude arveid on kaebaja esitanud kokku 23 926,08 euro eest. Neist on (2785,38 + 432,60 + 191,04 + 2691,66 + 519,12 =) 6619,80 eurot Adepte OÜ-le esitatud õigusteenuse arved, kelle kaebuse jättis halduskohus 22.02.2017. a määrusega käesolevas asjas läbi vaatamata. Järelikult ei kuulu need kohtuvälised kulud vastustajalt väljamõistmisele. Seetõttu ei olnud ka tarvidust neid kohtule esitada.

121. Kaebaja halduskohtus kantud kohtuväliste kulude kinnituseks on kaebaja esitanud arveid kokku ($1989,96 + 1687,14 + 2552,34 + 4715,34 + 277,56 + 865,20 + 129,78 + 346,08 + 648,90 + 1816,92 + 648,90 + 710,16 + 918 =$) 17 306,28 euro ulatuses. Samas halduskohus mõistis vastustajalt välja 15 978 eurot kohtuväliste menetluskulude katteks. See summa kattub enam-vähem 22.01.2019. a taotluses soovitud summaga, mille selgituses kaebaja märkis, et see ei hõlma 22.01.2019. a kohtuistungil osalemise kulusid. Kuna aga kaebaja halduskohtu otsuses tehtud menetluskulude jaotuse otsust ei vaidlustanud, siis võtab ringkonnakohus lähtepunktiks just 15 978 eurot.

122. 19.09.2018. a Jõhvis toimunud istungil osalenud kahe esindaja ajakuluks deklareeris kaebaja kokku 12 tundi (50% ulatuses) ja 22.01.2019. a Rakveres toimunud istungi ajakuluks 3,50 tundi (50% ulatuses). Ringkonnakohus märgib, et istungile ja tagasi sõitmine ei ole Riigikohtu järjekindla praktika kohaselt hüvitatav tunnitasu alusel, vaid sõiduaja eest väljamõistetava mõistliku tasu arvestamisel saab rakendada analoogiat riigi õigusabi seadusest tuleneva riigi õigusabi hüvitamise korraga (RKHKo 15.12.2014, 3-3-1-67-14, p 34; 11.11.2015, 3-3-1-37-15, p 25; 06.02.2018, 3-15-103, p 29). Kaebaja arvetelt nähtuvalt oli kaebaja tunnihind 140 eurot ning kaebaja lisas summale lisaks käibemaksule ka 3 % bürookulu. Seega tuleb summat vähendada [$(15,5 \times 140) : 2 + 3\% + 20\% =$] 1341,06 euro võrra, kokku ($15\ 978 - 1341 =$) 14 637 eurot.

123. 19.09.2018. a istung algas protokollil järgi kl 11:00 ja lõppes kl 12:00. Selle eest tuleb lisada eelnevalt saadud summale ($140 + 3\% + 20\% =$) 173,04 eurot. 22.01.2019. a istung algas protokollil järgi kl 11:00 ja lõppes kl 12:40. Istungil osales kaks esindajat. Seega tuleb lisada [$(1,67 \times 2 \times 140) + 3\% + 20\% =$] 577,95 eurot. Kokku tuleb seega lisada 751 eurot, saades tulemuseks 15 388 eurot.

124. Justiitsministri 26.07.2016. a määruse nr 16 „Advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise kord“ § 15¹ lg 1 p 2 kohaselt tuleb ühe suuna eest arvestuslikult hüvitada 20 eurot, kui vahemaa on 51–100 kilomeetrit, ning p 4 kohaselt 30 eurot, kui vahemaa on 151–200 kilomeetrit. Google'i kaardirakenduse andmetel on kaebaja volitatud esindaja büroo ja Rakvere kohtumaja vahemaa 100 km ning Jõhvi kohtumaja on 165 km kaugusel. Seega saab istungile sõitmise kuludeks arvestada mõistlikud kulutused transpordivahendile, millele lisandub 2 x 40 eurot (kaebajal oli protokollist nähtuvalt kaks esindajat) Rakvere kohtumajja sõitmise ning 60 eurot Jõhvi kohtumajja sõitmise ajakulu eest. Kokku tuleb seega lisada 140 eurot, saades tulemuseks 15 528 eurot.

125. Ülejäänud osas ringkonnakohus vastustaja etteheidetega ei nõustu. Väide, et 14.01.2019 kulus kaebaja esindajatel kokku 51 tundi ja 30 minutit, ei kajastu esitatud õigusabi arvetel. Ilmselt on nimekirja koostamisel juhtunud näpuviga. Riigilõivu osas vastustaja poolt väljendatud valmisolekut tasuda allajäämisel 15 eurot riigilõivu ei ole määrava tähtsusega. Menetlusosaline ei saa valida, millises ulatuses ta menetluskulusid soovib kanda. Esitatud õigusabi arvetelt ja töötundide arvestuselt ei nähtu, et kaebaja oleks arvepidamist kuidagi kuritarvitanud. Tegemist on erakordselt keeruka ja olulise vaidlusega, mistõttu peab ringkonnakohus ülejäänud menetluskulusid kogu deklareeritud ulatuses vajalikuks ja põhjendatuks. Järelikult tuleb eelnimetatud summale lisada ka riigilõiv 765 eurot, mis teeb menetluskulude kogusummaks 16 293 eurot.

126. Kokkuvõttes tuleb niisiis halduskohtu otsuse resolutsiooni p 5 tühistada ning mõista vastustajalt kaebaja kasuks välja 16 293 eurot menetluskulu.

127. Kokkuvõttes nõustub ringkonnakohus halduskohtu tulemusega, et kaebaja põhinõue (tühistamis- ja kohustamisnõue) tuli rahuldada, kuid jõuab sellele järeldusele teistel põhjustel. Vastustaja on kontrollitud ulatuses iseenesest järginud kehtestatud õigusakte, kuid õigusaktid, mille alusel Kaitseministeerium tegutses, osutusid osaliselt põhiseadusega vastuolus olevateks. Ringkonnakohus leiab, et halduskohus eksis menetluskulude suurust kindlaks määrares.

128. Ringkonnakohus leiab niisiis, et vastustaja apellatsioonkaebus tuleb rahuldada osaliselt ja halduskohtu otsuse resolutsiooni p 5 tuleb tühistada. Ringkonnakohus teeb tühistatud osas uue otsuse, millega mõistab halduskohtus kantud menetluskulude katteks Toila vallalt kaebaja kasuks välja 16 293 eurot. Ülejäänud osas jätab ringkonnakohus apellatsioonkaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse resolutsiooni muutmata, kuid asendab halduskohtu otsuse põhjendused käesoleva otsuse põhjendustega.

129. HKMS § 158 lg 4 järgi jätab kohus asja lahendamisel kohaldamata seaduse või muu õigustloova akti, kui see on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega või Euroopa Liidu õigusega. HKMS § 162 lg 2 sätestab, et kui kohus jätab haldusasjas seaduse või muu õigustloova akti kohaldamata selle vastuolu tõttu põhiseadusega või Euroopa Liidu õigusega, tehakse selle kohta märke resolutsioonis. PSJKS § 9 lg 1 sätestab, et kui esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel jätnud kohaldamata mis tahes asjassepuutuva õigustloova akti või välislepingu, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks, või kui esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel tunnistanud õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks, edastab ta vastava otsuse või määruse Riigikohtule. PSJKS § 9 lg 2 järgi lisab kohus Riigikohtule edastatavale otsusele või määrusele selle resolutsioonis põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud õigustloova akti või välislepingu teksti või selle asjakohased väljavõtted. PSJKS § 11 lg 3 kohaselt tagastatakse kohtuotsus või -määrus läbivaatamatult, kui sellel puudub põhistus või kui kohus ei ole kohtuotsuse või -määruse resolutsioonis tunnistanud õigustloovat akti või selle sätet või õigustloova akti andmata jätmist põhiseadusega vastuolus olevaks. Sellest tulenevalt tunnistab ringkonnakohus määruse nr 16 § 6¹ lg 2 põhiseadusega vastuolus olevaks ning EhS § 120 lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see ei näe ette aluseid, millele tuginevalt saaks Kaitseministeerium keelduda tuuliku ehitusprojekti kooskõlastamisest. Ringkonnakohus jätab nimetatud normid käesoleva otsuse tegemisel kohaldamata ja edastab käesoleva otsuse Riigikohtule.

130. HKMS § 108 lg 1 sätestab: „Menetluskulud kannab pool, kelle kahjuks otsus tehti. Apellatsioon-, kassatsioon- või määruskaebuse või teistmisavalduse esitanud kolmanda isiku suhtes kohaldatakse käesolevas paragrahvis poole kohta sätestatud.“ Ringkonnakohus leiab, et kuna põhinõude osas jääb apellatsioonkaebus rahuldamata, siis kannab apellatsiooniastme menetluskulu vajalikus ja põhjendatud osas täies ulatuses vastustaja. HKMS § 109 lg 6 kohaselt mõistab kohus välja üksnes vajalikud ja põhjendatud menetluskulud. HKMS § 108 lg 12 ls 2 järgi kontrollib kohus volitatud esindaja kulude põhjendatust ja vajalikkust ka juhul, kui kuludele ei ole esitatud vastuväidet.

131. Kaebaja esitas apellatsioonimenetluses kaks menetluskulude hüvitamise taotlust. 25.11.2020. a taotluses (tl IV-8-16p) soovis kaebaja 5903 euro hüvitamist. 10.12.2020. a taotluses (tl IV-28-32p) soovis kaebaja täiendava 1174,50 euro hüvitamist. Kaebaja on seekordses taotluses selgitanud, et ta on arvestanud istungil osalemise kulu justiitsministri 26.07.2016. a määruses nr 16 sätestatud põhimõtete järgi. Ringkonnakohus leiab, et kaebaja poolt deklareeritud menetluskulud on asja keerukust ja olulisust arvestades vajalikud ja põhjendatud.

Seetõttu mõistab ringkonnakohus vastustajalt kaebaja apellatsiooniaseme kohtuväliste menetluskulude katteks välja 7077 eurot.

132. HKMS § 77 lg 1 kohaselt kohaldatakse halduskohtumenetluse avalikkuse, haldusasja menetluse kinniseks kuulutamise, kohtuistungide edastamise ja salvestamise suhtes tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 37–42. Tulenevalt TsMS § 38 lg 1 p-s 6 koosmõjus HKMS § 77 lg-ga 1 kuulutab kohus menetluse või osa menetlusest omal algatusel või menetlusosalise taotlusel kinniseks, kui see on ilmselt vajalik ärisaladuse või muu sellesarnase saladuse hoidmiseks, kui huvi asja avaliku arutelu vastu ei ole saladuse kaitse huvist suurem. Ringkonnakohtu hinnangul esineb käesoleval juhul TsMS § 38 lg 1 p-s 6 sätestatud alus kohtumenetluse osaliselt kinniseks kuulutamiseks kaebaja esitatud tuulikute eelprojekti nr 01/2016 osas, mistõttu tuleb menetlus selles osas HKMS § 77 lg 1 ja TsMS § 38 lg 1 p 6 alusel kuulutada kinniseks.

133. Ringkonnakohus peab vajalikuks selgitada, et käesolev otsus ei oma jõustumise korral seadusjõudu kaebaja võimaliku riigivastutusnõude osas. Nimelt ei ole sugugi välistatud, et enne käesoleva kohtumenetluse lõppu jõuab kaitseminister välja töötada ja esitada vastavad eelnõud ning seadusandja täiendada EhS-i või mõnda muud seadust puuduvate alustega, millele tuginevalt tekib Kaitseministeeriumil õigus ehitusprojekti kooskõlastamisest keelduda.

134. Ringkonnakohus peab vajalikuks täiendavalt märkida, et käesoleval ajahetkel kehtiv riigikaitse ehitise ümbruses või seda mõjutada võivate ehitiste ehitamise piirangute regulatsioon on kohati vastuoluline ja lünklik. Sõltumata käesoleva menetluse lõpptulemusest vajaks see regulatsioon ringkonnakohtu hinnangul täpsustamist ja ühtlustamist ka kooskõlastatavate dokumentide ringi osas.

(allkirjastatud digitaalselt)