

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 29. jaanuaril 2004¹

I. Sissejuhatus

1. Käesolev Madalmaade Raad van State eelotsusetaotlus käsitleb nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta² (edaspidi „loodusdirektiiv“) artikli 6 tõlgendamist ja kohaldamist. Kohtuvaidlus käsitleb lubade väljastamist südakarpide (*cerastoderma edule*) mehaaniliseks püügiks Madalmaade Waddenzees, mis on linnukaitseala vastavalt nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivile 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta³ (edaspidi „linnudirektiiv“).

2. Raad van State soovib teada, kas igaaastast lubade väljastamist südakarpide püügiks tuleb käsitleda kava või projektiga nõustumisena. Sellisel juhul tuleb kohaldada

loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud kavadele või projektidele nõusoleku andmise üle otsustamise menetlust. Juhul kui see nii on, palub Raad van State edasisi selgitusi kõnealuse sätte kohaldamise kohta.

3. Esiteks soovib Raad van State selgitust loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 ja sama direktiivi artikli 6 lõike 2 seose kohta, kusjuures viimatinimetatu sisaldab liikmesriikide üldist kohustust vältida Natura 2000 alade halvenemist ja olulist häirimist. Teiseks soovib ta teada, millised on need tingimused, mille puhul tuleb eeldada, et kava või projekti olulise mõju avaldamine sellele alale on tõenäoline, mistõttu tuleb läbi viia asjakohane hindamine kaitseala kaitse-eesmärkidest lähtuvalt. Samuti tõstatab ta küsimuse, kas pädevad asutused tohivad anda kavale või projektile nõusoleku juhul, kui puuduvad vähemalt ilmsed kahtlused oluliste negatiivsete mõjude puudumise suhtes.

4. Juhul kui ei ole tegemist ei kava ega projektiga loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3

1 – Algkeel: saksa.

2 – EÜT L 206, lk 7.

3 – EÜT L 103, lk 1.

tähennduses, mistõttu tuleks kohaldada loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 2, küsib Raad van State järgnevalt seda, kas viimatinimetatud sättes sisalduvate nõuetega on kooskõlas see, kui nõusolek antakse seni, kui puuduvad vähemalt ilmsed kahtlused oluliste negatiivsete mõjude puudumise suhtes.

5. Lõpuks soovib Raad van State teada, kas loodusdirektiivi artikli 6 lõiked 2 ja 3 on vahetult kohaldatavad.

6. Vastavalt linnudirektiivi artiklile 4 näevad liikmesriigid ette erikaitsealad I lisas nimetatud linnuliikide ning I lisas nimetamata, kuid reeglipäraselt esinevate rändliikide jaoks.

7. Loodusdirektiivi artikkel 7 sätestab, et selliste erikaitsealade suhtes kohaldatakse loodusdirektiivi artikli 6 lõigetest 2, 3 ja 4 tulenevaid kohustusi.

8. Loodusdirektiivi artikkel 6 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Liikmesriigid kehtestavad erikaitsealade suhtes vajalikud kaitsemeetmed, mille hulka kuuluvad vajaduse korral asjakohased kaitsekorralduskavad, mis on eraldi välja töötatud või lisatud muudesse arengukavadesse, ning asjakohased õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed, mis vastavad aladel esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide ökoloogilistele vajadustele.

(2) Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et vältida erikaitsealadel looduslike elupaikade ja liikide elupaikade halvenemist ning selliste liikide häirimist, mille kaitseks alad on määratud, kuivõrd selline häirimine võib oluliselt mõjutada käesoleva direktiivi eesmärkide täitmist.

(3) Iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses taga-

järgedega, mida see ala kaitse-eesmärki-
dele avaldab. Pädevad siseriiklikud asu-
tused annavad kavale või projektile kava
või projekti tagajärgede hindamise järeldu-
ste alusel ning lõike 4 sätete kohaselt
nõusoleku alles pärast seda, kui nad on
kindlaks teinud, et see ei avalda asja-
omase ala terviklikkusele negatiivset
mõju, ja teevad seda vajaduse korral
pärast avaliku arvamuse saamist.

- (4) Kui hoolimata negatiivsest hinnangust
kava või projekti tagajärgedele ala suhtes
ja alternatiivsete lahenduste puudumisel
tuleb kava või projekt üldiste huvide
seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel,
sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel
põhjustel siiski ellu viia, peab liikmesriik
võtma kõik vajalikud asendusmeetmed,
et tagada Natura 2000 võrgustiku
üldise sidususe kaitse. ...“

III. Asjaolud, menetlus põhikohtuasjas ja celotsuse küsimused

9. Waddenzees on olulise tähtsusega elupaik
mitmetele linnuliikidele. Seetõttu määras
Madalmaad enamus osa Waddenzeest eri-
kaitsealaks linnudirektiivi tähenduses. Käes-
olevas asjas omavad olulist tähtsust hahk
(*somateria mollissima*) ja merisk (*haematopus
ostralegus*), kuna karbid moodustavad

olulise osa nende toidust. Mõlemad liigid
elavad Waddenzees aastaringselt ning nende
arvukus on suurim talvel talvituvate lindude
tõttu. Sellel perioodil talvitub Waddenzees
umbes 150 000 hahka ja umbes 200 000
meriskit.

10. Mitmeid aastakümneid on Waddenzees
püütud südakarpe mehaaniliste vahenditega,
mida käesolev kohtuvaidlus käsitleb. Püüdi-
miseks kasutatakse põhjatraalnoota, mis
kujutab endast metallpüünist, mida veetakse
laeva järel mööda merepõhja. Meetrilause
metallplaadiga lükatakse 4 kuni 5 cm pak-
sune pindmine põhjakiht metallpüünisesse.
Tera ette on kinnitatud voolik, millest väljub
tugev veejuga. See pihustab pinnase selliselt,
et vee, liiva, karpide ja teise organismide segu
suunatakse metallpüünisesse. Metallpüüni-
sesse pihustatud sisu imetakse lõpuks
hüdraulika abil laeva pardale.

11. Ülepüügi vältimise eesmärgil on Wad-
denzees alates 1975. aastast kohustuslik
südakarvide püügiluba. Algselt oli loodus-
kaitsealaste õigusaktide kohaselt vajalik
ainult selline luba, millega ei olnud seotud
muid tingimusi. Alates 1998. aastast on
kõnealuse tegevuse harrastamiseks vajalik
igal aastal uuendatav püügiluba vastavalt
Natuurbeschermingswet'i (looduskaitsesea-
dus) §-le 12.

12. Nimetatud seaduse alusel väljastas Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (põllumajandus-, loodusvara- ja kalandusministeeriumi riigisekretär) 1999. ja 2000. aastal Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA-le (Madalmaades südakarpide püügiga tegelevate tootjate ühistuna tegutsev organisatsioon; edaspidi „PO Kokkelvisserij”) tingimusliku püügiloa südakarpide mehaaniliseks püügiks Waddenzees.

silise suuremise vahelise põhjusliku seose kohta, tõsteti vahepeal kõnealune kvoot toiduvaese aasta kohta 70%-le. Põhjus, miks lindudele ei arvestata 100% keskmisest toiduvajadusest, seisneb selles, et on ka teisi lindude toitumisallikaid (näiteks Balti lamekarpid, suured valgkarpid ja rannakravid). Aastal 1997 viidi läbi laiaulatuslik uuring limuste püügi mõjude kohta, mille tulemusel annavad juhtnöörid tulevikuks.

13. Lisaks looduskaitseaduse §-le 12 on nende püügilubade aluseks ka teised normid südakarpide püüdmise kohta Waddenzees. Vastavalt „Waddenzee kaitse arengukava raamotsusele“ (Planologische Kernbeslissing Waddenzee; edaspidi „PKB Waddenzee”) on püügiloa väljastamine välistatud, kui parima kättesaadava teabe põhjal on ilmne (hollandi keeles: „duidelijke”) kahtlus, kas ökosüsteemile olulise negatiivse mõju avaldumise tõenäosus puudub.

15. Hagejad, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (edaspidi „Waddenvereniging”) ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (edaspidi „Vogelbescherming”), kes on kaks loodukaitsega tegelevat valitsusvälist organisatsiooni, vaidlustavad aastatel 1999 ja 2000 väljastatud püügiload.

14. Lisaks sisaldab valitsuse 21. jaanuari 1993. aasta otsus Structuurnota Zee- en kustvisserij — „Vissen naar evenwicht“ (regionaalne avamere- ja rannapüügi majanduskava pealkirjaga „Tasakaalustatud püük”; edaspidi „regionaalne majanduskava”) muid eeskirju, sealhulgas südakarpide püügi kohta Waddenzees. Nimetatud otsuse kohaselt on teatavates Waddenzee osades selline tegevus alaliselt keelatud; toiduvaestel aastatel peab 60% lindude keskmisest toiduvajadusest olema kaetud süda- ja rannakarpidega. Kuna puudus teaduslik seletus talvel 1999/2000 võimaliku karpide puuduse ja hahkade mas-

16. Nad leiavad, et südakarpide püük võib avaldada mõju Waddenzee elupaigale järgmistes aspektides:

— negatiivse mõju avaldumine settepinna kvaliteedile setete segipaiskamise ja setete peene struktuuri hävimise läbi;

- karpide aluspinnase ja mererohu hävimine ning nende taastumise takistamine ning
 - ülepüügi tulemusena tekkinud lindude toiduvarude nappus.
- 1 a. Kas nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 6 lõikes 3 toodud mõisteid „kava või projekt” peab tõlgendama nii, et need hõlmavad ka tegevust, mida on harrastatud juba mitmeid aastaid, kuid millele igal aastal väljastatakse tähtajaline luba, mille väljastamisega kaasneb iga kord nimetatud tegevuse lubatavuse ja lubatud püügiala uus hindamine?

17. Kätesaadavale teabele ja uuringutulemustele tuginedes jõudis Raad van State järeldusele, et kostja hindas kätesaadavat teaduslikku teavet ja arvestas sellega Madalmaade seaduses sätestatud nõuete kohaselt, kui ta väljastas vaidlusalused püügiload. Kuigi südakarpide püügi tagajärjed vajavad täiendavat selgitamist, võttis kostja siiski piisavalt arvesse ettevaatusprintsipi, kehtestades nii piirangud, iseäranis keelates südakarpide püügi suurtel Waddenzee aladel, kui ka püügikvoodid lähtuvalt lindude toiduvarudest.

- 1 b. Kas juhul kui vastus esimese küsimuse punktile a on eitav, peab asjaomast tegevust lugema „kavaks või projektiks”, kui tegevuse intensiivsus on aastatega kasvanud või see intensiivsemaks muutumine on toimunud väljastatud lubade tõttu?

18. Siiski on Raad van State'l kahtlused selles suhtes, kas selline tegevus on kooskõlas nii linnudirektiivi kui ka loodusdirektiivi nõuetega. Sellega seoses esitas ta Euroopa Kohtule alljärgnevad eelotsuse küsimused:

- 2 a. Kui esimese küsimuse vastusest selgub, et tegemist on „kava või projektiga” loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses, kas loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 3 peab lugema erisätteks lõike 2 suhtes või eraldi-

seisvaks ja sõltumatu tähendusega sätteks nii, et näiteks:

peab läbi viima vaid siis, kui on (piisavalt) tõenäoline, et „kava või projekt” avaldab alale olulist mõju?

i) lõige 2 käsitleb praegust kasutust ja lõige 3 uusi kavasid või projekte või

3 b. Milliste kriteeriumide alusel tuleb hinnata, kas kava või projekt loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või mis ei ole selleks tingimata vajalik, avaldab alale tõenäoliselt olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega?

ii) lõige 2 käsitleb kaitsekorraldusmeetmeid ja lõige 3 teisi otsuseid või

iii) lõige 3 käsitleb kavasid või projekte ja lõige 2 muud tegevust?

2 b. Kas juhul, kui loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 3 peab lugema artikli 6 lõikes 2 sätestatu täpsustuseks, võib neid kahte sätet kohaldada üheaegselt?

4 a. Milliste kriteeriumide alusel tuleb loodusdirektiivi artikli 6 kohaldamisel hinnata, kas tegemist on „vajalike meetmetega” nimetatud artikli lõike 2 tähenduses või „asjakohase hindamisega” lõike 3 tähenduses, millega on seotud enne kavale või projektile nõusoleku andmist nõutud kindlaks tegemine?

3 a. Kas loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 3 peab tõlgendama nii, et tegemist on juba „kava või projektiga” kui antud tegevus tõenäoliselt avaldab asjaomasele alale mõju (ning seega peab läbi viima „asjakohase hindamise”, et kindlaks teha kas mõju on „oluline”) või tuleneb nimetatud sättest, et „asjakohase hindamise”

4 b. Kas mõistetel „vajalikud meetmed” ja „asjakohane hindamine” on iseseisev tähendus või tuleb neid hinnata, arvestades EÜ artikli 174 lõiget 2 ja lähtudes eelkõige ettevaatusprintsibist?

- 4 c. Kas juhul, kui peab arvestama EÜ artikli 174 lõikes 2 toodud ettevaatusprintsipiiga, tähendab see, et kõnealust tegevust, milleks on käesoleval juhul südakarpide püük, võib lubada siis, kui pole mingit ilmset kahtlust, et võimalik oluline mõju puuduks, või on see lubatud vaid siis, kui pole mingisugust kahtlust, et selline mõju puuduks või kui mõju puudumist saab kindlalt järeldada?

Vastused neile küsimustele määravad kindlaks kohtuasja edasise käsitluse. Juhul, kui igaaastast lubade väljastamist südakarpide püügiks tuleb käsitleda nõusoleku andmisena kas kavale või projektile, siis tuleb kohaldada loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 3.

5. Kas loodusdirektiivi artikli 6 lõigetel 2 või 3 on vahetu õigusmõju, nii et üksikisikud võivad neile siseriiklikus kohtus tugineda ning siseriiklik kohus peab tagama üksikisikutele sellest vahetust kohaldatavusest tuleneva õiguslikku kaitse, nagu muu hulgas tuleneb kohtuotsusest Peterbroeck⁴?

1. Poolte argumentid

20. Waddenvereniging, Vogelbescherming ja kirjalikus menetluses ka komisjon leiavad, et igaaastast otsust südakarpide püügi kohta Waddenzees tuleb käsitleda nõusoleku andmisena kavale või projektile. Sõnadele „kava või projekt“ tuleb anda lai tõlgendus. Iseäranis Vogelbescherming läheb nii kaugele, et leiab, et iga loa puhul on tegemist kava või projektiga, kuid seevastu ei välista nende sõnade kasutamist asjaolu, et luba ei ole vaja. Komisjoni arvates tuleb lähtuda sellest, et alati on tegemist kava või projektiga, kui teatav tegevus võib oma olemuse tõttu avaldada alale olulist mõju.

IV. Õiguslik hinnang

A. Esimene küsimus: mõisted „kava või projekt“

19. Küsimustega 1a ja 1b palub Raad van State selgitust mõistetele „kava või projekt“.

21. Kõik kolm tuginevad asjaolule, et igal aastal tuleb teha uus otsus südakarpide püügi kohta ning põhimõtteliselt on mõeldav ka loa

⁴ — Euroopa Kohtu 14. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-312/93: Peterbroeck (EKL 1995, lk I-4599).

andmisest keeldumine. Komisjoni suunises⁵ viidatakse selgesõnaliselt püügile, isegi kui selle jaoks ei ole luba vaja. Südakarpide püügi mõjud võivad olla erinevad ja sõltuda paljudest teguritest, iseäranis populatsiooni arengust.

kuid sarnaselt PO Kokkelvisserij'le sooviks ta piirata loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohaldamist uute kavade ja projektidega. Ta väidab, et erikaitsealade määramise ajal on loodusdirektiivi artikli 6 lõige 2 kohaldatav ainult olemasolevate kavade ja projektide suhtes. See kehtib ka selliste juba minevikus harrastatud tegevuste suhtes nagu südakarpide püük, sõltumata sellest, kas igal aastal uuendatav luba on vajalik või mitte.

22. Samuti tõdevad Waddenvereniging ja Vogelbescherming, et esmakordselt 1999. aastal registreeritud 10 000-tonnist saaki ei olnud varasematel aastatel saavutatud. Seetõttu anti luba südakarpide ulatuslikumaks püügiks. Lisaks viitab Vogelbescherming Raad van State 1998. aasta otsusele, millega 1999. aastal anti esmakordselt selline luba, mis sarnaneb käesolevas asjas kõne all olevale loale. Sellega seoses osundab Vogelbescherming kohtuotsusele Kraaijeveldjt⁶, mille kohaselt on projekti heakskiitmise seisukohalt otsustavaks teguriks keskkonnamõju hindamist käsitleva direktiivi⁷ kontekstis projekti mõju olulisus keskkonnale.

24. Madalmaade valitsus rõhutab, et südakarpide püük ei avalda tähelepanuväärset mõju erikaitsealale ning seetõttu määrati Waddenzee erikaitsealaks vaatamata südakarpide püügile. Lisaks leiab ta, et luba olemasoleva kava või projekti — või harrastatava tegevuse — laiendamiseks, võib endast kujutada uut kava või projekti, mida tuleb hinnata loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt võttes arvesse eelneva tegevuse mõjusid.

23. Samuti soovib ka Madalmaade valitsus sõnu „kava” ja „projekt” laialt tõlgendada,

25. Ainult PO Kokkelvisserij leiab, et kui olemasolevat tegevust laiendatakse, siis ei ole tegemist ei uue kava ega projektiga. Lisaks märgib ta, et mitte mingil juhul ei ole südakarpide püüki üldistelt laiendatud, vaid seda on igal aastal ainult kohandatud vastavalt esinenud asjaoludele. Ajavahemikus 1980 kuni 2000 püüti südakarpe aasta

5 — Natura 2000 alade majandamine. Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätteid, Luxemburg 2000 (edaspidi „suunis”).

6 — Euroopa Kohtu 24. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-72/95 (EKL 1996, lk I-5403).

7 — Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 1985 L 175, lk 40), muudetud nõukogu 3. märtsi 1997. aasta direktiiviga 97/11/EÜ, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 1997 L 73, lk 5).

jooksul 0 (aastatel 1991 ja 1996) kuni 9,3 miljonit kilogrammi. Aastatel 1980, 1983, 1984, 1988, 1998 ja 1999 püüti 7 miljonit kilogrammi või enam ning aastatel 1987, 1991, 1996 ja 1997 vähem kui 2 miljonit kilogrammi. Saagi kasvu ei ole märgata. Vastupidi, saak on aastate lõikes olnud erinev. Aastate vahelisi erinevusi saab seletada ainult esinenud asjaoludega, iseäranis populatsiooni arenguga. Suhtena biomassi saavutati aastatel 1984, 1985, 1986 ja 1990 üle 20% sisaldus, samas kui sellest ajast alates on sisaldus olnud kõige enam umbes 10%. Nendest asjaoludest saab isegi järeldada, et südakarpide püük on vähenenud.

26. Kohtuistungil viitas komisjon võimalusele, et tegemist võib olla kaitsekorralduskavaga loodusdirektiivi artikli 6 lõike 1 tähenduses, mis kas osaliselt või täielikult reguleerib südakarpide püüki. Kava või projektiga on tegemist ainult siis, kui meede läheb kaitsekorralduskavast kaugemale, kuna loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3 on selgesõnaliselt kohaldatav ainult meetmete suhtes, mis ei ole otseselt ala kaitsekorraldusega seotud või mis ei ole selles suhtes vajalikud. Kaitsekorralduskava puudumisel on tegemist kava või projektiga ainult juhul, kui tegevuseks väljastatav iga-aastase loa andmine on seotud uute asjaoludega, näiteks uute tehnoloogiatega ja tegevuse intensiivistamisega.

2. Arvamus

27. Loodusdirektiivi artikli 6 eesmärk on Natura 2000 võrgustiku loodusliku rikkuse — asjaomaste kaitsealade elupaikade ja liikide — puutumatus tagamine. Seda eesmärki silmas pidades näeb artikli 6 lõige 1 ette kaitsemeetmed, st positiivse tegevuse. Üldiselt nõuab artikli 6 lõige 2, et olulist mõju avaldada võivat halvenemist ja häirimist tuleb vältida.

28. Loodusdirektiivi artikli 6 lõiked 3 ja 4 kehtestavad konkreetset kavade ja projektide kohta käivad normid. Üldiselt saab vastavalt artikli 6 lõikele 3 meetmele nõusoleku anda ainult juhul, kui see ei avalda Natura 2000 alade sidususele negatiivset mõju. Selle tuvastamiseks tuleb läbi viia asjakohane hindamine ala kaitse-eesmärkidest lähtuvalt. Vastavalt artikli 6 lõikele 4 on negatiivsete mõjude avaldumine ala terviklikkusele lubatud ainult teatud tingimustel ja erandjuhtudel, kui võetakse tarvitusele asendusmeetmeid. Juhul kui asjakohast hindamist ei ole vaja läbi viia, ei tulene loodusdirektiivi artikli 6 lõigetest 3 ja 4 kava või projekti suhtes muid piiranguid.

29. Asjakohase hindamise nõue on sätestatud loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3. Mõttemapilisel asjakohasel hindamisel on mõis-

ted „kava” ja „projekt” esimene filter, mis jätab kõrvale meetmed, mille suhtes ei ole asjakohase hindamise läbiviimine kohustuslik. Enne asjakohast hindamist, tuleb hinnata teisi piiravaid tingimusi, nimelt komisjoni viidatud otsesest seost ala kaitsekorraldusega ning kolmandas eelotstuse küsimuses mainitud olulise mõju avaldumise tõenäosust alale. Igal kriteeriumil on oma ülesanne ja põhjendus. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohaldamise seisukohalt on mõisted „kava” ja „projekt” ennekõike vormilised tingimused. Kui lähtuda loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 lauseehitusest, siis looduskaitsega seonduvad kaalutlused tõstatuvad põhimõtteliselt alles kahes järgnevas hindamise etapis.

30. Selleks, et tõhusalt vältida tahtmatut kahju Natura 2000 aladel, peab võimaluse korral läbi viima loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud menetluse kõikide võimalike kahjulike meetmete suhtes. Järelikult tuleb mõistetele „kava” ja „projekt” anda lai ja mitte kitsas tõlgendus. See on kooskõlas sõnastusega, mis selgesõnaliselt viitab peaaegu igas keeleversioonis⁸ mistahes kavale või projektile⁹.

8 — Välja arvatud saksa ja portugali keeles.

9 — Vt mõiste „kava” kohta kohtujuristi Fennelly 16. septembri 1999. aasta ettepanek kohtuasjas C-256/98: komisjon v. Prantsusmaa (EKL 2000, lk I-2487, I-2489, punkt 33).

31. Küsimuse, milline on mõistete „kava” ja „projekt” üksikasjalikud määratlused, võib siinkohal lahtiseks jätta, kuna mehaanilist südakarpi püüki peeti kavaks või projektiks siis, kui sellega alustati — asjaolu, mille suhtes ükski pool kahtlust ei väljenda. Laiaulatuslike mõjude tõttu, mida südakarpi mehaaniline püük avaldab merepõhja pindmisele kihile, on see keskkonnamõju seisukohalt vaadatuna põhimõtteliselt võrreldav maavarade kaevandamisega. Järelikult tuleb südakarpi mehaanilist püüki käsitleda sekkumisena ning seega projektina keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 mõttes.

Selle sätte kohaselt on projekt ehitiste või muude käitiste püstitamine või kavade teostamine või muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine¹⁰. Soovimata lõplikult kohaldada mõiste „projekt” sellist määratlust loodusdirektiivi suhtes, on see vähemalt antud asja puhul kohane ja õige. Sellisel juhul saab jätta lahtiseks küsimuse, kas nõusoleku andmine on seotud ühe või mitme projektiga või isegi mitmeid projekte koordi-

10 — Vastupidiselt ei ole Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 2001 L 197, lk 30) artikli 2 punktis a mõistete „kava või projekt” määratlust sisuliselt täpsustatud, vaid selles sättes piirdub määratlust teatava otsuse tegemise menetluse tulemustega.

neeriva kavaga. Õiguslike tagajärgede seisukohalt vaadatuna ei ole sel mingit vahet.

32. Kahtlused, kas tegemist on kava või projektiga, võivad tõstatuda seoses asjaoluga, et südakarpide püügiga on sellisel viisil tegeletud juba aastaid. Igatahes ei välista ei „kava” ega ka „projekt” mõiste kasutamine teatava ajavahemiku tagant regulaarselt uuendatava meetme käsitlemist iga juhtumi puhul kas eraldi kava või projektina.

33. Nagu selgub, lähtub sellest ka Madalmaade seadus. Südakarpide püügiga ei saa tegeleda ilma et selleks antaks igal aastal uuesti välja luba. Seega on nõutav pädevate asutuste nõusolek. Kavade ja projektide hindamise menetlus tuleneb siiski loodusdirektiivi artikli 6 lõikest 3. Vaatamata sellele ei saa loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohaldamine sõltuda üksnes asjaolust, et Madalmaad ei väljasta mitte alalist luba, vaid seda tuleb igal aastal uuendada. Juhul kui seada asjakohane hindamine sõltuvaks asjaolust, kas siseriikliku õiguse kohaselt on seoses vastava meetmega nõutav alaline või igal aastal uuendatav luba, siis see annaks tõeke määramata tähtajaga lubade väljastamiseks erikaitsealade puhul eesmärgiga mööda hiilida loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohaldamisest.

34. Igal juhul on selline möödahiilimine loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohaldamisest vastuolus ühenduse õigusega. Sarnaselt teistele keskkonda käsitlevatele direktiividele sätestab ka loodusdirektiiv, et teatavate meetmete puhul on nõutav pädevate asutuste nõusolek¹¹. Seadusandja selgitab seda olukorda keskkonnamõju hindamist käsitlevas direktiivis¹².

35. Kuna loodusdirektiiv ei määra kindlaks, millistele tegevuste puhul on nõusolek vajalik ja millises vormis see tuleb anda, siis on ennekõike liikmesriikide ülesanne kehtestada vastavasisulised normid. Liikmesriigid peavad lubade väljastamisega seotud nõuete kehtestamisel arvestama Natura 2000 aladele mõju avaldumise tõenäosusega. Regulaarselt väljastatavad ajutised load on iseäranis asjakohased siis, kui esmase loa väljastamise ajal ei ole võimalik piisava täpsusega hinnata võimalikke mõjusid, kuna need sõltuvad muutuvatest asjaoludest.

11 – Vt Euroopa Kohtu 28. veebruari 1991. aasta otsus kohtuasjas C-360/87: komisjon v. Itaalia, (EKL 1991, lk I-791, punkt 31) ja 14. juuni 2001. aasta otsus kohtuasjas C-230/00: komisjon v. Belgia (EKL 2001, lk I-4591, punkt 16), milles Euroopa Kohus osundas, et vaikov nõusolek või loataotluse vastuvõtmisest keeldumine on vastuolus menetlusnormiga, mis on sätestatud mitmetes keskkonna kohta käivates direktiivides.

12 – Vt keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 1, mis lisati direktiiviga 97/11.

36. Nagu selgub, on südakarpide püük Waddenzees tüüpiline näide tegevusest, mille puhul peab luba igal aastal uuendama. Südakarpide saagikus erineb aastate lõikes, sõltudes ilmastikutingimustest. Selgub, et ülepüük ei ole välistatud¹³. Talvel on südakarbid hahkade ja meriskite jaoks oluline toit. Järelikult on vajalik vähemalt aastat hõlmav kaitsekorraldus selleks, et tasakaalustada südakarpide varude kasutamist ja lindude toitumisvajadust. Seetõttu vastab Madalmaade tegevus, mis seisneb südakarpide püügi lubade iga-aastases uuendamises, loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 tingimustele.

etapis lihtne kindlaks määrata olulise mõju tõenäosuse puudumist. Juhul kui muutuvate asjaolude tõttu selline võimalus puudub, siis ei saa välistada vajadust viia läbi uus ja palju laiaulatuslikum hindamine, mis tegelikult on ka õigustatud.

37. Põhimõtteliselt ei ole looduskaitse kaalutlustest tulenev vajadus loanõude järele eeldus selleks, et käsitleda tegevust, mille puhul luba on vajalik, kava või projektina.

39. Järelikult tuleb esimesele küsimusele vastata selliselt, et loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 sisalduvad mõisted „kava või projekt” hõlmavad ka sellist tegevust, mida on aastaid harrastatud, kuid mille jaoks väljastatakse igal aastal tähtajaline luba.

38. Nimelt sellistel juhtudel, kui on tegemist korratavate meetmetega, ei kaasne sõnade „kava” ja „projekt” sellise tõlgendusega eba-proportsionaalset kahju. Kui mõju on aasta-aastalt sama, siis tuginedes eelmiste aastate hindamistulemustele on järgmises hindamises

40. Tulenevalt sellest järeldusest puudub vajadus arvamuse avaldamiseks küsimuse 1b kohta selles, kas vastus sõltub asjaolust, et tegevus on intensiivistunud või tegevuse intensiivistumine on toimunud väljastatud lubade tõttu. Siiski tuleb märkida, et olemasoleva tegevuse laiendamist, mida tuleb käsitleda kas kava või projektina, saab põhimõtteliselt liigitada kas uueks kavaks või uueks projektiks. Järelikult tuleb tegevuse laiendamist hinnata selleks, et kindlaks teha olulise mõju avaldumist Natura 2000 alale kas eraldi või koos muude kavade või projektidega (sealhulgas koos olemasoleva tegevusega). Vajaduse korral tuleb läbi viia loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud hindamise menetluse muud etapid.

13 — Seda rõhutab asjaolu, et tõenäoliselt on karpide aluspinna Madalmaade Waddenzees vähenenud.

B. Teine küsimus: loodusdirektiivi artikli 6 lõike 2 ja artikli 6 lõike 3 seos

41. Teine küsimus puudutab loodusdirektiivi artikli 6 lõike 2 ja artikli 6 lõike 3 seost. Raad van State soovib teada, kuidas eristada teineteisest nimetatud sätted ja kas neid saab kumulatiivselt kohaldada. Nende eristamiseks pakub ta järgmisi võimalusi:

- artikli 6 lõige 2 puudutab praegust kasutust ning artikli 6 lõige 3 uusi kavasid või projekte;
- artikli 6 lõige 2 puudutab kaitsekorraldusmeetmeid ja artikli 6 lõige 3 muid otsuseid, või
- artikli 6 lõige 2 puudutab kavasid ja projekte ning artikli 6 lõige 3 muud tegevust.

1. Poolte argumentid

42. Vogelbescherming leiab, et kõnealused sätted erinevat teineteisest selgelt nii olemu-

selt kui ka kohaldamisala poolest. Kui artikli 6 lõige 3 sätestab projektidele nõusoleku andmise üle otsustamise menetluse teataval ajahetkel, siis artikli 6 lõige 2 sisaldab kestvat kohustust positiivseks tegevuseks vältimaks alade halvenemist.

43. Vogelbescherming leiab, et Raad van State tõlgenduste valik ei ole piisav Seoses esimese tõlgendusega tõstatub keeruline küsimus, mis puudutab olemasolevate kavade ja projektide eristamist uutest. Teise tõlgenduse puhul ei ole arvestatud sellega, et haldusmeetmed on erinevad, ning et ennekoike kuuluvad need artikli 6 lõike 1 kohaldamisalasse. Liiatigi ei saa kõik ala kaitsmiseks võetud meetmed tugineda artikli 6 lõikele 3. Kolmas tõlgendus on õige sel määral, mil määral on selle kohaselt artikli 6 lõige 3 kohaldatav kavade ja projektide suhtes, kuid samas ei võta arvesse, et artikli 6 lõige 2 ei saa piirduda tegevustega. Ka loomulike arengutega võivad kaasneda artikli 6 lõikest 2 tulenevad kohustused.

44. Vogelbescherming'i ja Waddenvereniging'i arvamuse kohaselt saab nimetatud kahte lõiget kumulatiivselt kohaldada näiteks sellistel juhtudel, kui vaatamata asjakohasele hindamisele avaldab lõike 3 kohaselt nõusoleku saanud projekt alale siiski ettenägemata

tut negatiivset mõju, mis tingib meetmete võtmist vastavalt lõikele 2. Siiski leiab Vogelbescherming, et lõike 2 samaaegsel kohaldamisel seoses nõusoleku andmisega lõike 3 kohaselt puudub mõte.

puudutab kavasad ja projekte, samas kui lõige 2 käsitleb halvenemise ja olulise häirimise vältimise üldist kohustust. Lõiget 2 kohaldatakse tegevuste suhtes, mille puhul ei ole eelnev heakskiit kohustuslik. Igal juhul ei ole lõige 3 erinormi sisaldav säte, võrreldes lõikega 2.

45. Madalmaade valitsuse arvamuse kohaselt on mõlema sätte eesmärk asjaomaste alade kaitsmine, kusjuures lõige 2 puudutab kõiki meetmeid ja lõige 3 ainult selliseid uusi kavasad ja projekte, mis võivad avaldada asjaomastele aladele olulist mõju. Selliste aladega seoses on selgesõnaliselt ette nähtud erikaitserežiim. Igatahes puudub kahe sätte kumulatiivsel kohaldamisel mõte.

2. Arvamus

46. Sisuliselt viitab PO Kokkelvisserij komisjoni selgitustele komisjoni suunises¹⁴. Sellele tuginedes teeb ta järelduse, et kavasad ja projekte tuleb hinnata vastavalt lõikele 3 ja teisi meetmeid vastavalt lõikele 2. Kuigi mõlemad sätted on seotud asjaomase ala kaitse-eesmärkidega, ei saa neid kumulatiivselt kohaldada.

48. Artikli 6 lõigete 2 ja 3 kohaldamisalad selguvad nende sõnastustest. Lõige 2 puudutab halvenemist ja häirimist ning lõige 3 kavasad ja projekte. Seetõttu ei ole välistatud nende kohaldamisalade kattumine.

47. Lõpuks märgib komisjon, et lõikel 3 on iseseisev tähendus sel määral, mil määral see

49. Igatahes võib lõikest 3 — asjakohastel juhtudel koostoimes lõikega 4 — tuleneda kavade ja projektide kohta käiv selline lõplik eriregulatsioon, mis välistab artikli 6 lõike 2 kohaldamise. Sellest järeldub, et artikli 6 lõigete 3 ja 4 alusel heakskiidetud kavade ja projektide suhtes ei kohaldata muid tingimusi seoses kaitsealadele negatiivse mõju avaldamisega.

14 — Viidatud joonealune märkus 5, lk 8, 30 ja 64.

50. Tugev vastuargument loodusdirektiivi artikli 6 lõike 2 kohaldamisele seoses kavade ja projektidega tuleneb artikli 6 lõikest 4. Juhul kui artikli 6 lõige 2 oleks kohaldatav kavade ja projektide suhtes, mis saaksid nõusoleku selle sätte alusel, vaatamata kaitsealadele avaldatavale negatiivsele mõjule, siis ei oleks nõusoleku andmise erandil mõtet. Üldiselt on liikmesriikidel kohustus vältida selliseid kavasid ja projekte, mis võivad kaasa tuua kaitsealade halvenemise. Järelikult ei ole artikli 6 lõige 2 sellistel juhtudel kohaldatav. Juhul kui artikli 6 lõiked 3 ja 4 on üles ehitatud nõusoleku andmise ühtse süsteemina, siis sellega oleks kooskõlas artikli 6 lõike 2 kohaldamise välistamine juhtudel, mis on seotud nõusoleku andmisega artikli 6 lõike 3 alusel.

51. Kavade ja projektide algatajad ning pädevad asutused võidaksid oluliselt õiguskindluse seisukohalt, kui kavade ja projektide suhtes kohaldataks ainult loodusdirektiivi artikli 6 lõikeid 3 ja 4. Uute kavade ja projektide puhul tagab lõplik luba selle, et ala kaitsega seotud kaalutlused ei mõjuta enam kõnealuse projekti elluviimist. Lisaks ei saaks seoses kaitsealadele avaldatava negatiivse mõjuga seada kahtluse alla varasemaid kavasid ja projekte, millele artikli 6 lõike 3 alusel nõusolekut antud ei ole.

52. Artikli 6 ülesehitusest tulenevalt ei ole loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 selline ainukohaldamine kohustuslik. Igatahes on tavapärase nõusoleku andmise üle otsustamise menetlus, asjakohane hindamine ja nõusoleku andmise erand sätestatud erinevates lõikudes.

53. Liitigi on tegemist põhimõttelise erinevusega ühest küljest loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel heakskiidetavate kavade ja projektide ning teisest küljest, nende kavade ja projektide vahel, mida saab erandkorras heaks kiita sama direktiivi artikli 6 lõike 4 alusel. Tavaliselt eeldatakse nõusoleku andmisel, et kava või projekt ei avalda negatiivset mõju kaitsealade terviklikkusele, samas kui nõusoleku andmise erandi puhul eeldatakse negatiivse mõju avaldamist.

54. Seega peab isegi pärast loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohase tavapärase nõusoleku andmise menetluse lõppemist olema kohaldatav artikli 6 lõikes 2 sätestatud üldine kohustus vältida kava või projekti täideviimisest tulenevat halvenemist ja olulist häirimist.

55. See on kooskõlas loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 erilise ülesandega, võrreldes artikli 6 lõikega 2. Artikli 6 lõige 3 sätestab eelkõige nõusoleku andmise üle otsustamise menet-

luse, mille käigus on võimalik enne kaitsealale negatiivse mõju avaldumist hinnata kava või projekti mõju kaitseala kaitseeesmärkidest lähtuvalt. Siiski ei ole eelnev kontroll vastuolus kaitse kohta käiva sellise üldise normi nagu artikli 6 lõige 2 kohaldamisega.

56. Juhul kui tingimused on täidetud, siis puudub pärast loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud nõusoleku andmise üle otsustamise menetlust vajadus edasiste meetmete võtmiseks vastavalt artikli 6 lõikele 2. Ideaalne asjakohane hindamine määrab täpselt kindlaks igasuguse negatiivse mõju, mis võib hiljem avalduda. Seega antakse nõusolek vaid nendele kavadele ja projektidele, mis ei avalda kaitseala terviklikkusele negatiivset mõju. Samas võimaldab see ühetaolise kaitsestandardi saavutamist silmas pidades vältida võimalik halvenemine ja häirimine, mis on direktiivi eesmärkide seisukohalt oluline. Samas oleks tagatud ka loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel antava nõusoleku praktiline tõhusus, kuna selles selgesõnaliselt lubatud mõju ei tähenda artikli 6 lõike 2 rikkumist.

57. Heakskiidetud kavade või projektidega seoses tulenevad artikli 6 lõikest 2 praktilised tagajärjed juhuks, kui vaatamata asjakohasele hindamisele kaasneb nende kavade või pro-

jektidega ala seisundi halvenemine või kui need avaldavad olulist negatiivset mõju. Sellisel juhul peab asjaomane liikmesriik võtma tarvitusele ettevaatusabinõud, hoolimata kavale või projektile antud nõusolekust.

58. See kohustus on asjakohane, kuna vastasel korral hävivad pöördumatult Natura 2000 võrgustiku elupaigatüübid ja liigid. See on eriti õigustatud vähemalt uute kavade ja projektide puhul, kuna sellistel juhtudel on liikmesriigid rahuldunud ebapiisava asjakohase hindamisega või aktsepteerinud asjaomase meetme mõjuga seoses teaduslikult tõestamata asjaolusid. Igatahes on lubamatu see, kui seoses olemasolevate kavade ja projektidega vähenevad nii elupaigatüübid kui ka liikide arvukus põhjusel, et õigel ajal ei kohaldata artikli 6 lõiget 3.

59. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 2 kestev kohaldamine kavade ja projektide suhtes on kooskõlas ka Euroopa Kohtu otsusega kohtuasjas C-117/00¹⁵. Selles kohtuotsuses otsustati, et Iirimaa ei täitnud loodusdirektiivi artikli 6 lõikest 2 tulenevaid kohustusi seoses Owenduff-Nepin Beg Complex'iga. Kõnealuses otsuses käsitleti ülekarjatamist, mille tulemusena tekkis erosioon ja taandusid nõmmemaad, ja okaspuude istutamist.

15 — Euroopa Kohtu 13. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas: komisjon v. Iirimaa (EKL 2002, lk I-5335, punkt 22 jj).

Selles kontekstis ei tõstatanud Euroopa Kohus küsimust, kas tegemist oli kavade või projektidega, mille suhtes oleks pidanud kohaldama loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 3 ning mis oleksid võinud välistada artikli 6 lõike 2 kohaldamise.

60. Järelikult tuleb teisele küsimusele vastata selliselt, et loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3 sätestab nõusoleku andmise üle otsustamise menetluse selliste kavade ja projektide puhul, mis ei avalda mõju kaitsealade terviklikkusele, samas kui kõnealuse direktiivi artikli 6 lõige 2 sätestab kestva kohustuse, vaatamata kavadele ja projektidele nõusoleku andmisele, vältida halvenemist ja häirimist, mis võivad direktiivi eesmärkide seisukohalt olla olulised.

C. Kolmas küsimus: olulise negatiivse mõju avaldumise võimalikkus

61. Kolmanda küsimusega soovib Raad van State saada selgitust kahe tingimuse kohta seoses asjakohase hindamise läbiviimisega loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause

alusel. Esiteks küsib ta, milliste asjaolude ilmnmisel saab järeldada, et olulise negatiivse mõju avaldumine on *tõenäoline* ning teiseks, millal tuleb järeldada, et võimalik negatiivne mõju on *oluline*.

62. Ennekõike tuleb mainida, et olulise negatiivse mõju avaldumise võimalikkus on eelkõige looduskaitsealane küsimus, millele tuleb anda vastus iga üksikjuhtumi puhul ilmnenud asjaoludele tuginedes.

1. Negatiivse mõju võimalikkus

a) Poolte argumendid

63. Waddenvereniging märgib, et sellistel juhtudel, kui ei ole kindlalt võimalik välistada kahtlust olulise negatiivse mõju puudumise suhtes, tuleb alati läbi viia asjakohane hindamine.

64. Vogelbescherming välistab selle, et asjakohane hindamine tuleb läbi viia ainult sellistel juhtudel, kui olulise mõju avaldumise tõenäosus on piisavalt suur. Vastupidi, piisab

sellest, kui selline mõju võib avalduda. Negatiivsete mõjude avaldumise tõenäosuse saab tuvastada ainult sellisel juhul, kui viiakse läbi asjakohane hindamine.

68. Samuti tõdeb PO Kokkelvisserij, et asjakohane hindamine on vajalik ainult siis, kui võib oletada, et kava või projekt avaldab olulist negatiivset mõju.

65. Vogelbescherming saab Raad van State'le esitatud küsimusest aru nii, et küsitakse, kas kahju vähendamise meetmete võtmise võimalust saab arvestada juba loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohaldamisel. Ometi saab võtta selliseid meetmeid tõhusalt ainult asjakohase hindamise tulemustele tuginedes. Antud asjas läbiviidava valitsuse uuringu raames esitatud küsimustest selgub, et südakarpide püüdmine võib avaldada olulist mõju.

b) Arvamus

69. Seoses negatiivse mõju avaldumise tõenäosuse tasemega ei ole sõnastus erinevates keeleversioonides ühesugune. Saksakeelne versioon tundub olevat kõige laiem, kuna selles kasutatakse subjunktiivi „könnte”. See näitab, et vastavaks kriteeriumiks on üksnes negatiivse mõju võimalikkus. Teisest küljest on ingliskeelne versioon tõenäoliselt kõige kitsama tähendusega; nimelt „likely”, mis viitab suurele tõenäosusele. Tundub, et ülejäänud keeleversioonid jäävad nende kahe äärmuse vahele. Vastavalt sõnastusele ei ole seega niivõrd otsustav see, et negatiivne mõju kindlasti avaldub, kuivõrd asjaolu, et vajalik tõenäosuse tase jääb ebamääraseks.

66. Komisjon leiab, et lisaks sellele, et kava või projekt võib oma olemusest tulenevalt alale olulist mõju avaldada, peab olulise negatiivse mõju avaldumine olema ka tõenäoline. Seda tuleb hinnata esialgse hindamise käigus. Ettevaatusprintsipi kohaselt piisab kahtlusest selliste mõjude puudumise suhtes, et tekiks kohustus asjakohase hindamise läbiviimiseks.

70. Kuna tavapärase nõusoleku andmise üle otsustamise menetluse eesmärk on vältida kavade või projektide mõju avaldumist kaitsealadele, siis ei saa negatiivse mõju tõenäosusele esitatavad nõuded olla liiga ranged. Juhul kui asjakohane hindamine välistatakse selliste kavade või projektidega seoses, mille puhul on olulise negatiivse mõju avaldumise tõenäosus ainult 10%, siis statistika näitab, et kümnest meetmest üks, mis nendesse piiridesse jääb, avaldab olulist mõju. Ometi antaks sellistele meetmetele nõusolekut, ilma et nende suhtes kohaldataks muid piiran-

67. Madalmaade valitsus leiab, et asjakohane hindamine tuleb läbi viia ainult sellistel juhtudel, kui olulise negatiivse mõju avaldumine on piisavalt tõenäoline. Seda tuleb hinnata esialgse hindamise käigus.

guid. Selle tulemusena võib selline spetsiifiline tõenäosuse kriteerium tekitada kartusi, et Natura 2000 alade seisund aegamööda halveneb. Liiatigi on asjakohase hindamise eesmärk just nimelt negatiivse mõju tõenäosuse kindlaksmääramine. Juhul kui teatava negatiivse mõju tõenäosus on ebamäärane, räägib see pigem asjakohase hindamise poolt kui vastu.

kahju tõenäosusega ning teiseks selle kahju ulatuse ja olemusega. Seega tuleks põhimõtteliselt omistada enam kaalu pigem sellistele kahtlustele, mis puudutavad pöördumatu mõju puudumist või mõju puudumist eriti haruldaste elupaigatüüpide või liikide suhtes, kui nendele kahtlustele, mis on seotud taastuva või ajutise mõju puudumisega või mõju puudumisega suhteliselt tavaliste liikide või elupaigatüüpide suhtes.

71. Põhimõtteliselt ei peaks negatiivse mõju vältimise või vähendamise võimalus olema asjakohane keskkonnamõju hindamise vajaduse üle otsustamisel. On kaheldav, kas selliseid meetmeid on võimalik täide viia piisava täpsusega, kui puuduvad spetsiifilise hindamise tulemusena saadud andmed.

74. Järelikult on alati vaja läbi viia asjakohane hindamine, kui esineb põhjendatud kahtlus olulise negatiivse mõju puudumise suhtes.

72. Teisest küljest on ebaproportsionaalne see, kui käsitleda mistahes etteaimamatut negatiivset mõju kui alust asjakohase hindamise läbiviimiseks. Negatiivse mõju, mis ei ole ala kaitse-eesmärkide seisukohalt ilmsete, võib tähelepanuta jätta. Siiski saab seda hinnata ja vastava otsuse teha ainult konkreetse üksikjuhtumi puhul eraldi.

73. Kriteeriumiks peaks olema see, kas esineb põhjendatud kahtlusi olulise negatiivse mõju puudumise suhtes või mitte. Kahtluse hindamisel tuleb esiteks arvestada

2. Olulisus

a) Poolte argumendid

75. Olulisuse hindamiseks pakub Waddenvereinigung välja mitmed kriteeriumid. Juhinduda võiks võrreldavate kavade mõjust teistele aladele ja populatsiooni arengule, antud juhul hahkade arvukuse vähenemisele. Arvesse ei saa võtta alade ja projekti ulatust, kuna vastasel korral võiksid mõned kaitsealade osad tegelikkuses kaotada oma kaitsestaatuse.

76. Vogelbescherming pakub välja alljärgne-
vad hindamise etapid:

— Kas negatiivne mõju on võimalik?

— Kas kavade või projektide alad kattuvad
aladega, kus asuvad looduslikud elupaigad
ja liigid?

— Juhul kui vastus mõlemale küsimusele
on jaatav, siis tuleb uurida, kas on
olemas mingigi oht, et asjaomase ala
terviklikkusele avaldatakse negatiivset
mõju?

77. Komisjon nõuab objektiivset tõlgendust,
mille kohaldamisel tuleb siiski juhinduda
asjaomase ala konkreetsetest tunnustest.
Negatiivne mõju on oluline, kui see:

— muudab kaitse-eesmärkide saavutamise
kas võimatuks või vähetõenäoliseks, või

— hävitab pöördumatult ökosüsteemi olu-
lise osa, mis iseloomustab ala ning on
oluline alal terviklikkuse või Natura
2000 sidususe seisukohalt.

78. Ka Madalmaade valitsus soovib vältida
olulisuse suvalist ja juhuslikku hindamist
ning on seisukohal, et arvesse tuleb võtta
mitte ainult asjaomase ala omapära, vaid
samuti ka teiste kavade ja projektide kumu-
latiivset mõju.

79. PO Kokkelvisserij viitab komisjoni suu-
nisele¹⁶ ja negatiivsetele mõjudele, mida
käsitles Santoña soode kohtuasi¹⁷. Vastavalt
sellele kohtuasjale peab mõju olema oluline,
suhteliselt tõsine, korvamatu või raskesti
korvatav. Keskkonna-alaste hindamiste kee-
rukuse tõttu välistab ta kriteeriumide
ammendava loetelu võimaluse. Siiski leiab
ta seda, et iga juhtumi puhul on vaja arvesse
võtta ala olemust ja ulatust ning kava või
projekti tegelikku ja eeldatavat/oodatavat
mõju; eriti seda, kas mõju on strukturealne
või ajutine ning kas seda on loomulike
vahenditega võimalik ära hoida. Samuti tuleb
arvestada ala kaitse-eesmärkidega, kesk-
konna omapäraga ning tagajärgedega kesk-
konnale.

¹⁶ — Viidatud joonealune märkus 5, punkt 4.4.1, lk 36 jj.

¹⁷ — Euroopa Kohtu 2. augusti 1993. aasta otsus kohtuasjas
C-355/90: komisjon v. Hispaania (EKL 1993, lk I-4221).

b) Arvamus

80. Juhul kui viia asjakohane hindamine läbi ainult nende projektide osas, mille puhul olulise mõju avaldumine on tõenäoline, välditakse tarbetut asjakohast hindamist. Selles suhtes tuleb esialgse hindamise käigus anda umbkaudne hinnang, eeldamata asjakohase hindamise tegelikku läbiviimist.

81. Terminil „oluline” on võrdlev tähendus; antud juhul kirjeldab see teatavate negatiivsete mõjude suhet kaitsealale. Kaitseala on kindlaks määratud kaitse-eesmärkide läbi. Negatiivse mõju tõsidus tuleb ilmsiks võimaliku kahju ulatusest ja olemusest. Siinkohal ei ole asjakohane mitte ainult see, et negatiivset mõju on võimalik korvata või selle tagajärgi kõrvaldada, vaid oluline on ka asjaolu, et asjaomased elupaigatüübid ja liigid on haruldased.

82. Käesoleva kohtuasja pooltest otsib ainult komisjon sellise künnise täpset definitsiooni, mille ületamisel tuleb mõju lugeda oluliseks. Kuid tema pakutud kriteeriumide, milleks on kaitse-eesmärkide saavutamise takistamine või ala oluliste osade hävitamine, kohaselt on see künnis väga kõrge.

83. Kohtuistungil märkisid Vogelbescherming ja Waddenvereniging õigesti, et see kriteerium ei peegelda Euroopa Kohtu koh-

tupraktikat, iseäranis seoses linnudirektiiviga. Leybucht'i kohta käivast kohtuasjast tuleneb, et iga erikaitseala vähenemine, näiteks teede-ehituse tulemusena¹⁸, on võrdväärne vähemalt märkimisväärse negatiivse mõjuga¹⁹. Samuti tunnistas Euroopa Kohus Santoña soid käsitlevas kohtuasjas, et vesiviljeluskava²⁰ ja heitvete ärajuhtimine²¹ on oluliste negatiivsete mõjudega, ilma et oleks arvesse võetud kumulatiivset mõju. Siiski ei saa arvata, et need tegevused saaksid takistada erikaitsealade kaitse-eesmärkide saavutamist või hävitada selle olulisi osi.

84. Mis puudutab ala kaitse-eesmärke, siis selles osas tuleb mul komisjoniga nõustuda. Kaitse-eesmärgid määravad alade olulisuse Natura 2000 võrgustikus. Seetõttu on Natura 2000 võrgustikuga seoses asjakohane iga kaitse-eesmärk. Juhul kui kavadest või projektidest tulenevat negatiivset mõju peetakse lubatavaks seetõttu, et negatiivne mõju kõigest takistab kaitse-eesmärkide saavutamist, kuid ei muuda seda võimatuks või ebatõenäoliseks, siis sellised kavad või projektid kahjustavad Natura 2000 võrgustiku

18 — Kohtuotsus Santoña, viidatud joonealune märkus 17, punkt 36.

19 — Euroopa Kohtu 28. veebruari 1991. aasta otsus kohtuasjas C-57/89: komisjon v. Saksamaa (EKL 1991, lk I-883, punkt 20 jj).

20 — Kohtuotsus Santoña, viidatud joonealune märkus 17, punktid 44 ja 46; vt samuti Euroopa Kohtu 25. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-96/98: komisjon v. Prantsusmaa (Poltou) (EKL 1999, lk I-8531, punkt 39).

21 — Kohtuotsus Santoña, viidatud joonealune märkus 17, punkt 52 jj.

elupaigatüüpe ja liike. Kuna asjakohast hindamist läbi ei viida, siis ei ole mitte mingisuguse täpsusega võimalik ette näha kahju ulatust. Seda kahju ei ole võimalik korvata, kuna loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 4 ei saa kohaldada.

kindlaks teha, kas käesolevas asjas viisid pädevad asutused läbi asjakohase hindamise ning tegid vajalikke järeldusi või võtsid vajalikke meetmeid halvenemise ja häirimise vältimiseks.

85. Seega tuleb põhimõtteliselt kaitse-eesmärkidele avalduvat igasugust negatiivset mõju käsitleda negatiivse mõjuna asjaomase ala terviklikkusele. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 seisukohalt ei oma asja seisukohalt tähtsust ainult selline mõju, mis üldse ei seondu kaitse-eesmärkidega.

86. Järelikult tuleb kolmanda küsimuse sellele osale vastata nii, et igasugune kaitse-eesmärkidele avalduv mõju on oluline mõju.

1. Asjakohane hindamine

88. Seoses asjakohase hindamisega puudub neljas küsimus ühest küljest asjakohase hindamise nõudeid üldiselt ning teisest küljest soovitakse kitsamas mõttes teada, kas südakarpide püügiloa andmisest keeldumine on õigustatud ainult sellisel juhul, kui on tegemist „ilmse kahtlusega” olulise negatiivse mõju puudumise suhtes. Seoses sellega küsib Raad van State, kas tuleb järgida ettevaatusprintsipi.

a) Poolte argumendid

D. Neljas küsimus: asjakohane hindamine ja vajalikud meetmed

i) Üldised märkused

87. Neljanda küsimusega soovib Raad van State selgitusi, mis on vajalikud selleks, et

89. PO Kokkelvisserij teeb ettepaneku tule-tada keskkonnamõju hindamise nõuded loo-

dusdirektiivi artikli 2 lõigetest 2 ja 3, mille kohaselt tuleb esiteks säilitada ja taastada ühenduse tähtsusega looduslikud elupaigad ning looduslikud looma- ja taimeliigid, ning teiseks tuleb arvesse võtta majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlike ja kohalikke iseärasusi.

artikli 6 lõigetes 2 ja 3 on juba piisavalt täpselt väljendatud ettevaatusprintsip, mistõttu ei ole vajadust viidata EÜ artikli 174 lõikele 2.

iii) Kahtlus negatiivne mõju puudumise suhtes

90. Teised pooled nõustuvad sellega, et keskkonnamõju hindamine peab arvestama mõjuga, mida avaldavad kavad või projektid asjaomase ala kaitse-eesmärkidele. Sellega seoses pakuvad nad välja meetodeid, mis on erineva üksikasjalikkuse astmega.

92. Komisjon viitab loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 teise lause inglisis- ja prantsuskeelsele versioonile, mille kohaselt peavad pädevad asutused olema kindlad, et asjaomase ala terviklikkusele ei avaldu negatiivset mõju. Sarnaselt Vogelbescherming'i ja Waddenvereniging'iga leiab ta, et ei tohi olla mingeid kahtlusi selles suhtes, kas selline negatiivne mõju on ebatõenäoline.

ii) Ettevaatusprintsip

91. Waddenvereniging, komisjon, Madalmaade valitsus ja PO Kokkelvisserij leiavad, et EÜ artikli 174 lõikes 2 sätestatud ettevaatusprintsipi tuleb arvesse võtta loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 2 ja 3 tõlgendamisel. Vogelbescherming tõdeb, et loodusdirektiivi

93. Madalmaade valitsus leiab, et loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 2 ja 3 suhtes tuleb kohaldada ilmse kahtluse kriteeriumi. Artikli 6 lõike 3 esimese lause kohaldamise seisukohalt on ilmsete kahtluste tekkimine vajalik eeldus asjakohase hindamise läbiviimiseks. Artikli 6 lõike 3 teist lauset kohaldades peab nõusoleku andmine olema võimalik juba siis, kui puudub täielik kindlus, kuid on olemas suur kindlus, et negatiivsed mõjud puuduvad. Absoluutset kindlust on võimalik harva saavutada. Seetõttu tuleb keelduda kavale või projektile nõusoleku andmisest, kui asjakohase hindamise tulemusena ilmsed kahtlused säilivad.

94. PO Kokkelvisserij leiab, et see ületaks ettevaatusprintsipi ulatuse, kui nõusoleku andmisest tuleks keelduda negatiivse mõju avaldumise igasuguse kahtluse korral. Viidates proportsionaalsuse põhimõttele, tõdeb ta, et teaduslikult tõestamata asjaolude puhul tuleb võtta vajalikke meetmeid, mis tavaliselt ei võimalda välistada kõiki riske.

96. Enamus keeleversioone ja kümnes saksa keelse direktiivi põhjendus seavad selgesõnaliselt tingimuseks asjakohase hindamise. Komisjon märgib eriti õigesti, et loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 sõnastusest ilmneb, et enne kavale või projektile nõusoleku andmist tuleb läbi viia asjakohane hindamine ning et arvestada tuleb kumulatiivsete mõjuga, mis tuleneb koostoimest teiste kavade või projektidega.

b) Arvamus

i) Asjakohane hindamine

95. Ennekõike tuleb tõdeda, et loodusdirektiiv ei sätesta mitte mingisuguseid asjakohase hindamise meetodeid. Sellega seoses on kasulik viidata komisjoni vastavasisuliste dokumentidele²², isegi kui need ei ole õiguslikult siduvad. Üldiselt ei saa Euroopa Kohus mitte mingil juhul koostada konkreetset asjakohase hindamise meetodit. Samas on võimalik direktiivist tuletada teatav raamistik.

97. Paratamatult peab asjakohase hindamise käigus võrdlema kava või projekti mis tahes negatiivseid mõjusid ala kaitse-eesmärkidega. Selleks on vaja kindlaks määrata nii negatiivne mõju kui ka ala kaitse-eesmärgid. Kaitse-eesmäärke on võimalik tuletada alale iseloomulikest omadustest. Sageli on keeruline ammendavalt kindlaks teha kõiki negatiivseid mõjusid. Paljudes valdkondades on teaduslikult võimatu põhjendada põhjuse ja tagajärje seost. Juhul kui pärast kõikide teaduslike meetodite ja allikate tarvitusele võtmist ei ole võimalik tuvastada asjaolusid, millele saaks kindlalt tugineda, tuleb seejärel töötada prognoositavat tõenäosust ja hinnanguid arvesse võttes. Need tuleb kindlaks määrata ja põhjendada.

22 — Vt näitena joonealuses märkuses 5 viidatud suunis ning dokument „Natura 2000 aladele olulist mõju avaldavate kavade ja projektide keskkonnamõju hindamine. Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 kohaldamise metodoloogiline juhend“, november 2001.

98. Pärast asjakohast hindamist tuleb koostada põhjendatud otsus, milles on ära

toodud, kas asjaomase ala terviklikkusele avaldub negatiivne mõju või mitte. Sellega seondult on vaja loetleda need valdkonnad, mille puhul ei ole võimalik kindlalt tuvastada ei negatiivse mõju avaldumist ega ka selle puudumist, ning esitada vastavasisulised järeldused.

ii) Ettevaatusprintsiibiga arvestamine ja kavale või projektile nõusoleku andmisega seoses lubatud kahtlused

99. Seoses otsuse tegemisega nõusoleku andmise või sellest keeldumise kohta sätestab saksakeelse loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 teine lause, et sellise otsuse saab langetada alles siis, kui pärast kava või projekti tagajärgede hindamise järelduste tegemist „nendivad” („feststellen”) pädevad asutused, et see kava või projekt ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju. Komisjon rõhutab õigesti, et teistes keeltes minnakse kaugemale kui seda võimaldab sõna „feststellen” tähendus, kuna teistes keeleversioonides on nõutav, et pädevad asutused saavutavad selles suhtes kindluse. Järelikult on saksakeelses versioonis tegemist nõusoleku andmiseks nõutava kindluse tasemega juhul, kui pädevad asutused leiavad tagajärgede hindamise järelduste valguses, et asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju ei avaldu²³. Järelikult, mis puudutab otsuse

tegemist, siis otsustavaks teguriks ei ole mitte asjaolu, kas negatiivset mõju on võimalik tõestada või mitte, vaid see, et pädev asutus leiab, et negatiivset mõju ei avaldu.

100. Seoses Natura 2000-ga hõlmatud kaitsealadega annab see norm ettevaatusprintsiiobile, mis on sätestatud EÜ artikli 174 lõikes 2, konkreetse tähenduse. Ühenduse õiguses ei ole ettevaatusprintsiiipi defineeritud. Kohtupraktikas uuritakse seda ennekõike niivõrd, kui võrd tuleb võtta kaitsemeetmeid juhul, kui riski avaldumine ja ulatus on ebamäärane, ära ootamata nende riskide täielikku avaldumist nende tõsiduses²⁴. Seetõttu on kaasneva riski, puhul otsustavaks teaduslikult tõestamata asjaolud²⁵. Igatahes peab iga juhtumi korral olema kaitsemeetmega seotud tegevus proportsionaalne eeldatava riskiga. Sellega seoses märkis komisjon ettevaatusprintsiiibi kohta käivas suunises, et ühiskonna jaoks „lubatud” riskitaseme üle otsustamine on ülim poliitiline vastutus²⁶. Sellist vastutust saab võtta ainult juhul, kui pärast

23 — Vt selle kohta kohtujuristi Léger' 6. novembri 2003. aasta ettepanek kohtuasjas C-209/02: komisjon v. Austria (Wörtschah'i golfväljak) (EKL 2004, lk I-1211, punkt 40 j)). Saksakeelse kohtujuristi ettepaneku punktis 30 on tuginetud direktiivi teiste keeleversioonide erinevustele saksakeelsest versioonist.

24 — Euroopa Kohtu 5. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-157/96: National Farmers' Union jt (EKL 1998, lk I-2211, punkt 63); 5. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-180/96: Ühendkuningriik v. komisjon (EKL 1998, lk I-2265, punkt 99) ning 9. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-236/01: Monsanto Agricoltura Italiajt (EKL 2003, lk I-8105, punkt 111).

25 — Näiteks on ministri 13. novembri 1991. aasta deklaratsioonis, mis telti Esbjergis aset leidnud kuuenda kolmepoolse valitsustevahelise konverentsi raames, mis käsitles Waddenzee kaitset, defineeritud ettevaatusprintsiiip järgmiselt: „Tuleb võtta meetmeid, et vältida tegevusi, mis võivad keskkonda oluliselt kahjustada isegi siis, kui tegevuste ja nende mõju põhjuslik seos ei ole teaduslikult piisavalt tõestatud.”

26 — Komisjoni 2. veebruaril 2000. aasta arvamus KOM/2001/1 ettevaatusprintsiiibi kohta, punkt 5.2.1.

parimate olemasolevate teaduslike meetodite kasutamist on teaduslikult tõestamata asjaolud viidud miinimumini.

101. Sellele vastavalt ei puudutanud Euroopa Kohtu otsused ettevaatusprintsipi „rikkumist” üldiselt, vaid sätete kohaldamist, mis annavad ettevaatusprintsibile konkreetse tähenduse seoses teatavate valdkondadega²⁷. Ühest küljest näevad sellised sätted ette laiaulatusliku teadusliku hindamise nõude ning teisest küljest määravad kindlaks lubatava riskitaseme mis jääb pärast iga juhtumi sellist hindamist, või vastavate asutuste kaalutusõiguse ulatuse.

102. Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3 on selline norm. Eesmärgiga vältida kavade või projektide negatiivsete mõjude avaldumist Natura 2000 alade terviklikkusele, näeb see ennekõike ette parimate kättesaadavate teaduslike meetodite tarvitusele võtmist. Kõigepealt antakse esialgne hinnang, mille käigus tuvastatakse, kas negatiivsete mõjude avaldumine on tõenäoline ning pärast seda viiakse vajaduse korral läbi asjakohane hindamine. Hindamise tulemusena selgunud lubatav riskitase on sätestatud artikli 6 lõike 3 teises lauses. Vastavalt sellele sättele võivad pädevad asutused anda nõusoleku ainult pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju ei avaldu. Järelikult ei sea hindamise

tulemusena selgunud riskid seda kindlust kahtluse alla.

103. Siiski võib PO Kokkelvisserij poolt viidatud proportsionaalsuse põhimõttega olla vastuolus see, kui nõuda kindlust asjaomase ala terviklikkusele negatiivse mõju puudumise suhtes enne, kui pädev asutus tohib kavale või projektile nõusoleku anda.

104. Kohtupraktikast tuleneb, et proportsionaalsuse põhimõte on üks ühenduse õiguse üldpõhimõtetest. Meede on proportsionaalne ainult sellisel juhul, kui see on asjakohane ja vajalik ning kui see ei ole ebaproportsionaalne taotletavate eesmärkide suhtes²⁸. Seda põhimõtet tuleb arvesse võtta ühenduse õiguse tõlgendamisel²⁹.

105. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 teises lauses sätestatud nõusoleku andmise künnis võimaldab ära hoida alale negatiivset mõju avaldumise. Selle eesmärgi saavutamiseks ei ole võimalik leida leebemat vahendit, mis annaks võrdväärse kindluse. Kahtlused või-

27 — Vt Euroopa Kohtu 21. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-6/99: Greenpeace France jt (EKL 2000, lk I-1651, punkt 44 jj) ja kohtusotsus Monsanto, viidatud joonealune märkus 24, punkt 112 jj; mõlemad geenitehnoloogia kohta.

28 — Vt nt Euroopa Kohtu 13. mai 1997. aasta otsus kohtuasjas C-233/94: Saksamaa v. Euroopa Parlament ja nõukogu (EKL 1997, lk I-2405, punkt 54); 2. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-127/95: Norbrook Laboratories (EKL 1998, lk I-1531, punkt 89) ja 12. märtsi 2002. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-27/00 ja C-122/00: Omega Air jt (EKL 2002, lk I-2569, punkt 62).

29 — Euroopa Kohtu 18. oktoobri 1989. aasta otsus kohtuasjas 374/87: Orkem v. komisjon (EKL 1989, lk 3283, punkt 28).

vad tekkida ainult nõusoleku andmise künnise ja selle läbi saavutatava ala kaitstuse vahelise seose suhtes.

paratamatult subjektiivne. Olgugi et objektiivses mõttes puudub täielik kindlus, saavad pädevad asutused järelikult oma seisukohast lähtudes olla kindlad, et negatiivseid mõjusid ei avaldu.

106. Ebaproportsionaalseid tulemusi on siiski võimalik vältida loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 sätestatud nõusoleku andmise erandi raames. Selle sätte kohaselt saab hoolimata negatiivsest hinnangust kava või projekti tagajärgedele ala suhtes anda nõusoleku erandjuhtudel, kui esinevad üldisest huvist tulenevad eriti mõjuvad põhjused, puuduvad alternatiivsed lahendused ning kui Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse tagamiseks on võetud kõik vajalikud asendusmeetmed. Järelikult on ühenduse seaduseandja ise loonud loodusdirektiivi artikli 6 lõigetes 3 ja 4 seose looduskaitse ja muude huvide vahel. Sellest tulenevalt ei saa tuvastada proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist.

108. Asjakohase hindamise tulemuste põhjal tehtud selline järeldus on ainult siis paikapidav, kui pädevad asutused on kindlad vähemalt selles, et puudub põhjendatud kahtlus asjaomase ala terviklikkusele avalduvate negatiivsete mõjude puudumise suhtes. Nagu ka esialgse hindamise käigus, mis on sätestatud loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 ja mille eesmärk on tuvastada, kas ala suhtes olulise negatiivse mõju avaldumine on võimalik, tuleb siin arvesse võtta kahju tekkimise tõenäosust ja kahju eeldatavat ulatust ja olemust³⁰. Samuti on asjakohased meetmed, mis vähendavad kahju ja hoiavad ära selle tekkimise. Teaduslikult põhjendamata asjaolude ilmnemisel on võimalik negatiivsete mõjude kohta teavet saada teadusliku vaatluse abil ning vastavalt saadud tulemustele korraldada kava või projekti rakendamist/elluviimist.

107. Siiski ei saa vajaliku kindluse all mõista täielikku kindlust, kuna seda ei ole peaaegu võimalik saavutada. Selle asemel, nagu selgelt ilmneb loodusdirektiivi artikli 6 lõikest 3, peavad pädevad asutused võtma otsuse vastu alles pärast seda, kui nad on läbi uurinud kogu vastavasisulise teabe, mis on tuleneb iseäranis asjakohasest hindamisest. Järeldus, mis asjakohase hindamise põhjal tehakse, on

109. Igal juhul tuleb otsuses ära mainida otsustavad kaalutlused. Nende õigsust on

30 — Vt eespool punkt 73.

võimalik kontrollida vähemalt niivõrd, kui võrd on nõusoleku andnud pädev asutus rikkunud temale antud kaalutusõigust. Sellise juhtumiga on eriti tegemist siis, kui võimaliku negatiivse mõju asjakohase hindamise järeldused vaidlustatakse veenvaid argumente esitamata³¹.

ainult seda, et tõsist negatiivset mõju ei ole võimalik täielikult tõestada, ning mitte seda, et need kindlasti ei avaldu.

111. Kokkuvõttes tuleb neljandale küsimusele sel määral, mil määral on see seotud loodusdirektiivi artikli 6 lõikega 3, vastata selliselt, et asjakohane hindamine peab:

— eelnema kavale või projektile nõusoleku andmisele,

110. Ei ole kindel, kas Madalmaade norm, mis nõuab ilmsete kahtluse olemasolu, on kooskõlas eespool defineeritud lubatava riskitasemega. Selle kohaselt on negatiivsete mõjude lubatud risk selline, mille suhtes võivad alati tekkida põhjendatud, kuid mitte ilmsed kahtlused. Põhjendatud kahtluste puhul oleks aga välistatud kindlus, mida ühenduse õigus nõuab, et asjaomase ala terviklikkusele ei avaldu negatiivset mõju. Raad van State märkused kättesaadava teadusliku teabe kohta kinnitavad seda järeldust. Ta viitab eksperdi aruandele, milles on jõutud järeldusele, et teadmised on lünklikud ning et enamuse kättesaadavatest uurimistulemustest ei osuta ühemõtteliselt olulisele negatiivsete (pöördumatule) mõjule ökosüsteemi suhtes. Siiski tähendab selline järeldus

— arvestama kumulatiivsete mõjudega ja

— kajastama kõiki negatiivseid mõjusid kaitse-eesmärkidele.

Pädevad asutused tohivad kavale või projektile anda nõusolekut ainult juhul, kui nad on asjaomase teabe ja iseäranis asjakohase hindamise järelduste alusel kindlad selles, et asjaomase ala terviklikkusele ei avaldu negatiivsed mõjud. See eeldab, et pädevad asutused leiavad, et puudub põhjendatud kahtlus selliste negatiivsete mõjude puudumise suhtes.

31 — Kohtujurist Léger leidis oma ettepanekus (vt joonealune märkus 23, punkt 39), mis puudutas Wörschach'i golfiväljakuga seonduvat kohtuasja, et tegemist on loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 teise lause rikkumisega, kuna pädevad asutused andsid nõusoleku asjaomasele projektile, olgugi et keskkonnamõju hindamine näitas, et olulise häirimise risk ei ole mitte ebaoluline.

2. Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3

112. Neljas küsimus ei puuduta mitte ainult loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 tõlgendamist, vaid ka artikli 6 lõike 2 võimalikku kohaldamist, mis oleks võimalik siis, kui iga-aastast südakarpide püügiks loa väljastamise/andmise menetlust ei käsitletaks kava või projektina.

a) Poolte argumendid

113. Seoses „vajalike meetmetega” loodusdirektiivi artikli 6 lõike 2 tähenduses märgivad Madalmaade valitsus, PO Kokkelvisserij ja Vogelbescherming, et tuleb arvestada mitte ainult asjaomase ala vajadustega, vaid ka majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste vajadustega ning piirkondlike ja kohalike iseärasustega vastavalt loodusdirektiivi artikli 2 lõikele 3.

114. Madalmaade valitsus leiab, et ka loodusdirektiivi artikli 6 lõike 2 kohaldamisel on ennetusmeetmete tarvitusele võtmiseks vajalik ilmne kahtlus negatiivse mõju puudumise suhtes.

115. Komisjon rõhutab, et vastavalt loodusdirektiivi artikli 6 lõikele 2 tuleb halvenemise ja olulise häirimise vältimiseks võtta ennetusmeetmeid.

b) Arvamus

116. Ma arvan, et ei ole vaja vastata neljandale küsimusele seoses loodusdirektiivi artikli 6 lõikega 2. Kui kava või projekt on heaks kiidetud, siis sellel sättel puudub iseseisev ülesanne lisaks loodusdirektiivi artikli 6 lõikele 3³². Juhul kui Euroopa Kohus peaks leidma, et iga-aastast südakarpide püügiks loa andmist ei tule käsitleda kava või projektina, siis tekib küsimus, millised on loodusdirektiivi artikli 6 lõikest 2 tulenevad nõuded sellele loa andmisele.

117. Siinkohal tuleb meeles pidada, et kui kavale või projektile on nõusolek antud, siis pädevad asutused peavad loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 teise lause kohaselt olema kindlaks teinud, et lisaks asjaolule, et asjaomase ala terviklikkusele negatiivseid mõjusid ei avaldu, ka selle, et välistatud on halvenemine ja oluline häirimine loodusdirektiivi

32 — Vt eespool punkt 56.

artikli 6 lõike 2 tähenduses³³. Natura 2000 ala terviklikkusele negatiivset mõju avaldava meetme halvenemise või olulise häirimisena käsitlemata jätmine on samavõrra lubamatu. Tegelik kaitstuse tase, mis on sätestatud loodusdirektiivi artikli 6 lõigetes 2 ja 3, on identne. Järelikult peavad loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 2 viidatud vajalikud meetmed tagama selle, et Natura 2000 ala terviklikkusele negatiivset mõju ei avaldu.

118. Nimetatud kohustus on kestev, mis tähendab seda, et see kohustus kehtib ka siis, kui tuleb teha otsus ettevõtmise suhtes, mida projekti või kavana ei käsitleta. Siiski erinevalt loodusdirektiivi artikli 6 lõikest 3 ei sisalda artikli 6 lõige 2 spetsiifilist normi selle kohta, kuidas tuleb tagada ala kaitstus nõusoleku andmise üle otsustamise menetluse raames. Järelikult saavad pädevad asutused kaitse-eesmärkide tagamise eesmärgil võtta ka muid kui loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud meetmeid. Sellised meetmed ei pruugi olla vähem tõhusad, kui loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel läbiviidav menetlus. Selline kaitstuse tase ei oleks tagatud juhul, kui nõusolek antakse vaatamata põhjendatud kahtlustele asjaomase ala terviklikkusele negatiivse mõju puudumisega seoses.

119. Täielikkuse eesmärgil peab märkima, et teatavatel juhtudel tuleb kavale, mis avaldab ala terviklikkusele negatiivset mõju, erandkorras/erandina nõusoleku andmisel kohaldada loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 sätestatud tingimusi. Järelikult tuleb vastavalt loodusdirektiivi artikli 2 lõikele 3 arvestada nii majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlike ja kohalike iseärasusi kui ka proportsionaalsuse põhimõtet.

120. Seega tuleb neljanda küsimuse sellele osale vastata, et juhul kui loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 2 kohaldatakse loa andmise suhtes seoses negatiivset mõju avaldava kavaga, siis nõusoleku andmisega peab olema tagatud samasugune kaitstuse tase, mis on võimalik sellise nõusoleku puhul, mis anti loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel.

E — Viies küsimus: loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 2 ja 3 vahetu kohaldatavus

121. Lõpuks soovib Raad van State teada, kas vaatamata asjaolule, et loodusdirektiivi

33 — Vt eespool punkt 56.

artikli 6 lõiked 2 ja 3 on Madalmaade õigusesse üle võtmata, on nimetatud sätted vahetult kohaldatavad selles mõttes, et üksikisikutel on võimalik selle riigi kohtutes nendele tugineda ning kohtud peavad nimetatud sätete alusel tagama õiguskaitse.

124. Samuti väidab ka Madalmaade valitsus, et kahe kõnealuse sättega on loodud piisavalt selge kohustus vähemalt sellistes olukordades, kus liikmesriigid jõuavad oma kaalutlusõiguse piirini. Otsuse tegemine jääb siiski Euroopa Kohtu ülesandeks.

1. Poolte argumentid

122. Waddenvereniging ja Vogelbescherming arvavad, et loodusdirektiivi artikli 6 lõiked 2 ja 3 on piisavalt selged ja tingimusteta selleks, et olla vahetult kohaldatavad.

125. Komisjon leiab, et loodusdirektiivi artikli 6 lõike 2 vahetu kohaldamine on mõeldamatu, kuna otsuse meetmete võtmise kohta langetavad liikmesriigid. Seevastu on loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3 piisavalt selge ja tingimusteta vähemalt siis, kui erikaitseala on juba määratud.

123. Lisaks märgib Vogelbescherming, et viidates kohtuasjale WWF jt³⁴ ja kohtuasjale Linster³⁵ leiab ka Raad van State ise, et loodusdirektiivi artikli 6 lõige 2 on vahetult kohaldatav. Igatahes saab kooskõlas nimetatud kohtuasjadega väita, et liikmesriigid on oma kaalutlusõigust rikkunud.

126. PO Kokkelvisserij leiab, et need kaks sätet ei ole vahetult kohaldatavad. See tuleneb asjaolust, et komisjon ei ole ikka veel koostanud ühenduse tähtsusega alade loetelu loodusdirektiivi artikli 4 lõike 2 tähenduses. Lisaks annavad kõnealused sätted liikmesriikidele kaalutlusõiguse ning need sätted ei ole piisavalt selged. Enamgi veel, käesolevas asjas ei kasutata kõnealuseid sätteid kaitseõiguste tähenduses, vaid nõuete alustena. Lõpuks tõdes PO Kokkelvisserij

34 — Euroopa Kohtu 16. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-435/97: WWF jt (EKL 1999, lk I-5613).

35 — Euroopa Kohtu 19. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-287/98: Linster (EKL 2000, lk I-6917).

kohtuistungil, et vahetu kohaldamisega kaas-
neks paratamatult horisontaalne kohaldatavus kolmandate isikute kahjuks.

129. Vastavalt loodusdirektiivi artiklile 23 peavad liikmesriigid nimetatud direktiivi üle võtma kahe aasta jooksul alates direktiivi teatavakstegemisest. Direktiiv tehti teatavaks 5. juunil 1992, mistõttu möödus ülevõtmise tähtaeg 5. juunil 1994³⁷.

2. Arvamus

127. Raad van State küsimust tuleb uurida kolmest aspektist. Tuleb täpsustada, kas loodusdirektiivi artikli 6 lõiked 2 ja 3 vastavad vahetu kohaldatavuse tingimustele, kes ja millistel tingimustel saab nendele sätetele liikmesriikides tugineda ning kas südakarpide pütüdjate kaudne kohustus välis-
tab vahetu kohaldatavuse.

130. Mõlemad sätted on vähemalt Wadden-
zee kontekstis tingimusteta. Vastupidiselt PO Kokkelvisserij arvamusele on asjaolu, et komisjon ei ole koostanud ühenduse tähtsusega alade loetelu loodusdirektiivi artikli 4 lõike 2 tähenduses, asjakohatu. Vastavalt loodusdirektiivi artiklile 7 tuleb sama direktiivi artikli 6 lõikeid 2–4 kohaldada Wadden-
denzee kui erikaitseala suhtes, sõltumata sellest, kas ühenduse tähtsusega alade loetelu on koostatud või mitte³⁸.

a) Vahetu kohaldatavus

128. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale muutub direktiivi säte vahetult kohaldatavaks ainult pärast ülevõtmise tähtaja möödumist tingimusel, et selle sisu on tingimusteta ja piisavalt selge³⁶.

131. Mis puudutab nende sätete täpsust, siis loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3 sätestab mitut etappi sisaldava normi, mis kehtestab

36 — Vt muuhulgas Euroopa Kohtu 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-62/00: Marks & Spencer (EKL 2002, lk I-6325, punkt 25 ja selles viidatud kohtupraktika).

37 — Euroopa Kohtu 26. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjas C-329/96: komisjon v. Kreeka (EKL 1997, lk I-3749, punkt 2) ja 11. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-83/97: komisjon v. Saksamaa (EKL 1997, lk I-7191, punkt 2).

38 — Seda, mil määral on need sätted loodusdirektiivi alusel kohaldatavad alade suhtes juba enne loetelu koostamist, vaadeldakse kohtuasja C-117/03: Società Italiana Dragaggi jt (EKL 2003 C 146, lk 19) raames.

iga etapi suhtes täpsed nõuded ja õiguslikud tagajärjed. Seega võib kõnealune säte pädevate asutuste eespool vaadeldud kaalutus-õigusest lähtuvalt olla vahetult kohaldatav.

kindlaks liikmesriikide tegevuse raamistiku seoses jäätmete käitlemisega, mitte aga erimeetmete võtmise või jäätmete kõrvaldamise konkreetse meetodi kehtestamise nõudena⁴¹.

132. Samuti sisaldab ka loodusdirektiivi artikli 6 lõige 2 selgelt kindlaksmääratud tingimusi, nimelt ala seisundi halvenemine või oluline häirimine. Selliste mõjude vältimiseks võetavate vajalike meetmete osas on siiski olemas kaalutusõigus.

134. Lähemal uurimisel selgub, et direktiivi 75/442 jäätmete kohta artikkel 4 on vaevalt võrreldav loodusdirektiivi artikli 6 lõikega 2. Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 2 ei sisalda direktiivi eesmärke ning teised sätted ei täpsusta nimetatud lõike sisu.

133. Kaalutusõigus võib vahetu kohaldatavuse välistada.³⁹ Komisjoni arvates räägib selle järelduse kasuks ka Euroopa Kohtu otsus, mis on seotud direktiivi 75/442 jäätmete kohta⁴⁰ artikliga 4. See säte on sisu poolest üldises mõttes sarnane loodusdirektiivi artikli 6 lõikega 2. Euroopa Kohus leidis, et jäätmete kohta käiva direktiivi 75/442 artikkel 4 määrab kindlaks tegevusjuhised ning eesmärgid, mida liikmesriigid peavad järgima direktiivist tulenevate teiste palju spetsiifilisemate kohustuste täitmisel. Seda sätet tuleb käsitleda sellisena, et see määrab

135. Analoogia Euroopa Kohtu otsustega, milles Euroopa Kohus tunnistas vahetut kohaldatavust vaatamata liikmesriigi kaalutusõigusele, on palju tugevam. Näiteks sedasamas Euroopa Kohus kohtuotsuses WWF jt, et ka üksikisikud saavad liikmesriikide kohtutes tugineda asjaolule, et liikmesriigi seadusandja on direktiivi ülevõtmisel rikkunud ühenduse õigusega liikmesriigile antud kaalutusõigust⁴². Vastasel korral oleks direktiivi siduv mõju kahtluse alla seatud.

39 — Vt kohtujuristi Fennelly ettepanek seoses kohtuasjaga C-256/98, viidatud joonealune märkus 9, punkt 16.

40 — Nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiiv 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT L 194, lk 39), muudetud nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiviga 91/156/EMÜ (EÜT L 78, lk 32).

41 — Euroopa Kohtu 23. veebruari 1994. aasta otsus kohtuasjas C-236/92: Comitato di coordinamento per la difesa della Cava jt (EKL 1994, lk I-483, punkt 8 jj).

42 — Viidatud joonealune märkus 34, punkt 69 jj; vt samuti kohtuotsus Linster, viidatud joonealune märkus 35, punkt 32; kohtuotsus Kraaljeveld jt, viidatud joonealune märkus 6, punkt 56, ning I. veebruari 1977. aasta otsus kohtuasjas 51/76: Verbond van Nederlandse Ondernemingen (EKL 1977, lk 113, punktid 22–24). Vt samuti kohtujuristi Alber 9. septembri 2003. aasta ettepanek seoses 5. veebruari 2001. aasta otsusega kohtuasjas C-157/02: Rieser (EKL 2004, lk I-1477, I-1481, punkt 71).

136. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 2 ülevõtmine ei pruugi tingimata seisneda seadusandlike meetmete võtmises. Seda enam saavad kohtud tuvastada, kas vajalike meetmete valikuga rikuti kaalutusõigust. Suhteliselt lihtne on tuvastada kaalutusõiguse rikkumist iseäranis sellistel juhtudel, kus halvenemise ja olulise häirimise vältimiseks ei ole üldse meetmeid võetud või kus jäeti võtmata täiendavad meetmed, vaatamata esialgsete meetmete ilmsele ebaefektiivsusele.

137. Seega on loodusdirektiivi artikli 6 lõige 2 vahetult kohaldatav siis, kui tuginetakse kaalutusõiguse rikkumisele.

b) Kas üksikisik saab tugineda loodusdirektiivi artikli 6 lõigetele 2 ja 3

138. Ühenduse õiguse sätte vahetu kohaldatavuses ei tähenda automaatselt seda, et iga üksikisik saab pöörduda kohtusse juhul, kui seda sätet ei täideta. Käesolevas asjas tõstatatakse küsimus, kas ja millistel tingimustel saavad üksikisikud — või valitsusvälised

organisatsioonid — tugineda looduslike elupaikade ja liikide kaitse kohta käivatele sätetele.

139. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale saab seoses ühenduse õigusega vastuolus oleva liikmesriigi sättega või siis, kui direktiivi sätte sisaldab õigust, mille rikkumise puhul on üksikisikutel võimalik liikmesriigi vastu kohtusse pöörduda, alati tugineda direktiivi sätetele, mille sisu on tingimusteta ja piisavalt täpne, kui liikmesriik on jätnud ettenähtud tähtaja möödudes meetmed võtmata⁴³.

140. Sellele vastavalt eristab Euroopa Kohus direktiivi vahetult kohaldatavaid sätteid kaitseõiguste ja nõude aluse seisukohalt. Kui õiguskaitsevahendina võib neile tugineda mistahes ühenduse õigusega vastuolus olevat liikmesriigi sätet vaidlustades, siis nõuete alused peavad olema vastavas sättes kindlaks määratud⁴⁴.

43 — Euroopa Kohtu 19. jaanuari 1982. aasta otsus kohtuasjas 8/81: Becker (EKL 1982, lk 53, punkt 25); 20. mai 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01: Österreichischer Rundfunk jt (EKL 2003, lk I-4989, punkt 98 ja viidatud kohtupraktika).

44 — Vt Euroopa Kohtu 18. oktoobri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-441/99: Gharehveran (EKL 2001, lk I-7687, punkt 45).

141. Mis puudutab kaitseõigust, siis võimalus kõnealustele sätetele tugineda tuleneb (ühenduse õigusega vastuolus olevast) sekumisest. Juhul kui sekkumise vastu on siseriikliku õigusega ette nähtud võimalus kaebuse esitamiseks, siis selle raames tuleb arvesse võtta kõiki vahetult kohaldatava direktiivi asjaomaseid sätteid. Seega saavad üksikisikud tugineda loodusdirektiivi artikli 6 lõigetele 2 ja 3 juhul, kui neil on võimalik rakendada õiguskaitsevahendid seoses meetmetega, mis on asjaomase sättega vastuolus⁴⁵.

142. Kuivõrd vahetult kohaldatavad direktiivi sätted loovad õigusi, peab siseriiklik õigus õiguskaitsevahendeid kehtestades tunnustama ühenduse õigusega ettenähtud minimaalset kaitstuse taset. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et juhul kui vastavasisulised ühenduse õigusnormid puuduvad, on iga liikmesriik kohustatud riigi õiguskorras ette nägema kõrgema ja alama astme kohtutele vastava pädevuse ning täpselt kehtestama menetlusnormid seoses kaebustega, mida võidakse esitada selliste õiguste kaitseks, mis tulenevad üksikisikule ühenduse õigusest vahetult; samas ei tohi nimetatud menetlusnormid olla vähem soodsad, võrreldes nendega, mida kohaldatakse siseriiklikule õigusele tuginevate kaebuste suhtes (võrdsuse põhimõte), ning need menetlusnormid ei tohi muuta võimatuks

45 — Vt seoses linnudirektiiviga eelkõige Euroopa Kohtu 7. märtsi 1996. aasta otsus kohtuasjas C-118/94: Associazione Italiana per il WWF jt (EKL 1996, lk I-1223, punkt 19) ning samuti kohtuotsus Linster, viidatud joonealune märkus 35, punkt 31 jj.

või ülemäära keeruliseks ühenduse õigusest tulenevate õiguste teostamise (tõhususe põhimõte)⁴⁶.

143. Ometi ei ole alust arvata, et vaidlusaluste sätetega oleks loodud õigusi üksikisikule. Loodusdirektiivi artikli 6 lõigetes 2 ja 3 sätestatud kaitse-eesmärk on seotud Natura 2000 võrgustiku elupaigatüüpide ja liikide kaitsega. Erinevalt normidest atmosfääri ja vee kvaliteedi kohta⁴⁷ pööratakse nendes sätetes küll olulist tähelepanu ühise looduliku pärandi säilitamisele⁴⁸, kuid need ei kehtesta ühtegi õigust üksikisikule. Üksikisikute huvisid saab kaitsta ainult kaudselt kui kaasnevaid/peegelduvaid huvisid.

144. Järelikult tuleb viiendale küsimusele vastata, et üksikisikud saavad tugineda loodusdirektiivi artikli lõigetele 2 ja 3 sellisel

46 — Euroopa Kohtu 10. aprilli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-276/01: Steffensen (EKL 2003, lk I-3735, punkt 60) ja kohtuotsus Peterbroeck, viidatud joonealune märkus 4, punkt 12.

47 — Euroopa Kohtu 30. mai 1991. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-361/88: komisjon v. Saksamaa (õhu kvaliteet — vääveldioksiid ja tolm) (EKL 1991, lk I-2567, punkt 16) ja C-59/89: komisjon v. Saksamaa (õhu kvaliteet — plii) (EKL 1991, lk I-2607, punkt 19); 17. oktoobri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-58/89: komisjon v. Saksamaa (pinnavesi) (EKL 1991, lk I-4983, punkt 14) ning 12. detsembril 1996. aasta otsus kohtuasjas C-298/95: komisjon v. Saksamaa (kookorloomade elupaigad) (EKL 1996, lk I-6747, punkt 16).

48 — Euroopa Kohtu 13. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 236/85: komisjon v. Madalmaad (EKL 1987, lk 3989, punkt 5); 8. juuli 1987. aasta otsus kohtuasjas 247/85: komisjon v. Belgia (EKL 1987, lk 3029, punkt 9) ning 27. aprilli 1988. aasta otsus kohtuasjas 252/85: komisjon v. Prantsusmaa (EKL 1988, lk 2243, punkt 5).

juhul, kui siseriikliku õiguse kohaselt on neil võimalik kasutada õiguskaitsevahendeid seoses meetmetega, mis on asjaomase sättega vastuolus.

147. Esiteks peab siinkohal märkima, et igal juhul tuleb siseriikliku õiguse sätteid tõlgendada nii palju kui võimalik selliselt, et saavutataks ühenduse õiguse ja iseäranis direktiivi vastava sätte eesmärk⁵⁰. Raad van State ise leiab, et Madalmaade looduskaitseaduse artiklit 12 on võimalik tõlgendada selliselt, et see on kooskõlas direktiiviga. Lisaks tuleb igasugusel kaalutusõiguse teostamisel lähtuda sellest eesmärgist.

c) Loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 2 ja 3 vahetust kohaldatavusest kolmandatele isikutele tulenev kohustus

145. Südakarpide püüdjate ebasoodne olukord, millele PO Kokkelvisserij viitab, võib antud asja puhul välistada loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 2 ja 3 vahetu kohaldatavuse.

148. Teiseks ei pruugi väljakujunenud kohtupraktika lähemal uurimisel olla ilmtingimata välistatud vahetult kohaldatavatest direktiividest tulenev igasugune kodanike kohustus. Vahetu kohaldatavuse tagasilükkavad kohtuotsused puudutasid ühest küljest direktiivide kohaldamist kodanike vahelistele tsiviilõiguslikele suhetele⁵¹ ning teisest küljest kodanike kohustusi liikmesriigi ees, iseäranis kriminaalõiguse valdkonnas⁵². Lisaks selgub kohtuasjast Busseni, mis käsitles ühenduse nõude staatust pankrotimenetluses⁵³, et vahetult kohaldatavad direktiivid ei saa kahtluse alla seada omandatud õigusi.

146. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa ülevõtmata direktiivist tuleneda kohustusi üksikisikutele kas teiste üksikisikute või veelgi enam liikmesriigi enda ees⁴⁹. See kohtupraktika tugineb asjaolul, et vastavalt EÜ artiklile 249 on direktiiv siduv liikmesriigile ja mitte üksikisikule. Seda tuleb tõlgendada nii, et vahetult kohaldatavate direktiivide puhul on välistatud kohustuste tekkimine üksikisikutele.

49 — Euroopa Kohtu 11. juuni 1987. aasta otsus kohtuasjas 14/86: Pretore di Salò/X (EKL 1987, lk 2545, punkt 19); vt samuti Euroopa Kohtu 14. juuli 1994. aasta otsus kohtuasjas C-91/92: Faccini Dori (EKL 1994, lk I-3325, punkt 20 jj).

50 — Euroopa Kohtu 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-106/89: Marleasing (EKL 1990, lk I-4135, punkt 8); 16. detsembril 1993. aasta otsus kohtuasjas C-334/92: Wagner Miret (EKL 1993, lk I-6911, punkt 20) ning kohtuotsus Faccini Dori, viidatud joonealune märkus 49, punkt 26).

51 — Kohtuotsus Faccini Dori, viidatud joonealune märkus 49 ning Euroopa Kohtu 26. veebruari 1986. aasta otsus kohtuasjas 152/84: Marshall (EKL 1986, lk 723, punkt 48).

52 — Euroopa Kohtu 8. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 80/86: Kolpinghuis Nijmegen (EKL 1987, lk 3969, punkt 6 jj) ning kohtuotsus Pretore di Salò/X, viidatud joonealune märkus 49.

53 — Euroopa Kohtu 22. veebruari 1990. aasta otsus kohtuasjas C-221/88 (EKL 1990, lk I-495, punkt 23 jj).

149. Sellistel juhtudel, kui tegevuse läbiviimiseks on vaja nõusolekut, ei too direktiivi sätte vahetu kohaldamine seoses nõusolekut andva otsusega üksikisikule kaasa kohustusi ega sea kahtluse alla ka direktiivi sättest üksikisikule tulenevaid õigusi. Pigem välistab see kõigest üksikisiku soodsasse olukorda asetamise, mis eeldab riigi tasandil tema kasuks otsuse tegemist. See otsus tugineks direktiivi nõuetega vastuolus olevatele siseriikliku õiguse sätetele. Sellise otsuse vastuvõtmisega riiklik liikmesriik direktiivist tulenevaid kohustusi. Liikmesriigid ei saa vastu võtta sellist otsust, mis seab üksikisiku soodsasse olukorda, kuid samas rikub ühenduse õigust. Vastavaid siseriikliku õiguse sätteid, millel üksikisiku soodne olukord rajaneb, tuleb kas tõlgendada ja kohaldada kooskõlas direktiiviga või jätta kohaldamata, kui neile ei ole võimalik anda ühenduse õigusega kooskõlas olevat tõlgendust. Seni kuni ei avaldu mõju ühenduse õigusega kaitstud õiguslikele olukordadele, ei välista selline kodanike kaudne kohustus vahetult kohaldatavate direktiivide õiguslikku siduvust pädevate asutuste suhtes.

150. See arvamus tugineb ka teistele kohtuasjadele, milles Euroopa Kohus õigustas

üksikisikute kaudse kohustuse tekkimist seoses direktiivi vahetu kohaldatavusega⁵⁴. Hiljuti kinnitas Euroopa Kohus seda arvamust väites, et kolmandate isikute õigustele avalduvad negatiivsed mõjud, isegi kui need on kindlad, ei õigusta seda, kui üksikisikul takistatakse liikmesriigi vastu direktiivi sätetele tuginemast⁵⁵.

151. Järelikult tuleb viiendale küsimusele vastata selliselt, et üksikisikud saavad tugineda loodusdirektiivi artikli 6 lõigetele 2 ja 3 juhul, kui neil on võimalik siseriikliku õiguse alusel kasutada õiguskaitsevahendid seoses meetmetega, mis on selle sättega vastuolus. Samuti saavad nad samadel tingimustel tugineda direktiivi 92/43 artikli 6 lõikele 2 siis, kui tuginetakse kaalutusõiguse rikkimisele. Kodanike kaudne kohustus, mis ei avalda mõju ühenduse õigusega kaitstud õiguslikele olukordadele, ei välista vahetult kohaldatavate direktiivide õiguslikku siduvust pädevate asutuste suhtes (vertikaalne kohaldatavus).

54 — Euroopa Kohtu 24. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-76/97: Tõgel (EKL 1998, lk I-5357, punkt 52); 22. juuni 1989. aasta otsus kohtuasjas 103/88: Fratelli Costanzo (EKL 1989, lk 1839, punkt 28) (mõlemad avaliku hanke kohta) ning 12. novembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-201/94: Smith & Nephew ja Primecrown (EKL 1996, lk I-5819, punkt 35 jj; ravimite litsentseerimine). Vt samuti kohtujuristi Léger' 25. septembri 2003. aasta ettepanek seoses kohtuasjaga C-201/02: Wells (EKL 2004, lk I-723, I-727, punkt 65 jj; keskkonnamõju hindamise direktiivi kohta).

55 — Euroopa Kohtu 7. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-201/02: Delena Wells (kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, punkt 57).

V. Järeldus

152. Eeltoodud kaalutlustele tuginedes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Raad van State eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivis 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta kasutatud mõisted „kava ja projekt” hõlmavad tegevusi, mida on juba mitmeid aastaid harrastatud, kuid millele igal aastal väljastatakse tähtajaline luba.
2. Direktiivi 92/43 artikli 6 lõikes 3 on sätestatud nõusoleku andmise üle otsustamise menetluse selliste kavade ja projektide puhul, mis ei avalda mõju kaitsealade terviklikkusele, samas kui vaatamata kavade ja projektide nõusoleku andmise üle otsustamise menetlusele sätestab kõnealuse direktiivi artikli 6 lõige 2 kestva kohustuse vältimaks halvenemist ja häirimist, mis võivad direktiivi eesmärkide valguses olla olulised.
3. Mõistliku kahtluse korral oluliste negatiivsete mõjude puudumise suhtes tuleb alati läbi viia keskkonnamõju hindamine. Igasugune kaitse-eesmärkidele avaldub mõju on oluline mõju alale.
4. Keskkonnamõju hindamine peab:

— eelnema kavale või projektile nõusoleku andmisele,

- arvestama kumulatiivsete mõjudega ja

- kindlaks tegema kõik negatiivsed mõjud kaitse-eesmärkidele.

Pädevad asutused tohivad kavale või projektile anda nõusolekut ainult juhul, kui pärast asjaomase teabe arvesse võtmist, iseäranis keskkonnamõju hindamise tulemusi, on nad kindlad selles, et negatiivsed mõjud ei avaldu asjaomase ala terviklikkusele. See eeldab, et pädevad asutused leiavad, et puudub mõistlik kahtlus selliste negatiivsete mõjude puudumise suhtes.

Juhul kui direktiivi 92/43 artikli 6 lõiget 2 kohaldatakse nõusoleku andmise üle otsustamise menetluse suhtes seoses negatiivset mõju avaldava kavaga, siis nõusoleku andmisega peab olema tagatud samasugune kaitstuse tase, mis on võimalik sellise nõusoleku puhul, mis anti loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel.

5. Üksikisikud saavad tugineda direktiivi 92/43 artikli 6 lõigetele 2 ja 3 juhul, kui neil on võimalik rakendada õiguskaitselahendid seoses meetmetega, mis on asjaomase sättega vastuolus. Samuti saavad nad samadel tingimustel tugineda artikli 6 lõikele 2 siis, kui on rikutud kaalutusõigust. Kodanike kaudne kohustus, mis ei avalda mõju ühenduse õigusega kaitstud õiguslikele olukordadele, ei välista vahetult kohaldatavate direktiivide õiguslikku siduvust pädevate asutuste suhtes (vertikaalne kohaldatavus).