EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

14. aprill 2005 *

Kohtuasjas C-441/03,

mille esemeks on EÜ artikli 226 alusel esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi, mille esitas 16. oktoobril 2003

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: M. van Beek, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Madalmaade Kuningriik, esindaja: H. G. Sevenster ja N. A. J. Bel,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans, kohtunikud R. Silva de Lapuerta (ettekandja), R. Schintgen, P. Kūris ja G. Arestis,

kohtujurist: J. Kokott,
kohtusekretär: R. Grass,

arvestades kirjalikku menetlust,

olles 3. veebruari 2005. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub Euroopa Kohtul tunnistada, et kuna Madalmaade Kuningriik ei ole ettenähtud tähtajaks üle võtnud vajalikke õigus- ja haldusnorme selleks, et täita nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivi 79/409/EMÜ looduslíku linnustiku kaitse kohta (EÜT L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98) artikli 4 lõigetes 1 ja 2 sätestatud tingimusi ning nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning looduslíku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102) artikli 6

lõikes 1, koostoimes sama direktiivi artikli 2 lõikega 2, artikli 1 punktidega a, e ja i, artikli 6 lõigetega 2–4 ning artiklitega 7, 11, 14 ja 15, sätestatud tingimusi või vähemalt ei ole komisjoni sellest teavitanud ning kuna kehtiva looduskaitseseaduse (Natuurbeschermingswet) artikli 13 lõige 4 on vastuolus direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõikega 4, siis on Madalmaade Kuningriik rikkunud kõnealustest direktiividest tulenevaid kohustusi.

2 Pärast Madalmaade valitsuse vastuse kättesaamist leidis komisjon, et direktiivi 92/43 artikkel 14 on nõuetekohaselt siseriiklikusse õigusesse üle võetud; sellest tulenevalt võttis komisjon oma repliigis tagasi kaebuse kõnealuse artikli ebakorrektse ülevõtmise kohta.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

3 Vastavalt direktiivi 79/409 artikli 1 lõikele 1 käsitleb kõnealune direktiiv kõikide looduslikult esinevate linnuliikide kaitset liikmesriikide Euroopa territooriumil. See hõlmab nende liikide kaitset, hoidmist ja kontrolli ning kehtestab nende kasutamise eeskirjad.

4 Vastavalt direktiivi 79/409 artikli 4 lõigetele 1 ja 2 tuleb direktiivi I lisas nimetatud liikide elupaikade kaitseks rakendada erimeetmeid, et kindlustada nende liikide säilimine ja paljunemine nende levikualal, võttes arvesse teatud liikide eriolukorda. Seoses nende liikide kaitsega klassifitseerivad liikmesriigid erikaitsealadena nende liikide kaitseks eelkõige arvuliselt ja suuruselt kõige sobivamad alad. Samuti võtavad

liikmesriigid samalaadseid meetmeid kõnealuses lisas nimetamata, kuid reeglipäraselt esinevate rändliikide ja nende pesitsus-, sulgimis- ja talvitusalade ning rändepeatuspaikade suhtes, pidades silmas nende kaitsmise vajadust. Sel eesmärgil pööravad liikmesriigid erilist tähelepanu märgalade ja eelkõige rahvusvahelise tähtsusega märgalade kaitsele.

5 Direktiivi 92/43 eesmärk artikli 2 lõikest 1 tulenevalt on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele liikmesriikide Euroopa territooriumil, kus kohaldatakse asutamislepingut. Vastavalt sama artikli lõikele 2 on selle direktiivi kohaselt võetud meetmed kavandatud ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks.

6 Direktiivi 92/43 artikli 6 lõiked 2–4 sätestavad:

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

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

ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju, ja teevad seda vajaduse korral pärast avaliku arvamuse saamist.

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

Kui asjaomasel alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ja/või esmatähtsaid liike, võib kaaluda ainult neid seisukohti, mis on seotud rahva tervise või avaliku julgeolekuga, esmatähtsate soodsate tagajärgedega keskkonnale või komisjoni arvamuse kohaselt muude üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustega."

7 Direktiivi 92/43 artikkel 11 on sõnastatud järgmiselt:

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

8 Direktiivi 92/43 artikkel 15 näeb ette:

„V lisa punktis a loetletud looduslike loomaliikide püüdmisel või tapmisel ja kui artikli 16 alusel kohaldatakse IV lisa punktis a loetletud liikide võtmisel, püüdmisel

või tapmisel erandeid, keelavad liikmesriigid kõikide keelatud vahendite kasutamise, mis võivad põhjustada nende liikide populatsioonide kohalikku kadumist või tekitada neile tõsiseid häireid, eelkõige:

[...]".

Siseriiklikud õigusnormid

9 Vastavalt komisjoni täpsustusele on Madalmaade Kuningriik võtnud direktiivi 92/43 ülevõtmiseks järgmised meetmed:

— looduskaitseseadus (Natuurbeschermingswet);

— määrus looduskaitseseaduse vabastuste ja erandite kohta (Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet);

— looduskaitsekava (Natuurbeleidsplan), mis sisaldab Euroopa kaitsealade võrgustikku (ecologische hoofdstructuur EHS);

— roheliste alade kava (Structuurschema Groene Ruimte);

— maakorraldusseadus (Wet op de ruimtelijke ordening);

— määrus kaitstavate põliste loomaliikide kohta (Besluit beschermde inheemse diersoorten);

— põllumajandus-, looduskaitse- ja kalandusministri 12. aprilli 1995. aasta korraldus (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij);

— põllumajandus-, looduskaitse- ja kalandusministri 27. jaanuari 1995. aasta nimekiri väljasuremisohu ja tundlike liikide kohta Berni konventsiooni, mis käsitleb elusloodu ja looduslike elupaikade kaitset, artiklite 1 ja 3 mõttes (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij);

— seadus ohustatud looma- ja taimevõõrliikide kohta (Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— korraldus halduslepingute ja looduskaitse arendustegevuse kohta (Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling);

— korraldus metsamajanduse edendamiseks põllumajanduslikel aladel (Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden);

— korraldus, millega kehtestatakse erandid seadusest ohustatud looma- ja taimevõõrliikide kohta (Regeling ontheffingen Wet bedreigde uitheemse dieren plantensoorten);

— korraldus, millega määratakse kindlaks ohustatud looma- ja taimevõõrliigid (Regeling aanwijzing bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— seadus keskkonnahalduse kohta (Wet milieubeheer), ning

— seadus taimestiku ja loomastiku kohta (Flora- en faunawet).

Kohtueelne menetlus

10 Komisjon palus 24. oktoobri 2000. aasta märgukirjas, et Madalmaade Kuningriik esitaks oma märkused direktiivide 79/409 ja 92/43 Madalmaade õiguskorda ülevõtmise kohta. Vastusena sellele kirjale saatis kõnealune liikmesriik 8. märtsil 2001 vastavasisulise teadaande.

11 Komisjon saatis Madalmaade Kuningriigile 26. juulil 2001 põhjendatud arvamuse, milles ta heitis viimasele ette direktiivide 79/409 ja 92/43 teatud sätete ebakorrektset ülevõtmist ning ühtlasi palus sellel liikmesriigil võtta arvamuse järgimiseks vajalikke meetmeid kahe kuu jooksul arvamuse kättesaamisest.

12 Madalmaade Kuningriik edastas komisjonile 11. oktoobri 2001. aasta kirjaga seaduse eelnõu, millega muudetakse looduskaitseseadust. Madalmaade ametiasutused edastasid sama küsimuse kohta komisjonile täiendava vastuse 28. jaanuaril 2002.

13 Leides, et kõnealune liikmesriik ei ole direktiive 79/409 ja 92/43 ettenähtud tähtajaks täielikult üle võtnud, otsustas komisjon esitada käesoleva hagi.

Hagi

Poolte argumendid

14 Komisjon esitas Madalmaade Kuningriigi kohta järgmised seitse etteheidet:

— siseriiklikud õigusnormid ei taga direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 1, koostoimes nii direktiivi artikli 1 punktidega a, e ja i kui ka artikli 2 lõikega 2, täielikku ülevõtmist;

— siseriiklikud õigusnormid tagavad vaid direktiivi 92/43 artikli 6 lõikes 2, koostoimes nii direktiivi artikli 1 lõike 1 punktidega a, e ja i kui ka artikli 2 lõikega 2, sätestatud tingimuste osalise ülevõtmise;

— ei looduskaitseseaduse artikliga 12 ja artikli 21 lõikega 3 ega keskkonnahaldusseadusega ega ühegi Madalmaade Kuningriigis kehtiva haldus- ja õigusnormiga ei ole täidetud direktiivi 92/43 artikli 6 lõikes 3 sätestatud tingimusi;

— ei looduskaitseseaduse artikkel 12 ja artikli 21 lõige 3 ega keskkonnahaldusseadus ega ükski Madalmaade Kuningriigis kehtiv haldus- ja õigusnorm ei taga direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 4 piisavat ülevõtmist selles sätestatud tingimustel; liiatigi on looduskaitseseaduse artikli 13 lõige 4 vastuolus kõnealuse sättega;

— vastupidi direktiivi 92/43 artiklis 11 sätestatule puudub Madalmaade Kuningriigis looduslike elupaikade terviklik järelevalvesüsteem;

— direktiivi 92/43 artiklis 15 sätestatud keelatud vahendite keeld ei ole määrusega looduskaitseseaduse vabastuste ja erandite kohta täielikult üle võetud;

— Madalmaade Kuningriik ei ole võtnud vajalikke meetmeid linnuliikide elupaikade kaitse kohustuse täitmiseks direktiivi 79/409 artikli 4 lõigete 1 ja 2 mõttes.

15 Seoses kolmanda etteheitega, mis puudutab direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 puudulikku ülevõtmist Madalmaade õiguskorda, väidab komisjon, et hindamine, mis tuleb selle sätte alusel läbi viia, peab samuti hõlmama kõnealuse artikli lõikes 4 nimetatud tegureid. Tegelikult ei tule selle hindamise läbiviimisel analüüsida mitte

ainult seda, kas kava või projekt ohustab asjaomase ala terviklikkust, vaid ka seda, kas on olemas alternatiivseid lahendusi, kas ülekaaluka üldise huvi mõjuvatest põhjustest tulenevalt on vajalik kava ellu viia või kas tuleb võtta asendusmeetmeid. Lisaks tuleb arvestada asjaoluga, kas kõnealusel alal esineb esmatähtis looduslik elupaigatüüp ja/või esmatähtis liik.

16 Madalmaade valitsus, tunnistades, et direktiivi 92/43 artikli 6 lõige 3 on täielikult ülevõtmata, ei nõustu komisjoni tõlgendusega selles sättes sisalduva mõiste „asjakohane hindamine" kohta. Ta leiab, et arvestades selles artiklis sätestatud kava või projekti hindamiskäigu eripäraga, tuleb artikli 6 lõiget 4 ja selles sisalduvat rakendada ainult juhul, kui sama artikli lõike 3 alusel läbi viidud hindamise tulemusena selgub, et kava või projekt võib tegelikult ohustada ala terviklikkust. Valitsuse arvates tuleb ainult neil juhtudel, kui on vaja, viia läbi selle artikli lõikes 4 nimetatud tegurite hindamine. Juhul kui artikli 6 lõike 3 alusel läbi viidud hindamise tulemusena selgub, et kavast või projektist ei tulene ohtu ala terviklikkusele, siis ei ole mingit alust koormata selles sättes ette nähtud hindamise läbiviimise kohustust täiendava hindamisega sama artikli lõikes 4 nimetatud tegurite kohta.

17 Mis puudutab komisjoni esimest, teist, neljandat ja seitsmendat etteheidet, siis Madalmaade Kuningriik tunnistab, et hagis nimetatud direktiivide 79/409 ja 92/43 sätted ei ole täielikult Madalmaade õiguskorda üle võetud. Ta mainib, et seetõttu esitati parlamendile 19. detsembril 2001 seaduseelnõu looduskaitseseaduse muutmise kohta. Selle seaduseelnõu eesmärk on tagada kõnealuste direktiivide täielik ülevõtmine, muu hulgas ka nende sätete ülevõtmine, millega on seotud esimene, teine, neljas ja seitsmes etteheide.

18 Viienda ja kuuenda etteheite kohta väidab Madalmaade valitsus, et nende meetmete eesmärk on õiguslike tühimike täitmine, mida komisjon oma hagis esile tõi.

Euroopa Kohtu hinnang

19 Kuna Madalmaade Kuningriik tunnistab, et esimene, teine, neljas, viies, kuues ja seitsmes etteheide on põhjendatud, siis tuleb hagi selles osas rahuldada.

20 Mis aga puudutab kolmandat etteheidet seoses direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 täieliku ülevõtmata jätmisega Madalmaade õiguskorda, siis vaidlustab Madalmaade Kuningriik selle komisjoni etteheite vaid selles osas, milles komisjon väidab, et asjakohane hindamine kõnealuse artikli mõttes peab hõlmama ka artikli 6 lõikes 4 sätestatud tegureid.

21 Kava või projekti, mis võib avaldada olulist mõju alale, mille suhtes kohaldatakse direktiivi 92/43 artikli 6 lõiget 3, asjakohase hindamise kohustuse ulatuse kindlaks määramisel tuleb esiteks nentida, et selle artikliga kehtestatud kaitserežiim sisaldab mitut aspekti, mis võimaldavad kontrollida sellise kava või projekti mõju, samuti ka hindamise läbiviimise erinevaid etappe juhul, kui kava või projekt võib avaldada olulist mõju kaitsealale.

22 Vastavalt kohtujuristi ettepaneku punktides 12 ja 13 sedastatule, ei ole „asjakohane hindamine" mitte ainult formaalne toiming, vaid tegemist on põhjaliku analüüsiga, mis arvestab asjaomase ala kaitse-eesmärke artikli 6 mõttes ning eriti looduslikke elupaigatüüpe ja esmatähtsaid liike.

23 Kohus sedastas oma 7. septembri 2004. aasta otsuses kohtuasjas C-127/02: Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsverening (EKL 2004, lk I-7405, punktid 33 ja 34), et direktiivi 92/43 artikli 6 lõikest 3 tulenevalt on pädevad asutused alati kohustatud läbi viima asjakohase hindamise juhul, kui kava või projekt ei ole otseselt seotud kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju kas eraldi või koos muude kavade ja projektidega. Kõnealune hindamine peab puudutama kava või projekti mõju, mida see kaitseala eesmärkidele avaldab.

24 Vastavalt artikli 6 lõikele 3 võtavad pädevad asutused vastu otsuse alles teises etapis ehk seejärel kui asjakohane hindamine on läbi viidud ning selle põhjal, millised on järeldused kava või projekti mõju kohta kõnealusele alale.

25 Siinkohal tuleb mainida, et selle sätte kohaselt annavad pädevad asutused otsuse langetamisel oma nõusoleku kavale või projektile alles siis, kui on tuvastatud, et kavandatud tegevus ei ohusta asjaomase ala terviklikkust. Lisaks peavad nad vajaduse korral küsima avalikkuse arvamust.

26 Eespool kirjeldatud menetluses võib direktiivi 92/43 artikli 6 lõikes 3 sätestatud asendusmeetmed võtta vaid juhul, kui kõnealuse artikli lõikes 4 sätestatud asjakohase hindamise tulemus on negatiivne ja kui puuduvad alternatiivsed lahendused, kuid kava või projekt tuleb üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel siiski ellu viia. Pealegi on nimetatud lõikes 3 sätestatud, et pädevad asutused võtavad otsuse vastu „lõike 4 sätete kohaselt".

27 Mis puudutab analüüsi, mis vastavalt kõnealuse artikli lõikele 4 tuleb läbi viia, tuleb mainida, et selles käsitletud mitmetahulised tegurid, nagu alternatiivsete lahenduste puudumine ja üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjuste esinemine, võimaldavad liikmesriigil võtta kõiki vajalikke asendusmeetmeid, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe katse. Liiatigi, juhul kui asjaomasel alal esineb esmatähtis looduslik elupaigatüüp ja/või esmatähtis liik, siis piisab piiratud arvust mõjuvatest põhjustest, et õigustada kava või projekti elluviimist.

28 Neis tingimustes direktiivi 92/43 artiklis 6 sätestatud hindamise iga etapi eripära arvesse võttes tuleb nentida, et ainult kõnealuse artikli lõikes 4 sätestatud erinevad nõuded on need tegurid, mida pädevad asutused on kohustatud arvestama selle artikli lõikes 3 sätestatud asjakohase hindamise läbiviimisel.

29 Seega tuleb etteheide, et Madalmaade siseriiklikud õigusnormid ei näe ette, et direktiivi 92/43 artikli 6 lõikes 3 sätestatud hindamine peab hõlmama ka sama artikli lõikes 4 nimetatud tegureid, tagasi lükata.

30 Võttes arvesse eespool nimetatud asjaolusid, tuleb teha järeldus, et kuna Madalmaade Kuningriik ei ole ettenähtud tähtajaks üle võtnud vajalikke haldus- ja õigusnorme, selleks et täita direktiivi 79/409 artikli 4 lõigetes 1 ja 2 sätestatud tingimusi ning direktiivi 92/43 artikli 6 lõikes 1, koostoimes sama direktiivi artikli 2 lõikega 2, artikli 1 punktidega a, e ja i, artikli 6 lõigetega 2–4 ning artiklitega 7, 11 ja 15 sätestatud tingimusi ning kuna kehtiva looduskaitseseaduse artikli 13 lõige 4 on vastuolus direktiivi 92/43 artikli 6 lõikega 4, siis on Madalmaade Kuningriik rikkunud kõnealustest direktiividest tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

31 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Madalmaade Kuningriik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. Kuna Madalmaade Kuningriik ei ole ettenähtud tähtajaks üle võtnud vajalikke õigus- ja haldusnorme, selleks et täita nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta artikli 4 lõigetes 1 ja 2 sätestatud tingimusi ning nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 6 lõikes 1, koostoimes sama direktiivi artikli 2 lõikega 2, artikli 1 punktidega a, e ja i, artikli 6 lõigetega 2–4 ning artiklitega 7, 11 ja 15 sätestatud tingimusi ning kuna kehtiva looduskaitseseaduse artikli 13 lõige 4 on vastuolus direktiivi 92/43 artikli 6 lõikega 4, siis on Madalmaade Kuningriik rikkunud kõnealustest direktiividest tulenevaid kohustusi.

2. Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.

3. Mõista kohtukulud välja Madalmaade Kuningriigilt.

Allkirjad