KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 27. oktoobril 2005 [1]

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses vaidlustab komisjon nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta [2] (edaspidi „linnudirektiiv") ja nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta [3] (edaspidi „loodusdirektiiv"), kohaldamise seoses kiirtee ehitamise projektiga Austria Vorarlbergi regioonis. Tegemist on föderaalse kiirteega S 18 Lauteracher Riedi erikaitseala piirkonnas Bregenzi lähistel.

2. Täpsemalt heidab komisjon Austria Vabariigile ette teatud projektist mõjutatud alade linnudirektiivi kohaselt erikaitsealana klassifitseerimata jätmist ning kiirtee ehitamise projektile loa andmisel nii alternatiivide piisavalt uurimata jätmist kui ka piisavate meetmete võtmata jätmist Natura 2000 võrgustiku sidususe tagamiseks.

II. Õiguslik raamistik

3. Loodusdirektiivi artikli 3 lõige 1 defineerib Natura 2000 võrgustiku 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.

1 — Algkeel: saksa.

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

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

Natura 2000 võrgustikku kuuluvad ka liikmesriikide direktiivi 79/409/EMÜ kohaselt klassifitseeritud linnukaitsealad."

4. Linnudirektiivi artikkel 4 sisaldab sätteid selle kohta, millised alad liikmesriigid peavad klassifitseerima lindude erikaitsealadena (edaspidi „erikaitseala"). Lisaks reguleeris kõnealuse artikli lõike 4 esimene lause algselt ka nende alade kaitset:

„1. I lisas nimetatud liikide elupaikade kaitseks tuleb rakendada erimeetmeid, et kindlustada nende liikide säilimine ja paljunemine levikualal.

Sellega seoses võetakse arvesse järgmist:

a) väljasuremisohus liigid;

b) liigid, mis on tundlikud teatavate muutuste suhtes oma elupaigas;

c) liigid, mida peetakse nende väikesearvuliste asurkondade või piiratud kohaliku leviku tõttu haruldaseks;

d) teised liigid, mis oma elupaiga eripära tõttu nõuavad erilist tähelepanu.

Hindamisel võetakse arvesse arvukuse arengutendentse ja muutumist.

Liikmesriigid klassifitseerivad erikaitsealadena nende liikide kaitseks eelkõige arvuliselt ja suuruselt kõige sobivamad alad, võttes arvesse nende liikide kaitsenõudeid geograafilistel maismaa- ja merealadel, kus käesolevat direktiivi kohaldatakse.

2. Liikmesriigid võtavad samalaadseid meetmeid I lisas nimetamata, kuid reeglipäraselt esinevate rändliikide ja nende pesitsus-, sulgimis- ja talvitusalade ning rändepeatuspaikade suhtes, pidades silmas nende kaitsmise vajadust geograafilistel maismaa- ja merealadel, kus käesolevat direktiivi kohal-

datakse. Sel eesmärgil pööravad liikmesriigid erilist tähelepanu märgalade ja eelkõige rahvusvahelise tähtsusega märgalade kaitsele.

3. [...]

4. Liikmesriigid võtavad lõigetes 1 ja 2 osutatud kaitsealade suhtes vajalikke meetmeid, et vältida elupaikade saastamist või kahjustamist või lindude mis tahes häirimist, niivõrd kui see on käesoleva artikli eesmärkide seisukohast oluline. [...]"

5. Loodusdirektiivi artikkel 7 muutis erikaitsealade kaitse regulatsiooni:

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

6. Seda sätet on loodusdirektiivi preambuli seitsmendas põhjenduses selgitatud järgmiselt:

„kõik määratud alad, sealhulgas [...] direktiivi 79/409/EMÜ alusel linnukaitsealadeks praegu liigitatud või tulevikus liigitatavad alad, liidetakse Euroopa sidusasse ökoloogilisse võrgustikku."

7. Käesolevas asjas olulised loodusdirektiivi artikli 6 lõiked 3 ja 4 sätestavad järgmist:

„3. Iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab. Pädevad siseriiklikud asutused annavad kavale või projektile kava või projekti tagajärgede hindamise järelduste alusel ning lõike 4 sätete kohaselt nõusoleku alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju, ja teevad seda vajaduse korral pärast avaliku arvamuse saamist.

4. Kui hoolimata negatiivsest hinnangust kava või projekti tagajärgedele ala suhtes ja alternatiivsete lahenduste puudumisel tuleb kava või projekt üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel siiski ellu viia, peab liikmesriik võtma kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. Liikmesriik teatab komisjonile vastuvõetud asendusmeetmetest.

[...]".

8. Selle kohta märgib loodusdirektiivi kümnes põhjendus järgmist:

„asjakohane hinnang tuleb anda iga kava või programmi kohta, mis tõenäoliselt oluliselt mõjutab juba määratud või tulevikus määratava ala kaitse-eesmärke."

III. Asjaolud, kohtueelne menetlus ja poolte nõuded

9. Esimene taotlus käsitletava kiirtee ehitamiseks esitati 1992. aastal. Toonases menetluses ei tehtud mingit otsust, vaid projekt tehti täielikult ümber ning esitati menetlusse uuesti 8. märtsil 1994. Menetlus lõppes trassi kinnitamisega föderaalse majandusministri 8. aprilli 1997. aasta määrusega.

10. 19. jaanuaril 1999 esitati taotlus kiirtee ehitusele looduskaitse-alase loa saamiseks. Luba anti 6. juulil 2001. Otsust tegev ametiasutus oli loa andmise menetluses seotud juba kinnitatud trassiga. Alternatiivseid trasse ei uuritud. Luba nägi projekti elluviimiseks ette rea tingimusi ning määras asenduselupaikade loomiseks 2 625 802,63 euro suuruse hüvitismakse. Sellele järgnenud haldusmenetluses (vaidlustamine) kinnitati 21. veebruari 2003. aasta otsusega põhimõtteliselt loa andmine, see sisaldas üksnes mõningaid muudatusi põhjenduses. Hüvitismakse summat vähendati 2 056 922,26 euroni.

11. Vahepeal oli Austria Vabariik 1. jaanuaril 1995 liitunud Euroopa Ühendusega. 7. juuni 1995. aasta kirjaga teavitati komisjoni Lauteracher Riedi ala klassifitseerimisest erikaitsealana. Alad Soren ja Gleggen-Köblern ei kuulunud erikaitseala hulka.

12. See ala oli kaitstud mitme nimetatud ala kohta käiva üksteise järel kehtestatud määrusega [4], ning selle ala osad olid kaitstud Vorarlbergi liidumaa valitsuse määrusega Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau (heinamaade biotoopide võrgustik Rheintal-Walgau) [5]. Biotoopide võrgustik hõlmab siiski suures osas ka erikaitsealast väljapoole jäävaid alasid, s.h suuri osi Gleggen-Köblerni alast ning mõningaid osi Soreni alast. Määrused reguleerisid muu hulgas alade kasutust ning keelasid eriti teatud aladele mineku.

13. Erikaitseala on linnudirektiivi I lisas nimetatud rukkirääguu (*Crex crex*) jaoks oluline pesitsuspaik. Rukkirääku loeti pikka aega *ülemaailmselt* ohustatud (*threatened*) ja ohualtiks (*vulnerable*) liigiks, s.t tema hävimise risk oli suur. Tulenevalt uutest teadmistest populatsioonide kohta väljaspool Euroopa Liitu, määrati hiljuti rukkirääguu staatus peaaegu ohustatuks (*near threatened*) [6]. Euroopas loetakse rukkirääguu arvukust vähenenuks (*depleted*). [7]

14. Austria ametiasutuste poolt komisjonile 1997. aasta juuni kuupäevaga esitatud standardne andmevorm loetleb ka järgmised rändlinnud: 15 tikutajapaari (*Gallinago gallinago*), 20 kiivitajapaari (*Vanellus vanellus*) ning 10 suurkoovitajapaari (*Numenius arquata*). Ülemaailmselt loetakse neid linnuliike väheohustatuteks (*low risk/least concern*) [8]. Euroopas loetakse tikutajat ja suurkoovitajat siiski vähenenud arvukusega liigiks ning kiivitajat ohustatud liigiks. [9]

15. Kõik neli linnuliiki pesitsevad rohumaadel, eriti sellistel heinamaadel, mida kaitseb ja toetab määrus Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau.

4 — Esmalt kehtis määrus Lauteracher Riedi kaitse kohta, *LGBl* nr 22/1966, selle *LGBl* nr 24/1969 avaldatud versioonis; seejärel kehtis määrus maastikukaitseala „Lauteracher Ried" kohta, *LGBl* nr 82/1997; ning lõpuks järgmine sama pealkirjaga määrus, mis avaldati *LGBL* nr 63/2002. Lisaks nendele kehtis liidumaa valitsuse määrus Lauteracher Riedi ala ajutise kaitse kohta, *LGBl* nr 15/1993, mille kehtivusaega ilmselgelt korduvalt pikendati.

5 — *Vorarlberger Landesgesetzblatt*, 1995, Vol. 27, nr 61, 28.12.1995.

6 — IUCN Red List of Threatened Species, http://www.redlist.org; BirdLife Species Factsheet, http://www.birdlife.org.

7 — Birdlife International (mh Papazoglou.), *Birds in the European Union — a status assessment*, 2004, lk 32, http://www.birdlife.org/action/science/species/birds_in_europe/index.html; vt ka liikide teabeleht.

8 — IUCN, eespool 6. joonealuses märkuses viidatud.

9 — Birdlife, eespool 7. joonealuses märkuses viidatud, lk 32 jj; vt ka teabeleht vastava liigi kohta.

16. Lisaks on Vorarlbergi erikaitseala Austria valitsuse andmetel oluline talvitus-, peatus- ja toitumispaik 12-le rändlinnuliigile, millest osad on loetletud I lisas.

17. Komisjon hakkas kiirtee ehitamise projektiga tegelema talle esitatud kaebuse alusel. Komisjon saatis kõigepealt 12. novembril 2001 pädevatele Austria ametiasutustele taotluse teabe esitamiseks. Pärast seda, kui komisjon oli tutvunud 1. veebruaril 2002 saadetud vastusega, jõudis ta järeldusele, et Austria Vabariik on rikkunud linnudirektiivi artikli 4 lõigetest 1 ja 2 ning loodusdirektiivi artikli 6 lõikest 4 tulenevaid kohustusi, ning kutsus 27. juuni 2002 kirjaga vastavalt EÜ artiklile 226 (märgukiri) Austria Vabariiki üles esitama oma seisukohta. Austria seisukoht saabus komisjoni 29. oktoobril 2002. Komisjon jäi oma arvamuse juurde ning saatis 11. juulil 2003 põhjendatud arvamuse, kutsudes Austriat võtma rikkumise lõpetamiseks vajalikud meetmed hiljemalt 11. septembril 2003. Kuna Austria Valitsuse vastused ei veennud komisjoni, et etteheidetud rikkumised on kõrvaldatud, esitas komisjon käesoleva hagi.

18. Euroopa Ühenduste Komisjon palub Euroopa Kohtul:

1. Tuvastada, et Austria Vabariik on rikkunud nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta artikli 4 lõigetest 1 ja 2 ning nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 6 lõikest 4 ja artiklist 7 tulenevaid kohustusi, kuna ta

   — ei ole erikaitsealana klassifitseerinud Lauteracher Riedi rahvuspargi koosseisu arvatud alasid Soren ja Gleggen-Köblern, mis kuuluvad vastavalt linnudirektiivi artikli 4 lõigetele 1 ja 2 teaduslike kriteeriumide alusel samal põhjusel nagu antud erikaitseala arvuliselt ja suuruselt kõige sobivamate alade hulka, ning

   — ei järginud Bodeni föderaalse kiirtee S 18 ehitamise projektile loa andmisel loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 sätestatud nõudeid selle kohta, kui projekt viiakse ellu, hoolimata selle keskkonnamõju hindamise negatiivsest tulemusest.

2. Mõista kohtukulud välja Austria Vabariigilt.

19. Austria Vabariigi valitsus palub Euroopa Kohtul:

1. Tagasi lükata Euroopa Komisjoni 11. mai 2004. aasta hagi, millega palutakse tuvastada, et Austria Vabariik on rikkunud linnudirektiivi artikli 4 lõigetest 1 ja 2 ning loodusdirektiivi artikli 6 lõikest 4 ja artiklist 7 tulenevaid kohustusi, kuna ta ei ole erikaitsealana klassifitseerinud Lauteracher Riedi rahvuspargi koosseisu arvatud alasid Soren ja Gleggen-Köblern, mis kuuluvad vastavalt linnudirektiivi artikli 4 lõigetele 1 ja 2 teaduslike kriteeriumide alusel samal põhjusel nagu antud erikaitseala arvuliselt ja suuruselt kõige sobivamate alade hulka, ning kuna ta ei järginud Bodeni föderaalse kiirtee S 18 ehitamise projektile loa andmisel loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 sätestatud nõudeid selle kohta, kui projekt viiakse ellu, hoolimata selle keskkonnamõju hindamise negatiivsest tulemusest.

2. Jätta Euroopa Komisjoni nõue kohtukulude tasumise kohta rahuldamata.

IV. Hinnang

20. Komisjon heidab Austriale ette kahte erinevat ühenduse õiguse rikkumise juhtu. Esiteks ei klassifitseerinud Austria teatud alasid Lauteracher Riedi erikaitseala osana ning teiseks rikkus Austria kiirtee ehitamise projektile loa andmisega erikaitseala kaitse sätteid.

A. *Ala määramine*

21. Linnudirektiivi artikli 4 lõike 1 kolmanda lõigu kohaselt klassifitseerivad liikmesriigid erikaitsealadena I lisas nimetatud liikide kaitseks eelkõige arvuliselt ja suuruselt kõige sobivamad alad. Seejuures võetakse arvesse nende liikide kaitsenõudeid geograafilistel maismaa- ja merealadel, kus seda direktiivi kohaldatakse. Artikli 4 lõike 2 kohaselt võtavad liikmesriigid samalaadseid meetmeid I lisas nimetamata, kuid reeglipäraselt esinevate rändliikide ja nende pesitsus-, sulgimis- ja talvitusalade ning rändepeatuspaikade suhtes. Sel eesmärgil pööravad liikmesriigid erilist tähelepanu märgalade ja eelkõige rahvusvahelise tähtsusega märgalade kaitsele.

22. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on liikmesriikidel erikaitsealade valikul küll teatud kaalutlusõigus, kuid nende alade klassifitseerimisel ja piiritlemisel tuleb juhinduda üksnes direktiivis sätestatud ornitoloogilistest kriteeriumidest. [10]

23. Pooled vaidlevad selle üle, kas alad Soren ja Gleggen-Köblern kuuluvad kohaldatavate ornitoloogiliste kriteeriumide alusel lindude kaitseks kõige sobivamate alade hulka.

24. Kohtuasja toimiku materjalidest nähtub, et erikaitseala Lauteracher Ried on rombikujuline suletud 580 hektari suurune ala. Selle pikim diagonaal nii ida-lääne, kui põhja-lõuna suunal on ligikaudu 3 kilomeetrit. Ala kagupiiril kulgeb föderaalne maantee L 41.

25. Piki kagupiiri, osaliselt L 41-ga erikaitsealast eraldatult, paikneb 64-hektarilise pindalaga ala Soren. Tegemist on kirdest edelasse kulgeva ligikaudu 2,6 kilomeetri pikkuse maaribaga, mille maksimaalne laius on ligikaudu 500 meetrit. Idast piirab teda kiirtee. Vaidluse esemeks olev kavandatav kiirtee läbiks osaliselt ala lõunaosa.

26. Ala Gleggen-Köblern, mille pindala on 352 hektarit, asub erikaitsealast edelas. Tegemist on põhjast lõunasse kulgeva ligikaudu 400 meetri laiuse ja üle 2 kilomeetri pikkuse maaribaga. Tema põhjatipp on erikaitsealast eraldatud föderaalsete maanteede L 41 ja L 42 ristumisalaga ning Dornbirnerach'i jõega. Kavandatav kiirtee ehitataks seal juba olemasoleva maantee asemele.

27. Mõlemad alad hõlmavad nii pooleldi looduslikke heinamaid, kui ka aktiivselt haritavaid alasid. Neid kasutatakse ümbritsevate elamurajoonide puhkealadena. Kui erikaitseala keskel asub märgala, siis Sorenis ja Gleggen-Köblernis sellega võrreldavaid alasid ei ole.

28. Võrdlus olemasolevate siseriikliku õiguse järgi määratud kaitsealadega näitab, et üksnes vähesed erikaitseala ja ala Soren piirkonnad on looduskaitse all osana „heinamaade biotoopide võrgustikust Rheintal-Walgau".

10 — 2. augusti 1993. aasta otsus kohtuasjas C-355/90: komisjon *vs.* Hispaania (edaspidi: „Santoña sood") (EKL 1993, lk I-4221, punkt 26); 11. juuli 1996. aasta otsus kohtuasjas C-44/95: Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank) (EKL 1996, lk I-3805, punkt 26) ja 19. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-3/96: komisjon *vs.* Madalmaad (IBA-Liste 1989) (EKL 1998, lk I-3031, punkt 60 jj).

Seevastu kuulub enamus alast Gleggen-Köblern biotoopide võrgustikku. [11]

29. Komisjon tugineb eelkõige monitooringu tulemustele ning teaduslikele uurimustele, millest nähtub, et alad Soren ja Gleggen-Köblern moodustavad klassifitseeritud erikaitsealaga Lauteracher Ried jagamatu loodusliku üksuse.

30. Vastavalt põhjendatud arvamusele märgati erikaitsealal aastate 2000–2002 jooksul vastavalt 4 või 5, 4 ja 3 laulvat isaslindu liigist rukkirääk. Arvud aladel Soren ja Gleggen-Köblern olid sellest ainult mõnevõrra väiksemad: 4 (1 + 3), 2 (1 + 1) ning 3 (0 + 3).

31. Lisaks väidab komisjon, et nendel kahel alal, mida ei ole erikaitsealaks määratud, pesitses aastal 2001 isegi rohkem rändlinnuliikide tikutaja, kiivitaja ja suurkoovitaja isendeid, kui erikaitsealal. Erikaitsealal pesitsevaid tikutajapaare oli 3–5, kiivitajapaare 11-12 ja suurkoovitajapaare 3; samas kui Sorenis oli 3 tikutajapaari ja 6 kiivitajapaari ning Gleggen-Köblernis 3-4 tikutajapaari, 9 kiivitajapaari ning 8 suurkoovitajapaari. Lisaks pesitses Sorenis arvatavasti 1 suurkoovitajapaar.

32. Kõigepealt ei nõustu Austria valitsus nende arvudega, väites õigesti, et linnudirektiivi I lisas loetletud lindude ega rändlindude iga esinemise juhtum ei kohusta ala klassifitseerima erikaitsealana. Arvud, millele Austria valitsus ei ole vastu vaielnud, näitavad siiski, et alad Soren ja Gleggen-Köblern on rukkirääg u, tikutaja, kiivitaja ja suurkoovitaja jaoks vähemalt samaväärse või osaliselt isegi suurema tähtsusega kui erikaitsealal asuvad alad. Erikaitseala kohta esitatud standardsel andmevormil suurkoovitaja, kiivitaja ja tikutaja kohta esitatud arve ei ole võimalik saavutada, kui ei võeta arvesse ka väljaspool kõnealust erikaitseala asuvaid maatükke. Seega tuleb eeldada, et need erikaitseala vahetus läheduses asuvad alad moodustavad koos erikaitsealaga ornitoloogilisest seisukohast ühtse ala.

33. Lisaks järeldab Austria valitsus, et tulenevalt alade häiringutest, eriti põllumajandus- ja puhkealadena kasutamise tõttu, ei ole need alad ülalmainitud linnuliikide kaitsmiseks kõige sobivamad. Arvud näitavad siiski, et need häiringud on teisejärgulise tähtsusega. Kuigi tegemist on väiksemate aladega,

11 — Vorarlbergi liidumaa kaardiserver, http://vogis.cnv.at/dva04/init.aspx?ks=allgemein&karte=naturschutz.

on seal pesitsevate lindude arv samaväärne erikaitsealal pesitsevate lindude omaga. Teisisõnu on need alad pesitsemistiheduse järgi otsustades isegi sobivamad kui erikaitseala.

34. Lisaks nähtub komisjoni esitatud uuringutest, et esiletoodud häiringutest on palju tähtsamad muud faktorid, eriti kõnealuste rohumaade niitmise aeg ning rebaste ja mäkrade poolt tekitatud oht. Ka alasid eraldavad teed ei ole ilmselgelt (siiani) eriti olulised olnud, sest arvatavasti ei ole nad lindudele eriliseks takistuseks. Seega ei saa kõnealuseid alasid erikaitseala koosseisust välja jätta põhjusel, et nad on „vähem sobivad".

35. Ka võrdlus erikaitsealaga Bangs-Matschels, kus rukkirääguga populatsioon on tihedam kui aladel Soren ja Gleggen-Köblern, ei paku teaduslikku põhjendust alade väljajätmiseks. Erikaitseala Bangs-Matschels väidetavalt kõrgem kvaliteet võib äärmisel juhul tõstatada küsimuse, kas erikaitseala Lauteracher Ried ei oleks alade Soren ja Gleggen-Köblern juurdeliitmise korral üks paremini sobivamaid alasid rukkirääguga kaitseks. Seda ei sea kahtluse alla isegi Austria valitsus. Lisaks ei ole üllatav, et lindude kaitseks kõige sobivamate alade seas sobivad mõned paremini kui teised.

36. Austria jääb siiski seisukohale, et erikaitsealana klassifitseerimise kohustus piirdub konkreetse ajaga ning ei hõlma kohustust kord juba otsustatud klassifitseerimist jätkuvalt kaasajastada. Erikaitseala vähendamise puhul tuleneb see kohustus kohtupraktikast.[12] Samuti ei sisalda linnudirektiiv erinevalt loodusdirektiivist mingit regulatsiooni kaitsealade hilisema muutmise kohta. Kuna alade kasutamise regulatsioon on kehtestatud pärast nende alade klassifitseerimist erikaitsealana, siis käsitleb see alade kaitset, mitte aga nende laiendamist.

37. Austria valitsusega tuleb nõustuda selles osas, et kohustus klassifitseerida kõige sobivamad alad erikaitsealadena tekkis konkreetsel ajahetkel. Kuna mingite üleminekuperioodide osas ei olnud kokku lepitud, siis oli Austria ühinemisakti artikli 168 alusel kohustatud Euroopa Liiduga ühinemise kuu-

12 — 28. veebruari 1991. aasta otsus kohtuasjas C-57/89: komisjon *vs.* Saksamaa (Leybucht) (EKL 1991, lk I-883, punkt 20).

päevaks 1. jaanuaril 1995 täielikult üle võtma nii loodusdirektiivi kui ka linnudirektiivi. [13]

38. See kohustus ei ole aga piiratud ainult kõnealuse ajaga. Loodusdirektiivi seitsmendast põhjendusest nähtub, et Natura 2000 võrgustikku liidetakse mitte ainult antud ajahetkeks klassifitseeritud erikaitsealad, vaid ka „tulevikus" klassifitseeritavad erikaitsealad. Järelikult lähtus seadusandja loodusdirektiivi vastuvõtmisel sellest, et klassifitseerimiskohustus ei ole piiratud ainult direktiivi ülevõtmise ajaga.

39. Sellise piirangu kohta ei ole linnudirektiivi artikli 4 sõnastuses mingit viidet. Lisaks ei oleks kaitsealuste liikide kaitsmiseks suurepäraste alade kaitsmata jätmine üksnes seetõttu, et nende suurepärased omadused ilmnevad alles pärast direktiivi ülevõtmist, kooskõlas lindude tõhusa kaitse eesmärgiga.

40. Sõltumata sellest, kas klassifitseerimiskohustus on piiratud 1. jaanuari 1995. aasta olukorraga, tuleb olemasoleva teabe põhjal lähtuda sellest, et Lauteracher Ried moodustas koos aladega Soren ja Gleggen-Köblern juba 1995. aastal ornitoloogilisest seisukohast ühtse piirkonna, mis oli kõikides osades piisavalt sobiv erikaitsealana klassifitseerimiseks. Piirkonna ajaloo kohta antud selgitused komisjoni poolt esitatud eksperthinnangus näitavad, et minevikus oli lindude arvukus palju suurem kui tänapäeval. [14]

41. Austria valitsus ei saa seda uusimat teavet vaidlustada põhjendusega, et erikaitsealana klassifitseerimise kohustust tuleb hinnata üksnes parima teabe põhjal, mis oli olemas selle kohustuse tekkimise ajal. Klassifitseerimiskohustus ei ole nimelt piiratud üksnes konkreetsel ajal olemas olnud teadmistega.

42. Vastab tõele, et liikmesriigid peavad klassifitseerimiskohustuse täitmisel kasutama parimaid kättesaadavaid teaduslikke tõendeid. [15] Klassifitseerimiskohustus tähendab nimelt seda, et liikmesriik peab klassifitseerimist ette valmistades tegema kõik vajalikud jõupingutused, valimaks välja kõige

13 — Vt seoses Hispaaniaga kohtuotsus Santoña sood, eespool 10. joonealuses märkuses viidatud, punkt 11.

14 — Frühauf, *Der Wachtelkönig Crex crex in Österreich: Langfristige Trends, aktuelle Situation und Perspektiven*, Vogelwelt 118: 195 (1997), hagi lisa 13b, lk 201, Reini jõe põhjaoru kohta; Grabherr, *Bodensee Schnellstraße S 18 — Ökologische Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der Vogelwelt*, hagi lisa 13d, lk 5, mõlemad materjalid rukkirääguu kohta.

15 — Vt 17. jaanuari 1991. aasta otsus kohtuasjas C-157/89: komisjon *vs.* Itaalia (jahihooajad) (EKL 1991, lk I-57, punkt 15) ja 19. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-3/96: komisjon *vs.* Madalmaad (EKL 1998, lk I-3031, punkt 69 jj).

sobivamad alad. Parimate kättesaadavate tõendite kasutamine on sealjuures nõutav miinimum. Kui aga isegi parimate kättesaadavate tõendite kasutamise korral ei suudeta määratleda kõige sobivamaid alasid kogu ulatuses, siis ei saa liikmesriigid puudujääke klassifitseerimises põhjendada tõendite puudumisega. Pigem oleksid liikmesriigid pidanud läbi viima edasisi uuringuid, et vältida tõendite puudumist.

43. Järelikult tugineb komisjon selles väites põhjendatult uusimatele eksperthinnangutele.

44. Seega tuleb tuvastada, et Austria on rikkunud linnudirektiivi artikli 4 lõikeid 1 ja 2, kuna ta ei ole klassifitseerinud alasid Soren ja Gleggen-Köblern erikaitsealadena.

B. *Ala kaitse*

45. Teises väites heidab komisjon Austria Vabariigile ette, et Austria ei järginud Bodeni föderaalse kiirtee S 18 ehitamise projektile loa andmisel loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 sätestatud nõudeid selle kohta, kui projekt viiakse ellu, hoolimata selle keskkonnamõju hindamise negatiivsest tulemusest.

1. Loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 kohaldatavus projektile

46. Esiteks tuleb uurida, kas vaidluse esemeks olevat otsust tuleb hinnata seoses loodusdirektiivi artikli 6 lõigetega 3 ja 4, või — nagu väidab Austria valitsus vastuses komisjoni põhjendatud arvamusele — seoses linnudirektiivi artikli 4 lõike 4 esimese lausega.

47. Loodusdirektiivi artikli 7 kohaselt asendavad direktiivi artikli 6 lõigetest 2, 3 ja 4 tulenevad kohustused kõiki linnudirektiivi artikli 4 lõike 4 esimesest lausest tulenevaid kohustusi alates direktiivi rakendamise kuupäevast — Austria puhul alates 1. jaanuarist 1995 — või alates ala linnudirektiivi kohasest klassifitseerimisest või tunnustamisest liikmesriigi poolt, kui viimane kuupäev on hilisem. Otsuses Basses Corbières on Euroopa Kohus sedastanud, et alad, mida ei tunnistatud erikaitsealadeks, kuigi see oleks olnud vajalik, on kaitstud linnudirektiivi

artikli 4 lõike 4 esimese lausega, mitte aga loodusdirektiivi artikli 6 lõigetega 2–4. [16]

48. Järelikult tuleb seni erikaitsealadena teavitamata ja klassifitseerimata alade Soren ja Gleggen-Köblern suhtes jätkuvalt kohaldada linnudirektiivi artikli 4 lõike 4 esimest lauset, mitte aga loodusdirektiivi artikli 6 lõikeid 2, 3 ja 4. See asjaolu ei mõjuta aga hagi, sest komisjon keskendub põhjenduses üksnes teavitatud aladele tekitatud kahjule.

49. Nende alade klassifitseerimisest erikaitsealadena teavitati komisjoni 1995. aastal. Nagu ilmneb, kohaldati nende alade suhtes alates sellest ajast järjepidevalt piirkonnaspetsiifilist kaitserežiimi. [17]

50. Ala klassifitseerimise eeldused on seega olemas. Erikaitseala klassifitseeriti formaalse aktiga, milleks oli komisjoni teavitamine ja piirkonna kaitse alaste määruste vastuvõtmine. [18] Lisaks sellele ei seata kahtluse alla asjaolu, et võeti vastu vajalikud piirkonnaspetsiifilised kaitsemeetmed. [19]

51. Siiski seadis Austria valitsus esiteks kahtluse alla loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 2, 3 ja 4 kohaldatavuse, kuna Vorarlbergi liidumaa võttis linnudirektiivi ja loodusdirektiivi alade kaitsega seotud osad täielikult kaitse alla alles 2003. aasta määrusega. [20] Varemalt nägi Vorarlbergi looduskaitseseaduse §26 lõige 4 küll ette erikaitsealana klassifitseerimise, kuid alles pärast selle määruse vastuvõtmist sai erikaitsealade kaitserežiim Austria siseriikliku õiguse osaks Vorarlbergi jaoks.

52. Loodusdirektiivi artikkel 7 ei sea mõlema direktiivi ülevõtmist nimetatud direktiivi artikli 6 lõigete 2, 3 ja 4 kohaldamise eeltingimuseks. Siiski on klassifitseerimisega tagatud kaitse palju piiratum, kui klassifitseerimisega ei kaasne samal ajal loodusdirektiivis sätestatud kaitserežiimi rakendamine. Kuigi riiklikud institutsioonid on kohustatud seda kaitserežiimi järgima, ei saa seda nõuda eraisikutelt, kui vastavat regulatsiooni ei ole üle võetud siseriiklikku õigusesse. Seega on õigustatud Austria valitsuse tähelepanek, et sisuliselt ei olnud erikaitseala kuni 2003. aastani täieliku kaitse all.

16 — 7. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-374/98: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKL 2000, lk I-10799, punktid 47 ja 57).

17 — Vt eespool punkt 12.

18 — Vt eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Basses Corbières, punkt 35.

19 — Vt eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Santoña sood, punkt 31 jj.

20 — Liidumaa valitsuse määrus looduskaitsemääruse muutmise kohta, *LGBl* nr 36/2003.

53. Siiski ei sunni see puudujääk erikaitsealana klassifitseerimisega tagatud kaitse osas rakendama linnudirektiivi artikli 4 lõike 4 esimeses lauses sätestatud rangemat kaitserežiimi. Nimelt on Euroopa Kohus juba sedastanud, et ala klassifitseerimisega tagatud ebapiisav kaitse võib rikkuda loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 2.[21] See eeldab aga üleminekut linnudirektiivi kohaselt kaitserežiimilt loodusdirektiivi kaitserežiimile.

54. Järelikult tuleb kiirtee ehitamise projekti hinnata seoses loodusdirektiivi artikli 6 lõigetega 3 ja 4.

2. *Ratione temporis* kohaldamine

55. Loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 kohaldamist võib siiski takistada asjaolu, et ehitatava kiirtee trassi kindlaksmääramise menetlus algas juba 1994. aastal, seega ajal, mil Austria ei olnud seotud ei linnudirektiiviga ega loodusdirektiiviga.

56. Lähtepunktiks kõnesolevale loodusdirektiivi kohaldamise menetlusele on selle direktiivi artikli 6 lõike 3 teine lause, mille kohaselt annavad pädevad siseriiklikud asutused kavale või täpsemalt projektile selle tagajärgede hindamise järelduste alusel nõusoleku, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju. See aga kõneleb loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 rakendamise poolt sellisel juhul, kui kavale või projektile ei ole pärast direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumist veel luba antud.

57. Euroopa Kohus on siiski tagasi lükanud nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta[22] (edaspidi „keskkonnamõju hindamise direktiiv") kohaldamise projektidele, kus loa taotlemise menetlus on algatatud enne 3. juulit 1988, s.t enne direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumist (niinimetatud *pipeline* projektid)[23]. Euroopa Kohus võiks selle kohtupraktika loodusdirektiivile üle kanda. Samamoodi nagu loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3, näeb ka keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 1 ette, et teatud projektide puhul hinnatakse enne loa andmist nende mõjusid.

21 — 13. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-117/00: komisjon *vs.* Iirimaa (Owenduff-Nephin Beg Complex) (EKL 2002, lk I-5335, punkt 25) ja 27. veebruari 2003 aasta otsus kohtuasjas C-415/01: komisjon *vs.* Belgia (erikaitsealade kaardid) (EKL 2003, lk I-2081, punkt 16).

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

23 — 18. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-81/96: Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (EKL 1998, lk I-3923, punkt 24). Mõistet „*pipeline* projekt" kasutab Euroopa Kohus 7. jaanuari 2004. aasta otsuses C-201/02: Delena Wells (EKL 2004, lk I-723, punktid 40, 43 ja 48).

58. Keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamise ajalise piiramise põhjendusena tõi Euroopa Kohus välja, et „direktiiv puudutab enamasti laiaulatuslikke projekte, mille elluviimiseks on väga sageli vaja palju aega. Nõnda ei ole otstarbekas, et menetlusi, mis on juba liikmesriigi tasandil keerulised ja mida ametlikult alustati enne mainitud direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumist, koormataks ja muudetaks aeganõudvamaks direktiivi spetsiifiliste nõuetega ning et sellega mõjutataks juba kujunenud asjaolusid" [24]. Kohtujurist C. Gulmann leidis seega, et keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamine juba enne direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumist käimasolevatele menetlustele kahjustaks õiguskindluse, õigusliku ootuse ning proportsionaalsuse põhimõtteid, mis ei oleks seega taolise tõlgendamisega kooskõlas. [25] Seadusandja valis samasuguse lahenduse, kehtestades keskkonnamõju hindamise direktiivi 1997. aasta muudatuses üleminekuregulatsiooni. [26]

59. Esmapilgul võiks samasuguseid kaalutlusi kasutada ka loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 puhul. Ka nende kohaldamine võib mõjutada laiaulatuslikke projekte, mille elluviimine nõuab sageli palju aega ning mille loa taotlemise menetlus on juba liikmesriigi tasandil väga keeruline. Direktiivist tulenevad nõuded võivad seda veelgi koormata ja muuta aeganõudvamaks. Seda näitab eriti ilmekalt käesolev asi. Kui alternatiivide uurimine tuleb läbi viia tagantjärgi ja võibolla leitakse isegi uus trass, siis on vajalik täiesti uue loa taotlemise menetluse algatamine.

60. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 selline tõlgendamine jätaks siiski tähelepanuta olulised erinevused loodusdirektiivi ja keskkonnamõju hindamise direktiivi vahel.

61. Keskkonnamõju hindamise direktiiv sisaldab menetlusõiguslikke sätteid, mis peavad edendama ökoloogiliste eesmärkide arvessevõtmist. Direktiiv ei kehtesta mingeid siduvaid keskkonnastandardeid; seega ei ole pädevad asutused kohustatud keskkonnamõju hindamise direktiivi alusel tegema keskkonnamõju hinnangutest mingeid järeldusi. Keskkonnamõju hinnangud omandavad olulisuse eelkõige seeläbi, et ametiasutusi, arendajaid ja avalikkust informeeritakse ökoloogilistest eesmärkidest juba varases staadiumis ning seejärel võib projekti muu hulgas kohandada nende eesmärkide arvessevõtmiseks. Seetõttu ei ole eriti mõttekas lisada keskkonnamõju hindamise direktiivi nõudeid juba edasijõudnud menetlusetapis

24 — Eespool 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, punkt 24.

25 — Kohtujurist C. Gulmanni 3. mai 1994. aasta ettepanek kohtuasjas C-396/92: Bund Naturschutz in Bayern jt, milles otsus tehti 9. augustil 1994 (EKL 1994, lk I-3717, punktid 34 ja 37). Euroopa Kohus on 9. augusti 1994. aasta otsuses eespool nimetatud kohtuasjas (punkt 19) ja 11. augusti 1995. aasta otsuses kohtuasjas C-431/92: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1995, lk I-2189, punkt 28) need küsimused veel sõnaselgelt lahtiseks jätnud.

26 — Nõukogu 3. märtsi 1997. aasta direktiivi 97/11/EÜ, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 73, lk 5; ETL eriväljaanne 15/03, lk 151) artikli 3 lõige 2 sätestab: „Kui teostusloa taotlus esitatakse pädevale asutusele enne lõikes 1 sätestatud tähtpäeva, kohaldatakse direktiivi 85/337/EMÜ sätteid sellisena, nagu need olid enne käesolevaid muudatusi".

loa andmise menetlusele. Reeglina on selles staadiumis projekti olulised elemendid juba kindlaks määratud, nii et lisateave mõjutab projekti tulemust vähe. Selle väikese lisaväärtuse tõttu ei oleks keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamine direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumisel juba käimasolevale projektile proportsionaalne.

62. Loodusdirektiiv sisaldab seevastu projektile loa andmise *sisulisi* nõudeid, mille eesmärke teenib ka loodusdirektiivi artikli 6 lõigetes 3 ja 4 ette nähtud mõjude hindamine, millele järgneb vajadusel alternatiivide uurimine ja kaalumine. Reeglina kaitseb selline menetlus kaitseala terviklikkust kahjustamise eest. Kahjustamine on lõike 4 kohaselt lubatud üksnes erandjuhul, üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel, kui alternatiivsed lahendused puuduvad. Sellisel juhul tuleb võtta kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. Seega on kaitsesätetel praktiline mõju isegi nende rakendamisel juba käimasolevatele menetlustele.

63. Loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 rakendamine *pipeline* projektidele ei ole vastuolus ka proportsionaalsuse, õiguskindluse ja õigusliku ootuse põhimõtetega. Seni kuni luba pole antud, ei ole ka piisavat alust kaitsmisväärsete ootuste tekkimiseks. Samuti ei kahjustata õiguskindlust. Mis puutub proportsionaalsusesse, siis ei ole direktiivi ülevõtmistähtaja lõpul veel käimasoleva ja pärast seda algava menetluse vahel suurt erinevust.

64. Seetõttu on loodusdirektiivi artikli 6 lõiked 3 ja 4 kiirtee ehitamise projektile kohaldatavad ka *ratione temporis* (ajaliselt).

3. Loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 kohaldamine.

65. Mõlemad pooled on üksmeelel selles osas, et kuigi planeeritav kiirtee S 18 kulgeb väljaspool Lauteracher Riedi erikaitseala, võib see oluliselt erikaitseala mõjutada ning projekti tuleks põhimõtteliselt hinnata keskkonnamõjude suhtes loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel. [27]

27 — Vt menetlusetappide kohta 14. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-441/03: komisjon *vs.* Madalmaad (loodusdirektiivi ülevõtmine) (EKL 2005, lk I-3043, punktid 23–26).

66. Amt der Vorarlberger Landesregierung'i (Vorarlbergi liidumaa valitsusamet) 21. veebruari 2003. aasta otsuses [28] sisalduvast eksperthinnangust nähtub, et eelkõige võivad negatiivset mõju — eriti rukkirääguле ja teistele rohumaadel pesitsevatele lindudele — avaldada maanteelt lähtuv müra, planeeritavad müratõkkemeetmed ning erikaitseala eraldatus maanteest lõunas paiknevatest rohumaadest.

67. Selle järelduse põhjal peavad nii komisjon kui ka Austria valitsus [29] vajalikuks, et loa andmine projektile tugineks loodusdirektiivi artikli 6 lõikele 4. Seejuures ei sea pooled kahtluse alla, et põhimõtteliselt võib projekti põhjendada üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustega. Siiski heidab komisjon Austriale ette alternatiivide olemasolu piisavat kontrollimata jätmist ning vajalike asendusmeetmete võtmata jätmist, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse.

a) Alternatiivide uurimine

68. See komisjoni etteheide põhineb loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 esimesel lausel, mille kohaselt, hoolimata negatiivsest hinnangust kava või projekti tagajärgedele ala suhtes, tohib kava ellu viia üksnes alternatiivsete lahenduste puudumisel. Kuna Austria valitsus tugineb sellele erandile, on ta kohustatud tõendama, et artikli 6 lõike 4 esimese lause nõudeid täideti. [30]

69. Austria valitsus möönab, et kui aastatel 2000 ja 2002 algatati ja pädevad ametiasutused tegid otsuse loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohase mõjuhinnangu kohta, oli trass juba siduvalt kindlaks määratud ning alternatiivid seega välistatud. Siiski olevat juba 1994. aastal vastavalt keskkonnamõjude hindamise direktiivile läbi viidud üldises *keskkonnamõjude* hindamise käigus uuritud ja õigustatult välistatud kõik alternatiivid.

70. Austria valitsus jätab siiski tähelepanuta asjaolu, et loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 esimene lause lubab anda loa üksnes alternatiivsete lahenduste *puudumisel*, samas kui alternatiivide uurimine keskkonnamõju hin-

28 — Kostja vastus, 2. lisa, lk 111 jj.

29 — Vt eriti kostja vastus, punkt 105.

30 — Vt selle kohta 8. novembri 1979. aasta otsus kohtuasjas C-251/78: Denkavit (EKL 1979, lk 3369, punkt 24) ja 12. juuli 1990. aasta otsus kohtuasjas C-128/89: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 1990, lk I-3239, punkt 23) kaupade vaba liikumise kohta; 23. oktoobri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-157/94: komisjon *vs.* Madalmaad (EKL 1997, lk I-5699, punkt 51) EÜ artikli 88 lõike 2 kohta ning 28. märtsi 1996. aasta otsus kohtuasjas C-318/94: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1996, lk I-1949, punkt 13) ja 10. aprilli 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-20/01 ja C-28/01: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 2003, lk I-3609, punkt 58) riigihangete kohta.

damise direktiivi alusel ei sea alternatiivide valikul mingeid piiranguid, vaid nõuab üksnes valikuotsuse ja selle põhjenduste *esitamist.*

71. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 5 lõike 1 ja III lisa punkti 2 kohaselt peab arendaja vajadusel ja sobivas vormis esitama lühikirjelduse muudest peamistest lahendusvõimalustest, mida ta on uurinud, ja selle valiku peamised põhjused, võttes arvesse keskkonnamõju. Siiski ei ole olemas kohustust kaaluda keskkonnamõjusid teiste kaalutluste suhtes.

72. Seevastu lubab loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 projektile anda nõusoleku ainult siis, kui ei ole *mingeid* alternatiive. Austria valitsusega tuleb küll nõustuda, et projektile loa andmist ei tohi takistada iga teoreetiliselt mõeldav alternatiiv, kuid alternatiivide uurimine ei tohiks piirduda „muude peamiste lahendusvõimalustega, mida arendaja on uurinud" nagu sätestab keskkonnamõju hindamise direktiiv (direktiivi III lisa punkt 2). See ei tagaks loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 kohast alternatiivide puudumist. Järelikult peab luba andev asutus kindlaks tegema, et uuritud on vähemalt neid alternatiive, mis ei ole ilmselgelt väljaspool põhjendatud kahtlust [31]. Alternatiivi valikul on otsustav, kas üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused nõuavad just *selle* alternatiivi kohaldamist või neile huvidele vastab ka mõni *muu* alternatiiv. [32]

73. Austria valitsuse esitatud dokumentidest nähtub siiski, et väidetavalt ala vähem kahjustavat alternatiivi menetluses isegi ei käsitletud. [33]

74. Lisaks sellele on kaheldav, kas üldse võeti piisavalt arvesse tol ajal veel olematu erikaitseala kahjustamise võimalust. Austria valitsuse poolt esitatud projekti keskkonnamõjude hinnang aastast 1994 [34] ja 7. juuli 1994. aasta keskkonnamõju teatis [35], mis olid otsustavad trassi kindlaksmääramisel, nimetavad küll olulisi häiringufaktoreid, kuid ei pea neid oluliseks. Ilma nähtavate põhjusteta erinevad hinnangud häiringutele nii juurde

31 — Kui alternatiivide uurimine tuleb läbi viia nii keskkonnamõju hindamise direktiivi kui ka loodusdirektiivi alusel, võivad loodusdirektiivi kaugemale ulatuvad nõuded mõjutada keskkonnamõju hindamise direktiivi sel moel, et alternatiivide uurimist loodusdirektiivi kohaselt tuleks märkida ka keskkonnamõju hindamise direktiivis.

32 — Vt minu 9. juuni 2005. aasta ettepanek kohtuasjas C-6/04: komisjon *vs.* Ühendkuningriik (loodusdirektiivi rakendamine), milles otsus tehti 20. oktoobril 2005 (EKL 2005, lk I-9017, punkt 46).

33 — Peatüki „Hinnang" sissejuhatus ametliku keskkonna- ja maastikukaitse spetsialisti 29. aprilli 1992. aasta aruandes, hagi vastuse 3. lisas sisalduv ettekanne, lisa C 1. lisa.

34 — Kostja vastus, 3. lisa, vt eriti aruanne lk 33 jj ning selle lisa C 1. lisa.

35 — Kostja vastus, 8. lisa.

lisatud 1992. aasta looduskaitse aruandes,[36] kui ka hilisemates, komisjoni poolt piisavaks tunnistatud 2000. aasta mai ja 14. veebruari 2002. aasta eksperthinnangutes.

75. Seega ei ole Austria valitsus suutnud tõendada, et 1994. aastal läbi viidud alternatiivide uurimine vastas loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 nõuetele.

76. Austria valitsus väidab samuti, et loa andmise menetluses hinnati olemasolevat trassi veel kord. Selle käigus tehti kindlaks, et projekt vastab üldistele huvidele ning et need huvid on kaalukamad kui erikaitseala võimalikud häiringud. Sellest hinnangust ei saa aga järeldada, et kiirtee ehitamise projektile ei ole mingeid alternatiive. Pigem tuleneb Austria valitsuse poolt selle hinnangu alusena tsiteeritud Austria Verwaltungsgerichtshof'i otsusest Wolfurt-Lauterachi ristmik, „et käesoleva projekti alternatiivid, mis nõuaksid trassi määramise muutmist, ei ole [...] sobivad alternatiivid"[37].

77. Järelikult on Austria rikkunud loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 4, kuna pädevad ametiasutused andsid uuesti loa Bodeni föderaalse kiirtee S 18 ehitamise projektile, ilma et oleks kindlaks tehtud alternatiivide puudumine.

b) Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe tagamise meetmed

78. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 teine nõue, mille rikkumist komisjon Austriale ette heidab, käsitleb Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitseks vajalikke asendusmeetmeid. Vaidemenetluses muudetud luba sisaldab seoses kiirtee projektiga teatud meetmeid ning samuti kahe miljoni euro suuruse hüvitismakse määramist.

79. Esiteks heidab komisjon Austriale ette, et rikkudes loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 teist lauset, ei teavitanud Austria komisjoni kohe vastuvõetud asendusmeetmetest. Austria väidab sellele õigustatult vastu, et komisjoni teavitamine ei olnud selles etapis veel võimalik, sest kõnealuseid meetmeid ei olnud veel rakendatud. Selles osas tuleb hagi rahuldamata jätta.

36 — Eespool 32. joonealuses märkuses viidatud.

37 — 24. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas 98/10/0347.

80. Lisaks sellele väidab komisjon sisuliselt, et Austria ei ole *vastu võtnud* kõiki vajalikke meetmeid, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. See etteheide tõstatab küsimuse, millistele nõuetele peavad sidususe kaitse meetmed vastama ning millal tuleb nad vastu võtta.

81. Komisjon on seisukohal, et sidususe tagamise meetmed on loa andmise eeltingimus. Meetmed peavad seetõttu loa andmise ajal olema juba vähemalt kavandatud. Käesoleval juhul see nii ei olnud, kuna kindlaks oli määratud üksnes hüvitismakse suurus, mitte aga selle täpne kasutus. Seda, kas „tegelikud asendusmeetmed" tagavad Natura 2000 võrgustiku sidususe kaitset piisavalt, ei ole küllaldaste andmete puudumise tõttu võimalik hinnata.

82. Austria väidab vastu, et isegi „tegelikud asendusmeetmed" elupaikade väärtustamiseks kompenseeriksid või vähemalt tasakaalustaksid häiringuid. Ka hüvitismaksele sihtotstarbe määramine võimaldaks tagada Natura 2000 võrgustiku sidususe kaitse. See kindlustaks, et kõik meetmed rakendataks hiljemalt erikaitseala häiringute tekkimisega samal ajal. Sel moel oleks sidususe kaitse tingimustele seatud nõuded täidetud.

83. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 rakendamisel võtab liikmesriik kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada, hoolimata ala häiringutest, Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. Natura 2000 on loodusdirektiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt Euroopa erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik. See võrgustik koosneb aladest, kus esinevad I lisas loetletud looduslikud elupaigatüübid ja II lisas loetletud liikide elupaigad ning linnudirektiivi I lisas loetletud lindude ja regulaarselt ülelendavate rändlindude erikaitsealadest. Natura 2000 võimaldab säilitada või vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatust nende looduslikul levilal.

84. Vajalikud meetmed saab seetõttu kindlaks määrata üksnes seoses vastava ala häiringutega. Pädevad asutused peavad kindlaks tegema, milline häiritud ala osa läheb projekti tõttu kaduma ning kuidas seda kahju heastada, et lõpptulemusena oleks võrgustiku sidusus tagatud.

85. Erikaitseala Lauteracher Ried panus Natura 2000 võrgustiku raames seisneb muu hulgas selles, et ta võimaldab säilitada või vajaduse korral taastada rohumaadel pesitsevate rändlindude ning eriti rukkirääga

elupaikade soodsat kaitsestaatust. Kiirtee ehitamise projektiga, eelkõige selle poolt tekitatud müra ja alade eraldamisega, kahjustatakse seda funktsiooni. Juba kindlaksmääratud „tegelikud asendusmeetmed", eriti ühe tee sulgemine, vähendavad olemasolevaid müraallikaid ja muid häiringuid. Sellest hoolimata eeldavad pädevad asutused, et mürakoormus kokkuvõttes suureneb ning eraldamismõjud, eriti müratõkete tõttu, nõrgendavad erikaitseala ja sellest lõunas paiknevate rohumaade vahelist üldist seotust. Järelikult on vajalik edasiste meetmete võtmine, et tagada Natura 2000 võrgustiku sidususe kaitse.

86. Hüvitismakse võib küll Natura 2000 võrgustiku sidususe tagamisele kaasa aidata, kuid siiski, nagu komisjon õigustatult märgib, ainuüksi sellest ei piisa. Hüvitismakse ja sidususe tagamiseks vajalike meetmete vahel puudub nimelt nii arvestamise kui kasutamise osas piisav seos.

87. Vastavalt Austria valitsuse poolt esitatud dokumendile [38] arvutatakse hüvitismakse punktides mõõdetava loodusele ja maastikule tekitatud kahju määra korrutamisel samuti punktides mõõdetava projekti suurusega ning võrreldakse seda järgnevalt punktide kindlaksmääratud väärtusega. Seega võtab hüvitismakse arvesse kahjustatud loodusvarade abstraktset üldist väärtust, kuid ta ei ole seotud tegelike kulutustega, mis on nõutavad vajalike meetmete rakendamiseks.

88. Selline sidususe tagamiseks vajalike meetmete eraldamine on märgatav ka hüvitismakse kasutamise puhul. Vahendid on küll sihtotstarbelised sobivate elupaikade loomiseks, kuid siiski ei ole tagatud, et neist piisab konkreetsete vajalike meetmete võtmiseks, näiteks alade läheduses asuvate teatud kinnistute omandamiseks.

89. Austria on küll vastuvaidlematult arvamusel, et ta suudab sidususe tagamiseks vajalikud meetmed õigel ajal enne projekti valmimist ellu viia. Pelk võimalus, et vajalikud meetmed võetakse õigel ajal, ei taga siiski, et see ka tegelikult juhtub.

90. Nii kaua kui sidususe tagamiseks vajalike meetmete võtmine ei ole veel kindel, ei tohi aga kahju tekitavale projektile luba anda. Vastasel juhul tekiks oht, et kaitseala kahjustatakse, ilma et oleks võetud Natura 2000 võrgustiku sidususe tagamiseks vajalikke meetmeid.

38 — Hüvitismaksete arvutamise skeem, kostja vastus, 4. lisa.

91. Austria ei saa tugineda ka sellele, et looduskaitsealane luba ei ole veel kehtiv, kuna kohtuasi, mille raames loa kehtivus peatati, on veel menetluses. Loa andmise otsusega on pädevad asutused nimelt juba teinud otsuse, mis ei ole kooskõlas loodusdirektiivi artikli 6 lõikega 4. Ühenduse õiguse kõnealuse rikkumise saab lõpetada loa kehtivuse kohtuliku tühistamisega. Kuni praeguse hetkeni rikkumine aga kestab. Rikkumine kestis seega ka käesolevas asjas tähtsust omava komisjoni poolt põhjendatud arvamuses antud tähtaja möödumisel.

92. Järelikult on Austria rikkunud loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 4, kuna pädevad ametiasutused andsid uuesti loa Bodeni föderaalse kiirtee S 18 ehitamise projektile, ilma et oleks kindlaks määratud vajalikud asendusmeetmed, tagamaks Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse.

V. Kulud

93. Vastavalt kodukorra artikli 69 lõikele 2 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna peaaegu kõik komisjoni nõuded rahuldati, tuleb kohtukulud jätta Austria Vabariigi kanda.

VI. Ettepanek

94. Seega teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Austria Vabariik on rikkunud nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta artikli 4 lõikeid 1 ja 2, kuna ta ei ole klassifitseerinud alasid Soren ja Gleggen-Köblern erikaitsealadena.

2. Austria Vabariik on rikkunud nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 6 lõiget 4, kuna pädevad ametiasutused andsid uuesti loa Bodeni föderaalse kiirtee S 18 ehitamise projektile,

   — ilma et oleks kindlaks tehtud alternatiivide puudumine ja

   — ilma et oleks kindlaks määratud vajalikud asendusmeetmed, tagamaks Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse.

3. Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.

4. Mõista kohtukulud välja Austria Vabariigilt.