Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
TAMARA ĆAPETA
esitatud 20. aprillil 2023 [1]

Kohtuasi C-116/22

Euroopa Komisjon
versus

Saksamaa Liitvabariik

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – Direktiiv 92/43/EMÜ – Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – Artikli 4 lõige 4 – Erikaitsealad – Kaitse-eesmärkide kindlaksmääramise kohustus

I. Sissejuhatus

1. „See, mida me teeme aastatel 2020–2030 […] see kümnend otsustab, milline saab olema inimkonna tulevik planeedil Maa. Tulevik ei ole ette määratud, tulevik on meie kätes.“ [2]

2. Euroopa Liit osaleb tuleviku mõjutamises osaliselt elupaikade direktiivi kaudu. [3]

3. Käesolev kohtuasi on üks kohtuasjadest, mille kaudu Euroopa Komisjon seda õigusakti jõustab. Komisjon algatas ELTL artikli 258 alusel rikkumismenetluse Saksamaa Liitvabariigi vastu, kuna see riik on jätnud täitmata elupaikade direktiivi artikli 4 lõikest 4 ja artikli 6 lõikest 1 tulenevad kohustused.

4. Tegu on selles valdkonnas lausa neljanda kohustuste rikkumise hagiga, mis on selles valdkonnas Euroopa Kohtule esitatud pärast 5. septembri 2019. aasta kohtuotsust komisjon *vs.* Portugal (erikaitsealade määramine ja kaitse) [4] ning 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsust komisjon *vs.* Kreeka [5], koos menetluses oleva kohtuasjaga C-444/21 komisjon *vs.* Iirimaa

1 Algkeel: inglise.

2 Clay, J. (rež.), „Breaking Boundaries: The Science of Our Planet“, Netflixi originaaldokumentaalfilm (jutustajad D. Attenborough ja J. Rockström), 2021.

3 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), mida on viimati muudetud nõukogu 13. mai 2013. aasta direktiiviga 2013/17/EL (ELT 2013, L 158, lk 193) (edaspidi „elupaikade direktiiv“).

4 C-290/18, ei avaldata, EU:C:2019:669.

5 C-849/19, ei avaldata, EU:C:2020:1047.

(erikaitsealade kaitse), milles esitasin hiljuti oma ettepaneku.[6] Peale selle on Euroopa Kohtu menetluses veel üks samalaadne hagi[7] ja mitme muu liikmesriigi suhtes on rikkumismenetlused pooleli.[8]

5. Olles lühidalt kirjeldanud käesoleva, Saksamaa vastu algatatud rikkumismenetluse käiku (II), vaatlen kõigepealt elupaikade direktiivi ning selle artikli 4 lõiget 4 ja artikli 6 lõiget 1 (III). Seejärel analüüsin Euroopa Kohtu palvel komisjoni teist väidet praeguses kohtuasjas, mis puudutab elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 rikkumist seoses kaitse-eesmärkide nõuetega (IV).

II. Käesolev kohtuasi: kohtueelne menetlus ja menetlus Euroopa Kohtus

6. Käesolev kohtuasi puudutab Saksamaa poolt elupaikade direktiivi artikli 4 lõikest 4 ja artikli 6 lõikest 1 tulenevate kohustuste täitmist Alpide, Atlandi ja kontinentaalses biogeograafilises piirkonnas.[9]

7. Iga nimetatud piirkonna suhtes võttis komisjon 2003. ja 2004. aasta otsustega[10] vastu loetelu Saksamaa territooriumil asuvatest ühenduse tähtsusega aladest. Hiljem on komisjon neid loetelusid uuendanud, eelkõige 2007. ja 2008. aastal tehtud otsustega.[11] Käesolev kohtuasi puudutab neis komisjoni otsustes loetletud kokku 4606 ala.

8. Pärast EU Piloti menetluse raames esitatud päringuid saatis komisjon 27. veebruaril 2015 Saksamaale ELTL artikli 258 alusel ametliku kirja, milles ta väljendas seisukohta, et see liikmesriik on jätnud mitu ühenduse tähtsusega ala erikaitsealadeks määramata ja vajalikud kaitsemeetmed kehtestamata, rikkudes sellega elupaikade direktiivi artikli 4 lõikest 4 ja artikli 6 lõikest 1 tulenevaid kohustusi.

9. Saksamaa vastas ametlikule kirjale 24. juunil 2015, andes teada oma edusammudest erikaitsealade määramisel ja kaitsemeetmete kehtestamisel. Lisaks sellele saatis Saksamaa komisjonile seitsmel korral – 14. jaanuaril 2016, 7. aprillil 2016, 25. juulil 2016, 23. detsembril 2016, 27. juulil 2017, 22. detsembril 2017 ja 3. augustil 2018 – ajakohastatud teavet erikaitsealade määramise ja kaitsemeetmete kehtestamise kohta.

6 C-444/21, EU:C:2023:90.

7 Vt kohtuasi C-85/22, komisjon *vs*. Bulgaaria, menetlus pooleli.

8 Komisjon märkis praeguses kohtuasjas esitatud kaebuses, et samalaadsed rikkumismenetlused on käimas seoses Belgia, Hispaania, Itaalia, Küprose, Läti, Leedu, Poola, Rumeenia ja Slovakkiaga.

9 Nimetatud piirkonnad kuuluvad Natura 2000 võrgustikku. Vt lisaks käesoleva ettepaneku punktid 21–23.

10 Komisjoni 22. detsembri 2003. aasta otsus 2004/69/EÜ, millega võetakse vastavalt [elupaikade direktiivile] vastu Alpide biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu (ELT 2004, L 14, lk 21; ELT eriväljaanne 15/08, lk 10); komisjoni 7. detsembri 2004. aasta otsus 2004/813/EÜ, millega võetakse vastavalt [elupaikade direktiivile] vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu (ELT 2004, L 387, lk 1); komisjoni 7. detsembri 2004. aasta otsus 2004/798/EÜ, millega võetakse vastavalt [elupaikade direktiivile] vastu kontinentaalses biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu (ELT 2004, L 382, lk 1). Kuueaastane tähtaeg nende alade erikaitsealaks määramiseks elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 alusel möödus Alpide biogeograafilise piirkonna puhul 22. detsembril 2009 ning Atlandi ja kontinentaalse biogeograafilise piirkonna puhul 7. detsembril 2010.

11 Komisjoni 25. jaanuari 2008. aasta otsus 2008/218/EÜ, millega võetakse vastavalt [elupaikade direktiivile] vastu Alpide biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade esimene ajakohastatud loetelu (ELT 2008, L 77, lk 106); komisjoni 12. novembri 2007. aasta otsus 2008/23/EÜ, millega võetakse vastavalt [elupaikade direktiivile] vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade esimene ajakohastatud loetelu (ELT 2008, L 12, lk 1); komisjoni 13. novembri 2007. aasta otsus 2008/25/EÜ, millega võetakse vastavalt [elupaikade direktiivile] vastu kontinentaalses biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade esimene ajakohastatud loetelu (ELT 2008, L 12, lk 383). Kuueaastane tähtaeg lisandunud alade määramiseks erikaitsealaks elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 alusel möödus Alpide biogeograafilise piirkonna puhul 25. jaanuaril 2014, Atlandi piirkonna puhul 12. novembril 2013 ja kontinentaalse biogeograafilise piirkonna puhul 13. novembril 2013. Seega möödus esimesest otsusest rääkides elupaikade direktiivi artikli 4 lõikes 4 sätestatud erikaitsealade määramise tähtaeg lisandunud alade puhul hiljemalt 25. jaanuaril 2014.

10. Käesoleva ettepaneku seisukohast on tähtis, et 26. jaanuaril 2019 saatis komisjon Saksamaale täiendava ametliku kirja, milles teatas, et kuna liikmesriik on üldiselt ja kestvalt jätnud määramata piisavalt üksikasjalikud ja konkreetselt kõnealuseid alasid arvestavad kaitse-eesmärgid ja kaitsemeetmed, siis on liikmesriik rikkunud elupaikade direktiivi artikli 4 lõikest 4 ja artiklist 6 tulenevaid kohustusi.

11. Saksamaa vastas täiendavale ametlikule kirjale 26. aprillil 2019 ja 11. juunil 2019, andes teada oma edusammudest erikaitsealade määramisel ja kaitsemeetmete kehtestamisel. Ta vaidles vastu komisjoni seisukohale seoses elupaikade direktiivis sätestatud kohustusega, mis puudutavad kaitse-eesmärke ja kaitsemeetmeid.

12. 13. veebruaril 2020 saatis komisjon Saksamaale põhjendatud arvamuse, milles asus seisukohale, et väidetavad elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 ja artikli 6 lõike 1 rikkumised leiavad jätkuvalt aset. Liikmesriigi taotlusel pikendas komisjon 12. märtsi 2020. aasta kirjaga põhjendatud arvamusele vastamise tähtaega kuni 13. juunini 2020.

13. Saksamaa vastas põhjendatud arvamusele 12. juunil 2020. Eelkõige kirjeldas ta oma edusamme erikaitsealade määramise ja kaitsemeetmete kehtestamise lõpuleviimisel. Ta jäi endiselt eriarvamusele komisjoni seisukoha suhtes seoses elupaikade direktiivis sätestatud nõuetega kaitse-eesmärkidele ja kaitsemeetmetele.

14. Asudes seisukohale, et Saksamaa ei olnud 13. juuniks 2020 elupaikade direktiivi artikli 4 lõikest 4 ja artikli 6 lõikest 1 tulenevaid kohustusi ikka veel täitnud, esitas komisjon 18. veebruaril 2022 ELTL artikli 258 alusel käesoleva hagi Euroopa Kohtusse.

15. Esimeses väites palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et Saksamaa on rikkunud elupaikade direktiivi artikli 4 lõiget 4, kuna ta ei ole mitut enda territooriumil asuvat ala (4606 ühenduse tähtsusega ala hulgast 88 ala) erikaitsealaks määranud.

16. Teises väites palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et Saksamaa on rikkunud elupaikade direktiivi artikli 4 lõiget 4 esiteks sellega, et ta ei ole 4606 ühenduse tähtsusega ala hulgast 88 alale määranud kindlaks kaitse-eesmärke ja teiseks sellega, et ta on üldiselt ja kestvalt seadnud määratud erikaitsealadele ebapiisavalt konkreetsed kaitse-eesmärgid.

17. Kolmandas väites palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et Saksamaa on rikkunud elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 1 esiteks sellega, et ta ei ole kehtestanud kaitsemeetmeid 4606 ühenduse tähtsusega ala hulgast 737 alale ja teiseks sellega, et ta on üldiselt ja kestvalt kehtestanud määratud erikaitsealadele sellised kaitsemeetmed, mis ei vasta selle sätte nõuetele.

18. Kostja vastuses, mis on esitatud 23. mail 2022, palub Saksamaa Euroopa Kohtul jätta käesolev hagi põhjendamatuse tõttu tervikuna rahuldamata.

19. Samuti esitasid komisjon ja Saksamaa vastavalt 4. juulil 2022 ja 16. augustil 2022 repliigi ja vasturepliigi.

20. Kooskõlas Euroopa Kohtu kodukorra artikli 76 lõikega 2 kohtuistungit ei peetud.

III. Elupaikade direktiiv ning selle artikli 4 lõige 4 ja artikli 6 lõige 1

A. Natura 2000 ja kolm kõnealust biogeograafilist piirkonda

21. Meenutagem,[12] et elupaikade direktiivis[13] ette nähtud erikaitsealad koos linnudirektiivis[14] ette nähtud erikaitsealadega moodustavad sidusa Euroopa ökoloogilise võrgustiku Natura 2000,[15] mille eesmärk on Euroopa Liidu kõige väärtuslikumate ja ohustatud elupaikade ja liikide pikaajaline säilimine.

22. Käesolevas kohtuasjas vaidluse all olevad Alpide, Atlandi ja kontinentaalne piirkond kuuluvad Natura 2000 alla, mis jaguneb viieks biogeograafiliseks merepiirkonnaks ja üheksaks biogeograafiliseks maismaapiirkonnaks.[16]

23. Alpide biogeograafiline piirkond, mida nimetatakse ka Euroopa katuseks, hõlmab viit kõige pikemat ja kõrgemat mäestikku ning on erakordselt elurikas: siin leidub ligi kaks kolmandikku Euroopa mandril esinevatest taimeliikidest.[17] Atlandi biogeograafiline piirkond, mida nimetatakse Euroopa lääneservaks, hõlmab kahte maailma kõige viljakamat veekogu (Põhjameri ja Atlandi ookean) ning rohkem kui poolt Euroopa Liidu rannajoone kogupikkusest, kus samuti leidub väga palju elupaiku ja liike.[18] Kontinentaalne biogeograafiline piirkond, mida kutsutakse Euroopa südameks, hõlmab enam kui veerandit Euroopa Liidust ja on erakordselt elurikas; iseäranis tuntud on see paljude haruldaste looma- ja taimeliikide poolest.[19]

B. Elupaikade direktiivi süsteemi ülevaade

24. Nagu selgitasin üksikasjalikumalt oma ettepanekus kohtuasjas komisjon *vs.* Iirimaa (erikaitsealade kaitse),[20] annavad liikmesriigid panuse Natura 2000-sse vastavalt sellele, mil määral leidub nende territooriumil elupaikade direktiivi lisades loetletud asjasse puutuvaid elupaigatüüpe ja liike, mille nad määravad erikaitsealadeks.

25. Lühidalt öeldes on elupaikade direktiivis ette nähtud, et erikaitsealad moodustatakse järk-järgult: kõigepealt annavad liikmesriigid sisendi, mille põhjal komisjon koostab siduva õigusaktiga ühenduse tähtsusega alade loetelu. Selle siduva õigusakti jõustumisel on liikmesriikidel kuus aastat aega nende ühenduse tähtsusega alade ja erikaitsealade ametlikuks määramiseks ning vajalike kaitsemeetmete kehtestamiseks.

12 Vt minu ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Iirimaa (erikaitsealade kaitse) (C-444/21, EU:C:2023:90, punktid 25–28).

13 Vt elupaikade direktiivi artikli 3 lõige 1 ning kuues ja seitsmes põhjendus.

14 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7), millega tunnistati kehtetuks nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiiv 79/409/EMÜ (EÜT 1979, L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 07/01, lk 2) (edaspidi „linnudirektiiv“).

15 Ehk on huvitav teada, et otsustusprotsessi käigus esitas parlament muudatusettepaneku, et panna sellele nimeks „Natura Semper“, mis kukkus läbi. Vt sellega seoses Euroopa Parlamendi esimese lugemise arvamus seoses nõukogu direktiiviga looduslike ja poollooduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta, muudatusettepanek nr 13 (EÜT 1990, *C* 324, lk 26).

16 Vt nt komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „Looduse seisund Euroopa Liidus. Aruanne linnudirektiivi ja elupaikade direktiiviga kaitstud liikide ja elupaigatüüpide kaitsestaatuse ja suundumuste kohta ajavahemikul 2013–2018“, COM(2020) 635 (final), Brüssel, 15. oktoober 2020 (edaspidi „komisjoni aruanne“), lk 1.

17 Vt nt komisjon, „Natura 2000 in the Alpine Region“, Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, Luxembourg, 2005; Euroopa Keskkonnaagentuur, „Biogeographical regions in Europe: The Alpine region – mountains of Europe“, 2008, kättesaadav aadressil https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe.

18 Vt nt komisjon, „Natura 2000 in the Atlantic Region“, Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, Luxembourg, 2009.

19 Vt nt komisjon, „Natura 2000 in the Continental Region“, Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, Luxembourg, 2005.

20 Vt C-444/21, EU:C:2023:90, punktid 29–53.

26. Elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 kohaselt peavad liikmesriigid määrama erikaitsealad. See säte on sõnastatud järgmiselt:

„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.“

27. Erikaitseala määramise ajal peab liikmesriik kehtestama ka vajalikud kaitsemeetmed. See on sätestatud elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 1, mis on sõnastatud järgmiselt:

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

28. Ehkki elupaikade direktiivis on liikmesriikide kohustused sätestatud kahes eri sättes, kujutab erikaitsealade määramine ja vajalike kaitsemeetmete kehtestamine endast jagamatut tervikut, ilma milleta ei ole Natura 2000 eesmärke võimalik saavutada. Meenutagem, et elupaikade direktiivi eesmärk on jõuda määratud looduspiirkondades tegelike tulemusteni.[21]

29. Nende Saksamaa territooriumil asuvate alade puhul, mis on praeguses kohtuasjas asjakohased, saabus nii elupaikade direktiivi artikli 4 lõikes 4 kui ka selle direktiivi artikli 6 lõikes 1 sätestatud kohustuste täitmise tähtaeg hiljemalt 2014. aastal (vt käesoleva ettepaneku joonealune märkus 11).

30. Ei elupaikade direktiivi artikli 4 lõikes 4 ega selle direktiivi artikli 6 lõikes 1 ole sõnaselgelt nimetatud kaitse-eesmärkide kindlaksmääramist. Samas on Euroopa Kohus leidnud, et kaitse-eesmärkide kindlaksmääramise nõue on kohustuslik ja vajalik samm elupaikade direktiivi artikli 4 lõikes 4 nõutud erikaitsealade määramise ning selle direktiivi artikli 6 lõikes 1 nõutud kaitsemeetmete rakendamise vahel.[22]

31. Tegelikkuses on kaitse-eesmärgid, mille saavutamiseks on konkreetne ala erikaitsealana kaitsmiseks välja valitud, olemas juba enne ala ametlikku määramist, vähemalt teataval määral. Seda näib tunnustavat elupaikade direktiivi artikli 6 lõikega 3 seotud kohtupraktika.[23] See säte, kus on ainsana sõnaselgelt mainitud kaitse-eesmärke,[24] püüab kaitsta võimalust saavutada tulevase erikaitseala eesmärke alates selle ala kandmisest ühenduse tähtsusega alade loetellu, nõudes igale neid eesmärke ohustada võivale projektile eelnevat nõusolekut. Seetõttu, nagu kohtujurist Kokott on välja toonud, ei määrata „ühenduse loetellu kandmise kuupäeval […] küll veel sõnaselgelt kindlaks asjaomase ala kaitse-eesmärke, kuid need tulenevad kõigist elupaikadest ja liikidest, mille tõttu ala […] kaitstakse.“[25]

[21] Vt minu ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Iirimaa (erikaitsealade kaitse) (C-444/21, EU:C:2023:90, punkt 9).

[22] Vt 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-849/19, ei avaldata, EU:C:2020:1047, punkt 52).

[23] Vt 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 54).

[24] Kaitse-eesmärke nimetatakse ka elupaikade direktiivi kaheksandas ja kümnendas põhjenduses.

[25] Kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas CFE ja Terre wallonne (C-43/18 ja C-321/18, EU:C:2019:56, punkt 76).

32. Võttes arvesse, et kaitse-eesmärgid kajastavad põhjusi, miks konkreetne ala üldse erikaitsealaks soovitakse määrata, on üksnes loogiline, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt peavad need kaitse-eesmärgid olema väljendatud erikaitseala ametliku määramise hetkel. Kaitse-eesmärkide väljendamine kuulub seega erikaitseala ametliku määramise juurde. Seega peavad kaitse-eesmärgid olema kehtestatud sama kuueaastase tähtajaga, mis on sätestatud elupaikade direktiivi artikli 4 lõikes 4. [26]

33. Seda arvesse võttes analüüsin nüüd komisjoni teist väidet käesolevas asjas.

IV. Teine väide, et on rikutud elupaikade direktiivi artikli 4 lõiget 4

34. Oma teises väites märgib komisjon, et Saksamaa on rikkunud elupaikade direktiivi artikli 4 lõiget 4, kuna ta ei ole määranud kindlaks kaitse-eesmärke mitmele alale kõnealuse 4606 ala hulgast.

35. Komisjon on esitanud sisuliselt kahte liiki väiteid. Esiteks puuduvad mõnel alal (4606 ala hulgast 88 alal) igasugused kaitse-eesmärgid. Teiseks ei ole kaitse-eesmärgid paljude alade puhul kvantifitseeritud ega mõõdetavad; neis ei eristata alal esinevate kaitstud huvide säilitamist ega taastamist; samuti ei ole need kolmandatele isikutele siduvad. Peale selle väidab komisjon, et see teist liiki rikkumine on üldine ja kestev.

36. Käsitlen allpool kumbagi väidet eraldi.

A. Väide, et Saksamaa ei ole teatavatele aladele üldse kaitse-eesmärke kehtestanud

37. Komisjon väidab, et vastavalt teabele, mille Saksamaa on kohtueelses menetluses esitanud, ei ole 88 alale üldse mingeid kaitse-eesmärke kindlaks määratud. Ta tugineb Euroopa Kohtu praktikale, kus on nõutud kaitse-eesmärkide kindlaksmääramist igale erikaitsealale.

38. Vastuseks sellele väitele kinnitab Saksamaa, et põhjendatud arvamuse edastamise kuupäeva ja 31. märtsi 2022. aasta vahel on ta nendele aladele kehtestanud konkreetsed kaitse-eesmärgid, välja arvatud üksikud alad, mis kavatsetakse järgmise ajakohastamise käigus alade loetelust välja arvata.

39. Nagu eespool mainitud (vt käesoleva ettepaneku punktid 30 ja 32), on kaitse-eesmärkide kindlaksmääramine elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 alusel kohustuslik. Liikmesriigid peavad need erikaitsealaks määratud aladele kehtestama selles sättes ette nähtud kuueaastase perioodi jooksul.

40. Nagu komisjon märkis, ei vaidle Saksamaa vastu asjaolule, et ta ei ole vähemalt mõne kõnealuse ala puhul määranud kaitse-eesmärke kindlaks enne põhjendatud arvamuses määratud perioodi lõppemist ehk enne 13. juunit 2020. aastal (vt käesoleva ettepaneku punkt 12). [27]

[26] Vt 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-849/19, ei avaldata, EU:C:2020:1047, punkt 53).

[27] Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liikmesriigi kohustuste rikkumine tuvastada olukorra alusel, mis valitses konkreetses liikmesriigis põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõpus; hilisemaid muudatusi ei saa Euroopa Kohus arvesse võtta. Vt nt 11. septembri 2001. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-71/99, EU:C:2001:433, punkt 29) ja 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-849/19, ei avaldata, EU:C:2020:1047, punkt 56).

41. Neil asjaoludel leian, et tuleb nõustuda komisjoni väitega, et mitmel alal ei ole üldse kaitse-eesmärke.

B. Väide, et Saksamaa seatud kaitse-eesmärgid ei ole piisavalt konkreetsed ja et see liikmesriik on toime pannud üldise ja kestva rikkumise

42. Komisjon väidab, et tuginedes teabele, mille Saksamaa esitas kohtueelses menetluses, on see liikmesriik üldiselt ja kestvalt rikkunud elupaikade direktiivi artikli 4 lõikest 4 tulenevaid kohustusi, kuna ta määras süstemaatiliselt kindlaks kaitse-eesmärke, mis ei vasta selle sätte nõuetele. Esiteks ei ole need kvantifitseeritud ega mõõdetavad. Teiseks ei eristata neis alal esinevate kaitstud huvide säilitamist ega taastamist. Kolmandaks ei ole need kolmandatele isikutele siduvad.

43. Seepärast ei väida komisjon mitte ainult seda, et osa kaitse-eesmärke ei ole piisavalt konkreetsed, vaid ka seda, et esitatud näited iseloomustavad seaduspära, mille tulemusena paneb Saksamaa toime üldise ja kestva rikkumise.

44. Saksamaa väidab, et ei ole elupaikade direktiivi artikli 4 lõiget 4 üldiselt ja kestvalt rikkunud. Ta ei vaidlusta liikmesriikide kohustust kehtestada konkreetsest alast lähtuvad kaitse-eesmärgid. Samas seab Saksamaa kahtluse alla väite, mille kohaselt elupaikade direktiiv nõuab, et kaitse-eesmärgid peavad olema alati kvantifitseeritavad ja neis tuleb eristada kaitstud huvide säilitamist ja taastamist. Viimaks väidab Saksamaa, et tema õiguskorras kehtestatud kaitse-eesmärgid on siduvad. Saksamaa leiab, et komisjoni seisukoht ei ole põhjendatav ei elupaikade direktiivi sätete ega Euroopa Kohtu praktikaga ning et see võib minna vastuollu selle direktiivi eesmärkidega.

45. Seega puudutab pooltevaheline vaidlus selle väite puhul õiguslikke, mitte faktilisi asjaolusid. Saksamaa ei vaidlusta komisjoni esitatud faktilisi asjaolusid. Pigem väidab ta, et need faktilised asjaolud ei kujuta endast piisavalt selgete kaitse-eesmärkide kehtestamise kohustuse rikkumist. Teisisõnu vaidleb Saksamaa vastu komisjoni arusaamale sellest, mida on vaja, et kaitse-eesmärk oleks piisavalt konkreetne.

46. Minu arvates ei ole komisjoni arusaam, et liikmesriigid peavad alati ära nimetama kvantifitseeritud kaitse-eesmärgid, milles oleksid eristatud säilitamise ja taastamise eesmärgid, kooskõlas elupaikade direktiiviga. Peale selle ei pea paika komisjoni seisukoht selle kohta, mida erikaitseala siduv mõju endaga kaasa toob. Kui Euroopa Kohus otsustab minu väljapakutava tõlgendusega nõustuda, peaks ta lükkama tagasi komisjoni väite, et Saksamaa on üldiselt ja kestvalt jätnud kehtestamata piisavalt konkreetsed kaitse-eesmärgid, mis vastaksid elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 nõuetele.

1. Väide, et kaitse-eesmärgid peavad olema kvantifitseeritud

47. Komisjon väidab, et paljudel aladel puuduvad kvantifitseeritud ja mõõdetavad elemendid.[28] Komisjoni kinnituse kohaselt nõuab elupaikade direktiivi artikli 4 lõige 4, et kaitse-eesmärgid peavad sisaldama elemente, kus on arvuliselt esitatud näitajad, milleni kaitstav ala peab konkreetselt jõudma, et selle kaitsestaatus oleks elupaiga või liikide jaoks soodne (näiteks teatava liigi arvukuse suurenemine konkreetse arvu isendite võrra).

48. Komisjon tõlgendab Euroopa Kohtu praktikat, mille kohaselt peavad kaitse-eesmärgid olema piisavalt konkreetsed, selliselt, et need peavad olema kvantifitseeritud (a). Samuti tugineb komisjon elupaikade direktiivi eesmärkidele (b) ja sõnastusele (c) ning esitab näiteid teiste liikmesriikide kohta, kes on kehtestanud kvantifitseeritud kaitse-eesmärgid (d).

49. Saksamaa vaidleb komisjoni argumentidele vastu. Eelkõige väidab see liikmesriik, et konkreetsed kaitse-eesmärgid peavad olema kontrollitavad, olgu need siis kvantifitseeritud või mitte. Ehkki teatavate elupaigatüüpide ja liikide puhul on puhtkvantitatiivne lähenemine võimalik, ei sobi see üldiseks kriteeriumiks. Esiteks ei peegelda varem kehtestatud näitajateni jõudmine või mittejõudmine kaitseala seisundit. Teiseks ei sobi selline meetod kompleksete ega dünaamiliste kaitsealade puhul. Kolmandaks ei võeta selles arvesse Natura 2000 võrgustiku sidusat olemust ega selles võrgustikus esinevate ökoloogiliste seoste olemasolu (e).

50. Vastupidi komisjoni esitatud argumentidele ei ole ma veendunud, et kaitse-eesmärgid on elupaikade direktiivi artikli 4 lõikega 4 vastuolus üksnes seetõttu, et need ei ole kvantifitseeritud. Vaatlen järjest komisjoni ja Saksamaa väiteid.

(a) Euroopa Kohtu praktikal põhinevad komisjoni väited

51. Komisjoni viidatud kohtupraktikas, nimelt kohtuotsuses komisjon *vs.* Kreeka,[29] leidis Euroopa Kohus, et kaitse-eesmärgid olid ebapiisavad, kuna need olid liiga üldised ja ebatäpsed ega olnud seotud peamiste alal esinevate elupaigatüüpide ja liikidega. Sellest kohtuotsusest ei saa järeldada, et piisava konkreetsuse all mõeldakse kvantifitseeritust.

52. Seega ei ole kohtupraktikas veel vastust küsimusele, kas kaitse-eesmärkide piisava konkreetsuse nõue tähendab, et need peavad alati olema kvantifitseeritud. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku valida tõlgendus, et kaitse-eesmärkide piisav täpsus ei eelda tingimata kvantifitseeritust.

53. Kohtupraktikast tuleneb, et kaitse-eesmärgid ei tohi olla ähmased. Need peavad võimaldama kontrollida, kas neil eesmärkidel põhinevate meetmete abil on võimalik saavutada ala soovitud kaitsestaatust. Siiski nõustun Saksamaaga selles, et seda, kas piisav konkreetsus nõuab tingimata

[28] Euroopa Kohtule esitatud kirjalikus seisukohas viitab komisjon kahele näitele: 1) Baierimaa on aladele, kus esineb elupaigatüüp 6510 (aas-rebasesaba (*Alopecurus pratensis*) ja ürt-punanupuga (*Sanguisorba officinalis*) madalikuniidud), kehtestanud järgmise kaitse-eesmärgi: „soodsa kaitsestaatuse tagamine, säilitades ja vajaduse korral taastades selle elupaiga kaitseks soodsa toitainete tasakaalu või kohandades olemasoleva alaga“ ning 2) Baden-Württembergi liidumaa on paksukojalisele jõekarbile (*Unio crassus*) konkreetsel alal kehtestanud järgmise kaitse-eesmärgi: „liigirikaste pideva mõõduka kuni tugeva vooluga, liivase kuni kruusase põhjaga hapnikurikaste ojade ja kraavide säilitamine – peentest setetest või toitainetest saastamata veekogude väga hea seisundi või keemilise ja ökoloogilise potentsiaali säilitamine – piisavalt suurte kalapopulatsioonidega pideva vooluga ojade säilitamine – liikide säilitamine, arvestades ühtlasi vooluveekogude asjakohast säilitamist“.

[29] Vt 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus (C-849/19, ei avaldata, EU:C:2020:1047, eeskätt punktid 57–59).

kvantifitseeritust, ei saa sätestada üldisel tasandil, vaid et see oleneb konkreetse ala asjaoludest. Mõnikord peab kaitse-eesmärk olema väljendatud arvuliselt, kuid selle vajalikkust saab otsustada üksnes olukorrapõhiselt. [30]

54. Komisjon peab igal üksikul juhul näitama, et konkreetsel alal leiduvate elupaigatüüpide ja liikide kaitse nõuab kvantifitseeritud kaitse-eesmärkide kehtestamist.

55. Ka õiguskirjandus toetab väljapakutud seisukohta, et kaitse-eesmärgid ei pea tingimata olema kvantifitseeritud. Selles on välja toodud, et üks kaitse-eesmärkide peamisi elemente on alade ökoloogiline tähtsus, mida mõõdetakse elupaikade direktiivi III lisas märgitud kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete kriteeriumide alusel. [31]

(b) Elupaikade direktiivi eesmärkidel põhinevad komisjoni väited

56. Komisjon kaitseb oma seisukohta, mille kohaselt peavad kaitse-eesmärgid olema kvantifitseeritud, tuginedes elupaikade direktiivi artiklile 1, milles määratletakse elupaigatüüpide ja liikide puhul soovitav soodne kaitsestaatus.

57. See väide ei ole aga veenev, kuna soodsa kaitsestaatuse hindamiseks vajalikud elemendid on nii kvalitatiivsed kui ka kvantitatiivsed. [32]

58. Samuti väidab komisjon, et liikmesriigid on elupaikade direktiivi artiklis 20 viidatud komitee raames nõustunud kehtestama kvantifitseeritud kontrollväärtused, mis näitavad direktiivi artiklist 17 tulenevate aruandekohustuste täitmiseks piirmäära, milleni jõudmisel on elupaigatüübi või liigi soodne kaitsestaatus saavutatud. Selle põhjal teeb komisjon järelduse, et kaitse-eesmärgid peavad olema kvantifitseeritud ka elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 alusel.

59. Peale selle tugineb komisjon empiirilistele tõenditele, mis on pärit aastate 2013–2018 kohta elupaikade direktiivi artikli 17 alusel esitatud Saksamaa aruandest ja millest nähtub, et umbes 80% Saksamaal kaitstavatest elupaigatüüpidest ja liikidest on jätkuvalt ebasoodsas kaitsestaatuses. Ta väidab, et Saksamaa ei ole suutnud saavutada soodsat kaitsestaatust seetõttu, et tal puuduvad kvantifitseeritud kaitse-eesmärgid.

60. Saksamaa lükkab kõigepealt tagasi komisjoni väidetud seose kontrollväärtuste ning elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 kohaselt kaitse-eesmärkidele kehtestatud nõuete vahel. Need kontrollväärtused on üksnes vahendid artiklis 17 sätestatud aruandekohustuse täitmiseks ning need ei ole seotud konkreetselt erikaitsealadel valitseva olukorraga, vaid kogu kõnealuse liikmesriigi territooriumiga. Pealegi ei saa asjaolust, et aruande kohaselt ei ole teatavate elupaikade või liikide soodne kaitsestaatus veel saavutatud, järeldada, nagu oleksid konkreetsete erikaitsealade kohta kehtestatud kaitse-eesmärgid ebapiisavad. Järeldada saab üksnes seda, et

[30] 2012. aasta teatises Natura 2000 aladele kaitse-eesmärkide kehtestamise kohta, kättesaadav aadressil: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_EN.pdf, lk 6, märgib komisjon: „Natura 2000 alade kaitse-eesmärgid peavad olema võimalikult selged ja otsesed ning võimaldama praktikas toimivate kaitsemeetmete kehtestamist. Need peavad olema väljendatud täpselt ja olema arvuliselt ja/või suuruse poolest kvantifitseeritavad, *kui vähegi võimalik*“ (kohtujuristi kursiiv). Seetõttu tundub, et komisjon ise ei pea vajalikuks kaitse-eesmärke alati arvuliselt väljendada.

[31] Vt selle kohta Stahl, L., „„The concept of „conservation objectives“ in the Habitats Directive: a need for a better definition?“ teoses Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. ja Van Hoorick, G. (toim), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, London, 2015, lk 56, lk 63.

[32] Vt elupaikade direktiivi artikli 1 punktid e ja i.

nimetatud kaitse-eesmärgid tervikuna on saavutamata. Saksamaa lükkab ümber väite, et aruandes kirjeldatud suundumused (olgugi et ebasoodsad) on tingitud kvantifitseeritud kaitse-eesmärkide puudumisest.

61. Olen Saksamaaga nõus. Ma ei näe seost aruandluse eesmärgil kokku lepitud, kuid täitmata kvantitatiivsete piirmäärade ning väite vahel, et kaitse-eesmärgid peavad olema kvantifitseeritud.

(c) Elupaikade direktiivi sõnastusel põhinevad komisjoni väited

62. Komisjon tugineb ka elupaikade direktiivi artiklile 6.

63. Mis puudutab elupaikade direktiivi artikli 6 lõikel 1 põhinevaid väiteid, siis ei suuda ma näha, kuidas on kvantifitseeritud kaitse-eesmärkide puudumine vastuolus nõudega kehtestada vajalikud kaitsemeetmed. Tõepoolest, nagu tõin välja oma ettepanekus kohtuasjas komisjon *vs.* Iirimaa (erikaitsealade kaitse),[33] peavad kaitsemeetmed vastama kaitse-eesmärkidele. Kuid see ei tähenda, et need eesmärgid peavad olema alati kvantifitseeritud.

64. Komisjon tugineb oma väidete esitamisel ka elupaikade direktiivi artikli 6 lõikele 3, väites, et üksnes kvantitatiivselt määratletud kaitse-eesmärke saab käsitleda kriteeriumidena, mille alusel hinnatakse kava või projekti mõju alale. Negatiivse mõju kaitse-eesmärkidele saab täie kindlusega välistada üksnes juhul, kui need eesmärgid on piisavalt konkreetselt väljendatud kvantitatiivsete elementide abil. Selle põhjenduseks toob komisjon näite. Ta selgitab, et kaitstavale kalaliigile kavandatava hüdroelektrijaama avaldatava mõju hindamine võib anda elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 nõutud kindlustunde üksnes juhul, kui ala kaitse-eesmärkides on selle kalaliigi puhul arvuliselt näidatud soodsa kaitsestaatuse määratlemiseks vajalik arvukus ja vanuseline struktuur.

65. Samas tegi Euroopa Kohus samalaadse stsenaariumiga kohtuasjas otsuse elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 järgimise kohta ilma kvantifitseeritud kaitse-eesmärkide olemasoluta.

66. Pean silmas kohtuotsust komisjon *vs.* Saksamaa.[34] Selles kohtuasjas algatas komisjon Saksamaa suhtes rikkumismenetluse muu hulgas seetõttu, et viimane oli valesti hinnanud teatavaid elupaikade direktiivi artikli 6 lõikest 3 tulenevaid meetmeid. Silmas peeti Moorburgi elektrijaama lähedale rajatud kalakäiku, mis oli mõeldud kompenseerima kalade surma elektrijaama jahutussüsteemi käitamise ajal, mille käigus võetakse elektrijaama jahutamiseks kõrvalasuvast jõest suuri veekoguseid. See jõgi oli paljude kalaliikide rändetee, mis läbis paljusid ülesvoolu asuvaid Natura 2000 alasid, mille kaitse-eesmärkides olid ära märgitud ka need liigid.

67. Kohtuotsuses sedastas Euroopa Kohus, et kalakäik võimaldab siirdekalade varude suurendamist, pakkudes kalaliikidele võimalust jõuda oma paljunemisaladele kiiremini, ja kompenseerib seega kalade suremist Moorburgi elektrijaama juures ning seetõttu ei ole

[33] Vt C-444/21, EU:C:2023:90, punkt 87.

[34] Vt 26. aprilli 2017. aasta kohtuotsus (C-142/16, EU:C:2017:301, eelkõige punktid 6–9 ja 14).

elektrijaamast ülesvoolu asuvate Natura 2000 alade kaitse-eesmärkidele avalduv mõju oluline. Euroopa Kohus andis õigusliku hinnangu ilma kvantifitseeritud kaitse-eesmärkidele tuginemata. [35]

68. Pealegi leidub kohtupraktikas muidki näiteid selle kohta, et Euroopa Kohus on ka kvantifitseeritud kaitse-eesmärkide puudumise korral suutnud hinnata, kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõikest 3 tulenevad kohustused on täidetud. [36]

69. Seetõttu olen arvamusel, et komisjoni argumentatsioon, mis põhineb elupaikade direktiivi artikli 6 lõikel 3, ei toeta väidet, mille kohaselt peavad kaitse-eesmärgid olema alati kvantifitseeritud.

(d) Teiste liikmesriikide näidetel põhinevad komisjoni väited

70. Viimaks väidab komisjon, et kvantifitseerimise nõue ei ole ebamõistlik, kuna mõnes liikmesriigis kehtestatakse kvantifitseeritud kaitse-eesmärke, ning toob näiteid Belgiast, Bulgaariast, Leedust ja Rumeeniast. [37]

71. Saksamaa vastab sellele argumentatsioonile väitega, et toodud näidete puhul on tegemist üksikjuhtumitega ning need ei iseloomusta üldist lähenemist kaitse-eesmärkide kehtestamisele. Samuti toob ta välja, et kõnealused liikmesriigid on ühed neist, kelle suhtes komisjon on algatanud rikkumismenetluse elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 ja artikli 6 lõike 1 väidetava rikkumise tõttu.

72. Minu arvates ei saa teha elupaikade direktiiviga kehtestatavate nõuete kohta järeldust liikmesriikide praktika põhjal. Seetõttu on komisjoni argumentatsioon asjakohatu.

(e) Saksamaa väited selle kohta, miks ei saa üldiselt kehtestada kvantitatiivset meetodit

73. Saksamaa leiab, et ehkki teatavate elupaigatüüpide ja liikide puhul on kaitse-eesmärkide kvantitatiivne kehtestamine võimalik, ei ole see üldise kriteeriumina sobiv. Liikmesriik esitab kolm põhjendust.

[35] Sellegipoolest leidis Euroopa Kohus, et Saksamaa asutuste tehtud mõjuhinnangus ei olnud kalakäigu tõhusus lõplikult tuvastatud, vaid selles oli üksnes märgitud, et kalakäigu tõhusust saab kinnitada alles pärast mitme aasta pikkust järelevalvet. Seega ei taganud kalakäik loa andmise hetkel igasuguse põhjendatud kahtluseta seda, et kõnealune elektrijaam ei avalda ka koostoimes teiste meetmetega ala terviklikkusele negatiivset mõju. Järelikult rikkus Saksamaa elektrijaama rajamiseks loa andmisega elupaikade direktiivi artikli 6 lõikest 3 tulenevaid kohustusi. Vt 26. aprilli 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-142/16, EU:C:2017:301, eelkõige punktid 36–38 ja 45).

[36] Vt muu hulgas 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Sweetman jt (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 45), kus Euroopa Kohus leidis, et „kaitse-eesmärk [on] asjaomase ala olemuslike tunnuste, st paepaljandite soodsa kaitseseisundi säilitamine“. Vt ka nt 13. detsembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 259); 24. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 101); 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 22) ning 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (Białowieża laas) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 157).

[37] Euroopa Kohtule esitatud kirjalikus seisukohas viitab komisjon järgmistele näidetele: 1) Belgias kehtestas Flandria piirkond kontrollväärtuseks 2150 hektari lisandumise elupaigatüübile 1130 (jõgede lehtersuudmed), et saavutada soodsat kaitsestaatust, mida saab tõlgendada kvantifitseeritud kaitse-eesmärkidena, ning ühel alal täpsustati seoses elupaigatüübiga 9120 (*Quercion robori-petraeae* või *Ilici-Fagenion*'i kooslustega atlantilised pöögimetsad happelisel mullal; põõsarindes kasvavad iileksid (*Ilex*), vahel ka jugapuud (*Taxus*)), et see elupaigatüüp vajab lisaks olemasolevale neljale hektarile veel 13 hektarit; 2) Bulgaaria on ühe ala puhul sätestanud, et (esmatähtsat) elupaigatüüpi 1530 (Pannoonia sooldunud stepid ja märgalad) peab seal alaliselt olema vähemalt 29,51 hektarit; 3) Leedu on ühe ala puhul kehtestanud kvantifitseeritud kaitse-eesmärgi taastada elupaigatüübi 6450 (põhjamaised lamminiidud) soodne kaitsestaatus vähemalt 17,1 hektaril ja (esmatähtsa) liigi eremiitpõrnika (*Osmoderma eremita*) puhul kehtestanud kaitse-eesmärgi tagada talle sobiv elupaik vähemalt 0,9 hektari suurusel alal ning 4) Rumeenia on ühe ala puhul kehtestanud kaitse-eesmärgi tagada elupaigatüübile 3220 (mägijõed ja nende kaldarohustu) vähemalt 10 hektarit, võttes arvesse, et praegu hõlmab see 1–2 hektarit, ning mardikaliigi *Morimus Funereus* puhul kehtestanud sihtväärtuse 10 000–50 000 isendit, võttes arvesse, et praegu on isendeid 5000–10 000, ning on hinnanud, et sellise arvukuseni jõudmiseks peab elupaiga pindala olema 68 800 hektarit (võrreldes praeguse pelga 13 765 hektariga).

74. Esiteks ei saa puhtkvantitatiivne, elupaigatüüpide pindalal põhinev lähenemine peegeldada nende alade seisundit. Saksamaa selgitab, et näiteks elupaigatüübi 6510 (aas-rebasesaba (*Alopecurus pratensis*) ja ürt-punanupuga (*Sanguisorba officinalis*) madalikuniidud) suurendamine 10% võrra komisjoni algatusel võib tunduda kaitsestaatuse paranemisena, kuid samal ajal võib olemasolevate alade seisund halveneda. Seega ei näitaks kvantifitseeritud kaitse-eesmärk iseenesest seda, kas ala soodne kaitsestaatus on saavutatud või mitte.

75. Teiseks ei sobi kvantitatiivne lähenemine siis, kui tegemist on komplekssete elupaigatüüpide või dünaamilise olemusega kaitsealadega (kus komplekssete elupaikade teatavad elemendid või ühe kaitseala eri elupaigatüübid oma olemuselt pidevalt muutuvad ja üksteist mõjutavad). Kvantitatiivsete kaitse-eesmärkidega ei saa selliseid muutusi adekvaatselt peegeldada ja need ei ole kooskõlas alade kui tervikute kaitsestaatusega, arvestades, et selliseid muutusi ja nende mõju kaitsestaatusele ei ole võimalik välja arvutada, vaid üksnes kvalitatiivselt hinnata.

76. Kolmandaks ei pruugi konkreetsete erikaitsealadega seotud kvantitatiivsed kaitse-eesmärgid olla kooskõlas Natura 2000 võrgustiku sidusa olemusega ega võtta arvesse selles võrgustikus esinevate ökoloogiliste seoste olemasolu.

77. Sellega seoses toob Saksamaa ühe näite. Elbe jõe suudmes (mis on väga dünaamiline ja kompleksne elupaik) leiduv endeemiline taimeliik *Oenanthe conioides* on pioneertaim, mis vallutab vabu alasid olenevalt loodetest. See tähendab, et selle liigi arvukus kõigub nende loomuliku evolutsiooni käigus märgatavalt, ilma et selle kaitsestaatus saaks sealjuures kahjustatud, mistõttu nimetatud aladel kontrollväärtuse saavutamata jätmine ei tähenda tingimata, et liigi kaitseks tuleks midagi ette võtta. Samuti leidub seda liiki mitmel erikaitsealal, mis on omavahel ühendatud ja mille populatsioonid omavahel suhtlevad. Liigi evolutsioon on dünaamiline nii ühe erikaitseala piires kui ka erinevate erikaitsealade arvestuses, kus seda liiki kaitstakse. Samuti on iga erikaitseala kvantitatiivne panus liigi säilimisse märgatavalt muutlik, samas kui liigi üldine kaitsestaatus ei muutu. Seega saab iga erikaitseala panust liigi säilimisse hinnata üksnes pikas plaanis kvalitatiivsel moel.

78. Minu arvates on Saksamaa väited veenvad. Elupaikade direktiiviga kaitstavate elupaikade ja liikide erinevused nõuavad paindlikku lähenemist ja iga üksikjuhtumi puhul sobivate kaitse-eesmärkide valimist, mis vastavad konkreetse ala vajadustele. Mõnikord peavad kaitse-eesmärgid olema kvantifitseeritud, kuid teinekord võib neid kehtestada üksnes kvalitatiivselt. Seega teen Euroopa Kohtule ettepaneku lükata tagasi komisjoni seisukoht, et kaitse-eesmärgid peavad iga elupaigatüübi ja liigi puhul olema kvantifitseeritud.

79. Kokkuvõtteks leian, et komisjoni väide, mille kohaselt Saksamaa on rikkunud elupaikade direktiivi artikli 4 lõiget 4 sellega, et on kehtestanud kvantifitseerimata kaitse-eesmärgid, on põhjendamatu, sest elupaikade direktiiv ei nõua, et kaitse-eesmärgid oleksid alati kvantifitseeritud.

2. Väide, et kaitse-eesmärkides tuleb eristada kaitstud huvide säilitamist ja taastamist

80. Komisjon väidab, et on palju alasid, mille puhul kaitse-eesmärkides ei eristata alal esinevate kaitstud huvide säilitamist ega taastamist. [38]

81. Komisjoni hinnangul on kaitse-eesmärgid elupaikade direktiiviga kooskõlas üksnes siis, kui neis on tehtud selget vahet, kas need on suunatud erikaitseala elupaikade ja liikide soodsa kaitsestaatuse säilitamisele või taastamisele.

82. Komisjon tugineb Euroopa Kohtu praktikale, millest võib välja lugeda, et kaitse-eesmärgid peavad olema piisavalt konkreetsed, ning teeb seega järelduse, et niisugune konkreetsus muudab vajalikuks eristada säilitamist ja taastamist. Järgmiseks tugineb ta elupaikade direktiivi sõnastusele. Sellega seoses rõhutab komisjon, et selline eristamine kordub elupaikade direktiivis läbivalt ja see on väga vajalik nii selleks, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 alusel kehtestada vajalikud kaitsemeetmed, mis tuleb nende eesmärkide põhjal ellu viia, kui ka selleks, et direktiivi artikli 6 lõike 3 alusel hinnata, kas mõni kava või projekt võib tõenäoliselt alale olulist mõju avaldada. Viimaks toob komisjon näite teisest liikmesriigist. [39]

83. Tulenevalt arusaamast, et kaitse-eesmärkides tuleb selgelt eristada säilitamist ja taastamist, teeb komisjon järelduse, et sellise eristuseta kaitse-eesmärgid, mida esineb Saksamaa puhul süstemaatiliselt, ei ole elupaikade direktiiviga kooskõlas.

84. Saksamaa vaidleb komisjoni arusaamale vastu. Ehkki see liikmesriik nõustub, et iga erikaitseala kohta tuleks kehtestada selged ja ühemõttelised kaitse-eesmärgid, leiab ta, et see, kas need eesmärgid saavutatakse kaitstud huvide säilitamise või taastamisega, oleneb erikaitseala tegelikust seisundist. Säilitamise või taastamise meetmed tuleb kehtestada olenevalt sellest, kuidas elupaigatüübi või liigi tegelik seisund konkreetsel juhul kujuneb.

85. Saksamaa leiab, et puudub põhjus eristada kaitse-eesmärkide sõnastamisel säilitamist ja taastamist ning selle asemel tuleb määratleda kvalitatiivne või kvantitatiivne siht, et kaitse-eesmärk keskenduks kuni selle sihini jõudmiseni taastamisele ja pärast sihini jõudmist säilitamisele.

86. Samuti väidab see liikmesriik, et kui komisjoni arvates tuleb kaitse-eesmärke eristada olenevalt sellest, kas nende saavutamiseks tuleb kaitstud huve säilitada või taastada, tuleks hiljem iga elupaigatüübi ja liigi puhul vastavat kaitse-eesmärki muuta iga kord, kui erikaitseala kaitstuse tase muutub. Eelkõige just dünaamilistes elupaikades, näiteks Elbe jõe suudmes, kus leidub komisjoni mainitud taimeliiki *Oenanthe conioides*, võib osutuda vajalikuks kaitse-eesmärke korduvalt kohandada muutuvatele keskkonnatingimustele. See võib endaga kaasa tuua olukorra,

[38] Euroopa Kohtule esitatud kirjalikus seisukohas viitab komisjon kolmele näitele: 1) Baieri ametivõimud kehtestasid elupaigatüübi 6210 (*Festuco-Brometalia* kooslustega poollooduslikud kuivad rohumaad ja põõsastikud lubjarikkal mullal) puhul järgmise kaitse-eesmärgi: „looduslähedaste ja suures osas puittaimedeta kuivade loopealsete rohumaade säilitamine ja vajaduse korral taastamine“; 2) Brandenburgis on elupaigatüübi 6240 (Lähis-Pannoonia stepistunud rohumaad) ühe ala kaitse-eesmärgiks kehtestatud „struktuurselt ja liigiliselt rikaste poolkuivade ja stepistunud rohumaade säilitamine ja taastamine“ ning 3) Alam-Saksimaal on ühel alal elupaigatüübi 91D0 (siirdesoo- ja rabametsad) kaitse-eesmärgina kehtestatud „soodsa kaitsestaatuse säilitamine ja taastamine“.

[39] Euroopa Kohtule esitatud kirjalikus seisukohas viitab komisjon näitele Belgia Valloonia piirkonnast, mis on elupaigatüübile 5110 (hariliku pukspuuga (*Buxus sempervirens*) kuiva- ja soojalembesed püsikooslused kaljunõlvadel (*Berberidion*'i kooslused) kehtestanud kaitse-eesmärgi, mille kohaselt seda tuleb üksnes „säilitada“, kuna ei selle ulatust ega kvaliteetset keskkonda ei tohiks suurendada, samas kui elupaigatüübi 6210 (*Festuco-Brometalia* kooslustega poollooduslikud kuivad rohumaad ja põõsastikud lubjarikkal mullal) puhul tuleb 150 hektarit ja ökoloogiline kvaliteet „taastada“.

kus vahepeal ei kehtestata ühtegi säilitamisele suunatud kaitse-eesmärki ja kõik kaitse-eesmärgid on suunatud taastamisele või vastupidi. Seetõttu võib komisjoni seisukoht tuua endaga kaasa lüngad kaitstuse tasemes.

87. Samuti vaidleb Saksamaa vastu komisjoni argumentatsioonile, mis põhineb elupaikade direktiivi sõnastusel. Eelkõige leiab ta, et Saksamaa praktika ei ole vastuolus sellega, et direktiivi tekstis eristatakse läbivalt säilitamise ja taastamise eesmärki, kuna kohustuslikku sihtstaatust tuleb kogu aeg kas säilitada või taastada. Samuti ei tundu, et säilitamist ja taastamist peaks teineteisest eristama; elupaikade direktiivi kaheksandast põhjendusest koostoimes artikli 3 lõikega 1 nähtub, et tegemist on ühe muutuja kriteeriumiga: eesmärk on saavutada üldiselt soodne kaitsestaatus ning säilitamis- või taastamismeetmed põhinevad igas konkreetses olukorras dünaamiliselt muutuvatel asjaoludel.

88. Seoses elupaikade direktiivi artikli 6 lõikega 1 nõustub Saksamaa, et kaitsemeetmed, mille eesmärk on kaitstud huvi seisundit säilitada, erinevad neist meetmetest, mille eesmärk on see taastada. Kuid sellest ei saa teha järeldusi selle kohta, millistele nõuetele peavad kaitse-eesmärgid vastama. Mis puudutab elupaikade direktiivi artikli 6 lõikel 3 põhinevaid väiteid, siis oleneb see sellest, kas kavandatav kava või projekt võib tõenäoliselt alale olulist mõju avaldada, alal valitsevatest konkreetsetest tingimustest hindamise ajal, mitte kunagi varem tehtud formaalsest valikust selle kohta, kas ala kaitse-eesmärgid teenivad säilitamise või taastamise eesmärki. Saksamaa väidab selles kontekstis ka seda, et Euroopa Kohus ei ole pidanud valeks kaitse-eesmärki, mille sõnastuses selline eristus puudub. [40]

89. Kas elupaikade direktiiv nõuab, et liikmesriigid eristaksid erikaitseala kaitse-eesmärkide väljendamisel säilitamise ja taastamise vajadust?

90. Kõigepealt märgin, et sama moodi sellele, mida ütlesin seoses küsimusega, kas kaitse-eesmärgid peavad olema kvantifitseeritud (vt käesoleva ettepaneku punktid 51 ja 52), ei ole Euroopa Kohtu praktika, millest võib välja lugeda, et kaitse-eesmärgid peavad olema piisavalt konkreetsed, käsitlenud küsimust, kas see tähendab ühtlasi, et nendes eesmärkides tuleb eristada säilitamist ja taastamist. Seega ei saa komisjon tugineda sellele kohtupraktikale selleks, et põhjendada oma seisukohta sellise eristamise vajalikkuse teemal. Peale selle ei ole ühe liikmesriigi praktikal põhinevad väited asjakohased, nagu selgitasin juba ettepaneku punktis 72.

91. Siiski soovin rõhutada, et elupaikade direktiivi artikli 2 lõike 1 kohaselt on selle direktiivi üldine eesmärk säilitada elurikkust. See on väljendatud ka direktiivi preambulis:

„kuna käesoleva direktiivi peamine eesmärk on edendada bioloogilise mitmekesisuse *säilitamist*, võttes arvesse majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi ja piirkondlikke nõudeid, aitab käesolev direktiiv kaasa säästva arengu üldise eesmärgi saavutamisele; niisuguse loodusliku mitmekesisuse *säilitamine võib teatavatel juhtudel eeldada* inimtegevuse *jätkamist* või isegi *soodustamist*“. [41]

[40] Sellega seoses viitab Saksamaa 25. juuli 2018. aasta kohtuotsusele Grace ja Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593, punkt 36), kus Euroopa Kohus leidis, et „erikaitseala eesmärk [on] hoida või taastada välja-loorkulli kaitseks sobivad tingimused. Erikaitseala võimaldab seda eesmärki täita, pakkudes eelkõige kaitse all oleva liigi jaoks elupaika, mis hõlmab tema toitumisala.“ Kokkuvõttes otsustas Euroopa Kohus, et kavandatav projekt, mis oli kõne all selles kohtuasjas, ei vasta elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 nõuetele (vt selle kohtuotsuse punktid 42–57).

[41] Kohtujuristi kursiiv.

92. Seega nõuab elurikkuse säilitamine erinevat tegevust olenevalt sellest, kas teatavate elupaikade või liikide kaitsestaatus on soodne või mitte. Kokkuvõttes on elupaiga või liigi staatus soodne, kui selle lähitulevikus püsima jäämine ei eelda inimtegevust.[42] Erikaitsealade loomisel peavad liikmesriigid väljendama selgelt oma eesmärki seoses üldisema elurikkuse kaitsmisega ning nende elupaikade ja liikide staatust (soodne või mitte), mille tõttu konkreetne ala Natura 2000 võrgustikus üldse osalema valiti. Seetõttu saan nõustuda Saksamaaga, et erikaitseala kaitse-eesmärkides tuleb väljendada sihte (kvalitatiivseid või kvantitatiivseid), milles kajastub selle ala elupaiga ja liikide soodne kaitsestaatus.

93. Kui kaitsestaatus on soodne, ei ole sihtideni jõudmiseks enamasti inimese sekkumist vaja (välja arvatud jälgimine veendumaks, et positiivne suundumus jätkub). Siiski tundub, et enamikul erikaitsealadel jääb neil olevate elupaikade ja liikidega seotud soodne kaitsestaatus saavutamata.[43] Samal ajal võib soodne kaitsestaatus muutuda tulenevalt mingist sündmusest (looduslikust või inimtegevusest tingitud), mis staatust halvendab (näiteks pikaajaline ränk põud või naftareostus jõel). Sellistel juhtudel nõuab sihtideni jõudmine inimeste aktiivset tegutsemist. Seega võivad sama sihini jõudmiseks vajalikud kaitsemeetmed olla mõnikord suunatud säilitamisele ja mõnikord taastamisele. Selliste sihtide seadmine, mille saavutamise korral on näha, et kaitsestaatus on soodne, võimaldab võtta nende sihtideni jõudmiseks vajalikke meetmeid.

94. Ehkki sihid jäävad samaks (või vajavad aja jooksul mõningast muutmist), tuleb meetmeid pidevalt kohandada ja need peavad olema suunatud kas säilitamisele või taastamisele. Minu hinnangul tähistatakse terminiga „kaitse-eesmärgid“ sihte, mida soovitakse erikaitsealal saavutada. Seetõttu ei pea kaitse-eesmärkide kindlaksmääramisel lähtuma säilitamise või taastamise aspektist.

95. Erikaitseala haldamise eest vastutavad ametivõimud peavad olema kogu aeg teadlikud sellest, kas kaitse-eesmärkide saavutamine nõuab säilitamismeetmeid või aktiivsemaid taastamismeetmeid, ning kohandama kaitsemeetmeid sellele vastavalt. Minu hinnangul on säilitamist ja taastamist vaja eristada kaitsemeetmete, mitte aga kaitse-eesmärkide tasandil. Niisugune arusaam võimaldab eristada kaitse-eesmärkide ja kaitsemeetmete mõistet. Sellest aspektist vaadates on kaitse-eesmärgid erikaitsealal asuvate elupaikade ja liikide suhtes kehtestatud stabiilsed sihid, kaitsemeetmed on aga dünaamiline kategooria, mida tuleb pidevalt muuta olenevalt erikaitseala tegelikust kaitsestaatusest. Kui see nii ei oleks, oleksid kaitse-eesmärgid ja kaitsemeetmed erinevad üksnes taseme poolest, mis muudab kahe eri mõiste kasutamise tarbetuks.

96. Saksamaa praktika, mille kohaselt kehtestatakse elupaigale või liigile sihtstaatus ja kohustatakse ametivõime seda staatust saavutama igast konkreetsest üksikjuhtumist lähtuvalt kas säilitamis- või taastamismeetmete abil, on kooskõlas elupaikade direktiiviga, eriti selle artikli 2 lõikes 2 sätestatud eesmärgiga tagada elupaikade ja liikide soodsa kaitsestaatuse säilitamine või taastamine.

[42] Sellega seoses selgitatakse elupaikade direktiivi artikli 1 punktis e, mida mõistetakse elupaiga soodsa kaitsestaatuse all, ning sama direktiivi artikli 1 punktis i määratletakse olukord, millal loetakse soodsaks liigi kaitsestaatus.

[43] Vt nt komisjoni talituste töödokument „Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)“, SWD(2016) 472 (final), Brüssel, 16. detsember 2016, eriti punktid 5.5, 6.1.1 ja 7; käesoleva ettepaneku joonealuses märkuses 16 viidatud komisjoni aruanne, eriti punktid 2, 3 ja 6.

97. Kokkuvõttes leian, et komisjoni väide, mille kohaselt Saksamaa on rikkunud elupaikade direktiivi artikli 4 lõiget 4 sellega, et on kehtestanud kaitse-eesmärgid, milles ei eristata alal olevate kaitstud huvide säilitamist ja taastamist, on põhjendamatu, sest elupaikade direktiiv ei nõua liikmesriikidelt sellist eristust kaitse-eesmärkide tasandil.

3. Väide, et kaitse-eesmärgid peavad olema kolmandatele isikutele siduvad

98. Komisjon väidab, et mõnel alal ei ole kaitsekorralduskavade tasandil määratletud kaitse-eesmärgid kolmandatele isikutele siduvad. [44]

99. Komisjon on seisukohal, et elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 kohaselt tuleb kaitse-eesmärgid sätestada õigusaktides, mis ei ole siduvad mitte üksnes pädevatele liikmesriigi asutustele sisemiselt, vaid ka kolmandatele isikutele.

100. Saksamaa vaidleb sellele seisukohale vastu. Tema hinnangul ei ole kaitse-eesmärgid, arvestades asjaolu, et nad on juba olemuse poolest „eesmärgid“, mõeldud kohalduma kolmandatele isikutele, vaid rakenduma pädevatele asutustele.

101. Siiski selgitab see liikmesriik, et esmalt kehtestatakse konkreetse ala kaitse-eesmärgid õigusaktides, millega ala erikaitsealaks määratakse, ning seega on need vaieldamatult kolmandatele isikutele siduvad. Järgmiseks kehtestatakse kaitsekorraldus- ja arengukavades detailsemad kaitsemeetmed ja vajaduse korral konkreetsemad kaitse-eesmärgid, mis on samuti kolmandatele isikutele kaudselt siduvad.

102. Komisjon ei vaidlusta Saksamaa väiteid, et ala tasandil on kaitse-eesmärgid kehtestatud õigusaktides, mis on kolmandatele isikutele üldiselt siduvad. Samas leiab komisjon, et kaitsekorralduskavades sätestatud üksikasjalikumad kaitse-eesmärgid ei ole õiguslikult siduvad, kuigi peaksid olema.

103. Saksamaa sõnul võib juhtuda, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõikega 1 kooskõlas välja töötatud säilitamis- või taastamismeetmeid, mis on kaitse-eesmärkide saavutamiseks vajalikud, peavad teostama kolmandad isikud. Sellisel juhul ei ole vajalik korraldus kirjeldatud kaitsekorraldus- ja arengukavades endis, vaid selleks on vaja teisi vahendeid, näiteks võib olla vajalik sõlmida lepinguid või kehtestada muid õigusakte. Kolmandatest isikutest lepingupooltele tekib nimetatud meetmete võtmise kohustus üksnes nende lepingute või muude õigusaktide alusel.

[44] Euroopa Kohtule esitatud kirjalikus seisukohas viitab komisjon kolmele näitele: 1) Baierimaa Natura 2000 määruse artikli 4 lõikes 2 on sätestatud, et kaitsekorralduskavad ei tekita kohustusi maaomanikele ega karjatamislubade eraisikutest omanikele, ning Elbe jõe suudme ühtses kaitsekorralduskavas on märgitud, et sellega ei kehtestata otseseid kohustusi eraisikutele; 2) Saksimaa vastaval veebisaidil on märgitud, et kaitsekorralduskavade sätteid ei kohaldata eraisikutele ja et kaitsekorralduskavad on siduvad üksnes looduskaitseasutustele, teised asutused peavad nendega lihtsalt tutvuma või neid arvesse võtma, ning 3) Brandenburgi liidumaa kaitsekorralduskavade koostamise käsiraamatus on märgitud, et kaitsekorralduskavad on siduvad looduskaitseasutustele.

104. Samas on kaitsekorraldus- ja arengukavades üksikasjalikumalt täpsustatud kaitse-eesmärgid kolmandatele isikutele kaudselt siduvad, nagu väidab Saksamaa, esiteks sellega, et sellised isikud ei saa ellu viia kavu või projekte ega teha muid toiminguid, mis võiksid kaitse-eesmärke kahjustada,[45] ning teiseks sellega, et erikaitseala piirkonna maaomanikud peavad taluma säilitamis- ja taastamismeetmeid.[46]

105. Minu arvates on kaitse-eesmärgid juba seetõttu, et nad ongi olemuselt „eesmärgid", mõeldud edasiseks rakendamiseks, mille peavad tagama pädevad asutused. Euroopa Kohtu praktikat, mille kohaselt peab alade määramine olema siduv,[47] ei tohiks tõlgendada nõudena, et selline määramine peab panema kolmandatele isikutele konkreetseid aktiivseid kohustusi. Samas, nagu selgitab Saksamaa, piiravad kaitse-eesmärgid kolmandate isikute vabadust teha eraviisiliselt toiminguid, mis on nende eesmärkidega vastuolus, ning nõuavad kolmandatelt isikutelt nende eesmärkide saavutamiseks võetud aktiivsete meetmete talumist. Kui kaitse-eesmärkide rakendamiseks on võetud meetmeid, võivad viimased tekitada kolmandatele isikutele konkreetseid kohustusi (näiteks keelata siseneda teatavatesse metsa piirkondadesse), kui see on soodsat kaitsestaatust kajastava eesmärgi saavutamiseks vajalik.

106. Kokkuvõtteks leian, et komisjon ei ole tõendanud, et Saksamaa on rikkunud elupaikade direktiivi artikli 4 lõiget 4 sellega, et on jätnud kaitse-eesmärgid kehtestamata kolmandatele isikutele siduvate õigusaktidega.

107. Eeltoodud põhjustel ei saa nõustuda komisjoni teise väitega, mille kohaselt on Saksamaa rikkunud elupaikade direktiivi artikli 4 lõiget 4 üldiselt ja kestvalt sellega, et on kehtestanud kaitse-eesmärgid, mis ei vasta selle sätte õiguslikele nõuetele.[48]

V. Ettepanek

108. Esitatud kaalutlustest lähtudes ja ilma, et see mõjutaks muude käesolevas kohtuasjas esitatud väidete käsitlemist, teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada järgmist:

– tuvastada, et kuna Saksamaa on jätnud 4606 kõnealusest alast 88 alale kaitse-eesmärgid kehtestamata, on Saksamaa rikkunud nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 4 lõikest 4 tulenevaid kohustusi;

– jätta komisjoni teise väite ülejäänud osa rahuldamata.

[45] See on tagatud 29. juuli 2009. aasta looduskaitse ja maastikukorralduse seaduse (föderaalne looduskaitseseadus) (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)) (*BGBl*. 2009 I, lk 2542) (käesolevas menetluses kohaldatavas redaktsioonis; edaspidi „BNatSchG") §-ga 34, millega võetakse liikmesriigi õigusesse üle elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3.

[46] See on tagatud BNatSchG §-ga 65.

[47] Vt sellega seoses 27. veebruari 2003. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Belgia (C-415/01, EU:C:2003:118, punkt 22) ja 14. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Austria (C-535/07, EU:C:2010:602, punktid 64 ja 65).

[48] Seda, kas rikkumine on üldine ja kestev, ei ole tarvis analüüsida, kuna praeguses kohtuasjas ei ole konkreetseid rikkumisi tuvastatud. Üldise ja kestva rikkumise mõiste kohta vt minu ettepanek kohtuasjas komisjon *vs*. Iirimaa (erikaitsealade kaitse) (C-444/21, EU:C:2023:90, punktid 103–107).