

IV

(Teave)

TEAVE EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDELT, ORGANITELT JA ASUTUSTELT

EUROOPA KOMISJON

Natura 2000 alade kaitsekorraldus

Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted

(2019/C 33/01)

SISUKORD

	<i>Lehekülg</i>
EESSÕNA	4
1. Sissejuhatus	5
1.1. Koht elupaikade direktiivi ja linnudirektiivi üldises skeemis ning laiemas kontekstis	5
1.2. Seos peatükiga „Liikide kaitse“	7
1.3. Artikli 6 kajastamine siseriiklikus õiguses: ülevõtmiskohustus	7
1.4. Artikli 6 kohaldamise aeg: millisest kuupäevast alates on artiklist 6 tulenevad kohustused kohaldatavad?	8
1.4.1. Linnudirektiivi kohased linnukaitsealad	8
1.4.2. Elupaikade direktiivi kohased kaitsealad	9
2. Artikli 6 lõige 1	10
2.1. Tekst	10
2.2. Kohaldamisala	10
2.3. Milles peaks seisnema „vajalike kaitsemeetmete“ sisu?	11
2.3.1. Ala tasandi kaitse-eesmärkide kehtestamine	11
2.3.2. Vajalike kaitsemeetmete kehtestamine	13
2.3.3. Ökoloogilised vajadused	14
2.4. Millises vormis tuleks kaitsemeetmeid võtta?	15
2.4.1. Kaitsekorralduskavad	15
2.4.2. Õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed	16
3. Artikli 6 lõige 2	17
3.1. Tekst	17
3.2. Kohaldamisala	17

	<i>Lehekiülg</i>
3.3. Mida tähendab „võtvad vajalikke meetmeid, et vältida...“?	19
3.4. Kas rakendamine on halvenemise ja häirimise puhul erinev?	20
3.5. Halvenemise ja häirimise näitajad	20
3.5.1. Elupaigatüüpide ja liikide elupaikade halvenemine	21
3.5.2. Liikide häirimine	22
4. Artikli 6 lõige 3	22
4.1. Tekst	22
4.2. Kohaldamisala	23
4.3. Seos artikli 6 lõigete 2 ja 3 vahel	23
4.4. Mida tähendab „kava või projekt, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik“?	24
4.4.1. Projekt	25
4.4.2. Kava	25
4.4.3. Ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik...	26
4.5. Kuidas teha kindlaks, kas kava või projekt „tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega“?	27
4.5.1. Tõenäoliselt...	27
4.5.2. Oluline mõju	29
4.5.3. Eraldi või koos muude kavade või projektidega...	29
4.6. Mida tähendab „asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab“?	30
4.6.1. Mida mõeldakse „asjakohase“ hindamise all?	30
4.6.2. Asjakohase hindamise sisu	32
4.6.3. Mõju ala kaitse-eesmärkidele	33
4.6.4. Mõiste „ala terviklikkus“	33
4.6.5. Alale avalduva mõju hindamine	34
4.6.6. Mõju vältimiseks või vähendamiseks sobivate leevendusmeetmete kaalumine	35
4.7. Otsuste tegemine	36
4.7.1. Pädevad siseriiklikud asutused	36
4.7.2. Millal on asjakohane küsida üldsuse arvamust?	37
4.7.3. Otsuse tegemine asjakohase hindamise alusel	37
5. Artikli 6 lõige 4	38
5.1. Tekst	38
5.2. Kohaldamisala	38
5.3. Esialgsed kaalutlused	39
5.3.1. Alternatiivlahenduste uurimine	39
5.3.2. Ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjuste uurimine	40
5.4. Asendusmeetmete vastuvõtmine	42
5.4.1. Mida mõeldakse „asendusmeetmete“ all ja millal tuleks neid kaaluda?	42
5.4.2. Natura 2000 võrgustiku „üldine sidusus“	43

	<i>Lehekülg</i>
5.4.3. Asendusmeetmete eesmärk ja üldine sisu	44
5.4.4. Olulised aspektid, mida tuleb asendusmeetmete puhul arvesse võtta	46
5.5. Asendusmeetmete kavandamise kriteeriumid	46
5.5.1. Suunatud asendamine	46
5.5.2. Tulemuslik asendamine	47
5.5.3. Tehniline teostatavus	47
5.5.4. Asendamise ulatus	48
5.5.5. Asendusmeetmete rakendamise koht	48
5.5.6. Asenduse ajastamine	49
5.5.7. Pikaajaline rakendamine	49
5.6. Kes kannab asendusmeetmete kulud?	50
5.7. Asendusmeetmete kohta komisjonile esitatav teave	50
5.8. Mida teha esmatahtsate elupaikade ja/või liikide asukohaks olevate aladega?	51
5.8.1. Asjaomased alad	51
5.8.2. Mõisted „rahva tervis“, „avalik julgeolek“ ja „esmatahtsad soodsad tagajärjed keskkonnale“ . . .	51
5.8.3. Komisjoni arvamuse vastuvõtmine ja selle tagajärjed	52
I lisa Asjakohase hindamise, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluste võrdlus	53
II lisa Natura 2000 alasid mõjutavate kavade ja projektide kaalumine	56
III lisa Vorm Euroopa Komisjonile teabe esitamiseks vastavalt artikli 6 lõikele 4	57

EESSÕNA

KÄESOLEVA DOKUMENDI EESMÄRK JA LAAD

Elupaikade direktiivi (92/43/EMÜ) artikli 6 on Natura 2000 võrgustiku moodustavate alade kaitsekorralduses määrav roll. Terviklikkust silmas pidades on selles sätestatud eri kohustused, mille eesmärk on seista kõnealuste aladega seotud looduskaitsealaste huvide eest.

Käesoleva dokumendi eesmärk on anda liikmesriikidele suuniseid elupaikade direktiivi artiklis 6 kasutatud teatavate põhimõistete tõlgendamise kohta.

Komisjon on loodust, rahvast ja majandust käsitleva tegevuskava⁽¹⁾ raames kohustunud ajakohastama juhenddokumenti Natura 2000 kaitset ja majandamist reguleeriva elupaikade direktiivi artikli 6 sätete tõlgendamise kohta. Seetõttu asendatakse käesoleva dokumendiga juhenddokumendi algversioon, mis anti välja 2000. aasta aprillis⁽²⁾.

Käesolevas ajakohastatud versioonis on esitatud hulk lahendeid, mille Euroopa Liidu Kohus on aastate jooksul artikli 6 kohta teinud⁽³⁾. Lisaks tuginetakse komisjoni teadaannetele, mis käsitlevad Natura 2000 kaitsekorraldust, ning teistele asjakohastele komisjoni juhenddokumentidele artikli 6 kohta, mida tuleks lugeda koos käesoleva dokumendiga⁽⁴⁾.

Dokument on eelkõige suunatud liikmesriikide ametiasutustele. Eeldatavalt aitab see siiski kõigil neil, kes on seotud Natura 2000 alade kaitsekorraldusega ja artikli 6 kohase loamenetlusega, mõista elupaikade direktiivi toimimist.

Dokumendi koostamisele eelnesid konsultatsioonid liikmesriikide looduskaitseasutustega ja sidusrühmadega. Selle eesmärk on abistada liikmesriikide ametiasutusi ning kõiki neid, kes on seotud Natura 2000 alade kaitsekorraldusega ja artikli 6 kohase loamenetlusega, elupaikade direktiivi kohaldamisel. Liidu õiguse siduva tõlgendamise pädevus on ainult Euroopa Liidu Kohtul.

Komisjoni tõlgendused ei saa minna kaugemale direktiivist endast. Eriti kehtib see kõnealuse direktiivi kohta, mis järgib subsidiaarsuse põhimõtet ja annab seega liikmesriikidele ulatusliku tegevusvabaduse mitmesuguste Natura 2000 võrgustikku kuuluvate aladega seotud konkreetsete meetmete rakendamisel. Igal juhul on liikmesriikidel vabadus ise valida praktiliste meetmete rakendamiseks kõige sobivam viis, tingimusel et need meetmed teenivad direktiivi üldeesmärki.

Olles küll tõlgendav dokument, ei ole see siiski mõeldud andma ammendavaid vastuseid konkreetseid alasid puudutavatele küsimustele. Selliseid küsimusi tuleks käsitleda üksikjuhtumite kaupa, pidades silmas käesolevas dokumendis antud suuniseid.

DOKUMENDI ÜLESEHITUS

Pärast sissejuhatavat märkust artikli 6 üldise sisu ja loogika kohta käsitletakse üksikasjalikult artikli kõiki lõikeid (artikli 6 lõikeid 1, 2, 3 ja 4), järgides sama põhiskeemi. Kõigepealt tutvustatakse lõiget ja selle kohaldamisala ning seejärel käsitletakse põhimõisteid ja lõike kohta tõstatatud küsimusi, tuginedes komisjoni käsutuses olevale teabele, Euroopa Liidu Kohtu senisele praktikale ja muudele asjakohastele ELi õigusaktidele.

Et vajalikke järeldusi oleks võimalik kiiresti üles leida, esitatakse iga jaotise lõpus kokkuvõtte komisjoni analüüside olulisematest järeldustest (paksus kirjas).

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/communication_en.pdf

⁽²⁾ Managing Natura 2000 sites – The provisions of Article 6 of the Habitats Directive 92/43/EEC, Euroopa ühendused, 2000 – ISBN 92–828–9048.

⁽³⁾ Kõige olulisemad artiklit 6 puudutavad kohtuasjad on esitatud aadressil http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/caselaw/index_en.htm.

⁽⁴⁾ Komisjoni teadaanded erikaitsealade määramise, Natura 2000 aladel kaitse-eesmärkide kehtestamise ja Natura 2000 alade jaoks kaitsemeetmete kehtestamise kohta.

Komisjoni juhenddokumendid artikli 6 kohaldamise kohta eri sektorites.

Saadaval aadressil: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

1. SISSEJUHATUS

Artikli 6 kontekst

1.1. KOHT ELUPAIKADE DIREKTIIVI JA LINNUDIREKTIIVI ÜLDISES SCHEEMIS NING LAIEMAS KONTEKSTIS

Enne artikli 6 üksikasjalikku käsitlemist tasub meelde tuletada selle kohta direktiivi 92/43/EMÜ (edaspidi „elupaikade direktiiv“)⁽⁵⁾ ja direktiivi 2009/147/EÜ (edaspidi „linnudirektiiv“)⁽⁶⁾ üldises skeemis ning seost laiemas õigusliku kontekstiga.

Elupaikade direktiivi esimene peatükk „Mõisted“ hõlmab artikleid 1 ja 2. Selles on esitatud direktiivi eesmärk, milleks on „looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele liikmesriikide Euroopa territooriumil, kus kohaldatakse asutamislepingut“⁽⁷⁾. Samuti on seal esitatud direktiivi rakendamise üldine suunitus, osutades vajadusele kavandada kõik direktiivi kohaselt võetavad meetmed teatavate elupaikade ja liikide „soodsa kaitsestaatus“ säilitamiseks või taastamiseks⁽⁸⁾ ning ühtlasi vajadusele tagada, et direktiivi kohaselt võetavates meetmetes „võetaks arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi“⁽⁹⁾.

Elupaikade direktiivi peamised erinõuded on esitatud kahes järgmises peatükis. Esimene neist kannab pealkirja „Looduslike elupaikade ja liikide elupaikade kaitse“ ning hõlmab artikleid 3–11. Teise pealkiri on „Liikide kaitse“ ja sisaldab artikleid 12–16.

Peatükk „Looduslike elupaikade ja liikide elupaikade kaitse“ käsitleb direktiivi I ja II lisas loetletud ühenduse tähtsusega elupaigatüüpide ja liikide kaitseks määratud alade loomist ja kaitset. Need alad ja linnudirektiivi kohaselt klassifitseeritud alad moodustavad Natura 2000 võrgustiku (artikli 3 lõige 1). Selle peatüki artikkel 6 sisaldab sätteid, mis reguleerivad Natura 2000 alade kaitset ja majandamist. Selles kontekstis on artikkel 6 üks olulisemaid direktiivi 24 artiklist, määrates kindlaks kõige otsesemalt kaitse ja muu sotsiaalmajandusliku tegevuse vahelise suhte.

Artikkel koosneb kolmest peamisest säteterühmast. Artikli 6 lõige 1 käsitleb vajalike kaitsemeetmete kehtestamist ning keskendub positiivsetele ja ennetavatele meetmetele, mille eesmärk on looduslike elupaikade ja eluslooduse liikide populatsioonide soodsa kaitsestaatus säilitamine või taastamine. Artikli 6 lõige 2 kohustab vältima elupaikade halvenemist ja oluliste liikide häirimist. Selle sätte rõhuasetus on seega ennetamisel. Artikli 6 lõigetega 3 ja 4 nähakse ette mitu menetluslikku ja sisulist kaitsemeetet seoses kavade ja projektidega, millel võib olla märkimisväärne mõju Natura 2000 alale.

Artikli 6 sellisest ülesehitusest ilmneb lõigete 1 ja 2 ning lõigete 3 ja 4 erinevus – esimestes on sätestatud üldine kord, viimastes aga konkreetsetel asjaoludel kohaldatav kord.

Tervikuna vaadatuna kajastavad artikli 6 sätted direktiivi artiklis 2 ja põhjendustes sätestatud üldist lähenemisviisi. See hõlmab vajadust soodustada bioloogilist mitmekesisust, säilitades või taastades teatavate elupaikade ja liikide soodsa kaitsestaatus nende kogu looduslikul levilal ELis, võttes samas arvesse majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi ja piirkondlikke vajadusi, ning käsitledes bioloogilise mitmekesisuse kaitset kui üht kestliku arengu saavutamise vahenditest.

Lisaks artikli 6 kohale elupaikade direktiivi üldises skeemis on asjakohane märkida ka selle artikli seost linnudirektiiviga.

— Esiteks on linnudirektiiv oma üldskeemi poolest võrreldav elupaikade direktiiviga. Muu hulgas on elupaikade direktiivi peatükk „Looduslike elupaikade ja liikide elupaikade kaitse“ sarnane linnudirektiivi artiklitega 3 ja 4.

⁽⁵⁾ EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7.

⁽⁶⁾ ELT L 27, 26.1.2010, lk 7, direktiiviga tunnistati kehtetuks direktiiv 79/409/EMÜ.

⁽⁷⁾ Artikli 2 lõige 1.

⁽⁸⁾ Artikli 2 lõige 2. Mõiste „soodne kaitsestaatus“ on määratletud artikli 1 punktides e ja i ning osutab ühenduse tähtsusega liikide või elupaigatüüpide kaitsestaatusle nende looduslikul levilal ELis.

⁽⁹⁾ Artikli 2 lõige 3.

- Teiseks on mõlema direktiivi rakendusskeemid olulisel määral ühendatud või kokku põimunud. Esiteks moodustavad linnudirektiivi kohaselt klassifitseeritud linnukaitsealad nüüd lahutamatu osa Natura 2000 võrgustikust⁽¹⁰⁾. Teiseks kohaldatakse elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 2, 3 ja 4 sätteid linnukaitsealade suhtes⁽¹¹⁾.

Lisaks tuleb artiklit 6 käsitleda ELi bioloogilise mitmekesisuse poliitika⁽¹²⁾ laiemas raamistikus ja see artikkel on määrava tähtsusega nimetatud poliitika eesmärkide saavutamisel. Artikli 6 rakendamisel võivad kasulikud olla ka muud selles kontekstis võetavad meetmed. Näiteks ökosüsteemide ja nende teenuste kaardistamise ja hindamise⁽¹³⁾ raames ökosüsteemi seisundi mõõtmiseks tehtav töö annab kasulikku ja asjakohast suunavat teavet, sealhulgas valdkonnapõhist teavet, näiteks selliste küsimuste lahendamiseks nagu elupaikade direktiivis sätestatud elupaikade põhitüüpidele vastavate ökosüsteemitiüpide seisundi mõõtmine ja hindamine, ökosüsteemidele avaldatava surve mõõtmine ja ökoloogiliste vajaduste ning kaitsealade halvenemise ja ökoloogilise terviklikkuse kvantifitseerimine.

Laiemas, Euroopa Liidu lepingu kontekstis vaadatuna võib artiklit 6 pidada raamistikuks, mis on oluline terviklikkuse põhimõtte rakendamise seisukohast, sest see suunab liikmesriike Natura 2000 alasid säästvalt majandama ja seab piirangud tegevusele, mis võib kaitsealad negatiivselt mõjutada, samas lubades teatavalte asjaoludel mõningaid mööndusi. Artikli 6 alusel võetavate meetmete rakendamisel võib kasuks tulla ka koostoime muude asjakohaste ELi keskkonnapoliitika valdkondadega, nagu vee-, mere- või kalanduspoliitika.

Elupaikade direktiivi artikli 6 alusel meetmete võtmine võib eeldada ühise kalanduspoliitika alla kuuluvate meetmete vastuvõtmist (määrus (EL) nr 1380/2013). Eelkõige võivad olla kohaldatavad ühist kalanduspoliitikat (ÜKP) käsitleva määruse artikli 11 sätteid liidu keskkonnaalastest õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmiseks vajalike kaitsemeetmete kohta; neid sätteid selgitatakse komisjoni talituste töödokumendis, mis käsitleb ühise kalanduspoliitika kohaste kaitsemeetmete kehtestamist seoses Natura 2000 aladega ja merestrateegia raamdirektiiviga (SWD(2018)288 final). Komisjon on ÜKP määruse artikli 11 alusel võtnud vastu juba mitu delegeeritud õigusakti (vt https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_et).

Rahvusvahelises kontekstis vaadatuna aitab artikkel 6 saavutada asjaomaste rahvusvaheliste looduskaitsekonventsioonide, näiteks Berni konventsiooni⁽¹⁴⁾ ja bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni⁽¹⁵⁾ eesmärgi, luues loodusala säilitamiseks ja kaitseks ühtlasi üksikasjalikuma raamistiku kui need konventsioonid ise.

Artikkel 6 on elupaikade direktiivi peatüki „Looduslike elupaikade ja liikide elupaikade kaitse“ üks olulisemaid osi. Sellega luuakse alade säilitamise ja kaitse raamistik ning see sisaldab ettevaatavaid, ennetavaid ja menetluslikke nõudeid. See hõlmab nii linnudirektiivi kohaselt klassifitseeritud linnukaitsealasid kui ka elupaikade direktiivi alusel määratud kaitsealasid. Nimetatud raamistik on oluline vahend, mis toetab kahe direktiivi üldeesmärgi ning aitab saavutada ELi bioloogilise mitmekesisuse poliitika eesmärgi, keskkonnaküsimuste integreerimist teistesse ELi poliitikavaldkondadesse ja lõpptulemusena kestlikku arengut.

⁽¹⁰⁾ Elupaikade direktiivi artikli 3 lõikes 1 on sätestatud, et „Natura 2000 võrgustikku kuuluvad ka liikmesriikide direktiivi 79/409/EMÜ kohaselt klassifitseeritud linnukaitsealad“.

⁽¹¹⁾ Elupaikade direktiivi artikkel 7.

⁽¹²⁾ Komisjoni teatis „Meie elukindlustus, meie looduskapital: ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020“ (KOM(2011) 244). http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm

⁽¹³⁾ Nõukogu 3. detsembri 1981. aasta otsus 82/72/EMÜ Euroopa floora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse konventsiooni

⁽¹⁴⁾ sõlmimise kohta (EÜT L 38, 10.2.1982, lk 1).

⁽¹⁵⁾ Nõukogu 25. oktoobri 1993. aasta otsus 93/626/EMÜ bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni sõlmimise kohta (EÜT L 309, 13.12.1993, lk 1).

1.2. SEOS PEATÜKIGA „LIIKIDE KAITSE“

Nagu eespool nimetatud, hõlmab elupaikade direktiivi peatükk „Liikide kaitse“ artikleid 12–16 ning käsitleb direktiivi IV lisas loetletud rangelt kaitstavaid looma- ja taimeliike⁽¹⁶⁾ ja V lisas loetletud liike, kes vajavad spetsiaalseid kaitsekorraldusmeetmeid.

Artiklid 12, 13 ja 14 hõlmavad teatavaid taime- ja loomaliike, mis võivad olla loetletud ka direktiivi II lisas ja mille suhtes seetõttu kohaldatakse artikli 6 sätteid seoses Natura 2000 aladega, kus nad asuvad⁽¹⁷⁾. Seetõttu võib sama tegevus üheaegselt kuuluda mõlema peatüki kohaldamisalasse.

Näiteks võib pruunkaru (*Ursus arctos*) puhkepaiga hävitamine rikkuda artikli 12 lõike 1 punktis d sätestatud keeldu, ent olla vastuolus ka artikliga 6, kui see puhkepaik asub kõnealuse liigi kaitseks määratud Natura 2000 alal.

Kuigi see võib näida dubleerimisena, tuleks arvesse võtta järgmist.

- Esiteks ei ole teatavad artiklitega 12, 13 ja 14 hõlmatud taime- ja loomaliigid loetletud II lisas. Seega ei laiene neile otseselt Natura 2000 ala kaitse.
- Teiseks, ohuolude liikide, näiteks suurte kiskjate puhul, keda kaitstakse nii looduslike elupaikade ja liikide elupaikade kaitset käsitleva peatüki kui ka liikide kaitset käsitleva peatüki alusel, piirdub artikliga 6 neile tagatud kaitse Natura 2000 võrgustikku kuuluvate aladega, samas kui liikide kaitse peatükiga tagatud kaitse ei ole nende aladega piiratud. Seega käsitleb artikkel 6 Natura 2000 võrgustiku piires liikide kaitseks määratud alade kaitset, samas kui liikide kaitset käsitlevas peatükis peetakse silmas liikide kogu looduslikku levilat ELis (sealhulgas väljaspool Natura 2000 võrgustikku asuvaid alasid, kus need liigid esinevad, eelkõige nende paljunemis- või puhkepaiku).

Kuigi teatavate taime- ja loomaliikide suhtes kohaldatakse nii looduslike elupaikade ja liikide elupaikade kaitset käsitlevat peatükki kui ka liikide kaitset käsitlevat peatükki, on asjaomaste sätete kohaldamisala ja olemus erinevad.

1.3. ARTIKLI 6 KAJASTAMINE SISERIIKLIKUS ÕIGUSES: ÜLEVÕTMISKOHUSTUS

Oluline on tähele panna, et artikli 6 sätteid tuleb siseriiklikku õigusesse üle võtta (st need tuleb kajastada liikmesriigi õigusnormides, millega tagatakse nende nõuete täitmine). See kohustus tuleneb direktiivi artiklist 23, mille kohaselt „liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi täitmiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid kahe aasta jooksul alates direktiivi teatavakstegemisest“. Sõltuvalt liikmesriigist oli ülevõtmise tähtpäev 10. juuni 1994 või ELiga ühinemise kuupäev.

See peegeldab kasutatud õigusakti liiki, st et tegemist on direktiiviga. Direktiiv on siduv saavutatava tulemuse osas, kuid jätab selle tulemuse saavutamise vormi ja meetodite valiku võimaluse liikmesriikidele.

Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et ülevõtmine peab olema selge, ülevõetava sätte sisule vastav ja täpne ning vaieldamatu siduva jõuga (vt Euroopa Liidu Kohtu (edaspidi „Euroopa Kohus“) otsused järgmistes kohtuasjades: C-363/85, C-361/88, C-159/99, punkt 32, C-415/01, punkt 21, C-58/02, C-6/04, punktid 21, 25 ja 26, C-508/04, punkt 80)⁽¹⁸⁾.

Sõltuvalt liikmesriigist tuli artikkel 6 siseriiklikku õigusesse üle võtta esimese 12 liikmesriigi puhul 10. juuniks 1994 ja teiste liikmesriikide puhul ELiga ühinemise kuupäevaks.

⁽¹⁶⁾ Lisateavet elupaikade direktiivi liike käsitlevate sätete ja kaitsealade kaitset käsitlevate sätete vahelise seose kohta saab komisjoni suunisest ühenduse tähtsusega liikide range kaitse kohta. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/index_en.htm

⁽¹⁷⁾ Elupaikade direktiivi liikide kaitset käsitlevaid sätteid kohaldatakse teatavate ühenduse tähtsusega liikide suhtes, kuid mitte ühenduse tähtsusega elupaigatüüpide suhtes. Viimati nimetatute suhtes kohaldatakse vaid peatüki „Looduslike elupaikade ja liikide elupaikade kaitse“ sätteid (artiklid 3–11), mis tähendab ka seda, et kui nad esinevad väljaspool Natura 2000 võrgustikku, siis ei ole nad elupaikade direktiivi alusel kaitstud.

⁽¹⁸⁾ https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/et/

1.4. ARTIKLI 6 KOHALDAMISE AEG: MILLISEST KUUPÄEVAST ALATES ON ARTIKLIST 6 TULENEVAD KOHUSTUSED KOHALDATAVAD?

Üldiselt tuleb teha vahet artikli 6 siseriiklikku õigusesse ülevõtmise tähtaja ja selle kuupäeva vahel, millest alates neid sätteid konkreetsete alade suhtes kohaldatakse.

Konkreetsete alade puhul tuleb eristada linnudirektiivi alusel klassifitseeritud linnukaitsealasid ja teisi kaitsealasid – elupaikade direktiivi kohaseid ühenduse tähtsusega alasid ja erikaitsealasid.

1.4.1. Linnudirektiivi kohased linnukaitsealad

Linnukaitsealade kaitse nõuded tulenevad linnudirektiivi artikli 4 lõikest 4, mille esimeses lauses on sätestatud, et „liikmesriigid võtavad [nende alade suhtes] vajalikke meetmeid, et vältida elupaikade saastamist või kahjustamist või lindude mis tahes häirimist, niivõrd kui see on käesoleva artikli eesmärkide seisukohast oluline“.

Elupaikade direktiivi jõustumisel asendati eespool nimetatud kohustused vastavalt selle direktiivi artiklile 7, milles on sätestatud:

„Käesoleva direktiivi artikli 6 lõigetest 2, 3 ja 4 tulenevad kohustused asendavad kõik direktiivi 79/409/EMÜ artikli 4 lõike 4 esimesest lausest tulenevad kohustused artikli 4 lõike 1 kohaselt klassifitseeritud alade või artikli 4 lõike 2 kohaselt tunnustatud alade osas alates käesoleva direktiivi rakendamise kuupäevast või alates ala direktiivi 79/409/EMÜ kohasest klassifitseerimisest või tunnustamisest liikmesriigi poolt, kui viimane kuupäev on hilisem.“

Artikli 6 lõike 1 sätteid seega linnukaitsealade suhtes ei kohaldata. Samas kohaldatakse samalaadseid sätteid linnukaitsealade suhtes vastavalt linnudirektiivi artiklile 3 ning artikli 4 lõigetele 1 ja 2. Kuupäev, millest alates tuleks põhimõtteliselt neid samalaadseid sätteid kohaldada linnukaitsealade suhtes, on kuupäev, millest alates linnudirektiiv liikmesriikides kohaldatavaks muutus (kohtuasjad C-355/90: komisjon vs. Hispaania, „Santoña soostik“, ja C-166/97: komisjon vs. Prantsusmaa, „Seine'i suudmeala“).

Mis puudutab artikli 6 lõikeid 2, 3 ja 4, siis artiklist 7 tuleneb, et neid kohaldatakse linnukaitsealade suhtes, mis on elupaikade direktiivi jõustumise ajaks juba sellisena klassifitseeritud. Samas tekib artikli 7 sõnastust arvestades küsimus, kas linnudirektiivi artikli 4 lõike 4 esimene lause jääb pärast „käesoleva direktiivi rakendamise kuupäeva“ (selleaegsete liikmesriikide puhul 10. juuni 1994 ja hiljem ühinenud liikmesriikide puhul ühinemiskuupäev) kohaldatavaks nende alade puhul, mis oleks tulnud linnukaitsealadena klassifitseerida, kuid mida pole sellisena klassifitseeritud.

Santoña soostiku kohtuasjas tehtud otsuses (C-355/90, punkt 22) sedastas Euroopa Kohus, et linnudirektiivi artikli 4 lõike 4 esimene lause on alates linnudirektiivi rakendamise kuupäevast (selleaegsete liikmesriikide puhul 7. aprill 1981 ja hiljem ühinenud liikmesriikide puhul ühinemiskuupäev) kohaldatav klassifitseerimata ala suhtes, mis oleks tulnud klassifitseerida linnukaitsealana.

Basses Corbièresi kohtuasjas tehtud otsuse (C-374/98, punktid 43–57, vt ka otsus kohtuasjas C-141/14) kohaselt kohaldatakse selliste alade suhtes, mis ei ole linnukaitsealadena klassifitseeritud, kuid mis oleks tulnud sellisena klassifitseerida, jätkuvalt linnudirektiivi artikli 4 lõike 4 esimesest lausest tulenevat korda, mis on elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetest 2–4 tulenevast korrast rangem, kuna ei näe ette erandite tegemist. See kordade kahesus stimuleerib liikmesriike alasid klassifitseerima, kuna annab võimaluse kasutada menetlust, mis võimaldab neil ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsel või majanduslikel põhjustel, ning teatavaid tingimusi järgides võtta vastu linnukaitseala negatiivselt mõjutavaid kavasad või projekte.

Elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 1 ei kohaldata linnukaitsealade suhtes. Samas sisaldavad linnudirektiivi artikkel 3 ning artikli 4 lõiked 1 ja 2 samalaadseid sätteid ning neid kohaldatakse linnukaitsealade suhtes alates selle direktiivi rakendamise kuupäevast.

Mis puudutab elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 2, 3 ja 4 kohaldamise kuupäeva linnukaitsealade suhtes, siis neid sätteid kohaldatakse kõikide linnudirektiivi artikli 4 lõigete 1 ja 2 kohaselt linnukaitsealadena klassifitseeritud alade suhtes alates elupaikade direktiivi rakendamise kuupäevast.

Nende alade suhtes, mis ei ole linnukaitsealadena klassifitseeritud, kuid mis oleks tulnud sellisena klassifitseerida, kohaldatakse jätkuvalt linnudirektiivi artikli 4 lõike 4 esimesest lausest tulenevat kaitsekorda, mis on elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 2–4 sätetest rangem.

1.4.2. Elupaikade direktiivi kohased kaitsealad

Artikli 6 lõiget 1 kohaldatakse erikaitsealade suhtes. Direktiivi artikli 4 lõike 4 kohaselt muutub ala erikaitsealaks, kui liikmesriik selle erikaitsealaks määrab. See saab juhtuda alles pärast seda, kui ala on direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt kinnitatud ühenduse tähtsusega alaks. Ühenduse tähtsusega ala tuleb määrata erikaitsealaks „*võimalikult kiiresti, kuid hiljemalt kuue aasta jooksul*“.

Ühenduse tähtsusega ala määramine erikaitsealaks tähendab tegelikkuses artikli 6 lõike 1 rakendamist, kuna kõiki muid artikli 6 kohaseid meetmeid – sealhulgas kohustust vältida edasist halvenemist (artikli 6 lõiked 2, 3, ja 4) – kohaldatakse ühenduse tähtsusega alade suhtes juba enne nende määramist erikaitsealadeks.

Elupaikade direktiivi artikli 4 lõikes 5 on sätestatud:

„Niipea kui ala on kantud lõike 2 kolmandas lõigus nimetatud loetellu, kohaldatakse selle suhtes artikli 6 lõikeid 2, 3 ja 4.“

Seega erinevalt artikli 6 lõike 1 sätetest, mida kohaldatakse alles siis, kui ühenduse tähtsusega ala on määratud erikaitsealaks, muutuvad artikli 6 lõigete 2, 3 ja 4 sätted kohaldatavaks kohe, kui alast saab ühenduse tähtsusega ala (st enne seda, kui see määratakse erikaitsealaks). Artikli 6 lõiget 1 kohaldatakse ka ühenduse tähtsusega alade suhtes, mida ei ole kuue aasta jooksul erikaitsealaks määratud, st on rikutud artikli 4 lõiget 4. Teisisõnu hakatakse kohustust kehtestada vajalikud kaitsemeetmed kohaldama hiljemalt kuueaastase tähtaja möödumisel.

Komisjoni otsustes, millega kiidetakse heaks ühenduse tähtsusega alad, on selgelt sätestatud: „[—] tuleb rõhutada, et direktiivi 92/43/EMÜ artikli 4 lõikes 4 ja artikli 6 lõikes 1 sätestatud kohustusi peab kohaldama võimalikult kiiresti, aga mitte hiljem kui kuus aastat pärast biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade esialgse loetelu või esimese ajakohastatud loetelu vastuvõtmist, olenevalt sellest, millisesse loetelusse ühenduse tähtsusega ala esimest korda lisati“.

See tähendab, et kuueaastane periood algab alates kuupäevast, mil ala esimest korda komisjoni otsusesse lisati. Kui hilisemate otsustega teatavaid alaga seotud üksikasju muudetakse, ei tohiks seda kasutada ettekäändena erikaitseala määramise edasilükkamiseks. Muudatusi tuleb arvesse võtta erikaitseala määramise protsessis ja vajalike kaitsemeetmete kehtestamisel.

Draggagi kohtuasjas tehtud otsuses (C-117/03, punkt 29) leidis Euroopa Kohus, et „*alade osas, mis võidakse määratleda ühenduse tähtsusega aladena, mida on komisjonile esitatud siseriiklikes loeteludes nimetatud ja mille hulgas võib olla ka alasid, millel esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe või esmatähtsaid liike, on liikmesriigid direktiivi alusel kohustatud võtma kaitsemeetmeid, mis on kohased nimetatud ökoloogilise huvi kaitsmiseks*“.

Kohtuasjas Bund Naturschutz tehtud otsuses (C-244/05, punkt 47) sedastas Euroopa Kohus lisaks, et „*direktiivi artikli 4 lõike 1 alusel komisjonile saadetud siseriiklikku loetellu kantud alade puhul nõuab kohane kaitsekord, et liikmesriigid ei kiidaks heaks niisuguseid tegevusi, mis võiksid oluliselt kahjustada nende alade keskkonna omadusi*“.

Eeltoodud arvestades peavad liikmesriikide ametiasutused tagama, et kavandatavate ühenduse tähtsusega alade siseriiklikku loetellu kantud aladel ei lasta halveneda ja et neid alasid kaitstakse, et kaitsta neid ökoloogia seisukohast juba enne ühenduse tähtsusega alade loetelu vastuvõtmist. Kui siseriiklik loetelu on ebatäielik, soovitatakse liikmesriikidel kaitsta ka selliseid alasid ökoloogia seisukohast, mis elupaikade direktiivi III lisas sätestatud kriteeriumidel põhinevate teaduslike tõendite kohaselt peaksid siseriiklikus loetelus sisalduma. Sellega seoses on üks praktiline soovitus kasutada vastavalt direktiivile 2011/92/EL⁽¹⁹⁾ nõuetekohaselt keskkonnamõju hindamise (KMH) protsessi projektide puhul, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju (kuivõrd need on nimetatud direktiiviga hõlmatud). Euroopa Kohus on juba rõhutanud tähtsust, mida tuleks omistada tundlikele loodusaladele, tehes otsuseid selle kohta, kas projektide puhul tuleks nimetatud direktiivi kohaselt viia läbi keskkonnamõju hindamine (otsus kohtuasjas C-392/96, punkt 66).

⁽¹⁹⁾ ELT L 26, 28.1.2011, lk 1, muudetud direktiiviga 2014/52/EL (ELT L 124, 25.4.2014, lk 1).

Järgmises tabelis on eespool toodud kaalutlused esitatud kokkuvõtlikult.

Ala staatus	Kavandatav ühenduse tähtsusega ala	Ühenduse tähtsusega ala	Erikaitseala	Linnukaitseala	Alad, mis peaksid olema klassifitseeritud linnukaitsealana
Artikli 6 lõige 1	Vabatahtlik	Vabatahtlik (kuueaastase tähtaja möödumisel kohustuslik)	Kohustuslik	Ei kohaldata, kuid kohaldatavad on linnudirektiivi artikli 3 ning artikli 4 lõigete 1 ja 2 samalaadsed sätted	Ei kohaldata
Artikli 6 lõiked 2, 3 ja 4	Vabatahtlik, kuid liikmesriigid peavad võtma kaitsemeetmeid, mis on vajalikud alade ökoloogiliste vajaduste rahuldamiseks ⁽¹⁾	Kohustuslik	Kohustuslik	Kohustuslik	Ei kohaldata, kuid nende alade suhtes kohaldatakse jätkuvalt linnudirektiivi artikli 4 lõike 4 esimesest lausest tulenevat kaitsekorda

⁽¹⁾ Samasugune nõue kehtib alade suhtes, mis elupaikade direktiivi III lisas sätestatud kriteeriumidel põhinevate teaduslike tõendite kohaselt peaksid sisalduma kavandatavate ühenduse tähtsusega alade siseriiklikus loetelus.

Artikli 6 lõikeid 2, 3 ja 4 kohaldatakse elupaikade direktiivi kohaste ühenduse tähtsusega alade ega erikaitsealade suhtes. Artikli 6 lõiget 1 kohaldatakse elupaikade direktiivi kohaste erikaitsealade suhtes.

Neid ei kohaldata alade suhtes, mis on kantud direktiivi artikli 4 lõike 1 alusel komisjonile saadetud siseriiklikku loetellu. Sellegipoolest peavad liikmesriigid võtma kaitsemeetmeid, mis on vajalikud selliste alade ökoloogiliste vajaduste rahuldamiseks. See hõlmab kohustust mitte lubada tegevust, mis võiks oluliselt kahjustada nende alade keskkonna omadusi.

Kui täielikku siseriiklikku loetelu ei ole esitatud, soovitatakse liikmesriikidel kasutada samalaadset lähenemisviisi ka alade puhul, mis direktiivis sätestatud teaduslike kriteeriumide kohaselt selgelt peaksid siseriiklikus loetelus sisalduma.

2. ARTIKLI 6 LÕIGE 1

Mõistete „vajalikud kaitsemeetmed“, „kaitse-eesmärgid“, „ökoloogilised vajadused“, „kaitsekorralduskavad“ ja „õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed“ selgitused

2.1. TEKST

„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 ökoloogiliste vajadustele.“

2.2. KOHALDAMISALA

Artikli 6 lõikes 1 on sätestatud üldine kaitsekord, mille liikmesriigid peavad kehtestama kõigi erikaitsealade suhtes.

Artikli 6 lõige 1:

- näeb ette **positiivsed** kaitsemeetmed, mis vajaduse korral hõlmavad kaitsekorralduskavasid ning asjakohaseid õiguslikke, halduslikke või lepingulisi meetmeid, mis vastavad alal esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide ökoloogilistele vajadustele. Sellega seoses erineb artikli 6 lõige 1 artikli 6 teistest lõigetest, millega nähakse ette ennetusmeetmed halvenemise, häirimise ja olulise mõju ärahoidmiseks Natura 2000 aladel;
- **osutab** artikli 6 ja selle ülejäänud lõigete loogikale ja üldisele tähendusele;
- sätestab üldise kaitsekorra, mis on ilma eranditeta kohaldatav **kõigi** erikaitsealade suhtes Natura 2000 võrgustikus ning **kõigi** neil aladel esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide suhtes, välja arvatud need, mis on Natura 2000 standardse andmevormil ⁽²⁰⁾ märgitud ebaoluliseks;
- puudutab **konkreetselt erikaitsealasid**: erinevalt artikli 6 lõigetest 2, 3 ja 4 ei kohaldata artikli 6 lõiget 1 linnukaitsealade suhtes. Sel moel sätestas seadusandja:
 - linnudirektiivi alusel klassifitseeritud **linnukaitsealade** suhtes artikli 3 ning artikli 4 lõigete 1 ja 2 kohaste „erimeetmete“ kehtestamise korra;
 - elupaikade direktiivi alusel määratud **erikaitsealade** suhtes artikli 6 lõike 1 kohaste „vajalike kaitsemeetmete“ kehtestamise korra;
- on kohaldatav ka ühenduse tähtsusega alade suhtes, mida ei ole kuueaastase tähtaja jooksul määratud erikaitsealaks, st rikutud on artikli 4 lõiget 4. Teisisõnu hakatakse kohustust kehtestada vajalikud kaitsemeetmed kohaldama hiljemalt kuueaastase tähtaja möödumisel;
- on seotud artikli 1 punktiga a, milles kaitsemeetmed on määratletud meetmete kogumina, mis on vajalik looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide populatsioonide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks;
- on seotud artikli 2 lõikega 2, milles on sätestatud, et direktiivi kohaselt võetavad meetmed kavandatakse ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks;
- on seotud artikli 2 lõikega 3, milles on sätestatud, et need meetmed peavad võtma arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi.

Liikmesriigid on kohustatud kavandama kõigi erikaitsealade suhtes kaitsemeetmed ning võtma vastu asjakohased õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed. Need meetmed tuleb kehtestada kuue aasta jooksul alates ühenduse tähtsusega alade liidu loetelude vastuvõtmisest.

Need meetmed on positiivsed ja alapõhised ning neid kohaldatakse kõigi asjaomastel aladel esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide suhtes, välja arvatud need, mille esinemine on Natura 2000 standardse andmevormi kohaselt tunnistatud ebaoluliseks. Meetmete eesmärk on ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamine või taastamine ning nende puhul võetakse arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi.

2.3. MILLES PEAKS SEISNEMA „VAJALIKE KAITSEMEETMETE“ SISU?

2.3.1. Ala tasandi kaitse-eesmärkide kehtestamine ⁽²¹⁾

Kaitse-eesmärkidele viidatakse mitu korda direktiivi preambulis; samuti on seda mõistet sõnaselgelt kasutatud artikli 6 lõikes 3. Kaitse-eesmärkide vajadusele viidatakse ka direktiivi artikli 4 lõikes 4 ja artikli 6 lõikes 1. Seepärast on kasulik uurida, mida „kaitse-eesmärkide“ all mõeldakse ja kuidas see mõiste seostub artikli 6 lõike 1 alusel erikaitsealade suhtes vajalike kaitsemeetmete kehtestamisega.

⁽²⁰⁾ Komisjoni rakendusotsus 2011/484/EL Natura 2000 alade andmevormi kohta, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:198:0039:0070:ET:PDF>.

⁽²¹⁾ Lisateavet vt komisjoni teadaandest kaitse-eesmärkide kehtestamise kohta (2013), http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_ET.pdf.

Direktiivi artiklis 1 on sätestatud: „*kaitse on meetmete kogum, mis on vajalik looduslike elupaikade ja looduslike looma- ja taimeliikide populatsioonide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks [—]*“.

Artiklis 2 on selgitatud, et elupaikade direktiivi üldeesmärk on aidata looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa bioloogilise mitmekesisuse säilimisele. Direktiivi alusel võetavate meetmete eesmärk on tagada, et hõlmatud liigid ja elupaigatüübid saavutaksid „soodsa kaitsestaatuse“, st et nende pikaajaline püsijäämine on tagatud kogu nende looduslikul levilal ELis.

Kuigi **soodsa kaitsestaatuse** saavutamisele peab aitama kaasa iga ala, saab seda üldeesmärki **määratleda ja saavutada üksnes liigi või elupaigatüübi loodusliku levila tasandil** (vt direktiivi artikli 1 punktid e ja i). Ulatuslik kaitse-eesmärk, millega nähakse ette soodsa kaitsestaatuse saavutamine, tuleb seega seada asjakohasel tasandil, näiteks riigi, biogeograafilisel või Euroopa tasandil.

Siiski tuleb kõigi elupaikade direktiivi I ja II lisas loetletud elupaigatüüpide ja liikide **soodsa kaitsestaatuse saavutamise üldeesmärk liigendada ala tasandi kaitse-eesmärkideks**. Oluline on teha vahet konkreetse ala kaitse-eesmärkide ja soodsa kaitsestaatuse saavutamise üldeesmärgi vahel.

Ala tasandil seatud kaitse-eesmärgid on kaitseala jaoks seatud konkreetset eesmärgid selle tagamiseks, et ala aitaks parimal võimalikul viisil saavutada soodsat kaitsestaatust asjakohasel tasandil (võttes arvesse asjaomaste liikide või elupaigatüüpide loodusliku levilat).

Lisaks elupaikade direktiivi kohastele erikaitsealadele tuleks ala tasandi eesmärgid kehtestada ka linnudirektiivi kohaste linnukaitsealade jaoks, et täita selle direktiivi artiklites 2 ja 3 ning artikli 4 lõigetes 1, 2 ja 4 sätestatud nõuded.

Põhimõtteliselt tuleks ala tasandi kaitse-eesmärgid kehtestada kõigi elupaikade direktiiviga hõlmatud ühenduse tähtsusega liikide ja elupaigatüüpide suhtes ning linnudirektiivi I lisas loetletud linnuliikide või alal reeglipäraselt esinevate rändliikide suhtes, mida leidub alal olulisel määral. Samas ei ole vaja kehtestada konkreetseid kaitse-eesmärke ega -meetmeid selliste liikide või elupaigatüüpide suhtes, mille esinemine on Natura 2000 standardse andmevormi kohaselt ebaoluline⁽²²⁾.

Ala tasandi kaitse-eesmärgid peaksid põhinema alal esinevate looduslike elupaigatüüpide ja liikide ökoloogilistel vajadustel (vt jaotist 2.3.3 allpool) ning määratlema nende soovitava kaitsestaatuse alal. Eesmärgid peaksid kajastama ala olulisust alal esinevate elupaigatüüpide ja liikide säilitamisel või taastamisel ning Natura 2000 sidususe tagamisel. Lisaks peaksid need kajastama alal esinevate elupaikade ja liikide kahjustumise või hävimise ohtu, sealhulgas kliimamuutuste tagajärjel.

Ala tasandi kaitse-eesmärkides peaks olema määratletud alal esinevate looduslike elupaigatüüpide ja liikide soovitav kaitsestaatuse, mis aitaks maksimaalsel määral kaasa soodsa kaitsestaatuse saavutamisele asjakohasel tasandil. Mõnikord määratletakse need vahe-eesmärkidenä, mis tuleb teatava perioodi jooksul saavutada. Vahe-eesmärkide seadmisel tuleks lähtuda hinnangust iga alal esineva liigi ja elupaigatüübi seisundile, mis on märgitud standardsel andmevormil.

Kaitse-eesmärgid võivad kajastada alaga seoses seatud prioriteete. Kohtuasjas C-241/08 sedastas Euroopa Kohus, et „*nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 71 õigesti märgib, võib Natura 2000 võrgustike raames kaitse- ja taastamisesmärkide kehtestamise puhul olla seetõttu nõutav eri eesmärkide vaheliste konfliktide lahendamine*“.

Oluline on selgelt eristada eesmärke ja meetmeid. Näiteks võib eeldada, et kaitse-eesmärgid aja möödudes ei muutu. Enamasti peavadki need olema pikaajalised eesmärgid. Samal ajal nende eesmärkide saavutamiseks vajalikud kaitsemeetmed tõenäoliselt muutuvad, sest alaga seotud ohutase muutub ning loodetavasti avaldavad juba võetud kaitsemeetmed positiivset mõju.

Kui Natura 2000 ala jaoks on kaitse-eesmärgid paika pandud, on kaitsemeetmete määratlemisel ja kehtestamisel võimalik mõningane paindlikkus. Kaaluda võib mitmeid variante (kasutades halduslike, lepinguliste või õiguslike meetmete valikut), mis võtavad arvesse muud sotsiaalmajanduslikku tegevust alal.

⁽²²⁾ S.t kõik need liigid, mille kohta on märgitud, et nende populatsiooni suurus ja asustustihedus võrreldes kogu riigi territooriumil esinevate populatsioonidega on ebaoluline (populatsiooni suuruse D-kategooria), ja elupaigatüübid, mille kohta on märgitud, et neid esineb vähe (D-kategooria).

Näiteid ala tasandi kaitse-eesmärkide kohta

1. Ala X on määratud kaitsealaks tulenevalt selle olulisest poolloodusliku rohumaa kui elupaigatiübina (6210). Standardse andmevormi kohaselt on elupaigatiübi kaitsestaatus halb (C-klass andmevormil). Seetõttu võib ala kaitse-eesmärk seisneda kõnealuse elupaigatiübi seisundi parandamises 10 aasta jooksul A-klassini ehk eeskujulikuni, arvestades, et sellel elupaigatiübil on piirkonnas väga ebasoodne kaitsestaatus. Eesmärgi saavutamiseks on kavandatud artikli 6 lõikes 1 sätestatud vajalikud kaitsemeetmed.
2. Ala Y on määratud kaitsealaks, kuna sellel asub suur looduslikus seisundis raba (7110). Standardse andmevormi kohaselt on see elupaigatiüp eeskujulikus seisundis (A-klass andmevormil). Seetõttu on ala kaitse-eesmärgiks seatud lihtsalt selle seisundi säilitamine, kuigi üldiselt on selliste elupaigatiüüpide kaitsestaatus piirkonnas ebasoodne. Kaitsemeetmeid ei ole artikli 6 lõike 1 kohaselt kehtestatud, kuna selle seisundi säilitamiseks ei ole alal vaja aktiivseid kaitsekorraldusmeetmeid võtta.

Põhimõtteliselt tuleks kaitse-eesmärk kehtestada igale alale ning kõikidele alal olulisel määral esinevatele liikidele ja elupaigatiüüpidele. Kaitse-eesmärgid peaksid põhinema alal esinevate liikide ja elupaigatiüüpide ökoloogilistel vajadustel ning määratlema nende liikide ja elupaigatiüüpide soovitava kaitsestaatus alal. Eesmärkide seadmisel tuleks lähtuda hinnangust iga liigi ja elupaigatiübi seisundile, mis on märgitud standardisel andmevormil.

Samuti peaksid kaitse-eesmärgid kajastama ala olulisust Natura 2000 sidususe tagamisel nii, et iga ala aitab parimal võimalikul viisil saavutada soodsat kaitsestaatus asjakohasel geograafilisel tasandil vastava liigi või elupaigatiübi loodusliku levila piires.

2.3.2. Vajalike kaitsemeetmete kehtestamine ⁽²³⁾

Kaitsemeetmed on tegelikud mehhanismid ja meetmed, mis tuleb Natura 2000 alal kasutusele võtta, et saavutada alaga seotud kaitse-eesmärgid ning kõrvaldada surve ja ohud, mis alal esinevaid liike ja elupaiku mõjutavad.

Artikli 6 lõikes 1 on sätestatud: „liikmesriigid kehtestavad [—] vajalikud kaitsemeetmed“, mis vastavad alal esinevate ühenduse tähtsusega elupaikade ja liikide ökoloogilistele vajadustele. Seda tuleks mõista nii, et kõiki vajalikke kaitsemeetmeid on **kohustuslik võtta**.

Seda on kinnitanud ka Euroopa Kohus, sedastades, et „direktiiv kohustab seega vastu võtma vajalikke kaitsemeetmeid, mis välistab liikmesriikide igasuguse kaalutusõiguse ja kitsendab liikmesriikide ametiasustuste määrusandliku- ja otsustuspädevuse üksnes nende meetmete raames rakendatavatele meetmetele ja tehnilistele valikutele. Direktiivi artikli 6 lõike 1 sõnastuse kohaselt soovis ühenduse seadusandja panna liikmesriikidele **kohustuse võtta vajalikud kaitsemeetmed**, mis vastavad direktiivi I ja II lisas nimetatud looduslike elupaigatiüüpide ja liikide ökoloogilistele vajadustele“ (otsus kohtuasjas C-508/04, punktid 76 ja 87).

Lisaks on Euroopa Kohus otsustanud, et „[—] on elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 ning linnudirektiivi artikli 4 lõigete 1 ja 2 kasuliku mõju säilitamiseks nõutav, et mitte üksnes ei kehtestata vajalikke kaitsemeetmeid asjaomasel alal kaitstavate elupaikade ja liikide soodsa kaitsestaatus säilitamiseks, vaid et neid ka **tegelikult rakendatakse**“ (otsus kohtuasjas C-441/17, punkt 213).

Kohustus on kehtestada vajalikud kaitsemeetmed, olenemata sellest, kas neid kohaldatakse üksikutel aladel või mõnel juhul isegi väljaspool ala piire või korruga mitmel alal. Mõnel juhul võib liikmesriik täita olulise osa artikli 6 lõike 1 nõuetest laiemalt rakendatavate meetmete abil, mis sellegipoolest aitavad kaasa kaitseala tasandi kaitse-eesmärkide saavutamisele ning on kohandatud erikaitsealal kaitstavate elupaikade ja liikide ökoloogilistele vajadustega. Eelkõige võib see kehtida merealade puhul, kus olulise osa artikli 6 lõike 1 nõuete täitmiseks võib osutada vajalikuks võtta ulatuslikumaid kalandust reguleerivaid meetmeid ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Vt komisjoni teatis kaitsemeetmete kehtestamise kohta (2013), http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_ET.pdf.

⁽²⁴⁾ Kooskõlas ühise kalanduspoliitika eeskirjadega, sealhulgas määruse (EL) nr 1380/2013 artikli 11 alusel võetavad meetmed.

Olulised aspektid, mida tuleb arvesse võtta vajalike kaitsemeetmete kehtestamisel ⁽²⁵⁾

Usaldusväärne teabebaas kaitsealal valitsevate tingimuste kohta, seal esinevate liikide ja elupaikade seisundi kohta ning neid mõjutavate peamiste survetegurite ja ohtude kohta, maakasutuse, sidusrühmade huvide kohta jne. See teave peaks hõlmama oluliste looduslike tegurite (elupaigatüüpide ja liikide) täpset asukohta; peamisi maakasutusviise ja tegevusalasid, mis võivad mõjutada asjaomaste elupaikade ja liikide kaitsestaatust; kõiki asjaomaseid sidusrühmi, keda tuleb kaasata või kellega tuleb konsulteerida kaitsekorralduskavade koostamise käigus; võimalikke vastuolusid ning viise ja vahendeid nende lahendamiseks.

Osalemine, konsulteerimine ja teabevahetus Natura 2000 ala kaitsekorralduse kavandamisel ja ettevalmistamisel võimaldab võtta arvesse kaitsealal elavate ja töötavate ning kaitseala kasutavate inimeste seisukohti ja tagada eri sidusrühmade kaasamise ala kaitsekorraldusse, mis suurendab edu tõenäosust. Osalemine võib toimuda kaitsekorralduse kavandamise kogu protsessi jooksul alates sidusrühmade kaasamisest ja nendega konsulteerimisest varajases etapis, et teavitada ala kaitse-eesmärkidest ja selle tähtsusest ning selgitada nõuetekohase kaitsekorralduse meetmeid. Seda võib teha näiteks juhrühmade või -komiteede kaudu, kuhu kuuluvad Natura 2000 ala kohalike omavalitsuste, maaomanike ja -kasutajate ning peamiste ettevõtjate esindajad. See eeldab tõhusat korraldustegevust ja eri poliitiliste tasandite koostööd, piisavat personali ja eelarvet, tõhusate teabevahendite kasutamist; väga kasulikuks võivad osutuda ka eesmärgistatud koolitus ja tulemuslikud konflikti lahendamise meetodid, samuti kogu protsessi hõlbustamine nn kaitseala eriesindaja poolt.

Vajalike kaitsemeetmete piisavalt üksikasjalik määratlemine (kes teeb mida, millal ja kuidas) hõlbustab nende rakendamist ja aitab ära hoida võimalikke konflikte. Meetmed peavad olema realistlikud, mõõdetavad, teostatavad ja selgelt sõnastatud ning nende kindlaksmääramisel tuleb lähtuda piisavast tehnilisest oskusteabest, mille põhjal tehakse kindlaks, millised meetmed on hädavajalikud ja milliste rakendamiseks on olemas alternatiivsed võimalused, et meetmeid kohalikest huvidest lähtudes kohandada. Esitada tuleks meetmete rakendamise täpne asukoht ning kirjeldada nende rakendamiseks vajalikke vahendeid ja meetodeid, näiteks töökavas, mis on piisavalt paindlik, et võimaldada selle läbivaatamist ja vajaduse korral kohandamist. Oluline on ka määrata tähtaeg võetavate kaitsemeetmete läbivaatamiseks, et hinnata meetmete sobivust ja kaitse-eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme.

Natura 2000 alade kaitsekorralduse kavandamisel tuleb kaaluda kaitsemeetmete rakendamiseks **vajalikke ressursse**. See hõlmab teavet rakendamise, järelevalve ja haldamise, hüvitiste jne hinnanguliste kulude ning vajaminevate inimressursside ja oskuste kohta, samuti **võimalike rahastamisvahendite** kohta. Seejuures tuleb täiel määral arvesse võtta Natura 2000 aladesse investeerimisest saadavat mitmesugust kasu ökosüsteemi teenuste näol. Analüüsida tuleks ka erinevaid sotsiaalmajanduslikke tegevusi ja nende koosmõju looduskeskkonnaga, et teha kindlaks ala haldamise võimalikud kulud ja tulud ning tegelik rahalise toetuse vajadus.

Tulemusliku rakendamise ja teavituse tagamiseks tuleks kasutada mehhanismi, mille abil näidatakse, et vajalikud meetmed ei ole mitte ainult välja töötatud, vaid neid ka rakendatakse, ning teave meetmete kohta tuleks kõigi asjaosaliste jaoks avalikult kättesaadavaks teha (nt veebisaitidel või ametlikes registrites).

Elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 1 on sätestatud kohustus kehtestada ja rakendada vajalikke kaitsemeetmeid, mis vastavad direktiivi I ja II lisas nimetatud looduslike elupaigatüüpide ja liikide ökoloogilistele vajadustele, välistades sellega seoses liikmesriikide igasuguse kaalutusõiguse.

2.3.3. Ökoloogilised vajadused

Artikli 6 lõike 1 kohaselt peavad vajalikud kaitsemeetmed vastama „aladel esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide ökoloogilistele vajadustele“. Seega peavad liikmesriigid kaitsemeetmete kindlaksmääramisel lähtuma looduslike elupaigatüüpide ja liikide ökoloogilistest vajadustest.

⁽²⁵⁾ Väljavõte komisjoni teatisest Natura 2000 alade jaoks kaitsemeetmete kehtestamise kohta: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_ET.pdf.

Kuigi direktiiv ei sisalda „ökoloogiliste vajaduste“ määratlust, osutavad artikli 6 lõike 1 eesmärk ja kontekst, et need vajadused hõlmavad kõiki ökoloogilisi tegureid, sealhulgas abiootilisi ja biootilisi tegureid, mida peetakse vajalikuks elupaigatüüpide ja liikide säilimise tagamiseks, sealhulgas nende seoseid füüsilise keskkonnaga (õhk, vesi, muld, taimestik jne) ⁽²⁶⁾.

Need vajadused põhinevad teaduslikel teadmistel ning neid saab määratleda ainult üksikjuhtumite kaupa vastavalt I lisa loetletud looduslikele elupaigatüüpidele, II lisa loetletud liikidele ja nende asukohtadele. Sellised teadmised on olulised kaitsemeetmete kavandamiseks igal üksikjuhul eraldi.

Eri liikide ökoloogilised vajadused võivad olla erinevad; samuti võivad erineda sama liigi ökoloogilised vajadused eri aladel.

Näiteks direktiivi II lisa nimetatud nahkhiirte ökoloogilised vajadused on talvitumisperioodil (mil nad puhkavad maa-alustes koobastes, õõnsustes või hoonetes) ja kevadel algaval aktiivsel perioodil (mil nad lahkuvad talvekorterist ja asuvad taas putukaid jahtima) erinevad.

II lisa nimetatud kahepaikse harivesiliku ökoloogilised vajadused erinevad kogu tema elutsükli jooksul. See liik talvitub maa sees (õõnsustes ja pragudes) ning kevadel ja suve algul muneb oma munad tiikidesse. Seejärel lahkub ta veekeskkonnast ning elab suvel ja sügisel maismaal. Seega võivad harivesiliku ökoloogilised vajadused sõltuvalt alast (veekeskkond või maismaa) olla erinevad. Harivesiliku levila on Euroopas ulatuslik, mis tähendab, et tema ökoloogilised vajadused võivad erineda ka levila piires.

Kaitsealadel esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide ökoloogilistele vajadustele kindlakstegemine on liikmesriikide ülesanne. Liikmesriikidel võib olla kasulik vahetada oma teadmisi selles valdkonnas Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskkonnaagentuuri – Euroopa bioloogilise mitmekesisuse teemakeskuse toel.

Kaitsemeetmed peavad vastama kaitsealal esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide ökoloogilistele vajadustele. Nende looduslike elupaigatüüpide ja liikide ökoloogilised vajadused hõlmavad kõiki ökoloogilisi tegureid, mida peetakse vajalikuks elupaigatüüpide ja liikide säilimise tagamiseks. Neid saab kindlaks määrata vaid üksikjuhtumite kaupa ja teaduslikele teadmistele tuginedes.

2.4. MILLISES VORMIS TULEKS KAITSEMEETMEID VÕTTA?

Kaitsemeetmeteks võivad olla „õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed [—]“ ning „vajaduse korral asjakohased kaitsekorralduskavad“.

Kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega on valik jäetud liikmesriikide teha. Direktiivis on sätestatud eesmärgid, mis tuleb saavutada, jättes iga liikmesriigi enda otsustada, kuidas seda teha. Sageli kasutatakse artikli 6 lõikes 1 osutatud võimalusi Natura 2000 alade haldamiseks kombineeritult.

Kõigil juhtudel tuleb kaitsemeetmete rakendamise kohustused koos asjakohaste rahaliste vahenditega selgelt määratleda.

2.4.1. Kaitsekorralduskavad

Vajalike kaitsemeetmete hulka võivad „vajaduse korral“ kuuluda „asjakohased kaitsekorralduskavad, mis on eraldi välja töötatud või lisatud muudesse arengukavadesse“. Need kaitsekorralduskavad peaksid käsitlema kõiki elluviidavaid tegevusi, sealhulgas korrapäraselt jätkuvat tegevust nagu igapäevane põllumajanduslik tegevus; seevastu uusi kavasisid ja projekte käsitletakse artikli 6 lõigete 3 ja 4 alusel.

⁽²⁶⁾ I lisa loetletud looduslike elupaigatüüpide ökoloogiliste vajaduste kindlakstegemist võib toetada ökosüsteemide ja nende teenuste kaardistamisel ja hindamisel tehtav töö; vt eelkõige 5. tehniline aruanne (http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm).

Üldjuhul kasutatakse kaitseala tasandi kaitsekorralduskavasid selleks, et alal esinevate liikide ja elupaikade kaitsestaatuse ning neid mõjutavate survetegurite ja ohtude analüüsi põhjal sõnastada ala kaitse-eesmärgid ja nende eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed. Sageli kasutatakse kaitsekorralduskavasid vahendina kaitsekorraldajate ja teiste huvitatud isikute suunamiseks Natura 2000 alade kaitsmisega tegelemisel ning erinevate sotsiaalmajanduslike sidusrühmade ja asutuste, sealhulgas kohalike kogukondade, maaomanike, põllumajandustootjate, kalurite ja muude huvirühmade kaasamiseks määratletud vajalike kaitsemeetmete rakendamisse.

Kaitsekorralduskavad on kasulikud, et tagada artikli 6 lõike 1 rakendamine selgel ja läbipaistval viisil, mis võimaldab kõikidel sidusrühmadel olla kursis Natura 2000 eesmärkidega ja arutelus aktiivselt osaleda. Kaitsekorralduskavadest võib abi olla ka meetmete rahastamisvajaduse kindlaksmääramisel ja parema integreerituse saavutamisel muude kavadega.

Sõnad „vajaduse korral“ osutavad, et kaitsekorralduskavad ei pruugi alati olla vajalikud. Kui liikmesriik otsustab kaitsekorralduskavade kasuks, on sageli mõistlik kehtestada need enne teiste artikli 6 lõikes 1 nimetatud meetmete, eriti lepinguliste meetmete rakendamist. Lepingulised meetmed hõlmavad tihti pädevate asutuste ja üksikute maaomanike vahelisi suhteid ning piirduvad üksikute maaomanditega, mis on kaitsealast tavaliselt väiksemad. Sel juhul kujutab kaitseala jaoks koostatud kaitsekorralduskava endast laiemat raamistikku ja selle sisu annab kasuliku lähtepunkti lepinguliste meetmete konkreetsete üksikasjade väljatöötamiseks.

Kaitsekorralduskavad peavad olema „*asjakohased*“ ja „*eraldi välja töötatud*“, st suunatud Natura 2000 võrgustiku aladele. Olemasolevad muud liiki kaitsealade (nt riiklike kaitsealade või maastikukaitsealade) jaoks koostatud kaitsekorralduskavad ei ole alati piisavad Natura 2000 alade majandamiseks, mistõttu neid tuleks kohandada või toetada täiendavate meetmetega, et saavutada Natura 2000 aladel esinevate ühenduse tähtsusega liikide ja elupaigatüüpidega seotud konkreetset kaitse-eesmärgid. Lisaks ei pruugi muud liiki kaitsealade piirid ühtida Natura 2000 alade piiridega.

Kaitsekorralduskavad võivad olla kas eraldiseisvad dokumendid või „lisatud muudesse arengukavadesse“ kooskõlas põhimõttega, mis näeb ette keskkonnaküsimuste integreerimise ELi muudesse poliitikavaldkondadesse. Sellisel integreeritud kavade puhul on oluline tagada, et alal esinevate asjaomaste elupaikade ja liikide jaoks on kehtestatud selged kaitse-eesmärgid ja -meetmed.

Natura 2000 alade kaitsekorralduskavad on kasulikud vahendid, mis aitavad tagada artikli 6 lõike 1 sätete selge ja läbipaistva rakendamise sidusrühmade osalusel. Sellised kavad ei ole alati vajalikud, kuid kui neid kasutatakse, peaksid need olema kas spetsiaalselt kaitsealade jaoks kavandatud või lisatud muudesse arengukavadesse. Kaitsekorralduskavad peaksid käsitlema kogu teadaolevat tegevust, samas kui uusi kavasid ja projekte käsitletakse artikli 6 lõigete 3 ja 4 alusel.

2.4.2. Õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed

Väljendiga „*vajaduse korral*“ viidatakse ainult kaitsekorralduskavadele, mitte õiguslikele, halduslikele või lepingulistele meetmetele – need on vajalikud kõigil juhtudel (otsus kohtuasjas C-508/04, punkt 71). Seega isegi juhul, kui liikmesriik ei pea kaitsekorralduskava vajalikuks, tuleb tal nimetatud meetmeid ikkagi võtta.

Meetmete jagunemist nimetatud kolme kategooriasse tuleb vaadelda üldisemas tähenduses. Eri alade jaoks seatud kaitse-eesmärkide saavutamiseks võib sobivaks pidada väga mitmesuguseid meetmeid. Sageli on need aktiivse majandamise meetmed, kuid mõnel juhul võivad hõlmata ka passiivsemaid ennetavaid meetmeid (nt sekkumiseta majandamine). Teisalt ei peagi alati võtma uusi meetmeid, kuna olemasolevaid meetmeid võib pidada piisavaks, kui need on asjakohased.

- *Õiguslikud meetmed* lähtuvad üldjuhul õigusnormidest ja nendega võib kehtestada erinõudeid kaitsealal lubatud, piiratud või keelatud tegevuste suhtes.
- *Halduslike meetmetega* võidakse kehtestada asjakohaseid eeskirju kaitsemeetmete rakendamiseks või muu tegevuse lubamiseks kaitsealal.

- *Lepingulised meetmed* hõlmavad lepingute või kokkulepete sõlmimist tavaliselt kaitseala majandava asutuse ja kaitsealal oleva maa omanike või kasutajate vahel.

Põllumajanduse või metsanduse keskkonnametmed on hea näide lepingulistest meetmetest, mille puhul võetakse Natura 2000 aladega seotud lepingute sõlmimisel arvesse sotsiaalmajanduslikke vajadusi. Nende kavandamisel tuleks arvesse võtta kaitsealaga seoses kehtestatud kaitsemeetmeid ja pidada silmas ala kaitse-eesmärkide saavutamist.

- Lepingulise meetmena võib kasutada *põllumajanduse keskkonnaleppeid*, mis sõlmitakse põllumajandustootjatega maaelu arengu programmide raames ja mille eesmärk on säilitada või parandada teatavate elupaigatüüpide (nt niidud, karjamaad) ja liikide kaitsestaatust mitmel kaitsealal korraga.
- *Metsanduse keskkonnametmete* raames võib metsaomanikega sõlmida metsamajandamislepinguid ja -kokkuleppeid, et soodustada elupaikade ja liikide säilimist.

Sellela seoses tuleb nimetatud meetmete rakendamise vahendina kaaluda kõiki asjakohaseid ELi rahalisi vahendeid (nt maaelu arengu ja piirkondliku arengu vahendeid ning programmi „Life“) ⁽²⁷⁾ ⁽²⁸⁾.

Õiguslike, halduslike või lepinguliste meetmete valik on jäetud liikmesriikide teha. See on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Liikmesriigid peavad valima aga vähemalt ühe kolmest meetmekategooriast, st õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed.

Nende kolme kategooria seas puudub hierarhia. Seega on liikmesriikidel võimalus kasutada Natura 2000 alal vaid ühe kategooria meetmeid (nt üksnes lepingulisi meetmeid) või eri kategooria meetmete kombinatsiooni (nt õiguslikke ja lepingulisi meetmeid, lähtudes alal esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide kaitsega seotud probleemidest). Lisaks valitud kohustuslikele meetmetele võivad liikmesriigid kehtestada ja rakendada kaitsekorralduskavasid.

Kolme meetmete kategooriat iseloomustatakse sõnaga „asjakohased“. Seda omadussõna direktiivis määratletud ei ole. Samas on artikli 6 lõikes 1 osutatud õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed paigutatud kaitsemeetmete konteksti. Omadussõna „asjakohased“ ainuke eesmärk on meenutada, et liikmesriikide valitud meetme tüübist sõltumata on neil kohustus tagada, et meetmed vastaksid konkreetsel Natura 2000 aladel kaitstavate liikide ja elupaikade ökoloogilistele vajadustele ning oleksid kooskõlas direktiivi üldeesmärgiga, mis on määratletud artikli 2 lõigetes 1 ja 2.

Liikmesriigid on kohustatud erikaitsealade puhul kehtestama asjakohased õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed ning neid rakendama. Meetmed peavad a) vastama kaitsealadel esinevate I lisa looduslike elupaikade ja II lisa liikide ökoloogilistele vajadustele ning b) aitama saavutada direktiivi üldeesmärki säilitada või taastada ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looma- ja taimeliikide soodsat kaitsestaatust.

3. ARTIKLI 6 LÕIGE 2

Mõistete „vajalikud vältimismeetmed“, „halvenemine“ ja „häirimine“ selgitused

3.1. TEKST

„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.“

3.2. KOHALDAMISALA

Artikli lähtepunktiks on **ennetamis**põhimõte: „Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, **et vältida** erikaitsealadel [—] halvenemist ning [—] häirimist [—].“

⁽²⁷⁾ Määrus (EL) nr 1293/2013.

⁽²⁸⁾ Natura 2000 rahastamine – http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index_en.htm.

Need meetmed ulatuvad kaugemale kaitse tagamiseks vajalikest kaitsekorraldusmeetmetest, kuna need on juba hõlmatud artikli 6 lõikega 1. Sõnad „vältima“ ja „võib oluliselt mõjutada“ rõhutavad võetavate meetmete ettevaatavat olemust. Ei ole vastuvõetav oodata meetmete võtmisega, kuni halvenemine või häirimine on juba aset leidnud (otsus kohtuasjas C-418/04; vt ka jaotis 4.4.1 artikli 6 lõikes 3 kasutatud sõna „tõenäoliselt“ tõlgendamise kohta).

Seda sätet tuleks tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike võtma kõik asjakohased meetmed, et vältida halvenemist ja olulist häirimist. Vältida tuleb looduslike elupaikade ja liikide elupaikade halvenemist nii inimese käe läbi kui ka ennustatavat looduslikku halvenemist.

Selle sätte kohaldamisala on laiem artikli 6 lõigete 3 ja 4 kohaldamisalast, mis hõlmab ainult kavasad ja projekte. Seda sätet kohaldatakse ka kogu käimasoleva tegevuse (nt põllumajandus, kalandus või veemajandus) suhtes, mis ei kuulu artikli 6 lõike 3 kohaldamisalasse⁽²⁹⁾, samuti nende kavade ja projektide suhtes, mis on heaks kiidetud minevikus ning mille puhul hiljem ilmneb, et nad võivad tõenäoliselt põhjustada halvenemist või häirimist⁽³⁰⁾. Lisaks võib see säte olla kohaldatav selliste kavade ja projektide rakendamise suhtes, mille elluviimiseks anti luba enne artikli 6 lõike 3 kohaldatavaks muutumist (kohtuasjas C-399/14 tehtud otsus, punkt 33).

Artikli 6 lõige 2:

— on **alaliselt** kohaldatav erikaitsealade, ühenduse tähtsusega alade ja linnukaitsealade suhtes. Võib hõlmata nii möödunud, käimasolevaid kui ka tulevasti tegevusalasid või sündmusi. Kui erikaitsealal või linnukaitsealal toimuv tegevus võib tõenäoliselt halvendada selliste looduslike elupaikade seisundit või häirida selliseid liike, mille kaitseks ala on määratud, tuleb rakendada asjakohaseid meetmeid, mis on ette nähtud elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 2 või linnudirektiivi artikli 4 lõikes 4, vastavalt nende kohaldatavusele. Sellega seoses võib tekkida vajadus kõrvaldada kahjulik mõju tegevuse peatamise ja/või leevendus- või taastamismeetmete võtmise kaudu. Seda võib teha järeelhindamisega.

Eeltoodut toetab Owenduffi kohtuasjas (C-117/00, punktid 28–30) tehtud otsus⁽³¹⁾, kus Euroopa Kohus otsustas, et artikli 6 lõiget 2 on rikutud, kuna ei võetud meetmeid, et vältida linnukaitsealal nende liikide elupaikade seisundi halvenemist, mille kaitseks linnukaitseala oli ette nähtud.

Samuti on Euroopa Kohus otsustanud, et kui liikmesriik kehtestab üldised õigusnormid, mille kohaselt teatavad tegevused, mida teostatakse kehtivate seaduste ja õigusnormidega lubatud tingimustel ning neis kindlaks määratud aladel, ei kujuta endast tegevusi, mis on häirivad või võivad avaldada häirivat mõju, siis ei täida see liikmesriik elupaikade direktiivi artikli 6 lõikest 2 tulenevaid kohustusi (otsus kohtuasjas C-241/08, punkt 76);

— **ei hõlma üksnes tahtlikku tegevust**, vaid võib hõlmata ka juhuslikke sündmusi (tulekahju, üleujutus jne), kui neid on võimalik ette näha, näiteks kui sellised sündmused kipuvad esinema iga paari aasta tagant⁽³²⁾. Katastroofide puhul puudutab see ainult kohustust rakendada (riski suurusele vastavaid) ettevaatusabinõusid selliste katastroofide riski vähendamiseks, mis võivad takistada direktiivi eesmärkide saavutamist;

— **ei hõlma ainult inimtegevust**. Kohtuasjas C-6/04 tehtud otsuse punktis 34 märkis Euroopa Kohus, et „*elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 2 rakendamiseks võib olla vajalik meetmete võtmine nii välise inimtegevusest tuleneva kahjuliku mõju ja häirimise vältimiseks kui ka erikaitsealadel looduslike liikide ja elupaikade kaitsestaatust halvendava loodusliku arengu ärahoidmiseks*“. Näiteks loodusliku uuenemise või kliimamuutuste mõju korral tuleks võtta meetmeid protsessi peatamiseks või tõkestamiseks, kui leitakse, et see avaldab negatiivset mõju liikidele ja elupaigatuüpidele, mille kaitseks asjaomane ala on määratud. Seega tuleks looduslikult dünaamilisi olukordi ja kliimamuutustega seotud muutusi (nt merepinna tõus, liikide kadumine või tekkimine) hinnata igal üksikjuhul eraldi⁽³³⁾.

⁽²⁹⁾ Vt ka käesoleva dokumendi jaotis 4.4.1 mõiste „projekt“ kohta.

⁽³⁰⁾ Otsus kohtuasjas C-127/02, punkt 37. Vt ka käesoleva dokumendi jaotis 4.3 artikli 6 lõigete 2 ja 3 vahelise seose kohta.

⁽³¹⁾ Vt ka otsused kohtuasjades C-75/01, C-418/04, C-508/04 ja 301/12.

⁽³²⁾ Eelkõige osutavad kliimaprognoosid äärmuslike ilmastikunähtuste sagedusele ja intensiivsusele, mida tuleb arvesse võtta.

⁽³³⁾ Vt suunis kliimamuutuste ja Natura 2000 kohta aadressil <http://ec.europa.eu/environment/nature/climatechange/pdf/Guidance%20document.pdf>.

Seadusandja nägi liikmesriikide vastutusele ette teatavad piirid:

- *ruumiline piir* – meetmed on suunatud ainult liikidele ja elupaikadele, mis asuvad „erikaitsealadel“. Teisalt võib osutada vajalikuks rakendada meetmeid väljaspool erikaitseala, kui välised sündmused võivad mõjutada erikaitsealal asuvaid liike ja elupaiku. Näiteks märgala mõjutava mürgise reostuse korral eeldab artikli 6 lõike 2 kohaldamine seda, et reostuse ärahoidmiseks oleks tulnud võtta kõik võimalikud ennetusmeetmed, isegi kui reostuse lähtekoht asub märgalast kaugel. Artiklis ei ole sätestatud, et meetmeid tuleb **võtta nimelt erikaitsealal**, vaid et nendega tuleb **vältida halvenemist** erikaitsealal. Sama põhimõtte kehtib ka linnukaitsealade kohta;
- *asjaomaste elupaikade ja liikidega seotud piir* – vajalikud meetmed puudutavad ainult elupaiku ja liike, „mille kaitseks alad on määratud“. Elupaigad ja liigid, millega seoses meetmeid tuleks võtta, on eelkõige Natura 2000 standardsetel andmevormidel märgitud elupaigad ja liigid (vt jaotised 2.2 ja 4.6.3). Seega ei ole eesmärgiks mitte võtta üldisi kaitsemeetmeid, vaid pigem meetmeid, mis on suunatud nendele liikidele ja elupaikadele, mille tõttu ala välja valiti (st need, mida standardse andmevormi kohaselt leidub alal olulisel määral ja mis on määratletud ala määramise aktis). Häirimine ja/või halvenemine määratakse seega kindlaks liikmesriikide edastatud teabe põhjal, mida kasutatakse Natura 2000 võrgustiku sidususe tagamiseks asjaomaste liikide ja elupaikade jaoks.

Liikmesriigid peavad võtma ennetavaid meetmeid, et vältida ennustatava sündmuse, tegevuse või protsessiga seotud halvenemist ja häirimist. Neid meetmeid kohaldatakse kõikide selliste liikide ja elupaikade suhtes, mille kaitseks ala on määratud, ning vajaduse korral tuleks neid võtta ka väljaspool kaitseala.

3.3. MIDA TÄHENDAB „VÕTAVAD VAJALIKKE MEETMEID, ET VÄLTIDA...“?

Artikli 6 lõike 2 kohaselt on liikmesriikidel kohustus võtta „vajalikke meetmeid, et vältida [—]“. Seda, milline õiguslik kaitsekord tuleb elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 2 täitmiseks kehtestada, on selgitatud mitmes Euroopa Kohtu lahendis. Neis rõhutatakse eelkõige seda, et õiguslik kord peab olema **konkreetne, ühtne ja täielik** ning suuteline tagama asjaomaste alade säästva majandamise ja tõhusa kaitse (otsus kohtuasjas C-293/07, punktid 26–29)⁽³⁴⁾.

Samuti on Euroopa Kohus avastanud rikkumisi juhtudel, kui kehtestatud kord oli liiga üldine ega puudutanud konkreetset linnukaitseala või seal esinevaid liike (otsus kohtuasjas C-166/04, punkt 15), kui sätted muutuvad asjakohaseks „alles pärast seda, kui kõnealust tegevust on juba alustatud, ning seega pärast seda, kui võimalik halvenemine on juba toimunud“ (otsus C-418/04, punkt 208), ja kui linnukaitsealade suhtes kohaldata erinevat õiguslikku korda, mis ei taganud linnukaitsealadele piisavat kaitset (otsus kohtuasjas C-293/07, punkt 26).

Teatavatel juhtudel ei pruugi kriminaalmenetluse algatamine halvenemise/häirimise eest vastutava isiku suhtes või sellisele isikule trahvide määramine olla piisav artikli 6 lõikele 2 vastavuse tagamiseks liikmesriigi poolt (otsus kohtuasjas C-504/14, punktid 55 ja 56).

Euroopa Kohus on sedastanud, et „nimelt osutab loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 2 kasutatud väljend „vajalikud meetmed“ sellele, et liikmesriikidel on selle sätte kohaldamisel kaalutlusruum. Olgu siiski meenutatud, et tegevus on loodusdirektiivi artikli 6 lõikega 2 kooskõlas ainuüksi siis, kui on tagatud, et see tegevus ei põhjusta mingisugust häirimist, mis võiks oluliselt riivata kõnealuse direktiivi eesmärke, eeskätt selle direktiivi kaitse-eesmärke“ (otsus kohtuasjas komisjon vs. Hispaania, C-404/09, punkt 126 ja seal viidatud kohtupraktika). Lisaks märgib Euroopa Kohus, et „kui loodusdirektiivi artikli 6 lõike 2 alusel on antud juhul vaja selle sätte tähenduses vajaliku meetmena läbi viia tagantjärele hindamine, tuleb sellisel hindamisel üksikasjalikult kindlaks määrata, milline on oht, et asjaomase kava või projekti elluviimine toob kaasa elupaikade halvenemise või liikide häirimise, millel võib olla oluline mõju selle sätte tähenduses, ning see hindamine peab vastama direktiivi artikli 6 lõike 3 nõuetele“ (otsus kohtuasjas C-399/14, punktid 40, 41 ja 54).

⁽³⁴⁾ Vt ka otsused kohtuasjades C-491/08 ja C-90/10.

Artikli 6 lõike 2 alusel kehtestatav õiguslik kord peab olema konkreetne, ühtne ja täielik ning suuteline tagama asjaomaste alade tõhusa kaitse. Liikmesriikidel on artikli 6 lõike 2 rakendamiseks vajalike meetmete võtmisel kaalutlusõigus, tingimusel et tagatakse halvenemise ja häirimise vältimine. Kui artikli 6 lõike 2 sätete järgimiseks on vajalik kava või projekti läbivaatamine, tuleb seda teha vastavalt artikli 6 lõike 3 nõuetele.

3.4. KAS RAKENDAMINE ON HALVENEMISE JA HÄIRIMISE PUHUL ERINEV?

Artikli 6 lõikega 2 on ette nähtud vajalike meetmete võtmine **liikide häirimise** vältimiseks, „*kuivõrd selline häirimine võib oluliselt mõjutada käesoleva direktiivi eesmärkide täitmist*“.

Häirimine peab olema seotud liikide kaitsestaatusega (avaldama kaitsestaatusele mõju), pidades silmas direktiivi eesmärke. Seega peavad liikmesriigid häirimise olulisuse üle otsustamisel lähtuma neist **eesmärkidest**.

Elupaikade (nii looduslike kui ka liikide elupaikade) **halvenemise** puhul aga seost direktiivi eesmärkidega artikli 6 lõikes 2 sõnaselgelt ei mainita. Sättes nõutakse lihtsalt elupaikade halvenemise vältimist.

Ilma mõõdetavate piirmääradeta võib absoluutse halvenemise hindamine näida keeruline. Halvenemise sidumine kaitseala tasandi kaitse-eesmärkidega, mis aitavad kaasa direktiivi eesmärkide saavutamisele, võib siiski aidata halvenemiskiire tõlgendada (vt jaotis 3.5.1).

Elupaikade direktiivi artikli 6 lõikeid 2 ja 3 tuleb tõlgendada ühtse kogumina ning nendega taotletakse elupaigatüüpide ja liikide elupaikade kaitse tagamist samal tasemel (otsused kohtuasjades C-258/11, punkt 32; C-521/12, punkt 19; C-387 ja C-388). Seetõttu tuleks halvenemise hindamisel, kui see on vajalik, lähtuda samadest kriteeriumidest ja meetoditest, mida kasutatakse artikli 6 lõike 3 kohaldamisel (vt otsus kohtuasjas C-399/14, punkt 54).

Kaitsealal esineva elupaigatüübi või liigi elupaiga kaitsestaatuse hindamisel võib võtta aluseks Natura 2000 standardset andmevormil märgitud kaitsestaatuse, tingimusel et see on ajakohane.

Konkreetsel kaitsealal peaks kaitsestaatuse kajastama asjaomaste elupaikade ja liikide dünaamilisust.

Liikide häirimist tuleb vältida niivõrd, kui selline häirimine võib oluliselt mõjutada direktiivi eesmärkide täitmist. Looduslike elupaikade või liikide elupaikade halvenemise puhul aga ei ole täpsustatud, et halvenemine peab oluliselt mõjutama direktiivi eesmärkide täitmist: halvenemist tuleb lihtsalt vältida.

Halvenemise ja häirimise hindamisel tuleks arvesse võtta ala kaitse-eesmärke ning alal esinevate liikide ja elupaigatüüpide kaitsestaatust, kasutades samu kriteeriume, mida kasutatakse artikli 6 lõikes 3 viidatud menetluse puhul. Seda mõistet tuleks tõlgendada dünaamiliselt, st vastavalt elupaiga või alal esineva liigi kaitsestaatuse muutustele.

3.5. HALVENEMISE JA HÄIRIMISE NÄITAJAD

Liikmesriigid peavad võtma asjakohaseid kaitsemeetmeid Natura 2000 alade **keskkonna omaduste** säilitamiseks alates ajast, mil need alad esitatakse ühenduse tähtsusega aladeks määramiseks.

Euroopa Kohus kinnitas seda Bundi kohtuasjas tehtud otsuses (C-244/05, punkt 45): „[—] tuleb meenutada, et vastavalt direktiivi III lisa 1. etapile peavad pädeva ametiasutuse tuvastatud ala keskkonna omadused vastama lisan loetletud hindamiskriteeriumidele, nimelt elupaigatüübi esindavuse aste, tema pindala, struktuur ja funktsioonid, seal esinevate liikide populatsiooni suurus ja tihedus, asjaomaste liikide seisukohast tähtsad elupaigatunnused, esindatud liikide populatsiooni isolatsiooniaste sellel alal ning ala väärtuslikkuse üldhinnang loodusliku elupaigatüübi ja asjaomaste liikide kaitse seisukohast“.

Sellest järeldub, et ala keskkonna omadustel ei tohi lasta halveneda alla määramise ajal registreeritud taseme. Parema seisundi saavutamise korral tuleks lähtuda paranenud seisundist. Üldreeglina hinnatakse konkreetse ala puhul häirimist või halvenemist igal üksikjuhul eraldi, kasutades näitajaid (vt allpool) ja võttes arvesse nende väärtuse muutuste olulisust⁽³⁵⁾.

3.5.1. Elupaigatüüpide ja liikide elupaikade halvenemine

Halvenemine on igasugune elupaika mõjutav degradeerumine. Liikmesriik peab võtma arvesse igasugust mõju elupaiga keskkonnale (ruum, vesi, õhk, pinnas). Kui selle mõju tõttu muutuvad elupaiga seisundi parameetrid varasemaga võrreldes halvemaks, võib otsustada, et elupaik on halvenenud.

Oluline on meeles pidada, et nõue vältida halvenemist kehtib mitte ainult elupaikade direktiivi I lisas loetletud **elupaigatüüpide** kohta, mille kaitseks ala on määratud, vaid ka elupaikade direktiivi II lisas ja linnudirektiivi I lisas loetletud **liikide** ning linnudirektiivi artikli 4 lõikega 2 hõlmatud rändliikide **elupaikade** kohta, kelle kaitseks ala on määratud.

Halvenemise hindamisel võib lähtuda ala kaitse-eesmärkidest ja keskkonna omadustest, mille tõttu ala valiti ühenduse tähtsusega alaks (vastavalt direktiivi III lisas sätestatud valikukriteeriumidele) või linnukaitsealaks.

Need **elupaigatüüpide** keskkonna omadused registreeritakse standardsel andmevormil, kasutades järgmisi parameetreid⁽³⁶⁾:

— Elupaigatüübi **esindavus** – see näitab, kui tüüpiline elupaigatüüp on.

See peaks olema seostatud I lisa elupaigatüüpide tõlgendamise juhendiga⁽³⁷⁾, mis sisaldab iga elupaigatüübi määratlust koos iseloomulike liikide ja muude asjakohaste elementide kirjeldusega. Halvenemisena tuleks käsitleda iga sündmust, tegevust või protsessi, mis põhjustab elupaiga tüübi esindavuse vähenemise.

— Elupaiga **pindala** kaitsealal ja suhteline pindala võrreldes selle elupaigatüübi üldpindalaga riigi territooriumil.

Halvenemisena tuleks käsitleda iga sündmust, tegevust või protsessi, mis aitab kaasa kaitsealal esineva elupaigatüübi pindala vähenemisele või selle liigi elupaiga pindala vähenemisele, mille kaitseks ala on määratud.

— Asjaomase loodusliku elupaigatüübi struktuuri ja funktsioonide **säilimise aste** ning taastamise võimalused.

Samalaadsed kaalutlused võivad olla kohaldatavad ka liikide elupaikade, näiteks lindude märgalade puhul. Halvenemiseks võib pidada iga niisuguse teguri halvenemist, mis on vajalik looduslike elupaikade ja liikide elupaikade pikaajalise säilimise tagamiseks; halvenemine ei pruugi tuleneda mitte üksnes elupaikade füüsilisest vähenemisest, vaid ka liigi paljunemis-, toitumis-, puhke- või rändepeatuspaiga kvaliteedi vähenemisest.

Pikaajaliseks säilimiseks vajalikud funktsioonid sõltuvad mõistagi konkreetsest elupaigast. Liikmesriigid peavad neid vajadusi teadma (uuringute, andmekogumise jne kaudu), kuna artikli 6 lõige 1 kohustab neid võtma meetmeid, „mis vastavad aladel esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide ökoloogilistele vajadustele“.

⁽³⁵⁾ Ökosüsteemide ja nende teenuste kaardistamisel ja hindamisel tehtava töö käigus selguvad ökosüsteemidele avaldatava surve näitajad, mida saab samuti kasutada halvenemise ja häirimise hindamiseks; vt eelkõige 5. tehniline aruanne (http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm).

⁽³⁶⁾ Komisjoni 11. juuli 2011. aasta rakendusotsus Natura 2000 alade andmevormi kohta (teatavaks tehtud numbri K(2011) 4892 all) (2011/484/EL, ELT L 198, 30.7.2011, lk 39).

⁽³⁷⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:198:0039:0070:ET:PDF>
http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int_Manual_EU28.pdf

Kaitsealal asuva elupaiga halvenemisega on tegemist siis, kui väheneb elupaigatüübi või liigi elupaiga pindala sellel alal või kui halvenevad elupaiga või sellega seotud liigi kaitsestaatuse pikaajaliseks säilimiseks vajalikud funktsioonid ja struktuur võrreldes nende esialgse või taastatud seisundiga. Eeltoodu hindamisel lähtutakse ala kaitse-eesmärkidest ja panusest võrgustiku sidususse.

3.5.2. Liikide häirimine

Erinevalt halvenemisest ei mõjuta häirimine otseselt kaitseala füüsilisi tingimusi; see puudutab liike ja võib olla ajaliselt piiratud (müra, valgusallikas jne). Olulisteks parameetriteks on seega häirimise intensiivsus, kestus ja sagedus.

Selle hindamisel, kas häirimine mõjutab oluliselt direktiivi eesmärkide täitmist, võib lähtuda artikli 1 punktis i sätestatud liigi soodsa kaitsestaatuse määratlusest, võttes arvesse järgmisi kriteeriume.

— „Asjaomase liigi **populatsiooni dünaamika andmed** näitavad, et liik on oma looduslikus elupaigas elujõuline püsinud pikema aja jooksul.“

Olulise häirimisena tuleks käsitada iga sündmust, tegevust või protsessi, mis aitab kaasa liigi populatsiooni pikaajalisele vähenemisele kaitsealal.

— „Liigi **looduslik levila ei ole vähenemas** ega vähene tõenäoliselt ka lähitulevikus.“

Olulise häirimisena tuleks käsitada iga sündmust, tegevust või protsessi, mis aitab kaasa liigi levila vähenemisele või suurendab liigi levila vähenemise ohtu kaitsealal.

— „Liigi populatsiooni pikaajaliseks säilimiseks on olemas **piisavalt suur elupaik**, mis tõenäoliselt ka tulevikus ei vähene.“

Olulise häirimisena tuleks käsitada iga sündmust, tegevust või protsessi, mis aitab kaasa liigi kasutatava elupaiga suuruse vähenemisele.

Näiteks selline mõju nagu müra, vibratsioon ja liigi alapopulatsioonide isoleerimine võib kujutada endast liigi olulist häirimist. Liikmesriigi poolt sellise mõju vältimiseks vajalike meetmete võtmata jätmine kujutab endast elupaikade direktiivi artikli 6 lõikest 2 tulenevate kohustuste rikkumist (otsus kohtuasjas C-404/09).

Häirimise olulisuse kindlaksmääramiseks võib arvesse võtta selliseid tegureid nagu häirimise intensiivsus, sagedus ja kestus; seejuures võib olulisus eri liikide lõikes ning eri aegadel ja tingimustel (nt toiduvarede või piisava häirimatu ala olemasolu läheduses) olla erinev.

Liigi häirimine kaitsealal tuleneb sündmusest, tegevusest või protsessist, mis põhjustab kaitsealal liigi populatsiooni pikaajalise vähenemise, liigi levila vähenemise või selle ohu ja liigi kasutatava elupaiga suuruse vähenemise. Eeltoodu hindamisel lähtutakse ala kaitse-eesmärkidest ja panusest võrgustiku sidususse.

4. ARTIKLI 6 LÕIGE 3

Mõistete „kava või projekt“, „tõenäoline oluline mõju“, „asjakohane hindamine“, „ala kaitse-eesmärgid“, „kumulatiivne mõju“, „pädevad asutused“, „avalik arvamus“ ja „ala terviklikkus“ selgitused

4.1. TEKST

„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 tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab. Pädevad siseriiklikud asutused annavad kavale või projektile kava või projekti tagajärgede hindamise järelduste alusel ning lõike 4 sätete kohaselt nõusoleku alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju, ja teevad seda vajaduse korral pärast avaliku arvamuse saamist.“

4.2. KOHALDAMISALA

Eesmärgi ja konteksti osas tuleb artikli 6 lõigete 3 ja 4 rolli vaatlemisel võtta arvesse seost artikli 6 lõigete 1 ja 2 rolliga (või linnukaitsealade puhul linnudirektiivi artikli 3 ning artikli 4 lõigete 1 ja 2 rolliga). Eelkõige on oluline meeles pidada, et isegi kui on kindlaks tehtud, et algatus või tegevus ei kuulu artikli 6 lõike 3 kohaldamisalasse, tuleb siiski tagada selle kooskõla teiste eespool nimetatud sätetega.

Võib märkida, et tegevus, mis aitab saavutada ala kaitse-eesmärke või on nendega kooskõlas, võib olla juba hõlmatud artikli 6 lõigetega 1 ja 2, näiteks traditsioonilised põllumajandustavad, millega hoitakse alal teatavaid elupaigatüüpe ja liike. Artikli 6 lõiked 3 ja 4 kujutavad endast lubamiskorda, nähes ette asjaolud, mille korral võib või ei või lubada viia ellu kavasad ja projekte, millel on tõenäoliselt oluline negatiivne mõju Natura 2000 aladele. Need sätted tagavad seega, et majanduslikke ja muid keskkonnaga mitteseotud nõudeid võetakse täiel määral arvesse, lähtudes ala kaitse-eesmärkidest.

Artikli 6 lõikes 3 on määratletud kavade ja projektide kaalumise *etapiviisiline menetlus* ⁽³⁸⁾.

- a) Menetluse esimene osa koosneb eelhindamisetapist („sõelumine“), mille käigus tehakse esiteks kindlaks, kas kava või projekt on otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või selleks otseselt vajalik, ja teiseks, kas kava või projekt avaldab tõenäoliselt alale olulist mõju; seda reguleerib artikli 6 lõike 3 esimene lause.
- b) Menetluse teine osa, mida reguleerib artikli 6 lõike 3 teine lause, on seotud pädevate siseriiklike asutuste asjakohase hindamise ja otsusega.

Menetluse kolmas osa (mida reguleerib artikli 6 lõige 4) tuleb mängu siis, kui negatiivsele hinnangule vaatamata tehakse ettepanek kava või projekti mitte tagasi lükata, vaid seda täiendavalt kaaluda. Sel juhul lubab artikli 6 lõige 4 teatavatel tingimustel teha erandeid artikli 6 lõikest 3.

Menetluse kohaldatavus ja kohaldatavuse ulatus sõltuvad mitmest tegurist, ning iga eelmine etapp mõjutab järgmist etappi. Etappide järjekord on seega artikli 6 lõike 3 nõuetekohaseks rakendamiseks oluline.

Mis puudutab *geograafilist ulatust*, siis artikli 6 lõike 3 sätted ei ole kohaldatavad üksnes nende kavade ja projektide suhtes, mida viiakse ellu kaitsealal või mis hõlmavad seda; need on suunatud ka kavadele ja projektidele, mida viiakse ellu väljaspool kaitseala, kuid mis tõenäoliselt avaldavad kaitsealale olulist mõju, sõltumata kaugusest kaitsealast (vt otsused kohtuasjades C-98/03, punkt 51, ja C-418/04, punktid 232 ja 233).

Lisaks on Euroopa Kohus sedastanud, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3 ei välista rangemat siseriiklikku kaitsemeedet, millega kehtestatakse näiteks teatavat liiki tegevuse täielik keeld, ilma et oleks vaja hinnata üksikprojekti või -kava keskkonnamõju asjaomasele Natura 2000 alale (otsus kohtuasjas C-2/10, punktid 39–75).

Artikli 6 lõikes 3 on määratletud etapiviisiline menetlus selliste kavade ja projektide kaalumiseks, mis võivad avaldada olulist mõju Natura 2000 alale. Tegevus, mis ei kuulu artikli 6 lõike 3 kohaldamisalasse, peab sellegipoolest olema kooskõlas elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 1 ja 2 sätetega või – linnukaitsealade puhul – linnudirektiivi artikli 3 ning artikli 4 lõigete 1 ja 2 sätetega.

4.3. SEOS ARTIKLI 6 LÕIGETE 2 JA 3 VAHEL

Artikli 6 lõiked 2 ja 3 on mõlemad mõeldud selleks, et hoida ära igasugune kahjulik mõju kaitsealale. Artikli 6 lõike 2 puhul on eesmärk vältida „*halvenemist ning [—] häirimist*“. Artikli 6 lõike 3 puhul on eesmärk vältida selliste kavade ja projektide elluviimise lubamist, mis võivad avaldada „*asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju*“. Seega on eesmärgid üldjoontes sarnased. Tuleks siiski meeles pidada, et artikli 6 lõike 2 sätted on kaitseala suhtes kohaldatavad *alati*, kuid artikli 6 lõike 3 sätted muutuvad kohaldatavaks siis, kui tehakse *ettepanek kava või projekti kohta*, mis võib avaldada alale olulist mõju. Kuna mõlemal lõikel on sama üldeesmärk, on loogiline järeldada, et artikli 6 lõike 3 kohaselt heaks kiidetud kava või projekt on kooskõlas ka artikli 6 lõikega 2, välja arvatud juhul, kui hiljem osutub, et see tõenäoliselt halvendab elupaika ja/või häirib liiki, mille kaitseks ala on määratud.

⁽³⁸⁾ Selle menetluse lihtsustatud vooskeem on esitatud käesoleva dokumendi lõpus II lisas.

Seda on kinnitanud Euroopa Kohus (otsus kohtuasjas C-127/02, punktid 35–37): „asjaolu, et kavale või projektile antakse luba loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud menetluse kohaselt, muudab tarbetuks nimetatud artikli lõikes 2 sätestatud üldise kaitsekohustuse samaaegse kohaldamise, kui tegemist on nimetatud kava või projektiga silmas peetud ala mõjutamisega. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel kavale või projektile antud loa eelduseks on tingimata, et kava või projekti loetakse selliseks, mis ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju ega või seetõttu kaasa tuua olulist halvenemist või häirimist nimetatud artikli lõike 2 tähenduses.

Siiski ei saa välistada, et kava või projekt osutub hiljem selliseks, mis võib kaasa tuua sellise halvenemise või häirimise ning seda ka siis, kui pädevaid siseriiklikke asutusi ei saa süüdistada eksimuses. Sellises olukorras võimaldab loodusdirektiivi artikli 6 lõike 2 kohaldamine täita keskkonna kvaliteedi säilitamise ja kaitse – sealhulgas looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – peamist eesmärki, nagu on öeldud direktiivi esimeses põhjenduses.“

Seevastu juhul, kui kavale või projektile loa andmisel ei ole järgitud artikli 6 lõike 3 sätteid, võib olla tegemist artikli 6 lõike 2 rikkumisega, kui leiab kinnitust sellise elupaiga halvenemine või sellise liigi häirimine, mille kaitseks asjaomane ala oli määratud (otsused kohtuasjades C-304/05, C-388/05, C-404/09 ja C-141/14).

Sama kehtib kõigi selliste projektide ja tegevuste kohta, mille jaoks anti luba enne asjaomaste alade lisamist ühenduse tähtsusega alade loetellu või enne alade klassifitseerimist linnukaitsealadena ning mille suhtes ei kohaldata artikli 6 lõikest 3 tulenevat kohustust hinnata nende mõju elupaigatüüpidele ja liikidele, kuid mille tagajärjed võivad negatiivselt mõjutada asjaomaste alade terviklikkust. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõikeid 2 ja 3 tuleb tõlgendada ühtse kogumina ning nendega taotletakse looduslike elupaikade ja liikide elupaikade kaitse tagamist samal tasemel (otsused kohtuasjades C-258/11, C-521/12, C-399/14, C-387/15 ja C-388/15).

Seega kui artikli 6 lõikest 2 tuleneb kohustus tagantjärele hinnata kava või projekti mõju asjaomasele alale, siis peab hindamine toimuma kooskõlas artikli 6 lõike 3 nõuetega (otsus kohtuasjas C-399/14, punkt 54).

Artikli 6 lõiget 3 ei kohaldata sellise tegevuse suhtes, mille teostamiseks oli vaja luba, kuid mida teostati ilma loata ja seega ebaseaduslikult. Samas võidakse sellise tegevuse tulemusena rikkuda artikli 6 lõiget 2 ja liikmesriik on kohustatud tegutsema selle sätte kohaselt (otsus kohtuasjas C-504/14).

4.4. MIDA TÄHENDAB „KAVA VÕI PROJEKT, MIS EI OLE OTSELT SEOTUD ALA KAITSEKORRALDUSEGA VÕI EI OLE SELLEKS OTSELT VAJALIK“?

Kuivõrd mõisteid „kava“ ja „projekt“ ei ole elupaikade direktiivis määratletud, tuleb nõuetekohaselt arvesse võtta tõlgendamise üldpõhimõtteid, eelkõige põhimõtet, mille kohaselt tuleb ELi õiguse üksiku sätte tõlgendamisel lähtuda selle sõnastusest ja eesmärgist ning kontekstist, millesse see on paigutatud,

Mõistete „kava“ ja „projekt“ laia tõlgendamise kasuks räägib kaks argumenti:

- esiteks ei piira direktiiv mõiste „kava“ või „projekti“ konkreetsete kategooriatega. Ainus määrav asjaolu on see, kas kava või projekt tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju;
- teiseks, kuna artikli 6 lõige 2 on jätkuvalt kohaldatav artikli 6 lõigete 3 ja 4 kohaldamisalast välja jäetud tegevuse suhtes, siis sellest tuleneb, et mida kitsam on mõiste „kava“ või „projekt“ määratlus, seda tõenäolisemalt piirab see võimalusi võtta kaitsemisega mitteseotud kahjustava huvi kõrval arvesse kaitsehuvi ja seega tagada artikli 6 lõike 2 nõuetekohast kohaldamist, st vältida halvenemist ja häirimist.

4.4.1. Projekt

Mõiste „projekt“ laia määratlust toetab see, kui analoogia korras lähtuda direktiivist 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta⁽³⁹⁾ (edaspidi „KMH direktiiv“). See direktiiv toimib samasuguses kontekstis, sätestades eeskirjad selliste projektide hindamiseks, millel on tõenäoliselt oluline mõju keskkonnale. KMH direktiivi artikli 1 lõikes 2 on mõiste „projekt“ määratletud järgmiselt:

„ehitiste või muude käitiste püstitamine või kavade teostamine, muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine“.

See on väga lai määratlus (otsus Kraaijeveldi kohtuasjas C-72/95, punktid 30 ja 31), mis ei piirdu füüsilise ehitustööga, vaid hõlmab ka muud sekkumist looduskeskkonda, sealhulgas regulaarset tegevust, mille eesmärgiks on loodusvarade kasutamine⁽⁴⁰⁾. Näiteks võib see hõlmata põllumajanduse märkimisväärset intensiivistamist, mis võib kahjustada ala poollooduslikku olemust või selle hävitada⁽⁴¹⁾.

Euroopa Kohus on teinud mitu lahendit sekkumisliikide kohta, mis nõuavad artikli 6 lõike 3 kohaldamist.

Waddenzee kohtuasjas tehtud otsuses (C-127/02, punktid 25–29) on selgitatud, et **tegevust, mida on harrastatud alal perioodiliselt** aastaid, kuid mille jaoks väljastatakse igal aastal tähtajaline luba, mille väljastamisega kaasneb iga kord nimetatud tegevuse lubatavuse ja asjaomase ala uus hindamine, tuleks käsitada iga taotluse esitamise ajal selge kava või projektina elupaikade direktiivi tähenduses.

Papenburgi kohtuasjas tehtud otsuses (C-226/08, punktid 50–51) otsustas Euroopa Kohus lisaks, et „[—] jõgede lehtersuuetes pidevalt tehtavate laevateede hooldustööde suhtes, mis ei ole seotud ala kaitsekorraldusega [—], tuleb juhul, kui need võivad avaldada sellele alale olulist mõju, läbi viia keskkonnamõju hindamine nimetatud sätete [artikli 6 lõike 3] kohaselt [—]“.

Samas „[—] tuleb elkkõige [—] käsitletavate hooldustööde teostamise korduvust, laadi ja tingimusi arvestades märkida, et kui neid võib vaadelda üheainsa tegevusena – eriti juhul, kui nende eesmärk on laevatee teatava sügavuse säilitamine regulaarsete ja vajalike süvendamistega –, siis võib neid hooldustöid käsitada ühe ja sama projektina elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses“.

Euroopa Kohus on ka otsustanud, et **võimalus vabastada teatavad tegevused üldiselt hindamisest ei ole kooskõlas artikli 6 lõikega 3** (C-256/98, C-6/04, C-241/08, C-418/04, C-538/09). Lisaks sedastas Euroopa Kohus, et projekte ei saa hindamiskohustusest vabastada ainuüksi põhjusel, et nende puhul ei ole luba nõutav (otsus kohtuasjas C-98/03, punktid 43–52).

Euroopa Kohus on ka otsustanud, et **projekti suurus ei ole oluline**, sest see iseenesest ei välista võimalust, et projekt tõenäoliselt avaldab kaitstud alale olulist mõju (otsused kohtuasjades C-98/03 ja C-418/04, punkt 244).

4.4.2. Kava

Ka mõistel „kava“ võib artikli 6 lõike 3 kohaldamisel olla väga lai tähendus. Kui analoogia korras lähtuda direktiivist 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta⁽⁴²⁾ (edaspidi „KSH direktiiv“), siis selle direktiivi artikli 2 punktis a on kavad ja programmid määratletud järgmiselt:

„kavad ja programmid, kaasa arvatud need, mida kaasrahastab Euroopa Ühendus, ja nende mis tahes muudatused:

— mille koostab ja/või võtab vastu riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus või mille koostab asutus vastuvõtmiseks parlamendi või valitsuse õigusloomemenetluse kaudu, ja

— mida nõutakse siseriiklike õigusnormidega“.

⁽³⁹⁾ ELT L 26, 28.1.2012, lk 1, muudetud direktiiviga 2014/52/EL.

⁽⁴⁰⁾ Selle määratluse asjakohasust elupaikade direktiivi tõlgendamisel on kinnitanud ka Euroopa Kohus (otsus kohtuasjas C-127/02, punkt 26).

⁽⁴¹⁾ KMH direktiivi kohaldamisalasse kuulumiseks peab see sekkumine/tegevus hõlmama ala füüsiliste aspektide muutmist (otsused kohtuasjades C-121/11 Pro-Braine, punkt 31, C-275/09 Brüsseli lennujaam, punkt 30).

⁽⁴²⁾ EÜT L 197, 21.7.2001, lk 30.

Sellel seoses on Euroopa Kohus otsustanud, et „arvestades direktiivi 2001/42 eesmärgiga, mis seisneb keskkonnakaitse kõrge taseme tagamises, **tuleb tõlgendada laialt sätteid, mis piiritlevad kõnealuse direktiivi kohaldamisala, ja eeskätt sätteid, milles sätestatakse direktiiviga hõlmatud aktide määratlused**“ (otsus kohtuasjas C-567/10, punktid 24–43).

Kahtlemata on elupaikade direktiiviga seoses olulised **maakasutuskavad või -planeeringud**. Mõnel kaval on vahetu õigusmõju maakasutusele, teiste mõju on vaid kaudne. Näiteks piirkondlikke või geograafiliselt ulatuslikke planeeringuid ei kohaldata sageli vahetult, vaid need võetakse aluseks üksikasjalikumate planeeringute koostamisel või neid kasutatakse raamistikuna tegevuslubade vormistamisel, millel on seejärel juba vahetu õigusmõju. Mõlemat liiki maakasutuskava tuleks pidada artikli 6 lõikega 3 hõlmatuks, kui neil on tõenäoliselt oluline mõju Natura 2000 alale.

Euroopa Kohus toetas seda seisukohta (otsus kohtuasjas C-6/04, punkt 52), sedastades, et kuigi maakasutuskavad iseenesest ei anna alati luba arendusprojektide elluviimiseks, st arendusprojektideks on vajalik tavalise menetluse käigus antav luba, **mõjutavad maakasutuskavad siiski suuresti arendustegevusega seotud otsuseid**. Seetõttu tuleb ka maakasutuskavade tagajärgi asjaomasele alale asjakohaselt hinnata (vt ka otsus kohtuasjas C-418/04).

Ka **valdkondlikke kavasad** tuleks pidada artikli 6 lõike 3 kohaldamisalasse kuuluvaks, kui neil on tõenäoliselt oluline mõju Natura 2000 alale. Selliste kavade näiteks võiksid olla transpordivõrgukavad, energiakavad, jäätmeäitluskavad, veemajanduskavad või metsamajanduskavad (vt otsus kohtuasjas C-441/17, punktid 122–124).

Siiski tuleb eristada „kavasid“, mis on laadilt poliitilised avaldused, st poliitikadokumendid, mis näitavad ministeeriumi või madalama astme asutuse üldist poliitilist tahet või kavatsust. Selliste kavade üheks näiteks võib olla liikmesriiki või selle piirkonda hõlmav üldine kestliku arengu kava. Selliste „kavade“ suhtes ei näi olevat sobiv kohaldada artikli 6 lõike 3 sätteid, seda eriti juhul, kui kõnealustest poliitilistest avaldustest tulenevad algatused peavad läbima vaheetapi maakasutuse kava või valdkondliku kava näol (vt otsus kohtuasjas C-179/06, punkt 41)⁽⁴³⁾. Samas juhul, kui niisuguse algatuse sisu ja Natura 2000 alale tõenäoliselt avalduva olulise mõju vaheline seos on selge ja otsene, tuleks kohaldada artikli 6 lõiget 3.

Kui kava sisaldab ühte või mitut konkreetset projekti üldiselt, kuid selles ei ole esitatud projektide üksikasju, siis ei vabasta kava tasandil tehtud hindamine nõudest hinnata neid konkreetseid projekte artikli 6 lõike 3 kohaselt hilisemas etapis, kui projektide kohta on juba palju rohkem teada⁽⁴⁴⁾.

4.4.3. Ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik...

Artikli 6 konteksti ja eesmärgi silmas pidades on ilmne, et mõiste „kaitsekorraldus“ tähendab ala kaitsmise korraldamist, st seda kasutatakse samas tähenduses, nagu artikli 6 lõikes 1. Seega juhul, kui tegevus on otseselt seotud kaitse-eesmärkide saavutamise ja selleks otseselt vajalik, siis on see hindamisnõudest vabastatud.

Kaitsekorralduskavade kehtestamise võimaluse sätestamisel nähti artikli 6 lõikega 1 ette paindlikkus selles, millises vormis liikmesriigid selliseid kavasad kehtestavad. Kaitsekorralduskava võib olla eraldi välja töötatud konkreetse ala jaoks või „lisatud muudesse arengukavadesse“. Seega on võimalik kehtestada kas „puhas“ kaitsekorralduskava või „segatud“ kava, mis hõlmab nii kaitse- kui ka muid eesmäärke.

Sõnad „ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik“ tähendavad, et kui kava või projekt teenib muu hulgas kaitsekorralduseesmärki, siis kaitsega mitteseotud elemendid võivad siiski eeldada asjakohast hindamist.

⁽⁴³⁾ See ei piira KSH direktiivi (2001/42/EÜ) kohaldamist.

⁽⁴⁴⁾ Üksikasjalikumate teavete erinevate hindamisetappide integreerimise kohta leiab ka ühishuviprojektide keskkonnamõju hindamise menetluste ühtlustamise juhendi peatükist 3.2: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf.

Näiteks erikaitsealaks määratud metsamaa kaitsekorralduskava ühe osa võib moodustada äriotstarbeline metsaraie. Niivõrd, kui äriline element ei ole ala kaitsekorralduseks vajalik, võib osutada vajalikuks kaaluda selle asjakohast hindamist.

Euroopa Kohus on seda seisukohta toetanud (otsus kohtuasjas C-241/08, punkt 55), rõhutades, et „[—] ei saa elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 3 silmas pidades lugeda piisavaks vaid seda, et Natura 2000 lepingud on kaitse-eesmärkidega kooskõlas, kui neis lepingutes ette nähtud tööd, ehitustööd ja planeeringud vabastatakse pidevalt nende tõttu kaitsealale tekkida võivate tagajärgede hindamisest“.

Võib esineda olukordi, kus kava või projekt, mis on otseselt seotud ühe ala kaitsekorraldusega või selleks otseselt vajalik, võib mõjutada mõnda teist ala.

Näiteks ühe ala ülejutusrežiimi parandamiseks võib kavandada takistuse rajamist mõnel teisel alal, mis võib avaldada viimasele olulist negatiivset mõju. Sel juhul tuleks viia läbi kava või projekti hindamine mõjutatud ala seisukohast.

Lisaks on kohtuasjas C-441/17 tehtud otsuses (punkt 123) toodud näide kava kohta (mille ainus eesmärk on aktiivse metsamajandamise meetmetega suurendada raiemahtu Natura 2000 alal), mis ei ole otseselt seotud kaitsega, kuna selles ei ole esitatud mingeid kaitse-eesmärke ega -meetmeid, ning mille suhtes seetõttu tuleb kohaldada artikli 6 lõiget 3.

Mõistet „projekt“ tuleks tõlgendada laialt, hõlmates nii ehitustööd kui ka muu sekkumise looduskeskkonda. Ka mõistel „kava“ on lai tähendus, mis sisaldab maakasutuskavasid ning valdkondlikke kavasid või programme.

Kavad ja projektid, mis on otseselt seotud ala kaitsekorraldusega, kas individuaalselt või teiste kavade ja projektide osana, peaksid üldjuhul artikli 6 lõike 3 kohaldamisalast välja jääma, kuid nende komponendid, mis ei ole kaitsega seotud, võivad siiski vajada hindamist.

4.5. KUIDAS TEHA KINDLAKS, KAS KAVA VÕI PROJEKT „TÕENÄOLISELT AVALDAB ALALE OLULIST MÕJU ERALDI VÕI KOOS MUUDE KAVADE VÕI PROJEKTIDEGA“?

See fraas hõlmab nii põhjuslikku seost kui ka kumulatiivset aspekti. Ühelt poolt tuleb uurida, mis liiki mõjuga on tegemist („oluline mõju“); seejärel tuleb uurida, millistest põhjustest see mõju tuleneb („tõenäoliselt avaldab [—] eraldi või koos“).

Kava või projekti tõenäoliselt olulise mõju kindlaksmääramisel on praktilised ja õiguslikud tagajärjed. Kui tehakse ettepanek kava või projekti kohta, on seetõttu esiteks oluline seda olulist küsimust kaaluda ja teiseks tagada, et tehtud otsus on teadusliku ja eksperthinnangu kohaselt pädev.

Kavasid ja projekte, mille puhul on jõutud järeldusele, et tõenäoliselt ei avalda nad olulist mõju, võib menetleda artikli 6 lõikes 3 osutatud edasisi etappe järgimata. Küll aga peavad liikmesriigid sellist eelhindamise järeldust põhjendama ja põhjendused dokumenteerima.

4.5.1. Tõenäoliselt...

Artikli 6 lõikes 3 sätestatud kaitsemeetmeid tuleb rakendada lähtuvalt olulise mõju **tõenäosusest**, mitte **kindlast teadmisesest** olulise mõju tekkimise kohta. Ettevaatuspõhimõtte kohaselt on seega vastuvõetamatu, kui hindamist ei viida läbi põhjendusega, et oluline mõju ei ole kindel.

Euroopa Kohus kinnitas seda Waddenzee kohtuasjas tehtud otsuses (C-127/02, punktid 39–44): „[—] ei ole [—] artikli 6 lõikes 3 sätestatud keskkonnakaitsemehhanismi rakendamise eelduseks veendumus, et kava või projekt avaldab kõnealusele alale olulist mõju, vaid ainult tõenäosus, et nimetatud kava või projektiga kaasneb selline mõju. [—] **Selline hindamine tuleb läbi viia oluliste mõjude puudumises kahtlemise korral.** [—] Artikli 6 lõike 3 esimest lauset peab tõlgendama nii, et iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, tuleb juhul, **kui objektiivse teabe põhjal ei ole välistatud**, et sellel on eraldi või koos muude kavade või projektidega nimetatud alale oluline mõju, asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab.“

Siingi on kasulik lähtuda muudetud keskkonnamõju hindamise direktiivist 2011/92/EL, kuna sõnastus „töenäoliselt avaldab alale olulist mõju“ on peaaegu identne KMH direktiivi tingimusega, millest tuleneb liikmesriikide hindamiskohustus⁽⁴⁵⁾. KMH direktiiv on abiks ka nende tegurite määratlemisel, mis võivad olulise mõju töenäosusele kaasa aidata⁽⁴⁶⁾. Kõiki ettepanekuid, mida tuleb KMH direktiivi alusel hinnata muu hulgas põhjusel, et nad võivad avaldada olulist mõju Natura 2000 alale, võib pidada artikli 6 lõike 3 hindamisnõude kohaldamisalasse kuuluvaks⁽⁴⁷⁾.

Olulise mõju töenäosuse ja seega asjakohase hindamise vajaduse kindlaksmääramisel ei või võtta arvesse leevendusmeetmeid (st meetmeid negatiivse mõju vältimiseks või vähendamiseks). Euroopa Kohus kinnitas seda oma otsuses kohtuasjas C-323/17: „Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et selle kindlaks tegemiseks, kas hiljem on vaja korraldada kava või projektiga alale kaasneva keskkonnamõju hindamist, ei võeta eelhindamise etapis arvesse meetmeid, mille eesmärk on vältida või vähendada nimetatud kava või projektiga alale kaasnevat kahjulikku mõju“⁽⁴⁸⁾.

Lisaks kaitstud alal rakendatavatele kavadele või projektidele võib olulise mõju töenäosus tuleneda ka **väljaspool** kaitstavat ala rakendatavatest plaanidest või projektidest (otsus kohtuasjas C-142/16, punkt 29). Näiteks võib märgalale avaldada kahjulikku mõju kuivendamisprojekt, mida viiakse ellu märgala piiridest eemal, ja kaitseala võivad mõjutada välisallikast pärit heide. Seetõttu on oluline, et liikmesriigid võimaldaksid nii oma õigusaktides kui ka praktikas kohaldada artikli 6 lõikes 3 ette nähtud kaitsemeetmeid igasuguse arendussurve suhtes, sealhulgas sellise surve suhtes, mis lähtub väljastpoolt Natura 2000 alasid, kuid mis töenäoliselt avaldab mis tahes sellisele alale olulist mõju.

Seejuures tuleb arvestada ka võimalikku **piiriülest mõju**. Kui ühes riigis rakendatav kava või projekt eraldiseisvalt või koos muude kavade või projektidega avaldab töenäoliselt olulist mõju teises riigis asuvale Natura 2000 alale, tuleb läbi viia asjakohane hindamine, milles käsitletakse muu hulgas potentsiaalset mõju vastavate Natura 2000 alade terviklikkusele ka selles teises riigis.

Seda tuleb arvestada piiriüleste kavade ja projektide puhul (st rohkem kui ühes liikmesriigis rakendatavate kavade ja projektide puhul, mis hõlmavad näiteks torujuhtmeid, kaableid, sildu või tunneleid), tagades kogu Natura 2000 aladele avaldatava võimaliku mõju arvessevõtmise. Sel eesmärgil ja dubleerimise vältimiseks peaksid vastavate riikide pädevad asutused oma hindamised kooskõlastama.

See on kooskõlas Espoo konventsiooni ja selle keskkonnamõju strateegilise hindamise protokolliga⁽⁴⁹⁾, mida rakendatakse ELis keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivide kaudu⁽⁵⁰⁾. Kuna need direktiivid hõlmavad kavasid või projekte, mis töenäoliselt eeldavad ka elupaikade direktiivi artikli 6 kohast hindamist, siis sellest tuleneb, et elupaikade direktiivi alusel läbi viidava asjakohase hindamise käigus tuleb arvesse võtta ka piiriülest mõju vastavalt nimetatud direktiivide asjakohastele sätetele.

Artikli 6 lõikes 3 sätestatud kaitsemeetmeid tuleb rakendada lähtuvalt olulise mõju töenäosusest, mitte kindlast teadmiseast olulise mõju kohta, mis tuleneb kavadest või projektidest, olenemata sellest, kas neid rakendatakse kaitstud ala piires või väljaspool seda. Selline töenäosus on olemas, kui olulist mõju alale ei saa välistada. Selles etapis ei või leevendusmeetmeid arvesse võtta. Arvestada tuleb ka piiriülest mõju.

⁽⁴⁵⁾ Vt direktiivi 2011/92/EL (muudetud direktiiviga 2014/52/EL) artikli 2 lõige 1.

⁽⁴⁶⁾ Vt direktiivi 2011/92/EL (muudetud direktiiviga 2014/52/EL) III lisa.

⁽⁴⁷⁾ Teisest küljest võib artikli 6 lõike 3 kohane asjakohane hindamine olla nõutav projektide puhul, mis ei kuulu KMH direktiivi kohaldamisalasse.

⁽⁴⁸⁾ Samas on täieliku keskkonnamõju hindamise läbiviimise vajaduse hindamisel KMH direktiivi alusel võimalik võtta arvesse projekti erisusi ja/või meetmeid olulise negatiivse keskkonnamõju vältimiseks või ennetamiseks (muudetud EIA direktiivi artikli 4 lõike 5 punkt b).

⁽⁴⁹⁾ <http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>

⁽⁵⁰⁾ Direktiivi 2011/92/EL (muudetud direktiiviga 2014/52/EL) artikkel 7 ja direktiivi 2001/42/EÜ artikkel 7.

4.5.2. Oluline mõju

Seda, milles seisneb oluline mõju, ei või tõlgendada meelevaldselt. Esiteks kasutatakse direktiivis seda sõna objektiivses kontekstis (st sellele ei anta vabalt tõlgendatavat tähendust). Teiseks on „olulisuse“ järjekindel tõlgendamine vajalik selleks, et tagada Natura 2000 toimimine sidusa võrgustikuna.

Kuigi sõna „oluline“ tõlgendamisel on vajalik objektiivsus, ei saa seda objektiivsust lahutada kava või projektiga mõjutatava kaitseala iseloomulikest tunnustest ja keskkonnatingimustest. Kaitseala enim mõjutavate tegurite täpsemal kindlaksmääramisel võivad väga olulised olla ala kaitse-eesmärgid; samuti eelnev või algteave ala kohta (otsus kohtuasjas C-127/02, punktid 46–48).

Osa sellest teabest esitatakse standardsel andmevormil, mida kasutatakse kaitsealade valimise protsessis elupaikade direktiivi ja linnudirektiivi alusel (vt jaotis 3.5.1). Samuti võivad liikmesriikidel olla üksikasjalikud ala kaitsekorralduse kavad, milles kirjeldatakse alal esinevate elupaikade ja liikide tundlikkust erinevate ohtude suhtes.

Olulisus varieerub sõltuvalt sellistest teguritest nagu mõju suurus, liik, ulatus, kestus, intensiivsus, avaldamise aeg, tõenäosus ja kumulatiivsus ning asjaomaste elupaikade ja liikide haavatavus.

Seega on ilmne, et mõju, mis on ühel alal oluline, ei pruugi mõnel teisel alal seda olla.

Näiteks võib elupaiga vähenemine saja ruutmeetri võrra olla oluline väikesel haruldase orhideeliigi kaitse alal, samas kui suures stepis võib selline vähenemine olla väheoluline, kui see ei ohusta ala kaitse-eesmärkide saavutamist.

„Olulisust“ tuleb tõlgendada objektiivselt. Mõju „olulisuse“ üle otsustamisel tuleb lähtuda kava või projektiga mõjutatava kaitseala iseloomulikest tunnustest ja keskkonnatingimustest ning võtta eelkõige arvesse ala kaitse-eesmärke ja keskkonna omadusi.

4.5.3. Eraldi või koos muude kavade või projektidega...

Rida üksikuid tagasihoidlikke mõjutusi võivad kokku moodustada olulise mõju. Euroopa Kohus on sedastanud, et „*kui ei võeta arvesse projektide kumulatiivset mõju, võivad selle tulemusel kõik projektid või teatud tüüpi projektid jääda tegelikkuses hindamise kohustusest kõrvale, samas kui tervikuna võivad nad keskkonda oluliselt mõjutada*“ (otsused kohtuasjades C-418/04, C-392/96, punktid 76, 82).

Artikli 6 lõikega 3 on seetõttu ette nähtud, et arvestatakse mõju, mida avaldatakse koos muude kavade või projektidega. Sellega seoses ei ole artikli 6 lõikes 3 sõnaselgelt määratletud, millised muud kavad ja projektid koosmõju käsitleva sätte kohaldamisalasse kuuluvad.

Oluline on tähele panna, et selle sätte aluseks olev kavatsus on võtta arvesse kumulatiivset mõju, see aga ilmneb tihti pikema aja jooksul. Seega tuleks võtta arvesse kavasid või projekte, mis on **lõpule viidud**, mis on **heakskiidetud**, kuid **lõpule viimata**, või mis on **kavandamisel**.

- Lisaks nende kavade või projektide mõjule, mis on hindamise esmane ese, võib selle nn teise taseme hindamise käigus olla asjakohane võtta arvesse juba lõpule viidud kavade ja projektide mõju, hõlmates ka kavad ja projektid, mis viidi ellu enne direktiivi ülevõtmise kuupäeva või enne kuupäeva, mil ala määrati kaitsealaks (vt näiteks otsus kohtuasjas C-142/16, punktid 61 ja 63). Kuigi juba lõpule viidud kavad ja projektid ise ei kuulu artikli 6 lõike 3 hindamisnõude kohaldamisalasse, on siiski oluline võtta neid arvesse käsitletava kava või projekti mõju hindamisel, et teha kindlaks, kas käsitletavast projektist ning varem lõpule viidud kavadest ja projektidest võib tuleneda kumulatiivne mõju. Lõpuleviidud kavade ja projektide mõju moodustab tavaliselt osa ala algsest olukorrast, mida selles etapis kaalutakse⁽⁵¹⁾.

⁽⁵¹⁾ Lisaks võib lõpuleviidud kavadest ja projektidest tuleneda vajadus kohaldada elupaikade direktiivi artikli 6 lõikeid 1 ja 2, kui nende jätkuva mõju tõttu tuleb liikmesriigil võtta parandusmeetmeid või tasakaalustavaid kaitsemeetmeid või meetmeid elupaikade halvenemise või liikide häirimise vältimiseks.

- Kavasid ja projekte, mis on minevikus heaks kiidetud, kuid mida pole veel rakendatud või lõpule viidud, tuleks koosmõju käsitleva sätte kohaldamisel arvesse võtta.
- Mis puudutab teisi planeeritavaid kavasid või projekte, siis oleks õiguskindluse huvides asjakohane piirata koosmõju käsitleva sätte kohaldamisala nendega, mille kohta on *tegelikult tehtud ettepanek*, st mille kohta on esitatud heakskiidu või nõusoleku taotlus. Samal ajal on ilmne, et planeeritava kava või projekti kaalumisel ei või liikmesriigid luua eeldust, et tulevikus tehakse otsus muude kavade või projektide kasuks, mille kohta ei ole veel ettepanekut tehtud.

Näiteks kui tehakse järeldus, et elamuehitus ei kaasne olulist mõju ja seepärast kiidetakse see heaks, ei tohiks heakskiit tähendada seda, et tulevikus tehakse soodne otsus edasise elamuehituse kohta.

Lisaks on oluline tähele panna, et kumulatiivse mõju hindamine ei piirdu samasse tegevusvaldkonda kuuluvate samalaadsete kavade või projektide hindamisega (nt rida eluasemeprojekte). Hindamisel tuleks arvesse võtta kõiki muud liiki kavasid või projekte, mis võivad koos hinnatava kava või projektiga avaldada märkimisväärset mõju.

Samuti peaks hindamisel lisaks eri projektide ja eri kavade kumulatiivsele mõjule arvesse võtma ka **projektide ja kavade** kumulatiivset mõju (ja vastupidi). Näiteks uus projekt, mis näeb ette kiirtee ehitamise läbi kaitseala, ei pruugi eraldi võttes avaldada alale negatiivset mõju, ent kui võtta arvesse juba heaks kiidetud kava, mis näeb ette samale alale elamuehituse, siis võib projekti ja kava kumulatiivne mõju olla piisavalt oluline, et avaldada alale negatiivset mõju. Samamoodi ei pruugi mõni kava avaldada olulist mõju Natura 2000 aladele, kuid hinnang võib olla teistsugune, kui kava hindamisel võetakse arvesse planeeritavat või juba heakskiidetud suurt arendusprojekti, mis selles kavas ei sisaldu.

Võimalikku kumulatiivset mõju tuleks hinnata usaldusväärseid alusandmeid kasutades, mitte ainult kvalitatiivsetele kriteeriumidele tuginedes. See hindamine peaks olema ka üldise hindamise lahutamatu osa ja seda ei tohiks käsitada vaid hindamisprotsessi lõpus tekkinud järeilmõtena.

Võimaliku olulise mõju kindlaksmääramisel tuleks hinnatava kava või projekti kõrval arvesse võtta ka teisi kavasid ja/või projekte, et hinnata kumulatiivset mõju. Koosmõju käsitlevas sättes peetakse silmas teisi kavasid või projekte, mis on lõpule viidud, mis on heakskiidetud, kuid lõpule viimata, või mille kohta on tegelikult tehtud ettepanek.

4.6. MIDA TÄHENDAB „ASJAKOHASELT HINNATA SEOSSES TAGAJÄRGEDEGA, MIDA SEE ALA KAITSE-EESMÄRKIDELE AVALDAB“?

4.6.1. Mida mõeldakse „asjakohase“ hindamise all?

Asjakohase hindamise eesmärk on hinnata kava või projekti mõju *ala kaitse-eesmärkide saavutamisele*, kas eraldi või koos teiste kavade või projektidega. Hindamise järeldused peaksid pädevatel asutustel võimaldama otsustada, kas kava või projekt avaldab „*asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju*“. Seega on asjakohase hindamise keskmes konkreetselt need liigid ja/või elupaigad, mille kaitseks Natura 2000 ala on määratud.

Waddenzee kohtuasjas tehtud otsuses (C-127/02, punktid 52–54 ja 59) rõhutas Euroopa Kohus vajadust kasutada asjakohase hindamise läbiviimisel parimaid teaduslikke teadmisi, et võimaldada pädevatel asutustel kindlalt järeldada, et negatiivset mõju ala terviklikkusele ei teki:

„Mis puudutab „asjakohast hindamist“ loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses, tuleb märkida, et direktiiv ei määratle mingisugust erimeetodit sellise hindamise läbiviimiseks. Selle artikli sõnastuse kohaselt tuleb kava või projekti tagajärgi asjaomasele alale asjakohaselt hinnata **enne selle heakskiitmist** ning seejuures tuleb arvesse võtta seda koosmõju, mida see kava või projekt koos muude kavade või projektidega asjaomase ala kaitse-eesmärkidele avaldab.“

„Selline hindamine tähendab seega, et **parimatest teadussaavutustest lähtuvalt tuleb kindlaks teha kõik kava või projekti aspektid, mis eraldi või koos muude kavade või projektidega võivad nimetatud eesmärkidele mõju avaldada.**“

„[—] võivad pädevad siseriiklikud asutused, võttes arvesse asjakohase hindamise järeldusi [kava või projekti] tagajärgede suhtes asjaomase ala kaitse-eesmärkidele, selliseks tegevuseks loa anda vaid tingimusel, et nad on kindlad, et see ei avalda selle ala terviklikkusele negatiivset mõju. Nii on see ka juhul, **kui teaduslikust seisukohast ei ole mingisugust põhjendatud kahtlust sellise mõju puudumise suhtes.**“

Hinnanguid, milles piirduakse üldise kirjeldusega ja esitatakse vaid pealiskaudne ülevaade olemasolevatest andmetest piirkonna looduse kohta, ei saa seega pidada artikli 6 lõike 3 tähenduses „asjakohaseks“. Euroopa Kohtu otsuse kohaselt **peaks asjakohane hinnang sisaldama täielikke, täpseid ja lõplikke seisukohti ning järeldusi, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused** asjaomasel kaitsealal kavandatud tööde mõju kohta (otsus kohtuasjas C-304/05, punkt 69) ⁽⁵²⁾. Ei saa otsustada, et hindamine on asjakohane, kui puuduvad usaldusväärsed ja ajakohastatud andmed alal esinevate elupaikade ja liikide kohta (otsus kohtuasjas C-43/10, punkt 115).

Projekti heakskiitva otsuse vastuvõtmise hetkel ei tohi teaduslikust seisukohast olla mingisugust põhjendatud kahtlust selles, et projekt ei avalda asjaomasele alale negatiivset mõju (otsus kohtuasjas C-239/04, punkt 24).

Lisaks ei saa eri etappide jooksul toimuvat järelevalvet pidada piisavaks elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 ette nähtud kohustuse täitmise tagamiseks (otsus kohtuasjas C-142/16, punkt 43).

Eeltoodust järeldeb, et asjakohase hindamise tulemus peaks olema **põhjendatud ja dokumenteeritud**. Kui hindamist käsitlevas dokumendis ei esitata hilisema otsuse põhjendatud alust (st kui dokument sisaldab vaid põhjendamata positiivset või negatiivset arvamust kava või projekti kohta), ei vasta hindamine oma eesmärgile ja seda ei saa pidada „asjakohaseks“.

Tähtis on ka **hindamise aeg**. Hindamine on etapp, mis eelneb ja on aluseks teistele etappidele, eelkõige kava või projekti heakskiitmisele või sellest keeldumisele. Seetõttu tuleb hindamine läbi viia **enne**, kui pädev asutus otsustab, kas kava või projekti ellu viia või heaks kiita (otsus kohtuasjas C-127/02, punkt 42). Kui kava või projekti muudetakse enne otsuse tegemist, on muidugi asjakohane hinnang järkjärgulise protsessi raames läbi vaadata. Ametiasututel ei tohiks siiski olla võimalik hinnangut tagantjärele täiendada, kui artikli 6 lõigetes 3 ja 4 ette nähtud järgmised etapid on juba läbitud.

Seos keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiividega

Sageli viiakse asjakohane hindamine läbi osana keskkonnamõju hindamise (KMH) või keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) protsessist või paralleelselt sellega ja selle tulemused lisatakse vastavasse KMH või KSH aruandesse. Selline lähenemisviis võib aidata ühtlustada ELi keskkonnaalaste õigusaktide kohaselt arendustegevuseks lubade hankimisega seotud haldusmeetmeid ⁽⁵³⁾. Muudetud KMH direktiivis ⁽⁵⁴⁾ (artikli 2 lõikes 3) on sätestatud, et projektide puhul, mille keskkonnamõju hindamise kohustus tuleneb samaaegselt KMH direktiivist ja elupaikade direktiivist, tagavad liikmesriigid asjakohasel juhul, et kohaldatakse koordineeritud ja/või ühist menetlust. Selle kohta on avaldatud asjakohane suunis ⁽⁵⁵⁾.

Sellegipoolest on oluline, et elupaikade direktiivi kohast asjakohast hindamist puudutav teave ja selle hindamise järeldused oleksid keskkonnamõju hindamise aruandes selgesti eristatavad ja väljaselgitatavad, nii et neid oleks võimalik eristada üldise KMH või KSH järeldustest. See on vajalik, kuna KMH/KSH menetluse ja elupaikade direktiivi kohase asjakohase hindamise menetluse vahel on mitu olulist erinevust, mis tähendab, et **KMH või KSH ei asenda elupaikade direktiivi kohast asjakohast hindamist, kuna kumbki menetlus ei kaalu teist üles.**

⁽⁵²⁾ Vt ka otsused kohtuasjades C-239/04 ja C-404/09.

⁽⁵³⁾ Ühtlustamine võib hõlmata ka hindamist, mis on nõutav veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 7 kohaselt; vt ka http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf.

⁽⁵⁴⁾ Direktiiv 2011/92/EL, mida on muudetud direktiiviga 2014/52/EL.

⁽⁵⁵⁾ Komisjoni suunisdokument muudetud KMH direktiivi artikli 2 lõike 3 kohaselt tehtud keskkonnaalaste hindamiste ühtlustamise kohta (komisjoni teatis 2016/C 273/01, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=OJ:C:2016:273:TOC>).

Seda on kinnitanud ka Euroopa Kohus (otsus kohtuasjas C-418/04): „[—] need kaks direktiivi [KMH direktiiv ja KSH direktiiv] sisaldavad sätteid konsulteerimismenetluse kohta, olemata liikmesriikidele otsuse osas siduvad, ning puudutavad vaid teatavaid projekte ja kavasid. Seevastu loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 teise lause kohaselt annavad pädevad siseriiklikud asutused kavale või projektile nõusoleku alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju. Seega ei saa [KMH] direktiivi [—] või [KSH] direktiivi [—] alusel tehtud hindamine asendada loodusdirektiivi artikli 6 lõigetes 3 ja 4 ette nähtud menetlust.“

Asjakohase hindamise ning KMH ja KSH peamised sarnasused ja erinevused on esitatud I lisas.

4.6.2. Asjakohase hindamise sisu

Natura 2000 alasid tõenäoliselt mõjutavate kavade ja projektide asjakohane hindamine peaks tagama kõigi ala terviklikkust toetavate elementide täieliku arvessevõtmise (vt jaotis 3.7.4) nii algse olukorra määramisel kui ka etappides, mille tulemusena tehakse kindlaks võimalik mõju, leevendusmeetmed ja jääkmõju.

Seejuures tuleb tagada, et asjakohasel hindamisel käsitletakse kõiki ala terviklikkust toetavaid elemente, mis on määratletud ala kaitse-eesmärkides ja standardsel andmepõhjal, ning et hindamisel lähtutakse **parimatest olemasolevatest teaduslikest valdkonnateadmistest**.

Nõutav teave peaks olema ajakohastatud (otsus kohtuasjas C-43/10, punkt 115) ning see võib hõlmata järgmist (vastavalt kohaldatavusele):

- struktuur ja funktsioon ning ala ökoloogiliste varade vastav roll;
- alal esinevate elupaigatüüpide pindala, esindavus ja kaitsestaatuse aste;
- alal esinevate elupaikade direktiivi II lisas loetletud liikide või nende linnuliikide, kelle kaitseks linnukaitseala on klassifitseeritud, populatsiooni suurus, isoleerituse aste, ökotüüp, genofond, vanuseline struktuur ja kaitsestaatuse aste;
- kõik muud alal kindlaks tehtud ökoloogilised varad ja funktsioonid ning
- ohud, mis mõjutavad alal esinevaid elupaiku ja liike või kujutavad endast nende elupaikade ja liikide jaoks võimalikku riski.

Lisaks tuleks asjakohase hindamise käigus teha kindlaks **kogu võimalik oluline mõju**, mida kava või projekt alale tõenäoliselt avaldab, võttes arvesse hinnatava kava või projekti ning muude kavade või projektide koostoimest tekkida võivat kumulatiivset ja muud mõju.

Kava või projektiga ala(de) terviklikkusele avaldatava **mõju ulatuse hindamiseks tuleks kasutada parimat võimalikku tehnikat ja parimaid võimalikke meetodeid**. Ala terviklikkuse kirjeldamisel ja mõju hindamisel tuleks lähtuda parimatest võimalikest Natura 2000 aladel kaitstavatele liikidele ja elupaikadele iseloomulikest näitajatest; need näitajad võivad olla kasulikud ka kava või projekti rakendamise mõju seires.

Asjakohase hindamise aruanne peaks olema piisavalt üksikasjalik, et oleks võimalik aru saada, kuidas ja milliste teaduslike andmete alusel jõuti lõppjäreldeeni. Näiteks kohtuasjas C-404/09 tehtud otsuses selgitas Euroopa Kohus välja mitu lünka käsitletud asjakohases hindamises (nimelt ei võetud hindamisel piisavalt arvesse mitmesuguste asjaomastel aladel esinevate liikide võimalikku häirimist, näiteks müra ja vibratsiooni, samuti alamasurkondade isoleerimise ohtu tulenevalt ühenduskoridoride sulgemisest asjaomaste alamasurkondade ja teiste asurkondade vahel)⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵⁶⁾ Vt ka otsus kohtuasjas C-441/17, punktid 134–144.

4.6.3. Mõju ala kaitse-eesmärkidele

Asjakohase hindamise eesmärk on eelkõige **hinnata kava või projekti tagajärgi kaitseala jaoks**, kas eraldi või koos teiste kavade või projektidega ning **pidades silmas ala kaitse-eesmärke**. Seepärast tuleb artikli 6 lõiget 3 käsitada koostoimes artikli 6 lõigetega 1 ja 2, sest kaitse-eesmärgid, millele asjakohasel hindamisel tuginetakse, on seotud ka nende kahe eelmise lõikega.

Nagu selgitati eespool jaotises 2.3.1, tuleks kaitse-eesmärgid kehtestada iga üksiku kaitseala tasandil ning need peaksid ala piires olema suunatud kõigile liikidele ja elupaigatüüpidele, mille kaitseks ala on määratud elupaikade direktiivi alusel või klassifitseeritud linnudirektiivi alusel.

Kaitse-eesmärgid peaksid põhinema alal esinevate liikide ja elupaigatüüpide ökoloogilistel vajadustel ning määratlema nende liikide ja elupaigatüüpide soovitava kaitsestaatuse alal. Soovitava kaitsestaatuse määramisel tuleks lähtuda iga liigi ja elupaigatüübi seisundist, mis on märgitud standardsel andmevormil. Samuti peaksid kaitse-eesmärgid kajastama ala olulisust Natura 2000 sidususe tagamisel nii, et iga ala aitab parimal võimalikul viisil saavutada soodsat kaitsestaatust asjakohasel geograafilisel tasandil vastava liigi või elupaigatüübi loodusliku levila piires.

Kui sellised kaitse-eesmärgid on ala jaoks määratud, tuleb mõju hindamisel lähtuda neist eesmärkidest.

Euroopa Kohus kinnitas seda oma otsuses Waddensee kohtuasjas (C-127/02, punktid 46–48): „*nagu tuleneb loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 esimesest lausest koostoimes direktiivi kümnenda põhjendusega, hinnatakse sellise kava või projekti tagajärgede olulisust, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, ala kaitse-eesmärkide suhtes. Juhul kui kava või projekt, mis avaldab kõnealusele alale mõju, ei ohusta ala kaitse-eesmärke, ei või seda pidada selliseks, mis võiks tõenäoliselt kõnealusele alale olulist mõju avaldada.*“

„*Seevastu kui selline kava või projekt ohustab asjaomase ala kaitse-eesmärke, tuleb seda kindlasti pidada tõenäoliselt alale olulist mõju avaldavaks. Nii nagu komisjon õigesti leidis, peab nimetatud kava või projekti võimalikke mõjusid hinnates otsustama nende olulisuse üle, võttes eelkõige arvesse selle kava või projektiga seotud ala iseloomulikke tunnuseid ja eriomaseid keskkonnamõjusid.*“

Kui alale ei ole kaitse-eesmärke veel seatud ja kuni ajani, mil seda tehakse, tuleb asjakohase hindamise läbiviimisel lähtuda vähemalt eeldusest, et eesmärk on tagada, et alal esinevate elupaigatüüpide või liikide seisund ei halvene allapoole senist taset või et liike ei häirita oluliselt, lähtudes artikli 6 lõike 2 nõuetest ja piiramata nende kaitsemeetmete tulemuslikkust, mis on vajalikud artikli 6 lõike 1 nõuete täitmiseks.

Euroopa Kohus on seda seisukohta toetanud (otsus kohtuasjas C-127/02, punkt 36): „*loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel kavale või projektile antud loa eelduseks on tingimata, et kava või projekti loetakse selliseks, mis ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju ega või seetõttu kaasa tuua olulist halvenemist või häirimist nimetatud artikli lõike 2 tähenduses.*“

4.6.4. Mõiste „ala terviklikkus“

Direktiivi kontekstist ja eesmärgist tuleneb, et mõiste „ala terviklikkus“ on seotud ala kaitse-eesmärkidega (vt jaotis 4.6.3 eespool). Näiteks on võimalik, et kava või projekt avaldab alale negatiivset mõju üksnes visuaalselt või ei mõjuta I või II lisas loetletud elupaigatüüpe või liike, mille kaitseks ala on määratud. Sel juhul ei ole tegemist negatiivse mõjuga artikli 6 lõike 3 tähenduses.

Teisisõnu, kui olulist mõju ei avaldata ühelegi elupaigatüübile ega liigile, mille kaitseks ala on määratud, siis võib otsustada, et ala terviklikkusele ei avaldata negatiivset mõju. Kui aga olulist mõju avaldatakse kas või ühele sellisele liigile või elupaigatüübile, siis ala kaitse-eesmärke arvestades tuleb otsustada, et see mõjutab paratamatult negatiivselt ka ala terviklikkust.

Euroopa Kohus kinnitas seda oma otsuses kohtuasjas C-258/11 (punktis 48): „[...]elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et **kava või projekt**, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, **avaldab asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju, kui see võib takistada asjaomase ala selliste olemuslike tunnuste püsivat säilimist, mis on seotud teatud esmatähtsa loodusliku elupaigatüübi esinemisega**, mille kaitse eesmärk õigustas selle ala kandmist ühenduse tähtsusega alade loetellu direktiivi tähenduses. Sellist hinnangut andes tuleb kohaldada ettevaatuspõhimõtet.“ Sellise tõlgenduse loogika oleks asjakohane ka nende elupaigatüüpide puhul, mis ei ole esmatähtsad, ja liikide elupaikade puhul.

Väljend „ala terviklikkus“ näitab, et tähelepanu keskmes on konkreetne ala. Seega ei saa lasta hävida kogu alal või selle osal, õigustades seda sellega, et alal esinevate elupaigatüüpide ja liikide kaitsestaatus jääb liikmesriigi Euroopa territooriumil sellegipoolest soodsaks.

Mis puudutab sõna „terviklikkus“ tähendust, siis see on selgelt seotud **ökoloogilise terviklikkusega**. Seda võib pidada omaduseks või seisundiks, mida saab iseloomustada sõnadega „terve“ või „täielik“. Muutuvas ökoloogilises kontekstis võib selle all mõelda ka vastupidavust ja võimet areneda viisil, mis on säilimise seisukohast soodne.

„Ala terviklikkust“ on kasulik määratleda kogu ala hõlmava ökoloogilise struktuuri, funktsiooni ja kõigi ökoloogiliste protsesside sidusa summamana, mis võimaldab alal säilitada neid elupaiku, elupaikade kompleksi ja/või liikide populatsioone, mille kaitseks ala on määratud.

Suure terviklikkusega alana võib kirjeldada ala, mille sisemine potentsiaal ala kaitse-eesmärkide saavutamiseks on teostunud, mille iseparanemis- ja -taastumisvõime säilib dünaamilistes tingimustes ning mis vajab minimaalselt välist toetavat korraldamist.

„Ala terviklikkust“ silmas pidades on seetõttu oluline võtta arvesse mitmesuguseid tegureid, sealhulgas lühiajalises, keskmises ja pikas perspektiivis avalduvat mõju.

Ala terviklikkus hõlmab ala põhiomadusi ja ökoloogilisi funktsioone. Otsus selle kohta, kas terviklikkusele avaldatakse negatiivset mõju, peaks piirduma nende elupaikade ja liikidega, mille kaitseks ala on määratud, ning lähtuma eelkõige ala kaitse-eesmärkidest.

4.6.5. Alale avalduva mõju hindamine

Asjakohase hindamise käigus käsitletakse kava või projekti kõiki aspekte, mis võivad avaldada Natura 2000 alale olulist mõju. Selleks tuleks kõigepealt vaadelda ükshaaval kõiki kava või projekti elemente ning kaaluda nende võimalikku mõju igale liigile või elupaigatüübile, mille kaitseks ala on määratud⁽⁵⁷⁾. Seejärel vaadeldakse kava või projekti eri elementide mõju koos ja omavahelises seoses, et teha kindlaks nendevaheline vastastikune mõju.

Näiteks võib juhtuda, et ainuüksi tuuleturbiinidega kokkupõrkamisest tuleneva suremuse oht ei ole tõenäoliselt märkimisväärne, kuid koos õhuliinide rajamisega, mis võiksid samuti põhjustada kokkupõrgetest tulenevat suremust, võib mõju konkreetsele linnupopulatsioonile muutuda oluliseks.

On ilmne, et iga projekti mõju on kordumatu ja seda tuleb hinnata iga juhtumi puhul eraldi. Waddenzee kohtuasjas tehtud otsuse (C-127/02, punkt 48) kohaselt „peab nimetatud kava või projekti võimalikke mõjusid hinnates otsustama nende olulisuse üle, võttes eelkõige arvesse selle kava või projektiga seotud ala iseloomulikke tunnuseid ja eriomaseid keskkonnatingimusi“. Seejuures võib tugineda ka liikmesriikide kehtestatud asjakohastele üld- ja erioigusaktidele.

⁽⁵⁷⁾ Mõju hindamist võib toetada ökosüsteemide ja nende teenuste kaardistamisel ja hindamisel tehtav töö; näiteks võib see abiks olla ala ökoloogiliste varade ja funktsioonide kindlakstegemisel, elupaiku ja liike mõjutavate ohtude kindlaksmääramisel ning ala terviklikkuse tagamiseks vajalike laiade elupaigatüüpide ökoloogilise struktuuri ja funktsioonide mõõtmisel, vt eelkõige 5. tehniline aruanne ökoloogilise seisundi kohta (http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm).

Kuigi keskenduda tuleks ühenduse tähtsusega liikidele ja elupaikadele, mille kaitseks ala on määratud (sealhulgas linnudirektiivi artikli 4 lõigete 1 ja 2 kohaselt kindlaks tehtud linnuliikidele), ei tohiks unustada, et neil kaitstavatel liikidel ja elupaikadel on ka keerulised vastastikused seosed teiste liikide ja elupaikadega ning füüsilise keskkonnaga.

Seetõttu tuleb kindlasti võtta arvesse kõiki elemente, mis on ala funktsioonide ja struktuuri ning elupaigatüüpide ja liikide seisukohast olulised. Kaitstavatele elupaikadele avalduva võimaliku mõju kindlaksmääramisel võib olla vaja võtta arvesse ka teisi liike, kui nende näol on tegemist kõnealusele elupaigale tüüpiliste liikidega⁽⁵⁸⁾ või kui nad mängivad rolli toiduahelas, millest alal kaitstavad liigid ja elupaigad sõltuvad.

Mõju hindamine peaks põhinema objektiivsetel ja võimaluse korral kvantifitseeritavatel kriteeriumidel. Mõju tuleks prognoosida võimalikult täpselt ning prognooside alus peaks olema selge ja see tuleks dokumenteerida asjakohase hindamise aruandes (see tähendab ka mõju prognoosi paikapidavuse astme mõningast selgitamist). Nagu kõikide mõju hindamiste puhul, peaks asjakohane hindamine toimuma struktureeritult, et tagada prognooside võimalikult suur objektiivsus ja täpsus.

Pidades silmas, et Euroopa Kohus on rõhutanud parimate teaduslike teadmiste kasutamist asjakohase hindamise läbiviimisel, võib osutada vajalikuks teha olemasolevate andmete täiendamiseks täiendavaid ökoloogilisi ja väliuuringuid. Üksikasjalikud uuringud ja välitööd peavad olema piisavalt pika kestusega ning keskenduma projekti tegevuste suhtes tundlikele kaitstavatele liikidele ja elupaikadele. Tundlikkuse analüüsimisel tuleks võtta arvesse võimalikku vastastikust mõju projekti tegevusvaldkondade (olemus, ulatus, meetodid jne) ning asjaomaste elupaikade ja liikide vahel (asukoht, ökoloogilised vajadused, elutähtsad piirkonnad, käitumine jne).

4.6.6. Mõju vältimiseks või vähendamiseks sobivate leevendusmeetmete kaalumine

Kui asjakohase hindamise tulemusena jõutakse järeldusele, et kava või projekt avaldab ala terviklikkusele negatiivset mõju või et sellist mõju ei saa välistada, ei või asjaomast projekti heaks kiita. Siiski võib sõltuvalt kindlakstehtud mõju suuruselt olla võimalik kehtestada teatavad leevendusmeetmed, mis hoiavad selle mõju ära või vähendavad seda sellisele tasemele, kus see enam ei kahjusta ala terviklikkust.

Leevendusmeetmed peavad olema otseselt seotud asjakohase hindamise käigus kindlaks tehtud tõenäolise mõjuga ning need meetmed võib kindlaks määrata üksnes pärast seda, kui seda mõju on asjakohase hindamise käigus täielikult hinnatud ja kirjeldatud. Seega, nagu jaotises 4.5.1 märgitud, võib leevendusmeetmeid kaaluda alles selles etapis, mitte eelhindamisetapis.

Leevendusmeetmete kindlaksmääramine, nagu ka mõju hindamine, eeldab asjaomaste liikide ja elupaikade põhjalikku tundmist. Need võivad hõlmata näiteks järgmist:

- rakendamise kuupäevad ja ajakava (nt keeld tegutseda konkreetse liigi paljunemishooajal);
- kasutatavad tööriistad ja ellu viidav tegevus (nt kohustus kasutada konkreetset süvendusmasinat kokkulepitud kaugusel rannikust, et mitte mõjutada habrast elupaika või et vähendada heidet, mis võib põhjustada saasteainete kahjulikku sadestumist) ning
- rangelt ligipääsmatud piirkonnad kaitsealal (nt loomaliikide talvitumiskohad).

Leevendusmeetmeid, mille eesmärk on mõju vältida, vähendada või ennetada, ei tohi segi ajada asendusmeetmetega, mille eesmärk on korvata projektist tulenev võimalik kahju. Asendusmeetmeid võib kaaluda vastavalt artikli 6 lõikele 4 ainult siis, kui kava või projekt on heaks kiidetud, kuna see on ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjuste tõttu vajalik ja alternatiivid puuduvad (vt jaotis 5).

⁽⁵⁸⁾ Mõistete selgitused on esitatud Euroopa Liidu elupaikade tõlgendamise juhendis „Interpretation Manual of European Union Habitats – EUR28“ aadressil http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index_en.htm#interpretation.

Seda eristust kinnitas Euroopa Kohus, sedastades, et „loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et kava või projekt, mis ei ole otseselt seotud ühenduse tähtsusega ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, millel on negatiivne mõju sellel alal asuvale looduslikule elupaigatüübile ja mis sisaldab meetmeid sama suure või veel suurema elupaigatüübi paiknemisala rajamiseks sellele alale, avaldab negatiivset mõju selle ala terviklikkusele. Nimetatud meetmeid saab pidada „asendusmeetmeteks“ selle artikli lõike 4 tähenduses vaid siis, kui täidetud on selles sättes ette nähtud tingimused. [—] Tuleb nimelt tõdeda, et nende meetmete eesmärk ei ole vältida ega vähendada sellele elupaigatüübile [—] projektiga otseselt põhjustatud negatiivset mõju; pigem püütakse nendega seda mõju tagantjärele korvata. Sellega seoses ei saa need meetmed tagada, et projekt ei kahjustaks ala terviklikkust loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses“ (otsus kohtuasjas C-521/12, punktid 29–35, 38–39; vt ka otsus liidetud kohtuasjades C-387/15 ja C-388/15, punkt 48).

Seoses nende järeldustega märkis Euroopa Kohus, et „kavas või projektis, mis ei ole otseselt seotud ühenduse tähtsusega ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, sisalduvaid meetmeid – mis näevad ette, et enne sellel alal asuva loodusliku elupaigatüübi negatiivset mõjutamist rajatakse edaspidi seda tüüpi ala, kuid mille lõplik elluviimine toimub pärast kõnealuse ala terviklikkusele tekkida võiva negatiivse mõju olulise hindamist – ei saa võtta arvesse selle hinnangu teostamisel“ (otsus liidetud kohtuasjades C-387/15 ja C-388/15, punkt 64).

Kahtlemata vähendavad hästi kavandatud ja rakendatud leevendusmeetmed vajalike asendusmeetmete ulatust (vajaduse korral artikli 6 lõike 4 kontekstis), vähendades jääkmõju, mida tuleb korvata.

Selleks et pädeval asutusel oleks võimalik otsustada, kas leevendusmeetmed on piisavad, et kõrvaldada kava või projekti võimalik negatiivne mõju kaitsealale (ega põhjusta tahtmatult muud negatiivset mõju kõnealustele liikidele ja elupaigatüüpidele), peab iga leevendusmeede olema üksikasjalikult kirjeldatud ja lisatud peab olema teaduslikel tõenditel põhinev selgitus selle kohta, kuidas meede kõrvaldab kindlakstehtud negatiivse mõju või vähendab seda. Samuti tuleks esitada teave selle kohta, kuidas ja millal meetmeid rakendada hakatakse, kes seda teeb ning kuidas korraldatakse meetmete mõjususe jälgimine ja vajaduse korral parandusmeetmete võtmine. Vajadust lõplike andmete järele loa andmise ajal käsitletakse ka kohtuasjas C-142/16 tehtud otsuse punktides 37–45.

Kui pädev asutus leiab, et leevendusmeetmed on piisavad selleks, et vältida asjakohase hindamise käigus kindlaks tehtud negatiivset mõju ala terviklikkusele, muutuvad leevendusmeetmed lõpliku kava või projekti spetsifikatsiooni lahutamatuks osaks; samuti võidakse nad seada projekti heakskiitmise eeltingimuseks. Kui aga isegi pärast leevendusmeetmete võtmist avaldub ala terviklikkusele negatiivne jääkmõju, ei saa kava või projekti heaks kiita (välja arvatud juhul, kui artikli 6 lõikes 4 sätestatud tingimused on täidetud).

Kava või projekti kohta ettepaneku tegija võib pakkuda välja leevendusmeetmed ja/või pädevad siseriiklikud asutused võivad nõuda leevendusmeetmeid, et hoida ära asjakohase hindamise käigus kindlaks tehtud võimalik mõju või vähendada seda tasemeni, kus see enam ei kahjusta ala terviklikkust.

Leevendusmeetmete kindlaksmääramine, nagu ka mõju hindamine, eeldab asjaomaste liikide ja elupaikade põhjalikku tundmist ning leevendusmeetmeid tuleb üksikasjalikult kirjeldada. Hästi kavandatud ja rakendatud leevendusmeetmed vähendavad võimalike vajalike asendusmeetmete ulatust (vajaduse korral artikli 6 lõike 4 kontekstis), vähendades jääkmõju, mida tuleb korvata.

4.7. OTSUSTE TEGEMINE

4.7.1. Pädevad siseriiklikud asutused

On selge, et sõna „siseriiklik“ on selles väljendis kasutatud vastandina sõnale „EL“ või „rahvusvaheline“. Seega ei mõelda selle mõiste all mitte ainult keskvalitsuse asutusi, vaid ka piirkonna ja provintsi tasandi või kohalike omavalitsuste asutusi, kelle ülesandeks on otsustada kava või projekti elluviimiseks loa või nõusoleku andmise üle. Kohus võib olla pädev asutus, kui tal on kaalutusõigus planeeritava kava või projekti sisu kohta otsuse tegemiseks artikli 6 lõike 3 tähenduses (otsus kohtuasjas C-127/04, punkt 69).

Teatavatel asjaoludel võib kavale või projektile loa anda seadusandlik organ (riiklik või piirkondlik parlament) ning luba vormistatakse õigusaktina. Sellega seoses on Euroopa Kohus kohtuasjas C-182/10 tehtud otsuse punktides 69 ja 70 sedastanud: „Need [artikli 6 lõike 3 kohased] kohustused lasuvad liikmesriikidel „elupaikade“ direktiivist tulenevalt **sõltumata sellest, milline on kava või projekti kinnitama pädev ametiasutus**. Selle direktiivi artikli 6 lõige 3, kus on nimetatud „pädevaid siseriiklikke asutusi“, ei näe ette ühtegi konkreetset eeskirja kavade ja projektide kohta, mida peab kinnitama seadusandlik organ. See kohustus ei mõjuta ka liikmesriikidele „elupaikade“ direktiivi artikli 6 lõike 3 sätetest tulenevate kohustuste ulatust. [—] „Elupaikade“ direktiivi artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et see ei luba siseriiklikul asutusel, sealhulgas seadusandlikul organil, anda luba kavale või projektile, ilma et oleks tagatud see, et kava või projekt ei avalda negatiivset mõju asjaomase ala terviklikkusele.“

Teisisõnu, seaduse alusel ei saa anda kava või projekti elluviimiseks luba, kui eelnevalt ei ole vastavalt elupaikade direktiivi artikli 6 lõikele 3 viidud läbi asjakohast hindamist või kui asjakohase hindamise tulemusena ei ole tehtud kindlat järeldust, et kava või projekt ei avalda negatiivset mõju ala terviklikkusele⁽⁵⁹⁾.

Pädevad siseriiklikud asutused on asutused, kellel on õigus anda kava või projekti elluviimiseks luba või nõusolek.

4.7.2. Millal on asjakohane küsida üldsuse arvamust?

Elupaikade direktiiviga ei ole ette nähtud sõnaselget kohustust saada avalik arvamus selliste kavade või projektide elluviimiseks loa andmisel, mis nõuavad asjakohast hindamist. Artikli 6 lõike 3 sõnastuse kohaselt tuleb seda teha ainult „vajaduse korral“. Samas on üldsusega konsulteerimine KMH direktiivi ja KSH direktiivi üks olulisi elemente. Seega on selge, et kui artikli 6 lõikes 3 nõutud hindamine kooskõlastatakse nimetatud direktiivide kohase hindamisega, on nende direktiivide nõudeid silmas pidades vajalik avalik konsulteerimine.

Samas isegi juhul, kui kava või projekt ei kuulu KSH direktiivi ega KMH direktiivi kohaldamisalasse ja seda hinnatakse üksnes elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 alusel, on asjaomasel üldsusel, sealhulgas keskkonnakaitsega tegelevatel tunnustatud vabaühendustel, õigus osaleda loa andmise menetluses, nagu selgitas Euroopa Kohus hiljutises kohtuotsuses (C-243/15, punkt 49) Århusi konventsiooni⁽⁶⁰⁾ nõuete põhjal. See õigus hõlmab eelkõige õigust „keskkonnaasjade otsustamise igas etapis tõhusalt osaleda“, esitades „kavandatava tegevuse kohta asjakohaseid kommentaare, teavet, analüüsi ja arvamusi kirjalikult või avalikul arutelul või järelepärimisel, kus viibib taotleja, vajaduse järgi ka suuliselt“ (otsus kohtuasjas C-243/15, punkt 46).

Sellega seoses väärrib ka märkimist, et Euroopa Kohus on üldsuse kaasamise õiguste alusel näinud eelkõige keskkonnakaitsega tegelevate tunnustatud vabaühenduste jaoks ette õiguse vaidlustada „pädevate siseriiklike asutuste poolt direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 alusel tehtud otsused, puudutagu need siis loa andmise menetluses osalemise taotlust, kava või projekti poolt kaitsealale avaldatava keskkonnamõju hindamise vajalikkuse kaalumist või kava või projekti poolt ala terviklikkuse ohustamise kohta keskkonnamõju hindamise käigus tehtud järelduste asjakohasust“ (otsus kohtuasjas C-243/15, punkt 56).

4.7.3. Otsuse tegemine asjakohase hindamise alusel

Pädevate siseriiklike asutuste ülesanne on otsustada kava või projekti heakskiitmise üle, võttes arvesse asjakohase hindamise järeldusi kava või projekti tagajärgede kohta Natura 2000 alale. Heakskiitmisotsuse võib teha **ainult pärast seda, kui nad on veendunud, et kava või projekt ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju**. Nii on see juhul, kui teaduslikust seisukohast ei ole mingisugust põhjendatud kahtlust, et selline mõju puudub.

⁽⁵⁹⁾ Vt ka otsus kohtuasjas C-142/16, punkt 33: „Nagu Euroopa Kohus on juba tõdenud, annavad pädevad liikmesriigi ametiasutused loa tegevuseks, mille suhtes tuleb läbi viia hindamine, üksnes siis, kui nad on kindlad, et see tegevus ei kahjusta nimetatud ala terviklikkust. Nii on see juhul, kui teaduslikust seisukohast ei ole mingisugust põhjendatud kahtlust sellise mõju puudumise osas.“

⁽⁶⁰⁾ Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. Konventsioon sõlmiti Taanis Århusis 1998. aasta juunis. EL ühines konventsiooniga 2005. aastal otsuse 2005/370/EÜ alusel, <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>.

Kui kava või projektiga seotud nimetatud ala terviklikkusele negatiivsete mõjude puudumise suhtes jääb püsima kahtlus, peab pädev asutus kavale või projektile loa andmisest keelduma (otsus kohtuasjas C-127/02, punkt 57).

Lisaks on Euroopa Kohus sedastanud, et „loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 teises lauses sätestatud loa andmise kriteerium hõlmab ettevaatusprintsipi [—] ning võimaldab tõhusalt vältida plaanis olevate kavade või projektide tõttu alade terviklikkusele avaldatavat negatiivset mõju. Sellest loa andmise kriteeriumist leebema kriteeriumiga pole võimalik sama tõhusalt tagada nimetatud artiklis taotletud alade kaitse-eesmärgi saavutamist“ (otsus kohtuasjas C-127/02, punkt 58).

Seega tuleb ettevaatuspõhimõttest lähtuvalt tõendada pigem negatiivse mõju puudumist kui selle esinemist (otsus kohtuasjas C-157/96, punkt 63). Sellest järeldub, et asjakohane hindamine peab olema piisavalt üksikasjalik ja põhistatud, et tõendada negatiivse mõju puudumist, võttes aluseks parimad teaduslikud valdkonnateadmised (otsus kohtuasjas C-127/02, punkt 61).

5. ARTIKLI 6 LÕIGE 4

Mõistete „alternatiivsed lahendused“, „ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused“, „asendusmeetmed“, „üldine sidusus“ ja „komisjoni arvamus“ selgitused

5.1. TEKST

„Kui hoolimata negatiivsest hinnangust kava või projekti tagajärgedele ala suhtes ja alternatiivsete lahenduste puudumisel tuleb kava või projekt [ülekaalukate] 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. Liikmesriik teatab komisjonile vastuvõetud asendusmeetmetest.

Kui asjaomasel alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ja/või esmatähtsaid liike, võib kaaluda ainult neid seisukohti, mis on seotud rahva tervise või avaliku julgeolekuga, esmatähtsate soodsate tagajärgedega keskkonnale või komisjoni arvamuse kohaselt muude [ülekaalukate] üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustega.“

5.2. KOHALDAMISALA

Kõnealune säte on osa erikaitseala, linnukaitseala või ühenduse tähtsusega ala tõenäoliselt mõjutavate kavade ja projektide hindamise ja võimaliku loa andmise korrast, mida peavad järgima pädevad siseriiklikud asutused. Seoses sellega kerkib esile kaks peamist küsimust:

- ühest küljest käsitleb see säte erandeid artikli 6 lõike 3 üldreeglit, mille kohaselt võib loa anda ainult kavadele või projektidele, mis ei mõjuta asjaomas(t)e ala(de) terviklikkust;
- teisest küljest tuleb sätte kohaldamisel praktikas järgida direktiivis kehtestatud eri etappe ja nende järjekorda. Euroopa Kohus on seda korduvalt kinnitanud (otsused kohtuasjades C-209/02, C-239/04, C-304/05, C-560/08 ja C-404/09).

Kohtuasjas C-304/05 tehtud otsuses (punkt 83) märkis Euroopa Kohus selgelt: „Direktiivi 92/43 artikli 6 lõiget 4 saab kohaldada üksnes pärast seda, kui kava või projekti mõjusid on uuritud kooskõlas selle direktiivi artikli 6 lõikega 3. Nende mõjude tundmine seoses asjaomase ala kaitse-eesmärkidega on artikli 6 lõike 4 kohaldamise vältimatu eeldus, kuna niisuguse teabe puudumise korral ei saa hinnata ühtki selle erandsätte kohaldamise tingimustest. Võimalike üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjuste ja vähem kahjustavate alternatiivide olemasolu uurimine nõuab ju nende ning asjaomase kava või projekti alale põhjustatavate kahjustuste kaalumist. Lisaks peavad asjaomasele alale põhjustatavad kahjustused olema täpselt kindlaks tehtud ka selleks, et määrata kindlaks, millist laadi peavad olema võimalikud asendusmeetmed“ (vt ka otsused kohtuasjades C-399/14, C-387&388/15 ja C-142/16).

Artikli 6 lõike 4 kohaldamine ei ole automaatne. Asjaomaste asutuste ülesanne on otsustada, kas võib kohaldada artikli 6 lõikes 3 sätestatud erandi tegemise tingimusi, kui asjakohase hindamise tulemusena on jõutud järeldusele, et kava või projekt avaldab negatiivset mõju asjaomase ala terviklikkusele, või kui sellise negatiivse mõju puudumises on kahtlusi.

Euroopa Kohus kinnitas artikli 6 lõike 4 valikulisust kohtuasjas C-241/08 tehtud otsuse punktis 72: „Pärast elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohast tagajärgede hindamist ja kui selle hindamise tulemused on negatiivsed, on **pädevatel ametiasutustel võimalus kas** kavale või projektile **loa andmisest keelduda või lubada seda** elupaikade direktiivi **artikli 6 lõike 4 alusel**, kui selles sätestatud tingimused on täidetud“.

Otsus kava või projekt ellu viia peab vastama artikli 6 lõike 4 tingimustele ja nõuetele. Eelkõige tuleb dokumenteerida järgmist:

1. võtmata arvesse majanduslikke kaalutlusi, kahjustab heakskiitmiseks esitatud alternatiiv elupaiku, liike ja Natura 2000 ala(de) terviklikkust kõige vähem ning muud teostatavad alternatiivid, mis ei avaldaks ala(de) terviklikkusele negatiivset mõju, puuduvad;
2. on olemas ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused, sealhulgas „sotsiaalsed või majanduslikud“ põhjused;
3. võetakse kõik Natura 2000 üldise sidususe kaitsmiseks vajalikud asendusmeetmed.

Kuna tegemist on erandiga artikli 6 lõikest 3, tuleb kõnealust sätet tõlgendada rangelt (otsus kohtuasjas C-239/04, punktid 25–39) ja seda võib kohaldada ainult tingimustes, kus kõik direktiivi nõuded on täielikult täidetud. Seoses sellega on igauks, kes soovib kõnealust erandit kasutada, kohustatud eeltingimusena tõendama, et nimetatud tingimused on igal konkreetsel juhul tõepoolest täidetud.

Kui sobivate alternatiivide puudumine ning ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused on täielikult kindlaks tehtud ja dokumenteeritud, tuleb võtta kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. Vastuvõetud asendusmeetmetest tuleb komisjonile alati teatada.

Artikli 6 lõige 4 lubab teha erandeid artikli 6 lõike 3 üldreeglist, kuid selle kohaldamine ei ole automaatne. Asjaomase asutuse ülesanne on otsustada, kas artikli 6 lõikes 3 sätestatud erandit võib kohaldada. Artikli 6 lõike 4 kohaldamisel tuleb järgida direktiivis sätestatud järjekorda, st seda lõiget võib kohaldada pärast seda, kui kõik artikli 6 lõike 3 tingimused on rahuldavalt täidetud.

5.3. ESIALGSED KAALUTLUSED

5.3.1. Alternatiivlahenduste uurimine

Esimene artikli 6 lõike 4 kohasest erandi tegemise korrast tulenev kohustus on uurida, kas kavale või projektile leidub alternatiive. Euroopa Kohus on selgitanud, et see uurimine kuulub formaalselt artikli 6 lõike 4, mitte artikli 6 lõike 3 kohaldamisalasse (otsused kohtuasjades C-441/03, punkt 15, C-241/08, punkt 69, ja C-142/16, punkt 72).

Kooskõlas vajadusega hoida ära Natura 2000 võrgustiku soovimatut kahjustamist tuleks juhul, kui selgitatakse välja oluline negatiivne mõju ala terviklikkusele, kaaluda pakutava kava või projekti põhjalikku läbivaatamist ja/või tühistamist. Seega peavad pädevad asutused analüüsima ja tõendama asjaomase kava või projekti vajalikkust, kaaludes selles etapis ka nullvarianti.

Seejärel peaksid pädevad asutused uurima võimalust kasutada alternatiivlahendusi, mis aitaksid paremini tagada asjaomase ala terviklikkust. Analüüsida tuleb kõiki teostatavaid alternatiive, mis vastavad kava või projekti eesmärkidele, eelkõige nende suhtelist tulemuslikkust seoses ala kaitse-eesmärkide, ala terviklikkuse ja Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe toetamisega, samuti nende proportsionaalsust maksumuse mõttes. Need võivad hõlmata alternatiivseid asukohti või marsruute, teistsugust mastaapi või arengukava või alternatiivprotsesse.

Mis puudutab alternatiivide läbivaatamisel kaalutavate meetmete majanduslikku kulu, siis see ei saa olla alternatiivsete lahenduste valikul ainus otsustav tegur (otsus kohtuasjas C-399/14, punkt 77). Teisisõnu ei saa projekti esitaja väita, et alternatiive ei ole uuritud, kuna need maksaksid liiga palju.

Vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele on pädevate siseriiklike asutuste ülesanne hinnata suhtelist mõju, mida alternatiivlahendused asjaomasele alale avaldavad. Tuleb rõhutada, et niisugustes võrdlustes kasutatavad parameetrid on seotud ala ja selle ökoloogiliste funktsioonide kaitse ja terviklikkuse säilitamisega. Seetõttu ei tohi kõnealuses etapis pidada muid hindamiskriteeriume, näiteks majanduskriteeriume, keskkonnakriteeriumidest tähtsamateks.

Alternatiivide puudumist tuleb tõendada enne seda, kui asuda uurima, kas kava või projekt on üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjuste tõttu vajalik (Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-239/04, punktid 36–39).

Pädevate siseriiklike asutuste ülesanne on tagada, et kõiki teostatavaid alternatiivlahendusi, mis vastavad kava või projekti eesmärkidele, uuritakse sama üksikasjalikult. Selle hindamise läbiviimisel tuleks pidada silmas liike ja elupaiku, mille kaitseks ala on määratud, ning ala kaitse-eesmärke.

5.3.2. Ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjuste uurimine

Kui alternatiivlahendused puuduvad või on sellised, et nende keskkonnamõju vaadeldava(te)le ala(de)le on direktiivi kaitse-eesmärke arvestades veelgi negatiivsem, peavad pädevad asutused uurima ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate, sealhulgas sotsiaalset ja majanduslikku laadi põhjuste olemasolu, mis nõuavad asjaomase kava või projekti elluviimist.

Mõistet „ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused“ ei ole direktiivis määratletud. Artikli 6 lõike 4 teises lõigus nimetatakse selliste põhjuste näidetena siiski inimeste tervist, avalikku julgeolekut ja esmatähtsaid soodsaid tagajärgi keskkonnale. Seoses sotsiaalset või majanduslikku laadi „muude [ülekaalukate] üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustega“ selgub sõnastusest, et direktiivi kaitse-eesmärkidele võib vastukaaluks seada üksnes üldised huvid, olenemata sellest, kas neid edendavad avalikud või eraõiguslikud asutused. Seega võib eraettevõtjate arendatavaid projekte kaaluda vaid juhul, kui need tõestatult teenivad selliseid üldisi huve.

Euroopa Kohus kinnitas seda oma otsuses kohtuasjas C-182/10 (punktid 75–78): „„Elupaikade“ direktiivi artikli 6 lõike 4 kohaselt on kava või projekti ellu viimine õigustatud „**üldiste huvide seisukohast**“ ja „**eriti mõjuvatel põhjustel**“, mis tähendab, et selline huvi on nii kaalukas, et võib tasakaalustada direktiiviga ette nähtud looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse eemärgi. Ettevõtte rajamiseks või laiendamiseks tehtud tööd vastavad neile tingimustele põhimõtteliselt üksnes teatud erandlikel asjaoludel. **Väljastada ei saa seda, et niisuguse olukorraga on tegemist siis, kui projekt, kuigi eraõiguslik, viiakse reaalselt ellu nii projekti olemusest kui ka sellest majanduslikust ja sotsiaalsest raamistikust tulenevalt, mille osa projekt on, üldistes huvides** ja kui on tõendatud, et alternatiivseid võimalusi ei ole olemas. Neid kriteeriume silmas pidades ei saa pelgalt halduskeskuse asukohaks mõeldud infrastruktuuri rajamine põhimõtteliselt kujutada endast üldist huvi „elupaikade“ direktiivi artikli 6 lõike 4 tähenduses.“

Samuti võib olla kasulik viidata muudele liidu õiguse valdkondadele, kus kasutatakse samalaadseid mõisteid.

Euroopa Kohus töötas välja „mõjuvate põhjuste“ kontseptsiooni kui erandi kaupade vaba liikumise põhimõttest. Mõjuvate põhjustena, mis võivad põhjendada liikumisvabadust piiravaid riiklikke meetmeid, tunnustas kohus rahva tervist ja keskkonnakaitset ning majandus- ja sotsiaalpoliitika õiguspärase eesmärkide taotlemist.

Lisaks tunnustab liidu õigus konkurentsieeskirjadest tehtavate erandite seas „üldist majandushuvi esindavate teenuste“ mõistet, mis võeti kasutusele Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 lõikes 2 selliste teenuste korraldamise eest vastutavate ettevõtjate jaoks. Euroopa üldhuviteenuseid käsitlevas teatises⁽⁶¹⁾ määratles komisjon selle valdkonna pretsedendiõigust arvesse võttes „üldist majandushuvi esindavate teenuste“ mõiste järgmiselt: „*üldist majandushuvi pakkuv teenus on majandustegevus, millega luuakse sellist üldist avalikku hüvet, mida ilma avaliku sektori sekkumiseta turul ei pakutaks (või kui pakutaks, siis oleksid selle puhul teenuse kvaliteet, ohutus ja hinnatase ning võrdse kohtlemise ja üldise kättesaadavuse põhimõtte rakendamise määr erinevad)*“.

Arvestades sätte ülesehitust, peavad pädevad siseriiklikud asutused teatavatel juhtudel seadma asjaomase kava või projekti heakskiitmise tingimuseks, et huvide tasakaal algatusega mõjutatava ala kaitse-eesmärkide ja eespool nimetatud eriti mõjuvate põhjuste vahel oleks viimase kasuks. See tuleks määrata kindlaks vastavalt järgmistele kaalutlustele:

- a) kava või projekti rakendamiseks peab olema **eriti mõjuv põhjus**;
- b) **üldised huvid peavad olema** ülekaalukad: seetõttu on selge, et igasugustest üldistest sotsiaalsetest või majanduslikest huvidest ei piisa, eriti kui arvestada direktiiviga kaitstud huvide erilist kaalu (vt nt direktiivi põhjendus 4, milles on osutatud „ühenduse looduspärandile“);
- c) samuti näib selles kontekstis olevat mõistlik eeldada, et üldised huvid võivad olla ülekaalukad üksnes juhul, kui need on **pikaajalised**: lühiajalised majandus- või muud huvid, mis toovad ühiskonnale ainult lühiajalist kasu, ei ole piisavad, et kaaluda üles direktiiviga kaitstavaid pikaajalisi huve.

Näitena selle kohta, mida peetakse ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvateks põhjusteks, sedastas Euroopa Kohus kohtuasjas, mis käsitles suurt piirkonda (Tessaalia piirkond Kreekas), et: „*niisutamine ja joogiveega varustamine vastavad põhimõtteliselt neile tingimustele ning nendega saab seega õigustada vee kõrvalesuunamise projekti elluviimist, kui puuduvad alternatiivsed lahendused*“ (otsus kohtuasjas C-43/10, punkt 122)⁽⁶²⁾.

On mõistlik arvata, et „[ülekaalukate] üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjuste, sh sotsiaalsete või majanduslike põhjustega“ peetakse silmas olukordi, kus planeeritavad kavad või projektid on hädavajalikud:

- kodanike elu põhiväärtuste (tervis, julgeolek, keskkond) kaitsmisele suunatud meetmete või poliitika raames;
- riigi ja ühiskonna jaoks eriti oluliste strateegiate raames;
- konkreetseid avalike teenuste osutamise kohustusi täitva majanduslikku või sotsiaalset laadi tegevuse raames.

Pädevate asutuste ülesanne on kõrvutada ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvaid põhjuseid, mis õigustavad kava või projekti elluviimist, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse eesmärgiga. Kava või projekti võib heaks kiita üksnes siis, kui selle rakendamise eriti mõjuvad põhjused kaaluvad üles kaitse-eesmärkidele avaldatava mõju.

Et anda lugejatele täpsemat ettekujutust sellest, mida võiks õiguspäraselt käsitada ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustena, võib tuua näiteid komisjoni poolt artikli 6 lõike 4 teise lõigu alusel esitatud arvamustest ja liikmesriikide sellekohastest põhjendustest: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm

⁽⁶¹⁾ Euroopa üldhuviteenuste kvaliteediraamistik, KOM(2011) 900 (lõplik), 20.12.2011.

⁽⁶²⁾ See ei tähenda, et joogiveevarustuse ja niisutamise projekte saab alati õigustada ülekaalukate üldiste huvidega seotud põhjustega.

5.4. ASENDUSMEETMETE VASTUVÕTMINE

5.4.1. Mida mõeldakse „asendusmeetmete“ all ja millal tuleks neid kaaluda?

Mõistet „asendusmeetmed“ ei ole elupaikade direktiivis määratletud. Kogemuste põhjal võib asendus- ja leevendusmeetmeid eristada järgmiselt:

- leevendusmeetmed laiemas tähenduses on meetmed, mis on suunatud kava või projekti rakendamisel tõenäoliselt tekkida võiva negatiivse mõju minimeerimisele või isegi ärahoidmisele, nii et ala terviklikkust ei kahjustata. Neid meetmeid kaalutakse artikli 6 lõike 3 kontekstis ning need on kava või projekti spetsifikatsioonide lahutamatu osa või kujutavad endast kavale või projektile loa andmise eeltingimust (vt jaotis 4.6.5);
- asendusmeetmed on projektist (sh võimalikest projektiga seotud leevendusmeetmetest) sõltumatud. Nende eesmärk on korvata kava või projekti negatiivne jääkmõju, et säilitada Natura 2000 võrgustiku üldine ökoloogiline sidusus. Neid võib kaaluda üksnes artikli 6 lõike 4 kontekstis.

Hästi kavandatud ja rakendatud leevendusmeetmed võivad kahtlemata vähendada vajalike asendusmeetmete ulatust, vähendades negatiivset jääkmõju, mida tuleb korvata.

Näiteks maa-aluse söekaevandamise laiendamine aladele, mida seni ei ole kasutatud, põhjustab ulatuslikku maapinna vajumist, millega kaasnevad üleujutused ja põhjaveetaseme tõus, mis avaldavad märkimisväärset mõju kõigile piirkonna ökosüsteemidele. Projekti negatiivse mõju korvamiseks valitakse ökoloogiliste kriteeriumide alusel välja maa vähem tähtsate elupaigatüüpide loomiseks (pöõgi- ja tammemetsad) taasmetsastamise või olemasolevate metsade ümberkujundamise või parandamise teel. Kaalutakse ka lammimetsade loomist või parandamist ning jõesängide taastamist või optimeerimist, et korvata esmatahtsa elupaigatüübi (lammimetsad *Alnion glutinoso-incanae* kooslustega) ja vähem tähtsa elupaigatüübi (tasandikel ja mäestike jalameil voolavad jõed ujuvate kooslustega) hävimist. Meede aitab korvata ka projekti negatiivset mõju ojasilmule (*Lampetra planeri*).

Asendusmeetmed peaksid täiendama tegevust, mis on elupaikade direktiivist ja linnudirektiivist tulenevalt tavaline praktika või liidu õiguses sätestatud kohustus. Näiteks artikli 6 lõike 1 alusel kaitsemeetmete rakendamine või ühenduse tähtsusega alana juba arvele võetud uue ala esitamine või määramine kujutavad endast liikmesriigi jaoks „tavalisi“ meetmeid. Seega peaksid asendusmeetmed ulatuma kaugemale Natura 2000 alade määramiseks, kaitseks ja majandamiseks ette nähtud tavalistest või standardmeetmetest.

Üks asendamise näide puudutab sadama laiendamist, mis põhjustab lindude puhkepaiga hävimise ning padumere ning roostike vähenemise. Tõusuaegse puhkepaiga ja padumerealade taasloomine, roostike ja luhtade taastamine hüdraulikatööde abil ning keskkonnameetmed roostike ja niitude põllumajanduslikuks kasutamiseks korvaksid projekti põhjustatud negatiivse mõju.

Seega ei ole asendusmeetmed vahend, mis võimaldab kavasid ja projekte ellu viia ilma, et peaks täitma artiklist 6 tulenevaid asjakohase hindamise kohustusi. Artikli 6 lõike 4 kohast sätete järjestuses nähtub, et **need meetmed on viimane abinõu**. Neid tuleb kaaluda alles pärast seda, kui Natura 2000 ala terviklikkusele avaldatav negatiivne mõju on kindlaks tehtud või seda ei saa välistada, hoolimata kõigist muudest negatiivse mõju ärahoidmiseks või vähendamiseks võetud meetmetest, ning kui on otsustatud, et projekt või kava tuleks siiski ellu viia ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel ja et alternatiivlahendused puuduvad.

Asendusmeetmed kujutavad endast projektile või kavale eriomaseid meetmeid, mis lisanduvad linnudirektiivist ja elupaikade direktiivist tulenevatele tavapärasele kohustustele. Nende meetmete eesmärk on korvata kava või projekti negatiivne mõju asjaomastele liikidele või elupaikadele. Need meetmed on viimane abinõu ja neid kasutatakse ainult siis, kui muud direktiivis sätestatud kaitsemeetmed on ammendatud ning vaatamata sellele on vastu võetud otsus kaaluda kava või projekti, mis avaldab või võib avaldada negatiivset mõju Natura 2000 ala terviklikkusele.

5.4.2. Natura 2000 võrgustiku „üldine sidusus“

Väljendit „üldine sidusus“ kasutatakse artikli 6 lõikes 4 kontekstis, kus kava või projekti lubatakse ellu viia ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel ja kahju korvamiseks võetakse asjakohaseid meetmeid.

Samuti esineb see väljend artikli 3 lõikes 1, milles on sätestatud, et Natura 2000 on „Euroopa erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik [—], mis [—] võimaldab säilitada või vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatust nende looduslikul levilal“. Seega käsitletakse kaht eri kriteeriumi – ühelt poolt kaitstavate liikide ja elupaikade kvantiteeti ja kvaliteeti ning teiselt poolt ala rolli levilale vastava geograafilise jaotumise tagamisel.

Artikli 3 lõikes 3 on sätestatud, et „kui liikmesriigid peavad seda vajalikuks, püüavad nad parandada Natura 2000 ökoloogilist sidusust, säilitades ja vajaduse korral arendades artikli 10 kohaselt maastikuvorme, mis on looduslikule loomastikule ja taimestikule ülioluline“.

Artiklis 10, milles käsitletakse maakasutuse planeerimist ja arengupoliitikat üldisemalt, on sätestatud:

„Kui liikmesriigid peavad seda vajalikuks, püüavad nad maakorralduses ja arengupoliitikas ning eelkõige seoses Natura 2000 võrgustiku ökoloogilise sidususe parandamisega soodustada looduslikule loomastikule ja taimestikule ülioluliste maastikuvormide kaitsekorraldust.

Need on vormid, mis nende pikisuunalise ja katkematu struktuuri tõttu (näiteks jõed koos kallastega või tavapärased põllupiiride märkimise süsteemid) või puhkepaikadena (näiteks tiigid või metsasalud), on looduslike liikide rändele, levikule ja geenivahetusele väga olulised.“

Sõna „ökoloogiline“ kasutatakse nii artiklis 3 kui ka artiklis 10, et selgitada sidususe olemust. On ilmne, et väljendit „üldine sidusus“ kasutatakse artikli 6 lõikes 4 samas tähenduses.

Sellel põhjal on selge, et ala tähtsus võrgustiku sidususe toetamisel sõltub ala kaitse-eesmärkidest, nende elupaikade ja liikide hulgast ja staatusest, mille kaitseks ala on määratud, ning ala rollist asjaomaste liikide ja elupaikade levilale vastava geograafilise jaotumise tagamisel.

Näiteks kui kava või projekt kahjustab ala, millel esineb väga väikese levilaga haruldane elupaigatüüp, mida on väga raske taastada, ja kõnealune ala on vaid üks kümnest selle elupaigatüübi kaitseks määratud alast, peavad asendusmeetmed ilmselgelt olema väga mahukad, et kaitsta Natura 2000 üldist sidusust. Kui aga kava või projekt kahjustab mõne sellise liigi elupaika, millel on lai levila kogu ELis (nt harivesilik, Triturus cristatus), seda elupaika on suhteliselt lihtne taastada ja kõnealusel alal on liigi säilitamisel vaid väike roll, on asendusmeetmed hõlpsamini teostatavad ja märksa vähem koormavad.

Artikli 6 lõige 4 kohustab kaitsma Natura 2000 üldist sidusust. Seega eeldatakse direktiivis, et „algne“ võrgustik on olnud sidus. Kui kasutatakse erandkorda, tuleb olukorda parandada nii, et sidusus oleks täielikult taastatud.

Kava või projekti puhul peavad Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitsmiseks võetavad asendusmeetmed vastama eespool nimetatud kriteeriumidele. See tähendab, et asendamisel tuleks silmas pidada ala kaitse-eesmärke ning negatiivselt mõjutatud elupaiku ja liike hulga ja staatuse poolest võrreldavas proportsioonis. Samal ajal tuleb kohasel viisil asendada asjaomase ala roll seoses biogeograafilise jaotumisega.

Selles etapis on kasulik meeles pidada, et ala valimisel Natura 2000 võrgustikku võetakse elupaikade direktiivi alusel arvesse järgmist:

— elupaik (elupaigad) ja liik (liigid) standardsel andmevormil kirjeldatud proportsioonides (pindalad, populatsioonid);

- ala asukoht vastavas biogeograafilises piirkonnas ning
- valikukriteeriumid, mille on kehtestanud elupaikade komitee ja mida kasutab Euroopa bioloogilise mitmekesisuse teemakeskus, et nõustada komisjoni alade liidu loetellu lisamise küsimustes⁽⁶³⁾.

Pädevad asutused peaksid projektiga kaasnevaid asendusmeetmeid kavandades lähtuma kõnealustest kriteeriumidest ning tagama, et meetmetega saavutatakse algse ala valikut õigustanutega võrreldavad omadused ja funktsioonid.

Linnudirektiivis ei ole sätestatud biogeograafilisi piirkondi ega valikut ELi tasandil. Analoogia põhjal võiks siiski arvata, et võrgustiku üldine sidusus tagatakse, kui:

- asendusmeetmed täidavad sama eesmärgi, mis põhjendas ala klassifitseerimist linnudirektiivi artikli 4 lõigete 1 ja 2 alusel;
- asendusmeetmed täidavad sama funktsiooni samal rändeteel ning
- asendusala on projektiga mõjutataval alal tavaliselt esinevate lindude jaoks kindlasti ligipääsetavad.

Näiteks kui projekt mõjutab negatiivselt linnukaitseala, mille konkreetne funktsioon on olla rändlinnuliikide puhkepaigaks nende teel põhja poole, peaksid asendusmeetmed keskenduma sellele konkreetsele funktsioonile. Asendusmeetmed, mis võiksid luua vajalikud tingimused samade liikide puhkepaikadeks väljaspool rändeteed või rändeteel, ent alast kaugel, ei oleks seega võrgustiku üldise sidususe tagamiseks piisavad. Sel juhul tuleks asendusmeetmetega tagada sihtliikidele rändeteel õigesti paiknevad sobivad puhkepaigad, et need oleksid lindudele, kes oleksid kasutanud algset projektiga mõjutatud ala, tegelikult ligipääsetavad.

Seega peaksid projektiga seoses kavandatavad asendusmeetmed Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe tagamiseks a) olema suunatud negatiivselt mõjutatud elupaikadele ja liikidele võrreldavates proportsioonides ning b) täitma algse ala valikut õigustanutega võrreldavaid funktsioone, eelkõige seoses asjakohase geograafilise jaotumisega. Järelikult ei piisa sellest, kui asendusmeetmed on seotud sama biogeograafilise piirkonnaga samas liikmesriigis.

Vahemaa algse ala ja asendusmeetmete koha vahel ei pruugi olla takistuseks juhul, kui see ei mõjuta ala funktsionaalsust, rolli seoses geograafilise jaotumisega ja algse valiku põhjuseid.

5.4.3. Asendusmeetmete eesmärk ja üldine sisu

Asendusmeetmed peavad tagama ala jätkuva panuse looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsa kaitsestaatuse säilimisse „asjaomases biogeograafilises piirkonnas“ ehk – lühidalt öeldes – tagama Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe säilimise. Sellest järelneb, et:

- üldpõhimõttena ei tohiks ala enne asenduse tegeliku olemasolu projektiga pöördumatult mõjutada. Siiski on võimalikud ka olukorrad, kus seda tingimust ei ole võimalik täita. Näiteks metsaelupaiga taastamiseks kuluks palju aastaid, et tagada samad funktsioonid, mis olid projektiga negatiivselt mõjutatud algsel elupaigal. Seetõttu tuleks teha võimalikult suuri jõupingutusi, et tagada asenduse olemasolu enne projekti, ning kui seda ei ole võimalik täielikult saavutada, peaksid pädevad asutused kaaluma vahepeal ilmnevate kadude korvamiseks täiendavat asendust;
- asendus peab täiendama seda panust Natura 2000 võrgustikku, mille liikmesriigid peaksid direktiivide kohaselt juba olema andnud.

⁽⁶³⁾ https://biodiversity.eionet.europa.eu/activities/Natura_2000/chapter6

Liikmesriigid peaksid pöörama erilist tähelepanu olukordadele, mille puhul kava või projekti negatiivne mõju avaldub haruldastes looduslikes elupaigatüüpides või looduslikes elupaikades, mis vajavad sama ökoloogilise funktsionaalsuse taastamiseks pikka aega.

Kuigi uute Natura 2000 alade määramine võib olla artikli 6 lõike 4 kohaste asendusmeetmete paketi osa, on selline määramine ilma kaasnevate kaitsekorraldusmeetmeteta ebapiisav.

Linnudirektiivi puhul võiksid asendusmeetmed näiteks hõlmata töid klassifitseeritud või klassifitseeritava ala bioloogilise väärtuse parandamiseks, et suurendada taluvust või toiduresse alale projektiga põhjustatud kaotusele vastava koguse võrra. Sellest tulenevalt on asjaomasele linnuliigile soodsa elupaiga taasloomine rahuldav juhul, kui loodud paik on kasutatav ajal, mil mõjutatav koht kaotab oma loodusliku väärtuse.

Elupaikade direktiivi puhul võivad asendusmeetmed ka hõlmata võrreldava elupaiga taasloomist või olemasoleval alal asuva sama tüüpi ebakvaliteetse elupaiga bioloogilist parandamist või isegi algse alaga võrreldava kvaliteediga uue ala lisamist Natura 2000 võrgustikku. Viimasel juhul võiks väita, et kokkuvõttes oleks projekti tulemuseks kõnealuste elupaikade vähenemine liikmesriigi tasandil. ELi tasandil oleks uus ala siiski artiklis 6 sätestatud kaitse all, toetades seeläbi direktiivi eesmärkide saavutamist.

Asendusmeetmed, mis on asjakohased või vajalikud Natura 2000 alale avalduva kahjuliku mõju korvamiseks (lisandudes kohustusele, mida direktiivide kohaselt niigi tuleb täita), võivad hõlmata järgmist:

- elupaikade parandamine olemasolevatel kaitsealadel – allesjääva elupaiga parandamine asjaomasel alal või elupaiga taastamine mõnel muul Natura 2000 alal proportsionaalselt kahjuga, mida kava või projekt tekitab;
- elupaikade taasloomine – elupaiga loomine uuel või laiendatud alal, mis liidetakse Natura 2000 võrgustikuga, või
- piisava kvaliteediga uue ala esitamine vastavalt elupaikade direktiivile või linnudirektiivile ning uue ala suhtes kaitsemeetmete kehtestamine ja rakendamine eespool kirjeldatud viisil ning ühendatuna muude töödega.

ELi senise praktika kohaselt hõlmavad elupaikade direktiivi alusel võetavad asendus- ja kõrvalmeetmed ka järgmist:

- liikide taasasustamine loodusesse;
- liikide taastamine ja tugevdamine, sh röövliikide tugevdamine;
- maa ost;
- õiguste omandamine;
- reservaatide loomine (koos rangete maakasutuspiirangutega);
- teatavat tüüpi majandustegevuse soodustamine, millega säilitatakse peamised ökoloogilised funktsioonid;
- (muude) tavaliselt liike mõjutavate ohtude vähendamine kas ühe allika suhtes võetava meetmega või koordineeritud meetmetega kõigi ohutegurite suhtes (mis tulenevad näiteks liigasustusest).

Põhimõtteliselt peab asendusmeetmete tulemus olema asjaomase ala kahjustamise ajaks saavutatud. Teatavatel juhtudel, mil seda tulemust ei ole võimalik täielikult saavutada, on vahepealse kahju korvamiseks nõutav täiendav asendamine.

5.4.4. Olulised aspektid, mida tuleb asendusmeetmete puhul arvesse võtta

Artikli 6 lõike 4 kohased asendusmeetmed peavad hõlmama kõiki tehnilisi, õiguslikke ja/või finantsküsimusi, mille lahendamine on vajalik, et korvata kava või projekti negatiivne mõju ja säilitada Natura 2000 võrgustiku üldine sidusus.

Järgnev loend annab ülevaate aspektidest, mida tuleb silmas pidada.

- Tihe kooskõlastamine ja koostöö Natura 2000 asutuste, hindamisasutuste ning kava või projekti esitaja vahel.
- Selged eesmärgid ja sihtväärtused vastavalt ala kaitse-eesmärkidele.
- Asendusmeetmete kirjeldus, millele on lisatud teaduslikult usaldusväärne selgitus selle kohta, kuidas tegelikult meetmetega korvatakse kava või projekti negatiivne mõju asjaomastele liikidele ja elupaikadele, pidades silmas ala kaitse-eesmärke, ning kuidas nendega tagatakse Natura 2000 üldise sidususe kaitse.
- Selle tõendamine, et meetmed on tehniliselt teostatavad, arvestades nende eesmärke.
- Selle tõendamine, et meetmed on õiguslikult ja/või rahaliselt teostatavad vastavalt nõutavale ajakavale.
- Asendusmeetmete jaoks sobivate asukohtade ja vastava maaga seotud õiguste omandamise (ost, rent jne) analüüs.
- Selgitus ajakava kohta, mille raames oodatakse asendusmeetmete eesmärkide saavutamist.
- Rakendamise ajakava ja selle kooskõlastamine kava või projekti rakendamiskavaga.
- Üldsuse teavitamise ja/või avaliku konsulteerimise etapid.
- Konkreetsed seire ja aruandluse ajakavad asendusmeetmete eesmärkidele vastavate arenguindikaatorite põhjal.
- Sobiva aja vältel heakskiidetud piisav rahastamiskava meetmete edu tagamiseks.

5.5. ASENDUSMEETMETE KAVANDAMISE KRITERIUMID

5.5.1. Suunatud asendamine

Elupaikade direktiivi kohased asendusmeetmed tuleb kehtestada vastavalt võrdlustingimustele, mis määratletakse pärast tõenäoliselt kaotatava või kahjustatava terviklikkuse kirjeldamist ning lähtudes tõenäolisest olulisest negatiivsest mõjust, mida leevendusmeetmete rakendamisele vaatamata ei saa välistada.

Kui tõenäoliselt kahjustatav ala terviklikkus ja kahju tegelik ulatus on kindlaks tehtud, peavad asendusmeetmed olema suunatud konkreetselt nendele küsimustele, et pikas perspektiivis asendada Natura 2000 võrgustiku üldist sidusust toetavad terviklikkuse elemendid. Seega peaksid kõnealused meetmed olema prognoositava mõju liigi suhtes kõige sobivamad ning keskenduma mõjutatud Natura 2000 elemente selgelt käsitlevatele eesmärkidele ja sihtidele. Meetmed peavad olema selgelt suunatud ala terviklikkuse struktuurilistele ja funktsionaalsetele tahkudele ning asjaomastele mõjutatavatele elupaigatüüpidele ja liikide populatsioonidele.

See tähendab, et asendusmeetmed peavad tingimata hõlmama ökoloogilisi meetmeid. Maksed üksikisikutele või spetsiaalsetesse fondidesse, olenemata sellest, kas need suunatakse lõpuks looduskaitseprojektidele, ei ole seetõttu elupaikade direktiivi raames sobivad. Lisaks peab mis tahes teisene või kaudne meede, mida võidakse soovitada põhiliste asendusmeetmete tulemuslikkuse parandamiseks, olema asendusmeetmete eesmärkide ja sihtidega selgelt seotud.

Näiteks liikidega seotud asendusmeetmete kavandamisel tuleb määrata kindlaks:

- negatiivselt mõjutatavad liigid, mõjutatavate populatsioonide suurus ja osakaal kogupopulatsioonis;
- negatiivselt mõjutatavate elupaikade peamised funktsioonid, millest liigid sõltuvad, näiteks toitumisala, puhkepaik jne;
- meetmed, mida on vaja mõjutatavatele elupaiga funktsioonidele ja liikidele põhjustatava kahju korvamiseks, et need taastataks seisundis, mis vastab mõjutatava ala soodsale kaitsestaatusele.

5.5.2. Tulemuslik asendamine

Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 rakendamisel kooskõlas ettevaatuspõhimõtte ja hea tavaga on kriitilise tähtsusega asendusmeetmete teostatavus ja tulemuslikkus. Tulemuslikkuse tagamiseks peab asendusmeetmete sobiva ulatuse, ajastamise ja asukohaga kaasnema tehniline teostatavus.

Asendusmeetmed peavad olema teostatavad ning kasutatavad Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe tagamiseks vajalike ökoloogiliste tingimuste ennistamiseks. Hinnanguline ajakava ja tulemuslikkuse parandamiseks vajalikud hooldusmeetmed peaksid olema teada ja/või ette nähtud algusest peale ja enne meetmete rakendamist. See peab põhinema parimatel olemasolevatel teaduslikel teadmistel, mida täiendavad asendusmeetmete rakendamise täpse asukoha eriuuringud. Artikli 6 lõike 4 raames ei tohiks kaaluda meetmeid, mille puhul puudub mõistlik kindlus, et need on edukad, ja vastavalt ennetuspõhimõttele peaks asendusmeetmete tõenäoline edukus mõjutama kava või projekti lõplikku heakskiitmist. Lisaks peab juhul, kui tuleb valida eri asendusvõimaluste vahel, tegema otsuse kõige tulemuslikuma ja suurima eduvõimalusega variandi kasuks.

Tulemuslikkuse tagamiseks pikas perspektiivis peab asendusmeetmete kava hõlmama kava rakendamise üksikasjalikku järelevalvet. Natura 2000 võrgustiku raames peaks see järelevalve olema kooskõlastatud ja võimaluse korral ühendatud elupaikade direktiivi artiklis 11 ette nähtud järelevalvega.

Meetmeid, mis eesmärkide saavutamisel praktikas ei osutu piisavalt tulemuslikuks, tuleks vastavalt muuta.

5.5.3. Tehniline teostatavus

Seniste teadmiste põhjal on väga ebatõenäoline, et ökoloogilist struktuuri ja funktsiooni ning seotud elupaikasid ja liikide populatsioone saaks ennistada sama staatuseni, mis neil oli enne kava või projektiga põhjustatud kahju. Ökoloogiliste tingimuste parandamise täielikku edu takistavate loomulike raskuste ületamiseks tuleb asendusmeetmete kavandamisel:

- 1) lähtuda teaduslikest kriteeriumidest ja parimatel teaduslikel teadmistel põhinevast hindamisest ning
- 2) võtta arvesse ennistatavate ökoloogiliste omadustega seotud erinõudeid (näiteks pinnas, niiskus, valguse juurdepääs, olemasolevad ohud ja muud ennistamise edukuse seisukohast kriitilise tähtsusega tingimused).

Tehnilise teostatavuse seisukohast kriitilised aspektid määravad asendusmeetmete asukoha sobivuse (ruumiline teostatavus), sobiva ajastuse ja nõutava ulatuse.

Lisaks tuleb konkreetsete meetmete valikul ja nende kavandamisel järgida eri meetmete, st elupaikade loomise, elupaikade taastamise, populatsioonide tugevdamise, liikide taasasustamise ja muude asenduskavas kaalutavate meetmete kohta koostatud suuniseid.

5.5.4. Asendamise ulatus

Asendusmeetmete tulemuslikkuseks vajalik ulatus on otseses seoses tõenäoliselt kahjustatavate terviklikkuse elementide (näiteks struktuur ja funktsionaalsus ja nende roll Natura 2000 võrgustiku üldises sidususes) sisemiste kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete aspektide ning meetmete prognoositava tulemuslikkusega.

Seega on kõige parem kehtestada asendusmäärad igal üksikjuhul eraldi ja määrata need esialgu kindlaks artikli 6 lõike 3 kohase hindamise käigus saadud teabe alusel, tagades ökoloogilise funktsionaalsuse. Seejärel võib asendusmäärad vastavalt tulemuslikkuse järelevalve tulemustele uuesti kindlaks määrata ning lõplik otsus asendamise proportsiooni kohta peab olema põhjendatud.

Laialdaselt tunnustatud arusaama kohaselt peaksid määrad üldiselt oluliselt ületama suhet üks ühele. Seega tuleks asendamist suhtega üks ühele või alla selle kaaluda vaid juhul, kui on tõendatud, et sellise ulatuse juures tagavad meetmed struktuuri ja funktsionaalsuse ennistamisel lühiajalise perioodi jooksul täieliku tulemuslikkuse (näiteks et kava või projektiga tõenäoliselt mõjutatavate võtmeliikide elupaikade või populatsioonide säilimine ja nendega seotud kaitse-eesmärkide saavutamine ei satu ohtu).

5.5.5. Asendusmeetmete rakendamise koht

Asendusmeetmeid tuleb rakendada kohas, kus nende meetmetega saavutatakse suurim tulemuslikkus Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe säilitamisel. Sellega kaasneb rida eeltingimusi, millele peaksid vastama kõik asendusmeetmed.

- Asendamiseks valitud ala peab asuma asjaomases liikmesriigis samas biogeograafilises piirkonnas (elupaikade direktiivi kohaselt määratud alade puhul) või sama linnuliikide levila, rändetee või talvitusala piires (linnudirektiivi kohaselt määratud alade puhul). Lisaks peab ala pakkuma algse ala valikut õigustanutega võrreldavaid funktsioone, eelkõige seoses sobiva geograafilise jaotumisega.
- Asendamiseks valitud alal peavad olema või ala peab olema võimeline saavutama ökoloogilise struktuuri ja funktsioonidega seotud ning elupaikadele ja liikide populatsioonidele vajalikud spetsiifilised omadused. See seondub kvalitatiivsete aspektidega, nagu kahjustatud varade ainulaadsus, ning nõuab kohalike ökoloogiliste tingimuste arvessevõtmist.
- Asendusmeetmed ei tohi ohustada ühegi teise Natura 2000 võrgustiku üldist sidusust toetava ala terviklikkuse säilitamist. Kui asendusmeetmeid rakendatakse olemasoleva(te)l Natura 2000 ala(de)l, peavad need meetmed olema kooskõlas ala(de) kaitse-eesmärkidega ja kujutama endast enamasti artikli 6 lõike 1 alusel kehtestatud kaitsemeetmetest. Mõistlike asendusmeetmete kavandamisel on kasulik lähtuda kaitsekorralduskavadest.

Peale selle peavad üldise kokkuleppe kohaselt kaalulolevate ökoloogiliste varade ennistamiseks vajalikud kohalikud tingimused olema võimalikult sarnased kava või projektiga mõjutatud ala tingimustega. Seetõttu näib eelistatud variandiks olevat see, kui asendusmeetmete rakendamiseks valitud ala asub asjaomase Natura 2000 ala piires või selle lähedal kohas, kus on meetmete eduks sobivad tingimused. See ei ole aga alati võimalik, mistõttu tuleb seada prioriteetidid, mida järgida elupaikade direktiivi nõuetele vastavate asukohtade otsimisel:

- 1) asendamine Natura 2000 ala piires, tingimusel et ökoloogilise sidususe ja võrgustiku funktsionaalsuse tagamiseks vajalikud elemendid on seal olemas;
- 2) asendamine väljaspool asjaomast Natura 2000 ala, kuid ühise topograafilise või maastikuüksuse piires, tingimusel et sama panus ökoloogilisse struktuuri ja/või võrgustiku funktsiooni on teostatav. Uus asukoht võib olla nii mõni teine Natura 2000 ala kui ka sellisel määramata ala. Viimasel juhul tuleb see ala määrata Natura 2000 alaks ja kohaldada selle suhtes kõiki elupaikade direktiivide nõudeid;

- 3) asendamine väljaspool Natura 2000 ala erinevas topograafilises või maastikuüksuses. Uus asukoht võib olla mõni teine Natura 2000 ala. Kui asendus toimub alal, mis võrgustikku ei kuulu, tuleb see ala määrata Natura 2000 alaks ja kohaldada selle suhtes kõiki loodusdirektiivide nõudeid.

Uute alade määramisest asendusmeetmete osana tuleb komisjonile teatada enne meetmete rakendamist ja enne projekti elluviimist, kuid pärast sellekohase loa andmist. Sarnaselt ühenduse tähtsusega alade loeteludele ja linnukaitsealade määramisele tuleb uute alade määramisest komisjonile teatamiseks kasutada tavapäraseid kanaleid ja korda ning määramisel tuleb lähtuda elupaikade direktiivis ja linnudirektiivis sätestatud asjakohastest kriteeriumidest.

Asendusmeetmete asukoha valimisel piiriüleste projektide raames peavad liikmesriigid tagama parima koostöö ja koordineerimise.

5.5.6. Asenduse ajastamine

Asendusmeetmete ajastamine nõuab juhtumipõhist lähenemist. Vastuvõetud ajakava peab tagama Natura 2000 võrgustiku üldist sidusust toetavate struktuuri ja funktsioonide säilitamiseks hädavajalike ökoloogiliste protsesside katkematus. See nõuab kava või projekti ja asendusmeetmete rakendamise järjepidevat koordineerimist ning sõltub ajast, mis kulub elupaikade väljaarenemiseks ja/või liikide populatsioonide taastumiseks või tekkeks asjaomases kohas.

Lisaks tuleb kaaluda ka muid tegureid ja protsesse:

- ala ei tohi enne asenduse olemasolu pöördumatult mõjutada;
- asendamise tulemus peab mõjutatava ala kahjustamise ajaks toimima. Teatavatel juhtudel, mil seda tulemust ei ole võimalik täielikult saavutada, on vahepealse kahju korvamiseks nõutav täiendav asendamine;
- ajalisi viivitusi võib lubada ainult juhul, kui on välja selgitatud, et need ei ohusta Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe säilitamise eesmärki;
- ajalisi viivitusi ei tohi lubada näiteks juhul, kui need põhjustavad alal elupaikade direktiivi II lisa või linnudirektiivi I lisa alusel kaitstavate liikide populatsioonide vähenemist; seejuures tuleb erilist tähelepanu pöörata elupaikade direktiivi II lisas loetletud esmatahtsatele liikidele;
- asendusmeetmeid võib olla võimalik ajaliselt lühendada; see sõltub sellest, kas oluline negatiivne mõju tekib eeldatavalt lühikeses, keskmises või pikas perspektiivis.

Soovitav võib olla rakendada erimeetmeid, et korvata vahepealset kahju, mis ilmneb enne kaitse-eesmärkide saavutamist. Kõik asendusmeetmete rakendamiseks vajalikud tehnilised, õiguslikud ja rahalised tingimused peavad olema täidetud enne projekti rakendamise algust, et vältida ettenägematuid viivitusi, mis võivad kahjustada meetmete tulemuslikkust.

5.5.7. Pikaajaline rakendamine

Asendusmeetmete jaoks on vaja, et enne elupaikade ja/või liikide mõjutamist oleks tagatud kindel õiguslik ja rahaline alus meetmete pikaajaliseks rakendamiseks ning alade kaitseks, järelevalveks ja hoolduseks. See võiks hõlmata järgmist:

- ajutise kaitse kehtestamine, isegi kui ühenduse tähtsusega ala või linnukaitseala staatus antakse alles hiljem;
- riigi tasandil siduvate haldussunnivahendite kohaldamine, et tagada asendusmeetmete täielik rakendamine ja tulemuslikkus (seostades need näiteks KMH direktiiviga, kui seda kohaldatakse, või keskkonnavastutuse direktiiviga või seades kava või projekti heakskiitmise sõltuvusse kindlatest asendusmeetmete rakendamise tingimustest);

- vajalike õiguslike vahendite kohaldamine juhul, kui vastavalt heale tavale peetakse meetmete tõhusaks rakendamiseks hädavajalikuks maa või õiguste ostmist (näiteks looduskaitsest tuleneva sundvõõrandamise standardmenetlus);
- seirekavade kehtestamine tagamaks, et asendusmeetmed saavutavad oma eesmärgi ja säilitatakse pikema aja vältel, ning kui mitte, siis võetakse parandusmeetmeid olukorra lahendamiseks; kavades esitatakse eesmärgid, vastutavad asutused ja ressursivajadused, näitajad ning nõuded komisjonile esitatava aruandluse kohta. Seda saavad kõige paremini teha spetsiaalselt selleks loodud sõltumatud asutused tihedas koostöös Natura 2000 asutustega.

5.6. KES KANNAB ASENDUSMEETMETE KULUD?

Näib loogiline, et vastavalt põhimõttele „saastaja maksab“ katab asendusmeetmete maksumuse kava või projekti elluviija. Kaasrahastamise korral võib ta lisada selle ametiasutustele esitatavasse kogueelarvesse. Seoses sellega võiksid näiteks Euroopa fondid kaasrahastada asendusmeetmeid, mis on seotud üleeuroopalistesse võrkudesse (TEN) kuuluva ja neist fondidest rahastatava transporditaristuga, tingimusel et rahaline abi vastab asjaomase ELi fondi suhtes kohaldatavatele eesmärkidele, eeskirjadele ja menetlustele.

5.7. ASENDUSMEETMETE KOHTA KOMISJONILE ESITATAV TEAVE

Pädevad siseriiklikud asutused peavad vastuvõetud asendusmeetmetest komisjonile teatama. Artikli 6 lõikes 4 ei täpsustata selle teabe vormi ega eesmärki. Komisjon on teavitamisprotsessi hõlbustamiseks koostanud artikli 6 lõike 4 kohase teabe esitamise standardvormi⁽⁶⁴⁾. Igal juhul ei ole komisjoni ülesanne ei asendusmeetmete väljapakkumine ega nende teaduslik valideerimine.

Esitav teave peaks võimaldama komisjonil hinnata, kuidas negatiivse mõju korvamisega tagatakse Natura 2000 võrgustiku üldist sidusust toetavate terviklikkuse elementide säilimine pikas perspektiivis. Kuigi siseriiklikud asutused on konkreetselt kohustatud teatama ainult vastuvõetud asendusmeetmetest, võib osutada vajalikuks esitada ka teavet teatavate aspektide kohta, mis on seotud uuritud alternatiivlahendustega ning ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustega, mille tõttu kava või projekt heaks kiideti, niivõrd kui need aspektid mõjutasid asendusmeetmete valikut.

Artikli 6 lõike 4 esimese lõigu teises lauses sätestatud kohustus teavitada komisjoni vastuvõetud asendusmeetmetest tuleb täielikult üle võtta siseriiklikku õigusesse. Kui siseriiklikust õigusest puudub säte, mis näeb ette asjakohased üksikasjalikud eeskirjad vastuvõetud asendusmeetmetest teatamise kohta, ei ole võimalik tagada artikli 6 lõike 4 esimese lõigu teise lause täielikku jõustamist ja tema eesmärgi saavutamist (otsus kohtuasjas C-324/01, punkt 21).

- *Millises kavandamisetapis tuleb komisjoni asendusmeetmetest teavitada ja kes kõnealuse teabe eest vastutab?*

Et võimaldada komisjonil võetud meetmete kohta lisateavet küsida või meetmeid võtta juhul, kui ta leiab, et direktiivi õiguslikke nõudeid ei ole õigesti kohaldatud, tuleb asendusmeetmed esitada komisjonile enne nende rakendamist ning tegelikult enne asjaomase kava või projekti elluviimist, kuid pärast sellekohase loa andmist. Seetõttu tuleks asendusmeetmetest teatada komisjonile niipea, kui need on vastu võetud, et võimaldada komisjonil kui aluslepingute täitmise järelevalvajal hinnata, kas direktiivi sätteid kohaldatakse õigesti.

Liikmesriikide Natura 2000 asutused, kes vastutavad Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe säilimise ja võrgustikku puudutava teabe ajakohastamise eest, peavad täitma selles protsessis olulist osa. Sarnaselt alade loetelude vastuvõtmise protsessile esitab siseriiklik asutus teabe vastava liikmesriigi alalise esinduse kaudu.

⁽⁶⁴⁾ Saadaval aadressil: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

Asendusmeetmete kohta esitatav teave peab võimaldama komisjonil hinnata, kuidas negatiivse mõju korvamisega tagatakse Natura 2000 võrgustiku üldist sidusust toetavate terviklikkuse elementide säilimine pikas perspektiivis. Asendusmeetmete väljapakumine ei ole aga komisjoni ülesanne.

5.8. MIDA TEHA ESMATÄHTSATE ELUPAIKADE JA/VÕI LIIKIDE ASUKOHAKS OLEVATE ALADEGA?

Artikli 6 lõike 4 teises lõigus on sätestatud erimenetlus juhuks, kui kava või projekt on seotud alaga, millel esinevad esmatähtsad elupaigad ja/või liigid, ning mõjutab neid esmatähtsaid elupaiku või liike. Sel juhul võib kava või projekti elluviimine olla põhjendatud ainult juhul, kui ülekaalukate üldiste huvide seisukohast olulised põhjused, millele tuginetakse, on seotud rahva tervise ja avaliku julgeolekuga või esmatähtsate soodsate tagajärgedega keskkonnale või kui komisjon esitab enne kava või projekti heakskiitmist kavandatud algatuse kohta arvamuse.

Teiste sõnadega loetakse alade kahjustamist direktiivi eesmärkide täitmise suhtes ülimuslikuks üksnes juhul, kui ilmnevad eespool nimetatud eriti mõjuvad põhjused või teise võimalusena pärast täiendavat menetluslikku tagatist, mis seisneb komisjoni sõltumatus hindamises.

Kõnealusest sättest kerkib hulgaliselt küsimusi, mis on seotud:

- asjaomaste alade kindlakstegemisega;
- mõistete „rahva tervis“, „avalik julgeolek“ ja „esmatähtsad soodsad tagajärjed keskkonnale“ tõlgendamisega ning
- komisjoni arvamuse vastuvõtmise menetluse ja arvamuse tagajärgedega.

5.8.1. Asjaomased alad

Artikli 6 lõike 4 teist lõiku kohaldatakse juhul, kui kava või projekti elluviimine mõjutab esmatähtsate elupaikade ja/või liikide asukohaks olevat ala. Seoses sellega oleks mõistlik arvata, et kava või projekt,

- a) mis ei mõjuta mingil moel esmatähtsaid elupaikasid või liike või
- b) mis mõjutab elupaikasid või liike, mida ei ole ala valikul arvesse võetud („ebaoluline esinemine“ standardsel andmevormil),

ei peaks faktiliselt põhjendama nimetatud teise lõigu kohaldamist ala suhtes.

Kuna linnudirektiivis ei määratleta ühtegi liiki esmatähtsana, ei vajata linnukaitsealade linnupopulatsioonidele põhjendatava mõju korvamiseks mõeldud asendusmeetmete puhul ühelgi juhul komisjoni arvamust.

Artikli 6 lõike 4 teist lõiku võib mõista nii, et seda kohaldatakse kõikide selliste alade suhtes, millel esineb esmatähtsaid elupaiku ja/või liike, kui neid elupaiku või liike mõjutatakse.

5.8.2. Mõisted „rahva tervis“, „avalik julgeolek“ ja „esmatähtsad soodsad tagajärjed keskkonnale“

Rahva tervis, avalik julgeolek ja esmatähtsad soodsad tagajärjed keskkonnale on olulisimad ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused. Sarnaselt mõistele „[ülekaalukate] üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused“ ei ole ka need kolm mõistet siiski sõnaselgelt määratletud.

Nagu märgiti jaotises 5.3.2, käsitatakse liidu õiguses rahva tervist ja avalikku julgeolekut põhjustena, mis õigustavad kaupade, töötajate ja teenuste vaba liikumist ning asutamisoigust piiravate siseriiklike meetmete vastuvõtmist. Lisaks on inimeste tervise kaitse üks ELi keskkonnapoliitika põhieesmärke. Samal põhjusel kujutavad esmatähtsad soodsad tagajärjed keskkonnale endast kategooriat, mida keskkonnapoliitika põhieesmärgid peavad hõlmama.

Subsidiarsuse põhimõtte kohaselt on sellise olukorra esinemise kontrollimine pädevate siseriiklike asutuste ülesanne. Mõistagi on kõigi selliste olukordade puhul tõenäoline, et komisjon uurib seda liidu õiguse nõuetekohase kohaldamise kontrollimise raames.

Seoses mõistega „avalik julgeolek“ on kasulik viidata Euroopa Kohtu otsusele kohtuasjas C-57/89 („Leybuchi tammid“). Kõnealune otsus tehti enne direktiivi 92/43/EMÜ ja seega enne artikli 6 vastuvõtmist. Otsus on siiski endiselt asjakohane, osalt ka seetõttu, et Euroopa Kohtu lähenemisviis mõjutab artikli 6 koostamist. Kohtuasjas käsitleti ehitustöid tammide tugevdamiseks Põhjamerel Leybuchti. Need tööd hõlmasid ühe linnukaitseala pindala vähendamist. Euroopa Kohus sedastas, et üldise põhimõttena on kõnealune vähendamine põhjendatud, kui see vastab üldisele huvile, mis on asjaomase direktiiviga esindatud ökoloogilistest huvist tähtsam. Konkreetsel juhul kinnitas Euroopa Kohus, et üleujutuse oht ja ranniku kaitse kujutavad endast piisavalt mõjuvat põhjust, et õigustada tammi ehitust ja rannikustruktuuride tugevdamist, tingimusel et need meetmed piirduvad rangelt miinimumiga.

Ühes oma hilisemas otsuses (kohtuasi C-43/10, punkt 128) otsustas Euroopa Kohus: „Kui selline projekt kahjustab niisuguse ühenduse tähtsusega ala terviklikkust, kus esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatiüpe ja/või esmatähtsaid liike, saab selle elluviimist põhimõtteliselt õigustada joogiveega varustamisega seotud põhjustega. Teataval asjaoludel võib see olla õigustatud niisutuse ülisuure kasuteguriga keskkonna jaoks. Seevastu ei saa niisutust arvata inimeste tervise ja avaliku julgeolekuga seotud kaalutluste hulka, mis õigustavad põhikohtuasjas kõne all oleva projekti taolise projekti elluviimist.“

Kohtuasjas C-504/14 tehtud otsuse punktis 77 sedastas Euroopa Kohus, et „[—] platvormi eesmärk on lihtsustada puuetega inimeste liikumist – ja seda tuleb põhimõtteliselt käsitleda kui rahva tervise seotud üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvat põhjust [—]“.

Riiklikud asutused võivad kava või projekti elluviimist lubada ainult juhul, kui esitatakse tõendid eespool nimetatud üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjuste olemasolu kohta, ning ulatuses, milles asjaomane kava või projekt üldiste huvide rahuldamiseks vajalik on.

5.8.3. Komisjoni arvamuse vastuvõtmine ja selle tagajärjed

Muude ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjuste puhul kui rahva tervis, julgeolek ja keskkonnakasu on komisjoni eelnev arvamus vajalik menetlusetaapp. Artikli 6 lõike 4 teises lõigus ei täpsustata komisjoni arvamuse esitamise korda ega konkreetset sisu⁽⁶⁵⁾. Seega tuleb siin jällegi lähtuda säästlikkusest ja kõnealuse sättega taotletavatest eesmärkidest.

Arvamus peab hõlmama tõenäoliselt mõjutatavate ökoloogiliste väärtuste, põhjenduseks toodud eriti mõjuvate põhjuste asjakohasuse ning nimetatud kahe vastandliku huvi vahelise tasakaalu hindamist ning samuti asendusmeetmete hindamist. Kõnealune hindamine hõlmab nii teaduslikku kui ka majanduslikku hinnangut ning kava või projekti vajalikkust ja proportsionaalsust seoses põhjenduseks toodud eriti mõjuva põhjusega.

Igal juhul võib komisjon hinnata, kas kava või projekti rakendamine vastab liidu õiguse nõuetele ja vajaduse korral võtta asjakohaseid õiguslikke meetmeid.

Kuigi direktiiv ei sisalda komisjoni arvamuse vastuvõtmise konkreetset tähtaega, teeb komisjon kõik vajaliku, et viia hindamine läbi ja esitada oma arvamus võimalikult kiiresti.

Komisjon peaks arvamuse kujundamisel uurima mõjutatavate ökoloogiliste väärtuste ja põhjenduseks toodud eriti mõjuvate põhjuste vahelist tasakaalu ning hindama asendusmeetmeid.

⁽⁶⁵⁾ Asjaomasel standardsel andmevormil (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm) on võimalik märkida, et taotletakse artikli 6 lõike 4 teise lõigu kohast komisjoni arvamust.

I LISA

Asjakohase hindamise (AH), keskkonnamõju hindamise (KMH) ja keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) menetluste võrdlus

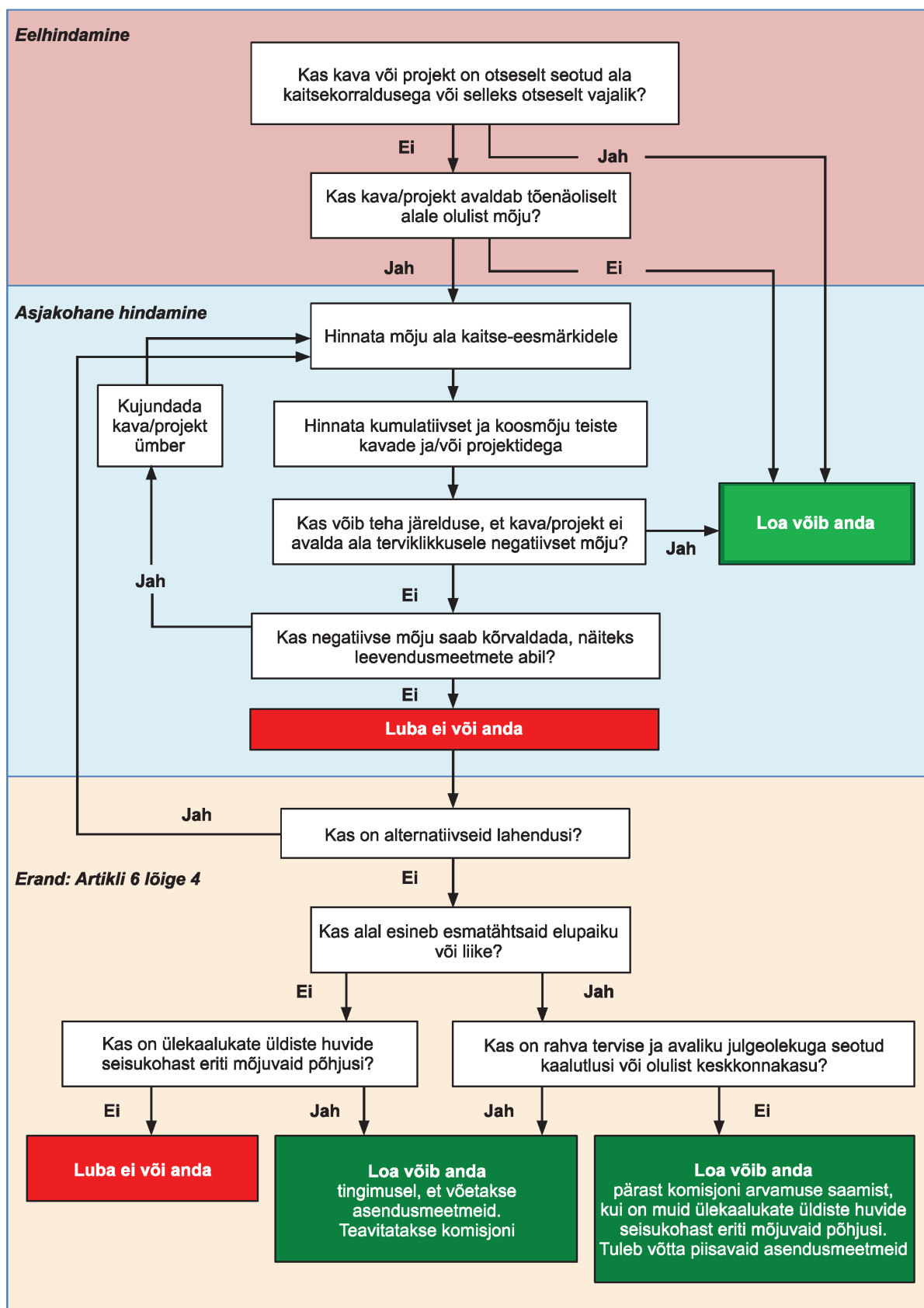
	AH	KMH	KSH
Millist tüüpi arendusi hinnatakse?	Iga kava või projekt , millel on tõenäoliselt – eraldi või koos teiste kavade/projektidega – negatiivne mõju Natura 2000 alale (välja arvatud ala kaitsekorraldusega otseselt seotud kavad või projektid).	Kõik I lisas loetletud projektid . II lisas loetletud projektide puhul määratakse keskkonnamõju hindamise vajadus kindlaks igal üksikjuhul eraldi või liikmesriikide kehtestatud künniste või tingimuste põhjal (võttes arvesse III lisas esitatud tingimusi).	Kõik kavad ja programmid või nende muudatused, a) mille koostab ja/või võtab vastu riigi, piirkonna või kohaliku tasandi asutus; b) mis on õigus- ja haldusnormide kohaselt nõutavad; c) mis koostatakse põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, veonduse, jäätmeäitluse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, asulate ja maapiirkondade planeerimise või maakasutuse valdkonnas ning millega luuakse raamistik nõusoleku andmiseks nende projektide edasiseks arendamiseks, mis on loetletud KMH direktiivi I ja II lisas, või mille suhtes on peetud vajalikuks korraldada hindamine direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 või 7 alusel seoses tõenäolise mõjuga kaitsealadele.
Millist loodusega seotud mõju on vaja hinnata?	Hindamisel tuleks pidada silmas ala kaitse-eesmärke (seoses liikide/elupaigatüüpidega, mille kaitseks ala on määratud). Hindamisel tuleks teha kindlaks, kas negatiivset mõju avaldatakse asjaomase ala terviklikkusele.	Otsene ja kaudne, teisene, kumulatiivne, piiriülene, lühiajaline, keskmine kestusega ja pikaajaline, alaline ja ajutine, positiivne ja negatiivne oluline mõju elanikkonnale ja inimeste tervisele; elurikkusele, pöörates erilist tähelepanu direktiivi 92/43/EMÜ ja direktiivi 2009/147/EÜ kohaselt kaitstud liikidele ja elupaikadele; maale, mullale, veele, õhule, kliimale; materiaalsele varale, kultuuripärandile ja maastikule ning loetletud elementide koostoimele.	Tõenäoline oluline mõju keskkonnale, sealhulgas sellistele aspektidele nagu bioloogiline mitmekesisus, elanikkond, inimeste tervis, loomastik, taimeistik, muld, vesi, õhk, kliimategurid, materiaalsed väärtused, kultuuripärand koos arhitektuurilise ja arheoloogilise pärandiga, maastik ning eeltoodud tegurite omavahelised seosed.

	AH	KMH	KSH
<i>Kes vastutab hindamise eest?</i>	AH läbiviimise tagab pädev asutus. Seoses sellega võib arendajal olla kohustus korraldada kõik vajalikud uuringud ja esitada pädevale asutusele kogu vajalik teave, et viimasel oleks võimalik teha täiesti teadlik otsus. Selleks võib pädev asutus koguda vajaduse korral asjakohast teavet ka muudest allikatest.	Arendaja esitab nõutava teabe, mida pädev asutus peab arenduseks loa andmisel nõuetekohaselt arvesse võtma, nagu ka konsultatsioonide tulemusi.	KSH direktiiv annab liikmesriikidele ulatusliku kaalutusõiguse keskkonnamõju strateegilise hindamise eest vastutavate asutuste määramisel. Nendeks võivad olla kas pädevad asutused, kes vastutavad kava või programmi koostamise eest, keskkonnateenistused, kellega seaduse kohaselt konsulteeritakse keskkonnamõju hindamise aruandes, samuti kava/programmi eelnõus ja sellele lisatavas keskkonnaaruandes kajastatava teabe ulatuse ja üksikasjalikkuse osas, või asutused, kellele on spetsiaalselt usaldatud KSH menetluse läbiviimine.
<i>Kas konsulteeritakse ka üldsusega/teiste ametiasutustega?</i>	Kohustuslik – üldsusega tuleb konsulteerida enne projekti või kava elluviimiseks loa andmist. Liikmesriigid tagavad, et asjaomasel üldsusel, eelkõige keskkonnakaitsega tegelevatel vabaihendustel on võimalus pärast asjakohase hindamise läbiviimist loa andmise menetluses varakult (juba alates eelhindamise etapist) tõhusalt osaleda. See hõlmab eelkõige võimalust esitada kavandatava tegevuse kohta asjakohaseid kommentaare, teavet, analüüse või arvamusi.	Kohustuslik – konsulteerida tuleb enne arendusettepaneku vastuvõtmist. Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid tagamaks, et asutustele, keda projekt tõenäoliselt puudutab (sh keskkonnateenistused, kohalikud ja piirkondlikud asutused), antakse võimalus avaldada oma arvamust teostusloa taotluse kohta. Samu põhimõtteid kohaldatakse ka asjaomase üldsusega konsulteerimise suhtes. Kui on tõenäoline, et avaldatakse olulist mõju teise liikmesriigi keskkonnale, tuleb konsulteerida selle riigi asjaomaste ametiasutuste ja üldsusega.	Kohustuslik – konsulteerida tuleb enne kava või projekti vastuvõtmist. Konsulteerida tuleb asutustega, keda nende konkreetsete keskkonnaalaste tööülesannete tõttu kava/programmi rakendamisega kaasnev keskkonnamõju tõenäoliselt puudutab. Konsulteerida tuleks ka üldsusega, sealhulgas asjaomase üldsusega, keda tehtav otsus mõjutab või võib mõjutada või kelle huvidega see on seotud (sh vabaihendustega). Ametiasutustele ja üldsusele tuleb anda varakult hea võimalus avaldada kohase aja jooksul arvamust kava või programmi eelnõu ja sellele lisatud keskkonnaaruande kohta enne kava või programmi vastuvõtmist või seadusandlikku menetluse andmist. Kui on tõenäoline, et avaldatakse olulist mõju teise liikmesriigi keskkonnale, tuleb konsulteerida selle riigi asjaomaste ametiasutuste ja üldsusega.

	AH	KMH	KSH
Kui siduvad on hindamise tulemused?	<p>Siduvad.</p> <p>Pädev asutus võib anda kavale või projektile nõusoleku alles pärast seda, kui ta on kindlaks teinud, et see ei avalda ala terviklikkusele negatiivset mõju.</p>	<p>Teostusloa menetlemisel tuleb nõuetekohaselt arvesse võtta konsultatsioonide tulemusi ja KMHi käigus kogutud teavet.</p> <p>Projektile teostusloa andmise otsus peab sisaldama vähemalt põhjendatud järeldust (st otsust KMHi kohta) ja otsusele lisatud (kui on) keskkonnatingimusi.</p>	<p>Kava või programmi koostamisel ja enne selle vastuvõtmist või seadusandlikku menetlusse andmist tuleb võtta arvesse keskkonnaaruannet ja avaldatud arvamusi.</p>

II LISA

Natura 2000 alasid mõjutavate kavade ja projektide kaalumine



III LISA

Vorm Euroopa Komisjonile teabe esitamiseks vastavalt artikli 6 lõikele 4

Liikmesriik:

Kuupäev:

**Teave Euroopa Komisjonile
vastavalt elupaikade direktiivi artiklile 6
(92/43/EÜ)**

Dokumendid saadetud:

 teavitamiseks

artikli 6 lõike 4 esimene lõik

 arvamuse saamiseks

artikli 6 lõike 4 teine lõik

Pädev siseriiklik asutus:

Adress:

Kontaktisik:

Telefon, faks, e-post:

Kas teade sisaldab tundlikku teavet? Kui jah, siis täpsustage ja põhjendage.

1. KAVA VÕI PROJEKT

Kava või projekti nimetus:

Elluviija:

Ala mõjutava kava või projekti kokkuvõte:

Projekti nende elementide ja tegevuste kirjeldus ja asukoht, millel on võimalik mõju, ning teave mõjutatud alade kohta (lisada kaardid):

2. NEGATIIVSE MÕJU HINNANG⁽¹⁾

Mõjutatava(te) Natura 2000 ala(de) nimi/nimed ja kood(id):

Kõnealune ala on:

- linnukaitseala linnudirektiivi raames
- ühenduse tähtsusega ala/erikaitseala elupaikade direktiivi raames
- alal esineb esmatähtsaid elupaiku või liike
- alal mõjutatakse elupaiku või liike

Ala kaitse-eesmärgid ja iseloomulikud tunnused, mis toetavad ala terviklikkust:

Elupaigad ja liigid, millele avaldatakse negatiivset mõju (nt märkige nende esindavus ja kui on, siis kaitsestaatus vastavalt artiklile 17 riiklikul ja biogeograafilisel tasandil ning isolatsiooniate, samuti rollid ja funktsioonid asjaomasel alal).

Ala tähtsus mõjutatavatele elupaikadele ja liikidele (nt selgitage, milline on ala roll riiklikus ja biogeograafilises piirkonnas ja Natura 2000 võrgustiku üldises sidususes).

Tõenäolise kahjuliku mõju kirjeldus (hävimine, halvenemine, häirimine, otsene ja kaudne mõju jne); mõju ulatus (projektiga mõjutatavate elupaikade pindala ja liikide arv või mõju esinemise alad); tähtsus ja ulatus (nt mõjutatud ala või populatsiooni suurus võrreldes kogu kaitseala ja võimaluse korral kogu riigi pindala ja populatsiooniga) ning asukoht (lisada kaardid).

Võimalik kumulatiivne ja muu mõju, mida kava või projekt võib alale avaldada, võttes arvesse hinnatava kava või projekti tegevuse ning muude kavade või projektide koostoimest tekkida võivat kumulatiivset ja muud mõju.

Projektiga kaasnevad leevendusmeetmed (kirjeldage, kuidas neid rakendatakse ja kuidas need aitavad alale avalduvat negatiivset mõju ära hoida või vähendada).

⁽¹⁾ NB! Keskenduge tõenäolisele kahjulikule mõjule, mis avaldub elupaikadele ja liikidele, mille tõttu ala on Natura 2000 võrgustikku kandmiseks esitatud. Lisage iga juhtumi kohta kogu oluline teave sõltuvalt mõjust, mis on elupaikade ja liikide suhtes kindlaks tehtud.

3. ALTERNATIIVLAHENDUSED

Alternatiivlahendused ja nende kirjeldus, sh nullvariant (märkige, kuidas need välja selgitati, menetlus, meetodid).

Uuritud alternatiivlahenduste hindamine ja valitud alternatiivlahenduse põhjendus (põhjused, miks pädevad siseriiklikud asutused otsustasid, et alternatiivlahendused puuduvad).

4. ÜLEKAALUKATE ÜLDISTE HUVIDE SEISUKOHAST ERITI MÕJUVAD PÕHJUSED

Põhjused, miks kava või projekt tuleks siiski ellu viia, vaatamata selle negatiivsele mõjule:

- ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused, sealhulgas sotsiaalsed või majanduslikud põhjused (kui kõne all ei ole esmatähtsad elupaigad või liigid)
- inimeste tervis
- avalik julgeolek
- esmatähtsad soodsad tagajärjed keskkonnale
- muud ülekaalukate üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused

Põhjuste kirjeldus ja selgitus, miks need on ülekaalukad (1):

(1) Teabe üksikasjalikkus võib olla erinev sõltuvalt sellest, kas teade esitatakse teavitamiseks või arvamuse saamiseks.

5. ASENDUSMEETMED⁽¹⁾

Eesmärgid, kaitstavad elupaigad ja/või liigid ning ökoloogilised protsessid ja funktsioonid, mis tuleb asendada (põhjused, miks kõnealused meetmed sobivad negatiivse mõju korvamiseks)

Asendusmeetmete ulatus (pindalad, populatsioonide suurus)

Asendusmeetmete võtmise kohad (lisada kaardid)

Asendusmeetmete võtmise kohtade varasem staatus ja seal valitsevad tingimused (olemasolevad elupaigad ja nende staatus, maa tüüp, praegune maakasutus jne)

Eeldatavad tulemused ning selgitus, kuidas kavandatud meetmed korvavad kahjuliku mõju ala terviklikkusele ja võimaldavad säilitada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe

Asendusmeetmete rakendamise ajakava (sh pikaajaline rakendamine), näidates, millal eeldatavad tulemused saavutatakse

Asendusmeetmete rakendamiseks kavandatavad meetodid ja tehnoloogia, nende teostatavus ja võimalik tulemuslikkus

Kavandatavate asendusmeetmete maksumus ja rahastamine

Vastutus asendusmeetmete rakendamise eest

Asendusmeetmete rakendamise seire, kui see on ette nähtud (nt kui meetmete tulemuslikkus on ebakindel), tulemuste hindamine ja järelmeetmed

(¹) Teabe üksikasjalikkus võib olla erinev sõltuvalt sellest, kas teade esitatakse teavitamiseks või arvamuse saamiseks.