# KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 9. juunil 2005 [1]

## I. Sissejuhatus

1. Käesolevas liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses väidab Euroopa Ühenduste Komisjon, et Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ei ole korrektselt üle võtnud nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (edaspidi „elupaikade direktiiv") [2] teatavaid sätteid.

2. Komisjon viis seetõttu kõigepealt läbi kohtueelse menetluse EÜ artikli 226 alusel ja esitas 18. juulil 2001 Ühendkuningriigile põhjendatud arvamuse, milles määras elupaikade direktiivist tulenevate kohustuste täitmise viimaseks tähtajaks kaks kuud arvamuse teatavakstegemisest.

3. Kuna komisjon leiab, et meetmed, mida Ühendkuningriik on vahepealse aja jooksul võtnud, ei ole piisavad, palub ta Euroopa Kohtul

— tuvastada, et kuna Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ei ole korrektselt üle võtnud direktiivi 92/43/EMÜ (looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta) nõudeid, on ta rikkunud nimetatud direktiivist tulenevaid kohustusi;

— mõista kohtukulud välja Ühendkuningriigilt.

4. Ühendkuningriigi valitsus palub Euroopa Kohtul

— tuvastada, et Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik on täitnud direktiivist 92/43 (looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta) tulenevad kohustused; ja

— mõista kohtukulud välja komisjonilt.

1 — Algkeel: saksa.

2 — EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102.

5. Ühendkuningriigi valitsuse taotlust tuleb mõista nii, et selle eesmärk on hagi tagasilükkamine. Kui lisaks sellele oleks taotluse eesmärk — vastavalt selle sõnastusele — direktiivikohaselt toimimise tuvastamine, siis oleks see vastuvõetamatu niivõrd, kuivõrd ühenduse õigus ei näe ette sellise hagi esitamist.

## II. Väidete analüüsimine

6. Komisjon väidab, et Ühendkuningriik ei ole elupaikade direktiivi teatud sätteid üle võtnud. Ühendkuningriigi valitsus kaitseb end ühelt poolt üksikute sätete kohta esitatud argumentidega, tuues teiselt poolt esile, et kõik võimalikud lüngad on tähtsusetud, kuna elupaikade direktiivi nõuete täitmise tagab vastuvõetud üldsäte.

### A. *Direktiivi ülevõtmine üldsättega*

7. Ühendkuningriigi valitsus tugineb kõigepealt üldiselt Euroopa Kohtu praktikale, mis puudutab direktiivi ülevõtmisel vajalikku täpsust. Selle järgi ei ole direktiivi ülevõtmiseks siseriiklikku õigusesse tingimata vaja direktiivi sätteid formaalselt ja sõna-sõnalt edasi anda otseses ja konkreetses õigusnormis. Sõltuvalt direktiivi sisust võib pigem piirduda üldise õigusliku raamistikuga tingimusel, et see tõepoolest tagab direktiivi täieliku kohaldamise sedavõrd selgelt ja täpselt, et — niivõrd kui direktiiv näeb ette üksikisikute õigusi — soodustatud isikutel on võimalik teada saada kõigist oma õigustest ja neid vajaduse korral siseriiklikes kohtutes kaitsta.[3]

8. Ühendkuningriigi õiguses on selline üldine raamistik olemas. Pädevad ametiasutused on seadusega kohustatud täitma neile pandud ülesandeid nii, et elupaikade direktiivi nõuete täitmine on tagatud. Inglismaa, Walesi ja Šotimaa puhul tuleneb see 1994. aasta määruse elupaikade kaitse kohta (Conservation (Natural Habitats, &c.) Regulations 1994; edaspidi „1994. aasta määrus") artikli 3 lõigetest 2 ja 4, Põhja-Iirimaa puhul 1995. aasta määruse Põhja-Iirimaa elupaikade kaitse kohta (Conservation (Natural Habitats, etc.) Regulations (Northern Ireland) 1995, edaspidi „1995; aasta määrus") artikli 3 lõigetest 2 ja 4 ning Gibraltari puhul 1991. aasta määruse looduskaitse kohta (Nature Protection Ordinance 1991), mida on muudetud 1995. aasta määrusega looduskaitse kohta (edaspidi „1991. aasta määrus") artiklist 17a. Ühendkuningriigi valitsuse arvates tagab see kohustus, et spetsiifiliste ülevõtmist tagavate sätete võimalik ebaselgus või neis esinevad puudused ei muuda küsitavaks direktiivi eesmärkide täitmist. Seda

3 — 30. mai 1991. aasta otsus kohtuasjas C-59/89: komisjon v. Saksamaa (EKL 1991, lk I-2607, punkt 18).

tõlgendust on sõnaselgelt kinnitanud Ühendkuningriigi High Court. [4]

9. Komisjon leiab vastupidi, et Euroopa Kohus on korduvalt tuginenud sellele, et „direktiivi sätted tuleb/tuleks üle võtta vastuvaidlematult siduvana ja järgida erisuse, täpsuse ja selguse tingimusi, mis on vajalikud õiguskindluse nõuete täitmiseks." [5] Iseäranis elupaikade direktiivi ülevõtmisel on vajalik erisuse tingimuste täitmine, kuna nõutavad meetmed seonduvad määratud ala, teatud elupaiga või liigi spetsiifiliste kaitse-eesmärkidega. Ühendkuningriigi valitsuse loogikat järgides oleks seevastu nimetatud direktiivi saanud tervikuna üle võtta sellise üldsättega.

10. Euroopa Kohus võttis hiljuti direktiivide ülevõtmise täpsusega seotud kohtupraktika kokku järgmiselt:

„Kuigi [...] on hädavajalik, et siseriiklikest ülevõtmismeetmetest tulenev õiguslik olukord peab olema piisavalt täpne ja selge, et üksikisikul oleks võimalik teada saada oma õiguste ja kohustuste ulatusest, ei muuda see midagi selles osas, et liikmesriigid võivad EÜ artikli 249 kolmanda lõigu sõnastuse kohaselt valida direktiivide ülevõtmise vormi ja vahendid, mis tagavad kõige paremini direktiividega taotletava eesmärgi täitmise, ja et nimetatud sättest tuleneb, et direktiivi ülevõtmine siseriiklikku õigusesse ei nõua tingimata igas liikmesriigis seadusandja tegevust. Seetõttu on Euroopa Kohus korduvalt leidnud, et alati ei ole vajalik direktiivi sätete ametlik ülevõtmine sõnaselge ning konkreetse õigusnormiga, kuna direktiivi ülevõtmise tagab vastavalt selle sisule üldine õiguslik kontekst." [6]

11. Iseäranis nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta [7] (edaspidi „linnukaitse direktiiv") osas on Euroopa Kohus siiski sedastanud, et ülevõtmise täpsus on erakordselt oluline juhul, kus ühispärandi korraldamine on liikmesriikide territooriumil usaldatud vastavatele liikmesriikidele. [8] See sedastus kehtib analoogiliselt elupaikade direktiivi suhtes. [9]

4 — Ühendkuningriigi valitsus tugineb otsusele kohtuasjas Friends of the Earth *v.* Environment Agency and Able [2003] *EWHC* 3193, punktid 57 ja 59.

5 — Komisjon tugineb seejuures eespool 3. joonealuses märkuses viidatud otsusele komisjon *v.* Saksamaa, punktid 18 ja 24; 19. mai 1999. aasta otsusele kohtuasjas C-225/97: komisjon *v.* Prantsusmaa (EKL 1999, lk I-3011, punkt 37), ja 17. mai 2001. aasta otsusele kohtuasjas C-159/99: komisjon *v.* Itaalia (EKL 1999, lk I-4007, punkt 32).

6 — 20. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-296/01: komisjon *v.* Prantsusmaa (EKL 2003, lk I-13909, punkt 55).

7 — EÜT 1979, L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98.

8 — 8. juuli 1987. aasta otsus kohtuasjas 262/85: komisjon *v.* Itaalia (EKL 1987, lk 3073, punkt 9); 13. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 236/85: komisjon *v.* Madalmaad (EKL 1987, lk 3989, punkt 5), ja 7. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-38/99: komisjon *v.* Prantsusmaa (EKL 2000, lk I-10941, punkt 53).

9 — Kohtujurist N. Fennelly 16. septembri 1999. aasta ettepanek kohtuasjas C-256/98: komisjon *v.* Prantsusmaa (EKL 2000, lk I-2487, punkt 20) ja kohtujurist A. Tizzano 29. jaanuari 2002. aasta ettepanek kohtuasjas C-75/01: komisjon *v.* Luxemburg (EKL 2003, lk I-1585, punkt 38).

12. Seetõttu saab üldsätet korrektseks ülevõtmismeetmeks pidada ainult juhul, kui siseriikliku õiguse rakendaja ja asjaomaste isikute jaoks on välistatud igasugused kahtlused elupaikade direktiivi nõuete osas. Seda, kas see nii on, ei saa tuvastada abstraktselt, vaid ainult üksikute ülevõtmist tagavate sätete põhjal.

B. *Üksikud väited*

13. Üksikasjalikult väidab komisjon, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 2, artikli 6 lõiked 3 ja 4, artikkel 11, artikli 12 lõike 1 punkt d, artikli 12 lõige 4, artikli 14 lõige 2, artikkel 15 ja artikkel 16 ei ole täielikult üle võetud ning puuduvad õigusaktid elupaikade direktiivi kohaldamiseks väljaspool territoriaalvett.

1. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 2 — halvenemise keeld

14. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 2 sätestab:

„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."

15. Mõlemad pooled lähtuvad sellest, et Ühendkuningriik on võtnud vajalikud meetmed nimetatud sätte ülevõtmiseks seoses potentsiaalselt häirivate toimingute kontrollimisega.

16. Komisjon on siiski arvamusel, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 2 näeb lisaks sellele ette, et vältida tuleb erikaitseala seisundi halvenemist tegemata jätmise või tegevusetuse tõttu. Seetõttu peaksid pädevad ametiasutused olema volitatud võtma meetmeid ala halvenemise vältimiseks. See on uute õigusaktidega tagatud Inglismaal, Walesis, Šotimaal ja Põhja-Iirimaal, mitte aga Gibraltaril.

17. Ühendkuningriigi valitsus nõustub komisjoniga mööndusega, et vältida tuleb vaid halvenemist, mis pole „looduslikku päritolu", vaid on põhjustatud näiteks halvast majandamisest, mitte aga looduslikku päritolu halvenemist, mis on põhjustatud näiteks

kliimamuutusest või merepinna tõusu tagajärjel tekkinud üleujutusest. Gibraltaril on see kohustus piisaval määral üle võetud, eelkõige eespool mainitud üldsätte vastuvõtmisega.

a) Tegemata jätmine ja tegevusetus

18. Kohtupraktikas ei ole elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 2 tõlgendamisel tegemata jätmist ja tegevusetust seni üldjuhul käsitletud. Kohtujurist Fennelly N. arvates sisaldab see säte keeldu teatud toimingute sooritamiseks, mis võivad kaasa tuua kaitstavate elupaikade halvenemise või kaitstavate liikide häirimise.[10] Ka kohtuasjas Owenduff-Nephin Beg Complex tehtud otsuse esemeks olid toimingud, mida oleks tulnud takistada, nimelt ülekarjatamine ja metsastamine.[11] Ainult kohtujurist P. Léger on selles kohtuasjas leidnud, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 2 nõudeid on rikutud ka siis, kui jäeti võtmata asjakohased meetmed, millega oleks saanud neist toimingutest põhjustatud kahjustusi kõrvaldada.[12]

19. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 2 on tõepoolest sätestatud kohustus võtta teatavaid meetmeid erikaitsealade kaitse tagamiseks. Selle sätte kohaselt on liikmesriigid kohustatud vältima halvenemist. Kas halvenemise vältimiseks tuleb keelata teatavad käitumisviisid või tuleb võtta kaitsemeetmeid, nähtub vaid konkreetsest halvenemisest, mida on teatud juhul karta.[13] Seetõttu lähtub komisjon õigusega sellest, et vajalik võib olla nii kaitsemeetmete võtmine — näiteks keeldude kehtestamine[14] — välise inimtegevusest tuleneva kahjuliku mõju ja häirimise vältimiseks kui ka looduslike liikide ja elupaikade kaitsestaatust halvendava loodusliku arengu ärahoidmiseks.

20. See tuleneb ka üksikute kaitstavate elupaigatüüpide vajadustest. Nii toob võsastumine sageli kaasa avamaastikuliikide elupaikade spetsiifiliste tunnuste kadumise, kui seda inimese sekkumisega ei takistata. Elupaigatüüpide puhul „aas-rebasesaba (*Alopecurus pratensis*) ja ürt-punanupuga (*Sanguisorba officinalis*) madalikuniidud" (Natura 2000 kood 6510) ja „mäginiidud" (Natura

10 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud ettepanek kohtuasjas C-256/98, punkt 25.

11 — 13. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-117/00: komisjon *v.* Iirimaa (EKL 2002, lk I-5335, punkt 22 jj).

12 — 7. märtsi 2002. aasta ettepanek kohtuasjas C-117/00: komisjon *v.* Iirimaa (EKL 2002, lk I-2487, punkt 77).

13 — Vt spetsiifilise olukorra kohta, kui tehakse otsus ettevõtmise suhtes, mida ei käsitleta projekti või kavana, minu 29. jaanuari 2004. aasta ettepanek kohtuasjas C-127/02: Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee jt (EKL 2004, lk I-7405, punkt 118).

14 — Nii tõlgendab elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 2 kohtujurist N. Fennelly oma eespool 9. joonealuses märkuses viidatud ettepanekus kohtuasjas C-256/98, punkt 25.

2000 kood 6520) tuleneb inimese sekkumise — siinkohal niitmise — vajadus otseselt või kaudselt [15] juba nende elupaikade nimetusest.

21. Vastupidi Ühendkuningriigi valitsuse arvamusele ei piirdu halvenemise mõiste üksnes sellise halvenemisega, mis pole looduslikku päritolu. Äsja nimetatud võsastumine oleks nimelt looduslik halvenemine. Ühendkuningriigi valitsuse toodud näited — merepinna taseme muutused või kliimamuutus — näitavad, et nende vastuväited ei puuduta mitte niivõrd loodust üldiselt kui keskkonnas toimuvaid struktuurimuutusi, mis muudavad küsitavaks kaitstavate elupaikade ja liikide edasipüsimise tingimused Natura 2000 aladel. Selliste muutustega toimetulek on kahtlemata ülimalt oluline, siiski ei mahu see küsimus käesoleva menetluse raamidesse. Komisjon ei heida nimelt Ühendkuningriigile üldse ette, et see on jätnud vastu võtmata õigusaktid sellisteks juhtudeks.

b) Ülevõtmine

22. 1991. aasta määruse artikkel 17g, mis lubab pädevatel ametiasutustel sõlmida alade omanike või valdajatega kokkuleppeid ala korrashoiu kohta, paistab tegelikult olevat ainus säte, mis puudutab halvenemise vältimiseks Gibraltaril positiivsete meetmete võtmist. Selle volituse eesmärk pole paraku halvenemise vältimine. Samuti ei ole selge, milliseid meetmeid saaks võtta juhul, kui alade omanikud või valdajad ei ole nõus kokkuleppeid sõlmima.

23. Neid puudusi ei korva ka 1991. aasta määruse artikli 17a lõikes 2 sisalduv üldsäte. Seal sätestatud kohustus täita 1991. aasta määruses ette nähtud ülesandeid nii, et elupaikade direktiivi nõuete täitmine on tagatud, ei anna pädevatele ametiasutustele piisavalt siduvaid volitusi sekkumiseks, kui alade omanikel või valdajatel puudub valmidus koostööks, samuti ei nähtu nende jaoks vajaliku selgusega elupaikade direktiivi artikli 6 lõikest 2 tulenevad kohustused [16].

24. Eelnevast tulenevalt ei ole elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 2 sätteid Gibraltari osas korrektselt üle võetud.

15 — Nii näiteks ei tähista inglis- ja hollandikeelne sõna mitte niitmist, vaid heina, mis eeldab aga niitmist.

16 — Seda seisukohta rõhutab kohtujurist N. Fennelly oma eespool 9. joonealuses märkuses viidatud ettepanekus kohtuasjas C-256/98, punkt 19.

2. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõiked 3 ja 4 — tagajärgede hindamine

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 üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustega."

25. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõiked 3 ja 4 sätestavad:

„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.

26. Komisjon väidab, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 nõuetele ei vasta kolm spetsiifilist valdkonda: veevõtukavad ja -projektid (*Water abstraction plans and projets*), maakasutuse kavad (*Land use plans*) ja Gibraltari puhul olemasolevate ehituslubade kontroll (*Review of existing planning rights*).

a) Teatud veevõtukavad ja -projektid

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.

27. Komisjoni etteheide ei puuduta kõiki veevõtukavasid ja -projekte, vaid ainult 1991. aasta veevarude seaduse (Water Resources Act 1991) II peatüki II jao alusel antud veevõtulubasid. Komisjon ei tee etteheiteid direktiivi sätete ülevõtmise kohta teiste (suuremate) veemajandusprojektide puhul.

28. Ühendkuningriigi valitsus tugineb peamiselt sellele, et ta on kooskõlas üldiste sätetega sisse seadnud süsteemi, mis võimaldab määratleda iga ala kohta potentsiaalselt kahjustavad tegevused. Nimetatud süsteem tuleneb Inglismaa, Walesi ja Šotimaa jaoks 1994. aasta määruse artiklitest 18–27, Põhja-Iirimaa jaoks 1995. aasta määruse artiklitest 15–18 ning Gibraltari jaoks 1991. aasta määruse artiklitest 17j, 17k, 17m, 17n ja 17p.

29. Sisuliselt põhinevad kõik need õigusnormid sellel, et iga ala kohta on võimalik eelnevalt määratleda tegevused, mis võivad seal kaitstavaid taimi ja loomi potentsiaalselt kahjustada. Sellist tegevust tohib sooritada ainult juhul, kui eelnevalt on teostatud menetlus, mis vastab — niivõrd, kuivõrd see on ilmne — elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetes 3 ja 4 sätestatud nõuetele.

30. Ühendkuningriigi õigusaktid on vastuolus elupaikade direktiivi artikli 6 lõikega 3, kui need välistavad nimetatud sätte tähenduses mõistetud „kavade ja projektide" suhtes selles sättes ette nähtud menetluse. On kindel, et direktiivi artikli 6 lõikes 3 ette nähtud menetlusele ei tule allutada mitte kõiki siinkohal käsitletavaid veevõtukavasid ja projekte, vaid ainult neid, mis on juba eelnevalt määratletud kui asjaomast ala potentsiaalselt kahjustavad. Seetõttu tuleb hinnata, kas kõnealuseid veevõtukavasid ja projekte saab — sõltumatult potentsiaalselt kahjustavateks määratlemisest — pidada kavadeks ja projektideks elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses.

31. Kohtuotsuses Waddenzee tugines Euroopa Kohus mõiste „kavad ja projektid" tõlgendamisel elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses suurel määral nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta [17] artikli 1 lõike 2 teises taandes määratletud „projekti" mõistele. [18] Selle kohaselt tuleb projektina käsitleda muud sekkumist looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine. Sellist sekkumist võib endast kujutada ka veevõtt. Et seejuures ei ole tegemist tähtsusetute meetmetega, nähtub juba sellest, et küsimuse all olevate tegevuste jaoks on vajalikud 1991. aasta veevarude seaduse (Water Resources Act 1991) II peatüki II jao alusel antud veevõtuload. Ka ei sea Ühendkuningriigi valitsus kahtluse alla küsimuse all olevate tegevuste käsitlemist projektina.

32. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause kohaselt tuleb nimetatud projekte, kui need ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalikud, kuid avaldavad alale eraldi või koos muude kavade või projektidega tõenäoliselt

17 — EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248.

18 — 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-127/02: Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (EKI. 2004, lk I-7405, punkt 24 jj).

olulist mõju, hinnata asjakohaselt seoses mõjuga, mida need avaldavad ala kaitse-eesmärkidele. Ühendkuningriigi kaitse tugineb põhimõtteliselt sellele, et kõik neile tingimustele vastavad veevõtukavad ja projektid on juba ette määratletud kui asjaomast ala potentsiaalselt kahjustavad. Pädevad ametiasutused teostavad eelneva projektikohase hindamise, tehes kindlaks määratud ala kaitsmise konkreetsed tingimused, jättes välja teatud tegevused, mida nad ei määratle potentsiaalselt kahjustavana.

33. See süsteem hoiab ära projektide hindamise ilma vajaduseta ja teavitab alade kasutajaid aegsasti sellest, millised tegevused võivad olla probleemsed. Selline eelnev abstraktne potentsiaalsete riskide hindamine võib tugineda konkreetsetele asjaoludele vaid alade, mitte aga projektide osas. Seetõttu on see loomupäraselt ebatäpsem kui üksikjuhtumi hindamine, mille puhul saab arvesse võtta nii ala kui ka tegevusi. Seetõttu on oht, et potentsiaalselt kahjustavate tegevuste abstraktne määratlemine ei hõlma projekte, mis võivad oma spetsiifiliste tunnuste tõttu ala oluliselt kahjustada.

34. Sellele lisandub asjaolu, et asjaomast ala potentsiaalselt kahjustavaid tegevusi käsitlevad Ühendkuningriigi õigusaktid ei ole piisavalt selged. 1994. aasta määruse artikkel 22, 1995. aasta määruse artikkel 15 ja 1991. aasta määruse artikkel 17h ei sisalda kohustust, vaid ainult volitust määratleda asjaomase ala puhul, kas tuleb arvestada potentsiaalselt kahjustavate tegevustega, mis ei kuulu juba niigi elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 ülevõtmist tagavate õigusaktide kohaldamisalasse. Ei saa küll välistada, et sellega antud kaalutlusõigus on iga kord kohaldatava üldsätte tõttu siduv sedavõrd, et tagada elupaikade direktiivi nõuete täitmine. Pealiskaudsel vaatlusel ei selgu siiski kohustuse olemasolu ega selle ulatus.[19] Kõnealune asjaolu on seda kaalukam, kuna direktiivi nõuete ülevõtmise raames Ühendkuningriigi poolt on potentsiaalselt kahjustavate tegevuste määratlemine elupaikade direktiivi eesmärkide täitmise seisukohast keskse tähtsusega ja võib olulisel moel mõjutada nende üksikisikute õigusi ja kohustusi, kes kasutavad maa-alasid asjaomastel aladel. Kui pädevad ametiasutused ei täida oma kohustusi iga asjaomase ala ja iga potentsiaalselt kahjustava tegevuse suhtes, siis toob see kaasa lüngad asjaomaste alade kaitses.

35. Kuigi veenev ei ole ka Ühendkuningriigi valitsuse järgmine argument, mille kohaselt

19 — Saksamaal on olemas analoogiline kaitsereţiim väiksemate kavade ja projektide jaoks, mille teostamiseks ei ole väljaspool kaitstavaid alasid vaja luba taotleda. Saksamaa Liitvabariigi Bundesnaturschutzgesesetz'i (looduskaitseseaduse) § 33 lõike 3 kolmas lause sisaldab seoses kaitset käsitleva sätte sisuga sõnaselget kohustuset: „Direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 nõuete täitmine tagatakse asjakohaste nõuete ja keeldudega ning hooldus- ja arendusmeetmetega.".

järgitakse veevõtukavade ja -projektide teostamiseks vajalike lubade andmisel elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 nõudeid juba üldsätetega. Pidades silmas nende sätete keskset tähtsust asjaomaste alade kaitse seisukohast, ei ole üldsätted ülevõtmiseks piisavad. Pigem on vaja kehtestada hindamisetappide jaoks ühetähenduslikud eeskirjad. Muu hulgas seab väite, et ülevõtmine tagatakse üldsätetega, kahtluse alla ka asjaolu, et vastupidiselt teatud tegevuste hindamismenetluse sõnaselgele ülevõtmisele lähtutakse teiste tegevuste puhul sellest, et hindamismenetlust ei kohaldata.

36. Ühendkuningriigi valitsus märgib lisaks sellele, et teatavate siseriikliku õiguse alusel asutatud kaitsealade, niinimetatud *Sites of Special Scientific Interest (SSSI)* puhul tuleneb 1981. aasta loodusliku loomastiku ja taimestiku seaduse (Wildlife and Countryside Act 1981) artiklitest 28e ja 28h iga kava või projekti tagajärgede hindamise kohustus, mis on võrreldav elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetest 3 ja 4 tuleneva kohustusega. Need õigusaktid paistavad kehtivat Inglismaal ja Walesis. Komisjon väidab siiski õigusega, et — nagu märgib ka Ühendkuningriigi valitsus — mitte kõigi direktiivi alusel kaitstavate alade puhul ei ole tegemist siseriikliku õiguse alusel asutatud kaitsealadega. Sisuliselt põhineb ka see kaitserežiim potentsiaalselt kahjustavate tegevuste eelneval vabatahtlikul määratlemisel ja sellele kehtivad seetõttu eespool mainitud vastuväited. Veel üks puudus eespool kirjeldatud süsteemiga võrreldes on asjaolu, et see kaitserežiim ei sisalda sõnaselgeid sätteid, mida võiks mõista elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 ülevõtmisena. Seetõttu on need sätted direktiivi ülevõtmise tagamiseks eespool nimetatud sätetest veel vähem sobivamad.

37. Šotimaa ja Põhja-Iirimaa puhul toetub Ühendkuningriigi valitsus pealegi sätetele, mis on vastu võetud alles pärast 18. septembrit 2001. Neid ei saa siinkohal siiski arvesse võtta. Komisjoni etteheidet tuleb nimelt hinnata olukorra põhjal, mis valitses põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõppemisel.[20] See tähtaeg on 18. september 2001.

38. Seega tuleb tuvastada, et Ühendkuningriik ei ole elupaikade direktiivi artikli 6 lõikeid 3 ja 4 seoses veevõtukavade ja -projektidega piisaval määral üle võtnud.

20 — Vt eelkõige 25. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas C-384/97: komisjon *v.* Kreeka (EKL 2000, lk I-3823, punkt 35); 16. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas 63/02: komisjon *v.* Ühendkuningriik (EKL 2003, lk I-821, punkt 11), ja 9. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-417/02: komisjon *v.* Kreeka, (EKL 2004, lk I-7973, punkt 22).

b) Maakasutuse kavad

39. Maakasutuse kavasid (*Land use plans või Development plans*) ei käsitleta Ühendkuningriigis kava või projektina elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses. Maakasutuse kavad iseenesest ei luba veel teatavat kavatsust ellu viia. Selleks on lisaks vajalik eraldi luba. Kõnealune luba tuleb anda küll kooskõlas kavaga, kuid ainult juhul, kui luba ei ole vastuolus määravate kaalutlustega (*material considerations*).

40. Menetlusosalised on üksmeelel selles, et küsimuse all olevaid õigusakte võib lugeda kavadeks elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause tähenduses. Nad vaidlevad aga selle üle, kas need võivad oluliselt mõjutada direktiivi alusel kaitstavaid alasid. Ühendkuningriigi valitsus on arvamusel, et kaitstavaid alasid võib kahjustada vaid hilisem luba. Ta väidab, et nimetatud loa andmisest tuleb keelduda, kui see on vastuolus elupaikade direktiiviga. Seega piisab vaid nimetatud loa allutamisest kavasid ja projekte reguleerivale menetlusele. Muuseas kohustavad eespool nimetatud üldsätted ning ka olulise tähtsusega suunised arenduskavasid koostavaid ametiasutusi võtma kavade koostamisel arvesse elupaikade direktiivi nõudeid.

41. Viitamine elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimeses lauses nimetatud kavadele näitab, et tagajärgede hindamise võimalikku vajalikkust tuleb arvesse võtta juba eelneva kavandamise ajal. Kava on loomupäraselt teatud meetmete elluviimisest kaugemal kui projekt. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 raames ei omaks kava mõiste projekti mõiste kõrval olulist iseseisvat funktsiooni, kui see säte hõlmaks vaid teatud meetmete kohta antavat viimast ametkondlikku luba.

42. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika toetab seda tõlgendust. Nii on Euroopa Kohus juba sedastanud, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause kohaselt sõltub kava või projekti tagajärgede asjakohane hindamine sellest, kas on olemas asjaomasele alale olulise mõju avaldamise võimalus või oht. [21] Selleks ei ole vaja kindlat veendumust, et kava või projekt avaldab kõnealusele alale olulist mõju. [22] Ettevaatuspõhimõtet arvesse võttes on tõenäosus sellisel määral olemas niipea, kui objektiivsete asjaolude alusel ei saa välistada seda, et asjaomane kava või asjaomane projekt avaldab kõnealusele alale olulist mõju. [23]

21 — Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Waddenzee, punkt 43.

22 — Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Waddenzee, punkt 41.

23 — Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Waddenzee, punkt 44.

43. Need sedastused tõenäosuse vajaliku määra kohta puudutasid siiski teaduslikku määramatust seoses selliste meetmete tagajärgedega, mille elluviimine oli kindel. Siinkohal kõne all olevate kavade puhul, mille jaoks on vajalik täiendavate lubade saamine, ei ole seevastu kindel, kas neid üldse teostatakse. Siiski on kohane kasutada võrreldavaid kriteeriume: nende kohaselt omab otsustavat tähtsust küsimus, kas objektiivsete asjaolude alusel ei saa välistada seda, et kava, mille teostamiseks on vajalik täiendavate lubade saamine, avaldab asjaomasele alale olulist mõju. Sellega on igal juhul tegemist siis, kui — nagu Ühendkuningriigi õigus siinkohal käsitletavate kavade puhul ette näeb — järgnevad otsused peavad põhimõtteliselt olema kavadega kooskõlas.

44. Ühendkuningriigi õigus näeb küll põhimõtteliselt ette, et pärast negatiivset hinnangut kava tagajärgedele asjaomase ala suhtes võib loa andmisest keelduda või tuleb läbi viia erakorraline menetlus vastavalt elupaikade direktiivi artikli 6 lõikele 4. See ohustaks siiski elupaikade direktiivi eemärkide täitmist, kui määratud alade kaitsmise nõuded jõustuksid neid ohustavate kavade suhtes põhimõtteliselt viimasel hetkel erandina menetluse normaalsest kulust. Sellise menetlusviisi puhul on karta, et planeerimisele järgnevat tagajärgede hindamist ei teostata nii, et see on tulemuse osas lahtine, vaid kava elluviimise eesmärki järgides.

45. Perspektiivi kitsendamine viimasena antud loale jätab lisaks sellele tähelepanuta asjaolu, et ka kavad, mille teostamise tingimuseks on täiendavate lubade saamine, võivad avaldada asjaomastele aladele *kaudset* mõju. Kavad määravad erinevate üksikute tegevuste koordineerimise kaudu üldjuhul ette ära nende teostamise. See mõjutab iseäranis teatavatel asjaoludel vajalikuks osutuvat alternatiivsete lahenduste hindamist.

46. Selles suhtes tuleb kõigepealt nimetada potentsiaalsete — aga planeerimisel tagajärgede hindamata jätmise tõttu arvestamata jäetud — alternatiivsete lahenduste nurjumist kava teiste osade tõttu. Nimelt kui planeerimise tasandil ei pöörata kahjustavatele tegevustele veel tähelepanu, võib kava nende osade elluviimine, mis iseenesest ei avalda asjaomasele alale otsest mõju, muuta võimatuks kava kahjustavat mõju avaldavate osade asemele võimalike alternatiivsete lahenduste leidmise. Näiteks võib kava ette näha elamurajooni, mis ei avalda kaitstavatele aladele olulist mõju, ja ühtlasi hädavajaliku ümbersõidutee, mis avaldab ette nähtud kohas kaitstavatele aladele olulist mõju, kuigi seda oleks elamurajooni asemel võimalik rajada ka nii, ei see ei mõjutaks kaitstavaid alasid oluliselt. Kui kõigepealt rajataks elamurajoon, puudub hilisema, tee kohta tehtava otsuse puhul alternatiivne lahendus. Elupaikade direktiivi kohane alade kaitse nõuab seevastu, et juba planeerimisel võetaks arvesse asjaolu, et kaitstava ala olulist mõjutamist põhjustab alles kava *mõlema* osa elluviimine, mida tuleks seetõttu põhjendada.

47. Iseäranis maantee- ja raudteeliikluse trasside rajamise, aga põhimõtteliselt ka kõigi laiendamisega seotud kavade puhul määravad asjaomase kava esimesed etapid üldjuhul ära järgmiste etappide teostamise. Kui planeerimise raames või esimeste etappide jooksul on jäetud hindamata tervikkava tagajärjed sellistele kaitstavatele aladele, millele avaldatakse olulist mõju alles hiljem, siis vähendab iga etapp võimalike alternatiivsete lahenduste leidmise võimalust järgmistel etappidel, ilma et oleks läbi viidud kohast alternatiivsete lahenduste hindamist. Sellist toimimisviisi nimetatakse tihti halvustavalt salaamitaktikaks.

48. Lisaks sellele takistab määratud alade kaitsmise nõuete varajane arvessevõtmine valede planeeringute tegemist, mida tuleb võib-olla korrigeerida, kui alles konkreetse loa andmisel ilmneb, et kava ei saa kavandatud vormis teostada, sest see põhjustab kaitstavate alade kahjustamist. Seetõttu kehtib ka elupaikade direktiivi raames direktiivis 85/337/EMÜ (teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta) väljakujundatud põhimõte, et kava või projekti keskkonnamõju hindamine tuleb läbi viia võimalikult aegsasti. [24]

49. Ühendkuningriigi valitsus esitab küll õigusega vastuväite, et kava või projekti keskkonnamõju hindamisel kavade väljatöötamise tasandil ei ole võimalik meetme kõiki tagajärgi arvesse võtta. Paljud detailid selguvad üldjuhul alles viimase loa väljaandmise ajaks. Samuti ei oleks asjakohane nõuda väljatöötatavate kavade suuremat detailsust või mitmeastmeliste kavandamis- või loamenetluste tühistamist, et kava või projekti keskkonnamõju hindamist saaks koondada menetluse ühele punktile. Pigem tuleb kaitstavatele aladele avalduvat olulist mõju igal olulisel menetlusetapil hinnata sel määral, nagu see on kava täpsuse põhjal võimalik. Järgnevatel menetlusetappidel tuleb hindamist teostada järjest konkreetsemalt.

50. Niisiis tuleb kokkuvõtlikult sedastada, et kui on olemas võimalus või oht, et ette nähtud meetmed avaldavad asjaomasele alale olulist mõju, tuleb vaidluse esemeks olevad kavad põhimõtteliselt allutada elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 alusel teostatavale menetlusele. Kuna Ühendkuningriigis kehtivad õigusaktid seda ei taga, ei ole elupaikade direktiivi artikli 6 lõikeid 3 ja 4 selles punktis piisaval määral üle võetud.

c) Olemasolevate planeerimisalaste õigusnormide kontroll Gibraltaril

51. Komisjon väidab, et Gibraltari pädevad ametiasutused ei ole kohustatud kontrollima seda, kas olemasolevad planeerimisalased

24 — Vt selle kohta 7. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-201/02: Delena Wells (EKL 2004, lk I-723, punkt 49 jj).

õigusnormid mõjutavad direktiivi alusel kaitstavaid alasid. Ühendkuningriigi valitsus toetub vastupidi maakorraldusseaduse (Town and Country Planning Ordinance) artiklile 34, mis annab pädevatele ametiasutustele volituse kehtivate lubade muutmiseks. Ta väidab, et selle raames tuleb elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 nõudeid arvesse võtta kas asjaomase kava tulemusena või määravate kaalutlustena (*material considerations*).

52. Selles suhtes tuleb esmalt märkida, et õigusaktid, mille Ühendkuningriigi valitsus tõi esile seoses Gibraltariga, ei sisalda komisjoni nõutud olemasolevate planeerimisalaste õigusnormide kontrollimise *kohustust*, vaid üksnes kontrollimise volitust. Vastupidi Gibraltarile eksisteerivad komisjoni nõutud kohustused Inglismaal, Walesis ja Šotimaal (1994. aasta määruse artikkel 50c), samuti Põhja-Iirimaal (1995. aasta määruse artikkel 45c).

53. Olemasolevate planeerimisalaste õigusnormide kontrollimise kohustus võib küll olla alade kaitse seisukohast ülimalt oluline, kuna see takistab asjaomaste alade mõjutamist varasemate õiguste tõttu, mis on tekkinud elupaikade direktiivi nõudeid arvesse võtmata. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõiked 3 ja 4 ei sisalda aga ühtegi viidet sellele, et liikmesriigid oleksid kohustatud teostama hilisemat kontrolli olemasolevate planeerimisalaste õigusnormide üle. Nendes sätetes ette nähtud menetlust kohaldatakse põhimõtteliselt *enne*, kui liikmesriigid võtavad vastu planeerimisalased õigusnormid, mille elluviimine võiks avaldada teatavale alale olulist mõju.

54. Ka komisjoni poolt esile toodud kohtujurist N. Fennelly arvamus ei vii teistsuguse tulemuseni. Kohtujurist N. Fennelly rõhutas õigusega, et kõik arendusprojektid tuleb allutada keskkonnamõju hindamisele, välja arvatud need, mille puhul on ebatõenäoline, et nad eraldi või koostoimes teiste arendusprojektidega avaldavad asjaomase ala kaitseeesmärkidele olulist mõju.[25] See vastab elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause sõnastusele. Sellest ei tulene aga olemasolevate planeerimisalaste õigusnormide hilisema kontrollimise kohustust.

55. Ei saa välistada, et niisugune hilisema kontrollimise kohustus võib põhineda elupaikade direktiivi artikli 6 lõikel 2 või vastavatel kaitsekohustustel enne asjaomase ala kandmist ühenduse tähtsusega alade nimekirja. Kohtuotsuses Waddenzee on Euroopa Kohus viidanud sellele, et seda sätet võib kohaldada, kui kava või projekt, millele on luba antud elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 alusel, osutub hiljem selliseks, mis võib kaasa tuua asjaomase kaitstava ala olulise halvenemise või häirimise.[26] Direktiivi artikli 6 lõiget 2 võiks seetõttu kohaldada

25 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud ettepanek kohtuasjas C-256/98, punkt 33.

26 — Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Waddenzee, punkt 37.

ka juhul, kui olemasolevad õigused võivad põhjustada niisuguse halvenemise või olulise häirimise.[27] Komisjon ei ole sellesuunalisi argumente siiski esitanud ja iseäranis ei ole ta siinkohal väitnud, et rikutud on direktiivi artikli 6 lõike 2 nõudeid. Seetõttu niisugust võimalust menetluses ka ei arutatud ja see ei saa järelikult õigustada Ühendkuningriigi süüdimõistmist.

56. Seetõttu tuleb hagi jätta selles punktis rahuldamata.

3. Elupaikade direktiivi artikkel 11, artikli 12 lõige 4 ja artikli 14 lõige 2 — järelevalvekohustused

57. Ülevõetavate sätete sõnastus on järgmine:

*„Artikkel 11*

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

*Artikkel 12*

[...]

4. Liikmesriigid kehtestavad süsteemi IV lisa punktis a loetletud loomaliikide juhusliku püüdmise ja tapmise jälgimiseks. Kogutud teabe alusel teevad liikmesriigid täiendavat uurimistööd ja võtavad täiendavaid kaitsemeetmeid, millega tagatakse, et juhuslik püüdmine või tapmine ei avaldaks asjaomasele liigile olulist negatiivset mõju.

*Artikkel 13*

[...]

*Artikkel 14*

[...]

2. Kui neid meetmeid peetakse vajalikuks, peab nende hulka kuuluma artiklis 11 ettenähtud järelevalve jätkamine. [...]"

27 — Vt minu ettepanek eespool 13. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Waddenzee, punkt 58.

58. Komisjon heidab Ühendkuningriigile ette, et see ei ole nimetatud sätetega kehtestatud järelevalvekohustust siseriiklikku õigusesse üldse üle võtnud. Ta väidab, et seni, kuni nimetatud kohustused ei ole pädevatele ametiasutustele sõnaselgelt kohustuslikuks muudetud, ei saa komisjon kindlaks teha, kas nõutavat järelevalvet tegelikult teostatakse.

59. Ühendkuningriigi valitsus toetub sellele, et teatavatele seaduse alusel asutatud looduskaitseorganisatsioonidele — English Nature, Countryside Council for Wales, Scottish Natural Heritage ja Department for the Environment in Northern Ireland — on 1990. aasta keskkonnaseaduse (Environmental Protection Act 1990) artiklitega 132 ja 133 ning samaväärsete sätetega Šotimaa ja Põhja-Iirimaa suhtes antud ülesanded, mis tagavad koostoimes eespool mainitud üldsätetega direktiivis sätestatud järelevalve teostamise. Need ülesanded hõlmavad iseäranis looduskaitsealade haldamist, valitsuse nõustamist strateegiate väljakujundamisel ja elluviimisel, ühise järelevalvestandardi kindlaksmääramist ja uurimistöö tegemist. Lisaks sellele peavad need organisatsioonid pöörama oma tegevuses tähelepanu tegelikele või võimalikele ökoloogilistele muutustele.

60. Elupaikade direktiivi artikkel 11, artikli 12 lõige 4 ja artikli 14 lõige 2 sätestavad liikmesriikide üldised kohustused teostada pidevat teatud olukordade ja suundumuste, iseäranis artiklis 2 nimetatud looduslike elupaikade ja liikide kaitsestaatuse järelevalvet, pöörates erilist tähelepanu esmatähtsatele looduslikele elupaigatüüpidele ja esmatähtsatele liikidele. See kohustus ei oma otseselt ega kaudselt tähtsust üksikisikute õiguste ja kohustuste seisukohast. See on siiski olulise tähtsusega direktiivi praktilist tõhusust silmas pidades, kuna peaaegu kõiki direktiivi alusel ette nähtud meetmeid saab nõuetekohaselt ellu viia üksnes teadmiste põhjal, mis on saadud nimetatud järelevalve teostamisega. Nii saab teatava liigi esinemise tähtsust ühes paigas hinnata ainult juhul, kui on olemas ülevaade selle liigi esinemissagedusest teistes paikades. Sellised hinnangud on eelduseks, mille alusel tehakse otsused määratud alade kaitse, haldamise ja olulise mõjutamise kohta või kohaldatakse liikide kaitset käsitlevaid õigusakte. Seetõttu peab direktiivi ülevõtmine tagama järelevalvekohustuste korrakindla ja järjepideva täitmise.

61. Teatavate organisatsioonide ülesandeid, mida tõi esile Ühendkuningriigi valitsus, ei saa isegi koostoimes eelmainitud üldsätetega mõista nii, et need näevad ette direktiivi alusel nõutava järelevalve. Pigem nähtub asjaolust, et nimetatud organisatsioonid peavad kindlaks määrama ühise järelevalvestandardi, vastupidi, et tegelikku järelevalvet teostavad teised ametiasutused. Neid ametiasutusi ei ole aga kindlaks määratud.

62. Ka Ühendkuningriigi valitsuse poolt näitena toodud 1981. aasta loodusliku loomastiku ja taimestiku seaduse (Wildlife and Countryside Act 1981) teatavate lisade kontrollimine vastavalt nimetatud seaduse artiklile 24 ei näe ette järelevalve teostamist, vaid üksnes ettepaneku loomade ja taimede neisse lisadesse kandmise või sealt eemaldamise kohta. Lähtuda tuleb küll sellest, et ettepanekud põhinevad asjaomaste populatsioonide üle teostatava järelevalve tulemustel, kuid puudub igasugune viide sellele, missugune ametiasutus nimetatud järelevalvet teostab. Kui aga ühelegi Ühendkuningriigi ametiasutusele ei ole järelevalvekohustust ülesandeks tehtud, läheb eelmainitud üldsätete seotus elupaikade direktiiviga tühja.

63. Sellise õigusliku olukorra puhul on karta, et võetud järelevalvemeetmed ei põhine elupaikade direktiivil, vaid järgivad teisi eesmärke ja täidavad nende sätete eesmärke vaid juhuslikult. Sellest lähtuvalt ei ole tagatud nõutud korrakindla ja järjepideva järelevalve teostamine.

64. Gibraltaril esineva olukorra puhul on veel vähem võimalik võtta üle elupaikade direktiivi artiklis 11, artikli 12 lõikes 4 ja artikli 14 lõikes 2 sätestatud nõudeid. Järelevalve peab seal olema tagatud sellega, et niisuguseid tegevusi, mis tõenäoliselt kahjustavad kaitstavate alade taimi ja loomi, võib teostada vaid pärast kava või projekti keskkonnamõju hindamist. Elupaikade direktiivi artikli 11 ja artikli 14 lõike 2 kohaselt nõutav järelevalve ei piirdu vaid detailsete uurimustega teatud tegevuste kohta, vaid see peab dokumenteerima looduslike liikide ja elupaikade kaitsestaatuse üleüldiselt, et muu hulgas oleks võimalik hinnata konkreetsete uurimuste tulemusi igal üksikjuhul.

65. Seega tuleb sedastada, et Ühendkuningriik ei ole elupaikade direktiivi artiklit 11, artikli 12 lõiget 4 ja artikli 14 lõiget 2 piisaval määral üle võtnud.

4. Elupaikade direktiivi artikli 12 lõike 1 punkt d — teatavate loomaliikide paljunemis- või puhkepaikade kaitse

66. Elupaikade direktiivi artikli 12 lõige 1 sätestab:

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et kehtestada IV lisa punktis a loetletud

loomaliikide range kaitse süsteem nende looduslikul levilal, keelates:

a) kõik nende liikide isendite looduses tahtliku püüdmise või tapmise viisid;

b) nende liikide tahtliku häirimise, eelkõige nende paljunemise, järglaste kasvatamise, talvitumise ja rände ajal;

c) munade tahtliku hävitamise või loodusest võtmise;

d) paljunemis- või puhkepaikade kahjustamise või hävitamise."

67. Komisjon väidab, et elupaikade direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti d ei ole korrektselt üle võetud kahes suhtes. Esiteks esineb erinevus selle sätte ingliskeelse versiooni ja ülevõtmist tagavate sätete sõnastuse vahel. Elupaikade direktiivi ingliskeelses versioonis on kasutatud mõistet *deterioration*, siseriiklikud õigusaktid kasutavad tegusõna *to damage*. Teiseks on Gibraltaril keelatud üksnes asjaomaste liikide paljunemis- või puhkepaikade tahtlik kahjustamine või hävitamine.

a) Mõiste *deterioration* ülevõtmine

68. Komisjon toetub oma etteheites sellele, et elupaikade direktiivi ingliskeelses versioonis on kasutatud mõistet *deterioration*, Ühendkuningriigi siseriiklikes õigusaktides aga tegusõna *to damage*. Menetluse käigus sidus komisjon selle erinevusega kolm etteheidet.

69. *Esimene etteheide* sisaldub põhjendatud arvamuses. Selles rõhutas komisjon, et tegusõna *to damage* kasutamine mõiste *deterioration* asemel viib selleni, et ettevaatamatusest (*neglect*) põhjustatud halvenemine ei ole kaetud. Oma repliigis tunnistas komisjon seevastu, et tema arvates ei nõua elupaikade direktiivi artikli 12 lõike 1 punkt d asjaomaste liikide paljunemis- või puhkepaikade kaitsmist nimetatud ametiasutuste ettevaatamatusest (*neglect*) või tegevusetusest põhjustatud halvenemise eest. Seetõttu heitis komisjon kohtueelses menetluses ametiasutustele ette küll ettevaatamatuse käsitlemist, võttis aga nimetatud väite oma repliigis tagasi. Seega ei pea Euroopa Kohus selle punkti suhtes enam seisukohta võtma.

70. *Teise etteheite* teeb komisjon esimest korda oma hagiavalduses ja täpsustab seda järgnevalt oma repliigis. Komisjon väidab, et elupaikade direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti d ülevõtmine on Ühendkuningriigis piiratud tahtlike ja ettekavatsetud tegudega. Hagi on

selles punktis vastuvõetav vaid juhul, kui nimetatud väide oli juba kohtueelse menetluse esemeks. Etteheidet, mis ei sisaldunud põhjendatud arvamuses, ei saa Euroopa Kohus hinnata. [28]

71. Kohtueelse menetluse ainuke element, mis oleks saanud sisaldada seda väidet, on märkus, et mõiste *deterioration* hõlmab ka mõistet *neglect*, tegusõna *to damage* aga mitte. *Neglect* võib tähendada nii „ettevaatamatust" kui ka „üldise hoolsuskohustuse rikkumist". Viimati nimetatu kujutab endast süülisuse kriteeriumi. Gibraltari suhtes kasutab komisjon mõistet *neglect* seetõttu ka vastandina mõistele *deliberately*, s.t tahtlikult. [29] Kui komisjon oleks tahtnud juba põhjendatud arvamuses teha etteheite selle kohta, et mõiste *to damage* kasutamine sisaldab endas liiga ranget süülisuse kriteeriumi, oleks ta pidanud seda — nagu see oli Gibraltari puhul — selgemalt väljendama. Nimelt ei erine mõistete *deterioration* ja *to damage* tähendus süülisuse kriteeriumi poolest. Veel üks tõend selle kohta, et kohtueelses menetluses ja võimalik et ka hagiavalduses ei ole seda etteheidet piisavalt täpselt sõnastatud, on asjaolu, et Ühendkuningriigi valitsus kaitseb end selles suhtes esimest korda alles oma vastureplиigis. Seetõttu ei olnud etteheide selle kohta, et direktiivi ülevõtmine piirdub Ühendkuningriigis tahtlike ja ettekavatsetud tegudega, kohtueelse menetluse esemeks. Etteheide süülisuse kriteeriumi kohta tuleb seega vastuvõetamatuna tagasi lükata.

72. Kui Euroopa Kohus tunnistaks seevastu kõnealuse etteheite vastuvõetavaks, oleks see igal juhul põhjendamatu. Elupaikade direktiivi artikli 12 lõike 1 punkt d keelab sõltumatult kavatsusest või tahtlusest kõik toimingud, mis toovad kaasa paljunemis- või puhkepaikade kahjustamise või hävitamise. Komisjon ei ole siiski esitanud tõendeid selle kohta, et Ühendkuningriigi siseriiklikus õiguses ette nähtud kuriteo koosseisud piirduvad tahtlike või ettekavatsetud tegudega. Vastupidi komisjoni väitele, et karistatavuse tingimuseks on tahtlus, märgib Ühendkuningriigi valitsus, et kuriteo koosseis on niinimetatud *strict liability offence*, mis ei eelda seega tahtlust ega ettevaatamatust. [30] Ka sõltumatult Ühendkuningriigi valitsuse märkustest on olemas kaalukad viited selle kohta, et

28 — 24. juuni 2004. aasta otsus kohtuasjas C-350/02: komisjon *v.* Madalmaad, (EKL 2004, lk I-6213, punkt 20 koos viidetega kohtupraktikale). Liikmesriigi kohustuse rikkumise hagi vastuvõetavust on võimalik hinnata *ex officio:* 15. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-439/99: komisjon *v.* Itaalia (EKL 2002, lk I-305, punkt 8), ja 31. märtsi 1992. aasta otsus kohtuasjas C-362/90: komisjon *v.* Itaalia (EKL 1992, lk I-2353, punkt 8).

29 — Vt selle etteheite kohta tagapool punkt 77.

30 — Seda tõlgendust kinnitavad Šotimaa keskkonnaministeeriumi selgitused „European Protected Species, Development Sites and the Planning System" (oktoober 2001), interneti aadress: http://www.scotland.gov.uk/library3/environment/epsg.pdf, lk 2, punkt 12, viimane külastus 27. mail 2005. Teiselt poolt jäetakse küsimus, kas tegemist on kuriteo koosseisuga *strict liability offence*, 5. novembri 1999. aasta dokumendis R *v* Secretary of State for Trade and Industry ex parte Greenpeace Ltd, *Common Market Law Reports* 2000 (nr 1279), lk 94 (122) sõnaselgelt lahtiseks. Vt ka Environmental Audit — Sixth Report, 5. mai 2004, interneti aadress: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvaud/126/12602.htm, punkt 9, mille kohaselt põhineb enamik keskkonnaga seonduvaid kuritegusid kuriteo koosseisul *strict liability*.

kuritegu, mille puhul on ette nähtud karistus, ei pea olema tahtlik[31]. Selle ebaselguse on komisjon sunnitud enda kanda võtma, kuna tema peab tõendama kohustuse rikkumist.[32] Seetõttu oleks ta käesoleval juhul pidanud esitama vähemalt veenvad pidepunktid Ühendkuningriigi siseriikliku õiguse tõlgendamiseks.

73. Lõpuks täpsustab komisjon oma repliigis *kolmanda etteheitena* tema arvates mõistete *deterioration* ja *to damage* vahel esinevat erinevust nii, et mõistega *to damage* tähistatakse Ühendkuningriigi õigusaktides vaid otseseid kahjustusi. Elupaikade direktiivis kasutatav mõiste *deterioration* seevastu hõlmab ka kaudseid kahjustusi. Seda etteheidet saab mõista kohtueelse menetluse lähtepunkti edasiarendusena, kuna see käib mõlema mõiste vahel väidetavalt esineva erinevuse kohta ja komisjoni esitatud tees ei ole igal juhul silmanähtavalt vastuolus mõlema mõiste tähendusega. Selle etteheite suhtes on hagi seega vastuvõetav.

74. Komisjoniga tuleb nõustuda selles suhtes, et elupaikade direktiivi artikli 12 lõike 1 punkt d ei nõua mitte ainult otseste kahjustuste, vaid ka paljunemis- või puhkepaikade kaudset kahjustamist põhjustavate toimingute keelamist. Direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti d kohaselt on nimelt keelatud paljunemis- või puhkepaikade igasugune kahjustamine või hävitamine. Ei eristata otsest ja kaudset kahjustamist.

75. Komisjon ei ole siiski hoolimata Ühendkuningriigi valitsuse vastuväitest esitanud tõendeid selle kohta, et mõiste *to damage* tegelik tõlgendamine Ühendkuningriigis erineb mõiste *deterioration* komisjoni poolsest tõlgendamisest. Ka selles suhtes ei ole komisjon esitanud ühtegi tõendit kohustuse rikkumise kohta.

76. Seoses elupaikade direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti d ülevõtmisega kogu Ühendkuningriigis on hagi seetõttu osaliselt vastuvõetamatu, muus osas põhjendamatu.

b) Piirdumine tahtlike tegudega Gibraltaril

77. Gibraltari puhul on komisjon üldiselt väitnud, et 1991. aasta määruse artikli 17t

31 — Vt mõlemad konsultatiivdokumendid „Consultation Paper on Legislative proposals for Integration of the Habitats Directive Provisions on Conservation of European Protected Species into the Land-Use Planning Regime", vastu võetud Walesi valitsuse poolt juunis 2002, interneti aadress: http://www.wales.org.uk/subienvironment/content/consultations/landuseplan.doc, artikkel 1, punkt 4, viimane külastus 27. mail 2005, ja „Technical Amendments to the Conservation (Natural Habitats &c.) Regulations 1994, A Consultation Paper on Amendments to the Habitats Regulations", vastu võetud Šotimaa valitsuse poolt märtsis 2003, interneti aadress: http://www.scotland.gov.uk/konsultations/environment/tacnh.pdf, punkt 20, viimane külastus 27. mail 2005, ning High Courti 4. veebruari 2004. aasta otsus kohtuasjas Newsum jt *v.* Welsh Assembly Government, [2004] *EWHC* 50 (Admin), punktid 17 ja 101).

32 — 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-434/01: komisjon *v.* Ühendkuningriik (EKL 2003, lk I-13239, punkt 21 koos viidetega kohtupraktikale).

lõike 1 punkt d keelab üksnes paljunemis- või puhkepaikade tahtliku kahjustamise või hävitamise.[33] Nagu Ühendkuningriigi valitsus tunnistab, ei vasta see elupaikade direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti d nõuetele. Gibraltari puhul ei ole nimetatud säte järelikult korrektselt üle võetud.

5. Elupaikade direktiivi artikli 12 lõige 2 ja artikli 13 lõige 1

78. Elupaikade direktiivi artikli 12 lõige 2 näeb ette, et liikmesriigid keelavad IV lisa punktis a loetletud loomaliikide loodusest võetud isendite pidamise, vedamise ja müümise või vahetamise ja müügiks või vahetamiseks pakkumise. Kõnealust sätet ei kohaldata, kui liigid on loodusest seaduslikult võetud enne käesoleva direktiivi rakendamist.

79. Elupaikade direktiivi artikli 13 lõige 1 sätestab:

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et kehtestada IV lisa punktis b loetletud taimeliikide range kaitse süsteem, keelates:

a) niisuguste taimede tahtliku korjamise, kogumise, lõikamise, juurimise või hävitamise looduses nende looduslikul levilal;

b) selliste liikide loodusest võetud isendite pidamise, vedamise ja müümise või vahetamise ja müügiks pakkumise, välja arvatud juhul, kui need liigid on loodusest seaduslikult võetud enne käesoleva direktiivi rakendamist."

80. Komisjon leiab, et Ühendkuningriigi siseriiklikud õigusaktid, millega võetakse üle elupaikade direktiivi artikli 12 lõige 2, sisaldavad erandit selliste isendite kohta, kelle püüdmine, tapmine või müümine on seaduslik. Tegemist on 1994. aasta määruse artikli 39 lõikega 4 ja 1995. aasta määruse artikli 34 lõikega 4 ning 1991. aasta määruse artikli 17t lõikega 4. Ka elupaikade direktiivi artikli 13 lõike 1 alusel kaitstavate taimede kohta kehtib erand, kui asjaomase isendi müümine oli seaduslik. Siinkohal on tegemist 1994. aasta määruse artikliga 43 lõikega 5 ja 1995. aasta määruse artikli 38 lõikega 5 ning 1991. aasta määruse artikli 17x lõikega 5.

33 — See säte on sõnastatud järgmiselt: *„It is an offence ... – (d) deliberately to damage or destroy a breeding site or resting place of any such animal."*

81. Ühendkuningriigi valitsus tunnistab, et kehtivad erandid ei ole elupaikade direktiiviga kooskõlas. Ta väidab siiski, et on olemas lubade süsteem, mis tagab artikli 12 lõikes 2 ja artikli 13 lõikes 1 sätestatud eesmärkide täitmise.

82. Komisjoniga tuleb nõustuda selles suhtes, et elupaikade direktiivi artikli 12 lõige 2 ja artikli 13 lõige 1 ei luba kehtestada erandit seaduslikult omandatud isendite puhul. See on kooskõlas sätete sõnastusega ja hoiab ära rangelt kaitstavate taime- ja loomaliikide seadusliku kahjustamise võimaluse kuritarvitamise kaubanduslikul eesmärgil.

83. Väide, mille kohaselt Ühendkuningriigi valitsus tugineb sisse seatud lubade süsteemile, on esiteks hilinenud, kuna see esitati esimest korda vastureplиigis, ja teiseks ei ole see piisavalt kaalukas, et lükata tagasi etteheide direktiivi mittetäieliku ülevõtmise kohta.

84. Seetõttu ei ole elupaikade direktiivi artikli 12 lõige 2 ja artikli 13 lõige 1 Ühendkuningriigis täielikult üle võetud.

6. Elupaikade direktiivi artikkel 15 — keelatud püüdmis- või tapmisvahendid

85. Elupaikade direktiivi artikkel 15 sätestab:

„V lisa punktis a loetletud looduslike loomaliikide püüdmisel või tapmisel ja kui artikli 16 alusel kohaldatakse IV lisa punktis a loetletud liikide võtmisel, püüdmisel või tapmisel erandeid, keelavad liikmesriigid kõikide mittevalikuliste vahendite kasutamise, mis võivad põhjustada nende liikide populatsioonide kohalikku kadumist või tekitada neile tõsiseid häireid, eelkõige:

a) VI lisa punktis a loetletud püüdmis- või tapmisvahendite kasutamise;

b) iga liiki püüdmise ja tapmise VI lisa punktis b nimetatud transpordivahenditelt."

86. Komisjon tegi sellega seoses esialgu kaks etteheidet. Esiteks heidab ta Ühendkuningriigile ette, et viimane on keelanud vaid nimetatud direktiivi VI lisa punktides a ja b sõnaselgelt loetletud meetodid [34], sätestamata üldist mittevalikuliste vahendite kasutamise keeldu. Teiseks leiab komisjon, et 1970. aasta hüljeste kaitse seadus (Conservation of Seals Act 1970) piirdub hüljeste kahe tapmisvahendi kasutamise keelamisega, võimaldades väljastada lubasid tingimustel, mis lähevad kaugemale nimetatud direktiivi alusel lubatud eranditest.

a) Kõigi mittevalikuliste vahendite keeld

87. Elupaikade direktiivi artikli 15 kohaselt keelavad liikmesriigid *iseäranis* VI lisa punktides a ja b sõnaselgelt loetletud meetodid, lisaks sellele aga ka kõikide mittevalikuliste vahendite kasutamise, mis võivad põhjustada nende liikide populatsioonide kohalikku kadumist või tekitada neile tõsiseid häireid. Seetõttu ei piisa sellest, kui ülevõtmine piirdub sõnaselgelt loetletud meetoditega. Vajalik on üldise keelu kehtestamine.

88. Ühendkuningriigi valitsus on siiski arvamusel, et keelatud meetodite nimekirjad katavad kõiki meetodeid, mis oleksid ka üldise keelu alusel Ühendkuningriigile keelatud. Uute meetodite avastamise korral kantakse need nimekirja. Selleks on asjaomased ametiasutused kohustatud juba eelmainitud üldsätete alusel. Kõnealune toimimisviis tagab elupaikade direktiivi artikli 15 ülevõtmise praktikas, samal ajal kui üldine keeld on vastuolus õiguskindluse põhimõttega.

89. Need argumendid ei ole veenvad. Võimalus keelatud meetodite nimekirja uuendada on vähem tõhus kui üldine keeld. Hilinemine nimetatud nimekirjade uuendamisel toob endaga vältimatult kaasa lüngad kaitses, mille vältimine ongi elupaikade direktiivi artiklis 15 ette nähtud üldise keelu eesmärk.

90. Ühendkuningriigi valitsuse viidatud õiguskindluse põhimõte nõuab muu hulgas, et õigusaktid peavad olema ühetähenduslikud ja nende kohaldamine peab olema asjaomasele isikule etteaimatav, iseäranis siis, kui nende rakendamise tagajärg võib olla karistuse mõistmine. [35] Üldine keeld, millega on keelatud kaitstud liikide püüdmine või tapmine, kasutades mittevalikulisi vahendeid, mis võivad põhjustada kaitstud loomaliikide populatsioonide kohalikku kadumist või tekitada neile tõsiseid häireid, vastab siiski neile nõuetele. Mõiste „mittevalikuline

34 — 1994. aasta määruse artikkel 41, 1995. aasta määruse artikli 36 lõige 2 ning 1991. aasta määruse artikli 17v lõige 2.

35 — 15. detsembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 326/85: Madalmaad *v.* komisjon (EKL 1987, lk 5091, punkt 24); 22. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-301/97: Madalmaad *v.* nõukogu (EKL 2001, lk I-8853, punkt 43), ja 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-17/01: Sudholz (EKL 2004, lk I-4243, punkt 34).

vahend" on ühetähenduslik ja kasutamise osas etteaimatav. Täiendav tingimus, et selle kasutamine võib põhjustada kaitstavate loomaliikide populatsioonide kohalikku kadumist või tekitada neile tõsiseid häireid, piiritleb nimetatud mõistet veelgi kitsamalt. On tõsi, et kõikide keelatud meetodite sõnaselge nimekiri oleks veelgi selgem, kuid selguse määr ei kujuta endast siiski keelu seaduslikkuse eeldust. Ühendkuningriigi ametiasutused saavad tagada selguse, uuendades pidevalt lisaks üldise keelu kehtestamisele keelatud meetodite nimekirja.

91. Sellest lähtuvalt tuleb järeldada, et Ühendkuningriik ei ole elupaikade direktiivi artiklit 15 seoses kõikide mittevalikuliste vahendite keeluga korrektselt üle võtnud.

b) Hüljeste kaitse seadus (Conservation of Seals Act)

92. Kuna komisjon loobus oma repliigis etteheitest 1970. aasta hüljeste kaitse seadus (Conservation of Seals Acti) osas, kuid avaldas kohtuistungil soovi nimetatud etteheite säilitamiseks, tuleb kõigepealt hinnata selle vastuvõetavust.

93. Komisjoni käitumist seletab see, et Ühendkuningriigi valitsus lubas oma vastuses seda küsimust puudutavat õigusakti komisjoni arusaama kohaselt muuta. Pärast seda, kui komisjon oli sellest etteheitest loobunud, teatas Ühendkuningriik oma vasturepliigis, et ta ootab ära käesoleva menetluse lahenduse ja teeb vaid selliseid muudatusi, mis on Euroopa Kohtu otsuse kohaselt vajalikud. Neil asjaoludel avaldas komisjon kohtuistungil soovi nimetatud etteheite säilitamiseks, kuna sellest loobumine põhines eksitusel. Ühendkuningriigi valitsus ei vaidlustanud nimetatud soovi.

94. Menetlusõiguse aspektist tuleb komisjoni toiminguid klassifitseerida järgmiselt: avaldus etteheitest loobumise kohta on ühetähenduslik ja tingimatu. Seega on tegemist hagi *osalise tagasivõtmisega.* Puudub õiguslik alus selle menetlustoimingu tagantjärele tühistamiseks või eksimuse tõttu vaidlustamiseks. Seetõttu sisaldab komisjoni kohtuistungil avaldatud soov nimetatud etteheite säilitamiseks uut repliigi vastu suunatud väidet.

95. Kohtumenetluse suhtes sätestab Euroopa Ühenduste Kohtu kodukorra artikli 42 lõige 2 menetluse eseme muutmise uute väidete esitamise kaudu. Selle kohaselt „ei või

menetluse käigus esitada uusi väiteid, kui need ei tugine faktilistele ja õiguslikele asjaoludele, mis on tulnud ilmsiks menetluse käigus."

96. Selline faktiline asjaolu on käesolevas kohtuasjas olemas. Väite tagasivõtmine põhines nimelt Ühendkuningriigi valitsuse lubadusel, mille see hiljem tagasi võttis. Nimetatud lubadus ei olnud oma sisu poolest õiguslikult siduv, kuid komisjon võis juba asutamislepingus sätestatud koostööpõhimõttele tuginedes siiski uskuda, et Ühendkuningriigi valitsus vähemalt püüab seda täita. Et Ühendkuningriigi valitsus seda lootust pettis, sai komisjon teada alles pärast vasturepliigiga tutvumist. Seega on tegemist menetluse käigus ilmsiks tulnud faktilise asjaoluga.

97. Uute väidete esitamine liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamise menetluses on allutatud täiendavatele piirangutele. Komisjon ei saa nimelt kohustuste rikkumise tuvastamise menetluse käigus menetluse eset laiendada. Seda on Euroopa Kohus sedastanud eelkõige niisuguse juhtumi puhul, kus etteheide sisaldus küll märgukirjas, mitte aga põhjendatud arvamuses. [36] See peab tagama, et menetluse ese on ühetähenduslikult kindlaks määratud ja asjaomane liikmesriik saab end tõhusalt kaitsta.

36 — Eespool 28. joonealuses märkuses viidatud ettepanek kohtuasjas C-350/02, punkt 18 jj.

98. Kuna menetluse eseme kindlaksmääramise kohtumenetluses sätestab juba Euroopa Kohtu kodukorra artikli 42 lõige 2, millega komisjoni argumendid ei ole vastuolus, on küsimus veel üksnes selles, kas 1970. aasta hüljeste kaitse seaduse (Conservation of Seals Acti) kohta tehtud etteheite vastuvõetavaks tunnistamine kahjustab Ühendkuningriigi kaitseõigusi. Kuna sama etteheide oli enne selle vahepealset tagasivõtmist juba kohtueelse menetluse ja kohtumenetluse ese, oli Ühendkuningriigi valitsusel võimalik end kõigi komisjoni etteheidete vastu tõhusalt kaitsta. Lisaks sellele ei vaidlusta Ühendkuningriigi valitsus selle etteheite analüüsimist. Tema vaikimine kohtuistungil etteheite säilitamise kohta ja vasturepliigis esitatud argumendid viitavad pigem sellele, et ta nõustub nimetatud etteheite säilitamisega vaikimisi, ja et 1970. aasta hüljeste kaitse seadusega (Conservation of Seals Acti) seotud vaidlust oleks nüüd võimalik lahendada.

99. Sellest tulenevalt on erandkorras õigustatud 1970. aasta hüljeste kaitse seaduse (Conservation of Seals Acti) kohta tehtud etteheite vastuvõetavaks tunnistamine, hoolimata selle vahepealsest tagasivõtmisest.

100. Käesolevas asjas tuleb kõigepealt tuvastada, kas elupaikade direktiivi artikkel 15 kehtib IV lisas loetletud hülgeliikide, s.t munkhüljeste (*Monachus monachus*) ja Saima hüljeste (*Phoca hispida saimensis*), aga ka vastavalt V lisale kõigi teiste hülgelii-

kide (sugukond hülglased *Phocidae*[37]) püüdmisel. Ühendkuningriigis esinevad näiteks randalid (*Phoca vitulina*) ja hallhülged (*Halichoerus grypus*).

101. 1970. aasta hüljeste kaitse seadus (Conservation of Seals Acti) käsitleb kõiki hülgeliike. Nimetatud seadus keelab sõnaselgelt hüljeste mürgitamise ja jahi teatud tulirelvadega. Lisaks sellele volitatakse pädevaid ametiasutusi andma teatud tingimustel lubasid mürgi kasutamiseks hüljeste tapmise eesmärgil.

102. Komisjon väidab, et need nõuded ei ole elupaikade direktiivi artikliga 15. kooskõlas 1970. aasta hüljeste kaitse seadus (Conservation of Seals Acti) keelab vaid hüljeste kaks tapmismeetodit ja lubab väljastada lubasid tingimustel, mis lähevad kaugemale nimetatud direktiivi alusel lubatud eranditest.

103. Ühendkuningriigi valitsus väidab vastu, et nimetatud seadusega vaid täiendatakse elupaikade direktiivi artikli 15 ülevõtmist tagavaid üldiseid sätteid. 1994. aasta määruse artikkel 41 tagab direktiivi alusel nõutava kaitsed. 1970. aasta Conservation of Seals Act (hüljeste kaitse seaduse) alusel väljastatavad võimalikud load peavad vastavalt eespool mainitud üldsätetele olema kooskõlas elupaikade direktiiviga.

104. See argument ei ole lubatud tapmisvahendite suhtes veenev. 1970. aasta hüljeste kaitse seadus (Conservation of Seals Acti) jätab erapooletule lugejale mulje, et keelatud on vaid kaks seaduses sõnaselgelt märgitud hüljeste tapmismeetodit. Võib küll olla tõsi, et lisaks sellele kehtivad ka 1994. aasta määruse artiklis 41 sätestatud keelud, kuid siiski on olemas tõsine oht, et silmas pidades ilmselgelt asjakohast 1970. aasta hüljeste kaitse seadust (Conservation of Seals Acti), minnakse neist keeldudest mööda. Sellest tulenevalt ei ole 1970. aasta hüljeste kaitse seadus (Conservation of Seals Acti) hüljeste tapmismeetodite suhtes elupaikade direktiivi artikliga 15 kooskõlas.

105. Seevastu tuleb lähtuda sellest, et Ühendkuningriigi pädevad ametiasutused on lubade väljaandmisel 1970. aasta hüljeste kaitse seaduse (Conservation of Seals Acti) alusel teadlikud sellest, et nad peavad ühtlasi arvestama elupaikade direktiivi artiklite 15 ja 16 ülevõtmiseks ette nähtud vastavasisulistes õigusaktides sätestatud kohustustega. Selles suhtes oleks tervitatav sõnaselge seaduslik viide, ent see ei ole ametiasutuse õiguslike

37 — Lisaks hülglastele esineb veel sugukond kõrvukhülglased (*Otariidae*).

kohustuste selgitamiseks siiski tingimata vajalik. Seetõttu ei saa selles suhtes tuvastada elupaikade direktiivi nõuete eiramist.

7. Elupaikade direktiivi artikli 16 lõige 1 — erandid seoses liikide kaitsega

106. Elupaikade direktiivi artikli 16 lõige 1 sätestab järgmist:

„Kui muud rahuldavat alternatiivset lahendust ei ole ja erand ei kahjusta kõnealuste liikide populatsioonide soodsa kaitsetaseme säilitamist nende looduslikul levilal, võivad liikmesriigid teha artiklite 12, 13 ja 14 ning artikli 15 punktide a ja b sätetest erandi:

a) loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmiseks ja looduslike elupaikade säilitamiseks;

b) eriti oluliste saagi-, karja-, metsa-, kalamajandus-, veemajanduskahjude ja muud liiki omandiga seotud kahjude ärahoidmiseks;

c) rahva tervise ja elanikkonna ohutuse huvides või muude üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsed ja majanduslikud põhjused ning kasu, mida keskkond saab erandite andmisest;

d) kasvatustööks ja nende liikide teaduslikuks uurimiseks, taastamiseks ja taasasustamiseks ning selle jaoks vajalikuks paljundamiseks, sealhulgas taimede kunstlikuks paljundamiseks;

e) range järelevalve all valikuliselt ja piiratud ulatuses IV lisas loetletud liikide teatavate isendite võtmise või pidamise lubamiseks pädevate siseriiklike asutuste määratletud kogustes."

107. Komisjon teeb seoses nimetatud sätete ülevõtmisega kaks etteheidet. Ühelt poolt ei sisalda 1994. aasta määruse artiklis 40, 1995. aasta määruse artiklis 35 ja 1991. aasta määruse artiklis 17u loetletud erandid viidet sellele, et erandi tegemine on lubatav vaid siis, kui *esiteks* ei ole muud rahuldavat alternatiivset lahendust ja *teiseks* ei kahjusta erand kõnealuste liikide populatsioonide soodsa kaitsetaseme säilitamist nende loo-

duslikul levilal. Teiselt poolt eksisteerivad artikliga 16 vastuolus olevad erandid, kui artiklites 12 ja 13 keelatud toimingud tulenevad seaduslikust tegevusest.

a) Alternatiivse lahenduse ja kaitsetaseme säilitamise arvestamata jätmine

108. Ühendkuningriigi valitsus tunnistab, et liikide kaitse puhul erandi tegemine on lubatav vaid juhul, kui esiteks ei ole muud rahuldavat alternatiivset lahendust ja teiseks ei kahjusta erand kõnealuste liikide populatsioonide soodsa kaitsetaseme säilitamist nende looduslikul levilal. Ta tugineb siiski sellele, et asjaomased ametiasutused kohaldavad eespool mainitud üldsätete alusel mõlemat tingimust. Pealegi on mõlemad tingimused ühtlasi kahe spetsiifilise erandi tegemise eelduseks, mis puudutavad vigastatud loomade püüdmist nende hooldamise eesmärgil ja ravimatute loomade tapmist. Kummalgi juhul ei ole muud rahuldavat alternatiivset lahendust ja erand ei kahjusta kõnealuste liikide populatsioonide soodsa kaitsetaseme säilitamist nende looduslikul levilal.

109. Seoses siinkohal käsitletavate sätetega omavad Ühendkuningriigi valitsuse poolt esile toodud üldsätted tähtsust parimal juhul niivõrd, kuivõrd need ehk takistavad asjaomaseid asutusi erandit tegemast, kui üks tingimustest on täitmata. Eraisikud võivad seevastu tugineda neid tingimusi arvesse võtmata Ühendkuningriigi siseriiklikus õiguses ette nähtud eranditele. Seetõttu ei sobi üldsätted komisjoni etteheite tagasilükkamiseks.

110. Seoses spetsiifiliste eranditega, mis käsitlevad haigete või vigastatud loomade hooldamist või tapmist, ei ole vastupidi Ühendkuningriigi valitsuse väidetele tingimata vajalik, et neid kohaldataks üksnes muude rahuldavate alternatiivsete lahenduste puudumisel. Hooldamine on Ühendkuningriigi siseriikliku õiguse kohaselt õigustatud hoolimata sellest, kas rahuldava alternatiivse lahendusega oleks tegemist juhul, kui loom jäetaks vabadusse, et ta saaks omal jõul terveneda. Mis puudutab ravimatult haigete loomade tapmist, siis tõusetub küsimus, mida komisjon ei tõstatanud, nimelt kas elupaikade direktiivi artikli 16 lõige 1 sisaldab selles suhtes üldse õigustavat asjaolu. Vähemalt osal juhtudest on rahuldava alternatiivse lahendusega tegemist siis, kui lepitakse asjade loomuliku käiguga, selle asemel et sekkuda eesmärgiga viia ellu inimesele omast ümberkäimist ettekujutusega looma kannatustest.

111. Seetõttu on komisjoni poolt nimetatud Ühendkuningriigi siseriiklikes õigusaktides esinev loobumine alternatiivsetest lahendustest ja kõnealuste liikide populatsioonide kaitsetaseme säilitamisest vastuolus elupaikade direktiivi artikli 16 lõikega 1.

b) Seaduslikust tegevusest tulenev kahjustamine

112. Vastavalt 1994. aasta määruse artikli 40 lõike 3 punktile c ja artikli 43 lõikele 4, 1995. aasta määruse artikli 35 lõike 3 punktile c ja artikli 38 lõikele 4 ning 1991. aasta määruse artikli 17x lõikele 4 ei kohaldata elupaikade direktiivi artiklite 12, 13 ja 16 ülevõtmisel sätestatud keeldusid, kui käsitletav tegu tuleneb seaduslikust tegevusest ja seda ei olnud võimalik mõistlikult vältida. [38]

113. Elupaikade direktiivi artikli 16 lõige 1 ei näe ette, et on lubatud teha erandeid IV lisas loetletud loomade ja taimede kaitset käsitlevatest sätetest, kui neid kahjustavad teod tulenesid seaduslikust tegevusest. Ühendkuningriigi valitsus rõhutab siiski, et nende eranditega ei võeta üle mitte elupaikade direktiivi artikli 16 lõiget 1, vaid artiklit 12 seoses loomadega ja artiklit 13 seoses taimedega. See seisukoht on õigustatud niivõrd, kuivõrd igasugust liikide kaitset tagavate sätete piirangut saab mõista kas nende kohaldamisala piiramisega, mis kujutaks endast artikli 12 lõike 1 või artikli 13 lõike 1 ülevõtmist, või erandina, mida tuleks hinnata artikli 16 lõike 1 alusel. See näitab aga, et elupaikade direktiivi artiklid 12, 13 ja 16 moodustavad sidusa sätete kogumi, mille eesmärk on asjaomaste liikide populatsioonide kaitse tagamine nii, et igasugune liikide kaitse tagamise erand, mis ei ole nimetatud direktiiviga kooskõlas, rikub nii direktiivi artiklites 12 ja 13 sätestatud keelde kui ka artiklit 16, mis sätestab erandite tegemise. Seega väidab komisjon õigusega, et käesolevad erandite tegemist käsitlevad sätted on vastuolus elupaikade direktiivi artikliga 16.

114. Ühendkuningriigi valitsus tugineb lisaks sellele asjaolule, et elupaikade direktiivi artiklid 12 ja 13 on üle võetud kuriteo koosseisudega. Seetõttu on vaja nende kohaldamist piirata, kui isikud ei ole tegutsemise ajal teadlikud kaitstavate liikide ohustamisest. Niipea kui saadakse ohustamisest teadlikuks, ei saa enam nimetatud eranditele tugineda, sest sellisel juhul oleks saanud kahjustamist mõistlikult vältida.

115. Siinkohal käsitletavate erandite tegemist käsitlevate sätete kirjeldus Ühendkuningriigi valitsuse poolt on vastuolus Ühendkuningriigi kohtute uuema praktikaga. Kaks otsust kohtuasjas Newsum jt *v.* Welsh Assembly Government tõendavad, et 1994. aasta määruse artikli 40 lõike 3 punktis c loetletud erandid väljuvad elupaikade direktiivi artikli 16 lõikes 1 kohaldamisala raamest. High Court on sõnaselgelt seisukohal, et 1994. aasta määruse artikli 40 lõike 3 punkti c alusel ei ole direktiivi

38 — 1994. aasta määruse artikli 40 lõike 3 punkt c on sõnastatud järgmiselt: „[...] *(A) person shall not be guilty of an offence by reason of — [...] any act made unlawful by that regulation if he shows that the act was the incidental result of a lawful operation and could not reasonably have been avoided.*" Ülejäänud sätted on sõnastatud suurel määral identselt.

artikli 12 ülevõtmiseks kehtestatud keelud kohaldatavad, kui kahjustamine tuleneb seaduslikust tegevusest ja tegevust ei olnud võimalik mõistlikult teistsuguses vormis läbi viia.[39] Seejuures oli tegemist küsimusega, kas on lubatud majanduslikku kasutusse võtta kasutusluba omav kivimurd, kuigi see tegevus tooks kaasa harivesiliku (*Triturus Cristatus*) populatsiooni ning tiigi, s.t nende paljunemis- või puhkepaiga hävitamise. Court of Appeal tühistas selle otsuse, tunnistas aga ääremärkusena, et kaldub arvama, et erandina on sellelaadsed kahjustused seadusliku tegevuse raames lubatavad.[40] Arvestades seesugust kohtupraktikat, mis sarnaneb 1994. aasta määruse artikli 40 lõike 3 punkti c sõnastusega suuremal määral kui Ühendkuningriigi valitsuse tõlgendus, tuleb järeldada, et erandi tegemine seadusliku tegevuse suhtes lubab tegusid, mille tagajärg on kaitstud liikide tapmine, nende paljunemis- või puhkepaikade halvenemine või hävitamine teo sooritaja teadmisel või mitteteadmisel, kui need teod on iseenesest seaduslikud.

116. Nimetatud erandit ei ole elupaikade direktiivis sõnaselgelt ette nähtud. See oleks aga direktiiviga kooskõlas, kui see võtaks kas direktiivi artikli 12 lõikes 1 või artiklis 13 sätestatud keelud piiramise tähenduses või direktiivi artiklis 16 sätestatud erandid õigesti üle.

117. Direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti d suhtes tuleb kõigepealt sedastada, et paljunemis- või puhkepaikade kahjustamise või hävitamise keeld ei pea sellise erandi tegemist lubatavaks. See keeld ei sea tingimuseks kavatsuse olemasolu, vaid kehtib isegi sõltumatult teo sooritaja teadmisest.

118. Aga ka ülejäänud artikli 12 lõike 1 punktides a kuni c ja artikli 13 lõike 1 punktis a sätestatud keelud ei piirdu seadusliku tegevusega. See võib oleneda sellest, kuidas tuleb üksikasjalikult tõlgendada seal — teisiti kui artikli 12 lõike 1 punkti d puhul — kasutatud mõistet „tahtlikult". Merikilpkonna *Caretta caretta*[41] kohtuasjas tehtud otsus näib seda tõlgendavat kava või projekti tagajärgedega teadlikult leppimisena. Isegi kui tõlgendada mõistet „tahtlikult" kitsalt, ei saa nimetatud mõistet üle võtta erandiga seadusliku tegevuse kasuks, kuna seaduslik

39 — Eespool 31. joonealuses märkuses viidatud, punkt 101.

40 — 22. novembri 2004. aasta otsus ([2001] *EWCA* [Civ] 1565, punktid 8 ja 15 jj).

41 — 30. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-103/00: komisjon v. Kreeka (EKI. 2002, lk I-1147, punkt 32 jj).

tegevus ei välista tingimata kahjustamise kavatsust. [42]

119. Ka elupaikade direktiivi artikli 16 lõige 1 ei õigusta selliste erandite tegemist. Selle alusel lubatavate erandite tegemisel ei saa tugineda asjaomase tegevuse õiguspärasusele, vaid ainult teatud põhjustele, näiteks kaaluka avaliku huvi seisukohast eriti mõjuvatele põhjustele. Lisaks sellele eeldab niisuguse erandi tegemine, et ei ole muud rahuldavat alternatiivset lahendust ja erand ei kahjusta kõnealuste liikide populatsioonide soodsa kaitsetaseme säilitamist. [43]

120. Ühendkuningriigi valitsus ei saa muuseas tugineda ka sellele, et käesolevas asjas kõne all olevaid karistusõiguse sätteid saab erandi tegemise teel piirata seadusliku tegevusega. Peaaegu kõik kuriteo koosseisud on piiratud tahtlike tegudega. Üksnes paljunemis- või puhkepaikade kaitsmine ei ole Inglismaal, Walesis ja Šotimaal ning Põhja-Iirimaal seotud kahjustamise kavatsusega, vaid on — Ühendkuningriigi valitsuse andmetel [44] — süülisusest sõltumatu. Siinkohal ei ole oluline, kas elupaikade direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti d alusel on tõepoolest nõutav süülisusest sõltumatu kuriteo koosseisu olemasolu. Igal juhul ei ole tegemist direktiivi korrektse ülevõtmisega, kui kuriteo koosseisu, mis on ehk liiga lai, piiratakse liiga laia erandiga.

121. Sellest tulenevalt on selline teo õiguspärasusel põhinev erand vastuolus elupaikade direktiivi artikli 16 sõnastusega.

8. Elupaikade direktiivi kohaldamine väljaspool Ühendkuningriigi territoriaalvett

122. Viimane väide puudutab merepiirkonda, kus Ühendkuningriik ei kasuta küll täielikke suveräänseid õigusi, kuid vähemalt teatud õigusi. Vastavalt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioonile, millele kirjutati alla 10. detsembril 1982. aastal Montego Bays [45] (edaspidi „mereõiguse konventsioon"), millega Euroopa Ühendus ühines 1998. aastal, [46] laieneb rannikuriigi suveräänsus tema territoriaalmerele. Seda nimetatakse vastavalt konventsioonile ranni-

42 — Vt 17. detsembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 412/85: komisjon *v.* Saksamaa (EKL 1987, lk 3503, punkt 14 jj): Maa kasutamise kavatsus, nt põllumajanduses, ei välista seda, et samal ajal tapetakse või püütakse tahtlikult linde, hävitatakse või kahjustatakse tahtlikult nende pesi ja mune ning häiritakse neid tahtlikult linnukaitse direktiivi artikli 5 tähenduses.

43 — Vt selle kohta eespool punkt 108 jj.

44 — Vt selle kohta eespool punkt 72.

45 — Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kolmas mereõiguse konverents, Official Documents, kd. XVII, 1984, Doc. A/Conf.62/122, lk 157–231.

46 — Nõukogu 23. märtsi 1998. aasta otsus 98/392/EÜ, mis käsitleb 10. detsembri 1982. aasta ÜRO mereõiguse konventsiooni ja selle XI osa rakendamist käsitleva 28. juuli 1994. aasta lepingu sõlmimist Euroopa Ühenduse poolt (EÜT L 179, lk 1; ELT eriväljaanne 04/03, lk 260).

kumereks. Vastavalt mereõiguse konventsiooni artiklile 3 on riigil õigus kehtestada oma territoriaalmere laius konventsiooni kohaselt määratud lähtejoonest mõõdetuna kuni 12 meremiili.

123. Lisaks sellele võib rannikuriik kasutada territoriaalmere lähtejoonest kuni 200 meremiili kaugusel asuvat ainuõigusega majandusvööndit. Vastavalt mereõiguse konventsiooni artikli 56 lõike 1 punktile a on rannikuriigil oma majandusvööndis suveräänne õigus uurida, kasutada, kaitsta ja majandada meres ja merepõhjas ning selle all asuvas maapõues leiduvaid elus ja eluta loodusvarasid. Lisaks sellele on tal vastavalt konventsiooni artikli 56 lõike 1 punkti b alapunktile iii õigus konventsiooni asjakohaste sätete alusel kohaldada jurisdiktsiooni merekeskkonna kaitsmisele ja säilitamisele.

124. Territoriaalmere lähtejoontest kuni 350 meremiili kaugusele võib ulatuda mandrilava. Vastavalt konventsiooni artiklile 77 on rannikuriigil suveräänsed õigused mandrilava loodusvarade uurimise ja kasutamise suhtes. Nende hulka kuuluvad ainult liikumatud loodusvarad.

125. Komisjon heidab Ühendkuningriigile ette elupaikade direktiivi ülevõtmist tagavate sätete kohaldamise piiramist vaid selle liikmesriigi territoriaalvetega. Ta väidab, et liikmesriigid peavad direktiivi järgima kõikjal, kus nad kasutavad oma suveräänseid õigusi, iseäranis oma ainuõigusega majandusvööndis. Komisjon toetub seejuures sõnaselgelt mereõiguse konventsiooni artikli 56 lõike 1 punktile a. Ühendkuningriik ei ole oma ainuõigusega majandusvööndis täitnud kohustust määrata nimetatud direktiivi artikli 4 alusel erikaitsealasid ega selle artiklis 12 ette nähtud kohustust tagada liikide kaitse.

126. Ühendkuningriigi valitsus tunnistab selle etteheite põhimõtteliselt õigeks ja märgib, et asjakohane õigusakt seoses naftatöötusega on vastu võetud juba 2001. aastal [47] ja muus osas on õigusaktid ettevalmistamisel.

127. Muuseas sedastas Ühendkuningriigi High Court juba 1999. aastal, et elupaikade direktiiv on kohaldatav väljaspool territoriaalvett. [48] Ta tugines seejuures eelkõige järgmistele kaalutlustele: direktiiv käsitleb küll põhiliselt maismaaterritooriumi, selle kaitse-eesmärke seoses teatavate liikide ja elupaigatüüpidega — eelkõige seoses mere-

47 — Offshore Petroleum Activities (Conservation of Habitats) Regulations 2001, jõustunud 31. mail 2001.

48 — Eespool 30. joonealuses märkuses viidatud, lk 102 jj (114).

imetajate ja külmavee-korallrahudega [49] — saab täita vaid juhul, kui neid ei piirata territoriaalvetega. Niisugune tulemus järeldub eelkõige Euroopa Kohtu praktikast ühenduse kalapüügiõiguse geograafilise kehtivuse kohta, Ühendkuningriigi tõlgendusest seoses direktiivi 85/337/EMÜ (teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta) geograafilise kehtivusega ning Ühendkuningriigi valitsuse liikmete märkustest elupaikade direktiivi ulatuse kohta.

128. Kuigi Ühendkuningriik ei vaidlusta elupaikade direktiivi kohaldamist väljaspool territoriaalvett, tuleb enne selle punkti kohta otsuse tegemist kindlaks teha, kas direktiiv on seal tõepoolest kohaldatav.

129. Kohtuotsuses Kramer tuletas Euroopa Kohus õiguslikust alusest kalapüügitegevuse regulatsiooni kohta, pidades silmas kalavarude ja mere bioloogiliste ressursside kaitset [50], ning asja olemusest, et ühenduse regulatiivne pädevus — sel määral, mil riikidel on vastavad õigused rahvusvahelise õiguse alusel — hõlmab ka kalapüüki avamerel. Mere bioloogiliste ressursside kaitsmise tagavad tõhusalt ja samal ajal õiglaselt üksnes sellised õigusaktid, mis on siduvad kõikidele asjaomastele riikidele, kaasa arvatud kolmandatele riikidele. [51] Ühes teises otsuses tõlgendas ta määruse geograafilise kohaldamisala määramisel nimetatud määrust nii, et võttis arvesse selle vastuvõtmise õiguslikku raamistikku, samuti selle eesmärki ja sisu. Euroopa Kohus tuli seejuures järeldusele, et määruse geograafiline kohaldamisala langeb igal suvalisel ajahetkel kokku kogu ühenduse õiguse geograafilise kohaldamisalaga. Seetõttu kaasneb liikmesriigi merepiirkonna laiendamisega enesestmõistetavalt ka määruse kohaldamisala laiendamine. [52]

130. Seega on elupaikade direktiiv väljaspool Ühendkuningriigi territoriaalvett kohaldatav juhul, kui on täidetud kaks tingimust. Esiteks peab Ühendkuningriik olema laiendanud suveräänseid õigusi piirkonnale väljaspool territoriaalvett, teiseks peab saama elupaikade direktiivi tõlgendada nii, et see hõlmab nimetatud piirkonda.

131. Menetlusosalised on üksmeelel, et Ühendkuningriik kasutab suveräänseid õigusi oma ainuõigusega majandusvööndis ja mandrilaval. Seetõttu saab ka seal kohaldada asjaomast ühenduse õigust.

49 — High Courti tõlgenduse järgi hõlmab seda koralliliiki Natura 2000 koodi all 1170 kaitstav elupaigatüüp — korallrahu.

50 — 22. jaanuari 1972. aasta ühinemisakti artikkel 102.

51 — 14. juuli 1976. aasta otsus liidetud kohtuasjades 3/76, 4/76 ja 6/76: Kramer (EKL 1976, lk 1279, punktid 30–33).

52 — 16. veebruari 1978. aasta otsus kohtuasjas 61/77: komisjon *v.* Iirimaa (EKL 1978, lk 417, punktid 45–51).

132. Elupaikade direktiiv ei sisalda sõnaselgelt sätet direktiivi geograafilise kohaldamisala kohta, siiski vastab selle kohaldamine väljaspool territoriaalvett direktiivi eesmärkidele. Vastavalt artikli 2 lõikele 1 on elupaikade direktiivi eesmärk looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele liikmesriikide Euroopa territooriumil, kus kohaldatakse EÜ asutamislepingut. Need eesmärgid räägivad selle poolt, et direktiivi geograafiline kohaldamisala kattub EÜ asutamislepingu kohaldamisalaga. Asutamislepingu kohaldamisala ei ole vastavalt eespool viidatud kohtupraktikale piiratud liikmesriigi territoriaalvetega. Ka kaitseb direktiiv selliseid elupaiku nagu rahud ja selliseid liike nagu mereimetajad, mis/kes asuvad sageli, osalt isegi enamjaolt väljaspool territoriaalvett.

133. Ka ühenduse seadusandja teeb seetõttu jõupingutusi, et elupaikade direktiiv võetaks üle ühenduse merepiirkonnas väljaspool territoriaalmerd. Nõukogu 26. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 812/2004, millega sätestatakse meetmed vaalaliste juhusliku püügi kohta püügipiirkondades ja muudetakse määrust (EÜ) nr 88/98, [53] võtab üle vaalaliste kaitse nõuded vastavalt elupaikade direktiivi artiklitele 12 ja 16 ning IV lisa punktile a seoses kalapüügiga. See puudutab eelkõige väljaspool territoriaalvett olevaid merepiirkondi.

134. Ei ole teada ühtegi põhjust, miks peaksid liikmesriigid oma suveräänsete õiguste kasutamisel olema vabastatud elupaikade direktiivi nõuete järgimisest. Mereõiguse konventsioon piirab küll liikmesriikide õigusi, kohustades neid siiski põhimõtteliselt merekeskkonda kaitsma — ka oma ainuõigusega majandusvööndis ja mandrilaval. Seda kohustust kinnitab bioloogilise mitmekesisuse konventsioon (Rio de Janeiro konventsioon), millega ühendus ja liikmesriigid on ühinenud. [54] Vastavalt nimetatud konventsiooni artikli 4 punktile b kohaldatakse selle sätteid iga konventsiooniosalise suhtes tema jurisdiktsiooni või kontrolli all teostatavate protsesside ja tegevuse puhul olenemata sellest, kus nende mõju ilmneb, tema siseriikliku jurisdiktsiooni alla jääval alal või väljaspool siseriikliku jurisdiktsiooni piire. See puudutab eelkõige tegevust ainuõigusega majandustsoonis ja mandrilaval.

135. Seetõttu tuleb elupaikade direktiiv üle võtta ka väljapoole territoriaalvett jääva merepiirkonna suhtes, kui liikmesriigid või ühendus kasutavad seal oma suveräänseid õigusi.

53 — ELT L 150, lk 12; ELT eriväljaanne 04/07, lk 91.

54 — EÜT L 309, 13.12.1993, lk 3; ELT eriväljaanne 11/19, lk 128.

136. Tuleb tõdeda, et asjakohane õigusakt naftatööstuse kohta võeti vastu enne põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõppemist ja vähemalt selles suhtes on Ühendkuningriik oma ülevõtmiskohustuse väljapoole tema territoriaalvett jääva merepiirkonna puhul õigel ajal täitnud. Kuna nimetatud õigusakt puudutab vaid naftatööstust, ei ole Ühendkuningriik direktiivi väljaspool tema territoriaalvett täielikult üle võtnud.

## III. Kohtukulud

137. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna siinses vaidluses jäi komisjon suurel määral peale, võib seoses kulude kandmisega jääda arvestamata, et ta võttis tagasi mõned vähem tähtsad väited või kaotas mõnes teises punktis. Seega mõistetakse kohtukulud välja Ühendkuningriigilt.

## IV. Ettepanek

138. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Kuna Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ei ole korrektselt üle võtnud nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ (looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta) järgmisi sätteid:

   — artikli 6 lõiget 2 Gibraltari osas,

   — artikli 6 lõikeid 3 ja 4 veevõtukavade ja projektide ning maakasutuse kavade osas,

— artiklit 11,

— artikli 12 lõike 1 punkti d Gibraltari osas,

— artikli 12 lõiget 2,

— artikli 12 lõiget 4,

— artikli 13 lõiget 1,

— artikli 14 lõiget 2,

— artiklit 15,

— artikli 16 lõiget 1 ning

— kogu direktiivi väljaspool tema territoriaalvett asuvates merepiirkondades, kus Ühendkuningriik kasutab oma suveräänseid õigusi, välja arvatud naftatööstus,

on Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik rikkunud asutamislepingu artiklitest 10 ja 249 ning nimetatud direktiivi artiklist 23 tulenevaid kohustusi.

2. Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.

3. Mõista kohtukulud välja Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigilt.