



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

3. aprill 2014*

Eelotsusetaotlus — Keskkond — Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse — Direktiiv 92/43/EMÜ — Ühenduse tähtsusega ala — Sellise ala staatuse muutmise keskkonnareostuse või keskkonnaseisundi halvenemise korral — Siseriiklikud õigusnormid, mis ei näe ette asjaomaste isikute võimalust sellist muutmist taotleda — Liikmesriigi pädevatele asutustele kaalutusõiguse andmine algatada nimetatud staatuse muutmise menetlus omal algatusel

Kohtuasjas C-301/12,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Consiglio di Stato (Itaalia) 29. mai 2012. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 20. juunil 2012, menetluses

Cascina Tre Pini Ss

versus

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Regione Lombardia,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino,

Comune di Somma Lombardo,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis (ettekandja), J.-C. Bonichot ja A. Arabadjiev,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: ametnik A. Impellizzeri,

arvestades kirjalikus menetluses ja 16. mai 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— Cascina Tre Pini Ss, esindaja: *avvocatessa* E. Cicigoï,

— Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* A. De Stefano,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

— Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja D. Hadroušek,

— Euroopa Komisjon, esindajad: F. Moro ja L. Banciella,

olles 20. juuni 2013. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102), mida on muudetud aktiga Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (ELT 2003, L 236, lk 33) (edaspidi „direktiiv 92/43”), artikleid 9 ja 11.
- 2 Eelotsusetaotlus esitati kohtuvaidluses, mille pooled on Itaalia õiguse alusel asutatud äriühing Cascina Tre Pini Ss (edaspidi „Cascina”) ning Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (keskkonna- ja maastiku- ning merekaitseministeerium, edaspidi „Ministero”), Regione Lombardia (Lombardia maakond), Presidenza del Consiglio dei Ministri (riigikantselei), Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino (Parco Lombardo della Valle del Ticino konsortsium) ja Comune di Somma Lombardo (Somma Lombardo kohalik omavalitsus), ning mille ese on ühenduse tähtsusega alade staatuse muutmise menetlus sellise ala osas, millest üks osa kuulub Cascinale.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 92/43 artiklis 2, mis määrab kindlaks direktiivi eesmärgid, on sätestatud:
„1. Käesoleva direktiivi eesmärk on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele liikmesriikide Euroopa territooriumil, kus kohaldatakse [EÜ] asutamislepingut.
2. Käesoleva direktiivi kohaselt võetud meetmed on kavandatud ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks.
3. Käesoleva direktiivi kohaselt võetud meetmetes võetakse arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi.”
- 4 Direktiivi artikkel 3, millega luuakse Natura 2000 võrgustik, näeb ette:
„1. Luuakse Euroopa erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik Natura 2000. See võrgustik, mis koosneb aladest, kus esinevad direktiivi I lisas loetletud looduslikud elupaigatüübid ja direktiivi II lisas loetletud liikide elupaigad, võimaldab säilitada või vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatust nende looduslikul levilal.

Natura 2000 võrgustikku kuuluvad ka liikmesriikide [nõukogu 2. aprilli 1979. aasta] direktiivi 79/409/EMÜ [loodusliku linnustiku kaitse kohta (EÜT L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98)] kohaselt klassifitseeritud linnukaitsealad.”

2. Iga liikmesriik annab oma panuse Natura 2000 loomisse võrdeliselt sellega, mil määral tema territooriumil leidub lõikes 1 nimetatud looduslikke elupaigatüüpe ja liikide elupaiku. Selleks määrab liikmesriik artikli 4 kohaselt erikaitsealad, võttes arvesse lõikes 1 ettenähtud eesmärgi.

3. 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.”

5 Direktiivi 92/43 artiklis 4 kirjeldatakse erikaitsealade loetelu koostamise menetlust järgmiselt:

„1. Iga liikmesriik esitab III lisas (1. etapp) sätestatud kriteeriumide ja asjakohase teadusinfo alusel alade loetelu, kus märgitakse, millised kohalikke I lisas nimetatud looduslikke elupaigatüüpe ja II lisas nimetatud liike alal esineb. [...] Vajaduse korral teevad liikmesriigid artiklis 11 nimetatud järelevalve tulemuste alusel ettepanekuid loetelu muutmiseks.”

Loetelu koos ala käsitleva teabega saadetakse komisjonile kolme aasta jooksul käesoleva direktiivi teatavakstegemisest. [...]

2. Komisjon kehtestab kokkuleppel kõikide liikmesriikidega III lisas (2. etapp) sätestatud kriteeriumide alusel ja artikli 1 punkti c alapunktis iii nimetatud kõigi viie biogeograafilise piirkonna ja artikli 2 lõikes 1 nimetatud kogu territooriumi kohta liikmesriikide esitatud loeteludel põhineva ühenduse jaoks oluliste alade esialgse loetelu, märkides alad, kust on üks või mitu esmatähtsat looduslikku elupaigatüüpi või esmatähtsat liiki.

[...]

Ühenduse jaoks olulisteks aladeks valitud alade loetelu kinnitab komisjon artiklis 21 sätestatud korras, märkides alad, kus esineb üks või mitu esmatähtsat elupaigatüüpi või esmatähtsat liiki.

3. Lõikes 2 nimetatud loetelu kehtestatakse kuue aasta jooksul alates käesoleva direktiivi teatavakstegemisest.

4. Kui ala on lõikes 2 sätestatud korras kinnitatud ühenduse jaoks oluliseks alaks, määravad asjaomased liikmesriigid ala erikaitsealaks võimalikult kiiresti, kuid hiljemalt kuue aasta jooksul, kehtestades prioriteedid lähtuvalt sellest, kui tähtis ala on I lisas nimetatud looduslike elupaigatüüpide või II lisas nimetatud liikide soodsa kaitsestaatuse säilitamise või taastamise ja Natura 2000 sidususe seisukohast, ning pidades silmas ala ähvardavat kahjustamist või hävitamist.

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

6 Sama direktiivi artikli 6, mida kohaldatakse erikaitsealadele, lõigetes 2–4 on sätestatud:

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

3. Iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses 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. Kui hoolimata negatiivsest hinnangust kava või projekti tagajärgedele ala suhtes ja alternatiivsete lahenduste puudumisel tuleb kava või projekt üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel siiski ellu viia, peab liikmesriik võtma kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. Liikmesriik teatab komisjonile vastuvõetud asendusmeetmetest.

[...].”

7 Sama direktiivi artikkel 9 sätestab:

„Komisjon vaatab artiklis 21 sätestatud korras korrapäraselt läbi Natura 2000 võrgustiku panuse artiklites 2 ja 3 sätestatud eesmärkide saavutamisel. Sellega seoses võib kaaluda mõne erikaitseala loetelust väljaarvamist, kui looduslik areng, mis on artiklis 11 sätestatud järelevalve tulemus, seda võimaldab.”

8 Direktiivi 92/43 artikkel 11 sätestab:

„Liikmesriigid teostavad artiklis 2 nimetatud looduslike elupaikade ja liikide kaitsestaatuse järelevalvet, pöörates erilist tähelepanu esmatähtsatele looduslikele elupaigatüüpidele ja esmatähtsatele liikidele.”

Itaalia õigus

9 Vabariigi Presidendi 8. septembri 1997. aasta dekreeidi nr 357, millega võetakse üle direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (Decreto del Presidente della Repubblica n° 357 – Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) (GURI nr 248 regulaarne lisa, 23.10.1997) (edaspidi „Vabariigi Presidendi dekreet nr 357/97”), artikli 1 põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis on Vabariigi Presidendi dekreeidi nr 357/97 kohaldamisala määratletud järgmiselt:

„1. Käesoleva õigusaktiga reguleeritakse menetlusi, millega võetakse direktiivis [92/43] ette nähtud meetmeid looduslike ja poollooduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitseks, et säilitada bioloogilist mitmekesisust, kaitstes selleks käesoleva õigusakti lisas A toodud looduslike elupaiku ning lisades B, D ja E toodud looma- ja taimeliike.

2. Käesolevas õigusaktis reguleeritud menetlused on kavandatud ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks.

3. Käesolevas õigusaktis reguleeritud menetlustes võetakse arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi.

[...].”

10 Vabariigi Presidendi dekreeidi nr 357/97 artikkel 3 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Maakonnad ning Trento ja Bozeni autonoomsed provintsid koostavad nende alade loetelu, kus esinevad lisas A toodud looduslikud elupaigad ning lisas B toodud liigid; nad saavad selle loetelu keskkonna- ja maastiku- ning merekaitseministeeriumile, kes omakorda esitab komisjonile [...] [ühenduse tähtsusega alade] kandidaatide loetelu [...] Euroopa erikaitsealade sidusa ökoloogilise võrgustiku „Natura 2000” loomiseks.

2. Keskkonna- ja maastiku- ning merekaitseministeeriumi dekreediga määratakse iga asjaomase maakonna nõusolekul lõikes 1 nimetatud alad erikaitsealadeks hiljemalt kuue aasta jooksul alates komisjoni loetelu koostamisest.

[...]

4 *bis*. Direktiivi [92/43] toimiva rakendamise ning teabe ajakohastamise, sealhulgas direktiivi artiklis 19 sätestatud lisade muutmise tagamiseks hindavad maakonnad ning Trento ja Bozeni autonoomsed provintsid artiklis 7 sätestatud seiretegevuse põhjal regulaarselt alade sobivust direktiivi eesmärkide saavutamiseks. Selle hindamise järel võivad nad esitada keskkonna- ja maastikukaitseministeeriumile ettepaneku nende alade loetelu, nende piiride ning ka vastava teabelehe sisu ajakohastamiseks. Keskkonna- ja maastikukaitseministeerium edastab selle ettepaneku Euroopa Komisjonile [...] direktiivi artiklis 9 sätestatud läbivaatamiseks.”

11 Vabariigi Presidendi dekreeidi nr 357/97 artiklis 7, mis reguleerib järelevalvemenetlust, on sätestatud:

„1. Keskkonna- ja maastiku- ning merekaitseministeeriumi dekreediga kinnitatakse pärast konsulteerimist põllumajandus- ja metsandusministeeriumiga ning riikliku loodusliku loomastiku instituudiga nende pädevuse piires, samuti alalise koguga, kes vastutab riigi, maakondade ning Trento ja Bozeni autonoomsete provintside suhete eest, juhised selle õigusaktiga kaitstud looma- ja taimeliikide järelevalve, kasutamise ja erandite kohta.

2. Maakonnad ning Trento ja Bozeni autonoomsed provintsid võtavad eelmises lõigus nimetatud juhiste alusel meetmed, et tagada ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ja liikide, eelkõige esmatähtsate elupaikade ja liikide kaitsestaatus järelevalve, ning teavitavad lõikes 1 nimetatud ministeeriume.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 12 Cascinale kuulub maatükk Lombardias Comune di Somma Lombardo territooriumil Milano-Malpensa lennujaama läheduses asuval alal „Brughiera del Dosso”. See ala arvati 2002. aastal Lombardia maakonna seadusega Valle del Ticino looduskaitseala koosseisu.
- 13 Lombardia maakonna giunta regionale (piirkondlik täitevorgan) 8. augusti 2003. aasta otsusega kanti see ala vastavalt Vabariigi Presidendi dekreeidi nr 357/97 artiklile 3 ühenduse tähtsusega alade kandidaatide loetellu. Seejärel kanti see ala ühenduse tähtsusega alade loetellu komisjoni 7. detsembri 2004. aasta otsusega 2004/798/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu kontinentaalses biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu (ELT L 382, lk 1). Brughiera del Dosso ala nimetati ühenduse tähtsusega alaks ka Ministero 25. märtsi 2005. aasta dekreediga.
- 14 Vahepeal oli laiendatud Milano-Malpensa lennujaama, mille arendamine oli ette nähtud Malpensa piirkonna planeeringus, mis oli kinnitatud 1999. aasta Lombardia maakonna seadusega. Cascina sõnul näeb see planeering ette, et Comune di Somma Lombardo territooriumile jäävad alad on mõeldud kaubanduslike ja tööstuslike rajatiste jaoks. Cascina väidab, et Malpensa lennuliikluse pidev suurenemine on põhjustanud Brughiera del Dosso ala keskkonnaseisundi halvenemise.
- 15 Kuna Cascina leidis, et Brughiera del Dosso ala keskkonnaseisund on kahjustunud, palus ta 2005. aastal, et Consorzio Parco Lombardo Valle del Ticino – kui selle ala haldamise eest vastutav üksus – võtaks ala keskkonnaseisundi halvenemise takistamiseks vajalikud meetmed.

- 16 Kuna sellele taotlusele ei vastatud, esitas Cascina 2006. aastal Ministerole direktiivi 92/43 artikli 9 ja Vabariigi Presidendi dekreeedi nr 357/97 artikli 3 lõike 4 *bis* alusel taotluse, et ministeerium muudaks selle ala piire või jätaks selle ühenduse tähtsusega alade hulgest välja, kuna kohaldatavates õigusnormides sätestatud faktilised ja õiguslikud tingimused, eriti viidatud direktiivi III lisas sätestatud nõuded ala valimiseks ühenduse tähtsusega alade hulka, ei ole enam täidetud. Cascina huvi niisuguse piiride muutmise või ala väljaarvamise vastu tuleneb asjaolust, et Brughiera del Dosso alal asuva maatüki omandiõigus on seotud ühenduse tähtsusega alasid reguleeriva imperatiivse korraga, millele allub igasugune maakasutuse muutmine. See piirang takistab maakasutuse sihtotstarbe muutmist, olgugi et selline muutmine on Malpensa piirkonna planeeringus ette nähtud.
- 17 Ministero tunnistas 2. mai 2006. aasta otsuses, et kõnesolev küsimus ei kuulu tema pädevusalasse ja palus Cascinal pöörduda Lombardia maakonna poole, kuna Vabariigi Presidendi dekreeedi nr 357/97 artikli 3 kohaselt määravad maakonnad need alad kindlaks ning esitavad Ministerole vastava loetelu. Cascina esitas seejärel taotluse Lombardia maakonnale, kes jättis selle 26. juulil 2006 rahuldamata, teatades, et „[...] taotlust [...] saab arvesse võtta alles siis, kui [Ministero] peaks maakondadelt paluma, et need algataksid [Vabariigi Presidendi dekreeedi nr 357/97] artikli 3 lõikes 4 *bis* sätestatud menetluse”.
- 18 Kuna haldusasutused keeldusid tema taotluse kohta otsust langetamast, esitas Cascina esimeses kohtuastmes nende kahe otsuse peale kaebuse Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus), tuginedes Ministero ja Lombardia maakonna tegevusetusele. Lisaks nõudis ta oma kaebuses kahju hüvitamist.
- 19 Kohus jättis kaebuse 15. detsembri 2009. aasta otsusega täies ulatuses rahuldamata. Kohus tuvastas selles otsuses, et Vabariigi Presidendi dekreeedi nr 357/97 artikli 3 lõike 4 *bis* kohaselt kuulub ühenduse tähtsusega alade väljavalmise algatus- ja ettepanekuõigus maakondadele, mistõttu Ministerole ei saa tegevusetust ette heita. Lisaks tõlgendas kohus Lombardia maakonna otsust mitte tegutsemisest keeldumisena, vaid leidis, et see väljendab kavatsust jätta Brughiera del Dosso territoorium reostusest hoolimata ühenduse tähtsusega alade loetellu, mistõttu ei saa ka maakonna tegevusetuse tuvastamise nõuet rahuldada.
- 20 Cascina esitas selle otsuse peale apellatsioonkaebuse Consiglio di Statole (riiginõukogu). Ta vaidlustab iseäranis tõlgenduse, mis selles kohtuotsuses anti Vabariigi Presidendi dekreeedi nr 357/97 artikli 3 lõikele 4 *bis* ja väidab, et see säte, kui tõlgendada seda direktiivi 92/43 arvestades, viib seisukohale, et ühenduse tähtsusega alade loetelu muutmise algatusõigus ei ole ainult maakondadel, vaid ka puudutatud riigil, mistõttu on Ministero keeldumine Cascina 2006. aastal esitatud taotluse üle otsustada õigusvastane.
- 21 Consiglio di Stato, kes peab kohtuasja lahendamiseks kontrollima nende väidete põhjendatust, palub eelkõige selgitada, kas kõnealuse direktiivi sätted annavad nii puudutatud liikmesriigile kui ka maakondadele selle loetelu muutmise algatusõiguse, mida see liikmesriik saab vajaduse korral kasutada maakondade asemel. Pealegi soovib kohus teada, kas seda õigust saab teostada lisaks pädeva asutuse enda algatusele ka sellesse loetellu kantud alal asuva maatüki omaniku taotluse alusel ning kas liikmesriigid peavad muutmise või loetelust väljaarvamise tegelema, kui nad märkavad selle ala seisundi muutust võrreldes esialgsuga. Consiglio di Stato on seega kahtlusi selles osas, kuidas tõlgendada kõnealuse direktiivi asjasepuutuvaid sätteid.
- 22 Neil asjaoludel otsustas Consiglio di Stato menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas [direktiivi 92/43] artiklitega 9 ja [11] on vastuolus liikmesriigi õigusnorm (Vabariigi Presidendi dekreeedi nr 357/97 artikli 3 lõike 4 *bis*), mis näeb ette maakondade ja autonoomsete provintside pädevuse teha omal algatusel ettepanekuid ühenduse tähtsusega alade muutmiseks, sätestamata

samas neile ametiasutustele kohustust teha selle kohta otsus juhul, kui ühenduse tähtsusega alade koosseisu kuuluvate alade eraomanikud nõuavad põhjendatult selle pädevuse kasutamist, vähemalt siis, kui need eraõiguslikud isikud väidavad, et ala keskkonnaseisund on halvenenud?

2. Kas [direktiivi 92/43] artiklitega 9 ja [11] on vastuolus liikmesriigi õigusnorm (Vabariigi Presidendi dekreeidi nr 357/97 artikli 3 lõige 4 *bis*), mis näeb ette maakondade ja autonoomsete provintside pädevuse teha omal algatusel ettepanekuid ühenduse tähtsusega alade muutmiseks perioodilise hindamise järel, sätestamata hindamise täpset sagedust (nt iga kahe, kolme aasta tagant vms) ning sätestamata, et maakondadelt ja autonoomsetelt provintsidelt nõutavast perioodilisest hindamisest teatatakse avalike teabevahendite kaudu, et huvitatud isikud saaksid esitada oma märkused või ettepanekud?
3. Kas [direktiivi 92/43] artiklitega 9 ja [11] on vastuolus liikmesriigi õigusnorm (Vabariigi Presidendi dekreeidi nr 357/97 artikli 3 lõige 4 *bis*), mis annab ühenduse tähtsusega alade muutmise algatusõiguse maakondadele ja autonoomsetele provintsidele, ilma et nähtaks ette algatusõigust ka riigile, kes kasutaks seda maakondade või autonoomsete provintside asemel vähemalt juhul, kui ilmneb nende tegevusetus?
4. Kas [direktiivi 92/43] artiklitega 9 ja [11] on vastuolus liikmesriigi õigusnorm (Vabariigi Presidendi dekreeidi nr 357/97 artikli 3 lõige 4 *bis*), mis näeb ette maakondade ja autonoomsete provintside pädevuse teha omal algatusel ettepanekuid ühenduse tähtsusega alade muutmiseks, kusjuures see pädevus on täiesti kaalutusõiguslik, mitte kohustuslik, isegi siis, kui ilmneb – ning on ametlikult tuvastatud – keskkonnareostus või keskkonnaseisundi halvenemine?
5. Kas direktiivi [92/43] artiklis 9 sätestatud menetlust, mida liikmesriigi seadusandja on reguleerinud Vabariigi Presidendi dekreeidi nr 357/97 artikli 3 lõikega 4 *bis*, tuleb käsitada menetlusena, mis peab tingimata pädima haldusaktiga, või menetlusena, mille tulemus on puhtfakultatiivne? Kas menetluse all, mis „peab tingimata pädima haldusaktiga” tuleb mõista menetlust, mis „juhul, kui tingimused on täidetud, seisneb selles, et keskkonna- ja maastikukaitseministeerium edastab maakonna ettepaneku [...] komisjonile,” ilma et mängu tuleksid kaalutlused, kas seda tuleb pidada menetluseks, mis käivitatakse ainult omal algatusel, või menetluseks, mida võib algatada ka huvitatud poole taotluse alusel[?]
6. Kas liikmesriigi õigusnormid, mis nõuavad ühenduse tähtsusega alade hulgast väljaarvamise menetluse algatamist ning edasiste seire- ja kaitsemeetmete võtmist erasiku teate alusel ala seisundi halvenemise kohta, on [liidu] õiguskorraga, eelkõige direktiiviga [92/43] vastuolus?
7. Kas liikmesriigi õigusnormid, mis nõuavad Natura 2000 võrgustikku kuuluva ala võrgustikust väljaarvamise menetluse algatamist üksnes majanduslike erahuvide kaitseks, on [liidu] õiguskorraga, eelkõige direktiiviga [92/43] vastuolus?
8. Kas liikmesriigi õigusnormid, mis sätestavad üldist sotsiaalset ja majandushuvi esindavate ning Euroopa Liidu tunnustatud infrastruktuuriprojektide puhul, mis võivad põhjustada direktiivi tähenduses tunnustatud loodusliku elupaiga kahjustamist, et algatatakse väljaarvamismenetlus, selle asemel, et võtta tasakaalustusmeetmeid, mis tagaksid kogu Natura 2000 võrgustiku terviklikkuse, on [liidu] õiguskorraga, eelkõige direktiiviga [92/43] vastuolus?
9. Kas liikmesriigi õigusnormid, mis omistavad looduslike elupaikade puhul tähtsuse eraomanike majandushuvidele, võimaldades neil omanikel saada liikmesriigi kohtult otsuse, mis kohustab ala piire muutma, on [liidu] õiguskorraga, eelkõige direktiiviga [92/43] vastuolus?
10. Kas liikmesriigi õigusnormid, mis juhul, kui ala seisund halveneb inimtekkelistel, mitte looduslikel põhjustel, näevad ette ala väljaarvamise ühenduse tähtsusega alade hulgast, on [liidu] õiguskorraga, eelkõige direktiiviga [92/43] vastuolus?”

Eelotsuse küsimused

Esimene, neljas ja viies küsimus

- 23 Esimese, neljanda ja viienda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 92/43 artikli 4 lõiget 1, artiklit 9 ja artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi pädevad asutused on kohustatud tegema komisjonile ettepaneku arvata ühenduse tähtsusega alade loetellu kantud ala sealt välja, kui asutused on saanud taotluse sellel alal asuva maatüki omanikult, kes väidab, et ala keskkonnaseisund on halvenenud.
- 24 Enne kui uurida, kas direktiivis on sätestatud ühenduse tähtsusega alade loetelust väljaarvamine, tuleb meelde tuletada menetlust, mis on selles direktiivis ette nähtud ala kõnealusesse loetellu kandmiseks. Loetellu kandmise üle otsustab direktiivi artikli 4 lõigete 1 ja 2 kohaselt komisjon puudutatud liikmesriigi ettepanekul. Selles osas täpsustab direktiivi 92/43 artikli 4 lõige 1, et vajaduse korral teevad liikmesriigid ettepanekuid loetelu muutmiseks nende tulemuste alusel, mis on saadud looduslike elupaikade ja liikide kaitsestaatuse järelevalve käigus, mida liikmesriigid peavad direktiivi artikli 11 kohaselt teostama. Sama direktiivi artikli 4 lõige 4 kohustab liikmesriike määrama kõik loetellu kantud alad erikaitsealadeks.
- 25 Kuigi direktiivi 92/43 ükski säte ei näe sõnaselgelt ette ühenduse tähtsusega alade loetelust väljaarvamist, tuleb siiski märkida, et sama direktiivi artikli 9 kohaselt võib komisjon kaaluda mõne erikaitseala loetelust väljaarvamist, kui seda õigustab looduslik areng, mida liikmesriigid direktiivi artiklis 11 sätestatud järelevalvet teostades täheldavad. Selline väljaarvamine toob aga automaatselt kaasa ühenduse tähtsusega alade loetelust väljaarvamise, kuna direktiivi artikli 4 lõike 4 kohaselt peavad liikmesriigid määrama kõik ühenduse tähtsusega alad erikaitsealadeks.
- 26 Sellest nähtub, et ühenduse tähtsusega alade loetelu muutmine, milleks liikmesriigid teevad komisjonile direktiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt ettepanekuid, võib hõlmata ala väljaarvamist ühenduse tähtsusega alade loetelust, mida tuleb asjaomaste sätete puudumisel läbi viia, kasutades sama menetlust nagu ala sellesse loetellu kandmisel.
- 27 Selle kohta tuleb märkida, et kuigi direktiivi 92/43 artikli 4 lõikes 1 sisalduvatest sätetest alade tuvastamise kohta, mis tuleb määrata erikaitsealadeks, tuleneb, et liikmesriikidel on alade kohta ettepanekute tegemisel teatav kaalutusruum, peavad nad seejuures siiski järgima selles direktiivis sätestatud kriteeriume (vt eelkõige kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa, C-67/99, EU:C:2001:432, punkt 33). Sellest tuleneb, et kui selle järelevalve tulemustest, mida liikmesriigid direktiivi artikli 11 kohaselt teostavad, ilmneb, et neid kriteeriume ei ole enam võimalik mingil juhul järgida, peavad need liikmesriigid sama direktiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt tingimata koostama ühenduse tähtsusega alade loetelu muutmise ettepaneku, mille eesmärk on viia see loetelu nimetatud kriteeriumidega taas kooskõlla.
- 28 Seega, kui ühenduse tähtsusega alade loetellu kantud ala ei suuda enam mingil moel anda panust direktiivi 92/43 eesmärkide saavutamiseks ning kui järelikult ei ole direktiivi sätete kohaldamine selle ala suhtes enam põhjendatud, peab asjaomane liikmesriik tegema komisjonile ettepaneku selle ala väljaarvamiseks. Kui see liikmesriik väljaarvamise ettepanekut ei tee, võib ta asjatult jätkata looduslike elupaikade ja liikide kaitse seisukohast tarbetuks osutuvate ressursside kasutamist selle ala haldamiseks. Pealegi ei vastaks see Natura 2000 võrgustiku kvaliteedinõuetele, kui võrgustikku jääksid alad, mis ei anna enam mingil panust nimetatud eesmärkide saavutamiseks.
- 29 Liikmesriikidel lasuv kohustus teha komisjonile ettepanek arvata ühenduse tähtsusega alade loetelust välja ala, mis kuidagi enam ei võimalda direktiivi 92/43 eesmärkide saavutamist, on eriti oluline juhul, kui selle ala hulka kuulub maatükk, mis kuulub omanikule, kelle omandiõiguse teostamine on ala loetellu kandmise tõttu piiratud, kuigi direktiivi sätete jätkuv kohaldamine selle ala suhtes ei ole enam

põhjendatud. Nagu kohtujuristki oma ettepaneku punktis 39 märkis, on omandiõiguse piirangud kõnealuse direktiiviga taotletava keskkonnakaitse eesmärgiga üldjuhul põhjendatud seni, kuni asjaomase ala omadused vastavad klassifitseerimist võimaldanud tingimustele (vt selle kohta kohtuotsus *Križan jt*, C-416/10, EU:C:2013:8, punktid 113–115). Kui need omadused on aga lõplikult kadunud, võib ala kasutamise edasine piiramine riivata omandiõigust.

- 30 Siiski on oluline täpsustada, et asjaomase ala hulka kuuluva maatüki omaniku pelk väide, et ühenduse tähtsusega ala keskkonnaseisund on halvenenud, ei ole isenesest piisav ühenduse tähtsusega alade loetelu muutmiseks. Oluline on, et halvenemise tulemusel ei võimalda see ala enam kuidagi looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitset või Natura 2000 võrgustiku loomist, mistõttu see ala ei saa enam anda mingit panust kõnealuse direktiivi artiklites 2 ja 3 toodud eesmärkide saavutamiseks. Nagu nähtub selle direktiivi artikli 4 lõigetest 1 ja 2, kantakse ala nimetatud loetellu just kaitse ja võrgustiku loomise nõuete järgimiseks.
- 31 Seega ei õigusta ühenduse tähtsusega alade loetellu kantud ala seisundi mis tahes halvenemine selle ala väljaarvamist.
- 32 Sellega seoses tuleb märkida, et direktiivi 92/43 artikli 6 lõige 2, mis viitab sama direktiivi artikli 4 lõikele 5, kohustab liikmesriike kaitse ühenduse tähtsusega alasid, võttes sobivaid meetmeid, et vältida looduslike elupaikade ja seal esinevate liikide kahjustamist. Kui liikmesriik rikub seda kaitsekohustust mõne ala osas, ei õigusta see tingimata selle ala väljaarvamist (vt analoogia alusel kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa, C-418/04, EU:C:2007:780, punktid 83–86). Liikmesriik on hoopis kohustatud võtma selle ala kaitseks vajalikud meetmed.
- 33 Lisaks tuleb ka märkida, et direktiivi 92/43 kaitse-eesmärkidega vastuolus olev kava või projekt saab ühenduse tähtsusega alade loetellu kantud ala olulisel määral õiguspäraselt mõjutada üksnes siis, kui on järgitud selle direktiivi artikli 6 lõigetes 3 ja 4 sätestatud, millele viitab direktiivi artikli 4 lõige 5 ning mille kohaselt on nõutud keskkonnale avalduvate tagajärgede asjakohane hindamine ning vajaduse korral kõigi ala kaitseks vajalike asendusmeetmete võtmine.
- 34 Kavade või projektide osas, mis nende vastuvõtmise ajal ei kuulu direktiivi 92/43 artikli 6 lõigete 3 ja 4 kohaldamisalasse, on Euroopa Kohus pealegi otsustanud, et – analoogia alusel selle direktiivi artikli 6 lõikes 4 ette nähtud menetlusega erandi tegemiseks – liikmesriik tugineb teatud ala kaitsehuve oluliselt mõjutada võiva kava või projekti keskkonnamõju hindamise siseriikliku menetluse raames avaliku huvi kaalutlustele ja võib juhul, kui selles sättes kehtestatud tingimused on sisuliselt täidetud, anda loa tegevusele, mis sellest tulenevalt ei ole enam keelatud kõnealuse artikli lõike 2 alusel. Kava või projekti mõju peab aga selleks, et oleks võimalik kontrollida, kas direktiivi 92/43 artikli 6 lõikes 4 ette nähtud tingimused on täidetud, olema eelnevalt analüüsitud selle direktiivi artikli 6 lõike 3 alusel (vt kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania, C-404/09, EU:C:2011:768, punktid 156–157).
- 35 Sellest järeldub, et liikmesriigi pädevad asutused on kohustatud tegema ala väljaarvamise ettepaneku üksnes siis, kui hoolimata nende sätete järgimisest ei võimalda see ala enam kuidagi direktiivi 92/43 eesmärkide saavutamist, mistõttu selle klassifitseerimine ühenduse tähtsusega alaks ei näi enam põhjendatud.
- 36 Eeltoodud kaalutluste põhjal tuleb esimesele, neljandale ja viiendale küsimusele vastata, et direktiivi 92/43 artikli 4 lõiget 1, artiklit 9 ja artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi pädevad asutused on kohustatud tegema komisjonile ettepaneku arvata ühenduse tähtsusega alade loetellu kantud ala sealt välja, kui sellel alal asuva maatüki omanik on seda neilt asutustelt taotlenud, väites, et ala keskkonnaseisund on halvenenud – seda niivõrd, kuivõrd taotluse alus on asjaolu, et hoolimata direktiivi artikli 6 lõigete 2–4 järgimisest ei saa kõnesolev ala lõplikult enam anda mingit panust looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitseks või Natura 2000 võrgustiku loomisesse.

Teine küsimus

- 37 Võttes arvesse esimesele, neljandale ja viiendale küsimusele antud vastust, ei ole teisele küsimusele vaja vastata, kuna see vastus ei ole põhikohtuasja lahendamiseks tingimata vajalik.

Kolmas küsimus

- 38 Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 92/43 artikli 4 lõiget 1, artiklit 9 ja artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mis annab ühenduse tähtsusega alade muutmise ettepaneku tegemise pädevuse üksnes piirkondlikele ja kohalikele omavalitsustele, ilma et riigil oleks täiendav pädevus nende tegevusetuse korral.
- 39 Sellega seoses tuleb märkida, et see direktiiv paneb liikmesriikidele kohustusi, ilma et oleks viidatud nende kohustuste täitmise pädevuse jagamisele siseriiklikus õiguses. Seega ei täpsusta direktiiv tingimusi, mis puudutavad ühenduse tähtsusega alade muutmise ettepaneku tegemise pädevuse andmist siseriiklikus õiguses.
- 40 Kuna selline täpsustus puudub, tuleb järgida ELTL artikli 288 kolmandat lõiku, mille kohaselt on direktiiv saavutatava tulemuse osas siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. Sii hulka kuulub pädevate asutuste kindlaksmääramine, kelle ülesanne on direktiivist 92/43 tulenevate kohustuste täitmine.
- 41 Sellega seoses nõuab liidu õigus üksnes seda, et direktiivi 92/43 ülevõtmine siseriiklikku õigusesse, sealhulgas kõnealune kindlaksmääramine, tagaks tõhusalt direktiivi täieliku kohaldamise piisavalt selgel ja täpsel viisil (vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Austria, C-507/04, EU:C:2007:427, punkt 89).
- 42 Vastab küll tõele, et iga liikmesriik võib pädevusi riiklikul tasandil jagada nii, nagu see tema arvates on mõistlik, ja rakendada direktiivi meetmete abil, mida võtavad maakondlikud või kohalikud ametiasutused, ent see ei vabasta teda kohustusest tagada kõnealusest direktiivist tulenevate kohustuste täielik täitmine.
- 43 Järelikult ei nõua liidu õigus, et piirkondlikele ja kohalikele omavalitsustele antud pädevusele täita kõnealusest direktiivist tulenevad kohustused lisanduks riigi täiendav pädevus. Ka ei tähenda liikmesriigile sellest direktiivist tulenevad kohustused – eelkõige ühenduse tähtsusega alade muutmise ettepaneku tegemine – siseriikliku pädevuste jagamise osas seda, et riik peaks piirkondlike ja kohalike omavalitsuste tegevusetuse korral vajadusel tegutsema nende asemel. Liidu õigus nõuab siiski, et kõik liikmesriikide õiguskordade alusel võetud meetmed oleksid piisavalt tõhusad, et võimaldada direktiivi 92/43 sätete nõuetekohast kohaldamist (vt selle kohta kohtuotsus Saksamaa vs. komisjon, C-8/88, EU:C:1990:241, punkt 13).
- 44 Eeltoodud kaalutluste põhjal tuleb kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 92/43 artikli 4 lõiget 1, artiklit 9 ja artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi õigusnorm, mis annab ühenduse tähtsusega alade muutmise ettepaneku tegemise pädevuse üksnes haldusüksustele, nii et riigil ei ole ka nende haldusüksuste tegevusetuse korral vajadusel täiendavat pädevust, ei ole direktiivi nimetatud sätetega vastuolus, kui selline pädevuse andmine tagab kõnealuse direktiivi sätete nõuetekohase kohaldamise.

Kuues kuni kümnes küsimus

- 45 Tuleb meenutada, et ELTL artiklis 267 sätestatud menetluses on üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval siseriiklikul kohtul kohtuasja eripära arvesse võttes õigus hinnata eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks ning Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust.

Järelikult, kui esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus reeglina kohustatud otsuse langetama (vt eelkõige kohtuotsus Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 46 Eelduse, et liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimused on asjas otsuse langetamiseks asjakohased, saab kõrvale jätta vaid erandjuhul, kui on ilmselge, et taotletud liidu õiguse tõlgendusel ei ole mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega, või kui kõnealune probleem on oletuslik või kui Euroopa Kohtule ei ole teada eelotsuse küsimusele tarviliku vastuse andmiseks vajalikud faktilised ja õiguslikud asjaolud.
- 47 Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus ka ise oma eelotsusetaotluses märgib, puudub käesolevas asjas vaidlus selle üle, et kuues kuni kümnes küsimus, mille Lombardia maakond selles kohtus esitas, on hüpoteetilised. Selle kohtu andmetel puudutavad need küsimused nimelt siseriiklikke õigusnorme, mida Itaalia õiguskorras praegu ei ole.
- 48 Järelikult on kuues kuni kümnes küsimus vastuvõetamatud.

Kohtukulud

- 49 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

- 1. Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta, mida on muudetud aktiga Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta, artikli 4 lõiget 1, artiklit 9 ja artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi pädevad asutused on kohustatud tegema Euroopa Komisjonile ettepaneku arvata ühenduse tähtsusega alade loetellu kantud ala sealt välja, kui sellel alal asuva maatüki omanik on seda neilt asutustelt taotlenud, väites et ala keskkonnaseisund on halvenenud – seda niivõrd, kui võrd taotluse alus on asjaolu, et hoolimata direktiivi (muudetud kujul) artikli 6 lõigete 2–4 järgimisest ei saa kõnesolev ala lõplikult enam anda mingit panust looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsesse või Natura 2000 võrgustiku loomisesse.**
- 2. Direktiivi 92/43, mida on muudetud aktiga Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta, artikli 4 lõiget 1, artiklit 9 ja artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi õigusnorm, mis annab ühenduse tähtsusega alade muutmise ettepaneku tegemise pädevuse üksnes haldusüksustele, nii et riigil ei ole ka nende haldusüksuste tegevusetuse korral vajadusel täiendavat pädevust, ei ole direktiivi nimetatud sätetega vastuolus, kui selline pädevuse andmine tagab kõnealuse direktiivi sätete nõuetekohase kohaldamise.**

Allkirjad