Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 15. juunil 2017[1]

Kohtuasi C-281/16

Vereniging Hoekschewaards Landschap
menetlusosaline:
Staatssecretaris van Economische Zaken

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Keskkonnaõigus – Direktiiv 92/43/EMÜ – Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu – Sellise olukorra kehtivus, kus Haringvlieti ala kantakse ühenduse tähtsusega alade loetelusse ilma Leenheerenpolder'ita – Ala pindala vähendamine – Taastamisvõimalusi pakkuvad maa-alad

I. Sissejuhatus

1. Kas liikmesriik saab elupaikade direktiivi[2] alusel määratud kaitseala vähendada, kui ta muudab kaitset väärivate elupaigatüüpide taastamise strateegiat ja kõnealuseid maa-alasid enam ei vaja? See küsimus on Madalmaade Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) käesoleva eelotsusetaotluse aluseks.

2. Täpsemalt peab Euroopa Kohus kindlaks tegema, kas komisjoni rakendusotsus, milles ta muu hulgas Madalmaade ettepanekul otsustas asjaomast ühenduse tähtsusega Madalmaade ala vähendada, on selles osas kehtiv. Selle otsuse tegemisel tugines komisjon kaalutlusele, et Madalmaade esialgne ettepanek asjaomaste maa-alade valimise kohta ühenduse tähtsusega ala osaks, oli „teaduslik eksimus". Seetõttu tuleb arutada, kas see põhjendus on õigustatud.

3. Lisaks peab Euroopa Kohus siiski käsitlema ka seda, kas komisjon täitis selle rakendusotsuse puhul talle ELTL artiklist 296 tulenevat põhjendamiskohustust, ja küsimust, kas see otsus on üldse piisavalt selge, et sellega oleks järgitud õiguskindluse põhimõtet, ning – üldisemalt – tingimusi, mille korral saab elupaigatüüpide taastamise strateegia muudatuste tõttu asjaomast ala vähendada.

II. Õiguslik raamistik

4. Elupaikade direktiivi artikli 2 lõikes 2 on kindlaks määratud peamine eesmärk:

„Käesoleva direktiivi kohaselt võetud meetmed on kavandatud ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks."

1 Algkeel: saksa.

2 Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102).

5. Euroopa kaitsealade võrgustik Natura 2000 on elupaikade direktiivi artikli 3 lõikes 1 määratletud järgmiselt:

„Luuakse Euroopa erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik Natura 2000. See võrgustik, mis koosneb aladest, kus esinevad I lisas loetletud looduslikud elupaigatüübid ja II lisas loetletud liikide elupaigad, võimaldab säilitada või vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatust nende looduslikul levilal.

[…]"

6. Elupaikade direktiivi artikli 3 lõige 2 sätestab liikmesriikide kohustuse osaleda Natura 2000 võrgustikus:

„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 ette nähtud eesmärke."

7. Elupaikade direktiivi artiklis 4 on esitatud konkreetsed eeskirjad alade määramise kohta:

„1. Iga liikmesriik esitab III lisas (1. etapp) sätestatud kriteeriumide ja asjakohase teadusinfo alusel alade loetelu, kus märgitakse, milliseid 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.

[…]

2. Komisjon kehtestab kokkuleppel kõikide liikmesriikidega III lisas (2. etapp) sätestatud kriteeriumide alusel ja artikli 1 punkti c alapunktis iii nimetatud kõigi üheksa biogeograafilise piirkonna ja artikli 2 lõikes 1 nimetatud kogu territooriumi kohta liikmesriikide esitatud loeteludel põhineva ühenduse jaoks oluliste alade esialgse loetelu, […]

3. […]

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."

8. Elupaikade direktiivi alusel määras komisjon otsusega 2004/813/EÜ[3] kindlaks esimese Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu. Sellesse loetelusse oli kantud Haringvlieti ala (Natura 2000 kood NL1000015) pindalaga 11 107 hektarit.

9. Haringvlieti kui ühenduse tähtsusega ala eesmärk oli elupaikade direktiivi I lisas nimetatud elupaigatüüpide „*Chenopodium rubri p.p.* ja *Bidention p.p.* kooslustega mudakaldased jõed" (Natura 2000 kood 3270) ja „niiskuslembesed serva-kõrgrohustud tasandikel ja mäestikes alpiinse vööndini" (Natura 2000 kood 6430), kalaliikide euroopa aloosa (*Alosa alosa*) ja vintaloosa [ehk vinträime] (*Alosa fallax*) ning esmatähtsa liigi flaami soo-uruhiire (*Microtus oeconomus arenicola*) kaitse.

3 Komisjoni 7. detsembri 2004. aasta otsus, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu (ELT 2004, L 387, lk 1).

10. Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu on vahepeal kümme korda uuendatud.[4] Käesoleva eelotsusetaotluse ese on kaheksas uuendamine rakendusotsusega (EL) 2015/72,[5] milles on Haringvlieti ala pindalaks märgitud veel ainult 10 988 hektarit.

11. Rakendusotsuse (EL) 2015/72 põhjendus 4 käsitleb alasid puudutavate andmete muudatusi:

„[…] Samuti on liikmesriigid teinud muudatusi teabes, mis on esitatud loetelus Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade kohta."

12. Nimetatud rakendusotsuse põhjenduses 6 on mainitud teadmiste paranemist:

„Direktiivi 92/43/EMÜ artikli 11 kohaselt teostatava seire tulemusel täienevad pidevalt teadmised looduslike elupaigatüüpide ja liikide olemasolu ning leviku kohta. Seepärast on alade hindamine ja valik liidu tasandil tehtud parima kättesaadava teabe põhjal."

13. Need põhjendused on esitatud ka näiteks kümnendas uuendatud versioonis.

III. Asjaolud ja eelotsusetaotlus

14. Madalmaade Lõuna-Hollandi provintsis asuv Haringvliet on tammistatud estuaar järgmiste alade vahel: Voorne-Putten'i ja Hoeksche Waard'i saared põhjas ning Goeree-Overflakke saar lõunas. Haringvlieti ühendavad Põhjamerega ainult Spui, Oude Maas ja Nieuwe Waterweg. Leenheerenpolder asub Goudswaard op de Hoeksche Waard'i ja Spui – mis on Haringvlieti haru – vahelisel alal. Poldri pindala on umbes 110 hektarit.

15. Ajal, mil tehti ettepanek lisada Haringvliet ühenduse tähtsusega alade loetelusse, olid Madalmaade pädevad asutused seisukohal, et Leenheerenpolder'is ei ole elupaigatüüpe ega liike, mille esinemise tõttu tuleks Haringvliet lisada ühenduse tähtsusega alade loetelusse, vaid et kõnesolev polder on sobiv ala mitmesuguste kaitset väärivate elupaigatüüpide ja liikide taastavaks arenguks. Kuivõrd eeltoodust tuleneb, et Leenheerenpolder ei olnud ettepanekuga hõlmatud ala osa mitte kaitset väärivate elupaikade ja liikide pärast, vaid võimaluste pärast, mida see polder pakkus Haringvlieti alal looduse taastamiseks, siis aitas kõnesolev polder kaasa looduslike elupaigatüüpide ja liikide kaitsestaatuse kolmanda allkriteeriumi – nimelt taastamisvõimaluse täitmisele.

16. Madalmaade Kuningriik määras 4. juuli 2013. aasta otsuses Haringvlieti kaitsealaks elupaikade direktiivi tähenduses. Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) tühistas selle otsuse 1. oktoobri 2014. aasta otsusega[6] osas, mille kohaselt ei kuulunud Leenheerenpolder enam selle ala koosseisu. Ta tuvastas, et Leenheerenpolder on osa Haringvlieti alast ühenduse tähtsusega alade loetelusse lisatud kujul. Seega ei olnud täidetud elupaikade direktiivi artikli 4 lõikest 4 tulenev kohustus määrata kõnealune polder erikaitsealaks elupaikade direktiivi tähenduses.

4 Viimati komisjoni 9. detsembri 2016. aasta rakendusotsusega (EL) 2016/2335, millega võetakse vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu kümnes uuendatud versioon (ELT 2016, L 353, lk 533).

5 Komisjoni 3. detsembri 2014. aasta rakendusotsus (EL) 2015/72, millega võetakse vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu kaheksas uuendatud versioon (ELT 2015, L 18, lk 385).

6 ECLI:NL:RVS:2014:3543.

17. Seepeale esitasid Madalmaade asutused komisjonile 30. septembri 2014. aasta kirjaga teavet ala vähendamise põhjenduste kohta. Selles kirjas märkisid nad, et Leenheerenpolder ei sisalda hetkel loodusväärtusi ja et kavadest arendada seal loodusväärtusi loobuti. Peale selle teatati, et Haringvlieti teatavas muus paigas osaliselt toimunud areng on Haringvlieti Natura 2000 ala eesmärkide saavutamiseks piisav. Leenheerenpolder'i veega täitmise kavast on loobutud poliitilistel, sotsiaalsetel ja eelarvelistel põhjustel. Samal ajal teatati, et Madalmaade asutused peavad eeldust, et maa-ala võib olla tähtis elupaigatüüpide säilitamiseks ja taastamiseks, nüüd teaduslikuks eksimuseks.

18. Ka komisjon märkis 24. oktoobri 2014. aasta kirjas Madalmaade asutustele, et ta on 30. septembri 2014. aasta kirja põhjal seisukohal, et esialgset ettepanekut, mille kohaselt kuulub Leenheerenpolder Haringvlieti ala koosseisu, tuleb pidada teaduslikuks veaks.

19. Seejärel võttis komisjon vastu vaidlusaluse 3. detsembri 2014. aasta rakendusotsuse (EL) 2015/72, millega võetakse vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu kaheksas uuendatud versioon. Nimetatud loetelu sisaldab endiselt Haringvlieti, kuid see ei hõlma enam Leenheerenpolder'it.

20. Seepeale määrasid Madalmaade pädevad asutused 28. aprilli 2015. aasta otsusega Haringvlieti kaitsealaks elupaikade direktiivi tähenduses. Jälle oli Leenheerenpolder selle ala koosseisust välja jäetud. Selle peale esitas Vereniging Hoekschewaards Landschap kaebuse Raad van State'le (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu).

21. Nimetatud kohus lähtub sellest, et ala määramisega võetakse üle rakendusotsus, kuid kahtleb siiski, kas komisjon toimis õigesti, kui nõustus Haringvlieti ala vähendamisega Leenheerenpolder'i võrra. Seetõttu esitab Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas rakendusotsus 2015/72 kehtib osas, milles selle otsusega lisatakse Atlandi biogeograafilise piirkonna ühenduse tähtsusega alade loetelusse ala „Haringvliet" (NL1000015), kuid ilma Leenheerenpolder'ita?"

22. Euroopa Kohtule esitasid kirjalikud seisukohad ja 11. mail 2017 toimunud kohtuistungil suulised seisukohad Vereniging Hoekschewaards Landschap, Madalmaade Kuningriik ja Euroopa Komisjon.

IV. Õiguslik hinnang

23. Selleks et kontrollida, kas rakendusotsus kehtib osas, milles komisjon otsustas vähendada Haringvlieti kui ühenduse tähtsusega ala Leenheerenpolder'i võrra, tuleb kõigepealt käsitleda ala vähendamise menetlust ja tingimusi (vt selle kohta A osa), enne kui saab käsitleda aluseid, millele komisjon tugineb (vt selle kohta B osa). Lisaks pean ma vajalikuks esitada mõned märkused komisjoni otsuse vormi kohta (vt selle kohta C osa). Põhikohtuasja aluseks oleva vaidluse lõpetamiseks tuleb lõpuks käsitleda tingimusi, mille kohaselt saab sellise ala nagu Leenheerenpolder ühenduse tähtsusega alast välja arvata (vt selle kohta D osa).

A. Ala vähendamise menetlus ja õiguslik alus

24. Euroopa Kohus on juba otsustanud, et ala väljaarvamist ühenduse tähtsusega alade loetelust tuleb asjaomaste sätete puudumisel läbi viia kasutades sama menetlust nagu ala sellesse loetelusse kandmisel.[7] Seda menetlust tuleb kasutada ka ühenduse tähtsusega ala vähendamisel.

7 Kohtuotsus, 3.4.2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punkt 26).

25. Järelikult peab asjaomane liikmesriik kõigepealt tegema vastavalt elupaikade direktiivi artikli 4 lõikele 1 ettepaneku, mille kohta teeb komisjon seejärel vastavalt artikli 4 lõikele 2 otsuse.

26. Selle kohta tuleb märkida, et kuigi elupaikade direktiivi artikli 4 lõikes 1 sisalduvatest sätetest alade kindlaks määramise kohta, mis tuleb kanda ühenduse tähtsusega alade loetelusse, tuleneb, et liikmesriikidel on alade kohta ettepanekute tegemisel teatav kaalutlusruum, peavad nad seejuures siiski järgima selles direktiivis sätestatud kriteeriume. [8]

27. See tähendas ühenduse tähtsusega alade loetelu esmakordse koostamisega seoses, et komisjonil pidi olema põhjalik loetelu aladest, mis pakuvad siseriiklikul tasandil olulist ökoloogilist huvi direktiivi eesmärgi seisukohast, milleks on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse. [9] Ainult nii on võimalik saavutada elupaikade direktiivi artikli 3 lõike 1 esimeses lõigus sätestatud eesmärk säilitada või vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatust nende looduslikul levilal, mis võib ulatuda üle ühe või mitme Euroopa Liidu sisepiiri. Nagu nähtub direktiivi artikli 1 punktidest e ja i koostoimes artikli 2 lõikega 1, tuleb loodusliku elupaiga või liigi kaitsestaatuse hindamisel lähtuda kogu liikmesriikide Euroopa territooriumist, kus kohaldatakse ELTLi. [10]

28. Sellest kohtupraktikast tuleb lähtuda ka ühenduse tähtsusega ala vähendamisel. Kuna ala kandmine loetelusse loob eelduse, et ala tervikuna on oluline direktiivi eesmärgi seisukohast, milleks on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse, seab liikmesriigi ettepanek teatavate alade loetelust väljaarvamiseks või vähendamiseks tingimuseks tõendite esitamise selle kohta, et kõnealused maa-alad *ei paku* siseriiklikul tasandil olulist ökoloogilist huvi. Komisjon võib ettepaneku vastu võtta ja seda rakendada ainult juhul, kui ta jõuab järeldusele, et need maa-alad ei ole ka liidu kui terviku seisukohast vajalikud.

B. Komisjoni otsuse ala vähendamise kohta hindamine materiaalõiguslikust seisukohast

29. Komisjon põhjendab Madalmaade asutustega peetud kirjavahetuses oma otsust, millega Haringvlieti kui ühenduse tähtsusega ala vähendati Leenheerenpolder'i võrra, Madalmaade teadusliku veaga esialgse ettepaneku tegemisel kõnealuse ala valimise kohta ühenduse tähtsusega alaks. See põhjendus ei ole siiski veenev.

1. Teaduslik eksimus

30. Võimalus ühenduse tähtsusega ala teadusliku eksimuse tõttu vähendada või see ühenduse tähtsusega alade loetelust tervikuna välja arvata tuleneb komisjoni arvates Euroopa Kohtu otsusest Prantsusmaa Poitou piirkonna linnukaitseala kohta. Selles kohtuasjas nõustus Euroopa Kohus liikmesriigi väitega, et teatavate maa-alade määramine oli ekslik. Liikmesriik tõendas nimelt, et vahetult enne ala valimise kohta komisjonile ettepaneku esitamist oli keskkonnamõju hindamise alusel tehtud positiivne otsus teetööde projekti kohta kõnealusel maa-alal. [11]

8 Kohtuotsused 11.9.2001, komisjon *vs.* Iirimaa (C-67/99, EU:C:2001:432, punkt 33); komisjon *vs.* Saksamaa (C-71/99, EU:C:2001:433, punkt 26) ja komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-220/99, EU:C:2001:434, punkt 30) ning 3.4.2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punkt 27).

9 Kohtuotsused, 7.11.2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punkt 22) ning 11.9.2001, komisjon *vs.* Iirimaa (C-67/99, EU:C:2001:432, punkt 34); komisjon *vs.* Saksamaa (C-71/99, EU:C:2001:433, punkt 27) ja komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-220/99, EU:C:2001:434, punkt 31).

10 Kohtuotsused, 7.11.2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punkt 23) ning 11.9.2001, komisjon *vs.* Iirimaa (C-67/99, EU:C:2001:432, punkt 35); komisjon *vs.* Saksamaa (C-71/99, EU:C:2001:433, punkt 28) ja komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-220/99, EU:C:2001:434, punkt 32).

11 Kohtuotsus, 25.11.1999, komisjon *vs.* Prantsusmaa (Poitou) (C-96/98, EU:C:1999:580, punkt 54).

31. Sellest järeldab komisjon, et maa-alade kaitseseisundi saab tühistada ka juhul, kui esialgne kaitse alla võtmise otsus põhines eeldusel, et seal leidub elupaigatüüpe või liikide elupaiku, mida tuleb elupaikade direktiivi kohaselt kaitsta, kuid tegelikult neid seal ei olnud ega ole ka vahepeal tekkinud. [12]

32. Lähemal uurimisel selgub, et Poitou linnukaitseala käsitlev kohtuotsus neid komisjoni järeldusi siiski ei toeta. Selles kohtuasjas ei olnud nimelt tegemist liikmesriigi eksimusega ala määramisel, vaid komisjoniga toimunud kommunikatsioonis esinenud veaga, mis on võrreldav tahteväljendust moonutava kirjaveaga. Eksimuse põhjustas komisjon, kes sai kaardistamisvea tõttu liikmesriigi kavatsustest petliku ettekujutuse.

33. Sellest hoolimata on komisjoni seisukoht teaduslike eksimuste tagajärgede suhtes põhimõtteliselt veenev. Maa-alad, kus vastupidi esialgsetele oletustele ei leidu kaitstud elupaigatüüpe või liike, ei saa soodsa kaitsestaatuse loomisele ootuspäraselt kaasa aidata. Siinkohal võib siiski jääda lahtiseks, kuivõrd see seisukoht ja konkreetsed tingimused, mida komisjon sellega seoses esitab, on lõppkokkuvõttes õigustatud.

34. Seda seetõttu, et sellist eksimust käesoleval juhul ei esine.

35. Pigem olid Madalmaadele Leenheerenpolder'i omadused algusest saadik teada ja nad kandsid selle ala sellest hoolimata ühenduse tähtsusega alade loetelusse, kuna esialgu kavatsesid nad sellel poldril arendada kaitset väärivaid elupaiku, mis kujunevad loodete mõjul. Eelotsusetaotluse kohaselt on Leenheerenpolder selliseks arendamiseks eriti sobiv, kuna see oleks Spui jõe suvetammi kõrvaldamise korral avatud eriti tugevatele loodetele. Sellise arendamise võimalus on endiselt alles, kuid Madalmaad on sellest kavast vahepeal loobunud.

2. Prognoosimisel tehtud viga

36. Komisjon on siiski seisukohal, et eksimus seisneb käesolevas menetluses selles, et Madalmaad arvasid esmalt, et Leenheerenpolder'il kavandatud meetmed on teatavate elupaigatüüpide ja liikide soodsa kaitsestaatuse saavutamiseks vajalikud. Hiljutine areng on siiski näidanud, et seda eesmärki on võimalik saavutada ka ilma kõnealuste meetmeteta.

37. See mõttekäik ei tundu mulle veenev, sest ala vähendamise ettepanek ei põhine – nagu isegi Madalmaad kohtuistungil möönsid – mingil juhul eksimusel.

38. Madalmaade asutused teatasid küll 30. septembril 2014 komisjonile, et nüüd peavad nad arvamust, mille kohaselt võib Leenheerenpolder olla oluline elupaigatüüpide säilitamiseks ja taastamiseks, teaduslikuks eksimuseks. Vaidlust ei ole siiski selles, et need maa-alad on endiselt sobivad kaitset väärivate elupaikade taastamisele kaasaaitamiseks. Näib, et pigem lähtub väide teadusliku eksimuse kohta üksnes sellest, et komisjon keeldus varem 10. septembri 2014. aasta kirjas Haringvlieti kui ühenduse tähtsusega ala vähendamast ja palus Madalmaade asutustel selgitada, miks peetakse Leenheerenpolder'i algset kandmist ühenduse tähtsusega alade loetelusse nüüd teaduslikuks eksimuseks.

39. Madalmaade asutuste tegelik põhjendus on, et Leenheerenpolder'il võetavate taastamismeetmete kavadest loobuti 2011. aastal poliitilistel, sotsiaalsetel ja eelarvelistel põhjustel, võttes arvesse Haringvlieti erikaitseala kaitse-eesmärke. Nimetatud ala muudes osades on piisavalt võimalusi elupaiku taastada ja suurendada. Seejärel on nimetatud mitmesuguseid meetmeid.

12 Vt *Note to the Members of the Habitats Committee*, 21.6.2005, komisjoni seisukohtade 4. lisa (kättesaadav veebilehel http://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/document-library/natura-2000/reporting-guidelines-for-natura-2000/reference-documents-relevant-for-the/habcomm2005-updating-of-the-natura).

40. See ei kujuta endast eksimust taastamispotentsiaali suhtes, vaid arengueesmärkide muutmist Haringvlietis kui ühenduse tähtsusega alal. Seda komisjon ala vähendamisega nõustudes ei hinnanud. Ta jättis seega eelkõige kontrollimata, kas seda arvestades ei ole Leenheerenpolder liidu kui terviku seisukohast enam soodsa kaitsestaatuse eesmärgi saavutamiseks vajalik.

41. Järelikult ei õigusta komisjoni põhjendus Haringvlieti kui ühenduse tähtsusega ala vähendamist.

3. Vahekokkuvõte

42. Seega on Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kahtlused komisjoni otsuse suhtes, mis käsitleb Haringvlieti kui ühenduse tähtsusega ala vähendamist, põhjendatud. Komisjoni põhjendus ei õigusta tema otsust Haringvlieti kui ühenduse tähtsusega ala vähendada. Rakendusotsus on seetõttu õigusvastane ja tuleb tühistada osas, milles sellega vähendatakse ühenduse tähtsusega ala.

C. Rakendusotsuse vormivead

43. Lisaks soovin ma märkida, et rakendusotsus on osas, milles see sisaldab otsust Haringvlieti kui ühenduse tähtsusega ala vähendamise kohta, õigusvastane ka muudel põhjustel, nimelt seetõttu, et rikutud on õiguskindluse põhimõtet ja selle põhjendus ei ole ilma komisjoni ja Madalmaade asutuste teabevahetusega tutvumata arusaadav.

1. Õiguskindluse põhimõte

44. Õiguskindluse põhimõte nõuab, et liidu õigusnorm peab võimaldama asjassepuutuvatel isikutel selgelt teada oma õigusi ja kohustusi ning neile vastavalt toimida.[13] Kuna ühenduse tähtsusega ala ulatuse muutmine võib mõjutada maakasutajate, aga ka huvitatud kolmandate isikute, eelkõige keskkonnaorganisatsioonide õigusi ja kohustusi,[14] peab see olema piisavalt selge.

45. Rakendusotsus omaette ei ole selge. Seda seetõttu, et see ei sisalda otsest ega isegi kodeeritud viidet sellele, et Haringvlieti kui ühenduse tähtsusega ala on muudetud. Ainult võrdlusest loetelu varem kehtinud versiooniga nähtub, et kõnealuse ala pindala on varasemast väiksem. Selline võrdlus ei ole siiski mõeldav, kuna uuendatud loetelu sisaldab *kõiki*, seega tuhandeid ühenduse tähtsusega alasid Atlandi biogeograafilises piirkonnas. Keegi ei kontrolli aga kõigi loetletud alade puhul nende suuruse muudatust.

46. Seetõttu ei ole rakendusotsus seoses Haringvlieti kui ühenduse tähtsusega ala vähendamisega Leenheerenpolder'i võrra piisavalt selge.

13 Kohtuotsused, 21.6.2007, ROM-projecten (C-158/06, EU:C:2007:370, punkt 25) ja 10.3.2009, Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, punkt 44).

14 Vt kohtuotsused, 7.12.2000, komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-374/98, EU:C:2000:670, punkt 54); 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punktid 66 ja 69) ning 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, eelkõige punkt 44).

2. Põhjendamiskohustus

47. Lisaks tuleb vastavalt ELTL artikli 296 teisele lõigule esitada liidu õigusaktides nende vastuvõtmise põhjused. Need peavad näitama selgelt ja ühemõtteliselt asjaomase akti vastuvõtja arutluskäiku, nii et huvitatud isikutel oleks võimalik tutvuda võetud meetme põhjendustega ning Euroopa Kohus võiks teostada selle üle kontrolli. Sellegipoolest ei ole nõutav, et põhjendused sisaldaksid kõiki asjakohaseid õiguslikke ja faktilisi asjaolusid. Põhjendamiskohustuse järgimise hindamisel tuleb ka arvestada mitte ainult akti sõnastust, vaid ka selle konteksti ning kõiki vastavat küsimust reguleerivaid õigusnorme.[15] Seetõttu ei lähtuta üksnes põhjendustest, vaid ka kõnealuse meetme laiemast kontekstist.[16]

48. Järelikult ei ole vaja kõikide Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade muudatusi otsuses põhjendada, kui on teada, kust neid põhjendusi leida. Sellele vastavalt ei tulnud ühenduse loetelu algse kindlaksmääramise põhjendatust iseenesest vaidlustada, sest põhjused pidid lõppkokkuvõttes ilmnema iga piirkonna standardsest andmevormist.

49. Käesoleval juhul tuleb seevastu kahjuks märkida, et rakendusotsuses ei ole esitatud mingit põhjendust, kuna otsus Haringvlieti kui ühenduse tähtsusega ala vähendamise kohta on rakendusotsuses vaevu äratuntav. Rakendusotsus ei anna seega mingit alust käsitleda konteksti ja saada seeläbi – võib-olla – teada eespool mainitud kirjavahetusest ala vähendamise kohta.

50. See, et käesoleval juhul olid Madalmaad kui asjassepuutuv liikmesriik asjaga kursis ja ilmselt said paljud huvitatud isikud Madalmaade asutustelt toimuva kohta teavet, ei korva põhjenduse puudumist. Seda seetõttu, et need juhuslikud sündmused ei taga, et kõikidel huvitatud isikutel oli võimalik põhjendustest teada saada.

D. Tingimused, mille kohaselt võib ühenduse tähtsusega ala vähendada taastamisvõimalusi pakkuvate maa-alade võrra

51. Eespool esitatud kaalutlustest ei järeldu siiski, et ühenduse tähtsusega ala vähendamine on käesoleva juhtumi asjaoludel välistatud. Seejuures ei saa tõepoolest tugineda Euroopa Kohtu poolt varem tunnustatud juhtumitele, nimelt ala määramisega seotud kommunikatsiooniveale[17] või ala seisundi vältimatule halvenemisele.[18] Samuti ei ole asjakohane komisjoni mainitud teaduslik eksimus seoses ala omadustega. Siiski on käesoleval – pigem ebatüüpilisel juhul – vajalik tunnustada ala vähendamise muud võimalust.

1. Kohustus kaitsta maa-alasid, kus saab rakendada taastamismeetmeid

52. Lähtepunktiks tuleb võtta esialgne põhjus, miks Leenheerenpolder liideti Haringvlieti kui ühenduse tähtsusega alaga. Selleks ei olnud olemasolevate kaitset väärivate elupaigatüüpide või liikide kaitse, vaid selle maa-ala potentsiaal neid seal arendada.

15 Vt nt kohtuotsused, 19.11.2013, komisjon *vs.* nõukogu (C-63/12, EU:C:2013:752, punktid 98 ja 99) ning 16.6.2015, Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 70).

16 Seda näitlikustab kohtuotsus, 16.6.2015, Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 71).

17 Kohtuotsus, 25.11.1999, komisjon *vs.* Prantsusmaa (Poitou) (C-96/98, EU:C:1999:580, punktid 52–55).

18 Kohtuotsus, 3.4.2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punktid 27, 30 ja 32–34).

a) Kohustus rakendada taastamismeetmeid

53. Kohustus teha ettepanek „maa-alade, kus saab rakendada taastamismeetmeid," valimise kohta ühenduse tähtsusega alaks tuleneb elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 1 esimesest lausest ja III lisast (1. etapp) äärmisel juhul üksnes kaudselt. Artikli 4 lõike 1 esimese lause kohaselt peavad liikmesriigid teatama, milliseid kaitstavaid elupaigatüüpe ja liike ettepanekuga hõlmatud alal esineb. Seda võib mõista nii, et ainult tegelikult olemasolevad elupaigatüübid ja liigid võivad põhjendada ettepaneku tegemist ala valimise kohta ühenduse tähtsusega alaks. III lisas (1. etapp) on siiski ette nähtud, et alade hindamisel võib arvestada ka nende taastamisvõimalusi. Lisaks nõuab artikli 4 lõige 4, et ühenduse tähtsusega ala erikaitsealaks määramisel tuleb kehtestada prioriteedid lähtuvalt sellest, kui tähtis on ala eelkõige elupaigatüüpide ja liikide taastamise seisukohast.

54. Niisuguste maa-aladega, kus saab rakendada taastamismeetmeid, arvestamine ühenduse tähtsusega ala määramisel vastab elupaikade direktiivi artikli 2 lõikes 2 ja artikli 3 lõikes 1 sätestatud eesmärgile taastada ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodne kaitsestaatus. Kui olemasolevad elupaigatüübid või liigid ei ole piisavad, et tagada soodne kaitsestaatus, tuleb vastavaid elupaigatüüpe või liike taastada.

b) Kaitsestaatuse tähendus

55. See ei tähenda siiski, et kõigi maa-alade kohta, kus saab rakendada kaitstud elupaigatüüpide või liikide taastamismeetmeid, tuleb teha ettepanek valida need ühenduse tähtsusega alaks ja kanda need ühenduse loetelusse.

56. Otsustav kriteerium, mis näitab, kas sellist ala tuleb kasutada, on pigem nende elupaigatüüpide või liikide kaitsestaatus. Elupaikade direktiivi artikli 1 punktides e ja i esitatud määratluste kohaselt seab soodne kaitsestaatus peamiselt tingimuseks, et elupaigatüübid või liigid on püsivalt vähemalt stabiilsed.

57. Nii kaua ja niivõrd, kui kaitsestaatus on juba soodne, see tähendab, et asjaomased elupaigad või liigid on püsivalt stabiilsed või isegi suurenevad, puudub kohustus rakendada taastamismeetmeid või arvestada maa-alasid, kus saab rakendada taastamismeetmeid, ettepanekute tegemisel ala valimise kohta ühenduse tähtsusega alaks. Seevastu juhul, kui ebasoodsat kaitsestaatust saab parandada ainult teatavate taastamisvõimaluste kasutamisega, oleks raske õigustada loobumist asjaomastest meetmetest ja maa-aladest.

58. Sageli ei ole olukord siiski nii selgepiiriline. Ühest küljest elupaigatüüpide või liikide kaitsestaatusega seotud teadusliku ebakindluse ja teisest küljest taastamismeetmete tõhususe vahel on juba palju ruumi teha keerulisi prognoosidel põhinevaid otsuseid. Kui taastamiseks on palju võimalusi, võib oletada, et nende võimaluste vahel on sageli – peamiselt liikmesriigi asutustel – ka valiku tegemiseks kaalutlusruum. Seetõttu näib pigem ebatõenäoline, et tegelikult on nõutavad *kindlad* taastamismeetmed. Samuti on põhimõtteliselt võimalik elupaigatüüpide ja liikide taastamise strateegiat aja jooksul muuta.

c) Kaitsestaatuse hindamise tasand

59. Käesolevas menetluses käsitleti eelkõige küsimust, kas soodne kaitsestaatus tuleb tagada liidu, liikmesriigi või asjaomase ala tasandil. Sellega seoses tuleneb elupaikade direktiivi artikli 1 punktides e ja i esitatud määratlustest ning artiklist 2, et nimetatud direktiivi eesmärk on tagada soodne kaitsestaatus liidus tervikuna. See peab lõppkokkuvõttes olema komisjoni otsuse põhikriteerium.

60. Liikmesriik ei saa seevastu üldjuhul kogu liidus valitsevat olukorda ammendavalt hinnata.[19] Ta peab ala vähendamise ettepanekut esitades eelkõige kontrollima, kas väljaarvatavad maa-alad pakuvad siseriiklikul tasandil olulist ökoloogilist huvi direktiivi eesmärgi seisukohast, milleks on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse. Seejuures võib aga olla mõttekas arvestada võib-olla olemasolevaid teadmisi Euroopa tasandi kohta, juhuks kui nendest juba nähtub, et vähemalt Euroopa seisukohast ei ole maa-aladest loobumine võimalik.

61. Elupaigatüüpide ja liikide kaitsestaatus teatavatel aladel võib aga samuti pakkuda erilist huvi, kui see on seal ebasoodne. Sel juhul võib loobumine taastamismeetmetest, mis võivad kaitsestaatust parandada, rikkuda elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 2 sätestatud nõuet, mille kohaselt tuleb vältida looduslike elupaikade ja liikide elupaikade halvenemist.[20] Seda seetõttu, et on karta, et asjaomaste elupaigatüüpide või liikide olukord sel alal võib ilma taastamismeetmete võtmiseta halveneda. Seda ei või eelkõige ala vähendamise uurimisel tähelepanuta jätta.

62. Ka konkreetsete alade puhul ei tule siiski isegi ebasoodsa kaitsestaatuse korral kõiki taastamisvõimalusi tingimata kasutada ja arvata ala koosseisu. Seda seetõttu, et üldjuhul tulevad oletatavasti just selliste suurte alade nagu Haringvlieti kui ühenduse tähtsusega ala puhul kõne alla mitmesugused taastamismeetmed, mistõttu on liikmesriikidel ja põhimõtteliselt ka komisjonil valikuvõimalus.

63. Lõpuks tuleb täiendavalt märkida, et vähemalt ala vähendamise puhul seetõttu, et teatavad maa-alad ei ole soodsa kaitsestaatuse tagamiseks olulised, ei või Madalmaade asutuste märgitud poliitilised, sotsiaalsed ja eelarvelised põhjused mingit rolli mängida.[21] Sellised põhjused võivad olla tähtsad äärmiselt juhul siis, kui ala vähendamine on vajalik selleks, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 alusel vähendada ühenduse tähtsusega ala, et teatavaid kavasid või projekte saaks ellu viia. Sel juhul tuleb siiski arvestada konkreetseid projekte või kavasid ning järgida selle sätte kõiki ülejäänud tingimusi.

2. Kontrollikriteeriumid ala vähendamise korral

64. Mis puudutab ühenduse tähtsusega ala vähendamise otsuse kontrolli liidu kohtu poolt, siis on keskse tähtsusega selles suhtes olemasolev kaalutlusõigus.

65. Nii liikmesriigi ettepanekut kui ka komisjoni otsust iseloomustab tavaliselt märkimisväärne faktiline ja teaduslik keerukus.

66. Kui liidu institutsioonid peavad selliseid otsuseid tegema, tuleb neile üldiselt anda lai kaalutlusruum.[22] See peab käesoleval juhul kehtima eelkõige komisjoni otsuse kohta.

19 Kohtuotsus, 7.11.2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punkt 23).

20 Vt selle kohta kohtuotsus, 20.10.2005, komisjon *vs.* Ühendkuningriik (Gibraltar, C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 34).

21 Kohtuotsus, 7.11.2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punktid 23 ja 24).

22 Kohtuotsused, 9.9.2004, Hispaania *vs.* komisjon (C-304/01, EU:C:2004:495, punkt 23); 18.7.2007, Industrias Químicas del Vallés *vs.* komisjon (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punkt 75); 22.12.2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punkt 82); 19.12.2012, Brookfield New Zealand ja Elaris *vs.* CPVO ja Schniga (C-534/10 P, EU:C:2012:813, punkt 50); 16.6.2015, Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 68) ja 8.9.2016, Borealis jt (C-180/15, EU:C:2016:647, punkt 45).

67. Sellise pädevuse teostamist ei saa aga kohtuliku kontrolli alt välja jätta. Sellise kontrolli raames tuleb liidu kohtul kontrollida menetlusnormidest kinnipidamist, komisjoni poolt aluseks võetud faktiliste asjaolude sisulist õigsust, nende asjaolude hindamisel ilmsete vigade puudumist ja võimu kuritarvitamise puudumist. Eelkõige juhul, kui üks pool väidab, et pädev institutsioon on teinud ilmse hindamisvea, peab liidu kohus kontrollima, kas see institutsioon on hinnanud hoolikalt ja erapooletult kõiki konkreetse juhtumiga seonduvaid asjaolusid, mis toetavad nende pinnalt tehtud järeldusi. [23]

68. Kõigi asjakohaste asjaolude uurimisel tuleb arvestada sellega, et liikmesriigi ettepanek maa-alade kohta, kus saab rakendada elupaikade ja/või liikide taastamismeetmeid, ja selle ettepaneku vastuvõtmine komisjoni poolt annavad alust eeldada, et need maa-alad ja silmas peetavad taastamismeetmed on asjaomaste elupaigatüüpide ja liikide soodsaks kaitsestaatuseks vajalikud.

69. Seetõttu peab liikmesriik juhul, kui ta teeb ettepaneku vähendada ala niisuguste maa-alade võrra, ümber lükkama eelduse, et taastamismeetmed on vajalikud. Seega ei piisa pelgast väitest, mida sisaldas Madalmaade pädevate asutuste esitatud teave ja millele komisjon tugines otsuse tegemisel ala vähendamise kohta. Pigem peaks liikmesriik veenvalt ja parimate kättesaadavate teaduslike teadmiste põhjal selgitama, miks ta leiab, et head kaitsestaatust on võimalik tagada või tulevikus saavutada ka ilma nende maa-alade ja taastamismeetmeteta.

70. Eelkõige seni, kuni ei ole veel kindel, et kõnealuste elupaigatüüpide ja liikide kaitsestaatus on asjaomasel ühenduse tähtsusega alal soodne, võib ühenduse tähtsusega ala taastamisvõimaluste kaitsega seotud valikuvabadus koguni täielikult ära langeda. Sel juhul ei või liikmesriik üldjuhul elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 2 sätestatud nõude tõttu, mille kohaselt tuleb vältida looduslike elupaikade ja liikide elupaikade halvenemist, asuda seisukohale, et maa-alad, mis on nende taastamisvõimaluse tõttu ühenduse tähtsusega ala sisse arvestati, ei paku ökoloogilist huvi looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse seisukohast. Seda seetõttu, et ei ole välistatud, et need osutuvad veel vajalikuks, kui ilmneb, et muud taastamismeetmed ei ole piisavad. Seetõttu ei või nad sel ajal veel oma kaitseseisundit kaotada.

71. Komisjon võib liikmesriigi ettepanekut ala vähendamise kohta järgida ainult juhul, kui liikmesriik veenab teda piisava teaduslikult põhjendatud teabega selles, et kõnealused maa-alad ei ole liikmesriigi seisukohast tähtsad looduslike elupaikade ja liikide säilitamiseks ning ka liidu kui terviku vaatenurgast ei räägi ükski asjaolu selle vastu, et ala võib nende maa-alade võrra vähendada.

3. Vahekokkuvõte

72. Kokkuvõtteks tuleb märkida, et komisjon võib vastavalt elupaikade direktiivi artiklile 4 vähendada pädeva liikmesriigi ettepanekul ühenduse tähtsusega ala, kui asjaomased maa-alad on arvatud ühenduse tähtsusega ala osaks ainult tulevasi elupaigatüüpide ja/või liikide taastamise meetmeid silmas pidades ning liikmesriik esitab teabe, mis võimaldab komisjonil järeldada, et neil maa-aladel võetavad meetmed ei ole vajalikud, et tagada asjaomaste elupaigatüüpide ja/või liikide soodne kaitsestaatus.

23 Kohtuotsused, 18.7.2007, Industrias Químicas del Vallés *vs.* komisjon (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punktid 76 ja 77); 6.11.2008, Madalmaad *vs.* komisjon (C-405/07 P, EU:C:2008:613, punktid 55 ja 56) ning 9.7.2015, Saksamaa *vs.* komisjon (C-360/14 P, ei avaldata, EU:C:2015:457, punkt 37).

V. Ettepanek

73. Seetõttu teen ma Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotlusele järgmiselt:

1. Komisjoni 3. detsembri 2014. aasta rakendusotsus (EL) 2015/72, millega võetakse vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu kaheksas uuendatud versioon, on kehtetu osas, mille kohaselt ei hõlma Haringvlieti ala (NL1000015) enam Leenheerenpolder'it.

2. Komisjon võib vastavalt direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artiklile 4 vähendada pädeva liikmesriigi ettepanekul ühenduse tähtsusega ala, kui asjaomased maa-alad on arvatud ala osaks ainult tulevasi elupaigatüüpide ja/või liikide taastamise meetmeid silmas pidades ning liikmesriik esitab teabe, mis võimaldab komisjonil järeldada, et neil maa-aladel võetavad meetmed ei ole vajalikud, et tagada asjaomaste elupaigatüüpide ja/või liikide soodne kaitsestaatus.