

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
RIIGI- JA HALDUSÕIGUSE ÕPPETOOL

Kerstin Kütt

**MÕISTE „IMPERATIIVSED JA ERAKORDSELT TÄHTSAD AVALIKUD HUVID“
KÄSITLUS EUROOPA KOMISJONI POOLT LOODUSDIREKTIIVI ARTIKLI 6
LÕIKE 4 ALALÕIKE 2 ALUSEL ESITATUD ARVAMUSTE PÕHJAL**

Magistritöö

Juhendaja

dr. iur. Hannes Veinla

Tartu

2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 taust	9
1.1. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 saamislugu	9
1.2. Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 ja selle kohaldamise eeldused	10
1.3. Vahekokkuvõte	13
2. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 sisustamine	15
2.1. Üldised suunised mõiste „imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid“ sisustamiseks	15
2.2. Avalikud huvid	19
2.3. Erand kaupade vaba liikumise põhimõttest	21
2.4. Imperatiivsed ja erakordselt tähtsad huvid	23
2.5. Erand ranget kaitset vajavate looma- ja taimeliikide kaitsest	30
2.6. Vahekokkuvõte	31
3. Lühülevaade Euroopa Komisjoni esitatud arvamustest	34
3.1. Euroopa Komisjoni arvamuste avalikustamine	34
3.2. Euroopa Komisjoni arvamuste sisu	35
3.2.1. Euroopa Komisjoni arvamused ajavahemikus 1995-2002	35
3.2.2. Euroopa Komisjoni arvamused ajavahemikus 2002-2007	38
3.2.3. Euroopa Komisjoni arvamused ajavahemikus 2007-2015	44
3.3. Euroopa Komisjoni arvamuste õiguslik staatus	50
3.4. Vahekokkuvõte	52
4. Euroopa Komisjoni esitatud arvamuste sisuline analüüs	57
4.1. Euroopa Komisjoni arvamuste vastavus sisulistele kriteeriumitele	57
4.1.1. Avalikud huvid Euroopa Komisjoni arvamustes	57
4.1.2. Imperatiivsed ja erakordselt tähtsad huvid Euroopa Komisjoni arvamustes	59
4.2. Positiivse arvamuse esitamise seos üle-euroopalise transpordivõrguga	66

4.3. Euroopa Komisjoni arvamuste poliitiline aspekt.....	71
4.4. Euroopa Komisjoni arvamuste <i>a priori</i> positiivsus ja selle tõendamine	75
4.5. Vahekokkuvõte	77
KOKKUVÕTE	81
The concept of „imperative reasons of overriding public interests“ in European Commission’s opinions given under subparagraph 6(4)(2) of the Habitats Directive. SUMMARY	86
KASUTATUD KIRJANDUS	94
Allikmaterjalid	94
Kirjandus.....	94
Õigusaktid	103
Kohtupraktika	104
LISAD	107
Lisa 1: Tabel 1. Kokkuvõtlik tabel Euroopa Komisjoni poolt loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel esitatud arvamustes kasutatud argumentatsioonist	107

SISSEJUHATUS

Esimene Euroopa Ühenduse asutamislepingu tekst, mis allkirjastati 25. märtsil 1957, ei sisaldanud ühtki konkreetset sätet keskkonnakaitse kohta¹. Siiski ei taga ainuüksi majanduskasv heaolu: ka puhas keskkond on heaolu allikas². Looduslik mitmekesisus ja ökoloogiline terviklikkus on jätkusuutliku ühiskonna alus³.

Ühtse Euroopa Akti jõustumisega 1987. a lisandus aluslepingutesse alapealkiri „Keskkond“. Ühtses Euroopa Aktis sisaldunud sätteid viimistleti ja täiendati sellele järgnenud Maastrichti⁴, Amsterdamis⁵ ja Nice'i lepingutega. Nüüd sisaldub Euroopa Liidu lepingus⁶ (edaspidi ELL) artikkel 3, mis viitab „kõrgetasemelisele keskkonnakaitsele ja keskkonna kvaliteedi parandamisele“ kui ühele liidu eesmärkidest. Lisaks sellele on ELL-is artikkel 11, mille kohaselt „ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse peab integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist.⁷ Seega on keskkonnakaitse tähtsus tänasel päeval selgelt väljendatud liidu aluslepingutes⁸.

Euroopa Liidu looduskaitsepoliitika on rajatud kahele põhilisele seadusaktile. Euroopa Liidu Nõukogu võttis 2. aprillil 1979 vastu direktiivi 79/409/EEC⁹ (kodifitseeritud direktiiv 2009/147/EÜ¹⁰) loodusliku linnustiku kaitse kohta (edaspidi linnudirektiiv) ning 21. mail 1992 direktiivi 92/43/EEC looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitse kohta¹¹ (edaspidi loodusdirektiiv). Loodusdirektiiv lähtub põhimõttest, et ohustatud elupaigad on osaks Euroopa Liidu looduspärandist, mistõttu tuleb kaitseks vajalikke

¹ F. Jacobs. The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment. – Journal of Environmental Law 2006/18, No 2, lk 185.

² E. Saunanen. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamine ettevõtlusvabaduse piiramisel keskkonna kaitsmise eesmärgil. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tartu: 2010, lk 5.

³ E. Christie. Finding Solutions for Environmental Conflicts. Power and Negotiation. Northampton: Edward Elgar 2009, lk 237.

⁴ Maastrichti lepinguga 1992. a sai keskkonnapoliitikast poliitiline eesmärk, mitte lihtsalt poliitiline kaalutus. C. Smochina. The impact of EU primary law on the development of European environmental policy. Working paper. Cyprus International University. North Cyprus 2010 (viidatud: R. Gagne. Greening the EU: The European Court of Justice and the Development of EU Environmental Policy. 2012, lk 69. Arvutivõrgus: <http://dl.tufts.edu/catalog/tufts:UA005.004.066.00001> (26.04.2015)).

⁵ 1997. a allkirjastatud Amsterdamis leping kinnitas keskkonnapoliitika tähtsust veelgi. R. Gagne, lk 69.

⁶ Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012.

⁷ F. Jacobs, lk 185-186.

⁸ K. Relve. Kaupade vaba liikumine ja keskkonnakaitse Euroopa Liidus. Konfliktsete eesmärkide tasakaal. – Juridica 2001/IX, lk 635.

⁹ Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds. – OJ L 103, 25.4.1979.

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2009/147/EÜ, 30. november 2009, loodusliku linnustiku kaitse kohta (kodifitseeritud versioon). – ELT L 20, 26.1.2010.

¹¹ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. – OJ L 206, 22.7.1992.

meetmeid rakendada Euroopa Liidu tasemel¹², ning võimaldab liikmesriikidel töötada koos ühise eesmärgi nimel ning kaitsta sama õigusraamistiku piires kõige ohustatumaid liike ja elupaiku hoolimata poliitilistest või halduslikest piiridest¹³. Tagamaks ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ja liikide soodsat looduskaitsealist seisundit, tuleb liikmesriikidel määratleda kaitsealad ja luua seeläbi Euroopas sidus ökoloogiline võrgustik Natura 2000¹⁴.

Natura 2000 võrgustiku puhul on tegemist režiimiga, mis hõlmab alasid, mis on määratletud kaitsealadena (*special protection area*) linnudirektiivi või erikaitsealadena (*special area of conservation*) loodusdirektiivi järgi¹⁵. Natura 2000 võrgustikku kuuluvad alad (edaspidi ka Natura alad) hõlmavad kolme tüüpi alasid: loodusdirektiivi I lisas nimetatud ühenduse tähtsusega looduslikud elupaigatüübid; looduslikud elupaigad, mis on kaitse alla võetud, kuna seal leidub loodusdirektiivi II lisas nimetatud ühenduse tähtsusega taime- ja/või loomaliike; linnudirektiivi kohaselt kaitsealadena määratletud alad (I lisas nimetatud linnuliikide ja I lisas nimetatud rändlinnuliikide elupaigad)¹⁶.

Loodusliku mitmekesisuse allakäigu vältimiseks on parim moodus alade absoluutne kaitse¹⁷. Tegevused, mis toimuvad Natura alal või mille mõjusfäär ulatub Natura alale ning millest tulenev negatiivne mõju ei ole mõistlikult välistatud, ei ole Euroopa Liidu õiguse alusel reeglina lubatud¹⁸. Samas ei saa nõuda, et inimene oma tegevusega üldse keskkonda ei mõjutaks. Vastasel juhul ei saaks lubada mingit ettevõtlust, kuna igasuguse tegevusega kaasneb mingisugune mõju keskkonnale. Selge on ka see, et keskkond suudab mõjutustega toime tulla, kui mõjutusi kontrollitakse ja hoitakse teatud piirides.¹⁹

Nii ei ole Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade puhul tegemist aladega, millel puuduks igasugune võimalus teha arendustöid²⁰. Tihti konkureerivadki kaitse alla võetud

¹² H. Veinla. Euroopa Ühenduse keskkonnaõigusest. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2001, lk 142.

¹³ K. Sundseth. The Habitats Directive. Celebrating 20 years of protecting biodiversity in Europe. Luxembourg: Office for Official Publications of European Union 2012, lk 7. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/pdf/20yrs_brochure.pdf (26.04.2015).

¹⁴ H. Veinla. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2005, lk 244.

¹⁵ Kuna loodus- ja linnudirektiivi kohaselt on alade Natura 2000 võrgustikku lisamise menetlustes erisusi, on ka eestikeelse tõlke puhul jälgitud, et erinevus oleks nähtav. Kuna aga käesolev töö ei keskendu mitte alade kaitse alla võtmisele, vaid kaitse all olevatel aladel erandite rakendamisele, on üldjuhul nii kaitse- kui ka erikaitsealadele viidatud kui kaitsealale või Natura alale.

¹⁶ S. Scheuer (ed.). EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation. Making it accessible to environmentalists and decision makers. European Environmental Bureau 2005, lk 40. Arvutivõrgus: <http://www.eeb.org/?LinkServID=3E1E422E-AAB4-A68D-221A63343325A81B> (26.04.2015).

¹⁷ A. Nollkaemper. Habitat Protection in EC Law: Evolving Conceptions of a Balance of Interests. – Journal of Environmental Law 1997/9, No 2, lk 274.

¹⁸ H. Veinla. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule? – Juridica 2009/IX, lk 656.

¹⁹ E. Saunanen, lk 4.

²⁰ E. Saunanen, lk 4.

territooriumitel eri huvid. Looduskaitse huvi satub sageli vastuollu majanduslike²¹ ning nendega liituvate sotsiaalsete huvidega²². Siit omakorda tõusetub küsimus, milline on majandushuvide ja keskkonnakaitse vahekord Natura aladel.

Üks viis teha kindlaks, milline on loodusdirektiivi efekt praktikas, on analüüsida, kuidas rakendatakse erandeid²³. Kuigi A. Nollkaemper leidis 1997. aastal, et loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 tõlgendamisse puutuv ei jää akadeemiliselt suure tähelepanu alla²⁴, on käesoleva töö kirjutamise ajendiks just teema aktuaalsus.

Ajakirjanduses on avaldatud arvamust, et Natura alade väljavalik toimus kiirustades ja ebakorrektselt ning Natura alasid on määratud ka ekslikult²⁵. Alade Natura 2000 võrgustikku määramisel on liikmesriigid seotud linnu- ja loodusdirektiivis sätestatud kriteeriumitega. Kohtupraktikaga on kinnitust saanud põhimõte, et alade kaitse alla võtmisest ei ole võimalik keelduda majanduslikel või sotsiaalsetel põhjustel – kaitse alla võtmisel tohib arvestada vaid ökoloogilisi kriteeriume²⁶.

Kord juba kaitse alla võetud ala on väga raske Natura 2000 võrgustikust välja arvata. Euroopa Kohus on praktikas tunnustanud kolme varianti, kuid ka viimasest, 2014. a antud kohtulahendist²⁷ tulenevat alust on praktikas raske kasutada, kuna selle kohaldamise eelduseid on raske täita²⁸.

Loodusdirektiivi artikli 6 lõiked 3 ja 4 on olnud suurte projektide arutelude keskpunktis paljudes liikmesriikides²⁹. Kuna Natura 2000 võrgustikku kuuluvad alad võtavad enda alla suure territooriumi ning Euroopa Kohus on võrgustikku kuuluvate alade sealt väljaarvamiseks teinud erandeid visalt, tuleb tähelepanu suunata projektide ja kavade elluviimisest tulenevatele

²¹ H. Veinla. Saaremaa sadama ja teiste samalaadsete projektide arendamine. Õiguslikud riskid Euroopa Ühenduse looduskaitse direktiivide kontekstis. – *Juridica* 2005/X, lk 694.

²² H. Veinla. Natura aladel domineerib muude kaalutluste ees looduskaitse. – *Riigikogu Toimetised* 2007/16. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10488> (26.04.2015).

²³ A. Nollkaemper, lk 271.

²⁴ A. Nollkaemper, lk 286.

²⁵ Teaduslikud käsitlused selle kohta puuduvad. H. Veinla 2009a, lk 649.

²⁶ EKO 28.02.1991, C-57/89, *Commission of the European Communities vs. Federal Republic of Germany*.

²⁷ EKO 03.04.2014, C-301/12, *Cascina Tre Pini Ss vs. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare and Others*.

²⁸ Pelk väide, et ühenduse tähtsusega ala keskkonnaseisund on halvenenud, ei ole piisav. Ühenduse tähtsusega alade loetelu muutmiseks peab olema kindlaks tehtud, et ala ei võimalda enam kuidagi elupaikade ning loomastiku ja taimestiku kaitset. Kui liikmesriik on rikkunud ala kaitsekohustust, peab ta võtma selle ala kaitseks vajalikud meetmed; väljaarvamist oma kaitsekohustuse rikkumisest tulenevalt toimuda ei saa. Alade Natura 2000 võrgustikust väljaarvamine pärast kõnealust lahendit lihtsam või põhjendatum ei ole. Euroopa Kohus: maaomanikud võivad taotleda maa Natura võrgustikust väljaarvamist (C-301/12). Keskkonnaõiguse uudiskiri. Tartu: SA Keskkonnaõiguse Keskus 2014. Arvutivõrgus: <http://k6k.ee/uudiskiri/2014/aprill/euroopa-kohus-c-301-12> (26.04.2015).

²⁹ J. Verschuuren. Shellfish for Fishermen or for Birds? Article 6 Habitats Directive and the Precautionary Principle. – *Journal of Environmental Law* 2005/17, No 2, lk 276.

eranditele, mille tegemiseks saab loa anda Euroopa Komisjon loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel³⁰. 2013. a seisuga ei olnud Eesti praktikas loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 sätestatud protseduuri erandi tegemiseks veel rakendatud³¹. Kuna aga Eestis on Natura 2000 võrgustikku kuuluva ala üldpindala suurem kui nt lähiriikides Soomes, Rootsis, Lätis ja Leedus³², leiab käesoleva töö autor, et erandi kasutamine lähitulevikus ei ole välistatud.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on analüüsida, millistele argumentidele tuginedes on Euroopa Komisjon oma praktika jooksul leidnud, et kaitsealal on projekti või kava elluviimine imperatiivsetest ja erakordselt tähtsatest avalikest huvidest tulenevalt õigustatud. Lisaks sellele on magistritöö eesmärgiks selgitada välja, kuidas võiks imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide mõistet sisustada komisjoni juhenddokumentidest, kohtupraktikast ja erialakirjandusest lähtuvalt. Magistritöö eesmärgiks on vastata küsimusele, kas komisjoni esitatud argumentatsioon ning vastavasisulised arvamused on õigustatud. Käesoleva magistritöö raames ei analüüsita alternatiivseid lahendusi ja asendus- ja leevendusmeetmete võtmist, kuna nimetatud kontseptsioonid on erialases kirjanduses ja kohtulahendites rohkem tähelepanu saanud. Lisaks sellele ei ole terve loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 analüüsimine võimalik tulenevalt magistritöö piiratud mahust.

Lähtudes töö eesmärkidest on püstitatud hüpotees: komisjoni esitatud arvamused õigustavad ennast, kuna komisjon on keskkonnakaitse ja liikmesriikide plaanitavate projektide ja kavade kollisiooni korral andnud rohkem kaalu keskkonnakaitsele³³.

Magistritöö esimene peatükk käsitleb analüüsitava artikli üldist tausta ning kohaldamise eeldusi. Teises peatükis avatakse mõiste „imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid“ sisu. Kolmandas peatükis antakse ülevaade komisjon esitatud arvamustest ning arvamuste esitamise menetluslikust küljest. Neljandas peatükis analüüsitakse komisjoni esitatud arvamusi eelneva kolme peatüki valguses ning esitatakse põhilised järeldused.

³⁰ Euroopa Kohus ei ole ka loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamiseks palju suuniseid andnud, mistõttu võib abi olla just Euroopa Komisjoni esitatud arvamuste analüüsimisest.

³¹ A. Aunapuu. R. Kutsar (koost). Juhised Natura hindamise läbiviimiseks loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 rakendamisel Eestis. Tartu-Tallinn: MTÜ Eesti Keskkonnamõju Hindajate Ühing 2013, lk 8.

³² Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 võrgustiku aladel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: 28.05.2008, lk 65. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2041/Area/15/language/et-EE/Default.aspx> (26.04.2015).

³³ Hüpoteesi püstitamisel on lähtutud sellest, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on Natura 2000 võrgustiku alade valikul ja kaitsmisel looduskaitsealadel eesmärkidel olulisem kaal kui teisel avalikel huvidel. M. Timmermann. Looduskaitsealade kinnisomandi kitsendused omandipõhiõiguse kontekstis ja hüvitamiskohustus. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tartu: 2014, lk 28. Selline lähenemine tuleb välja nt järgmistest kohtuasjadest: EKO 28.02.1991, C-57/89; EKO 11.07.1996, C-44/95, *Regina vs. Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds*; EKO 07.09.2004, C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels vs. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*.

Suurem osa tööst on teostatud kvalitatiivsest uurimismeetodist lähtudes. Töö kolmandas ja neljandas peatükis on kasutatud ka süsteemset, kvantitatiivset ja kronoloogilist uurimismeetodit. Sel viisil on võimalik tuvastada, millest on Euroopa Komisjon arvamusi esitades lähtunud ning kas selline lähenemine on õigustatud.

Käesoleva töö koostamisel on kasutatud erialast kirjandust (N. de Sadeleer, L. Krämer, J. H. Jans, H. Veinla, K. Relve jt), Euroopa Liidu õigusakte ja Euroopa Kohtu kohtupraktikat ning Euroopa Komisjoni poolt välja antud arvamusi ja juhiseid. Lisaks on viidatud Birdlife Internationali ja teiste keskkonnaorganisatsioonide poolt välja antud mittesiduvatele dokumentidele³⁴.

Paljud töös kasutavad allikad viitavad Euroopa Ühendusele. Kuna Lissaboni lepingu jõustumisega 1. detsembril 2009. a asendas Euroopa Liit Euroopa Ühenduse³⁵, viidatakse käesolevas töös selguse huvides ja võimalusel Euroopa Liidule ka siis, kui allikmaterjalid viitavad Euroopa Ühendusele.

³⁴ Keskkonnaorganisatsioonide mittesiduvad seisukohad on ka tunnustust leidnud. Nt omab Birdlife Internationali koostatud IBA nimekiri õiguslikku jõudu; seda on Euroopa Kohus tunnustatud kohtuasjas nr C-3/96. H. Veinla 2009a, lk 652.

³⁵ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community. – OJ C 306, 13.12.2007.

1. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 taust

1.1. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 saamisluгу

Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 saamisluгу on järgmine. Euroopa Komisjon tegi ettepaneku loodusdirektiivi vastuvõtmiseks ning Euroopa Liidu Nõukogus käisid arutelud selle vastuvõtmise üle. Just sel ajal andis ka Euroopa Kohus otsuse asjas nr C-57/89 (*Leybucht*’i kaasus), milles oli arutluse all küsimus, kas liikmesriigid võivad vähendada linnudirektiivi alusel kaitse alla võetud ala pindala, kuigi linnudirektiivi artikkel 4 sellist võimalust ette ei näe. Saksamaa kui erandi taotleja argumenteeris, et maaparandustööde tegemine kaitsealal on vajalik, et kaitsta inimkonda võimalike üleujutuste eest Põhjamerest.³⁶ Lisaks õigustas Saksamaa tööde teostamist sellega, et tööde tegemine on vajalik, et laevad pääseksid kohalikku sadamasse, mis on tähtis majanduslikult ja sotsiaalselt, et tagada piirkonna areng ja vältida töökohtade vähenemist³⁷.

Euroopa Kohus lükkas viimase argumendi resoluutselt tagasi, aktsepteerides aga argumente, mille kohaselt on tööde teostamine vajalik üleujutuste vältimiseks ning inimeste säästmiseks ja uute väärtuslike elupaikade arenemiseks³⁸. Euroopa Kohus leidis *Leybucht*’i asjas, et liikmesriikide soov vähendada kaitsealust maad saab olla õigustatud ainult erandlikel juhtudel. Selliseks erandlikuks asjaoluks võib olla olukord, kus avalikud huvid on prioriteetsed võrreldes ökoloogiliste kriteeriumite täitmisega direktiivi mõttes. Projekti elluviimine oli kohtu arvates õigustatud, kuna üleujutamisoht ning ranniku kaitse kujutasid endast sedavõrd olulisi põhjusi, mis õigustasid erandi tegemist linnudirektiivi üldistest printsiipidest. Seejuures pidi olema tagatud, et projekti elluviimisega vähendatakse kaitseala pindala nii vähe kui võimalik ning et kasutusele võetavad meetmed, mis ala negatiivselt mõjutavad, on minimaalsed.³⁹

Euroopa Liidu Nõukogu ei olnud kohtuotsusega rahul⁴⁰ ning leidis, et kohtu seatud piirangud otsuse tegemisel olid liiga ranged. Sellest tulenevalt leidis Euroopa Liidu Nõukogu, et loodusdirektiivi artiklis 6 peaks sisalduma võimalus, mille kohaselt teatud tingimustel on võimalik vähendada kaitsealust maad, tuginedes seejuures majanduslikele ja sotsiaalsetele

³⁶ L. Krämer. The European Commission’s Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive. – Journal of Environmental Law 2009/21, No 1, lk 60-61; L. Krämer. Casebook on EU Environmental Law. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2002, lk 318.

³⁷ H. Veinla 2009a, lk 651; H. Veinla 2007.

³⁸ H. Veinla 2009a, lk 651.

³⁹ L. Krämer 2009, lk 60-61; L. Krämer 2002, lk 318.

⁴⁰ J. H. Jans. H. H. B. Vedder. European Environmental Law. After Lisbon. Fourth edition. Groningen: Europa Law Publishing 2012, lk 517.

põhjustele. Esmatähtsate looduslike liikide puhul peeti vajalikuks arvamuse küsimist komisjonilt.⁴¹ Seega lisandus loodusdirektiivi artiklisse 6 võimalus tugineda majanduslikele ja sotsiaalsetele põhjustele. Magistritöö järgmises alapeatükis selgitatakse, et liikmesriigid ei saa olukorras, kus Natura alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe või liike, nimetatud põhjustele tugineda. Kui liikmesriigi elluviidava projekti või kava õigustatus ei mahu artikli 6 lõike 4 alalõikes 2 nimetatud kriteeriumite sisse, tuleb liikmesriigil pöörduda arvamuse saamiseks Euroopa Komisjoni poole.

1.2. Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 ja selle kohaldamise eeldused

Loodusdirektiivi artikli 6 sätted jaotuvad kolme põhilisse rühma. Artikli 6 lõige 1 näeb ette vajalike kaitsemeetmete kehtestamise ning keskendub positiivsetele ja proaktiivsetele meetmetele. Artikli 6 lõige 2 näeb ette vältida elupaikade seisundi halvenemist ning liikide olulist häirimist – rõhuasetus on ärahoidev. Lõiked 3 ja 4 sätestavad protseduurilised ja sisulised ettevaatusabinõud, mida tuleb rakendada selliste kavade ja projektide puhul, mis tõenäoliselt avaldavad olulist mõju Natura alale. Seega määratlevad artikli 6 esimesed kaks lõiget üldise režiimi ja viimased kaks spetsiifilistes olukordades kohaldatavad meetmed.⁴² Vastupidiselt artikli 6 lõike 1 sätetele, mis kehtivad ainult siis, kui ühenduse tähtsusega ala on juba määratud erikaitsealaks, jõustuvad lõigete 2, 3 ja 4 sätted niipea, kui ala saab ühenduse tähtsusega alaks, s.o. enne ala määramist erikaitsealaks liikmesriigi poolt⁴³.

Liikmesriigid kehtestavad aladel vajalikud meetmed, mis on vastavuses elupaigatüüpide ja liikide elukohtade ökoloogiliste nõudmistega. Kuid kaitsemeetmeid tuleb võtta ka väljaspool Natura alasid: iga projekti või kava, mis võib ala oluliselt mõjutada, tuleb hinnata selle ala kaitse-eesmärkidest lähtuvalt.⁴⁴ Loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 3 kohaldatakse nii plaanidele kui ka projektidele, kuna negatiivseid mõjutusi Natura aladele tuleb arvesse võtta nii planeerimisel kui ka konkreetsete projektide puhul⁴⁵. Projekti mõiste hõlmab kõiki tegevusi, mis mõjutavad looduskeskkonda ja maastikku Natura aladel. Kava mõiste aga hõlmab

⁴¹ L. Krämer 2009, lk 60-61; L. Krämer 2002, lk 318.

⁴² M. Maran (tõlk). Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätete tõlgendamise käsiraamat. *Sine loco*: EV Keskkonnaministeerium 2001 (edaspidi Käsiraamat), lk 8. Arvutivõrgus: http://www.envir.ee/sites/default/files/natura_korraldus_est.pdf (26.04.2015).

⁴³ Käsiraamat, lk 12.

⁴⁴ H. Veinla 2001, lk 142.

⁴⁵ EK 20.10.2005, C-6/04, *Commission of the European Communities vs. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, kohtujurist J. Kokotti ettepanek.

arengukavasid ja planeeringuid, milles ettenähtud tegevused võivad mõjutada Natura alade seisundit.⁴⁶

Loodusdirektiivi artikli 6 lõikest 3 kehtestab erandi artikli 6 lõige 4. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 II lause kohaselt teevad pädevad riigiasutused projekti suhtes positiivse otsuse pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei mõju kahjulikult asjaomase ala terviklikkusele. Loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 4 saab kohaldada üksnes pärast seda, kui projekti mõju on uuritud kooskõlas loodusdirektiivi artikli 6 lõikega 3. Negatiivse mõju hindamine asjaomase ala kaitse-eesmärkidele on artikli 6 lõike 4 kohaldamise vältimatu eeldus⁴⁷, kuna sellise teabe puudumise korral ei saa hinnata ühtki selle erandsätte kohaldamise tingimustest. Seda seetõttu, et võimalikest imperatiivsetest ja erakordselt tähtsatest avalikest huvidest tulenevate põhjuste ja vähem kahjustavate alternatiivide olemasolu uurimine nõuab nende ning asjaomase projekti poolt alale põhjustavate kahjustuste kaalumist. Lisaks peavad asjaomasele alale põhjustatavad kahjustused olema täpselt tuvastatud, et määrata kindlaks, millist laadi peavad olema võimalikud asendusmeetmed.⁴⁸

Erandi tegemine kujutab endast Natura 2000 ala kaitse-eesmärkidest loobumist, sest kavandatava tegevuse elluviimiseks on imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid⁴⁹. Samas ei ole loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamine kohustuslik. Pigem on tagajärgede hindamise negatiivse tulemuse korral pädevatel ametiasutustel võimalus kas kõnesolevale projektile loa andmisest keelduda või lubada seda loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alusel, kui selles sätestatud tingimused on täidetud⁵⁰.

Artikli 6 lõike 4 alalõike 1 kohaselt saab projekti hoolimata negatiivsest hinnangust tagajärgedele siiski ellu viia imperatiivsetel ja erakordselt tähtsatel avalikest huvidest

⁴⁶ Käsiraamat, lk 30 (viidatud: H. Veinla 2005b, lk 700). Käesolevas töös on lihtsuse huvides edaspidi viidatud vaid projektidele.

⁴⁷ Eriti kiireloomulistel juhtudel peab olema võimalik anda projektile luba imperatiivsetest ja erakordselt tähtsatest avalikest huvidest tulenevatel põhjustel ilma, et enne seda oleks läbi viidud aeganõudvaid teaduslikke uurimusi. Vastasel juhul oleks näiteks otsese ähvardana ohu korral kõrgemalseisvatele õigushüvedele võimatu võtta meetmeid selle ärahoidmiseks, kuigi see tõenäoliselt kahjustaks asjaomase ala kaitse-eesmärke. Sellistel juhtudel tuleb loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamisel eeldada maksimaalset kahju, mis tegevuse tulemusel võib tekkida, ja kaaluda, kas avalik huvi nagu ähvardav oht nõuab selle kaitsemeetme võtmist. Sellisel juhul tuleb mõju vähemalt tagantjärele tuvastada, et võiks kasutusele võtta vajalikke asendusmeetmeid. EK 20.09.2007, C-304/05, *Commission of the European Communities vs. Italian Republic*, kohtujurist J. Kokotti ettepanek, p-d 56, 57.

⁴⁸ EKo 24.11.2011, C-404/09, *European Commission vs. Kingdom of Spain*, p 109; EKo 20.09.2007, C-304/05, p 83.

⁴⁹ K. Peterson (koost). Juhised loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 rakendamiseks Eestis. Tallinn: Säätva Eesti Instituut 2006, lk 10. Arvutivõrgus: <http://www.seit.ee/failid/36.pdf> (26.04.2015).

⁵⁰ EK 04.03.2010, C-241/08, *European Commission vs. French Republic*, kohtujurist J. Kokotti ettepanek, p 87.

tulenevatel põhjustel (*imperative reasons of overriding public interest*)⁵¹, sh sotsiaalsed ja majanduslikku laadi põhjustel, kui projektil puuduvad alternatiivsed lahendused (*alternative solutions*). Kuna Natura 2000 võrgustik peab säilima kui tervik, tuleb liikmesriigil rakendada ka vajalikke leevendus- ja asendusmeetmeid (*compensatory measures*)⁵².

Eeltoodust kehtestab omakorda erandi artikli 6 lõike 4 alalõige 2. See sätestab erandi juhuks, kui asjaomasel alal esineb esmatähtis looduslik elupaigatüüp ja/või esmatähtis liik (*priority natural habitat type and/or a priority species*). Loodusdirektiivi artikli 1 punkti d kohaselt on esmatähtsad looduslikud elupaigatüübid kadumisohtu looduslikud elupaigatüübid, mille kaitsmisel on ühendusel eriline vastutus (loodusdirektiivi I lisas tähistatud tärniga), ning artikli 1 punkti h kohaselt on esmatähtsad liigid ohustatud liigid, mille kaitsmine on ühenduse eriline ülesanne (II lisas tähistatud tärniga). Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõige 2 kehtib kõigi nende alade suhtes, kus leidub esmatähtsaid elupaigatüüpe ja/või liike, juhul kui projekt neid elupaigatüüpe ja/või liike kahjustab⁵³. Projekti puhul, mis kas ei kahjusta mingil moel esmatähtsat elupaigatüüpi/liiki või kahjustab elupaigatüüpi/liiki, mida ei ole ala valikul arvesse võetud (st mis on standardses andmevormis märgitud kui „mitteolulisel määral“ esinev elupaigatüüp/liik), ei ole artikli 6 lõike 4 teise alalõike kohaldamine *de facto* õigustatud⁵⁴.

Artikli 6 lõike 4 alalõike 2 kohaselt võivad ainsana kõne alla tulla kaalutlused, mis on seotud inimeste tervisega või elanikkonna ohutusega või oluliste, soodsate tagajärgedega keskkonnaseisundile. Kuna sätte sõnastusest ei nähtu majanduslikke ega sotsiaalseid kaalutlusi, ei ole toodud kaalutlustel võimalik nimetatud sätte alusel erandeid teha⁵⁵.

Kui tegemist on esmatähtsa loodusliku elupaigatüübi ja/või esmatähtsa loodusliku liigiga, ent toodud kaalutlustele tugineda ei ole võimalik, tuleb lähtuda Euroopa Komisjoni arvamusest. Kui komisjon leiab, et looduslikku elupaigatüüpi ja/või liiki negatiivselt mõjutav plaan või

⁵¹ Loodusdirektiivis on termini eestikeelseks vasteks pakutud „avalikkuse jaoks esmatähtsad põhjused“, mis ei ole aga piisavalt täpne. Loodusdirektiivi ülevõtva keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 29 lg-tes 3 ja 4 kasutatakse termineid „avalikkuse jaoks esmatähtsad ja erakordselt tungivad põhjused“ ja „avalikkuse jaoks esmatähtsad põhjused“, mida samuti kõige täpsemaks pidada ei saa. Eriti tekitab segadust sõnakasutus („tungivad põhjused“). Euroopa Komisjoni juhenddokumentides kasutatakse termini „avalikud huvid“ asemel terminit „üldised huvid“. Õiguskirjanduses kasutatakse enam terminit „avalik huvi“. M. Timmermann, lk 26. Selguse huvides kasutatakse käesolevas töös H. Veinla poolt pakutud terminit. Vt: H. Veinla. Loodus versus majandus: kas lahendamatu konflikt? – Eesti Loodus 2006/8.

⁵² K. Peterson, lk 10.

⁵³ Käsiraamat, lk 46; Juhenddokument loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõike 4 kohta. Mõistete selgitused: alternatiivsed lahendused, üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused, asendusmeetmed, üldine sidusus, komisjoni arvamus, *Sine loco*: 2007/2012 (edaspidi Juhenddokument), lk 21. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_et.pdf (26.04.2015).

⁵⁴ Käsiraamat, lk 46.

⁵⁵ N. de Sadeleer 2013a, lk 22.

projekt on õigustatav, tuginedes imperatiivsetele ja erakordselt tähtsatele avalikele huvidele, on projekti elluviimine lubatav. Seega peab projekti elluviimise taotleja pöörduma komisjoni poole viimaselt arvamuse saamiseks. Komisjon esitab loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 kohase arvamuse üksnes selliste alade puhul, mis on kantud ühenduse tähtsusega alade loetellu⁵⁶.

Loodus- ja linnudirektiiv on seotud läbi loodusdirektiivi artikli 7. Loodusdirektiivi artikli 7 kohaselt asendavad loodusdirektiivi artikli 6 lõigetest 2-4 tulenevad kohustused kõik linnudirektiivi artikli 4 lõike 4 esimesest lausest tulenevad kohustused artikli 4 lõike 1 kohaselt kvalifitseeritud alade või artikli 4 lõike 2 kohaselt tunnustatud alade osas⁵⁷. Seega, kuigi linnu- ja loodusdirektiiv sätestavad täiesti erinevad reeglid alade kaitse alla võtmiseks,⁵⁸ kuuluvad mõlemal juhul projektide elluviimise võimalikkuse üle otsustamisele kohaldamisele loodusdirektiivi artikli 6 lõiked 3 ja 4. Kuna linnudirektiiv ei määratle ühtki liiki esmatähtsana, ei vajata üksnes linnualade linnupopulatsioonidele põhjustatava mõju tasakaalustamise puhul ühelgi juhul komisjoni arvamust⁵⁹. Seega uuritakse käesoleva töö raames ainult loodusdirektiivi alusel Natura 2000 võrgustikku lisatud aladel elluviidavate projektide õigustatust⁶⁰.

1.3. Vahekokkuvõte

Euroopa Liidu keskkonnaõigus sai pärast Euroopa Kohtus arutluse all olnud *Leybucht*'i kaasust olulise täienduse: loodusdirektiivi artiklisse 6 lisati erandit sätestav lõige 4. Sellise täienduse lisamist nõudis Euroopa Liidu Nõukogu, leides, et kohtu seatud piirangud *Leybucht*'i otsuse tegemisel olid liiga ranged. Kui varasemalt oli kaitsealadel projektide elluviimist võimalik õigustada vaid väga piiratud asjaoludel nagu üleujutuste vältimine inimeste kaitseks või uute väärtuslike elupaikade arenemine, siis nüüd on see võimalik ka majanduslikele ja sotsiaalsetele kaalutlustele tuginedes.

⁵⁶ EKo 14.09.2006, C-244/05, *Bund Naturschutz in Bayern eV and Others vs. Freistaat Bayern*. Seega ei ole komisjonil arvamuse andmiseks alust olukorras, kus liikmesriik on komisjonile esitanud küll alade nimekirja, kuid komisjon neid alasid ühenduse tähtsusega alade nimekirja kandnud ei ole.

⁵⁷ EK 20.09.2007, C-388/05, *Commission of the European Communities vs. Italian Republic*, kohtujurist E. Sharpstoni ettepanek, p 42.

⁵⁸ Linnudirektiivi artikli 4 lõike 1 järgi klassifitseerivad liikmesriigid kaitsealadena direktiivi I lisas loetletud liikide kaitseks arvuliselt ja suuruselt kõige sobivamad alad. Artikli 4 lõike 3 kohaselt edastavad liikmesriigid komisjonile teabe selliste alade kohta. Sellega kaitsealade määratlemise menetlus linnudirektiivi alusel lõpeb. Loodusdirektiivi alusel esitab liikmesriik Euroopa Komisjonile alade nimekirja, kus esineb direktiivi I lisas nimetatud elupaigatüüpe ja/või II lisas nimetatud liike. Seejärel koostab Euroopa Komisjon ühenduse tähtsusega alade (*site of community importance*) nimekirja, misjärel liikmesriigid Euroopa Komisjoni nimekirjas olevad alad erikaitsealadeks (*special areas of conservation*) määravad.

⁵⁹ Juhenddokument, lk 21.

⁶⁰ Kuna kaitsealad ja erikaitsealad suures osas kattuvad, siis on loomulik, et loodusdirektiivi alusel kaitse ala võetud aladel esineb ka kaitsealuseid linnuliike.

Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 lubab erandkorras Natura 2000 võrgustikku kuuluvat maaala negatiivselt mõjutada. Iga projekti, mis võib ala negatiivselt mõjutada, tuleb hinnata selle ala kaitse-eesmärkidest lähtuvalt. Pädevad siseriiklikud asutused saavad projekti suhtes langetada positiivse otsuse üksnes siis, kui on kindel, et see ei mõju kahjulikult ala terviklikkusele. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 1 kohaselt saab projekti hoolimata negatiivsest hinnangust siiski ellu viia imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide, sh majanduslike ja sotsiaalsete huvide kaitseks.

Juhul kui alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ja/või liike ning neid elupaigatüüpe ja/või liike negatiivselt mõjutatakse, saavad erandi rakendamiseks kõne alla tulla vaid kaalutlused, mis on seotud inimeste tervise, elanikkonna ohutuse või oluliste, soodsate tagajärgedega keskkonnaseisundile. Esmatähtsate looduslike elupaigatüüpide ja liikide kaitsel on Euroopa Liidul eriline vastutus, mistõttu on loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 sõnastusel lähtunud Euroopa Kohtu poolt *Leybucht*'i kaasuses aktsepteeritud argumentatsioonist. Kui projekti taotlejal ei ole võimalik nimetatud kaalutlustele tugineda, tuleb pädeval siseriiklikul asutusel pöörduda arvamuse saamiseks Euroopa Komisjoni poole.

Kuigi ka linnudirektiivi puhul tuleb projektide hindamisel lähtuda loodusdirektiivi artikli 6 lõigetest 3 ja 4, ei määratle linnudirektiiv ühtki liiki esmatähtsana, mistõttu seonduvad käesoleva magistritöö raames uuritavad Euroopa Komisjoni esitatud arvamused just loodusdirektiivi alusel kaitse alla võetud aladega.

2. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 sisustamine

2.1. Üldised suunised mõiste „imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid“ sisustamiseks

Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 võimaldab liikmesriikidel teha üldreeglit erandeid, lubades teatud tingimustel rajada uusi teid, raudteid ja viia ellu teisi infrastruktuuriprojekte. Kuna sätte keelekasutus on arusaamatu, jäävad selle ulatus ja tähendus ebakindlaks.⁶¹

Euroopa Kohus ei ole artikli 6 lõike 4 tõlgendamiseks põhjalikke juhiseid andnud, mistõttu on komisjoni juhenddokumendid üldiselt ainuke materjal, millest loodusdirektiivi rakendajal abi võib olla⁶². Komisjon on välja andnud juhenddokumendid⁶³, milles antakse juhiseid ka artikli 6 lõike 4 tõlgendamiseks ja rakendamiseks. Juhenddokumendid ilmusid inglise keeles aastatel 2000, 2002 ja 2007 ning eestikeelsed tõlked neile vastavalt 2001., 2005. ja 2007. aastal⁶⁴. Lisaks sellele on 2007. a juhenddokumenti 2012. aastal täiendatud. Komisjon on andnud välja ka rea valdkonnaspetsiifilisi juhenddokumente⁶⁵.

⁶¹ A. Nollkaemper, lk 271.

⁶² A. G. Ureta. Habitats Directive and environmental assessment of plans and projects. – Journal of European Environmental and Planning Law 2007/2.

⁶³ Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the “Habitats” Directive 92/43/EEC. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2000. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf

(26.04.2015); Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC. November 2001. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2002 (edaspidi Methodological guidance). Arvutivõrgus:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_en.pdf (26.04.2015); Guidance document on Article 6(4) of the “Habitats Directive” 92/43/EEC. Clarification of the Concepts: Alternative Solutions, Imperative Reasons of Overriding Public Interest, Compensatory Measures, Overall Coherence, Opinion of the Commission. *Sine loco*: 2007/2012. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_en.pdf (26.04.2015).

⁶⁴ Käsiraamat; M. Maran (toim). Natura 2000 alasad oluliselt mõjutavate kavade ja projektide hindamine. Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 tõlgendamise meetodilised juhised. *Sine loco*: Keskkonnaministeerium 2005. Arvutivõrgus: http://www.envir.ee/sites/default/files/natura_juhis.pdf (26.04.2015); Juhenddokument.

⁶⁵ Farming for Natura 2000. Guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives, based on Member States good practice experiences. European Commission 2014. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/FARMING%20FOR%20NATURA%202000-final%20guidance.pdf> (26.04.2015); Guidance document on aquaculture activities in the Natura 2000 Network. European Commission 2012. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/doc/guidance-aquaculture-natura2000.pdf> (26.04.2015); Guidance document on sustainable inland waterway development and management in the context of the EU Birds and Habitats Directives. European Commission 2012. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/iwt_en.pdf (26.04.2015); Guidelines on the implementation of the Birds and Habitats Directives in the estuaries and coastal zones with particular attention to port development and dredging. European Commission 2011. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/guidance_doc.pdf (26.04.2015); Wind energy development and Natura 2000. Guidance document. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011 (edaspidi Wind energy development and Natura 2000). Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Wind_farms.pdf (26.04.2015); EC

2002. a juhenddokumendis märgib komisjon, et imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide sisustamiseks kõnealune dokument juhiseid ei anna, kuna sellele kriteeriumile vastavuse üle otsustamisel omavad diskretsiooni liikmesriigid⁶⁶. Sellest hoolimata viitab komisjon olulisematele põhimõtetele, mis olid välja toodud juba 2000. a juhenddokumendis, ning rõhutab, et senise kogemuse põhjal võiksid imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid olla olemas olukorras, kus:

- projekti elluviimist õigustavad avalikud või keskkonnaalased kaalutlused;
- projekt on suunatud elanikkonna tervise või turvalisuse parandamisele;
- projekt on suunatud elu ja omandi kaitsele.

Nimetatud kaalutlused peavad olema imperatiivsed ja erakordselt tähtsad selles mõttes, et peavad oma olulisuselt üles kaaluma üldise huvi säilitada ala looduskaitseline seisund.⁶⁷ Lisaks sellele rõhutatakse, et loa andmine projektidele, mille elluviimine esindab vaid ettevõtete või eraisikute erahuve, ei ole imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide testiga hõlmatud⁶⁸.

2007. a juhenddokument ei sisalda võrreldes eelmiste juhenddokumentidega uusi sisulisi juhtnööre⁶⁹. Võrreldes 2000. a juhenddokumendiga ei sisalda 2007. a juhenddokument erisusi seoses imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide kontseptsiooniga. Mõlemas juhenddokumendis sisaldub sõna-sõnalt sama tekst, hoolimata sellest, et juhenddokumentide väljaandmise vahele jääb 7 aastat. 2012. a täiendatud versioonile on valikuliselt lisatud väljavõtteid komisjoni seni esitatud arvamustest.

Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõikes 2 nimetatakse avalike huvidena, mis võivad olla imperatiivsed ja erakordselt tähtsad, rahvatervist, avalikku julgeolekut ja esmatähtsaid soodsaid tagajärgesid keskkonnale. Seoses sotsiaalse või majandusliku iseloomuga „muude imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvidega“ selgub sätte sõnastusest, et loodusdirektiivi kaitse-eesmärke võib tasakaalustada üksnes avaliku huviga, olenemata

guidance on: undertaking non-energy extractive activities in accordance with Natura 2000 requirements. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011 (edaspidi Non-energy extractive activities). Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/nee_i_n2000_guidance.pdf (26.04.2015).

⁶⁶ Methodological guidance, lk 14.

⁶⁷ Methodological guidance, lk 15.

⁶⁸ Methodological guidance, lk 15.

⁶⁹ L. Krämer 2009, lk 65.

sellest, kas sellist huvi edendavad avalikud või eraõiguslikud asutused. Eraõiguslike asutuste projekte tohib kaaluda ainult juhul, kui selline avalik huvi on olemas ja tõendatud.⁷⁰

Komisjon leiab, et kuna Euroopa Kohus ei ole termini tõlgendamise kohta selgeid suuniseid andnud, võiks abi olla ühenduse õiguse muudele valdkondadele tuginemisest nagu kaupade vaba liikumise põhimõte (Euroopa Liidu toimimise lepingu⁷¹ (edaspidi ELTL) artikkel 36) ja üldist majandushuvi esindavate teenuste regulatsioon (ELTL-i artikli 106 lõige 2).⁷²

Loodusdirektiivi artikli 6 ülesehitusest tulenevalt peavad pädevad siseriiklikud asutused seadma projekti heakskiitmise tingimuseks, et huvide tasakaal mõjutatava ala kaitse-eesmärkide ja avalike huvide vahel oleks selgelt viimase kasuks. Seejuures tuleb arvestada järgnevaga:

- avalikud huvid peavad olema imperatiivsed ja erakordselt tähtsad: võttes arvesse direktiiviga kaitstavate huvide konkreetset kaalu (rõhuasutusega ühenduse looduspärandil), ei ole ükskõik mis liiki majanduslik või sotsiaalne huvi piisav;
- avalikud huvid on imperatiivsed ja erakordselt tähtsad üksnes juhul, kui tegemist on pikaajaliste huvidega: huvid, mis toovad ühiskonnale vaid lühiajalist kasu, ei ole piisavad, et kaaluda üles direktiiviga kaitstavaid pikaajalisi huve.⁷³

Komisjon leiab, et imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid on esindatud olukordades, kus projekt osutub asendamatuks:

- kodanike elu põhiväärtuste (tervis, julgeolek, keskkond) kaitsele suunatud meetmete või poliitikate raames;
- riigi ja ühiskonna jaoks eriti oluliste strateegiate raames;
- spetsiaalseid avalike teenuste osutamise kohustusi täitva majandusliku või sotsiaalse iseloomuga tegevuse raames.⁷⁴

Valdkonnaspetsiifilistes juhenddokumentides viidatakse põhiliselt komisjoni 2007. a juhenddokumendile. Lisaks sellele on ühes valdkonnaspetsiifilises juhenddokumendis selgitatud, et ka TEN-T-i staatusega projektide (käsitletud käesoleva töö alapeatükis 4.2.) korral tuleb kindlaks teha, kas nende elluviimine on imperatiivsete ja erakordselt tähtsate

⁷⁰ Juhenddokument, lk 7.

⁷¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012.

⁷² Juhenddokument, lk 7.

⁷³ Juhenddokument, lk 7-8.

⁷⁴ Juhenddokument, lk 8.

avalike huvide olemasolust tulenevalt õigustatud⁷⁵. Juhenddokumentides puuduvad viited sellele, millised võiksid olla valdkonnaspetsiifilised imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikest huvidest tulenevad põhjused, millest tingituna oleks projekti elluviimine õigustatud. Üldiselt saab öelda, et komisjoni juhised loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamiseks on väga üldsõnalised.

2008. a avaldatud raportis leiab komisjon, et imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide kontseptsioon vajab rohkem tähelepanu⁷⁶. Euroopa Kohus on põhimõtteliselt võtnud seisukoha ainult selles, et imperatiivsetele ja erakordselt tähtsatele avalikele huvidele tuleb anda kitsas tähendus⁷⁷. Erandi tegemisel tuleb arvestada ühenduse õiguse tõlgendusprintsiibiga, mille kohaselt tuleb reeglist tehtav erand konstrueerida kitsalt. Seega ei tohi erandit lubades minna kaugemale, kui seda lubab vastava sättes sõnastus.⁷⁸ Kui sotsiaalseid ja majanduslikke põhjuseid tõlgendatakse liiga laialt, jääksid kaitsealused alad ilma igasugusest kaitsest⁷⁹. Kohus on viidanud lausa täht-tähelisele tõlgendamisele, kuivõrd tegemist on erandiga artikli 6 lõike 3 teises lauses sätestatud loa andmise tingimustest⁸⁰. Komisjon pidas juba 2008. a vajalikuks põhjaliku debati algust komisjoni ja liikmesriikide vahel, saamaks selgust kontseptsiooni sisus.⁸¹

Kokkuvõtlikult aitab imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide kontseptsiooni sisustada järgmiste alamõistete ja teemade analüüs: avalik huvi ja üldist majandushuvi esindavad teenused, imperatiivsus ja erakordne tähtsus, erand kaupade vaba liikumise põhimõttest. Lisaks peab käesoleva töö autor vajalikuks tuua paralleel erandiga ranget kaitset vajavate looma- ja taimeliikide kaitsest. Kõige nimetat juures tuleb arvestada Euroopa Kohtu rõhuasetusega kitsale tõlgendusele.

⁷⁵ Linnu- ja elupaikadirektiivi rakendamine lehtersuudmetes ja rannikualadel erilise tähelepanuga sadamaarendusel ja süvendustöödel. Juhenddokument. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2011 (edaspidi Juhenddokument lehtersuudmete ja rannikualade kohta), lk 26. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Estuaries-ET.pdf> (26.04.2015).

⁷⁶ Implementation of Article 6(4), first subparagraph, of Council Directive 92/43/EEC during the period 2004-2006. Summary Report. 30.06.2008 (edaspidi Summary report), lk 5. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep_habitats/docs/art_6_4.pdf (26.04.2015).

⁷⁷ EKo 26.10.2006, C-239/04, *Commission of the European Communities vs. Portuguese Republic*, p-d 35, 36.

⁷⁸ EKo 10.03.2005, C-336/03, *easyCar (UK) Ltd vs. Office of Fair Trading*.

⁷⁹ C. Genta (toim), C.-H. Born, M. Prieur, N. de Sadeleer. National legislation and practices regarding the implementation of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, in particular Article 6. Study. Brussels: European Parliament 2009, lk 43. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200910/20091013ATT62399/20091013ATT62399EN.pdf> (26.04.2015).

⁸⁰ EKo 20.09.2007, C-304/05, p 82.

⁸¹ Summary report, lk 5.

Järgnevides alapeatükkides leiavad käsitlemist kõik eeltoodud alamõisted ja teemad, et võimaluse korral anda edasi erialakirjanduses, kohtupraktikas ja õiguslikult mittesiduvates allikates leiduv detailsem käsitlus.

2.2. Avalikud huvid

Põhiliselt püütakse avalikku huvi defineerida lähedaste mõistete ja mõiste enda alaliikide abil⁸². Avalik huvi on suunatud avaliku hüve loomisele või säilitamisele, olles miski, millest on huvitatud riigi kui kogukonna liikmed tervikuna ning puudutades enamiku ühiskonnaliikmete heaolu⁸³. Avalikkus tähendab orienteeritust ühiskondlike eesmärkide saavutamisele. Selles tähenduses kasutatakse terminit „avalik“ eelkõige individuaalsete ja ühiskonna kui terviku eesmärkide eristamiseks.⁸⁴

Põhimõtteliselt on iga teedevõrgustiku või tööstusliku rajatise puhul tegemist projektiga, mis panustab infrastruktuuri täiustamisse, töökohtade loomisesse ja majanduse tugevdamisse nii riiklikul kui ka ühenduse tasandil. Imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasoluks peaks olema võimalik näidata, miks on konkreetse projekti elluviimine õigustatud just avalike huvide tõttu.⁸⁵ Ettevõtte rajamiseks või laiendamiseks tehtud tööd vastavad sellele kriteeriumile põhimõtteliselt üksnes teatud erandlikel asjaoludel. Ei saa välistada, et sellise olukorraga on tegemist siis, kui projekt, kuigi eraõiguslik, viiakse realselt ellu nii projekti olemusest kui ka selle majanduslikust ja sotsiaalsest raamistikust tulenevalt avalikes huvides. Siiski ei saa nt pelgalt halduskeskuse asukohaks mõeldud infrastruktuuri rajamine kujutada endast avalikku huvi loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 tähenduses.⁸⁶

Majanduslikke huve ei saa automaatselt võrdsustada imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvidega⁸⁷. Sadama laiendamine või teehitus ei saa olla lubatud tingimusel, et see rahuldab teatud majanduslikku või sotsiaalset kriteeriumi nagu töökohtade loomine. Projekti elluviimine peab taotlema avalike huvide rahuldamist, milleks võiks olla näiteks isoleeritud regioonile juurdepääsu tagamine, et oluliselt parandada kohaliku kogukonna elujärge.⁸⁸ Projekte, mille eesmärgiks on regionaalse majandusliku arengu tagamine võib pidada

⁸² A. Mõttus. Seaduse sõnastamine ja terminoloogia (3). – Õiguskeel 1997/4, lk 34-38 (viidatud: K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica 2005/III, lk 191).

⁸³ K. Ikkonen, lk 194.

⁸⁴ K. Ikkonen, lk 191.

⁸⁵ L. Krämer 2009, lk 81.

⁸⁶ EKo 16.02.2012, C-182/10, p-d 76-78.

⁸⁷ ELL-i artikkel 3 ja ELTL-i artikkel 11 asetavad majanduslikud ja keskkonnakaitselised eesmärgid võrdsele positsioonile. N. de Sadeleer 2013a, lk 21.

⁸⁸ C. Genta (toim), C.-H. Born, M. Prieur, N. de Sadeleer, lk 43; N. de Sadeleer 2013a, lk 21-22.

imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide tõttu õigustatuks, kui tegemist on aladega, mis jäävad ühenduse üldisest arengutasemest oluliselt maha. Nii on see nt mitmete Euroopa Liiduga liitunud uute riikide puhul.⁸⁹

Eeltoodust järeldeb, et avaliku huvi kriteeriumi täitmine ei kujuta endast lihtsalt ühele majanduslikule huvile tuginemist. Selleks, et tegemist oleks avaliku huviga, peab olema võimalik näidata, kuidas saadakse projektist kasu suuremas mastaabis, kui seda on ühe konkreetse huvi rahuldamine.

Euroopa Komisjon on imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide sisustamise juures viidanud üldist majandushuvi esindavatele teenustele. Ühenduse õigus tunnistab konkurentsireeglitest tehtud erandite seas „üldist majandushuvi esindavate teenuste“ mõistet, mis võeti kasutusele ELTL-i artikli 106 lõikes 2 selliste teenuste korraldamise eest vastutavate äriühingute jaoks⁹⁰.

ELTL-i artikli 106 lõige 2 on järgmine: „Ettevõtjad, kellele on antud üldist majandushuvi esindavate teenuste osutamine või kes on fiskaalmonopolid, alluvad aluslepingute eeskirjadele, eriti konkurentsieeskirjadele niivõrd, kuivõrd nimetatud eeskirjade kohaldamine juriidiliselt ega faktiliselt ei takista nendele määratud eriülesannete täitmist. Kaubanduse arengut ei tohi mõjutada määral, mis oleks vastuolus liidu huvidega.“

Euroopa üldhuviteenuseid käsitlevas teatises määratles komisjon „üldist majandushuvi esindavate teenuste“ mõiste järgmiselt: „Need kirjeldavad kommertsteenuste osutamist, mis täidavad üldistes huvides olevaid eesmärke, mistõttu kohaldavad liikmesriigid nende suhtes spetsiaalseid avalike teenuste osutamise kohustusi. See puudutab eelkõige transpordi-, energia- ja sidevõrkude teenuseid.“⁹¹

Õigusmõiste „üldist majandushuvi esindavad teenused“ sisustamise osas omavad diskretsiooni liikmesriigid⁹². Kuigi komisjon on selliste teenustena välja toonud vaid üldised valdkonnad nagu transpordivõrgustik, energia, kommunikatsioon⁹³, on Euroopa Kohus mõiste sisu täpsustanud ning aktsepteerinud üldist majandushuvi esindavate teenustena peamiste veeteede haldamist, majanduslikult mitteelujõuliste lennuliinide kasutamist, elektrivõrgu

⁸⁹ H. Unnerstall. „Sustainable development“ as a criterion for the interpretation of Article 6 of the Habitats Directive. - European Environment 2006/16 (viidatud: S. Marsden. Strategic Environmental Assessment in International and European Law: a Practitioner's Guide. London, Sterling, VA: Earthscan 2008, lk 247).

⁹⁰ Juhenddokument, lk 7.

⁹¹ Juhenddokument, lk 7.

⁹² S. Kingston. Greening EU Competition Law and Policy. Cambridge University Press 2012, lk 366-367.

⁹³ P. M. Roth QC (ed.). European Community Law of Competition. 5th ed. London: Sweet and Maxwell 2001, lk 1010, para 13-022.

opereerimist, laevadele randumisteenuse osutamist ja jäätmekäitlust⁹⁴. Nii on ka L. Krämer leidnud, et kuna lennujaama pakutavad teenused kujutavad endast üldist majandushuvi esindavaid teenuseid otsuse 1692/96/EÜ tähenduses, on lennujaama laiendamine avalikes huvides⁹⁵. Seega eeldatakse, et olukorras, kus on tegemist üldist majandushuvi esindava teenusega, on ka avalik huvi olemas.

Nagu eelnevalt viidatud, et piisa avaliku huvi olemasoluks ühele majanduslikule huvile tuginemisest, vaid tegemist peaks olema suurema ulatusega huvide ringiga. Euroopa Kohtu aktsepteeritud üldist majandushuvi esindavad teenused kujutavad endast tegevusi, mida viiakse ellu avalikes huvides. Selleks peab projekti elluviimise taotleja suutma välja tuua põhistatud argumendid, nt kuidas veetee süvendamisega luuakse juurdepääs muidu isoleeritud regioonile. Tähelepanu tuleb juhtida sellele, et lisaks avalike huvide jaatamisele tuleb igal juhul teha kindlaks, kas tegemist on ka imperatiivsete ja erakordselt tähtsate huvidega⁹⁶.

2.3. Erand kaupade vaba liikumise põhimõttest

Nagu eelnevalt mainitud, on komisjon imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide sisustamisel viidanud kaupade vaba liikumise põhimõttele. „Mõjuvate põhjuste“ kontseptsiooni töötas Euroopa Kohus välja erandina kaupade vaba liikumise põhimõttest. Selliste põhjustena, mis võivad põhjendada liikumisvabadust piiravaid siseriiklikke meetmeid, on kohus tunnustanud rahvatervist ja keskkonnakaitset ning majandus- ja sotsiaalpoliitika õiguspäraste eesmärkide taotlemist.⁹⁷

Erand kaupade vaba liikumise põhimõttest on sätestatud ELTL-i artiklis 36: „Artiklite 34 ja 35 sätted ei välista ekspordi, impordi või transiitkaupade suhtes kehtestatud keelde või piiranguid, kui need on õigustatud kõlbluse, avaliku korra või avaliku julgeoleku seisukohalt; inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmiseks; kunstilise, ajaloolise ja arheoloogilise väärtusega rahvusliku rikkuse või tööstus- ja kaubandusomandi kaitsmiseks. Sellised keelud või piirangud ei kujuta endast siiski suvalise diskrimineerimise vahendit või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiramist.“

⁹⁴ A. Jones. B. Sufrin. EU Competition Law. Text, Cases, and Materials. 4th ed. New York: Oxford University Press 2011, lk 602.

⁹⁵ L. Krämer 2009, lk 75.

⁹⁶ Ka juhul, kui projektiga taotletava saab paigutada üldist majandushuvi esindavate teenuste osutamise alla ELTL-i artikli 106 lõike 2 tähenduses, ei tähenda see, et projektile ei kohalduks loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3. Commission Staff Working Document. Integrating biodiversity and nature protection into port development, SEC (2011) 319 final, Brussels 2011 (edaspidi Commission Staff Working Document), lk 4. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/comm_sec_2011_0319.pdf (26.04.2015).

⁹⁷ Juhenddokument, lk 7.

ELTL-i artiklis 36 on loetletud teatud avalikud huvid, mille kaitse eesmärgil võib tarvitusele võtta importi ja eksporti takistava iseloomuga abinõusid ning seega piirata impordi- ja ekspordivabadust. Lisaks ELTL-i artiklile 36 on kohtupraktikas välja kujunenud nn põhjendatuse reegli doktriin, millega impordivabaduse erandite ringi on veelgi laiendatud.⁹⁸ Euroopa Kohus tunnistas alguses selliste eranditena majanduse ja eelarve järelvalve efektiivsust, rahvatervise kaitset, äritehingute õiglust ning tarbijakaitset⁹⁹. Hiljem lisas kohus erandite ringi keskkonnakaitse¹⁰⁰. Mitmel juhul on Euroopa Kohus ka teoohutuse lugenud avalikuks huviks, mis õigustab erandi tegemist kaupade vaba liikumise printsiibist¹⁰¹. Avaliku julgeoleku erandit on kasutatud, õigustamaks Euroopa Liidu energiaturu toimimist, kuid sedalaadi erand peaks põhinema täpsetel faktidel ning ei ole laialdaselt kasutatav. Nii on proteksionistlikke meetmeid loetud õigustatuks kriisiolukorras.¹⁰²

Kohtupraktika kohaselt ei saa ELTL-i artiklile 36 tugineda juhul, kui erandi tegemise peamine eesmärk on majanduslikku laadi¹⁰³. Kohus on korduvalt rõhutanud, et ELTL-i artiklis 36 sätestatud erandit tuleb tõlgendada kitsendavalt¹⁰⁴. Lisaks sellele ei ole täiendavate aluste lisamine loetellu võimalik¹⁰⁵. Lahtise loeteluga on tegemist vaid põhjendatuse reegli doktriini puhul, mida kohus on aja jooksul uute alustega täiendanud.

Erand kaupade vaba liikumise põhimõttest ning loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõikes 2 sätestatud erand sarnanevad erandi rakendajatelt nõutava kitsa tõlgendamise poolest. Lisaks sellele peab ELTL-i artiklist 36 tulenev abinõu olema proportsionaalne ehk võimalike

⁹⁸ K. Relve, lk 636.

⁹⁹ F. Jacobs, lk 188.

¹⁰⁰ F. Jacobs, lk 188; K. Relve, lk 636; EKo 20.09.1988, C-302/86, *Commission of the European Communities vs. Kingdom of Denmark* (viidatud: J. H. Jans, H. H. V. Vedder, lk 275).

¹⁰¹ EKo 15.03.2007, C-54/05, *Commission of the European Communities vs. Republic of Finland*, p 40 ja seal viidatud kohtuasjad (viidatud: Free movement of goods. Guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010 (edaspidi Guide on free movement of goods), lk 29. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/files/goods/docs/art34-36/new_guide_en.pdf (26.04.2015)).

¹⁰² EKo 10.07.1984, C-72/83, *Campus Oil Limited and others vs. Minister for Industry and Energy and others* (viidatud: Guide on free movement of goods, lk 26-27).

¹⁰³ EKo 19.12.1961, C-7/61, *Commission of the European Economic Community vs. Italian Republic* (viidatud: K. Relve, lk 641); EKo 10.03.1983, C-172/82, *Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage and others vs. Groupement d'intérêt économique "Inter-Huiles" and others*; EKo 25.06.1998, C-203/96, *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV and Others vs. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* (viidatud: N. de Sadeleer. Environmental Regulatory Autonomy and the Free Movement of Goods. – Environment and Internal Market, Jean Monnet Working Paper Series 2013/1, lk 29); EKo 28.04.1998, C-120/95, *Decker, Nicolas Decker vs. Caisse de maladie des employés privés*; EKo 10.07.1984, C-72/83 (viidatud: Guide on free movement of goods, lk 26).

¹⁰⁴ P. Beaumont. S Weatherhill. EU Law. London: Penguin Books 1999, lk 525 (viidatud: K. Relve, lk 641); EKo 25.01.1977, C-46/76, *W. J. G. Bauhuis vs. The Netherlands State* (viidatud: N. de Sadeleer. 2013, lk 29).

¹⁰⁵ EKo 17.06.1981, C-113/80, *Commission of the European Communities vs. Ireland* (viidatud: K. Relve, lk 641).

alternatiivide hulgast kõige vähem vabakaubandust takistav¹⁰⁶. Ka loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõikest 2 tulenev erand peab olema proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes.

Eeltoodust tulenevalt saab loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 rakendaja tõlgendamisraskuste korral pöörduda kaupade vaba liikumise suhtes tehtud erandi ning põhjendatuse reegli doktriini poole. Euroopa Kohtu poolt tunnustatud eranditest väärib välja toomist just teohutuse tagamine ning eeldatavasti täiendab Euroopa Kohus põhjendatuse reegli doktriiniga ette nähtud erandite loetelu. Ka siin tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et kuigi paralleeli toomine põhjendatuse reegli doktriiniga võiks tähendada avaliku huvi olemasolu, ei tähenda see, et automaatselt oleks tegemist imperatiivsete ja erakordselt tähtsate huvidega.

2.4. Imperatiivsed ja erakordselt tähtsad huvid

Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 kohaselt on projekti elluviimine õigustatud „imperatiivsetel ja erakordselt tähtsatel“ põhjustel, mis tähendab, et avalikest huvidest tulenevad põhjused on nii kaalukad, et võivad tasakaalustada direktiiviga ette nähtud looduslike elupaikade ja loodusliku loomastiku ja taimeistiku kaitse eesmärgi¹⁰⁷. Seejuures tuleneb võrdleva hindamise vajadus eelkõige mõistest „erakordselt tähtis“, aga ka „imperatiivne“. Avalikust huvist tulenevad põhjused võivad olla piirkonna kaitsest olulisemad vaid siis, kui neil on suurem tähtsus.¹⁰⁸ Imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide hindamine nõuab nende huvide võrdlemist ala kahjustamisega¹⁰⁹. Põhjuste olulisust on rõhutanud ka H. Veinla, leides, et huvide imperatiivsus ja erakordne tähtsus tähendab, et tegemist peab olema niivõrd oluliste põhjustega, et need kaaluvad üles direktiivi ambitsioonika eesmärgi kaitsta kõrgtasemel ühenduse looduspärandit¹¹⁰. Täpsemalt tuleb iga projekti, mis võib ala oluliselt mõjutada, hinnata just mõjutatava ala kaitse-eesmärkidest lähtuvalt¹¹¹.

Komisjoni juhenddokumentides on selgitatud, et imperatiivsete ja erakordselt tähtsate huvidega saab olla tegemist ainult siis, kui tegemist on pikaajalist kasu toovate huvidega.

¹⁰⁶ H. Temmink. From Danish Bottles to Danish Bees: The Dynamics of Free Movement of Goods and Environmental Protection. A Case Law Analysis. – H. Somsen. Yearbook of European Environmental Law. Oxford University Press 2000/1, lk 88 (viidatud: K. Relve, lk 642). Hoolimata sellisest nõudest, ei ole kohus alati proportsionaalsuse kriteeriumi täitmist järginud ning on langetanud otsuse proportsionaalsusele viitamata. K. Relve, lk 642.

¹⁰⁷ EKo 16.02.2012, C-182/10, *Marie-Noëlle Solvay and Others vs. Région wallonne*, p 75.

¹⁰⁸ EK 26.10.2006, C-239/04, kohtujurist J. Kokotti ettepanek, p 45.

¹⁰⁹ EK 20.09.2007, C-304/05, kohtujurist J. Kokotti ettepanek, p 54.

¹¹⁰ Käsiraamat, lk 40 (viidatud: H. Veinla 2009a, lk 656).

¹¹¹ H. Veinla 2001, lk 142.

Pikaajalisusele on viidatud ka komisjoni spetsiifilistes juhenddokumentides. Nimelt on pikaajalisi imperatiivseid ja erakordselt tähtsaid sotsiaalseid huvisid võimalik kindlaks teha eelnevalt avalikustatud tegevuskavade, maakasutus-¹¹² ja muude plaanidega¹¹³.

Seega tähendab huvide imperatiivsus ja erakordne tähtsus, et vastandlike huvide kaalumisel peavad projekti elluviimist õigustavad põhjused olema kaalukamad mõjutatava Natura ala kaitse-eesmärkidest. Lisaks selgus komisjoni juhenddokumentidest, et imperatiivsete ja erakordselt tähtsate huvide kriteeriumi täitmiseks peab olema tegemist pikaajaliste huvidega.

Selleks, et teha kindlaks, kas komisjon on arvamusi esitades kahte vastandlikku – keskkonnavalast ja majanduslikku – huvi kaalunud, tuleb teha kindlaks, mida mõeldakse vastava Natura ala kaitse-eesmärkide all. Natura ala kaitse-eesmärk peaks sisaldama üheselt mõistetavat teavet selle kohta, millise objekti, milline seisund, mil viisil ning milliseks ajahetkeks asjaomasel alal selle kaitse-eesmärgi näol tuleb saavutada¹¹⁴. Ala kaitse-eesmärgi määratledes kehtestatakse kriteeriumid, millest lähtuvalt tegevust kas piirata või soodustada¹¹⁵. Seega võimaldab just ala kaitse-eesmärgi kindlakstegemine määratleda, milline on see vastandhuvi, mille suhtes peab komisjon taotletavat majanduslikku või sotsiaalset eesmärki kaaluma.

Kaitse-eesmärgi määratlemise põhiroll on aidata kaasa direktiivi üldise eesmärgi saavutamisele¹¹⁶. Euroopa Liidu looduskaitse direktiivide eesmärgiks on bioloogilise mitmekesisuse kaitse¹¹⁷. Loodusdirektiivi artikli 2 lõike 1 kohaselt on „direktiivi eesmärk looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele“. Direktiivi artikli 2 lõige 2 lisab, et „direktiivi kohaselt võetud meetmed on kavandatud ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks“. Direktiivi artikli 1 punkti a kohaselt tähendab kaitse meetmete kogumit, „mis on vajalik looduslike elupaikade ja looduslike looma- ja taimeliikide populatsioonide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks“. Seejuures on oluline teha vahet kaitse-eesmärgil ja kaitsemeetmetel. Kaitse-eesmärgid peaksid olema võrdlemisi püsivad; tegemist

¹¹² Wind energy development and Natura 2000, lk 89.

¹¹³ Non-energy extractive activities, lk 66.

¹¹⁴ B. Treumund. Mõiste „ala kaitse-eesmärk“ käsitlet Euroopa Liidu keskkonnaõiguses ning mõiste rakendumine siseriiklikus õiguskorras. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool. Tartu: 2013, lk 36.

¹¹⁵ B. Treumund, lk 23.

¹¹⁶ B. Treumund, lk 36-37.

¹¹⁷ H. Veinla 2005b, lk 694.

on pikaajaliste sihtidega. Samal ajal on kaitsemeetmed vahendid, mis võetakse tarvitusele kaitse-eesmärgi saavutamiseks.¹¹⁸

Üldisest eesmärgist saavutada liikide ja elupaikatüüpide soodne kaitsestaatus tuleb omakorda tuletada konkreetse ala kaitse-eesmärki. Tehes kindlaks, kuidas konkreetse Natura alaga panustatakse liikmesriikide eesmärki saavutada liikide ja elupaikade soodne kaitsestaatus, saadakse alus konkreetse ala kaitse-eesmärgi püstitamiseks. Ala kaitse-eesmärki määratledes peaksid liikmesriigid pöörama tähelepanu sellele, kas vastavat liiki või elupaigatüüpi on vaja säilitada või taastada, et lõppkokkuvõttes soodne kaitsestaatus saavutada. Lisaks sellele peaksid liikmeriigid seadma prioriteedid, lähtudes konkreetset alal kaitstavate liikide ja elupaigatüüpide panusest Natura 2000 võrgustiku üldisesse sidususse.¹¹⁹

Loodusdirektiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid esitama nimekirja, millest nähtub, milliseid loodusdirektiivi I lisas nimetatud elupaigatüüpe ja II lisas nimetatud liike riigi territooriumil esineb. See informatsioon on liikmesriigile aluseks ala kaitse-eesmärkide püstitamisel.¹²⁰ Linnudirektiivi puhul määravad ala kaitse-eesmärgi ära linnudirektiivi I lisas nimetatud liigid ja I lisas loetlemata regulaarsed rändlinnuliigid¹²¹. Vastav ala lülitatakse Natura 2000 võrgustikku selleks, et elupaigatüüpe ja liike kaitsta. Mõnikord võivad erinevad elupaigatüübid ja liigid omavahel konkureerida ja siis võib olla tarvis need ala kaitse-eesmärkide püstitamise käigus omavahel tähtsusjärjekorda panna, näiteks eelistades esmatähtsaks hinnatud elupaigatüüpi sellega konkureerivale vähemtähtsale elupaigatüübile. Kui I lisa elupaigatüübi või II lisa liigi esinemise määra antud alal on komisjonile esitatavas andmevormis märgitud „mitteoluliseks“, ei tuleks selle kaitsmist ala kaitse-eesmärkide hulka arvata. Kuigi liikmesriike kutsutakse üles esitama informatsiooni ka teiste oluliste taime- ja loomaliikide kohta, mida ei ole II lisas loetletud, ei tule sellist informatsiooni ala kaitse-eesmärkide määratlemisel samuti arvesse võtta.¹²²

Euroopa Komisjon on esitanud loetelu sellest, mis peaks konkreetse ala kaitse-eesmärkidega olema hõlmatud:

- liikide ja elupaigatüüpide ökoloogilised kriteeriumid (olemasolu alal);

¹¹⁸ Commission note on setting conservation objectives for Natura 2000 sites. Final Version 23/11/2012 (edaspidi Commission note on conservation objectives), lk 4.

Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/commission_note2.pdf (26.04.2015).

¹¹⁹ Commission note on conservation objectives, lk 3.

¹²⁰ Käsiraamat, lk 36-37.

¹²¹ K. Peterson, lk 8.

¹²² Käsiraamat, lk 36-37.

- liikide ja elupaigatüüpide kohalik, regionaalne ja riiklik kaitsestaatus;
- Natura 2000 võrgustiku üldine sidusus;
- kõrgema tasandi kaitse-eesmärgid riiklikul või biogeograafilisel tasandil ning konkreetse ala panus nende saavutamisse¹²³.

Eeltoodust järeldeb, et kaitse-eesmärkide seadmine tähendab, et liikmesriik, võttes riigi territooriumil olevad looduskaitse direktiivide lisades nimetatud elupaigatüübid ja liikide elupaigad kaitse alla, määrab vastavalt direktiividele kindlaks nende prioriteetsuse ning teeb kindlaks, kas elupaika või liiki on vaja taastada või säilitada. Lisaks on Euroopa Kohus täpsustanud, et kaitse-eesmärgid määratakse kindlaks lähtuvalt sellest, kui tähtis on ala elupaigatüüpidele ja liikidele, pidades silmas ala ähvardavat kahjustamist või hävitamist¹²⁴. Kaitse-eesmärke määratledes peab pöörama tähelepanu ka Natura 2000 võrgustiku üldisele sidususele ning kõrgema tasandi eesmärkide saavutamisele.

Olles teinud kindlaks, mida kujutab endast Natura ala kaitse-eesmärk, on võimalik teostada artikli 6 lõikes 4 ette nähtud erinevate huvide kaalumine¹²⁵. Ühe või teise huvi või väärtuse kasuks otsustamise ja kaalumise aluseks on argumentatsioon mõlema huvi või väärtuse kasuks, mille käigus selgitatakse välja need argumendid, mis osutuvad kaalukamaks. Kaalumise tulemus ei ole absoluutne tõde, vaid see jääbki edasiste diskussioonide esemeks, mille käigus analüüsitakse otsuses esitatud argumentatsiooni põhjalikkust ja veenvust.¹²⁶

Komisjoni esitatav arvamus peab hõlmama tõenäoliselt mõjutatavate ökoloogiliste väärtuste, põhjenduseks toodud avalike huvide asjakohasuse ning nimetatud kahe vastandliku huvi vahelise tasakaalu hindamist. Hindamine hõlmab nii teaduslikku kui ka majanduslikku hinnangut ning projekti vajalikkust ja proportsionaalsust seoses põhjenduseks toodud avaliku huviga.¹²⁷ Tekitatud kahju peab olema proportsionaalses seoses taotletava eesmärgiga.¹²⁸ Seega tuleb tasakaalu hindamisel arvesse võtta proportsionaalsuse testi.

Euroopalikus õigusruumis tõlgendatakse proportsionaalsuse põhimõtet valdavalt järgmiselt:

- meede peab olema sobiv eesmärgi saavutamiseks;
- meede peab olema vajalik selles mõttes, et puudub teine, vähemkoormav meede;

¹²³ Commission note on conservation objectives, lk 4.

¹²⁴ EKo 07.09.2004, C-127/02, p 54.

¹²⁵ C. Genta (toim), C.-H. Born, M. Prieur, N. de Sadeleer, lk 43; EK 07.09.2004, C-127/02, kohtujurist J. Kokotti ettepanek, p 106.

¹²⁶ E. Saunanen, lk 12.

¹²⁷ Juhenddokument, lk 22.

¹²⁸ EK 26.10.2006, C-239/04, kohtujurist J. Kokotti ettepanek, p 45.

- meede ei tohi olla ebaproportsionaalne kitsamas tähenduses (meede peab olema mõõdukas)¹²⁹.

Seega peab võetav meede olema vajalik vastava eesmärgi saavutamiseks ning peab olema tagatud, et eesmärki pole võimalik saavutada, kasutades vähem piiravat või keelavat meetet¹³⁰. Euroopa Kohus on proportsionaalsuse põhimõtet käsitlenud eelkõige kaupade vaba liikumisega seonduvates kohtuasjades¹³¹. Seejuures on Euroopa Liidus tasakaal vabakaubanduse ja keskkonnakaitse vahel printsii bis väga selgelt seatud kauplemise kasuks. See ei ole ka üllatav, kuna Euroopa Liit on välja kasvanud selgelt majandusliku suunitlusega ühendustest.¹³² Analüüsitava test Euroopa Komisjoni esitatud arvamustest peaks selguma, milline on tasakaal majanduslike ja sotsiaalsete aspektide ning keskkonnakaitse vahel.

Proportsionaalsuse printsii bi näol on tegemist hädavajaliku vahendiga, tasakaalustamaks Euroopa Liidu majanduslike ja keskkonnaalaseid huvisid¹³³. Proportsionaalsusprintsii bil on oluline roll¹³⁴, kuna projekti, mis on majanduslikust aspektist väga oluline ning mis toob kaasa vähetähtsad negatiivsed mõjutused alale, peaks kohtlema erinevalt, võrreldes projektiga, mille majanduslik kasutegur on marginaalne, kuid mis toob kaasa olulised negatiivsed mõjutused ökoloogilistele väärtustele¹³⁵. Kõne all oleva projekti elluviimisest tulenevat kasu peab hoolikalt kõrvutama negatiivsete mõjudega, mida projekt looduslike elupaikade säilimisele avaldab. Oluline on vahetegemine ka selles, kas konkreetse loodusliku elupaiga kaitseväärtus on oluline.¹³⁶

Proportsionaalsuse põhimõ te seondub ka säästva arenguga¹³⁷. Kuna keskkonnaalaste ja majanduslike faktorite kaalumise on loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 lahutamatu osa, tuleb artiklit tõlgendada kooskõ las jätkusuutliku arengu printsii biga¹³⁸. Jätkusuutliku e säästva

¹²⁹ J. Schwartze. *European Administrative Law*. Oxford: Sweet and Maxwell, 1992, lk 687; N. de Sadeleer. *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford University Press 2002, lk 293-301; M. Andenas, J. Ueda. *Proportionality in EU environmental law*, lk 3-8. Arvutivõrgus: http://www.eusa-japan.org/download/eusa_ap/paper_MadsAndenas_JunkoUeda.pdf (02.05.2015).

¹³⁰ Guide on free movement of goods, lk 30.

¹³¹ G. de Burca, P. Craig. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 5th ed. New York: Oxford University Press 2011, lk 531 (viidatud: R. Gagne, lk 59).

¹³² K. Relve, lk 644.

¹³³ R. Gagne, lk 104.

¹³⁴ C. Genta (toim), C.-H. Born, M. Prieur, N. de Sadeleer, lk 43; EK 07.09.2004, C-127/02, kohtujurist J. Kokotti ettepanek, p 106.

¹³⁵ A. Nollkaemper, lk 280; C. Genta (toim), C.-H. Born, M. Prieur, N. de Sadeleer, lk 43; N. de Sadeleer. *Development v Growth within Natura 2000 Sites: Beware of the Trojan Horse*. – *Environment and Internal Market*, Jean Monnet Working Paper Series 2013/8, lk 21.

¹³⁶ C. Genta (toim), C.-H. Born, M. Prieur, N. de Sadeleer, lk 43; N. de Sadeleer 2013a, lk 21.

¹³⁷ E. Saunanen, lk 6-7.

¹³⁸ S. Marsden. *Strategic Environmental Assessment in International and European Law: a Practitioner's Guide*. London, Sterling, VA: Earthscan 2008, lk 247.

arengu põhimõtte kohaselt peavad keskkond, majandus ja sotsiaalne sfäär olema tasakaalus. Kuna nimetatud põhimõtte kontseptsioon on väga üldsõnaline, jääks see arvatavasti üksnes poliitiliseks loosungiks, kui seda ei toetaks proportsionaalsuse põhimõte. Nii võimaldab proportsionaalsuse põhimõte kui õiguse üldpõhimõte viia ellu säästva arengu eesmärgi.¹³⁹

Jätkusuutliku arengu põhimõte ei tähenda, et keskkonnaalased kaalutlused peavad tingimata ühenduse muude poliitikate suhtes prevaleerima. Vastupidi, jätkusuutliku arengu kohaselt tuleb erinevate huvide vahel leida tasakaal.¹⁴⁰ Reeglina peaksid majanduslikud ja mittemajanduslikud väärtused enne proportsionaalsuse hindamist asetsema võrdsel positsioonil. Teistsugune on olukord siis, kui tegemist on nt inimese tervise või olulise tähtsusega kaitsealadega, kuna nimetatutel on võrreldes majanduskaalutlustega ülekaal juba enne hindamist.¹⁴¹

Kaitsealade puhul väärrib märkimist, et Euroopa Liidu looduskaitse direktiivide elluviimise mehhanismid toetuvad suurel määral just looduse iseväärtust arvestavatele ökoloogilistele kriteeriumitele¹⁴². Üldiselt jagatakse keskkonnaväärtused kolmeks: otsene väärtus e kasutamiseväärtus, kaudne väärtus e eksisteerimisväärtus ja iseväärtus e sisemine väärtus¹⁴³. Viimase aja keskkonnapoliitika ja –õigus lähtuvad üha enam sellest, et keskkonnal on peale inimese jaoks otsese ja kaudse väärtuse ka iseväärtus, mis tähendab, et keskkond on väärtus iseenesest, olenemata selle materiaalsest või mittemateriaalsest kasulikkusest inimese jaoks. Keskkonda ei vaadelda sel juhul kui vahendit, vaid kui eesmärki. Keskkonna iseväärtuse tunnustamine on leidnud tee ka rahvusvahelistesse lepingutesse ja ühenduse seadusandlusesse, avaldades liikide ja nende elupaikade ning kasvukohtade kaitset.¹⁴⁴

Keskkonna iseväärtust tuleks hinnata üksnes seoses keskkonna endaga ja mitterahaliselt. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamisel ei saa ettevõtja majandushuvi võrrelda keskkonna iseväärtusega, arvestades rahalist hinnatavust ning kasutades kulude ja tulude analüüsi, kuna sellist ühismõõtu ei teki. Pädev organ peab lähtuma oma siseveendumusest, arvestades konkreetseid asjaolusid¹⁴⁵. Euroopa Liidu looduskaitse direktiivides võetakse looduskaitsega

¹³⁹ E. Saunanen, lk 6-7.

¹⁴⁰ EK 05.12.2002, C-324/01, *Commission of the European Communities vs. Kingdom of Belgium*, kohtujurist P. Legeri ettepanek, p 54.

¹⁴¹ EKo 11.07.1996, C-44/95; EKo 11.09.2002, T-70/99, *Alpharma Inc. vs. Council of the European Union* (viidatud: E. Saunanen, lk 41).

¹⁴² H. Veinla 2005b, lk 694.

¹⁴³ K. Relve. Kas loodusel võib olla iseväärtus? - A. Oja (koost). Keskkonnaetikast säästva ühiskonna eetikani. Tallinn: Säästva Eesti Instituut 2003, lk 32-37 (viidatud: H. Veinla 2005a, lk 29).

¹⁴⁴ H. Veinla 2005a, lk 29-30; H. Veinla 2005b, lk 694.

¹⁴⁵ E. Lopman. Keskkonnakahju mõiste ja keskkonnakahju heastamine. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tallinn/Tartu: 2006, lk 104.

seotud majanduslikke ja sotsiaalseid aspekte küll arvesse, kuid seoses kaitsealade iseväärtusega peavad need üsna selgelt tagaplaanile jääma¹⁴⁶.

Alates 1992. aastast, mil Euroopa Liidus räägiti vajadusest regulatsiooni järele, mis kõikehõlmavalt looduskaitset käsitleks, on palju muutunud. Paljudele poliitikutele ja ettevõtjatele on selgeks saanud, et loodusdirektiivi loomist toetanud peamine idee on võimeline tugevalt kahjustama ärilisi huvisid ja majanduslikku arengut. Üks Euroopa Liidu keskkonnaõiguse nurgakivisid on saanud tugeva kriitika osaliseks.¹⁴⁷ A. Nollkaemper on avaldanud seisukohta, et imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide põhjalik kaalumine võib viia tagasi olukorrani, mida loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 loomisega vältida sooviti¹⁴⁸. Sedastades iga kaalumise alguses, et ökoloogilistel väärtustel on võrreldes majanduslike kaalutlustega automaatne ülekaal, on võimalik, et majanduslike ja sotsiaalsete erandite tegemine välistatakse.

Käesoleva töö autor teadvustab kaitsealade olulisust ning seda eriti juhul, kui kaitsealadel esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe või liike, kuid peab oluliseks võrdse stardipositsiooni andmist nii keskkonnaalastele kui ka majanduslikele huvidele. Erialakirjanduses on leitud, et keskkonnakaitseõigus õhnestab jätkusuutliku arengu põhimõtet, kuna loodusdirektiivi artikkel 6 nõuab vaid dogmaatilist lähenemist, mille käigus keskendutakse ökoloogilistele väärtustele¹⁴⁹. Planeeritava projekti elluviimise võimalikkust tuleks igal juhul vastavalt konkreetsetele asjaoludele kaaluda. Muidugi ei saa jätkusuutliku arengu printsiip jätta keskkonda ilma elementaarsest kaitsest¹⁵⁰, kuid arvestada tuleb ka ühiskonna vajadusega arendustegevuseks. Keskkonnaalased aktid nagu loodusdirektiiv on vaid siis edukad, kui nendes sisalduv regulatsioon jätab proportsionaalsel määral ruumi ka majanduslikuks kasvuks¹⁵¹.

Keskkonnakaitse ja majandustegevuse huvide kaalumisel ning nendevahelise proportsionaalse suhte leidmisel on vaja määratleda projekti elluviimisest tulenev kasu ja keskkonnaga seotud erinevad väärtused ja huvid. Huvide kaalumisel tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõttega, millest tulenevalt peab meede olema nii sobiv, vajalik kui ka mõõdukas.

¹⁴⁶ H. Veinla 2005b, lk 694.

¹⁴⁷ H. Schoukens. The Ruling of the Court of Justice in Sweetman: How to avoid a death by a thousand cuts? – Environmental Law Network International 2014/1, lk 2.

¹⁴⁸ A. Nollkaemper, lk 279-280.

¹⁴⁹ F. H. Kistenkas. Rethinking European Nature Conservation Legislation: Towards Sustainable Development. – Journal for European Environmental & Planning Law 2013/10, lk 75 (viidatud: N. de Sadeleer 2013a, lk 23).

¹⁵⁰ N. de Sadeleer 2013c, lk 20.

¹⁵¹ A. Waite. The Principle of Equilibrium in Environmental Law: The Example of the Habitats Directive. – G. Jones (ed.). The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course? 2012, lk 250.

Proportsionaalsuse printsiibi kasutamisel tuleb kindlasti arvestada sellega, kui oluline on konkreetse elupaiga kaitseväärtus: esmatähtsad elupaigatüübid vajavad erilist kaitset. Kuna keskkond on väärtus iseenesest, ei saa sellele anda rahalist mõõdupuud: huvivid kaaluv organ peab lähtuma oma siseveendumusest. Samas peab huvivid kaaluv organ arvestama ka jätkusuutliku arengu põhimõttega, mistõttu peaksid majanduslikud ja keskkonnaalased aspektid kaalumisprotsessi alguses asetsema võrdsel positsioonil.

2.5. Erand ranget kaitset vajavate looma- ja taimeliikide kaitsest

Loodusdirektiivis on eristatavad kaks kontseptsiooni: looduslike elupaigatüüpide ning liikide elupaikade kaitse läbi Natura 2000 võrgustiku loomise (artiklid 3-10) ja looma- ning taimeliikide kaitse (artiklid 12-16)¹⁵². Viimase kontseptsiooni puhul puuduvad geograafilised piirangud: liikide kaitse hõlmab direktiivi kogu kohaldamisala. Seevastu on Natura 2000 võrgustiku puhul kaitseriim kohaldatav vaid Natura 2000 võrgustikku arvatud aladele. Mõlema kontseptsiooni puhul on lubatud ka erandite tegemine. Kontseptsioonid on tihedalt seotud ning täiendavad üksteist, kuna mõlema eesmärgiks on kõikide ühenduse tähtsusega elupaikade ja liikide soodsa kaitsestaatuse saavutamine.¹⁵³ Komisjon leiab, et erandi sätestavate artikli 6 lõigete 3 ja 4 ning artikli 16 samaaegne kohaldamine direktiivi II¹⁵⁴ ja IV¹⁵⁵ lisas nimetatud loomaliikidele on praktikas võimalik ning kaitseaspektist oluline¹⁵⁶.

Asjakohane loodusdirektiivi artikli 16 lõike 1 punkt c on järgmine: „Kui muud rahuldavat alternatiivset lahendust ei ole ja erand ei kahjusta kõnealuste liikide populatsioonide soodsa kaitsetaseme säilitamist nende looduslikul levilal, võivad liikmesriigid teha artiklite 12, 13 ja 14 ning artikli 15 punktide a ja b sätetest erandi: [---] c) rahva tervise ja elanikkonna ohutuse huvides või muude üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsed ja majanduslikud põhjused ning kasu, mida keskkond saab erandite andmisest“.

Siiski on komisjon artikli 16 lõike 1 punkti c tõlgendamiseks juhiseid andes viidanud artikli 6 lõike 4 tõlgendamise kohta antud juhiste ning toonud sarnaselt artikliga 6 paralleeli kaupade vaba liikumise printsiibiga. Täpsustusi võrreldes artikli 6 lõikele 4 antud juhistega komisjon

¹⁵² Käsiraamat, lk 8.

¹⁵³ Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Final version. *Sine loco*: February 2007 (edaspidi Guidance on the strict protection), lk 12-13. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf (26.04.2015).

¹⁵⁴ Loodusdirektiivi II lisa määratleb ühenduse tähtsusega looduslikud elupaigatüübid, mille säilitamine nõuab erikaitsealade määramist.

¹⁵⁵ Loodusdirektiivi IV lisa määratleb ühenduse tähtsusega looma- ja taimeliigid, mis vajavad ranget kaitset.

¹⁵⁶ Guidance on the strict protection, lk 16.

teinud ei ole¹⁵⁷. Samaselt loodusdirektiivi artikli 6 lõikega 4 tuleb artiklis 16 sätestatud erandeid tõlgendada kitsendavalt. Seega ei tohiks erandeid teha kergekäeliselt¹⁵⁸.

2.6. Vahekokkuvõte

Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 võimaldab liikmesriikidel teatud tingimustel rajada uusi teid, raudteid ja viia ellu teisi infrastruktuuriprojekte. Säte sisaldab määratlemata õigusmõisteid, mistõttu jääb selle ulatus ebakindlaks. Aja jooksul on Euroopa Komisjon välja andnud mitu juhenddokumenti, mis peaksid sätte rakendajat sätte tõlgendamisel abistama. Üldiselt saab öelda, et Euroopa Komisjoni juhised on üldsõnalised. Väärrib märkimist, et kuigi komisjon on andnud välja uusi juhenddokumente, on nende sisu seoses loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 tõlgendamiseks antavate juhistega jäänud samaks.

Komisjoni juhistest ilmneb, et erandi rakendamiseks peavad olema täidetud järgmised kriteeriumid. Kõige olulisemaks tingimuseks saab pidada seda, et erandi jaatamisele peab eelnema vastandlike huvide kaalumine. Iga projekti, mis võib ala oluliselt mõjutada, tuleb hinnata mõjutatava ala kaitse-eesmärkidest lähtuvalt. Ala kaitse-eesmärgist peab ilmnema, milliseid looduskaitse-eesmärgide lisades nimetatud elupaigatüüpe ja liike alal kaitstakse ning milline on nende prioriteetsus. Kaitse-eesmärgist peab nähtuma, kas liike või elupaigatüüpe on vaja taastada või säilitada. Lisaks sellele näitavad kaitse-eesmärgid ala panust Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe ja kõrgema tasandi eesmärkide saavutamisse. Ala kaitse-eesmärgi ja projekti elluviimist õigustavate huvide kaalumisel tuleb rakendada proportsionaalsuse testi. Testi kohaselt peab taotletav meede olema sobiv, vajalik ning proportsionaalne kitsamas mõttes. Proportsionaalsusprintsipiil on oluline roll, kuna projekti, mis on majanduslikust aspektist väga oluline ning mis toob kaasa vähetähtsad negatiivsed mõjutused alale, peaks kohtlema erinevalt, võrreldes projektiga, mille majanduslik kasutegur on marginaalne, kuid mis toob kaasa olulised negatiivsed mõjutused ökoloogilistele väärtustele. Lisaks eeltoodule peab selleks, et avalikud huvid kaaluksid üles loodusdirektiiviga kaitstavad väärtused, olema tegemist pikaajaliste huvidega.

Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 puhul tuleb huvide kaalumisel arvestada ka säästva arengu põhimõttega. Säästva arengu põhimõtte kohaselt tuleb erinevate huvide vahel leida tasakaal. Erialakirjanduses leitakse, et kaitsealadel on võrreldes majanduskaalutlustega ülekaal juba

¹⁵⁷ Guidance on the strict protection, lk 55.

¹⁵⁸ M. McDonald. Have we all gone bats? A Legal Examination of the Impact of Species Protection under the Habitats Directive on Tourism Projects in Ireland. 19th IFTTA Conference. Beja/Tavira, Portugal: 2007, lk 12.

enne hindamist. Kaitsealade puhul tuleb arvestada nende iseväärtusega ning pädev organ peab huvide kaalumisel lähtuma oma siseveendumusest. Käesoleva töö autor on seisukohal, et huvide kaalumisel tuleks keskkonnavalastele ja majanduslikele huvidele anda võrdne stardipositsioon. Loodusdirektiivi artikkel 6, mis keskendub vaid ökoloogilistele väärtustele, õõnestab jätkusuutliku arengu põhimõtet. Keskkonnakaitset ei saa kõrvale jätta, kui arvestada tuleb ka ühiskonna vajadusega arendustegevuseks.

Projekti elluviimine peab tulenema vaid avalikest huvidest: isikute erahuvid erandi kohaldamist ei õigusta. Põhimõtteliselt on iga teedevõrgustiku või tööstusliku rajatise puhul tegemist projektiga, mis panustab infrastruktuuri täiustamisse, töökohtade loomisesse ja majanduse tugevdamisse nii riiklikul kui ka ühenduse tasandil. Majanduslikke huve ei saa automaatselt võrdsustada imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvidega. Selleks, et tegemist oleks avaliku huviga, peab olema võimalik näidata, kuidas saadakse projektist kasu suuremas mastaabis, kui seda on ühe konkreetse huvi rahuldamine. Projekte, mille eesmärgiks on isoleeritud regioonile juurdepääsu tagamine, et oluliselt parandada kohaliku kogukonna elujärge, võib pidada imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide tõttu õigustatuks, kui tegemist on aladega, mis jäävad ühenduse üldisest arengutasemest oluliselt maha.

Euroopa Komisjoni arvates saab mõiste „imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid“ sisustamiseks kasutada teisi ühenduse õiguses kehtivaid kontseptsioone nagu kaupade vaba liikumine ja üldist majandushuvi esindavad teenused.

Üldist majandushuvi esindavad teenused puudutavad eelkõige transpordi-, energia- ja sidevõrkude teenuseid. Euroopa Kohus on mõiste sisu täpsustanud ning aktsepteerinud üldist majandushuvi esindavate teenustena peamiste veeteede haldamist, majanduslikult mitteelujõuliste lennuliinide kasutamist, elektrivõrgu opereerimist, laevadele randumisteenuse osutamist ja jäätmeäitlust. Avaliku huvi olemasolu eeldatakse juhul, kui tegemist on üldist majandushuvi esindava teenusega.

Imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide kontseptsiooni võivad aidata sisustada ELTL-i artiklis 36 sätestatud erand kaupade vaba liikumise põhimõttest ning põhjendatuse reegli doktriin. Põhjendatuse reegli doktriin tunnustab järgmisi impordivabaduse erandeid: majanduse ja eelarve järelvalve efektiivsus, rahvatervise kaitse, äritehingute õiglus, tarbijakaitse, teohutus, keskkonnakaitse, avalik julgeolek. Sarnaselt loodusdirektiivi artikli 6 lõikega 4 tuleb nimetatud erandeid tõlgendada kitsalt ning arvestada proportsionaalsuse põhimõttega.

Loodusdirektiiv sisaldab lisaks sätetele looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade kaitse kohta sätteid ka looma- ning taimeliikide kaitsmiseks. Ka viimati nimetatu puhul lubab loodusdirektiiv teha erandeid. Seoses erandiga looma- ning taimeliikide kaitsest ei ole Euroopa Komisjon andnud täiendavad juhiseid võrreldes artikli 6 lõike 4 kohaldamiseks antud juhistega.

Euroopa Kohus on andnud oma panuse sätte tõlgendamisse sellega, et on mitmes lahendis rõhutanud proportsionaalsuse põhimõtte rakendamise vajadust. Lisaks sellele leiab Euroopa Kohus, et imperatiivsetele ja erakordselt tähtsatele avalikele huvidele tuleb anda kitsas tähendus.

3. Lühiülevaade Euroopa Komisjoni esitatud arvamustest

3.1. Euroopa Komisjoni arvamuste avalikustamine

Euroopa Komisjoni arvamusi on võimalik avaldada Euroopa Liidu Teatajas,¹⁵⁹ kuid seda võimalust on vähe kasutatud. Enamik loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel esitatud arvamusi on kättesaadavad dokumendiregistris¹⁶⁰ komisjoni kodulehel¹⁶¹. Kokku on avaldatud 19 arvamust, millest esimene 27. aprillil 1995 ning hetkeseisuga viimane 5. aprillil 2013.

Kuna komisjoni kodulehel on 20 aasta jooksul avalikustatud vaid 19 arvamust, tekib paratamatult küsimus, kas kodulehel avaldatud nimekiri arvamustest on ammendav. 2008. aasta seisuga ei olnud komisjoni kodulehel avaldatud arvamuste nimekiri täielik: ühte kiirtee A20 kohta küsitud arvamustest ei olnud avaldatud. Sellisest asjaolust tulenevalt on avaldatud seisukohta, et komisjon ei ole kõiki arvamusi registris avaldanud¹⁶².

Samas on Euroopa Komisjoni kodulehel avaldatud arvamusi, mis kannavad märget „mitte avalikustada“¹⁶³. Kahtluseid nimekirja täielikkuse osas aitab kummutada ka D. McGillivray kirjutis, mille kirjutamiseks D. McGillivray komisjoni ametnikega ka kohtus¹⁶⁴. Komisjoni poolt esitatud arvamuste väikesearvulisust saab põhjendada sellega, et on juhtumeid, kus liikmesriik peaks komisjoni poole arvamuse saamiseks pöörduma, kuid ei tee seda¹⁶⁵. Eeltoodust tulenevalt on käesoleva töö autor seisukohal, et komisjoni kodulehel avaldatud nimekirja loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel esitatud arvamustest saab pidada täielikuks.

Komisjoni esitatud arvamusi saab jagada ajajärkudesse: arvamused, mis anti enne esimese juhenddokumendi väljaandmist 2001. a.; arvamused pärast esimese juhenddokumendi väljaandmist; ning arvamused, mis anti pärast täiendatud juhenddokumendi väljaandmist 2007. a. Sellisest klassifitseerimisest lähtuvalt saab hinnata juhenddokumentide efekti praktikas.¹⁶⁶ D. McGillivray on seejuures lähtunud novembris 2001 avaldatud

¹⁵⁹ Euroopa Liidu Teatajas avaldati kaks esimest arvamust.

¹⁶⁰ L. Krämer 2009, lk 61.

¹⁶¹ European Commission Opinions relevant to Article 6(4) of the Habitats Directive. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm (26.04.2015).

¹⁶² L. Krämer 2009, lk 67, 76.

¹⁶³ Nt Euroopa Komisjoni 24. aprilli 2003 aramus Botniabaneni raudtee rajamise kohta Rootsis, mille rootsikeelne dokument kannab märget „mitte avalikustada“ (viidatud: L. Krämer 2009, lk 72).

¹⁶⁴ D. McGillivray. Compensating Biodiversity Loss: The EU Commission's Approach to Compensation under Article 6 of the Habitats Directive. - Journal of Environmental Law 2012/24, lk 420.

¹⁶⁵ C. Genta (toim), C.-H. Born, M. Prieur, N. de Sadeleer, lk 47.

¹⁶⁶ D. McGillivray, lk 439-440.

juhenddokumendist, millele käesoleva töö raames on viidatud kui 2002. a juhenddokumendile (ametlik väljaandmisaasta). Lisaks sellele on olemas 2000. a juhenddokument, mis käsitleb loodusdirektiivi artikli 6 sisustamist üldisemal kujul. Käesolevas töös jaotatakse komisjoni esitatud arvamused gruppidesse spetsiifilisemate juhenddokumentide, so 2002. ja 2007. a välja antud juhenddokumentide järgi.

Euroopa Komisjoni esitatud arvamustest väljavõtete tegemisel on lähtutud töö eesmärgist analüüsida, millistel põhjendustel on komisjon leidnud, et tegemist on imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvidega. Kuna nimetatud huve peab kaaluma, lähtudes Natura ala kaitse-eesmärgist, sisaldavad lühiülevaated ka selle aspekti kajastust.

3.2. Euroopa Komisjoni arvamuste sisu

3.2.1. Euroopa Komisjoni arvamused ajavahemikus 1995-2002

Euroopa Komisjoni 27. aprillil 1995 esitatud aramus¹⁶⁷ puudutab kiirtee A20 ehitamist (edaspidi kiirtee A20 I) Saksamaa Liitvabariigis, mis ühendab omavahel Lübecki, Stralsundi ja Poolas asuva Stettini. Seejuures lõikub kõnealune kiirtee Mecklenburg Western-Pomerania piirkonnas kaitsealaga, millel esinevad kaks esmatähtsat looduslikku elupaigatüüpi.

Komisjon leiab, et projekti elluviimine on imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu tõttu õigustatud. Põhjendustes tugineb komisjon järgmistele asjaoludele. Esiteks on kõnealuses piirkonnas erakordselt kõrge töötuse määr. Lisaks sellele on rahvuslik koguprodukt Mecklenburg Western-Pomerania piirkonnas oluliselt madalam kui riigi keskmine.

Lähenedes asjale laiemast vaatevinklist, leiab komisjon, et kiirtee A20 on osa üle-euroopalisest teedevõrgustikust. Üle-euroopalise teedevõrgustiku eesmärgiks on rajada stabiilne ühisturg ja tugevdada majanduslikku ja sotsiaalset sidusust ühenduse sees. Lisaks sellele kuulub nimetatud piirkond Euroopa Liidu struktuuritoetuse saajate hulka, kusjuures ka sellest tuleneb eesmärk edendada piirkonna arengut ning tugevdada majanduslikku ja sotsiaalset sidusust ühenduse tasandil¹⁶⁸. Sellega seoses on kiirtee rajamine vajalik, kuna

¹⁶⁷ Stellungnahme der Kommission vom 27. April 1995 zu der Querung des gemeinsamen Tales von Trebel und Recknitz durch die geplante Autobahn A 20 (Bundesrepublik Deutschland) gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Richtlinie 92/43/EWG Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. – OJ C 178, 13.07.1995. Kuna aramus on kättesaadav vaid saksakeelsena, on kasutatud erialakirjanduses pakutud tõlget. Juhenddokument, lk 8.

¹⁶⁸ Struktuuritoetuste andmise eesmärgiks on majandusliku arengu poolest maha jäänud regioonide arengu toetamine. Council Regulation No 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation No 4253/88 laying down

Mecklenburg-Vorpommerni liidumaal tuleb luua ida-läänesuunaline ühendus, et siduda liidumaa ühenduse keskpriirkondadega. Kiirtee A20 erilist väärtust on rõhutanud ka Saksamaa Liitvabariigi valitsus¹⁶⁹ ja *Bundestag*¹⁷⁰.

Euroopa Komisjoni 18. detsembril 1995 esitatud arvamus¹⁷¹ puudutab samuti kiirtee A20 rajamist (edaspidi kiirtee A20 II), seekord Peene jõe ületamisel tekkivat kahjulikku mõju Natura alal esinevatele esmatähtsatele looduslikele elupaigatüüpidele (elupaigatüübid siirdesoo- ja rabametsad ning aluseline lammi-madalsoo). Alal paikneb suurim ja liigirikkaim aluseline lammi-madalsoo Põhja-Saksamaal. See on sigimis- ja puhkepaigaks märkimisväärsele arvule haruldastele ja ohustatud linnuliikidele, sh rändlinnuliikidele.

Valitud alternatiivi elluviimisega esmatähtsatele looduslikele elupaigatüüpidele otsest kahjulikku mõju ei avaldata: kõige lähem kaitsealune ala jääb sillast 300 m kaugusele. Eriti oluline on see, et haruldasi linnuliike, kelle tõttu ala kaitse alla võeti, ei kahjustata. Sellest hoolimata kahjustatakse teisi Natura alal paiknevaid elupaikasid, kuid neid elupaikasid ei leidu vaid silla poolt mõjutataval väiksemal maaalal, vaid paikneb hajutatult üle terve Natura ala. Kuna teelõik hakkab paiknema juba olemasoleva teede ristumiskoha juures, ei avaldata mõju alale, kus inimtegevus puudub.

Komisjon leiab, et imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid on olemas, tuginedes samasugustele argumentidele nagu A20 I kohta antud arvamuse puhul. Komisjon oli algselt esitamas negatiivset arvamust, kuid arvamuse taotleja muutis vastavat planeeringut, otsustades keskkonda vähem mõjutava alternatiivi kasuks, misjärel otsustas komisjon siiski projekti elluviimise heaks kiita¹⁷². Peene jõega seotud Natura ala on ainuke, mida komisjon enne arvamuse andmist külastas.

Euroopa Komisjoni 14. aprillil 2000 esitatud arvamus puudutab Daimler Chrysler Aerospace Airbus Gbmh (DASA) tehase laiendamist (edaspidi DASA lennukitehas) Hamburg-Finkenwerderi piirkonnas Saksamaa Liitvabariigis, et DASA-l oleks võimalik lõpetada suure

provisions for implementing Regulation No 2052/88 as regards coordination of the activities of different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. – OJ L 193, 31.7.1993, art 1(1).

¹⁶⁹ Kiirtee A20 kuulub *Deutsche Einheit* transpordiprojekti, kusjuures kiirteele A20 on Saksamaa Liitvabariigi valitsus andnud erilise väärtuse, sildistades seda kui „*top priority*“ projekti.

¹⁷⁰ *Bundestag* võttis vastu seaduse teede arendamise kohta 15. novembril 1993.

¹⁷¹ Commission opinion of 18 December 1995 on the intersection of the Peene Valley (Germany) by the planned A 20 motorway pursuant to Article 6(4) of Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. – OJ L 14, 09.01.1996.

¹⁷² A. Nollkaemper, lk 273.

lähilendude reisilennuki A3XX (hiljem selgus, et tegemist oli A380 tüüpi lennukiga¹⁷³) ehitamine.

Mühlenberger Loch on osa Natura 2000 võrgustikust, mis on klassifitseeritud kaitsealana linnudirektiivi mõttes. Kaitsealal esineb kuus linnudirektiivi I lisas nimetatud linnuliiki, kes kasutavad ala rände ajal, ning kümme muud rändlinnuliiki. Lisaks sellele on Saksamaa Liitvabariik esitanud Euroopa Komisjonile ettepaneku ala ühenduse tähtsusega alade nimekirja vastuvõtmiseks loodusdirektiivi järgi, kuna alal on kolm elupaigatüüpi I lisa järgi (üks neist on esmatähtis looduslik elupaigatüüp), 5 kalaliiki II lisa järgi ning üks esmatähtis taimeliik I lisa järgi.

20% ulatuses kaitsealuse ala kasutamine avaldab negatiivset mõju ühele viimastest suurtest Saksamaa Liitvabariigis asuvatest mageveekogudest. See kuulub elupaigatüübi jõgede lehtersuudmed alla. Lisaks sellele väheneb oluliselt alal peatuvate rändlindude arv. Hoolimata ala suurest väärtusest ja tähtsusest isegi globaalsel tasandil, rõhutatakse arvamuses, et Natura ala mõjutatakse vaid osaliselt: mõju avaldatakse 170 hektarile ning 500 hektarit alast jääb puutumatuks. Arvamuse puhul on näha, et komisjon pöörab tähelepanu huvide kaalumise vajadusele¹⁷⁴.

Komisjon leiab, et projekti elluviimine on võimalik imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalikest huvidest tulenevate põhjuste olemasolu tõttu. Komisjon toob välja, et nimetatud projekt on olulise tähtsusega nii Hamburgi ja Põhja-Saksamaa kui ka kogu Euroopa reisilennukitööstusele. Projekti realiseerimisega luuakse suur hulk uusi töökohti, mis tasakaalustab tööpuudust regiooni tööstusharus. Lisaks sellele on projektil positiivne mõju Euroopa lennundustööstuse konkurentsivõimelisusele, kusjuures rõhutatakse asjaolu, et projekt on heaks panuseks tehnoloogilisse arengusse ja edendab Euroopa koostöövõimet lennundustööstuses. Lisaks eeltoodule on projektil märkimisväärne positiivne mõju majanduslikule ja sotsiaalsele olukorrale piirkonnaga piirnevates regioonides Schleswif-Holsteinis ja Niedersachsenis.

Komisjon leiab, et kuna Natura ala mõjutatakse vaid 170 hektari ulatuses ning 500 hektarit jääb puutumatuks, kaaluvad avalikud huvid üles projekti elluviimisest hoidumise.

Kuna Saksamaa Liitvabariik ei ole komisjonile piisavalt alasad Natura 2000 aladena kinnitamiseks esitanud, kuigi on selleks loodusdirektiivi artikli 4 mõttes kohustatud, ei saa

¹⁷³ L. Krämer 2009, lk 69.

¹⁷⁴ “With regard to the need to counterbalance the interests involved [---]”, lk 3.

komisjon hinnata asendusmeetmete piisavust. Küll aga annab komisjon välja arvamuse eelnõu, millega kinnitab Saksamaa Liitvabariigi ettepanekut, et projekti elluviimine võiks olla õigustatud imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu tõttu.

3.2.2. Euroopa Komisjoni arvamused ajavahemikus 2002-2007

Euroopa Komisjoni 24. aprillil 2003 esitatud arvamus puudutab uue industriaal- ja kaubandusliku ala „Siegerland“ loomist (edaspidi Siegerlandi tööstusala) varasemale militaartreeningualale Saksamaa Liitvabariigis. Ala esitati 2001. a komisjonile ühenduse tähtsusega alade nimekirja lisamiseks. Sellel esineb rikkalik elupaikadekompleks. Loodusdirektiivi I lisast on esindatud Euroopa kuivad nõmmed, liigirikkad *Nardus* rohumaad ja ränirikkad alatüübid (esmatähtis elupaigatüüp) ning madalikuniidud. Suuremal hulgal esineb alal ka liike *Lullula arborea* ja *Lanius collurio* linnudirektiivi I lisast ning vähemal määral liike *Grus grus* ja *Pernis apivorus* samast lisast. Arvamuses on üldsõnaliselt viidatud, et projekti elluviimine toob kaasa suuremahulise looduslike elupaigatüüpide hävimise.

Arvamuse taotleja on välja toonud, et vastavas piirkonnas on tööstuslike alade puudus ning sellise ala moodustamine piirkonda parandaks piirkonna majanduslikku olukorda. Uue ala loomine on hädavajalik, et säilitada ja kindlustada piisav töökohtade arv regioonis. Tööstusliku tegevuse kontsentreerumine ühte kohta oleks infrastruktuurilistest kaalutlustest tulenevalt mõistlik ning aitaks kaasa linnade Siegen, Freudenberg ja Kreuztal koostööle.

Kuna projekti taotleja ei ole alternatiive igakülgselt hinnanud, ei pea komisjon võimalikuks anda nõusolekut projekti elluviimiseks. Lisaks ei ole komisjon veendunud, et ühe tööstusliku piirkonna loomine loob tööpuuduse kaotamiseks sellised eelised, mis ei ole saavutatavad mitmete väiksemate olemasolevate tööstuslike piirkondade laiendamise ja arendamisega. Komisjon rõhutab, et vajadust uute tööstuslike alade järele on hinnatud aastal 1993, kuid nüüd peaks toimuma uus hindamine, mis võtaks arvesse alasid, mida hetkel ei kasuta, kuid võiks kasutada, ning arvestaks muutunud majandusliku olukorraga. 24. aprillil 2003 esitatud arvamus on ainus, mille puhul komisjon ei pidanud positiivse arvamuse esitamist võimalikuks.

Euroopa Komisjoni 24. aprillil 2003 esitatud arvamus puudutab Rotterdami sadama laiendamist (edaspidi Rotterdami sadam) Madalmaade Kuningriigis. Projekti elluviimisega avaldatakse negatiivset mõju järgmistele aladele: hallid lüüed 19,5 hektaril (esmatähtis elupaigatüüp), valged lüüed 23 hektaril ning leetseljaked 3125 hektaril. Lisaks avaldatakse

mõju viiendikule alast, kus kasvab orhideeline *Liparis loeselii*. Sarvikpüti elupaik väheneb 0,1-5% ning merivardi elupaik 8-16%.

Toetudes Madalmaade Kuningriigi valitsuse poolt esitatud argumentidele, leiab komisjon, et tegemist on imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvidega loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 mõttes. Laiendamise vajadust on taotleja põhjendanud sellega, et prognoositava majanduskasvu jätkudes ei suuda sadam suurenevate vajadustega piisaval määral sammu pidada. Taotleja toob välja, et sadamategevus ja tööstuslik aktiivsus Rotterdami piirkonnas on üks Madalmaade majanduse nurgakividest. Lisaks rõhutab taotleja, et eeldatav ülemaailmne kasvutrend konteinereid kasutavas kaubanduses ja keemiatööstuses viib nõudluseni suurema sadamaterriitoriumi järele, kui Rotterdami sadam tahab jätkuvalt konkurentsipüsida. Taotleja rõhutab, et Rotterdami sadam on hädavajalik teede ristumiskoht üle-euroopalises transpordivõrgus¹⁷⁵ ning kuulub seeläbi ühenduse kõrgendatud tähelepanu alla. Tegemist on projektiga üldistes huvides¹⁷⁶. Lisaks tagab sadama laiendamine optimaalse tasakaalu inimasustusega hõivatud ja looduslike piirkondade vahel. Kaubaveo suunamine maanteelt veeteedele toob kaasa märkimisväärse kasu tänu kasvuhoonegaaside, õhusaaste ja liiklusummikute vähenemisele.

Komisjon toob esmakordselt välja, et esitatud arvamus kehtib vaid konkreetse projekti kohta ning on esitatud komisjonile esitatud dokumentatsiooni põhjal. Arvamust ei saa kohaldada teistel Natura aladel planeeritavate projektide elluviimise õigustamiseks.

Euroopa Komisjon analüüsib 24. aprillil 2003 esitatud arvamusprojekti, millega nähakse ette maaaluse söekaevanduse laiendamine (edaspidi söekaevandus) Saksamaa Liitvabariigis.

Projekti elluviimisega avaldatakse Natura alale negatiivset mõju. Ala iseloomustavad sellised esmatähtsad looduslikud elupaigatüübid nagu siiredoo- ja rabametsad ning lammimetsad ning looduslikud elupaigatüübid nagu pöögimetsad ja tammemetsad. Lammimetsade looduslik elupaigatüüp väheneb 15 hektari ning siirdesoo- ja rabametsade elupaigatüüp ühe hektari võrra. Lisaks sellele avaldatakse negatiivset mõju 80 hektari suurusel alal esinevatele looduslikele elupaigatüüpidele, mis ei ole kaitstud kui esmatähtsad looduslikud elupaigatüübid. Mõju avaldatakse ka liigile *Lampetra planeri*.

¹⁷⁵ Decision No 1692/96/EC of the European Parliament and of the Council of 23 July 1996 on Community guidelines for the development of the trans-European transport. – OJ L 228, 9.9.1996.

¹⁷⁶ Decision No 1346/2001/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2001 amending Decision No 1692/96/EC as regards seaports, inland ports and intermodal terminals as well as project No 8 in Annex III. – OJ L 185, 6.7.2001, art 1(5b).

Taotleja toob imperatiivse ja erakordselt tähtsa avaliku huvina välja selle, et söekaevanduse sulgemine toob kaasa otseseid ja kaudseid majanduslikke ja sotsiaalseid tagajärgi regionaalsel tasandil. Seejuures põhjustab kaevanduse sulgemine 4400 töökoha kaotamise söekaevanduses ning 6000 töökoha kaotamise sellega seotud tööstusharudes. Kuna kaevanduse geoloogilised ja infrastruktuurilised näitajad on head, aitab kaevanduses töö jätkumine kaasa Saksamaa Liitvabariigi pikaajalise energiapoliitika eesmärkide saavutamisele regionaalsel ja riiklikul tasandil. Lisaks sellele tagab kaevandus Saksamaa Liitvabariigi liidripositsiooni kivisöeenergia kaevandamise tehnoloogia väljatöötamise alal.

Komisjon toob oma arvamuses välja, et söetööstus Saksamaa Liitvabariigis on elujõuline vaid tänu riiklikele toetustele. See tähendab, et töökohtade kadumine söetööstuses on ainult aja küsimus. Kaevanduse laiendamisele suunatud summasid võiks kasutada hoopis töötajate ümberõppe finantseerimiseks või töötajate suunamiseks teistesse kaevandustesse või meelitamiseks regiooni uusi tööandjaid.

Vastulauses Saksamaa Liitvabariigi energiajulgeolekut puudutavale argumendile toob komisjon välja, et kaevandusest saadakse vaid 1% kogu Saksamaa Liitvabariigi energiavajadusest (10% sõenõudlusest¹⁷⁷). Kivisüsi on maailmaturul kättesaadav, pärinedes erinevatest riikidest, mistõttu on võimalik sõltuvus, mis tuleneb varude saamise katkestustest või hinnataseme kõikumistest, kivisütt eksportivatest riikidest väike. Sellest tulenevalt saab öelda, et kõnealuse kaevanduse panus energiajulgeolekusse on väike.

Kuigi Euroopa söetööstusturul liidripositsiooni hoidmine võiks olla imperatiivseks ja erakordselt tähtsaks avalikuks huviks, on ebatõenäoline, et selle tagamisele aitab kaasa ühe kaevanduse laiendamine.

Sellest hoolimata aktsepteerib komisjon taotleja põhjendusi, mille kohaselt oleks kaevanduse sulgemisel lühiajaline oluline sotsiaalne ja majanduslik mõju. Kuigi komisjon lõppkokkuvõttes leiab, et projekti elluviimine on õigustatud, rõhutab ta, et kaasuse näol on tegemist erandjuhtumiga. Seda seetõttu, et liialt aeglane teavitustöö sellest, et tegemist võiks olla ühenduse tähtsusega alaga, võis kaasa aidata sellele, et projekti koostamisel ei arvestatud piisavalt ökoloogilisi tegureid. Lisaks ütleb komisjon sõnaselgelt, et arvamus ei loo pretsedenti.

Lisaks eeltoodule tunneb komisjon muret selle üle, kuidas avaldab söetööstuse laiendamine või isegi samal tasemel hoidmine mõju Euroopa Liidu eesmärgile kasvuhoonegaaside

¹⁷⁷ L. Krämer 2009, lk 72.

vähendamise osas. Komisjon rõhutab, et hoolimata kõnealuse arvamuse andmisest, ei tohi Saksamaa Liitvabariigile jääda ekslikku muljet, justkui ei oleks kasvuhoonegaaside vähendamine tähtis. Komisjon peab vajalikuks märkida, et Saksamaa Liitvabariik ei saa komisjoni positiivsest hinnangust konkreetsele projektile eeldada, et see paneb liikmesriigi eelisseisu riigiabi saamise osas sisetööstuse valdkonnas.

Euroopa Komisjon esitas 24. aprillil 2003 arvamuse¹⁷⁸ projekti kohta, mille raames soovitakse ehitada raudtee „Botniabanen“ (edaspidi Botniabaneni raudtee) Nordmalingi ja Umeaa vahele. Rootsi Kuningriigi ametiasutus leiab, et projekti elluviimine on õigustatud imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu tõttu, tuues välja, et raudtee tugevdab regiooni konkurentsivõimet, kõrvaldab regionaalse tasakaalutuse ning tagab hea transpordiühenduse - see on oluline investeering Rootsi teedevõrgustikku; projekt aitab ellu viia regionaalpoliitika huvisid: projekti elluviimisega tagatakse paremad tingimused koostööks linnade ja regioonide vahel Põhja-Rootsis; projekti elluviimisega luuakse keskkonnasõbralik transpordiühendus piirkonnas, kus inimasustus on hõre; raudteega loodav ühendus peab olema efektiivne ja funktsionaalne nii lühemas- kui ka pikas perspektiivis. Komisjon nõustub Rootsi Kuningriigi valitsuse poolsete seisukohtadega imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu kohta ilma detailsete kommentaarideta.

Euroopa Komisjon esitas 9. septembril 2004 arvamuse projekti kohta, mille raames soovitakse ehitada uut 406 km pikkust raudteed (edaspidi TGV East'i raudteelõik) Pariisi regiooni Vaires-sur-Marne'i ja Strasbourgi lähedal asuva Vendenheimi vahele, võimaldamaks Pariisi ja teiste linnade vahele Ida-Prantsusmaal luua kiirrongiliiklus. Lisaks võimaldab raudtee ehitamine ühendada Pariisi ja Prantsusmaa Vabariigi naaberriigid kiirrongiliiklusega.

Projekti kirjelduses selgitatakse, et loodav raudtee ühendab Prantsusmaa idaregioone lääne-, edela- ja põhjaregioonidega. Seejuures plaanitakse tööd läbi viia mitmes faasis, mis toob kaasa 4,6 km pikkuse lisatee ehitamise vajaduse. Lisäühendus mõjutab Natura ala ning esmatähtsaid liike. TGV East'i raudteelõigu ehitamisega hävitatakse 3,75 hektarit sooldunud niitudest. Kuigi arvamuse küsimise hetkel ei ole ala veel erikaitsealana määratletud, rõhutab komisjon, et ka sellisel juhul tuleb hinnata võimalikke negatiivseid mõjusid alale.

Taotleja tugineb põhjendustes sellele, et puuduvad alternatiivsed võimalused raudteeühenduskohtade loomiseks. Lisaks sellele tunnistati projekt 1994. aastal Euroopa Liidu Nõukogu poolt prioriteetseks infrastruktuuri puudutavaks projektiks ning tegemist on

¹⁷⁸ Töös on kasutatud erialakirjanduses tehtud kokkuvõtet, kuna komisjoni arvamus on kättesaadav vaid rootsikeelsena. L. Krämer 2009, lk 72-73.

osaga üle-euroopalisest transpordivõrgust. TGV East'i raudteeprojekt on deklareeritud üldist majandushuvi esindava teenusena (*public utility*) 14. mail 1996. Komisjon kinnitab, et projekti puhul on täidetud imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu kriteerium.

Ka selle arvamuse puhul rõhutab komisjon, et arvamus on esitatud konkreetsele dokumentatsioonile tuginedes ning sellele ei saa tugineda, et viia projekt ellu mõnel teisel Natura alal.

Euroopa Komisjoni 7. mail 2004 esitatud arvamus puudutab veehoidla „La Brena II“ ehitamist (edaspidi La Brena II veehoidla) Hispaania Kuningriigis eesmärgiga vähendada veepuudust jõe keskjooksul. Veehoidla rajamiseks vajatava maaala pindala kattub 1,05% ulatuses Natura 2000 võrgustikku kuuluva ala pindalaga. Kõige rohkem avaldatakse mõju iberia ilvese elupaikadele (esmatähtis liik). Iberia ilves on väljasuremisohus olev liik ning veehoidla rajamisega kahjustatakse liigi elupaikasad. Lisaks avaldatakse mõju mõningatele linnudirektiivi I lisas nimetatud lindudele nagu iberia kääpakotkas.

Taotleja leiab, et imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalikest huvidest tulenevate põhjuste kriteerium on täidetud, kuna projektile puuduvad teostatavad alternatiivid. Lisaks sellele ei suuda Guadalquiviri jõe basseini tagada tarbijate, tööstuse ega põllumajanduse vajaduste rahuldamiseks piisaval määral vett. Taotleja toob välja, et defitsiiti ei ole võimalik ära hoida hoolimata sellest, et on olemas niisutusüsteemid, mida pidevalt täiustatakse. Lisaks sellele kinnitab taotleja, et Guadalquiviri jõe eksploateerimine piirdub kõnealuse veehoidla rajamisega (fikseeritud riigi hüdroloogilise kavaga). Taotleja argumentidele lisab kaalu ka see, et projektile on omalt poolt toetust avaldanud põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat ning regionaalpoliitika peadirektoraat. Komisjon kinnitab imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu.

Komisjon rõhutab, et esitatud arvamus kehtib vaid kõnesoleva projekti kohta ning seda ei saa kohaldada projektiga sarnaste projektide elluviimiseks teistel Natura aladel.

Euroopa Komisjoni 6. juunil 2005 esitatud arvamus käsitleb Karlsruhe/Baden-Badeni lennujaama laiendamist (edaspidi Karlsruhe/Baden-Badeni lennujaam) Saksamaa Liitvabariigis. Arvamuses leitakse, et projekti elluviimise tagajärjel avaldatakse negatiivset mõju sellistele looduslikele elupaigatüüpidele nagu avatud luiterohumaad, kuivad nõmmed, *Nardus* rohumaad (esmatähtis elupaigatüüp), madalikuniidud ning liikidele nagu *Euplagia quadripunctaria* ja *Lycaena dispar*. Lisaks toob komisjon välja, et maakasutusest tulenevalt

avaldatakse olulist negatiivset mõju avatud luiterohumaadele ning *Nardus* rohumaaadele. Komisjon pöörab tähelepanu huvide tasakaalustatuse põhimõttele, tuues välja, et lennujaama töös on ka siiani looduslike elupaikadega arvestatud.

Projekti kirjelduses tuuakse välja, et lennujaama laiendamine on vajalik, kuna ekspertide ennustuste kohaselt lennuliiklus kasvab ning lennujaam ei ole senisel kujul suuremaid arve lende võimeline teenindama. Lisaks sellele ei vasta praegune lennurada ohutusnõuetele. Kolmandaks ei vasta kuivendussüsteem enam kehtestatud nõuetele.

Taotleja toob välja konkreetsed numbrid, näitamaks, kuidas 2003. aastal on reisijaid rohkem, kui neid oli 2001. aasta seisuga. Selleks, et teha kindlaks tulevikunõudlus ja -mahutavus Karlsruhe/Baden-Badeni lennujaamas, arutati reisijate- ja kaubaliiklusele vastavad numbrid 2015. aastaks. Seejuures kasutati teaduslikult põhjendatud ennustusmeetodeid. Praeguste vahenditega ei ole 2015. aastaks suurenenud nõudlust võimalik rahuldada.

Lennujaama pakutavad teenused kujutavad endast üldist majandushuvi esindavaid teenuseid otsuse 1692/96/EÜ tähenduses, mistõttu on lennujaama laiendamine avalikes huvides¹⁷⁹. Karlsruhe/Baden-Badeni regionaalne lennujaam on oluliseks vahelülis Stuttgarti lennujaamale. Baden-Württembergi maavalitsus on koostanud plaani, mille kohaselt regionaalsed lennujaamad on vahelülideks riiklikele ja rahvusvahelistele lennujaamadele ning peavad olema ka vastavalt kaasajastatud.

Laiemisplaanide kohta saab öelda, et see on avalikes huvides ka looduskaitse seisukohast. Seniajani imbus kogu vihmavesi lennuväljale, kuid lennuvälja laiendamise projektiga viidaks kuivendussüsteem kooskõlla kehtivate keskkonnaalaste standarditega. Komisjon leiab, et projekti elluviimine on õigustatud imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu tõttu.

Ka selle arvamuse puhul rõhutab komisjon, et arvamus kehtib ainult selle konkreetse projekti elluviimise raames.

17. novembril 2005 laekunud avalduse põhjal esitas Euroopa Komisjon arvamuse projekti kohta, mis käsitleb Tenerifel asuva Granadilla sadama ehitamist (edaspidi Granadilla sadam). Uue sadama ehitamisega kaasnev suurim keskkonnamõju seisneb liiva loomuliku taandumise ja kuhjumise takistamises. Hispaania Kuningriigi ametiasutused on erosiooni suuruseks hinnanud 0 kuni 50 000 m³ aastas. Erosiooniga kaasneb ühenduse tähtsusega aladel pärivoolu

¹⁷⁹ L. Krämer 2009, lk 75.

asuvate elupaikade (mereveega alaliselt üleujutatud liivamadalad, merikilpkonna kaitsmiseks vajalik elupaigatüüp, hallid lited) osaline hävimine. Seejuures on merikilpkonn esmatähtis liik ning hallid lited esmatähtis elupaigatüüp. Peale selle mõjutatakse negatiivselt Kanaari saarte endemilist taimeliiki. Komisjon tõdeb, et negatiivsed mõjutused alale on olemas, misjärel liigub kohe sadama rajamisest tuleneva positiivse efekti juurde.

Taotleja sõnul on praegused Santa Cruz de Tenerife sadamarajatised ebapiisavad ning kuna laevaliiklus üha suureneb, tuleb ehitada uued suurema jõudlusega rajatised. Komisjon nõustub taotleja seisukohaga, mille kohaselt sõltub Tenerife saarena suuresti meretranspordist ning tõhusast sadamate süsteemist. Eeldatavasti suureneb konteinervedude maht, millest tulenevalt suureneb ka Santa Cruz de Tenerifes asuva peamise sadama koormus. Rajatav Granadilla sadam suurendab läbilaskevõimet, et tulla toime üha kasvava konteiner-, puitlasti- ja üldkaubavedude mahuga, ning samal ajal vähendab Santa Cruz de Tenerife sadama koormust. Uus sadam loob eeldused rahvusvahelise konteinerite transiitveo ligimeelitamiseks saarele. Komisjon tunnustab, et on olemas tõendatud vajadus sadamate läbilaskevõime suurendamise ja arendamise järele, et soodustada Tenerife ja selle lähiümbruse majanduslikku ja sotsiaalset arengut.

Komisjon viitab, et lisaks Hispaania Kuningriigi ametiasutuste esitatud teabele on arvesse võetud ka sõltumatute välisasutuste nõuandeid, ning leiab, et imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid on olemas.

Komisjon märgib, et arvamus kehtib ainult selle konkreetse projekti suhtes, mida on kirjeldatud Hispaania Kuningriigi ametiasutuste poolt komisjonile esitatud dokumentides, ning seda ei saa kohaldada ühegi teise sarnase Natura aladega seotud projekti suhtes.

3.2.3. Euroopa Komisjoni arvamused ajavahemikus 2007-2015

Euroopa Komisjon esitas 5. mail 2009 arvamuse Lübeck-Blankensee lennujaama laiendamise kohta (edaspidi Lübeck-Blankensee lennujaam) Saksamaa Liitvabariigis. Kuigi ehitamine mõjutab otseselt vaid 500 m² suurust ala, avaldab lennujaama laiendamine mõju 12 hektari suurusele maaalale, millel esinevad esmatähtsad looduslikud elupaigatüübid. Ehitustööde käigus kaevatakse üles 200 m² suurune ala, mis taastatakse pärast tööde lõppemist. Nimetatud alal ei asu ühtegi esmatähtsat looduslikku elupaigatüüpi. Lennujaama opereerimisest tulenevalt avaldatakse negatiivset mõju kahele esmatähtsale (*Nardus* rohumaa ja rabamets) ja paljudele teistele looduslikele elupaikadele nagu väikeveekogud, madalikuniidud, rohumaad,

tammemetsad ja madalsood. Kuigi Natura ala on väike, teeb sellel esinev elupaigatüüpide kogum selle üheks kõige liigirikkamaks alaks Schleswig-Holsteini regioonis.

Arvamuse taotleja tugineb järgmistele argumentidele. Esiteks võimaldab infrastruktuuri täiustamine lennuliinide tööd optimaalsemalt reguleerida. Lisaks sellele võimaldab laiendamine vastu võtta suuremat hulka reisjaid ja kaupa, mis omakorda vabastab lähedalasuva Hamburgi lennujaama liigsest koormusest. Lennujaama laiendamisega on Lübeck-Blankensee lennujaam ja teised regionaalsed infrastruktuuri liigid (nt rongiliiklus) paremini ühendatud.

Lübeck-Blankensee lennujaam on regionaalse majandusliku arengu seisukohast asendamatu, kuna sellega tagatakse Lübecki parem ühendus riiklike ning rahvusvaheliste lennuliinidega. See on põhiliseks eelduseks, et edendada regiooni majanduslikku ning turismialast arengut. Lisaks sellele peetakse võimalikuks, et laiendusega luuakse juurde vähemalt 7320 uut töökohta.

Komisjon märgib, et on arvamust andes arvestanud huvipoolte arvamusega, ning leiab, et lennujaama laiendamine on imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu tõttu lubatav.

Ka selle arvamuse esitamisel peab komisjon vajalikuks märkida, et projekte, nagu seda on Lübecki lennujaama laiendamine, millega kaasneb lennuliikluse kasv, peab analüüsima laiemas plaanis: Saksamaa Liitvabariik peab pöörama tähelepanu kasvahoonegaaside vähendamisele.

Euroopa Komisjoni 11. juunil 2010 esitatud arvamus puudutab kiirteele A20 uue osa lisamist (edaspidi kiirtee A20 lisäühendus)¹⁸⁰. Projekti käigus ehitatakse ka sild, mis ületab Natura 2000 võrgustikku kuuluvat ala, millel on kaitse alla võetud üks kõige olulisemaid elupaigakomplekse Schleswig-Holsteini piirkonna kaguosas.

Ala, mida projekti käigus kahjustatakse, on üks kahest Trave'i oru osast, mis on inimtegevusest puutumatuks jäänud. Metsades, mis ümbritsevad planeeritavat kiirtee A20 lisäühendust, esineb kolm esmatähtsat looduslikku elupaigatüüpi (nõrglubjalasundit moodustavad allikad nõrsamblakooslusega, *Tilio-Acerion*'i kooslustega metsad ning lammimetsad) ning kaks looduslikku elupaigatüüpi (pöögimetsad ning tamme-

¹⁸⁰ Kiirteega A20 seoses oli komisjon varasemalt esitanud juba 2 arvamust, vt viited 167 ja 171.

valgepöögimetsad). Seejuures on nimetatud allikad ja *Tilio-Acerion*'i kooslustega metsad Põhja-Saksamaal väga haruldased.

Ida- ja Lääne-Saksamaa ühendamiseks on liikluskoormus Saksamaa Liitvabariigis olnud tõusujoones. Selle leevendamiseks on Saksamaa koostanud plaani, mis peaks võimaldama olukorda Põhja-Saksamaal leevendada.

Saksamaa Liitvabariigi valitsus on andnud kiirtee A20 projektile prioriteetse staatuse. Olles osa üle-euroopalisest teedevõrgustikust, on kiirteel A20 oluline roll, panustamaks ühisturu loomisesse ja tugevdamaks majanduslikku ja sotsiaalset sidusust Euroopa Liidus. Kiirtee A20 laiendamine aitab toime tulla majanduslikult vähearenenumate piirkondadega nagu Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern ning Läänemere sadamate ja randadega. Kiirtee ühendab regiooni Kesk-Euroopa riikidega.

Komisjon toob esile asjaolu, et kiirtee A20 rajamine on komisjoni poolt juba varasemalt imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide tõttu õigustatuks tunnistatud.

Ka kiirteele A20 lisäühenduse rajamist peab komisjon imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu tõttu õigustatuks.

3. detsembril 2010 esitatud arvamuses analüüsib Euroopa Komisjon kiirtee A49 pikendamist (edaspidi kiirtee A49), ühendades kiirtee A49 lõpu Neuentalis kiirteega A5 Hesses.

Kaitsealust ala iseloomustab struktuurilt mitmekülgne ja ebahühtlane mets. Kõige olulisem elupaigatüüp on *Luzulo-Fagetum*'i kooslustega pöögimets, millega on kaetud 452 hektarit maad. Lisaks on ala oluline kahepaiksetele ning nahkhiirtele. Projekti elluviimisega avaldatakse negatiivset mõju ühele looduslikule elupaigatübile (*Luzulo-Fagetum*'i kooslustega pöögimets) ja ühele esmatähtsale looduslikule elupaigatübile (lammimetsad), kokku hävineb 0,96 hektarit elupaigatüüpe. Esmatähtsat looduslikku elupaigatüüpi lammimetsad mõjutatakse tulenevalt teehitusest 0,09 hektari ning suurenenud liiklusest 5,5 hektari ulatuses.

Kiirtee A49 on osa üle-euroopalisest teedevõrgustikust. Ehitatav osa, mille kaudu toimub kiirteede ühendamine, kattub Natura 2000 võrgustikku kuuluva alaga. Olles osa üle-euroopalisest teedevõrgustikust, tõstab kiirtee A49 regiooni arengutaset - eriti hästi mõjub kiirtee A49 piirkonna majanduskeskuse arengule Stadtallendorfis. Kiirtee edasiarendamisega luuakse juurde kuni 13 600 uut töökohta erinevates ettevõtetes. Lisaks sellele väheneb liiklustihedus kõrvalteedel 100 000 reisi võrra päevas. See omakorda vähendab õhusaastatust

kuni 75% ning müra kuni 10 dB. Õnnetusjuhtumite toimumise tõenäosus väheneb ligikaudu 60%. Eeltoodust tulenevalt on kiirteele lisäühenduse rajamine õigustatud imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu tõttu. Komisjon nõustub taotleja esitatud argumentidega.

Euroopa Komisjoni 25. jaanuaril 2011 esitatud arvamus puudutab Ungari Vabariigi linna Györi arenguplaani muutmist (edaspidi Györi autotehas). Arenguplaani muutmisega soovitakse laiendada olemasolevat majandustegevuseks kasutatavat ala, et luua sinna autotootmistehas koos vajaliku infrastruktuuriga.

Kaitseala on kaitse alla võetud eelkõige järgmiste elupaigatüüpide ja liikide kaitseks: Pannoonia liivastepid, tammedega Euro-Siberi metsastepid (esmatähtsad elupaigatüübid), *Carabus hungaricus* ning *Iris humilis ssp. arenaria*. Kõigile neile avaldatakse projekti elluviimisega negatiivset mõju. Pannoonia liivastepid kaotavad 143 hektarit oma levilast, mis on 27% kogu konkreetset Natura alal paiknevast elupaigatüübist ning moodustab 0,72% levilast Ungaris. Tammedega Euro-Siberi metsastepid kaotavad 7 hektarit oma levilast, millega väheneb elupaigatüübi levila konkreetset Natura alal ja Ungaris, vastavalt 10% ja 0,11%. Ligi 500 taime liigist *Iris humilis ssp. arenaria* hävineb, kuid see ei moodusta rohkem kui 5% koguarvust. Lisaks hävinevad mõned tuhanded isendid liigist *Carabus hungaricus*.

Taotleja toob välja järgmised seisukohad. Esiteks mängib planeeritav investeering olulist rolli püsiva tööhõivemäära tagamisel regioonis. Kalkulatsioonide kohaselt luuakse projekti raames ligi 10 000 uut töökohta. Lisaks on võimalik, et luuakse 5 000 täiendavat töökohta, mille loomine on seotud eelnimetatud 10 000 töökoha tekkega. Investeeringute tegemisega on võimalik tagada, et tööjõud ei lahku regioonist, leidmaks tööd väljaspool regiooni. Investeeringul on positiivne mõju kõrgharidust ning kutseharidust pakkuvatele asutustele, kuna õpetatavaid oskuseid saavad õpilased praktikas rakendada sealsamas regioonis.

Investeeringuga tõuseb Ungari Vabariigi rahvuslik koguprodukt 1,8% võrra, lisaks suureneb Ungari Vabariigi aastaeelarve. Seega mängib vastavate investeeringute tegemine suurt rolli ka selles, et Ungari Vabariigil õnnestuks tõsta sisemajanduse kogutoodang elaniku kohta Euroopa Liidu keskmisele tasemele. Praegu moodustab regioonis, kuhu tehas ehitatakse, sisemajanduse kogutoodang vaid 63,75% Euroopa Liidu keskmisest. Tehase ehitamiseks investeeringu tegemine suurendab Ungari Vabariigi riigieelarvet, mis läbi suurenevad Ungari Vabariigi võimalused tasuda IMF-ile ja Euroopa Liidule viimaste poolt väljastatud laenusummad. Lisaks mainitule aitab tööhõive tõus ning majanduslik kasv kaasa sellele, et

Ungari Vabariigi valitsus suudaks täita Euroopa Liidu 2020. aastaks paika pandud sihid. Investeeringud mõjuvad hästi ka Ungari Vabariigi väliskaubandusele, kuna 99% toodetavast kaubast müüakse väljaspool Ungari Vabariiki.

Eeltoodud põhjendustel nõustub komisjon, et projekti elluviimine on lubatav imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolust tulenevalt.

Komisjon märgib, et arvamused kehtivad vaid konkreetse projekti suhtes ega ole kohaldatavad sarnastele projektidele teistel Natura 2000 võrgustikku kuuluvatel aladel.

Euroopa Komisjoni 14. septembril 2011 esitatud arvamused puudutavad Saksamaa Liitvabariigis asuvat kiirteesilda „Schiersteiner Brücke“ (edaspidi kiirtee A643), mille konstruktsioonid vajavad ümbervahetamist, kuna silda ei ole võimalik parandada. Projekti raames plaanitakse ka kiirtee A643 osalist ehitamist neljarealisest kuuerealiseks. Natura 2000 võrgustikku kuuluva ala, millel paikneb looduslike elupaigatüüpe (lammi-segametsad suurte jõgede kaldavallidel, tasandikel ja mäestike jalameil voolavad jõed) ja üks esmatähtis looduslik elupaigatüüp (lammimetsad), otsene maakasutus on välistatud, kuid 0,19 hektari suurust ala mõjutatakse funktsionaalselt silla ehituse kaudu.

Kiirtee A643 ja mainitud sild on erilise tähtsusega tiheda asustusega Rhine-Maini piirkonnas, olles piirkonna liikluslahenduse lahutamatuks osaks. Silla konstruktsioonide vahetamine on vältimatu, et tagada selle turvalisus. Kuna liikluskogumus kiirteel võib ulatuda 92 800 sõidukini ööpäevas, on oluline, et kiirtee ehitataks Hesse piirkonnas kuuerealiseks. Komisjon nõustub, et imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid on olemas.

6. detsembril 2011 esitatud arvamuses käsitleb Euroopa Komisjon Saksamaa Liitvabariigis asuva Hamburgi sadama juurdepääsu süvendamist ja laiendamist (edaspidi Hamburgi sadam)¹⁸¹. Sellega soovib arvamuse taotleja tagada suurte konteinerlaevade juurdepääsu sadamale. Sadama rajamisega avaldatakse negatiivset mõju esmatähtsatele looduslikele elupaigatüübile jõgede lehtersuudmed ning taimeliigile *Oenanthe conioides*. Kuigi projekti elluviimise tulemusena ei hävine ükski esmatähtis looduslik elupaigatüüp, avaldab projekt siiski ala ökoloogilisele väärtusele negatiivset mõju. Komisjoni arvamuses nimetatakse seda virtuaalseks kaoks kogusuurusega 320,7 hektarit.

Taotleja toob avalduses välja, et Hamburgi sadam mängib Hamburgi regioonis ja ühtlasi ka terves riigis olulist majanduslikku rolli. Lisaks sellele toimib sadam peamise

¹⁸¹ Arvamusele on lisatud täpsustavad joonised.

infrastruktuurikeskusena rahvusvahelise ja Euroopa Liidu sisese kaubanduse jaoks. Kalkulatsioonide kohaselt tähendaks suutmatust konteinereid (1 mio TEU suuruses) vastu võtta 10 500 töökoha kaotust aastas. Kui sadamale juurdepääsutee süvendamist ning ühtlasi ka Elbe jõe süvendamist ja laiendamist ei toimu, on toodud stsenaarium realistlik, sest Hamburgi sadama majanduslik tähtsus väheneb, kuna sadam ei suuda suuremaid konteinerlaevu teenindada.

Ka selles asjas nõustub komisjon taotleja argumentidega ning leiab, et imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid õigustavad projekti elluviimist.

Euroopa Komisjoni 29. mail 2012 esitatud arvamus puudutab 17,56 km pikkuse ümbersõidu ehitamist (edaspidi kiirtee B252/B62) linnadest Münchhausen, Wetter ja Lahntal Saksamaa Liitvabariigis. Seejuures algab ümbersõit kiirteelt B252 ning lõppeb kiirteel B62. Üks mõjutatavatest Natura aladest on kaitse alla võetud järgmiste elupaigatüüpide kaitseks: penikeele- ja kilbukakooslustega looduslikult rohketoitelised järved, tasandikel ja mäestike jalameil voolavad jõed *Ranunculion fluitantis* ja *Callitricho-Batrachion* kooslustega, niiskuslembesed serva-kõrgrohustud tasandikel ja mäestikes alpiinse vööndini, sanglepa ja hariliku saarega lammimetsad (esmatähtis looduslik elupaigatüüp).

Ühele Natura 2000 võrgustikku kuuluvatest aladest avaldab projekt positiivset mõju, kuna teehitusega viiakse liikluskoormus alast eemale. Samas avaldab projekt negatiivset mõju ühele esmatähtsale looduslikule elupaigatübile (lammimetsad) ning seda nii otseselt kui ka kaudselt.

Kiirtee B252 on oluline põhja-lõuna suunaline ühenduslüli erinevate regioonide vahel¹⁸². Ümbersõit on tähtis pikamaaliikluse aspektist. Ilma ümbersõiduta on päevane sõidukite arv Münchhausenis 13 100 kuni 13 900 sõidukit, Wetteris 13 900 kuni 15 900 sõidukit ja Lahntal-Göttingenis 19 200 kuni 24 900 sõidukit. Projekti elluviimise tagajärjel väheneb liikluskoormus, jäädes Münchhausenis 1800 kuni 4400 sõidukini, Wetteris 800 kuni 2800 sõidukini ning Lahntal-Göttingenis 5800 kuni 6700 sõidukini päevas. Need arvud näitavad, et kiirteel B252 domineerib pikamaaliiklus ning projekti elluviimine on riikliku tähtsusega. Komisjon nõustub taotleja seisukohtadega ning kinnitab, et projekti elluviimine on õigustatud imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu tõttu.

Euroopa Komisjoni 5. aprillil 2013 esitatud arvamus puudutab laevasõidutee süvendamist ja laiendamist Maini jõel (edaspidi Maini jõe süvendamine) Wipfeldi, Garstadt ja Schweinfurti

¹⁸² Arvamusele on lisatud täpsustavad joonised.

piirkonnas Saksamaa Liitvabariigi¹⁸³. Taotluse edastamise hetkel toimib kõnesolev osa jõest 30 km pikkuse nn pudelikaelana, kus laevade ligipääsetavus sõltub nende suurusest.

Projekti elluviimisega avaldatakse negatiivset mõju kahele Natura alale, mis on kaitse alla võetud järgmiste elupaigatüüpide kaitseks: penikeelte- ja kilbukakooslustega looduslikult rohketoitelised järved, niiskuslembesed serva-kõrgrohustud tasandikel ja mäestikes alpiinse vööndini, madalikuniidud, *Galio-Carpinetum* kooslustega tamme-valgepöõgi metsad, sanglepa ja hariliku saarega lammimetsad (esmatähtis elupaigatüüp), hariliku tamme, künnapuu ja põldjalaka, hariliku saare või ahtalehise saarega lammi-segametsad suurte jõgede kaldavallidel (*Ulmenion minoris* kooslused). Otseselt kahjustatakse järgmisi elupaigatüüpe: lammimetsad kaotavad 9460 m² ning madalikuniidud 6440 m² pindalast.

Projekt on osaks üle-euroopalisest laevaliiklusvõrgustikust. Projekti elluviimine on majanduslikult oluline, kuna Maini jõgi funktsioneerib kui piiriülene veeteede kaupadele, mis liiguvad Rotterdami ja Konstanzi vahel. Maini jõgi on ainus sisemaaveekogu, mis ühendab mitmeid liikmesriike Kagu-Euroopaga. Laienenud Euroopa Liit peab kohanema poliitiliste ja majanduslike arengute ja nõudmistega ning kõnealune projekt aitab kaasa Euroopa Liidu eesmärkide saavutamisele. Komisjon nõustub taotleja argumentidega ning kinnitab, et projekti elluviimine on õigustatud imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu tõttu.

3.3. Euroopa Komisjoni arvamuste õiguslik staatus

Euroopa Komisjoni esitatud arvamused ei ole õiguslikult siduvad¹⁸⁴. Teoreetiliselt on võimalik, et komisjon võtab liikmesriigi suhtes õiguslikke meetmeid ELTL-i artikli 258 alusel¹⁸⁵. Hoolimata sellisest võimalusest ei ole komisjon seda keskkonnaõiguse valdkonnas kunagi kasutanud (tegelikkuses pole seda üheski valdkonnas kasutatud)¹⁸⁶.

Komisjonilt negatiivse arvamuse saamine muudab aga küsitavaks, kas liikmesriik suudab näidata, et planeeritav projekt ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju¹⁸⁷.

¹⁸³ Arvamusele on lisatud täpsustavad joonised.

¹⁸⁴ D. McGillivray, lk 434; L. Krämer 2009, lk 61; ELTL-i artikkel 288.

¹⁸⁵ ELTL-i artikkel 258 sätestab: "Kui komisjon on arvamusel, et liikmesriik ei ole täitnud aluslepingutest tulenevat kohustust, esitab ta selle kohta oma põhjendatud arvamuse, olles andnud asjassepuutuvale riigile võimaluse esitada oma seisukoht. Kui asjassepuutuv riik ei järgi esitatud arvamust komisjoni seatud tähtaja jooksul, võib komisjon anda asja Euroopa Liidu Kohtusse."

¹⁸⁶ L. Krämer 2009, lk 61. Siinkohal ei ole mõeldud olukordi, kus komisjon on pöördunud liikmesriigi vastu Euroopa Kohtusse, kuna liikmesriik ei ole direktiivi täielikult või õigeaegselt siseriiklikku õigusesse üle võtnud.

¹⁸⁷ D. McGillivray, lk 434; A. Nollkaemper, lk 283.

Negatiivsest arvamusest hoolimata projektile jah-sõna andmine võib viia olukorrani, kus liikmesriigi erinevate huvigruppide tegevus¹⁸⁸ paneb komisjoni ELTL-i artiklis 258 sätestatud võimalust kasutama¹⁸⁹. Kuigi komisjon võib liikmesriigi suhtes menetluse algatada ainult siis, kui tal on võimalik tugineda direktiivi või ühenduse õiguse rikkumisele üldisemalt¹⁹⁰, on kaheldav, kas saab nõustuda komisjoni omapoolse tõlgendusega arvamuste vormi kohta: komisjon peab arvamusi vaid nõuanneteks¹⁹¹. Kuna arvamused ei ole siduvad, ei ole neid võimalik ka kohtus vaidlustada¹⁹².

Erialakirjanduses leitakse, et ainult olukorras, kus komisjonilt arvamuse küsimata jätmise korral loetakse vastavale projektile nõusoleku andmine tühiseks, täidab loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 oma eesmärgi¹⁹³. Komisjon on ühes arvamuses pidanud vajalikuks märkida, et kui säte näeb ette komisjonilt arvamuse küsimise, ei tohi pädevad siseriiklikud ametiasutused enne arvamuse saamist projekti elluviimiseks nõusolekut anda. Euroopa Kohus on leidnud, et olukord, kus liikmesriigipoolne komisjoni teavitamine peaks viima ühenduse menetluse algatamiseni¹⁹⁴, tähendab, et ühenduse menetlus on oluline osa siseriiklikust menetlusest ning sellest tulenevalt viib teavitamata jätmise siseriikliku meetme hukkamõistuni¹⁹⁵. Seega on arvamuse küsimisel menetlusõiguslik tähtsus – arvamuse küsimata jätmise võib tekitada negatiivseid õiguslikke tagajärgi. Hispaania ülemkohus on teinud lahendi, milles leitakse, et Hispaania pädevate siseriiklike asutuste poolne asjade käik, kus komisjonilt seoses maantee ehitamisega arvamust ei küsitud, annab iseseisva aluse, lugemaks projekti elluviimiseks antud nõusolek tühiseks¹⁹⁶.

Lisaks sellele tõusetub küsimus, kas komisjoni arvamusi võiks käsitleda kui omamoodi pretsedente. Analüüsitud arvamustest tuleneb selgelt, et arvamustel sellist iseloomu ei ole. Söökaevanduse asjas arvamust esitades rõhutas komisjon sõnaselgelt, et komisjoni poolt esitatava arvamuse näol ei ole tegemist pretsedenti loova arvamusega, kuna imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu jaatatakse erandkorras. Rotterdami sadama arvamuses märgib komisjon esmakordselt, et aramus kehtib ainult selle konkreetse projekti

¹⁸⁸ Keskkonnaorganisatsioonid võivad väljendada tugevat vastumeelsust projekti elluviimise suhtes, mistõttu annab komisjonilt positiivse arvamuse saamine liikmesriikidele ka kindlustunde edasise debati pidamiseks. L. Krämer 2009, lk 81.

¹⁸⁹ D. McGillivray, lk 434.

¹⁹⁰ S. Marsden, lk 250.

¹⁹¹ D. McGillivray, lk 434.

¹⁹² L. Krämer 2009, lk 61.

¹⁹³ L. Krämer 2009, lk 67.

¹⁹⁴ Loodusdirektiivi artikli 6 lõikel 4 on siduv iseloom: see viib ühenduse menetluse algatamiseni isegi juhul, kui menetlus ei ole detailselt reguleeritud (viidatud: L. Krämer 2009, lk 67).

¹⁹⁵ EKo 30.04.1996, C-194/94, *CIA Security International SA vs. Signalson SA and Securitel SPRL* (viidatud: L. Krämer 2009, lk 67).

¹⁹⁶ Spanish Supreme Court, 14.02.2011, Appeal No. 1511/2008 (viidatud: D. McGillivray, lk 434).

kohta, mida on kirjeldatud Hispaania ametiasutuste poolt komisjonile esitatud dokumentides, ning seda ei saa kohaldada ühegi teise Natura aladega seotud sarnase projekti suhtes. Sama on komisjon rõhutanud ka TGV East'i raudteelõigu, La Brena II veehoidla, Karlsruhe/Baden-Badeni lennujaama, Granadilla sadama ning Györi autotehase kohta arvamust esitades.

3.4. Vahekokkuvõte

Kuigi Euroopa Komisjoni arvamusi on võimalik avaldada Euroopa Liidu Teatajas, on seda võimalust kasutatud vaid kahe esimese, 1995. a esitatud arvamuse puhul. Hetkel on kõik 19 Euroopa Komisjoni arvamust kättesaadavad komisjoni kodulehel.

Euroopa Komisjoni kodulehel olevat nimekirja arvamustest saab pidada täielikuks, kuna komisjoni liikmed on nimekirja ammendatust kinnitanud. Esitatud arvamuste vähesust on põhjendatud sellega, et esineb olukordi, kus liikmesriik oleks pidanud Euroopa Komisjoni poole arvamuse saamiseks pöörduma, kuid ei teinud seda.

Käesolevas töös on komisjoni esitatud arvamused jagatud ajajärgude kaupa grupidesse sõltuvalt Euroopa Komisjoni juhenddokumentide väljaandmisest. Kuna juhenddokumentides sisalduvad juhised on loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 tõlgendamise osas jäänud samaks, ei ole juhenddokumendid komisjoni arutluskäiku arvamuste esitamisel kvaliteetsemaks muutnud. Pigem on märgatav komisjoni tendents esitada halvema kvaliteediga arvamusi. Euroopa Komisjoni esitatud arvamuste põhjal on koostatud ülevaatlik tabel¹⁹⁷ argumentidest, millele liikmesriikide pädevad ametiasutused on arvamusi küsides toetunud. Lisaks sellele nähtub tabelist, milliseid argumente ei ole komisjon lugenud piisavateks. Euroopa Komisjoni esitatud arvamustest selgub, et komisjon on aja möödudes erandite põhjendamisele üha vähem tähelepanu pööranud. Kui ajavahemikes 1995-2002 ja 2002-2007 leidub komisjoni arvamustes ka komisjoni vastuargumente erandi taotleja seisukohtadele, siis ajavahemikus 2007-2015 esitatud arvamustes tuleb selgelt esile komisjoni nõustumine kõigi liikmesriikide poolt esitatud argumentidega.

Olukorrad, mille puhul avalikud huvid kaaluvad üles looduskaitse eesmärgid, tunduvad tegelikkuses olevat mitte nii piiratud, kui võiks arvata. Erandeid tehakse selle alusel, et iga põhjus, mille saab kuidagi imperatiivse ja erakordselt tähtsa avaliku huvi alla paigutada, õigustab loa saamist. Liikmesriikidel on lihtne nõudest kaitsta alasid kõrvale kalduda ja

¹⁹⁷ Tabel 1. Kokkuvõtlik tabel Euroopa Komisjoni poolt loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel esitatud arvamustes kasutatud argumentatsioonist.

sellega seoses on aladele tagatud väiksem kaitse.¹⁹⁸ Ehkki artikli 6 lõikes 4 sätestatud nõuded on ranged, on tähtis rõhutada, et tegemist ei ole loa saamiseks ületamatute takistustega¹⁹⁹. Senisest 19 juhtumist on ainult üks saanud negatiivse vastuse.

Hoolimata asjaolust, et loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 sõnastus välistab majanduslikele ja sotsiaalsetele põhjustele toetudes erandite tegemise, on Euroopa Komisjon arvamuste esitamisel peaaesjalikult lähtunud majanduslikest ja sotsiaalsetest kaalutlustest. Euroopa Komisjoni esitatud arvamuste põhjal saab väita, et majandushuvide ja keskkonnakaitse vaherkord Natura aladel on tugevalt majanduslike huvide poole kaldu.

Analüüsi käigus selgus, et kõige enam on taotlejad esile tõstnud ning komisjon aktsepteerinud projekti elluviimisega kaasnevat jõudluse suurenemist. Sellele järgnevad äärealade keskustega ühendamine, konkreetse piirkonna arengu edendamine, ühenduse majandusliku ja sotsiaalse sidususe tagamine, projekti kuulumine üle-euroopalisse transpordivõrku ning tööpuuduse leevendamine. Ülejäänud argumente on kasutatud vähem.

Komisjonil on kergem nõustuda arvamuse taotleja põhjendustega imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu kohta, kui liikmesriigi pädev ametiasutus on huvide olemasolu põhjendatud selgete asjaolude väljatoomisega. Arvamuste taotlejad on paljudel juhtudel toonud välja konkreetsete numbrid nt töökohatade arvu suurenemise või liikluskoormuse vähenemise kohta, soovides sel moel näidata projekti elluviimisega kaasnevate muutuste drastilisust.

Euroopa Komisjon ei ole kordagi tagasi lükanud argumente, mis on puudutanud projekti elluviimisest tulenevat kasutegurit Euroopa Liidu tasandil. Nii on arvamustes alati aktsepteeritud üle-euroopalise transpordivõrgu tähtsust ning transpordivõrgust tulenevat majanduslikku ja sotsiaalset sidusust; stabiilse ühisturu loomise ning äärealade keskustega ühendamise vajadust; Euroopa Liidu konkurentsivõimelisuse kasvu ning kooskõla saavutamist Euroopa Liidu keskkonnanalaste standarditega. Lisaks on komisjon võtnud arvesse, et projekt on heaks kiidetud keskkonna peadirektoraadist erineva peadirektoraadi poolt ning et projekti elluviimisest tulenevalt suureneb tõenäosus tasuda IMF-ile ja EL-ile nende poolt väljastatud laenusumma. Komisjon pole ümber lükanud põhjenduste, milles toonitatakse, et taotleja saab Euroopa Liidu struktuurifondidest toetust, või selgitatakse, kuidas projekt aitab täita Euroopa Liidu püstitatud üldisemaid sihte, olulisust.

¹⁹⁸ R. Clutton. I. Tafur. Are imperative Reasons Imperiling the Habitats Directive? An Assessment of Article 6(4) and the IROPI Exception. - G. Jones, lk 171-172.

¹⁹⁹ EK 11.04.2013, C-258/11, *Peter Sweetman and Others vs. An Bord Pleanála*, kohtujurist E. Sharpstoni ettepanek, p 66.

Euroopa Komisjoni suhtumine Euroopa Liidu tasandil saadavasse kasusse tuleb hästi välja Györi autotehase arvamusest. Ungari Vabariik küsis komisjonilt arvamust seoses Györi linna ehitatava autotehasega. Komisjon luges projekti lubatavaks põhjendusel, et projekti elluviimise tulemusena õnnestuks Ungaril tõsta sisemajanduse kogutoodang elaniku kohta Euroopa Liidu keskmisele tasemele. Lisaks aktsepteeriti riigi võimalust tasuda IMF-ile ja Euroopa Liidule viimaste poolt väljastatud laenusumma, kuna projekti realiseerudes oleks riigi finantsiline võimekus suurem. Samas arvamuses pidas komisjon põhjendatuks ka argumenti, et projekti elluviimisel suudab liikmesriik paremini täita Euroopa Liidu 2020. aastaks paika pandud sihid.

Samas ei ole võimalik sellise statistilise meetodi põhjal väita, et just nimetatud argumentidele tuginedes on komisjonilt positiivse arvamuse saamine tõenäolisem. Komisjon on aktsepteerinud väga mitmesuguseid põhjendusi, lugedes mitmed neist piisavateks vaid koosmõjus teistega.

On tähelepanuväärne, et *Leybucht*’i kaasuses Euroopa Kohtu poolt tagasilükatud argumenti, mille kohaselt tööde teostamine oli vajalik laevade sadamasse pääsemiseks, on aktsepteeritud mitmetes Euroopa Komisjoni esitatud arvamustes. *Leybucht*’i kohtuasjas toodud põhjendusi on Euroopa Komisjon aktsepteerinud nt Hamburgi ja Granadilla sadamaid ning Maini jõe süvendamist puudutanud arvamustes. Seega on Euroopa Liidu Nõukogu eesmärk täitunud: projekte on võimalik ellu viia põhjendustel, mida Euroopa Kohtu poolt varasemalt heaks ei kiidetud.

Erialakirjanduses on leitud, et keskkonnaõiguse tähtsus keskkonnaalaste ja majanduslike huvide tasakaalustamisel on tõusmas. Saksamaaga seoses on palju näiteid, mis ilmestavad väljakutset liikuda kõrgelt industrialiseeritud riigist jätkusuutliku arengu poole, seda eriti just pärast Ida- ja Lääne-Saksamaa taasühinemist²⁰⁰. Komisjoni esitatud arvamustest selgub, et enamik taotlusi arvamuse saamiseks on tulnud just Saksamaa Liitvabariigist. Taotlusi projektide kohta, mida soovitakse ellu viia Saksamaa Liitvabariigis, oli kokku 13, mis moodustab taotluste koguarvust 70%. Saksamaa Liitvabariigi poolt esitatud taotlustest on komisjon vaid ühe taotluse puhul keeldunud positiivse arvamuse esitamisest, kuna liikmesriik ei olnud alternatiive piisavalt analüüsinud²⁰¹. Euroopa Komisjon ei keeldunud ühelgi korral positiivse arvamuse esitamisest põhjusel, et imperatiivseid ja erakordselt tähtsaid avalikke

²⁰⁰ W. Erbguth, C. L. Halbert. The Challenge of Environmental Law as a Tool for Balancing Environmental and Economic Interests. In the Search for Sustainable Development. – *Limonologica* 1999/29, lk 362.

²⁰¹ Siegerlandi tööstusala arvamus on ühtlasi ainuke Euroopa Komisjoni esitatud arvamustest, mille puhul komisjon projekti elluviimist heaks ei kiitnud.

huve ei esine. Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 peaks edendama jätkusuutlikku arengut, kuna paneb erandi rakendaja huvide kaalumise osas ultimaatumid ette. Kuigi Saksamaa Liitvabariigi taotlustest ilmneb soov liikuda jätkusuutlikuma arengu poole, seab komisjoni esitatud positiivsete arvamuste ülekaal selle eesmärgi saavutamise küsimärgi alla.

Üheks rohkem läbi käinud argumendiks on tööpuuduse vähendamine uute töökohtade loomisega. Nii võib üle-euroopalise transpordivõrguga kaasnedu uute töökohtade loomine²⁰². Samas on üle-euroopalisse transpordivõrku kuuluvate projektidega kaasnevat positiivset mõju tööhõivele tugevasti ülehinnatud²⁰³. Erandite taotlejad on tihti viidanud, et projekti elluviimisega „võib“ kaasnedu suure arvu uute töökohtade loomine. Kui arvamuse taotlejal ei ole tööpuudust vähendavaid meetmeid võimalik juba alguses konkreetsetele tõenditele tuginedes põhistada, on kaheldav, kas sellist argumenti saab lugeda piisavaks.

Söekaevanduse ja Lübeck-Blankensee lennujaama arvamuste puhul on komisjon lisanud, et silmas tuleb pidada projektide elluviimisest tulenevat mõju Euroopa Liidu eesmärgile kasvahoonegaaside vähendamise osas. Samuti märgitakse, et nimetatud arvamused ei anna liikmesriigile eelist riigiabi saamise osas. Seega on komisjon arvamuste esitamisel toonud välja ka muid aspekte peale kitsalt projektide analüüsimise.

Kuigi Euroopa Komisjoni arvamustel ei ole siduvat iseloomu, on liikmesriigil raske viia ellu projekti, mille elluviimist komisjon õigustatult pidanud ei ole. Menetlusõiguslikult viib aga arvamuse küsimata jätmine projektile antud loa kehtetuks tunnistamiseni. Seega tuleks liikmesriikidel kahtluse korral komisjonilt arvamusi küsida. Kuna arvamusi ei ole võimalik kohtus vaidlustada, peaksid pädevad siseriiklikud ametiasutused tegema põhjaliku eeltöö, vältimaks negatiivse arvamuse saamist. Negatiivse arvamuse saamise korral²⁰⁴ tuleks vältida projekti sellisel kujul elluviimist. Lisaks sellele puudub arvamustel pretsedendi iseloom.

Kuna enamik komisjoni esitatud arvamusi puudutavad infrastruktuuriprojekte, on argumendi, mille kohaselt projekt on osa üle-euroopalisest transpordivõrgust, täpsem analüüs esitatud

²⁰² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 1692/96/EÜ, 26. juuli 1996, üle-euroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate ühenduse suuniste kohta. - ELT L 228, 09.09.1996, preambula p 2.

²⁰³ Trans-European Transport Networks, Options for sustainable future, T&E 03/2. T&E, WWF-EPO, Birdlife International, CEE Bankwatch 2002 (edaspidi Options for sustainable future), lk 3. Arvutivõrgus: http://www.transportenvironment.org/sites/te/files/media/T%26E03-2_0.pdf (26.04.2015).

²⁰⁴ Euroopa Komisjon on andnud vaid ühe negatiivse arvamuse (Siegerlandi tööstusala), mistõttu räägib juba tõenäosus arvamuse taotleja kasuks. Lisaks sellele küsib komisjon vajadusel lisainformatsiooni ning erinevate kohtumiste käigus ametnikega peaks olema võimalik aru saada, millise sisuga arvamuse komisjon esitab. Kiirtee A20 II arvamuse puhul oligi tegemist olukorraga, kus liikmesriik, saades aru, et arvamused võivad tulla negatiivse, muutis planeeringut, mistõttu saadi lõpptulemusena komisjonilt positiivse sisuga arvamused.

alapeatükis 4.2. Lisaks sellele on eraldi analüüsitud komisjoni arvamuste poliitilist aspekti ning tendentsi esitada positiivne arvamus, vastavalt alapeatükkides 4.3. ja 4.4.

4. Euroopa Komisjoni esitatud arvamuste sisuline analüüs

4.1. Euroopa Komisjoni arvamuste vastavus sisulistele kriteeriumitele

4.1.1. Avalikud huvid Euroopa Komisjoni arvamustes

Avaliku huvi olemasoluks ei piisa ühele majanduslikule huvile tuginemisest: tegemist peab olema suurema ulatusega huvide ringiga. Euroopa Komisjon ja kohtupraktika on pidanud avalike huvide hulka kuuluvaks transpordi-, energia- ja sidevõrgustiku arendamist ning põhjendatuse reegli doktriini alusel võiks avaliku huvina nimetada ka teehutuse tagamist.

Kiirtee A643 arvamuses toodud põhjused imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide kohta on peaasjalikult seotud teehutuse tagamisega. Seega võiks nimetatud arvamuse kohta öelda, et avalike huvide kriteerium on täidetud. Ka kiirtee A49 ja kiirtee B252/B62 arvamuste puhul oli üheks argumendiks teehutuse tagamine.

Komisjoni juhenddokumentides on rõhutatud, et loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alusel erandi tegemiseks ei tohi olla tegemist projektiga, mis on erahuvides. DASA lennukitehase arvamuses esitatud argumendi puhul kulude kokkuhoidmise kohta ei ole tegemist millegagi, mis oleks avalikes huvides, veelgi enam - tegemist ei ole imperatiivse ja erakordselt tähtsa põhjusega. Pigem olid DASA lennukitehase arvamuse raames esitatud argumendid rajatud erahuvidele.²⁰⁵

Botniabaneni raudtee rajamisel otsustas komisjon ühe alternatiivi kasuks järgmistel põhjustel: raudteest saadav kasu on suurem, 50 km pikkuse teekonna ajakulu väheneb 10 minuti võrra ning Umeaa linn hakkab paiknema teede ristumiskohas, mitte äärealal. Sellised põhjused ei saa lugeda imperatiivseteks ja erakordselt tähtsateks avalikest huvidest tulenevateks põhjusteks.²⁰⁶ Raudtee rajamisest saadav kasu on samamoodi nagu DASA lennukitehase arvamuse puhul erahuvides. Samas leiab käesoleva töö autor, et linna paiknemist teede ristumiskohas, võrreldes varasema äärealastaatusega, saab pidada avalikuks huviks. Äärealade ühendamise vajadust keskustega toodi esile koguni kümnes arvamuses: kiirtee A20 I, kiirtee A20 II, Botniabaneni raudtee, TGV East'i raudteelõik, Karlsruhe/Baden-Badeni lennujaam, Granadilla sadam, Lübeck-Blankensee lennujaam, kiirtee A20 lisäühendus, kiirtee B252/B62, Maini jõe süvendamine. See ei ole ka üllatav, kuna enamik komisjoni esitatud arvamusi

²⁰⁵ L. Krämer 2009, lk 81.

²⁰⁶ L. Krämer 2009, lk 81.

puudutab infrastruktuuriprojekte. Kõikide nende puhul saab öelda, et tegemist on avalikes huvides olevate projektidega.

L. Krämer leidis ajal, mil komisjon oli loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel esitanud vaid kaks arvamust, et komisjon on imperatiivseid ja erakordselt tähtsaid avalikest huvidest tulenevaid põhjusi tõlgendanud väga laialt²⁰⁷, viidates töötusele ja majanduslikult halvale järjele. Kahe esimese, 1995. aastal esitatud arvamuse põhjal leidis L. Krämer, et on raske, kui mitte võimatu, kujutada ette olukorda, kus oleks võimalik vaidlustada komisjoni arvamust, mille kohaselt imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid eksisteerivad. Seda eriti seetõttu, et kui juba majanduslikult heal järjel riigis nagu Saksamaa on peetud imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu võimalikuks, siis tundub raske olevat vaidlustada selliste põhjuste olemasolu riikides, mis on majanduslikult halvemal järjel kui Saksamaa²⁰⁸. Nagu käesoleva töö alapeatükis 2.2. viidatud, on avalike huvide olemasolu tunnustatud olukorras, kus projekti elluviimisega edendatakse kohaliku kogukonna elujärge. Regionaalset majanduslikku arengut on peetud eriti oluliseks, kui piirkonna majanduslik areng on oluliselt madalam kui ühenduse keskmine arengutase. Seejuures viitas H. Unnerstall just Euroopa Liiduga liitunud uutele riikidele.

Ungari Vabariik küsis komisjonilt arvamust seoses Györi linna ehitatava autotehasega. Komisjon luges projekti lubatavaks põhjendusel, et projekti elluviimise tulemusena õnnestuks Ungaril tõsta sisemajanduse kogutoodang elaniku kohta Euroopa Liidu keskmisele tasemele. Lisaks aktsepteeriti riigi võimalust tasuda IMF-ile ja Euroopa Liidule viimaste poolt väljastatud laenusumma, kuna projekti realiseerudes oleks riigi finantsiline võimekus suurem. Samas arvamuses pidas komisjon põhjendatuks ka argumenti, et projekti elluviimisel suudab liikmesriik paremini täita Euroopa Liidu 2020. aastaks paika pandud sihid. Ungari Vabariigi puhul on tegemist riigiga, kes sai Euroopa Liidu liikmeks 2004. aastal. Seega on Ungari Vabariik riik, kes liitus Euroopa Liiduga suurima laienemise ajal, olles üheks heaks näiteks H. Unnerstalli poolt silmas peetud riikidest. Györi autotehase projekt on hea näide avalikes huvides olevast projektist.

Komisjoni esitatud arvamused põhinevad erinevatel argumentidel, millest mõni on kindlasti rajatud vaid erahuvidele. Siiski saab arvamuste kohta öelda, et projektide elluviimist õigustavad enamasti avalikud huvid. Erahuvidel põhinevad argumendid mängivad väikest rolli. Kuigi projektide elluviimine võiks tõesti olla õigustatud avalikest huvidest tulenevatel

²⁰⁷ L. Krämer. E. C. Treaty and Environmental Law. Third edition. London: Sweet and Maxwell 1998, lk 29.

²⁰⁸ L. Krämer 2002, lk 320.

põhjustel, tuleb ka sellises olukorras kaaluda, kas avalikud huvid on prioriteetsed võrreldes Natura ala kaitse-eesmärkidega.

4.1.2. Imperatiivsed ja erakordselt tähtsad huvid Euroopa Komisjoni arvamustes

Huvide imperatiivsus ja erakordne tähtsus tähendab, et vastandlike huvide kaalumisel peavad projekti elluviimist õigustavad põhjused olema kaalukamad Natura ala kaitse-eesmärkidest. Töö alapeatükis 2.4. on analüüsitud, mida peaks endas hõlmama konkreetse Natura ala kaitse-eesmärk. Kokkuvõtlikult peaks kaitse-eesmärkides väljendama:

- liikide ja elupaigatüüpide ökoloogilisi kriteeriume (olemasolu alal) (edaspidi kriteerium 1);
- liikide ja elupaigatüüpide kohalikku, regionaalset ja riiklikku kaitsestaatust, millest peaks selguma, kas liike ja elupaigatüüpe on vaja taastada või säilitada, pidades silmas ala ähvardavat kahjustamist või hävitamist (edaspidi kriteerium 2);
- Natura 2000 võrgustiku üldist sidusust (edaspidi kriteerium 3);
- kõrgema tasandi kaitse-eesmärke riiklikul või biogeograafilisel tasandil ning konkreetse ala panust nende saavutamisse (edaspidi kriteerium 4).

Ajavahemikus 1995-2002 esitatud arvamustes (kokku 3 arvamust) sisalduvad komisjoni arvamustes nii liikide ja elupaigatüüpide ökoloogilised kriteeriumid kui ka regionaalne ja riiklik (DASA lennukitehase puhul ka globaalne) kaitsestaatust. Seega on täidetud kriteeriumid 1 ja 2.

Ajavahemikus 2002-2007 esitatud arvamustes (kokku 8 arvamust) on kõikides arvamustes välja toodud, milliseid elupaigatüüpe ja liike alal kaitstakse. La Brena II veehoidla arvamuses on rõhutatud, et kaitstav liik on väljasuremisohus. Seega on sellel ajavahemikul peasjalikult toodud välja kriteerium 1 ning ühel juhul (La Brena II veehoidla) ka kriteerium 2.

Ka ajavahemikus 2007-2015 esitatud arvamustes (kokku 8 arvamust) on kõikides välja toodud, milliseid elupaigatüüpe ja liike alal kaitstakse. Lisaks on kiirtee A20 lisäühenduse ja Lübeck-Blankensee lennujaama arvamustes tõstetud esile elupaigatüübi kaitsestaatust regioonis. Seega on sellel ajavahemikul kõikide arvamuste puhul toodud välja kriteerium 1 ning kiirtee A20 lisäühenduse ja Lübeck-Blankensee lennujaama arvamustes ka kriteerium 2.

Eeltoodust järeldub, et komisjon on kaitse-eesmärkidele pööranud vähe tähelepanu. Kui ajavahemikus 1995-2002 esitatud arvamustes on neljast kriteeriumist välja toodud kaks

(elupaigatüübid ja liigid, mida alal kaitstakse, ning kaitsestaatus), siis kahel järgneval ajavahemikul on üldiselt viidatud vaid loodusdirektiivi I ja II lisas nimetatud elupaigatüüpidele ja liikidele (kriteerium 1). Arvamustes on välja toodud elupaigatüüpide ja liikide prioriteetsus, kuna eristatud on esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ja liike teistest looduslikest elupaigatüüpidest ja liikidest. Samas puuduvad viited sellele, kas kaitse alla võtmisega on elupaigatüüpi või liiki soovitud taastada või säilitada. Lisaks puuduvad viited Natura 2000 võrgustiku üldisele sidususele ja sellele, kuidas ala panustab kõrgema taseme eesmärkide saavutamisse (kriteeriumid 3 ja 4). Seega on komisjoni arvamustes puudujääke seoses projektidega mõjutatavate Natura alade kaitse-eesmärkide kirjeldamisega.

Sellised puudujäägid ei ole üllatavad, kuna juba komisjoni läbi viidud uuringu käigus ajavahemikus 2007-2011 liikmesriikide poolt loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 rakendamise kohta selgus, et liikmesriigid esitavad kaitse-eesmärkide kohta puudulikku informatsiooni. Eelkõige oli informatsioon ebapiisav selles osas, mis puudutab ala olulisust liikidele ja elupaigatüüpidele, rolli biogeograafilises piirkonnas ning ala panust Natura 2000 võrgustiku üldisesse sidususse²⁰⁹.

Komisjoni arvamused annavad aimu sellest, kuidas ühenduse õiguses üritatakse ühendada eesmärgid looduslike elupaikade kaitseks ja infrastruktuuri laiendamiseks²¹⁰. Kuna komisjon ei ole esitatud arvamustes kaitse-eesmärke piisava põhjalikkusega kirjeldanud, on küsitav, kas komisjon on erinevaid huvisid korrektselt kaalunud.

Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peab võetav meede olema sobiv, vajalik ning proportsionaalne kitsamas mõttes. Arvamustest tuleneb, et esimese, sobivuse kriteeriumi saab lugeda täidetuks, kuna lennujaama laiendamine või uue kiirtee ehitamine on sobiv meede selleks, et tagada nt uute töökohtade loomine, jätkuvalt konkurentsivõimeline ja liikluskõrge vähenemine. Järgnevalt vajab analüüsimist, kas täidetud on ka kaks ülejäänud kriteeriumi: vajalikkus ja mõõdukus.

Meetme vajalikkus tähendab, et puudub teine, vähemkoormav meede. Seega peab komisjon vajalikkuse kriteeriumi hindamiseks kaaluma erinevaid alternatiive. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamisel tuleb järgida kõiki ettenähtud samme nende jaoks ettenähtud järjekorras:

²⁰⁹ European Commission Directorate General Environment. Implementation of Article 6(4), first subparagraph, of Council Directive 92/43/EEC (Habitat Directive), period 2007-2011 summary report. 2012, lk 5. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep_habitats/docs/analysis%202007-2011_article%206-4.pdf (26.04.2015).

²¹⁰ A. Nollkaemper, lk 270-271.

alternatiivsete lahenduste uurimine, imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide uurimine ning sellele järgnev asendus- ning leevendusmeetmete vastuvõtmine²¹¹. Erandi tegemise juurde saab asuda alles siis, kui asjakohase hindamise ja alternatiivide kaalumise etapid on läbitud ja jõutud objektiivse tulemuseni, et ükski alternatiiv ei võimalda ära hoida Natura ala kahjustamist²¹². Euroopa Komisjon leiab, et alternatiivide võrdlusparameetrid peavad seonduma ala kaitse-eesmärkidega ning selles etapis ei tohi kasutada muid, sh majanduslikke kriteeriume²¹³. Nimetatu puhul on viidatud alternatiivide hindamise etapile, mis eelneb imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide analüüsimisele.

Samas on J. Kokott Euroopa Kohtule tehtud ettepanekus leidnud, et ühe alternatiivi kasuks otsustamine ei pea põhinema vaid sellel, et konkreetse alternatiiviga avaldatakse Natura alale kõige vähem negatiivset mõju. Vastupidi, alternatiivide kaalumise hõlmab ka tasakaalu leidmist keskkonnale avaldatava negatiivse mõju ja imperatiivsetest ja erakordselt tähtsatest avalikest huvidest tulenevate põhjuste vahel. Alternatiive tuleb uurida võrreldavate teaduslike standardite alusel, pidades silmas nii nende mõju kõnealusele alale kui ka avalikust huvist tulenevaid põhjuseid²¹⁴.

Suurbritannia keskkonna-, toidu- ja maaeluasjade ministeerium on välja andnud juhendi loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamiseks. Iga konkreetse projekti puhul on vajalik avaliku huvi ja projekti elluviimisest tulenevate negatiivsete mõjutuste kaalumise. Lisaks leitakse juhendis, et kuigi alternatiivide uurimine ja imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide kaalumise on kaks eraldiseisvat testi, võib olla kasulik neid koos käsitleda. Alternatiivide kaalumisel puudub mõte, kui valitavat alternatiivi ei saa imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide puudumise tõttu ellu viia.²¹⁵

Euroopa Komisjoni arvamustes on eraldi alapunktidena välja toodud alternatiivide kaalumise ning imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide hindamise etapid. Kuigi komisjon leiab, et alternatiivide kaalumisel ei tohiks arvestada majanduslikke kriteeriume, ei ole komisjon iseenda juhtnõore arvamuste esitamisel järginud.

²¹¹ Käsiraamat, lk 39-42.

²¹² K. Peterson, lk 38.

²¹³ Käsiraamat, lk 40 (viidatud: H. Veinla 2009, lk 656).

²¹⁴ EK 26.10.2006, C-239/04, kohtujurist J. Kokotti ettepanek, p 46.

²¹⁵ Department for Environment, Food and Rural Affairs. Habitats Directive: guidance on the application of article 6(4). Alternative solutions, imperative reasons of overriding public interest (IROPI) and compensatory measures. Crown copyright: 2012, lk 5.

Arvutivõrgus: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69622/pb13840-habitats-iropi-guide-20121211.pdf (26.04.2015).

Kiirtee A20 II arvamuses otsustati ühe alternatiivi kasuks majanduslikel, konstruktsioonilistel ning ajakulu vähendavatel põhjustel. Selles arvamuses lisab komisjon, et konkreetse alternatiivi elluviimisel arvestatakse ka riiklike ja ühenduse keskkonnaalaste eesmärkidega. DASA lennukitehase arvamuses leiab arvamust taotlev liikmesriik, et projektile puudvad alternatiivid tulenevalt kuluefektiivsusest ja funktsionaalsusest.

Rotterdami sadama arvamuses on taotleja ühe potentsiaalse alternatiivi suurte investeerimiskulude tõttu kõrvale jätnud. Söekaevanduse arvamuses põhjendab arvamuse taotleja ühe alternatiivi kasuks otsustamist söevarude paiknemise asukohaga. Projekti elluviimine vastavalt sellele alternatiivile on turvaline ja kuluefektiivne. Lisaks sellele asuvad energeetikaettevõtted, kellele sütt tarnitakse, kaevanduse lähedal. La Brena II veehoidla arvamuses on arvamuse taotleja alternatiivide analüüsimise juures selgitanud, et alternatiivide uurimisel arvestati ka imperatiivsetest ja erakordselt tähtsatest avalikest huvidest tulenevate põhjustega. Granadilla sadama arvamuses on alternatiivide kaalumise juures esile tõstetud tehnilisi aspekte nagu kaldaäärse vee sügavus, karjääri olemasolu rajatava sadama läheduses, logistikatoimingute tegemise võimalus ning sadama lähedus selle kasutajale.

Kiirtee A20 lisahenduse arvamuses selgitatakse alternatiivide analüüsimise juures, et ühe alternatiivi kasuks otsustamisel oleks Natura alale avaldatav negatiivne mõju olematu, kuid sel juhul ei oleks võimalik saavutada projekti elluviimise eesmärgi nagu liiklusohutus, liikluskoormuse vähendamine ja isoleeritud regioonidele ligipääsu tagamine. Kiirtee A49 arvamuses on alternatiivide kaalumise etapis öeldud, et kuigi ühe konkreetse alternatiivi kasuks otsustamisega avaldataks Natura alale vähem negatiivset mõju, jääksid sel juhul projekti eesmärgid osaliselt saavutama. Lisaks sellele tõi komisjon kiirtee A49 arvamuses esile, et üle-euroopalise transpordivõrgu loomise eesmärgi on võimalik saavutada vaid läbi kiirtee A49 lõigu juhtimise läbi Natura ala. Györi autotehase arvamuses on alternatiivide kaalumisel võetud arvesse infrastruktuuri olemasolu, üleujutuste ohtu, tööjõu ning piisavalt suure maaala olemasolu. Samas on ka rõhutatud, et olemasoleva tehase laiendamisega kaasnevad keskkonnale väiksemad negatiivsed mõjutused kui kaasneksid uue tehase ehitamisega. Hamburgi sadamat puudutavas arvamuses on komisjon alternatiivide kaalumisel toonud esile vaid majanduslikke aspekte, jättes keskkonnaalased kaalutlused täielikult kõrvale.

Alternatiivide kaalumise on sarnane nii ajavahemike 1995-2002, 2002-2007 kui ka 2007-2015 lõikes. Euroopa Komisjon on imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide kaalumisele eelneva alternatiivide hindamise etapis arvestanud ka majanduslikke kriteeriume.

Euroopa Komisjon on alternatiive kaalunud nii, nagu kohtujurist J. Kokott õigeks pidas ning on arvestanud ka avalikest huvidest tulenevaid põhjuseid. Seega on Euroopa Komisjon eeltoodud arvamuste puhul pööranud tähelepanu proportsionaalsuse testi teisele kriteeriumile: vajalikkusele. Kuigi vajalikkuse hindamine on arvamustes paigutatud alternatiivide hindamise etapi alla, selgus arvamuste sisulise analüüsi käigus, et komisjon on hinnanud projekti elluviimise vajalikkust imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide testi mõttes.

Analüüsitud 19 arvamuses on komisjon vaid DASA lennukitehase, Rotterdami sadama, kiirtee B252/B62 ja Karlsruhe/Baden-Badeni lennujaama puudutavates arvamustes imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide hindamise etapis sõnaselgelt välja toonud vajaduse huvide kaalumise järele. Kuigi nimetatud arvamuste puhul viitab komisjon huvide kaalumise vajadusele, on ka nende arvamuste puhul huvide kaalumine mittenõuetekohane. Komisjon ei analüüsinud DASA lennukitehase kohta arvamust esitades, miks oli lennujaama laiendamiseks vaja hävitada esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe²¹⁶. L. Krämer leiab, et komisjonil oleks arvamusi esitades pidanud üles kerkima küsimus, kas projekti on võimalik ellu viia nii, et sellega ei avaldata negatiivset mõju Natura alale²¹⁷. Näiteks on mõne projekti puhul, mille kohta arvamust küsiti, tegemist vaid väikese lõiguga teest (kiirtee A20 II, TGV East'i raudteelõik), mille oleks võinud rajada tee Natura ala kõrvalt mööda juhtides.

Käesoleva töö autor leiab, et komisjon on eeltoodud arvamuses näidanud, et projektide elluviimine Natura aladele negatiivset mõju avaldamata ei ole võimalik. Komisjoni arvamuste põhjal saab öelda, et proportsionaalsuse testi aspektist on arvamustes esindatud nii projektide sobivus kui ka vajalikkus. Samas on komisjon vaid nelja arvamuse puhul viidanud vajadusele kaaluda majanduslikke ja keskkonnaalaseid huve ning ka neil juhtudel pole huve tegelikult kaalutud. Komisjoni esitatud arvamustes on täitmata proportsionaalsuse testi viimane – mõõdukuse – kriteerium.

Mitmete arvamuste puhul on toodud välja konkreetsed andmed, kui palju väheneb projekti elluviimisest tulenevalt elupaigatüüpide või liikide kaitseala pindala või kui suurt osa kaitsealast kaudselt negatiivselt mõjutatakse²¹⁸. Täpsustavad joonised projekti paiknemise kohta Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade suhtes on lisatud Hamburgi sadama, kiirtee B252/B62 ja Maini jõe süvendamise arvamustele. Lisaks sellele on eristatud, kas otseselt või kaudselt kahjustatakse esmatähtsat või muud looduslikku elupaigatüüpi või liiki. Seega oleks

²¹⁶ L. Krämer 2009, lk 81.

²¹⁷ L. Krämer 2009, lk 81.

²¹⁸ Arvamused kiirtee A20 II, DASA lennukitehas, Rotterdami sadam, söekaevandus, TGV East'i raudteelõik, La Brena II veehoidla, Lübeck-Blankensee lennujaam, kiirtee A49, Györi autotehas, kiirtee A643, Hamburgi sadam, Maini jõe süvendamine.

komisjon huvide kaalumisel saanud tähelepanu pöörata sellele, kui suurt ala negatiivselt mõjutatakse ning milline on ala kaitseväärtus, võttes samal ajal vastukaaluks projekti majandusliku olulisuse.

Kõige lähemal korrektsele huvide kaalumisele on komisjon olnud kiirtee A20 II ja DASA lennukitehase arvamuste puhul. DASA lennukitehase arvamuses on välja toodud, et projekti elluviimise käigus mõjutatakse 170 hektari suurust ala ning 500 hektari suurune maaala jääb negatiivsetest mõjutustest puutumata. Kiirtee A20 II arvamuses on näiteks selgitatud, et esmatähtsatele looduslikele elupaigatüüpidele ei avaldata otsest mõju ning ühtlasi ei mõjutata alasid, kus siiani inimtegevus on puudunud. Kahjuks ei ole komisjon Natura ala kaitse-eesmärke vahetult projektidega taotletavate eesmärkidega kõrvutanud.

Kuna keskkonnal on iseväärtus, peaks komisjon seda ka huvide kaalumisel arvesse võtma. Kuigi komisjon peab lähtuma oma siseveendumusest, ei saa langetatavad otsused olla mittekontrollitavad ning arvamustest peab nähtuma, milliseid huve, millistest aspektidest lähtuvalt, on kaalutud. Lisaks sellele leiab käesoleva töö autor, et seoses jätkusuutliku arengu printsiibiga tuleks mõõdukuse hindamise juures keskkonnaalaseid ja majanduslikke ning sotsiaalseid aspekte asuda kaaluma objektiivselt vaatepunktist. Keskendudes mõõdukuse hindamisel vaid ökoloogistele väärtustele, õnnestatakse jätkusuutliku arengu põhimõtet ning erandite tegemise võimalikkus loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alusel võib jääda illusiooniks.

Komisjoni esitatud arvamustest peegeldub, et enamiku arvamuste puhul on komisjon sisuliselt lihtsalt nõustunud erandi taotleja esitatud seisukohtadega. Loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 sätestatud erandile tuginejatel lasub kohustus tõendada, et erireeglite kohaldamise nõudeid on arvesse võetud. Komisjon ei pea tõendama alternatiivse võimaluse olemasolu, vaid esitama põhjendatud kahtluse selle kohta, kas liikmesriik järgis artikli 6 lõike 4 kohaldamise nõudeid.²¹⁹ Komisjon on vaid Siegerlandi tööstusala ning söekaevanduse arvamuste puhul toonud vastuargumente ja selgitanud, miks kõik või osad liikmesriigi toodud põhjused imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasoluks piisavad ei ole. Nii ei lugenud komisjon sobivaks 20 aasta vanuseid andmeid Siegerlandi tööstusala arvamuses ning kummutas söekaevanduse arvamuses taotleja argumendid energiajulgeoleku tagamise osas²²⁰.

²¹⁹ EK 26.10.2006, C-239/04.

²²⁰ Kuigi komisjon ei aktsepteerinud Saksamaa Liitvabariigi argumenti, mille kohaselt aitab kaevanduses töö jätkumine kaasa riigi energiapoliitika eesmärkide saavutamisele, on komisjoni 2012. a juhenddokumendis viidatud energiajulgeoleku tagamisele kui argumendile, mille kohaselt on komisjon projekti imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide tõttu heaks kiitnud.

Kuigi imperatiivsete ja erakordselt tähtsate huvide näol peab olema tegemist pikaajaliste huvidega, ei kaalunud komisjon söekaevanduse arvamuse puhul pikaajalisi ja lühiajalisi positiivseid mõjusid, mistõttu on keeruline öelda, milles väljendusid imperatiivsed ja erakordselt tähtsad põhjused²²¹. Komisjon oli nõus esitama positiivse arvamuse, kuna kaevanduse sulgemisel oleks olnud lühiajaline sotsiaalne ja majanduslik mõju. Lühiajalist negatiivset majanduslikku või sotsiaalset huvi ei saa pidada avalikuks huviks, mis kaaluks üles loodusdirektiiviga kaitstavad väärtused.

Euroopa parlamendi 2009. a läbi viidud uuringust selgus, et liikmesriikide pädevad asutused olid projektide elluviimiseks esitatud põhjendustega tingimusteta nõus: igasugune huvide kaalumise seoses ala kaitse-eesmärkidega jäi tagaplaanile. Samas teadvustasid siseriiklikud halduskohtud looduskaitse eesmärgid rohkem, mida põhjendati osaliselt sellega, et kohtud on võrreldes lubade väljastamiseks õigustatud ametiasutustega sõltumatamad²²². Samasuguse paralleeli saab tõmmata ka Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kohtu vahele. Euroopa Kohus on näidanud ennast radikaalse looduskaitsejana ja seadnud järjekindlalt esikohale looduskaitse kaalutlused²²³. Erialakirjanduses on liikmesriikide põhjendusi analüüsid leitud, et kui liikmesriikide põhjendused oleksid Euroopa Kohtu ette jõudnud, poleks Euroopa Kohus suure tõenäosusega ühtegi projekti lubatavaks pidanud²²⁴.

Euroopa Komisjon on esitatud arvamustes leidnud, et projektide elluviimist õigustavad imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid. Analüüsist selgus, et komisjon ei ole piisava täpsusega kirjeldanud, milles väljenduvad konkreetse projekti poolt negatiivselt mõjutatavate Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade kaitse-eesmärgid. Jättes kaitse-eesmärgid määramata, ei ole põhimõtteliselt võimalik teostada loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõikes 2 ette nähtud huvide kaalumist. Komisjon on mõnel üksikul korral viidanud huvide kaalumise vajadusele, kuid ka nendel juhtudel ei vasta huvide kaalumise proportsionaalsuse printsiibist tulenevatele nõuetele. Lisaks sellele ei ole komisjon alati arvestanud, et imperatiivne ja erakordselt tähtis avalik huvi peab olema pikaajaline.

²²¹ L. Krämer 2009, lk 82.

²²² European Parliament. Directorate-General for Internal Policies. National implementation of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, in particular Article 6. Study 2009, lk 46.

²²³ H. Veinla 2009, lk 647.

²²⁴ L. Krämer 2009, lk 59.

4.2. Positiivse arvamuse esitamise seos üle-euroopalise transpordivõrguga

Natura 2000 võrgustiku loomisega sätestatud eesmärkide täitmine on tugevalt mõjutatud Euroopa Liidu poliitikast infrastruktuuri ja põllumajandustoetuste valdkondades²²⁵. Projektid, mille kohta komisjonilt on arvamust küsitud, on peaaesjalikult puudutanud infrastruktuuri: sadamate ja lennuväljade laiendamised; kiirteede ja sildade ehitamine ning nendega seotud rajatised. Infrastruktuuriprojektide puhul on komisjon nõustunud taotleja seisukohaga, kui viimane on toonud välja, et tegemist on üle-euroopalise transpordivõrgu osaga. Seejuures on üle-euroopalise transpordivõrgu tähtsust põhjendatud stabiilse ühisturu loomise vajaduse ning majandusliku ja sotsiaalse sidususe tugevdamisega ühenduse sees.

Suurbritannia valitsusväline keskkonnaorganisatsioon on leiab, et üheks võtmeküsimuseks on praeguste ja tulevikus aset leidvate konfliktolukordade lahendamine teede, raudteede ja veeteede rajamise ning linnu- ja loodusdirektiivi kohaselt kaitstavate kõrge kaitseväärtusega alade vahel²²⁶. Tõepoolest, kuigi organisatsioon oli sellisel seisukohal juba 2003. a, on konfliktolukorrad jätkuvalt aktuaalsed.

Üle-euroopalise teedevõrgustiku loomine nähti ette Euroopa Liidu Nõukogu otsusega 1993. aastal²²⁷. Üle-euroopaline teedevõrgustik koosneb teedest kogupikkusega 65 000 kilomeetrit. See omakorda on osa üle-euroopalisest transpordivõrgust (*Trans-European Transport Networks* (TEN-T)), mis peaks hõlmama raudteed, maanteed ning õhu- ja veeteed²²⁸. Üle-euroopalise transpordivõrgu eesmärki on selgitatud 1996. a otsuses, mille kohaselt peab võrk „tagama isikute ja kaupade püsiva liikuvuse sisepiirideta alal parimates sotsiaalsetes ja ohutustingimustes, samal ajal aitama saavutada ühenduse eesmärke eelkõige keskkonnakaitse ja konkurentsi valdkonnas ning aitama tugevdada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust²²⁹. Seejuures peab võrk „hõlmama ühenduse liikmesriikide kogu territooriumi viisil, mis hõlbustab üldist juurdepääsu, seob saared, raskesti ligipääsetavad ja äärealad keskpriirkondadega, ühendab [---] omavahel ühenduse suuremad linnastud ja regioonid“²³⁰. Komisjon on leidnud, et meresadamad ja laevandus võimaldavad Euroopal kasu saada

²²⁵ S. Scheuer, lk 13.

²²⁶ Conflict Areas between the TEN-T and Nature Conservation. Case Studies. RSPB 2003, lk 2. Arvutivõrgus: http://www.transportenvironment.org/sites/te/files/media/conflictareas_0.pdf (26.04.2015).

²²⁷ Council Decision 93/629/EEC on the creation of a trans-European road network. – OJ L 305, 10.12.1993.

²²⁸ Decision No 1692/96/EC of the European Parliament and of the Council of 23 July 1996 on Community guidelines for the development of the trans-European transport. – OJ L 228, 9.9.1996. 2010. aastal asendati see uue otsusega: Decision No 661/2010/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on Union guidelines for the development of the trans-European transport network. – OJ L 204, 05.08.2012.

²²⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 1692/96/EÜ, artikkel 2(2)(a).

²³⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 1692/96/EÜ, artikkel 2(2)(g).

rahvusvahelise kaubanduse kiirest kasvust ja hoida juhtpositsiooni maailma majanduses²³¹. Amsterdami ja Nice'i lepingutega sai TEN-T-i poliitikast üks võtmelemente, saavutamaks stabiilset ühisturgu ja tugevdamiseks majanduslikku ja sotsiaalset sidusust²³².

Ajal, mil komisjon oli esitanud vaid kaks arvamust - kiirtee A20 ehitamise kohta Saksamaa Liitvabariigis, olid arvamused positiivsed ja suurel määral rajatud sellele, et Euroopa Liidu tasandil oli kiirtee rajamine eelnevalt seoses üle-euroopalise teedevõrgustikuga heaks kiidetud. Seega sai Euroopa Liit oma transpordipoliitika elluviimisega mõjutada looduskaitse eesmärkide täitmist²³³. Hoolimata 20 aasta möödumisest ei ole olukord muutunud.

Juba 1996. a otsuses üle-euroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate ühenduste suuniste kohta on välja toodud, et „liikmesriigid peavad ühist huvi pakkuvate projektide rakendamisel arvestama keskkonnakaitse nõuetega ning tegema keskkonnamõju uuringuid [--] ning kohaldama nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta²³⁴. „Projektide väljatöötamisel ja elluviimisel peavad liikmesriigid arvesse võtma keskkonnakaitse nõudeid, korraldades ühist huvi pakkuvate projektide keskkonnamõju hindamisi, mida tuleb rakendada direktiivi 85/337/EMÜ kohaselt, ning kohaldades direktiivi 92/43/EMÜ²³⁵. Võrgu rajamisel tuleb arvestada prioriteetidega, millest üks on keskkonnaprobleemide arvessevõtmine võrgu projekteerimisel ja väljaarendamisel²³⁶. Seega oli nimetatud otsuses küll keskkonnakaitse aspektid mainitud, kuid juba otsusele eelnevalt juhtis Greenpeace tähelepanu sellele, et keskkonnakaitse kaalutlused saavad liiga vähe tähelepanu²³⁷.

2001. a tegi komisjon ettepaneku TEN-T-i suuniste muutmiseks ning muutmissettepanekut analüüsides tegi Euroopa Parlament ettepaneku viia sisse muudatused, mis aitaksid tuua transpordipoliitikasse suuremal määral keskkonnavaliseid kaalutlusi. Euroopa Parlament soovis, et üle-euroopalisele transpordivõrgule kohalduks strateegilise keskkonnamõjude

²³¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - An Integrated Maritime Policy for the European Union. COM (2007) 575 final. Brussels 2007, lk 3. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0575&from=EN> (26.04.2015) (viidatud: Juhenddokument lehtersuudmete ja rannikualade kohta, lk 6).

²³² Options for sustainable future, lk 3.

²³³ A. Nollkaemper, lk 272.

²³⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 1692/96/EÜ, preambula p 8.

²³⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 1692/96/EÜ, artikkel 8(1).

²³⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 1692/96/EÜ, artikkel 5(d).

²³⁷ F. Meienberg. M. Schickhofer. Missing Greenlinks: Examination of the Commission's guidelines for a decision about trans-European Networks and proposal for an ecological restructuring. Greenpeace Austria and Greenpeace Switzerland 1995, lk 14. Arvutivõrgus: <http://skeptictank.org/treasure/GP2/EUTRANS.TXT> (26.04.2015).

hindamise nõue. Komisjon ei pidanud muudatust vajalikuks, argumenteerides, et seeläbi dubleeritaks liikmesriikide poolt läbi viidavaid hindamisi.²³⁸ Seega rõhutasid komisjon ja liikmesriigid TEN-T-i poliitika rakendamise tähtsust vaid läbi infrastruktuuri rajamise, pööramata vajalikul määral tähelepanu TEN-T-i regulatsiooni ja teiste ühenduse õigusvaldkondade kokkupuutepunktile nagu loodus- ja linnudirektiiv²³⁹.

2009. a rohelises raamatus üle-euroopalise transpordivõrgu kohta leitakse, et TEN-T-i poliitika peaks senisest veelgi täielikumalt peegeldama mitte ainult transpordisektori üle-euroopalisi eesmärke, vaid ka poliitilisi, sotsiaal-majanduslikke, keskkonnavalaseid ja institutsioonilisi eesmärke laiemalt²⁴⁰. Komisjoni sellisest seisukohast võiks eeldada, et edaspidi toimus erinevate ühenduse õigusega reguleeritud valdkondade vahel suurem integratsioon. A. Nollkaemper väitis juba 1997. a, et komisjon peab infrastruktuuri arendamist siseturu oluliseks aspektiks ning projekti heakskiitmine ühenduse tasandil põhjendusel, et tegemist on osaga üle-euroopalisest transpordivõrgust, võib tähendada, et imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide kriteerium on täidetud²⁴¹. Tõepoolest, 2011. a selgitas komisjon, et kui konkreetne sadam või veetee on leidnud kajastamist üle-euroopalise transpordivõrgu osana või saanud siseriiklikult prioriteetse staatuse, peaks sellele loa andmine imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide olemasolu tõttu olema lihtsam, kuid tunnistas samas, et ka sellises olukorras nõuab loodusdirektiiv väidetavate imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide põhjendamist²⁴².

Niisiis võib projekti mainimine üle-euroopalise transpordivõrgu loomise dokumentides või Euroopa Liidu regionaal- või transpordipoliitikas tõepoolest väljendada, et projekti realiseerimine on oluline. Samas ei ole kuidagi põhjendatud see, miks peab projekti realiseerimine toimuma just Natura ala kahjustades. Komisjon pole kunagi sellist küsimust tõstatanud.²⁴³ Kui projekt avaldab Natura alale olulist negatiivset mõju, nõuab projekti elluviimiseks loa andmine põhjenduste väljatoomist²⁴⁴. Analüüsitud arvamustes tuli selgelt esile, et komisjon leiab, et tegemist on loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel lubatava projektiga, kui projekt kuulub üle-euroopalisel transpordivõrku. Seejuures ei

²³⁸ Options for sustainable future, lk 10-11.

²³⁹ Options for sustainable future, lk 3.

²⁴⁰ Üleeuroopaline transpordivõrk: poliitika läbivaatamine. Paremini integreeritud üle-euroopaline transpordivõrk ühise transpordipoliitika teenistuses. Roheline raamat. Euroopa Ühenduste Komisjon. KOM (2009) 44 lõplik, Brüssel 2009, lk 3. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2009/ET/1-2009-44-ET-F1-1.Pdf> (26.04.2015).

²⁴¹ A. Nollkaemper, lk 284-285.

²⁴² Commission Staff Working Document, lk 8; Juhenddokument lehtersuudmete ja rannikualade kohta, lk 26.

²⁴³ L. Krämer 2009, lk 81.

²⁴⁴ Commission Staff Working Document, lk 8.

põhjenda komisjon alati, miks peab näiteks kiirtee läbima just Natura ala, kuna heakskiit kaitse all olevate alade läbimiseks on ühenduse tasandil põhimõtteliselt juba olemas. Seega, kuigi komisjon tunnustab ka ise vajadust imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide põhjendamise järele olukorras, kus tegemist on TEN-T-i staatusega projektiga, ei ole komisjon praktikas enda seisukohtadele truuks jäänud.

Euroopa Kohus on teinud otsuseid, kus leitakse, et Euroopa Liidu tasandil varasemalt langetatud poliitilised otsused ei õigusta looduskaitse direktiivide kohaldamata jätmist. Nii leidis kohus, et asjaolu, et akvakultuuri infrastruktuuri rajamist rahastab Euroopa Liit, ei õigusta linnudirektiivi kohaldamata jätmist²⁴⁵. Niisamuti on Euroopa Kohus leidnud, et märgala pindala vähendamine ning linnudirektiivi kohaldamata jätmise põhjendusel, et alus selleks tuleneb ühenduse põllumajanduspoliitikast, ei ole lubatav²⁴⁶.

Komisjoni seisukoht on, et Euroopa Ühenduse asutamislepingu kontekstis vaadatuna võib loodusdirektiivi artiklit 6 pidada raamistikuks, millel on määrav tähtsus integreerituse põhimõtte elluviimise seisukohast, sest see ajendab liikmesriike kaitsealasid säästvalt majandama ning seab piirangud sellistele tegevustele, mis võivad kaitsealasid negatiivselt mõjutada, võimaldades samal ajal mõningate erandite tegemist spetsiifiliste olukordade puhul²⁴⁷.

Nagu varasemalt märgitud, sai Amsterdami lepinguga TEN-T-i poliitikast üks põhilisi vahendeid, millega saavutada siseturu ladus toimimine ja tugevdada majanduslikku ja sotsiaalset sidusust ühenduse sees. Kuid lisaks sellele sätestati Amsterdami lepinguga, et jätkusuutliku arengu tagamiseks tuleb keskkonnavalasid kaalutlused teistesse ühenduse poliitikatesse integreerida²⁴⁸. Kahjuks ei ole lepingu rakendajatel õnnestunud mõlemat eesmärki järgida, mistõttu on kaheldav, kas komisjoni praktikat silmas pidades saab loodusdirektiivi artiklit 6 pidada integreerituse põhimõtte elluviimist tagavaks vahendiks.

Projekti kuulumine üle-euroopalisse transpordivõrku ei tähenda *per se*, et see kaalub üles ülejäänud loodusdirektiivis sätestatud kriteeriumid²⁴⁹. Loodusliku mitmekesisuse jätkuv

²⁴⁵ EKo 02.08.1993, C-355/90, *Commission of the European Communities vs. Kingdom of Spain* (viidatud: A. G. Ureta, lk 92).

²⁴⁶ EKo 25.11.1999, C-96/98, *Commission of the European Communities vs. French Republic* (viidatud: A. G. Ureta, lk 92-93).

²⁴⁷ Käsiraamat, lk 9.

²⁴⁸ European Transport policy for 2010: time to decide. White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 370 final, Brussels 2001, lk 9-10.

Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_en.pdf (26.04.2015).

²⁴⁹ A. G. Ureta, lk 92.

vähenedmine on tingitud Euroopa Liidu suutmatusest saavutada piisav integratsioon erinevate poliitikate vahel²⁵⁰. Enne konkreetsete teede lisamist teedevõrgustikku oleks ühenduse tasandil tulnud hinnata ka keskkonnamõjusid, kuna nüüd on tekkinud olukord, kus üle-euroopalisse teedevõrgustikku kuuluva tee ehitamine võib minna kergesti vastuollu ühenduse keskkonnamõju eesmärkidega²⁵¹.

TEN-T-i poliitika peab olema integreeritud laiemasse üldisesse poliitikasse ning järgima kõiki aluslepingutes sätestatud jätkusuutlikkuse kriteeriume, mitte olema eraldiseisev poliitika oma äriiliste eesmärkide ja prioriteetidega²⁵². TEN-T-i suuniste eesmärgiks on üle-euroopalise integratsiooni edendamine läbi transpordivõrgu loomise²⁵³. Nagu eeltoodust nähtub, on keskkonnamõju aspektid jäetud kõrvale, millest tulenevalt ei ole arvestatud jätkusuutliku arenguga. Paradoksaalne on aga see, et jätkusuutliku arenguta ei saa Euroopa kunagi täielikult integreeritud olla²⁵⁴. Selleks et saavutada jätkusuutlik areng, peab keskkonnamõju moodustama lahutamatu osa arendustegevusest, et tagada, et majanduslik ja sotsiaalne areng ei leia aset keskkonna kahjustamise arvelt²⁵⁵.

L. Krämer on leiab, et loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4, mis peaks liikmesriike seoses nende majanduslike huvide elluviimisega lepitama olukorras, kus tekib vastuolu looduskaitse eesmärkidega, tõlgendamise osas ei saa komisjoni pidada usaldusväärseks allikaks²⁵⁶. Samas leiab keskkonnaõiguse uurija, et halvimal variandil oleks komisjonilt arvamuste esitamise õiguse äravõtmine, kuna sellisel juhul kaotataks praegu toimiv mitmetasandiline Euroopa looduspärandi kaitsemehhanism²⁵⁷. Euroopa Liidul on vaja erapooletut organit, kes on võimeline tagama sotsiaalset, majanduslikku ja keskkonnamõju jätkusuutlikkust. See organ peab olema vahelülili liikmesriikide ja kolmandate osapoolte vahel, kelle huvid tihti konfliktis satuvad, ning niisamuti ka ühenduse erinevate poliitikate vahel. Komisjon ei saa taganeda oma vastutusest ning viia ellu ühenduseüleseid projekte ilma keskkonnamõju hindamiseta.²⁵⁸ Keskkonnamõju hindamine TEN-T-i staatusega projekti muutmissetepanekuga seoses peaks olema läbi viidud komisjoni keskkonna ja transpordi peadirektoraatide koostöös. Seega peab Natura 2000 võrgustiku koordineerimine toimuma

²⁵⁰ Beyond 2010 – Options for EU Biodiversity Policy. MEMO/09/177. Brussels 2009, lk 3. Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-177_en.htm (26.04.2015).

²⁵¹ A. Nollkaemper, lk 285.

²⁵² Options for sustainable future, lk 3.

²⁵³ Options for sustainable future, lk 13.

²⁵⁴ Options for sustainable future, lk 13.

²⁵⁵ H. Veinla. Sustainable Development as the Fundamental Principle of Europe's Environmental *Ius Commune*. – *Juridica International* 2005/X, lk 125.

²⁵⁶ L. Krämer 2002, lk 320.

²⁵⁷ L. Krämer 2009, lk 84.

²⁵⁸ Options for sustainable future, lk 11.

kõrgemal tasandil, et oleks tagatud konfliktide lahendamine Natura alade ja teiste tegevuskavade nagu TEN-T vahel.²⁵⁹

Euroopa Liidu looduse ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse poliitika kaks kandvat prioriteeti on luua Euroopa kaitsealade ökoloogiline võrgustik Natura 2000 ning integreerida looduskaitseküsimused muudesse EL-i poliitikavaldkondadesse nagu põllumajandus-, kalandus-, piirkondliku arengu ja transpordipoliitika²⁶⁰. Komisjoni esitatud arvamusest järeldub, et komisjon on pidanud projekti kuulumist üle-euroopalisse transpordivõrku niivõrd tähtsaks, et projekti elluviimine on õigustatud imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide tõttu. Kuigi TEN-T-i kuuluv projekt võib olla oluline, tuleb ka sellises olukorras pöörada tähelepanu keskkonnakaalutlustele. Nii ei saa põhjendusel, et projekt on Euroopa Liidu tasandil eelnevalt heakskiidu saanud, mööda minna loodusdirektiivi artiklis 6 sätestatud kohustustest. Käesoleva töö uurimisküsimuse raames tähendab see seda, et ka selliste projektide puhul tuleb kaaluda, kas projekti elluviimist õigustavad kaalutlused kaaluvad üles loodusdirektiivist tulenevad kõrgemad looduskaitse eesmärgid. Jättes infrastruktuuriprojektide korral keskkonnaalased kaalutlused kõrvale, ei ole Euroopa Liidus võimalik saavutada jätkusuutlikku arengut. Ilma jätkusuutliku arenguta ei saa Euroopa kunagi täielikult integreeritud olla. Seega ei täida loodusdirektiivi artikkel 6 keskkonnakaalutlustega arvestamata oma eesmärki.

4.3. Euroopa Komisjoni arvamuste poliitiline aspekt

Euroopa Komisjoni esitatud arvamusi analüüsid on raske mitte märgata erandite taotlejate kasutatud poliitilisi argumente.

Liikmeriike esindavatest volinikest koosnev Euroopa Komisjon on jagatud peadirektoraatideks. Keskkonna peadirektoraat, mis vastutab Euroopa Liidu seadusandluse eest looduskaitse valdkonnas, valmistab arvamused ette ning arvamused kinnitab komisjoni volinike kolleegium²⁶¹. Seejuures tegutseb komisjon kui põhiline seadusandlik abistaja. Komisjon on ainuke institutsioon, kes võtab osa kogu seadusandlikust protsessis: komisjon on

²⁵⁹ L. Arnold, H. Byron. TEN-T and Natura 2000: the way forward. An assessment of the potential impact of the TEN-T Priority Projects on Natura 2000. Final report. RSPB: 2008, lk 26. Arvutivõrgus: https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/env/river_working_group/Library/meeting_1902/supporting_documents/TEN_T_report2008_final.pdf (26.04.2015).

²⁶⁰ Keskkond ja Euroopa Komisjon. Euroopa Komisjoni keskkonna peadirektoraadi ja ELi keskkonnapoliitikaalase teabe allikate tutvustus. Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus 2008, lk 10-11.

²⁶¹ D. McGillivray, lk 434.

esindatud nõukogu koosolekutel, parlamendi istungitel ja institutsioonidevahelistel koosolekutel²⁶². Nii on Euroopa Komisjonil loodusdirektiivi eesmärkide täitmisel väga tähtis roll, kuna komisjon on ainus institutsioon, kes koordineerib Natura 2000 võrgustikku ja tagab selle sidusust²⁶³.

Kuigi komisjon on peamiseks institutsiooniks, kellele on usaldatud uute keskkonnapoliitikate elluviimine, tuleb direktoraatidelt endilt võrdlemisi vähe ettepanekuid²⁶⁴. On argumenteeritud, et tegelikult tuleb palju uudset Euroopa Liidu keskkonnapoliitikasse just progressiivsetelt liikmesriikidelt ja nende pingutustest muuta seni liikmesriigisisene olnud poliitika liiduüleseks²⁶⁵. Seejuures viidatakse just arenenumatelt liikmesriikidelt tulevatele ettepanekutele seoses karmimate keskkonnakaitsealaste standarditega²⁶⁶. Lisaks sellele üritavad liikmesriigid tagada oma kodanikele vastavad ametipositsioonid, et kindlustada peadirektoraatidest lähtuv soodne mõju oma eesmärkide täitmiseks²⁶⁷. Käesoleva töö autor leiab, et liikmesriigid on võimelised komisjoni tegutsemist mõjutama ka vastupidises suunas: keskkonnaalaste huvide kaitselt majanduslike huvide teostamise suunas.

Euroopa Liidu poliitika pidas alguses vastu tugevale survele dereguleerimiseks – surve tulenes nii Thatcheri poliitikast 1990ndate alguses kui ka Taani negatiivsest referendumist seoses Maastrichti lepinguga. Ühendkuningriik soovis vett puudutava legislatsiooni kadumist ning Prantsusmaa ja Saksamaa linnudirektiivi selliste sätete kaotamist, mis segasid nende tegevust. Seda aga sellise hinnaga, et keskkonnaalane seadusandlus oleks arenenud üldisemaks ja ebamäärasemaks, kohati mitterakendatavaks ning üha rohkem mõjutatavaks majanduslikest teguritest. Ajavahemikul 1990-2005 pidigi keskkonnapoliitika kohanduma komisjoni prioriteetidega, milleks sel ajal olid dereguleerimine ja majanduslik kasv.²⁶⁸

Komisjon on 2007. a juhenddokumendis täpsustanud, et alade kahjustamist loodusdirektiivi eesmärkide täitmise suhtes loetakse ülimuslikuks üksnes juhul, kui ilmnevad imperatiivsed ja

²⁶² J. Peterson. M. Shackleton (ed.). *The Institutions of the European Union*. 2nd ed. New York: Oxford University Press 2006, lk 152.

²⁶³ EK 05.12.2002, C-324/01, kohtujurist P. Legeri ettepanek, p 14.

²⁶⁴ K. Collins, D. Earnshaw. *The implementation and enforcement of European Community environmental legislation*. – Judge, D. *A green dimension for the European Community: political issues and processes*. London: Frank Cass 1993, lk 213-249 (viidatud: I. Bailey. *New Environmental Policy Instruments in the European Union. Politics, Economics, and the Implementation of the Packaging Waste Directive*. Ashgate 2003, lk 28).

²⁶⁵ A. Sbaragia. *Environmental policy: the push-pull of policy-making*. – H. Wallace, W. Wallace. *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, lk 235-255 (viidatud: I. Bailey, lk 28).

²⁶⁶ L. Krämer. *The implementation of Community environmental directives within member states: some implications of the direct effect doctrine*. – *Journal of Environmental Law* 1991/3, No 1, lk 39-56 (viidatud: I. Bailey, lk 28).

²⁶⁷ G. Edwards, D. Spence (ed.). *The European Commission*. 3rd edition. London: John Harper Publishing 2006, lk 141-142.

²⁶⁸ R. Macrory (ed.). *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. A High Level of Protection?* Groningen: Europa Law Publishing 2006, lk 557.

erakordselt tähtsad avalikud huvid või pärast menetluslikku tagatist, mis seisneb komisjoni sõltumatus hindamises²⁶⁹. Seega on komisjon rõhutanud, et olukorras, kus erandi tegemiseks tuleb liikmesriigil küsida komisjoni arvamust, peab komisjon teostama sõltumatu hindamise.

Kuna komisjonil on poliitikate elluviimisel suur diskretsiooniõigus, on see tekitanud olukorra, kus on raske eristada komisjoni poliitilist rolli legislatiivprotsessis ettepanekute tegemisel erinevate poliitikate jõustamisest²⁷⁰. Sõltumatu hindamise sedastusest hoolimata on kõikidel komisjoni arvamustel peale juriidilise ka poliitiline aspekt²⁷¹. Nimelt on komisjon liikmesriikide seisukohtade osas positsiooni võtmisel ettevaatlik. Sellest tulenevalt komisjon sageli muudab oma suhtumist või taganeb esialgsest positsioonist, millel ta sooviks olla või mis oleks juriidiliselt korrektne. Näiteid sellest, kus komisjon on otsuse langetamisel olnud liikmesriigi valitsuse poolt mõjutatud, leidub kõikidest tegevusvaldkondadest.²⁷²

Liikmesriikide valitsused sekkuvad projektide kohta arvamust küsides tugevalt komisjoni poliitikasse, et komisjon väljastaks positiivse arvamuse. DASA lennukitehase projekti puhul selgus, et Saksa ombudsman oli pöördunud komisjoni presidendi poole, misjärel komisjon lõpetas ELTL-i artikli 258 alusel alustatud rikkumismenetluse ning väljastas projekti kohta positiivse arvamuse.²⁷³

Poliitiliste mõjutuste kohta on teada ilmekas näide ka Portugali Vabariigist, kus sooviti jõeale rajada tammi. Siseriiklik ametiasutus andis projekti elluviimiseks loa, kuigi oli teada, et loodusedirektiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamiseks vajalikud tingimused ei olnud täidetud. Loa andmise hetkel oli ametiasutuse juhiks J. M. Barroso, kellest sai natuke aega hiljem komisjoni president. Kuigi komisjon algatas menetluse seoses liikmesriigipoolsete kohustuste rikkumisega, lõpetati menetlus mõne aja möödudes. Komisjoni president Barroso mõjutas isiklikult menetluse käiku, et asi laheneks talle kasulikult. See on selge näide sellest, kuidas poliitilised tegurid riivavad otsuste langetamist Euroopa Liidu tasandil, kahjustades sel moel õigusriikluse printsiibi terviklikkust.²⁷⁴

²⁶⁹ Juhenddokument, lk 21.

²⁷⁰ M. Lee. *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2005, lk 58.

²⁷¹ D. McGillivray, lk 443.

²⁷² N. Nugent. *The European Commission*. Palgrave 2001, lk 197.

²⁷³ 30.11.2004, T-168/02, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH vs. Commission of the European Communities*; EKo 18.12.2007, C-64/05, *Kingdom of Sweden vs. Commission of the European Communities and Others* (viidatud: L. Krämer 2009, lk 81). Projekti vastased soovisid ligipääsu dokumendile, mis väljendas Saksa ombudsmani seisukohti, kuid selle väljastamisest keelduti. EKo 13.01.2011, T-362/08, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH vs. European Commission*.

²⁷⁴ A. L. R. Jackson. *Renewable energy vs. Biodiversity: Policy conflicts and the future of nature conservation*. – *Global Environmental Change* 2011/21, lk 1202.

Komisjonilt arvamuse taotlejad on võimaluse korral rõhutanud seda, et siseriiklikud ametiasutused on nende projekti olulisust kinnitanud. Nii on see otsesõnu välja toodud kiirtee A20 I, A20 II ja A20 lisäühendust ning La Brena II veehoidlat puudutanud arvamuste puhul. Loodusdirektiivi jõustamisega sooviti väärtuslikke elupaikasadid kaitsta võimalike negatiivsete mõjutuste eest seoses põllumajanduse ning ehitustegevusega. Kuid kiirteega A20 seoses esitatud arvamused rõhutavad, et lõppude lõpuks on kõik keskkonnaalased seadusandlikud aktid haavatavad, kui mängus on majanduslikult tähtsad huvid²⁷⁵. Märkimisväärne on ka asjaolu, et kui komisjon on 2012. a täiendatud juhenddokumendis viidanud varasemalt esitatud arvamustele, on kiirtee A20 I arvamuse kohta toodud välja kõik esitatud argumendid peale selle, et Saksamaa Liitvabariigi valitsus ja *Bundestag* olid arvamuse heaks kiitnud ja komisjon sellist argumenti ka aktsepteeris. Sellest võib järeldada, et komisjon on tunnistanud oma viga seoses nimetatud argumendi aktsepteerimisega.

Ka L. Krämer on leidnud, et nii kiirtee A20 kui ka Rotterdami sadama, Botniabaneni raudtee ja Granadilla sadama projektide puhul on selge, et projektide elluviimisse sekkuti riiklikul tasandil, et saada komisjonilt nende elluviimiseks roheline tuli. Sellist käitumist võib põhjendada sellega, et nende projektide puhul olid keskkonnaorganisatsioonid siseriiklikul tasandil tugevalt projektide elluviimise vastu, mistõttu komisjonilt positiivse arvamuse saamine andis liikmesriikidele kindlustunde edasise debati pidamiseks.²⁷⁶

Kui juriidilistest argumentidest jääb väheks, on liikmesriigid valmis enda majanduslike huvide kaitseks menetlusse sekkuma ka poliitilisel tasandil. Hoolimata sellest, et Euroopa Komisjoni näol peaks loodusdirektiivi artikli 6 kohast hinnangut andes olema tegemist sõltumatu organisatsiooniga, on praktikast teada selged näited, millest tulenevalt ei saa komisjoni pidada sõltumatuks organisatsiooniks. Mõnes mõttes on see mõistetav, kuna arvamusi esitav komisjon koosneb liikmesriikide esindajatest, kes kõik soovivad oma riigi heale käekäigule otseselt või kaudselt kaasa aidata. Samas ei ole mõeldav, et komisjon, kes annab arvamusi nii olulises küsimuses, on sedavõrd mõjutatud poliitilisel tasandil. Loodusdirektiivi eesmärkide saavutamiseks tuleb komisjonil arvamuste esitamisel teha kindlaks, et arvamused põhinevad objektiivsetel ja kontrollitavatel asjaoludel.

²⁷⁵ A. Nollkaemper, lk 274.

²⁷⁶ L. Krämer 2009, lk 81.

4.4. Euroopa Komisjoni arvamuste *a priori* positiivsus ja selle tõendamine

Euroopa Komisjon on väitnud, et loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alusel ei ole ükski majanduslik tegevus lubatud või keelatud *per se*²⁷⁷. Erialakirjanduses aga leitakse, et majanduslikke tegureid, mis õigustavad positiivse arvamuse andmist, on tõlgendatud liiga laialt ning komisjoni arvamused on *a priori* positiivsed²⁷⁸. A. Nollkaemper tõdes juba 1997. aastal avaldatud artiklis, et komisjon peaks kriitiliselt analüüsima liikmesriigi poolt toodud põhjendusi, vältimaks loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 sätestatud protseduuri muutumist puhtaks formaalsuseks, kus iga toodud põhjendus võiks endast imperatiivset ja erakordselt tähtsat avalikest huvidest tulenevat põhjust kujutada²⁷⁹.

Arvamuse küsimise protsess on loomupäraselt erapoolik suunitlusega taotleja toodud seisukohtadega nõustumisele. Komisjoni arvamuse esitamine ei hõlma üldjuhul komisjonipoolset kõnesoleva ala inspekteerimist²⁸⁰: komisjon toetub vaid talle taotleja poolt esitatud faktidele. Kuigi loodusdirektiivi nõuded, mis lubavad erandite tegemist, on väga kõrged,²⁸¹ ei pidanud analüüsitud 19 arvamuses komisjon vaid ühe projekti elluviimist lubatavaks. Seda aga seetõttu, et arvamuse taotleja ei olnud võimalikke alternatiive piisavalt kaalunud. Kogu arvamuste esitamise praktika jooksul ei ole komisjon keeldunud positiivse arvamuse esitamisest põhjendusel, et imperatiivseid ja erakordselt tähtsaid avalikke huve ei esine. Komisjoni esitatud arvamused kiidavad taotletava projekti elluviimise üldjuhul heaks²⁸².

Euroopa Komisjoni 2002. a antud juhenddokumendis soovitatakse artiklis 6 sätestatud kriteeriumite täitmise kontrollimiseks kasutada kontrolllehte. Selle kohaselt peab imperatiivseid ja erakordselt tähtsaid avalikest huvidest tulenevaid põhjusi olema ammendavalt uuritud, selgitatud ja põhjendatud²⁸³. On oluline, et mitte igasugune põhjendus, mille kohaselt projekti võiks ellu viia, ei ole piisav²⁸⁴. Kui 2000. a juhenddokumendis on komisjonile loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alusel esitatava teabe vormis liikmesriigilt

²⁷⁷ Written Question 2775/97 of 1 sept. 1997 on the interpretation of Art. 6 of the Habitats Directive (viidatud: C. Backes. Nature Conservation. – H. Somsen (ed.). Yearbook of European Environmental Law. Oxford University Press 2000/1, lk 392-293).

²⁷⁸ D. McGillivray, lk 445; N. de Sadeleer. Habitats Conservation in EC Law – From Nature Sanctuaries to Ecological Networks. - T. F. M. Ety, H. Somsen (ed.). Yearbook of European Environmental Law, Oxford University Press 2005/5, lk 249.

²⁷⁹ A. Nollkaemper, lk 280.

²⁸⁰ Ainus kord, kui komisjon külastas enne arvamuse esitamist kaitsealust ala, toimus seoses kiirtee A20 II arvamuse esitamisega.

²⁸¹ H. Veinla 2009, lk 656.

²⁸² D. McGillivray, lk 443.

²⁸³ Methodological guidance, lk 50.

²⁸⁴ A. Nollkaemper, lk 280.

nõutud vaid imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide lühikest kirjeldust,²⁸⁵ siis 2007. a juhenddokumendis on selgitatud, et andmete üksikasjalikkus sõltub teatise eesmärgist²⁸⁶. Samas ei väljenda komisjoni esitatud arvamused juhenddokumentide lisaks olevas vormis tehtud erinevust kuidagi.

Komisjon ei ole arvamustes põhjendamisele rõhku pannud²⁸⁷. Muidugi ei ilmne avalikustatud arvamustest kogu nende esitamisele eelnenud analüüs, kuid esitatud arvamustest saab järeldada, et komisjon toetub taotleja esitatud seisukohtadele ning esitab positiivse arvamuse.

Ühe arvamuse puhul pöördusid huvipooled komisjoni poole, et arvamuse põhjendatuses selgust saada. Nimelt sooviti DASA lennukitehase arvamuse asjas saada ligipääs dokumendile, mille Saksa ombudsman oli edastanud komisjoni presidendile. Varsti pärast dokumendi saamist muutis komisjon oma senist suhtumist ning otsustas lennukitehase laiendamisele siiski rohelise tule anda. Saksa ametiasutused keeldusid dokumendi väljastamisest põhjendusel, et avalikustamisega õõnestataks nende riiklike huvide kaitset rahvusvaheliste suhete ja majanduspoliitika aspektist ning kahjustataks komisjoni otsustusprotsessi. Komisjonil puudus pädevus vaidluses seisukoha võtmiseks, kuna dokument pärines kolmandalt osapoolelt. Euroopa Kohus leidis, et dokumendi avalikustamine on siseriikliku asutuse diskretsiooniotsus²⁸⁸. Jääb arusaamatuks Saksa ametiasutuste argument, nagu võinuks kõnealuse dokumendi avalikustamisega kahjustada komisjoni otsustusprotsessi. Kuna komisjon muutis vahetult pärast dokumendi saamist oma seisukohta, väljendas dokument asjaolusid, millele komisjon arvamust andes tugines, st põhjendusi, mida komisjon pidas piisavaks, et lugeda imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide kriteerium täidetuks. Selline informatsioon peaks avalikkusele kättesaadav olema.

Kuna läbipaistvusprintsii on üks fundamentaalseid demokraatlikke printsiipe Euroopa Liidu õigusruumis, on üllatav, kuidas on komisjon sellesse suhtunud. Komisjoni poolt läbiviidav menetlus peaks olema läbipaistvam ning julgustama avalikku diskussiooni looduslike elupaikade kaitseks.²⁸⁹ Analüüsitud arvamustest on vaid kahes, Granadilla sadama ja Lübeck-Blankensee lennujaama arvamustes komisjon esile toonud, et arvestatud on sõltumatute välisasutuste nõuannete ja huvipoolte arvamusega. Seni kuni pole tagatud, et arvamusi

²⁸⁵ Käsiraamat, lk 58.

²⁸⁶ Juhenddokument, lk 28.

²⁸⁷ Tähelepanuväärne on kiirtee A643 arvamus, kus imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide põhjendused piirduvad kolmerealise tekstiga.

²⁸⁸ R. English. IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH Case T-362/08. One Crown Office Row, Human Rights and Public Law Update 2011. Arvutivõrgus: http://www.1cor.com/1315/?form_1155.replyids=1337 (26.04.2015).

²⁸⁹ L. Krämer 2009, lk 76, 85.

igakülgsest põhjendatakse, jääb üle vaid nentida, et komisjonilt küsitavad arvamused on *a priori* positiivsed. Lisaks sellele puudub mehhanism, mille abil selgitada välja komisjoni arvamuse esitamise aluseks olnud faktid tagantjäreli.

4.5. Vahekokkuvõte

Avaliku huvi sedastamiseks peab projekti elluviimise põhjenduses väljenduma ulatuslik kaitstavate huvide ring. Euroopa Komisjon ja Euroopa Kohus on avalike huvide hulka kuuluvaks lugenud transpordi-, energia- ja sidevõrgustiku arendamist ning Euroopa Kohus on avaliku huvina aktsepteerinud teohutuse tagamist. Euroopa Komisjoni esitatud arvamustes toodi teohutuse tagamist esile kolmes arvamuses.

Kuigi erandi tegemiseks ei tohi olla tegemist erahuvidega, on komisjon nii DASA lennukitehase kui ka Botniabaneni raudtee arvamuses aktsepteerinud ka erahuvidele rajatud argumente. Samas on paljude arvamuste puhul jälgitav arutluskäik, mis toetab avalike huvide olemasolu. Äärealade ühendamise vajadust keskustega saab pidada avalikuks huviks ning seda on esile tõstetud kümnes arvamuses. Heaks näiteks on ka Ungari linna Györi linna planeeritud autotehase ehitamine, mille puhul on tegemist Euroopa Liidu uue liikmesriigi majandusliku arengu soodustamisega.

Üldiselt saab öelda, et Euroopa Komisjoni arvamustes toodud põhjendused toetavad avalike huvide olemasolu.

Avalike huvide imperatiivsus ja erakordne tähtsus tähendab, et huvide kaalumise tulemusena on projekti elluviimise õigustamiseks toodud põhjendused kaalukamad Natura ala kaitse-eesmärkidest.

Euroopa Komisjoni esitatud arvamuste analüüsi käigus selgus, et Euroopa Komisjoni esitatud arvamustes ei ole pööratud piisavalt tähelepanu sellele, mida kujutavad endast kõnealuse projektiga mõjutatava Natura ala kaitse-eesmärgid. Komisjoni arvamustes on välja toodud, milliseid looduslikke elupaigatüüpe ja liike alal kaitstakse ning väljendatud, kas tegemist on esmatähtsa loodusliku elupaigatüübi või liigiga. Samas puuduvad arvamustes sellised kaitse-eesmärgi tähtsad elemendid nagu panus Natura 2000 võrgustiku üldisesse sidususse ja kõrgema taseme eesmärkide saavutamisse. Veelgi enam, komisjoni esitatud arvamustes puuduvad viited sellele, kas elupaigatüüpe ja liike on kaitse alla võtmisega soovitud taastada või säilitada. Seega esinevad komisjoni arvamustes puudujäägid seoses väärtusega, mida

loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 kohaselt peaks kõrvutama taotletava projekti kasuks rääkivate asjaoludega.

Euroopa Komisjon on esitatud arvamustes aktsepteerinud mitmesuguseid projekti elluviimist õigustavaid põhjusi. Kuna loodusdirektiiv saab edukas olla vaid siis, kui selles sisalduv regulatsioon jätab proportsionaalsel määral ruumi ka majanduslikuks kasvuks, tuleb huvide kaalumisel arvestada proportsionaalsuse printsiibiga. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peab võetav meede olema sobiv, vajalik ning proportsionaalne kitsamas mõttes.

Käesoleva töö autor leiab, et enamikus Euroopa Komisjoni esitatud arvamustes on väljendatud meetme sobivus ja vajalikkus. Komisjoni esitatud arvamuste süsteemse analüüsi tulemusena on arvamustest võimalik välja tuua nii see, kuidas nt lennujaama laiendamine aitab tagada uute töökohtade loomist ja konkurentsipüsivust, kui ka see, miks lennujaama laiendamine ei ole võimalik negatiivset mõju Natura 2000 võrgustikku kuuluvale alale avaldamata. Samas puudub Euroopa Komisjoni esitatud arvamustes meetme proportsionaalsus kitsamas tähenduses. Taotletava projekti mõõdukuse hindamise juures oleks komisjon saanud pöörata tähelepanu asjaoludele nagu kaitseala pindala otsene vähenemine; kaitseala suurus, mida kaudselt mõjutatakse; otsene ja kaudne esmatähtsa või muu loodusliku elupaigatüübi või liigi mõjutamine.

Lisaks sellele oleks komisjon pidanud pöörama tähelepanu jätkusuutliku arengu põhimõttele. Mõõdukuse hindamisel pidanuks komisjon esmalt sedastama nii majanduslike kui ka keskkonnavalaste aspektide tähtsuse ning seejärel eeltoodud kaalutlustel jõudma järeldusele, kas projekti elluviimine on proportsionaalne ka kitsamas mõttes. Käesoleva töö autor on seisukohal, et mõõdukuse hindamisel ei saa keskkonnavalastele väärtustele anda absoluutset kaitset, kuna vastasel korral oleks loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 sätestatud erandi kohaldamine võimalik vaid teoreetiliselt ning sellel puuduks praktiline väljund.

Euroopa Komisjoni esitatud arvamustest tuleneb, et komisjon on nõustunud erandi taotleja toodud seisukohtadega. Komisjon on vaid kahe arvamuse puhul esitanud vastuargumente ning selgitanud, miks kõik taotleja esitatud põhjendused ei ole piisavad.

Kuigi Euroopa Komisjon on juhenddokumentides selgitanud, et projekti elluviimist peavad õigustama pikaajalised avalikud huvid, ei ole komisjon nimetatud kriteeriumi arvamuste esitamisel alati järginud.

Projektid, mille kohta komisjonilt on arvamust küsitud, on peaaugjalikult puudutanud infrastruktuuri. Selliste projektide puhul on komisjon nõustunud taotleja seisukohaga, kui taotleja on toonud välja, et tegemist on osaga üle-euroopalisest transpordivõrgust. Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament on läbi aastate rõhutanud, et ka üle-euroopalisel transpordivõrku kuuluvate projektide puhul tuleb arvestada keskkonnakaitse nõuetega. Lisaks on komisjon selgitanud, et kuigi üle-euroopalisel transpordivõrku kuuluvale projektile võib selle olulisuse tõttu loa andmine olla lihtsam, tuleb ka sellisel juhul põhjendada, miks on projekti elluviimine õigustatud imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide tõttu. Sellest hoolimata ei ole komisjon arvamuste esitamisel enda juhiseid järginud, kuna ei ole projekti kuulumisel üle-euroopalisel transpordivõrku korrektset huvide kaalumist teostanud.

Kuigi komisjon leiab, et loodusdirektiivi artikkel 6 on oluline integreerituse põhimõtte seisukohast, ei ole komisjon praktikas keskkonnaalaste aspektidega arvestamata soodustanud integreerituse põhimõtte elluviimist. Selleks, et saavutada komisjoni erinevate poliitikate integratsioon, peaks keskkonnamõjude hindamine üle-euroopalisel transpordivõrku kuuluvate projektide puhul olema läbi viidud komisjoni keskkonna ja transpordi peadirektoraatide koostöös. Just nii on võimalik lahendada konflikt Natura alade ja teiste tegevuskavade nagu üle-euroopaline transpordivõrk vahel.

Kõikidel komisjoni esitatud arvamustel on peale juriidilise ka poliitiline aspekt. Liikmesriigid on võimelised mõjutama komisjoni otsustusprotsessi. Näiteid sellest, kus komisjon on otsuse langetamisel olnud liikmesriigi valitsuse poolt mõjutatud, leidub kõikidest tegevusvaldkondadest. Nii pöördus DASA lennukitehase puhul Saksa ombudsman komisjoni presidendi poole. Veelgi ilmekam näide pärineb Portugali Vabariigist, kus J. M. Barroso, olles alguses loamenetluses siseriikliku ametiasutuse juhiks, mõjutas hiljem komisjoni presidendiks saades menetluse käiku nii, et projekti elluviimine sai võimalikuks. Siseriiklikud ametiasutused on mitmel juhul ühe argumendina esitanud ka projekti heakskiitmise siseriikliku valitsuse või parlamendi poolt. Loodusdirektiivi eesmärkide saavutamiseks tuleb komisjonil arvamuste esitamisel teha kindlaks, et arvamus põhineb objektiivsetel ja kontrollitavatel asjaoludel.

Arvamuse küsimise protsess on loomupäraselt erapoolik suunitlusega taotleja toodud seisukohtadega nõustumisele. Kuigi loodusdirektiivi nõuded, mis lubavad erandite tegemist, on väga kõrged, ei pidanud komisjon analüüsitud 19 arvamuses vaid ühe projekti elluviimist lubatavaks. Komisjoni esitatud arvamused kiidavad taotletava projekti elluviimise üldjuhul heaks. Isegi juhul kui siseriiklikud huvipooled on pöördunud komisjoni poole, et komisjon

avaldaks arvamuse aluseks olnud asjaolud, ei ole sellise informatsioon väljastamine olnud võimalik, kusjuures viidatud on ka komisjoni otsustusprotsessi õõnestamisele.

L. Krämer avaldas 2009. a seisukohta, et kui liikmesriikide pädevate ametiasutuste toodud põhjendused oleksid Euroopa Kohtu ette jõudnud, ei oleks Euroopa Kohus suure tõenäosusega ühtegi projekti lubatavaks pidanud. Eeltoodud järeldustele tuginedes saab L. Krämeri seisukohaga vaid nõustuda.

Euroopa Komisjoni esitatud arvamuste põhjal saab öelda, et pädevad siseriiklikud asutused peaksid olema rohkem valmis loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 rakendamiseks. Vaatamata menetluslikele ja sisulistele takistustele, mida säte liikmesriikide ette asetab, peaks säte leidma rohkem rakendamist infrastruktuuri käsitlevate projektide puhul. Suuremahulistele avalikes huvides projektidele loa saamine läbi loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 tundub olevat teostatav.²⁹⁰

²⁹⁰ H. Schoukens, lk 9.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli analüüsida, millistele argumentidele tuginedes on Euroopa Komisjon oma praktika jooksul leidnud, et kaitsealal on projekti või kava elluviimine imperatiivsetest ja erakordselt tähtsatest avalikest huvidest tulenevalt õigustatud. Lisaks sellele oli magistritöö eesmärgiks selgitada välja, kuidas võiks imperatiivsete ja erakordselt tähtsate avalike huvide mõistet sisustada komisjoni juhenddokumentidest, kohtupraktikast ja erialakirjandusest lähtuvalt. Magistritöö eesmärgiks oli vastata küsimusele, kas Euroopa Komisjoni esitatud argumentatsioon ja vastavasisulised arvamused on õigustatud.

Kuigi loodusliku mitmekesisuse säilimist tagab kõige paremini alade absoluutne kaitse, ei saa nõuda, et inimene oma tegevusega üldse keskkonda ei mõjutaks. Pärast Euroopa Kohtus arutluse all olnud *Leybucht*'i kohtuasja täiendati loodusdirektiivi artiklit 6 lõikega 4. Nimetatud sätte alusel on erandkorras võimalik Natura 2000 võrgustikku kuuluvat maaala negatiivselt mõjutada. Erandi tegemiseks tuleb projekti või kava lähtuvalt ala kaitse-eesmärkidest hinnata. Kui üldreeglina välistab potentsiaalne kahjulik mõju ala terviklikkusele kavade ja projektide elluviimise, siis võimaldab loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 rangete kriteeriumite täitmisel kavasid ja projekte siiski ellu viia. Juhul kui Natura alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe või liike ning loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 alalõikes 2 nimetatud asjaoludele tugineda ei ole võimalik, tuleb liikmesriigi pädeval ametiasutusel pöörduda arvamuse saamiseks Euroopa Komisjoni poole.

Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 võimaldab liikmesriikidel teatud tingimustel kavasid ja projekte ellu viia, kuid kuna sätte sisaldab määratlemata õigusmõisteid, on selle ulatus ebakindel. Euroopa Komisjoni antud juhenddokumentide põhjal peab erandi rakendamisele eelnema keskkonnaalaste ja majanduslike ning sotsiaalsete huvide kaalumine. Seejuures tuleb huvide kaalumisel lähtuda Natura ala kaitse-eesmärkidest ning võtta arvesse proportsionaalsuse testi. Lisaks sellele õigustavad erandi tegemist vaid pikaajalised huvi. Kuna loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 hõlmab erinevate huvide kaalumist, tuleb arvestada ka jätkusuutliku arengu põhimõttega. Käesoleva töö autor on seisukohal, et tulenevalt jätkusuutliku arengu põhimõttest ei tohiks erandi lubamisel Natura 2000 võrgustikku kuuluvatel aladel lähtuda vaid ökoloogilistest kriteeriumitest.

Projekti või kava elluviimist saavad õigustada vaid avalikud huvid: isikute erahuvid ei tohi erandi rakendamisel rolli mängida. Selleks, et tegemist oleks avaliku huviga, peab olema

võimalik näidata, kuidas saadakse kavast või projektist kasu suuremas mastaabis, kui seda on ühe konkreetse majandusliku huvi rahuldamine. Avaliku huvi kriteerium on täidetud näiteks olukorras, kus kava või projekti eesmärgiks on isoleeritud regioonile juurdepääsu tagamine, et parandada kohaliku kogukonna elujärge. Avaliku huvi olemasolu eeldatakse ka juhul, kui tegemist on üldist majandushuvi esindava teenusega ELTL-i artikli 106 lõike 2 tähenduses. Lisaks sellele saab avaliku huvi olemasoluks tuua paralleeli ELTL-i artiklis 36 sätestatud erandiga kaupade vaba liikumise põhimõttest. Üldiselt saab öelda, et Euroopa Komisjoni juhenddokumentides sisalduvad juhised loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 rakendamiseks on väga üldsõnalised.

Euroopa Kohus on loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 puhul rõhutanud proportsionaalsuse printsiibi rakendamise vajadust ning asjaolu, et imperatiivsetele ja erakordselt tähtsatele avalikele huvidele tuleb anda kitsas tähendus.

Euroopa Komisjoni esitatud arvamustest selgus, et komisjon on aja möödudes erandite tegemise põhjendamisele üha vähem rõhku pannud. Esitatud arvamustest tuleb esile komisjoni tendents nõustuda kõigi liikmesriikide poolt esitatud argumentidega. Komisjon on vaid kahe arvamuse puhul esitanud vastuargumente ning selgitanud, miks kõik taotleja esitatud põhjendused ei ole piisavad. Esitatud 19 arvamusest on vaid üks saanud negatiivse vastuse.

Euroopa Komisjon on arvamuste esitamisel lähtunud majanduslikest ja sotsiaalsetest kaalutlustest, omistades majanduslikele huvidele võrreldes ökoloogiliste väärtustega suurema kaalu. Euroopa Komisjoni esitatud arvamuste põhjal saab väita, et majandushuvide ja keskkonnakaitse vahekord Natura aladel on tugevalt majanduslike huvide poole kaldu. Kõige rohkem on liikmesriikide pädevad ametiasutused projektide kohta arvamust küsides tuginenud kavade ja projektide elluviimisega kaasnevale jõudluse suurenemisele, äärealade keskustega ühendamise vajadusele ning konkreetse piirkonna arengu edendamisele. Arvamusi lugedes jääb silma ka paljukasutatud argument projekti kuulumisest üle-euroopalisse transpordivõrku.

Euroopa Komisjon ei ole kordagi tagasi lükanud argumente, mis on puudutanud kavade ja projektide elluviimisest saadavat kasutegurit Euroopa Liidu tasandil. Nii on arvamustes alati aktsepteeritud üle-euroopalise transpordivõrgu tähtsust ning transpordivõrgust tulenevat majanduslikku ja sotsiaalset sidusust; stabiilse ühisturu loomise ning äärealade keskustega ühendamise vajadust; Euroopa Liidu konkurentsivõimelisuse kasvu ning kooskõla

saavutamist Euroopa Liidu keskkonnaalaste standarditega. Lisaks on komisjon võtnud arvesse seda, et projekt on heaks kiidetud keskkonna peadirektoraadist erineva peadirektoraadi poolt ning et projekti elluviimisest tulenevalt suureneb tõenäosus tasuda IMF-ile ja EL-ile nende poolt väljastatud laenusumma. Komisjon pole ümber lükanud põhjendusi, milles toonitatakse, et taotleja saab Euroopa Liidu struktuurifondidest toetust, või selgitatakse, kuidas projekt aitab täita Euroopa Liidu püstitatud üldisemaid sihte.

Leybucht’i kaasuses Euroopa Kohtu poolt tagasilükatud argumenti, mille kohaselt tööde teostamine oli vajalik laevade sadamasse pääsemiseks, on aktsepteeritud mitmetes Euroopa Komisjoni esitatud arvamustes. Seega on Euroopa Liidu Nõukogu eesmärk täitunud: projekte ja kavasad on võimalik ellu viia põhjendustel, mida Euroopa Kohtu poolt varasemalt heaks ei kiidetud.

Kuigi erandi tegemiseks ei tohi olla tegemist erahuvidega, on komisjon mitme arvamuse puhul aktsepteerinud erahuvidele rajatud argumente nagu kulude kokkuhoidmine või projektist saadav suurem kasu. Samas on enamiku arvamuste puhul jälgitav arutluskäik, mis toetab avalike huvide olemasolu. Nii on Euroopa Komisjon paljude arvamuste puhul aktsepteerinud vajadust äärealade ühendamiseks keskustega. Ilmeka näite saab tuua Ungari linna Györi planeeritud autotehasega seoses. Euroopa Liiduga liitunud uute liikmesriikide arengutaseme tõstmist on peetud avalikuks huviks ning Ungari pädeva ametiasutuse esitatud taotlus on hea näide avalike huvide kriteeriumi täitmisest.

Euroopa Komisjoni esitatud arvamustes ei ole piisavalt tähelepanu pööratud Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade kaitse-eesmärkide kirjeldamisele, mistõttu sai juba komisjoni esitatud arvamuste analüüsi alguses selgeks, et komisjon ei ole erandeid lubades võtnud arvesse loodusdirektiivis sätestatud nõudeid.

Hoolimata sellest, et komisjon selgitab juhenddokumentides, et projekti või kava elluviimist õigustavad vaid pikaajalised huvid, on komisjon andnud positiivse arvamuse ka lühiajalistest mõjudest lähtuvalt.

Käesoleva töö autor leiab, et enamikus Euroopa Komisjoni esitatud arvamustes on huvide kaalumisel väljendatud proportsionaalsuse testi kaks esimest osist: sobivus ja vajalikkus. Komisjoni esitatud arvamuste süsteemse analüüsi tulemusena on arvamustest võimalik välja tuua nii see, kuidas näiteks lennujaama laiendamine aitab tagada parema juurdepääsu varasemalt isoleeritud regioonile, kui ka see, miks lennujaama laiendamine ei ole võimalik negatiivset mõju Natura 2000 võrgustikku kuuluvale alale avaldamata. Samas puudub

Euroopa Komisjoni esitatud arvamustes meetme proportsionaalsus kitsamas tähenduses. Komisjon oleks huvide kaalumisel saanud tähelepanu pöörata sellele, kui suurt ala projekti või kava elluviimisest tulenevalt mõjutatakse ning milline on ala kaitseväärtus, võttes samal ajal vastukaaluks projekti või kava majandusliku ja sotsiaalse olulisuse.

Euroopa Komisjon peaks arvamuste esitamisel arvestama ka jätkusuutliku arengu põhimõttega. Käesoleva töö autor on seisukohal, et mõõdukuse hindamisel ei saa keskkonnaalastele väärtustele kaitsealadel anda absoluutset kaitset, kuna vastasel juhul puuduks loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 sätestatud erandil praktiline väljund. Loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 4 sätestatud erandi rakendamine ei tohi jääda vaid teoreetiliselt võimalikuks, kuna arvestama peab ka ühiskonna vajadusega arendustegevuseks.

Kuna enamik Euroopa Komisjoni esitatud arvamustest puudutab infrastruktuuri, on töös põhjalikumalt analüüsitud üle-euroopalise transpordivõrgu tähendust. Euroopa Komisjon on projektide puhul, kus liikmesriik on ühe argumendina välja toonud projekti kuulumise üle-euroopalisse transpordivõrku, esitanud positiivse arvamuse ilma keskkonnaalaste aspektidega arvestamata. Selleks, et saavutada kosmisjoni erinevate poliitikate vaheline integratsioon, peaks keskkonnamõjude hindamine üle-euroopalisse transpordivõrku kuuluvate projektide puhul olema läbi viidud komisjoni keskkonna ja transpordi peadirektoraatide koostöös. Just nii on võimalik lahendada konflikt Natura alade ja teiste tegevuskavade nagu üle-euroopaline transpordivõrk vahel.

Kõikidel komisjoni esitatud arvamustel on peale juriidilise ka poliitiline aspekt. Liikmesriigid on võimelised mõjutama komisjoni otsustusprotsessi. Näiteid sellest, kus komisjon on otsuse langetamisel olnud liikmesriigi valitsuse poolt mõjutatud, leidub kõikidest tegevusvaldkondadest. Looduskaitse direktiivide eesmärkide saavutamiseks tuleks tagada, et Euroopa Komisjoni arvamused on rajatud objektiivsetele asjaoludele.

Kokkuvõttes saab vastusena töö sissejuhatuses püstitatud hüpoteesile väita, et Euroopa Komisjoni esitatud vastavasisulised arvamused ei ole õigustatud. Seejuures ei seisne probleem mitte selles, milliseid väärtusi on komisjon arvamusi esitades eelistanud, vaid selles, et komisjon ei ole teostanud korrektset huvide kaalumist. Euroopa Komisjon on arvamusi esitades teinud olulisi kaalumisvigu. Erialakirjanduses on väidetud, et kui liikmesriikide toodud põhjendused oleksid Euroopa Kohtu ette jõudnud, ei oleks Euroopa Kohus suure tõenäosusega ühtegi projekti ega kava lubatavaks pidanud. Sellise seisukohaga saab tehtud analüüsi põhjal vaid nõustuda.

Pädevad siseriiklikud asutused peaksid olema alimad loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 rakendamiseks. Magistritöö käigus läbiviidud analüüsi põhjal saab öelda, et suuremahulistele avalikes huvides kavadele ja projektidele loa saamine Euroopa Komisjonilt ei ole ülemäära keeruline.

The concept of „imperative reasons of overriding public interests“ in European Commission’s opinions given under subparagraph 6(4)(2) of the Habitats Directive

SUMMARY

The aim of this thesis is to analyse, what kind of arguments the European Commission has used in order to allege the existence of imperative reasons of overriding public interests allowing certain activities to be carried out on Natura 2000 sites. Additionally, the author of this thesis analyses, how the concept of imperative reasons of overriding public interests has been interpreted by the European Court of Justice, the Commission in its guidelines and in academic literature. The author of this thesis analyses whether the Commission’s argumentation in its opinions is justified.

The best method to avoid the degradation of biodiversity is to guarantee an absolute protection to areas under Natura 2000 protection. However, it cannot be assumed that it is possible to prohibit all anthropogenic influence to the environment. Therefore it is possible to carry out plans and projects having negative impacts on Natura 2000 sites. This raises the following question: what is the relationship between the ecologic and economic interests on Natura 2000 sites?

It has been said that Natura 2000 sites were selected in a hurry and incorrectly. Once the site has been added to the list of sites of community importance and designated by a member state at the national level as special area of conservation, it is rather difficult to exclude the site from the network of Natura 2000. Natura 2000 sites cover a large territory in the EU; in Estonia the surface area of Natura 2000 sites is larger than the average surface area of Natura 2000 sites in the member states of the EU. Since the European Court of Justice has been reluctant to exclude the sites from the network of Natura 2000, the attention should be turned to paragraph 6(4) of the Habitats Directive and the Commission’s opinions given based on this provision.

Although the exception stipulated in paragraph 6(4) of the Habitats Directive has not yet been applied in Estonia, the author of this thesis believes that the authorities might need to use the exception in the near future.

The European Court of Justice made a restrictive judgement in so called *Leybucht* case after what the European Council pointed out the need for an exception in the Habitats Directive. Every plan or project likely to have a negative impact on Natura 2000 site must be assessed taking into account the conservation objectives of the site. A competent authority may authorise the plan or project only when it has made sure that the site is not negatively affected. However, subparagraph 6(4)(1) of the Habitats Directive allows a plan or project to be carried out for imperative reasons of overriding public interests even when the assessment turned out to be negative. When the site hosts a priority natural habitat type and/or a priority natural species, the only considerations which may be raised are those relating to human health or public safety, to beneficial consequences of primary importance for the environment. If the competent authority cannot rely on abovementioned criteria, it has to ask for an opinion from the European Commission.

Paragraph 6(4) of the Habitats Directive allows member states under certain conditions build new highways, railroads and other infrastructure related projects. Since the provision contains undefined legal concepts, its scope remains uncertain. The European Commission has published several guidelines which should help the authorities to interpret the concept. In overall it can be said that the Commission's guidance on paragraph 6(4) of the Habitats Directive is very general. Additionally, although the Commission has published new guidelines over time, the guidance concerning paragraph 6(4) of the Habitats Directive has remained the same.

According to the guidelines of the Commission, the following criteria must be fulfilled in order to use the exception. Firstly and most importantly, the concept involves balancing of interests. Every plan or project likely to significantly affect Natura 2000 site must be assessed in light of the conservation objectives of the site. The conservation objectives of the site must comprise the list of habitat types and species that are protected on the Natura 2000 site. Furthermore, it must be shown whether the site hosts priority natural habitat types and species. The conservation objectives should express whether the habitat type or species need to be restored or preserved. Lastly, the conservation objectives should include how the site contributes to the overall coherence of the Natura 2000 network and enables to achieve the aims of the EU at a higher level.

While applying the test of balancing interests, the principle of proportionality must be borne in mind. According to the principle of proportionality, the measure must be suitable and necessary to achieve the aim, and reasonable, considering the competing interests. Principle of

proportionality plays a substantial role, because a plan or project which is of major importance and involves minor negative impacts to the Natura 2000 site should be treated differently compared to a plan or project which economic efficiency is marginal, but brings along extensive negative impacts to the Natura 2000 site. Additionally, in order to say that imperative reasons of overriding public interest exist, there must be long-term interests involved.

While balancing the interests the principle of sustainable development must be taken into consideration. According to this principle the balance between social, economic and environmental values needs to be achieved. It has been said that when it comes to the protected areas, the principle of sustainable development does not apply. While balancing the interests existence value of the environment must be kept in mind and the competent authority should rely on its conscience. The author of this thesis believes that environmental and economic values should be treated equally, at least in the beginning of the balancing of interests. Article 6 of the Habitats Directive, giving an absolute priority to ecological considerations, undermines the principle of sustainable development. Environmental protection cannot be left aside, but the society's need for economic development must be considered.

Implementing a plan or project must be justified by public interests: private interests cannot be taken into account while making the decision. In principle, every road network or industrial construction makes a contribution to improvement of infrastructure, creates new jobs or strengthens economy. Nevertheless, economic interests cannot be equalised with imperative reasons of overriding public interests. In order to fulfil the criterion of public interests one has to be able to demonstrate that the project has a larger positive impact. Plans and projects which object is to provide isolated areas with access to central regions can be considered as plans and projects in public interests. This is the case especially when the isolated areas' economic development is lacking behind compared to the average economic development within the EU.

The European Commission believes that the concept of imperative reasons of overriding public interests can be compared to other concepts of the EU law, for example free movement of goods and services of general economic interest.

Services of general economic interest concern mainly the fields of transport, energy and communications. The European Court of Justice has specified the concept and accepted the

management of waterways, usage of economically nonviable airlines, operation of electrical grid and waste management as services of general economic interest. Public interests are assumed to exist when the activity is considered to be a service of general economic interest.

The concept of imperative reasons of overriding public interest can be compared to the exception enacted in article 36 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Furthermore, according to the rule of reason the following exceptions justify the interference with the free movement of goods: protection of public health, fairness of commercial transactions, consumer protection, road safety, environmental protection, national security. Similarly to paragraph 6(4) of the Habitats Directive, the concept must be interpreted narrowly and the principle of proportionality must be taken into consideration.

The European Court of Justice has given its contribution by saying that the concept of imperative reasons of overriding public interests must be interpreted narrowly.

It is possible to publish the opinions in the Official Journal of the European Union, but the Commission has used this opportunity only twice by publishing the opinions given in 1995 in the Official Journal. 19 opinions given so far are all accessible through the Commission's website.

The list of opinions published in the Commission's website can be considered exhaustive, because the members of the Commission have asserted the completeness. Small number of opinions can be explained with cases where the member states should have asked for Commission's opinion, but did not do it.

In this thesis the opinions of the Commission have been divided into groups depending on the publishing date of the Commission's guidelines. Having analysed the Commission's opinions it can be concluded that over time the Commission has turned less and less attention to reasoning of its argumentation. During the time periods of 1995-2002 and 2002-2007 some counterarguments can be found in the Commission's opinions. During the time period of 2007-2015 the Commission has agreed with the competent authority's argumentation without further comments.

Situations in which the imperative reasons of overriding public interests occur seem to appear more than it has been believed. The exceptions have been made by giving every possible reason the weight of imperative and overriding public interests. Amongst given 19 opinions only one has been negative.

Although the formulation of the provision excludes economic and social reasons, the Commission has given opinions based mainly on mentioned considerations. The Commission's opinions are strongly in favour of economic interests. Having analysed the opinions it can be said that the most accepted argument by the Commission has been the increase of efficiency. The Commission has also used arguments about linking isolated regions with central regions of the Community; promoting the development of the region; strengthening the economic and social cohesion of the Community; the project being part of the trans-European transport network; and lowering the unemployment rate. Rest of the arguments have been used less.

It appears that it is easier for the Commission to agree with the reasoning given by the national competent authority when the latter has referred to specific numbers. For example, in many opinions the competent authorities have referred to the number of jobs being created through carrying out the plan or project.

The Commission has never rejected arguments referring to the benefit the project gives to the European Union as a whole. These arguments are the following: project being part of the trans-European transport network; strengthening the economic and social cohesion of the Community; establishing the internal market; linking isolated regions with central regions of the Community; promoting the development through the Structural Funds; positive impact of the project on the competitiveness of the European Union; meeting current environmental standards; support given by the Commission Directorates-General for Agriculture and Regional Affairs; project facilitating the repayment of the stand-by credit provided by the IMF and the EU; and accomplishing general goals of the EU.

Nevertheless, it cannot be concluded that it is certain to receive a positive opinion from the Commission while using abovementioned arguments. The Commission has accepted some arguments only in concurrence with the others.

It is remarkable that the Commission has accepted the arguments that were rejected by the European Court of Justice in the *Leybucht* case. The Commission has accepted the need for deepening and widening of the ship fairway for economic and social reasons in the opinion given on the 5th of April 2013.

It has been said in the academic literature that the importance of environmental law while balancing the ecological and economic interests is rising. Most of the requests for opinions are from Germany (70% of all the requests). Only one of these requests has received a negative

response, because the alternatives were not properly assessed. The Commission has never refused from giving a positive opinion on grounds that imperative reasons of overriding public interest do not exist. Paragraph 6(4) of the Habitats Directive should promote the achievement of sustainable development, but the Commission's opinions reflect the opposite.

While giving the opinions the Commission has also considered other aspects. For example, in the opinion given on the 24th of April 2003, the Commission expresses its concern about the compatibility of the project with the EU's objective of reducing greenhouse gases.

Even though the opinions of the Commission are not binding, it is difficult for a member state to implement the project to which the Commission has not given its approval. Furthermore, avoidance of asking the Commission for its opinion leads to the annulment of the domestic permit. The Commission's opinions do not constitute a precedent.

As mentioned above, in order to confirm the existence of public interests one has to be able to show that the project has a larger positive impact. The European Court of Justice has accepted road safety as an indicator of public interests. The competent authorities have used and the Commission has agreed with the argument concerning road safety in three opinions.

Although private interests cannot justify any project, the Commission has accepted arguments based on private interests in the opinions of the 14th of April 2000 and the 24th of April 2003. Nevertheless, in most of the opinions argumentation supporting the existence of public interests can be found. The need for isolated regions being linked to central regions of the Community has been considered in ten opinions. In overall it can be said that the projects that the Commission has approved are in public interests.

Public interests being imperative and overriding mean that after balancing the interests it can be concluded that interests in favour of implementing the project are more cogent compared to the conservation objectives of the Natura 2000 site.

Having analysed the Commission's opinions it can be said that the Commission has not paid enough attention to the conservation objectives of the Natura 2000 site being affected by the particular project. In its opinions the Commission has named what kind of natural habitat types and species the site hosts and whether the site hosts priority natural habitat types and species. In the same time, the opinions do not reflect whether the habitat types and species need to be restored or preserved. Furthermore, it cannot be found from the opinions how the Natura 2000 sites contribute to the overall coherence of the Natura 2000 network and enable

to achieve the aims of the EU at a higher level. Hence, the Commission's opinions have shortages when it comes to describing the conservation objectives of the Natura 2000 sites.

The Commission's opinions consider a wide spectrum of arguments supporting the implementation of the projects. The Habitats Directive can be successful when it leaves some room for economic development. Hence, the principle of proportionality must be considered. As already mentioned, the principle of proportionality means that the measure must be suitable and necessary to achieve the aim, and reasonable, considering the competing interests.

The author of this thesis finds that in most of the opinions the Commission has expressed the measures' suitability and necessity. Having carried out a systematic analysis of the opinions it can be seen how the Commission has found that an enlargement of an airport is a suitable measure to link isolated regions with central regions of the Community, and how the enlargement cannot be done unless the Natura 2000 site is negatively affected. Regardless, the Commission has not considered the third component of the test of proportionality. The Commission has not analysed why it is reasonable to implement the project, considering the competing interests. The Commission could have taken into account the following considerations: direct and indirect impacts of the projects to the Natura 2000 site; priority natural habitat types and species being affected paying special attention to how these habitat types and species are affected.

In addition to abovementioned, the Commission should have taken into consideration the principle of sustainable development. The Commission should have imparted the importance of ecological and economic values and analysed whether the implementation of the project is reasonable, considering the competing interests. The author of this thesis believes that while analysing whether the implementation of the project is reasonable, the protected areas should not have an absolute protection. Otherwise the application of paragraph 6(4) of the Habitats Directive would become a theoretical phenomenon.

Although the Commission has explained in its guidelines that in order to say that imperative reasons of overriding public interests exist, there must be long-term interests involved, the Commission accepted in the opinion given on the 14th of April 2000 short-term interests to conclude that the project can be implemented.

The Commission's opinions are mainly given about infrastructure related projects. The Commission has accepted the arguments of the applicant if the applicant has mentioned that

the project is part of trans-European transport network. Over the years the Commission and the European Parliament have emphasised the need for taking into consideration environmental values while analysing whether the project can be carried out because of imperative reasons of overriding public interests. Furthermore, the Commission has said that giving a permission to carry out the project might be easier when the project is part of trans-European transport network, but also in such case the authority has to substantiate its opinion. Nevertheless, the Commission has not followed its own guidance. The Commission has not balanced the interests correctly when the project is part of trans-European transport network.

Albeit the Commission finds that article 6 of the Habitats Directive is an important mechanism to move towards integration at the EU level, in practice the Commission has not promoted the achievement of the principle of integration. In order to achieve the needed integration of different policies, the environmental impact assessment should be done in co-operation of the Directorate-General for Mobility and Transport and Directorate-General for the Environment. Only this way is it possible to solve the conflict between Natura 2000 sites and other Community's policies like trans-European transport network.

Every Commission's opinion has a political aspect. Member states are able to influence the Commission's decision-making process. For example, the German ombudsman turned to the president of the Commission to make sure that the project receives a positive opinion. A vivid example concerns a case, where J. M. Barroso was in charge of the domestic proceedings and later, after becoming the president of the Commission used his personal influence to make sure that the project can be implemented. In order to achieve the objectives of the Habitats Directive, the Commission's opinions should base on objective criteria.

In conclusion, it can be said that the Commission's argumentation in its opinions is not justified. The Commission has made serious errors while balancing competing interests. Ludwig Krämer has said that if the applicants' arguments would have been assessed by the European Court of Justice, none of the projects could have been implemented. The author of this thesis seconds this opinion.

Having analysed the opinions of the Commission it can be concluded that the competent authorities of the member states should be more prone to implement paragraph 6(4) of the Habitats Directive. Getting a positive opinion for the projects in public interests seems to be feasible.

KASUTATUD KIRJANDUS

Allikmaterjalid

- 1) Commission opinion of 18 December 1995 on the intersection of the Peene Valley (Germany) by the planned A 20 motorway pursuant to Article 6(4) of Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. – OJ L 14, 09.01.1996.
- 2) European Commission Opinions relevant to Article 6(4) of the Habitats Directive. Arvutivõrgus:
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm
(26.04.2015).
- 3) Stellungnahme der Kommission vom 27. April 1995 zu der Querung des gemeinsamen Tales von Trebel und Recknitz durch die geplante Autobahn A 20 (Bundesrepublik Deutschland) gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Richtlinie 92/43/EWG Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. – OJ C 178, 13.07.1995.

Kirjandus

- 4) Andenas, M., Ueda, J. Proportionality in EU environmental law. Arvutivõrgus:
http://www.eusa-japan.org/download/eusa_ap/paper_MadsAndenas_JunkoUeda.pdf
(02.05.2015).
- 5) Arnold, L., Byron, H. TEN-T and Natura 2000: the way forward. An assessment of the potential impact of the TEN-T Priority Projects on Natura 2000. Final report. RSPB: 2008. Arvutivõrgus:
https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/env/river_working_group/Library/meeting_1902/supporting_documents/TEN_T_report2008_final.pdf (26.04.2015).
- 6) Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC. November 2001. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2002 (Methodological guidance). Arvutivõrgus:
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_asses_s_en.pdf (26.04.2015).

- 7) Aunapuu, A., Kutsar, R (koost). Juhised Natura hindamise läbiviimiseks loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 rakendamisel Eestis. Tartu-Tallinn: MTÜ Eesti Keskkonnamõju Hindajate Ühing 2013.
- 8) Bailey, I. New Environmental Policy Instruments in the European Union. Politics, Economics, and the Implementation of the Packaging Waste Directive. Ashgate 2003.
- 9) Beaumont, P., Weatherhill, S. EU Law. London: Penguin Books 1999.
- 10) Beyond 2010 - Options for EU Biodiversity Policy. MEMO/09/177. Brussels 2009. Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-177_en.htm (26.04.2015).
- 11) Burca, G. de, Craig, P. EU Law: Text, Cases, and Materials. 5th ed. New York: Oxford University Press 2011.
- 12) Christie, E. Finding Solutions for Environmental Conflicts. Power and Negotiation. Northampton: Edward Elgar 2009.
- 13) Commission note on setting conservation objectives for Natura 2000 sites. Final Version 23/11/2012 (Note on conservation objectives). Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/commission_note2.pdf (26.04.2015).
- 14) Commission Staff Working Document. Integrating biodiversity and nature protection into port development, SEC (2011) 319 final, Brussels 2011. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/comm_sec_2011_0319.pdf (26.04.2015).
- 15) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - An Integrated Maritime Policy for the European Union. COM (2007) 575 final. Brussels 2007. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0575&from=EN> (26.04.2015).
- 16) Conflict Areas between the TEN-T and Nature Conservation. Case Studies. RSPB 2003. Arvutivõrgus: http://www.transportenvironment.org/sites/te/files/media/conflictareas_0.pdf (26.04.2015).
- 17) Department for Environment, Food and Rural Affairs. Habitats Directive: guidance on the application of article 6(4). Alternative solutions, imperative reasons of overriding public

interest (IROPI) and compensatory measures. Crown copyright: 2012. Arvutivõrgus: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69622/pb13840-habitats-iropi-guide-20121211.pdf (26.04.2015).

18) EC guidance on: undertaking non-energy extractive activities in accordance with Natura 2000 requirements. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011 (Non-energy extractive activities).

Arvutivõrgus:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/nee_i_n2000_guidance.pdf (26.04.2015).

19) Edwards, G., Spence, D (ed.). The European Commission. 3rd ed. London: John Harper Publishing 2006.

20) Erbguth, W., Halbert, C. L. The Challenge of Environmental Law as a Tool for Balancing Environmental and Economic Interests. In the Search for Sustainable Development. – *Limonologica* 1999/29.

21) English, R. IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH Case T-362/08. One Crown Office Row, Human Rights and Public Law Update 2011. Arvutivõrgus: http://www.1cor.com/1315/?form_1155.replyids=1337 (26.04.2015).

22) Etty, T. F. M., Somsen, H (ed.). Yearbook of European Environmental Law. Oxford University Press 2005/5.

23) Euroopa Kohus: maaomanikud võivad taotleda maa Natura võrgustikust väljaarvamist (C-301/12). Keskkonnaõiguse uudiskiri. Tartu: SA Keskkonnaõiguse Keskus 2014. Arvutivõrgus: <http://k6k.ee/uudiskiri/2014/aprill/euroopa-kohus-c-301-12> (26.04.2015).

24) European Commission Directorate General Environment. Implementation of Article 6(4), first subparagraph, of Council Directive 92/43/EEC (Habitat Directive), period 2007-2011 summary report. 2012. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep_habitats/docs/analysis%202007-2011_article%206-4.pdf (26.04.2015).

25) European Parliament. Directorate-General for Internal Policies. National implementation of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, in particular Article 6. Study 2009. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200910/20091013ATT62399/20091013ATT62399EN.pdf> (26.04.2015).

- 26) European Transport policy for 2010: time to decide. White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 370 final, Brussels 2001. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_en.pdf (26.04.2015).
- 27) Farming for Natura 2000. Guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives based on Member States good practice experiences. European Commission 2014. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/FARMING%20FOR%20NATURA%202000-final%20guidance.pdf> (26.04.2015).
- 28) Free movement of goods. Guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010 (Guide on free movement of goods). Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/files/goods/docs/art34-36/new_guide_en.pdf (26.04.2015).
- 29) Gagne, R. C. Greening the EU: The European Court of Justice and the Development of EU Environmental Policy. 2012. Arvutivõrgus: <http://dl.tufts.edu/catalog/tufts:UA005.004.066.00001> (26.04.2015).
- 30) Genta, C (toim)., Born, C.-H., Prieur, M., Sadeleer, N. de. National legislation and practices regarding the implementation of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, in particular Article 6. Study. Brussels: European Parliament 2009. Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200910/20091013ATT62399/20091013ATT62399EN.pdf> (26.04.2015).
- 31) Guidance document on aquaculture activities in the Natura 2000 Network. European Commission 2012. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/doc/guidance-aquaculture-natura2000.pdf> (26.04.2015).
- 32) Guidance document on Article 6(4) of the “Habitats Directive” 92/43/EEC. Clarification of the Concepts: Alternative Solutions, Imperative Reasons of Overriding Public Interest, Compensatory Measures, Overall Coherence, Opinion of the Commission. *Sine loco*: 2007/2012. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_en.pdf (26.04.2015).

- 33) Guidance document on sustainable inland waterway development and management in the context of the EU Birds and Habitats Directives. European Commission 2012. Arvutivõrgus:
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/iwt_en.pdf
(26.04.2015).
- 34) Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Final version. *Sine loco*: February 2007 (Guidance on the strict protection). Arvutivõrgus:
http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf
(26.04.2015).
- 35) Guidelines on the implementation of the Birds and Habitats Directives in the estuaries and coastal zones with particular attention to port development and dredging. European Commission 2011. Arvutivõrgus:
http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/guidance_doc.pdf (26.04.2015).
- 36) Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – *Juridica* 2005/III.
- 37) Implementation of Article 6(4), first subparagraph, of Council Directive 92/43/EEC during the period 2004-2006. Summary Report. 30.06.2008 (Summary report). Arvutivõrgus:
http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep_habitats/docs/art_6_4.pdf
(26.04.2015).
- 38) Jackson, A. L. R. Renewable energy vs. Biodiversity: Policy conflicts and the future of nature conservation. – *Global Environmental Change* 2011/21.
- 39) Jacobs, F. The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment. – *Journal of Environmental Law* 2006/18, No 2.
- 40) Jans, J. H., Vedder, H. H. B. *European Environmental Law. After Lisbon*. Groningen: Europa Law Publishing 2012.
- 41) Jones, A., Sufrin, B. *EU Competition Law. Text, Cases, and Materials*. 4th ed. New York: Oxford University Press 2011.
- 42) Jones, G. (ed.). *The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course?* 2012.
- 43) Judge, D. *A green dimension for the European Community: political issues and processes*. London: Frank Cass 1993.
- 44) Juhenddokument loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõike 4 kohta. Mõistete selgitused: alternatiivsed lahendused, üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused,

asendusmeetmed, üldine sidusus, komisjoni arvamus, *Sine loco*: 2007/2012 (Juhenddokument).

Arvutivõrgus:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_et.pdf (26.04.2015).

45) Keskkond ja Euroopa Komisjon. Euroopa Komisjoni keskkonna peadirektoraadi ja ELi keskkonnapoliitikaalase teabe allikate tutvustus. Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus 2008.

46) Kingston, S. *Greening EU Competition Law and Policy*. Cambridge University Press 2012.

47) Kistenkas, F. H. *Rethinking European Nature Conservation Legislation: Towards Sustainable Development*. – *Journal for European Environmental & Planning Law* 2013/10.

48) Krämer, L. *Casebook on EU Environmental Law*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2002.

49) Krämer, L. E. C. *Treaty and Environmental Law*. 3rd ed. London: Sweet and Maxwell 1998.

50) Krämer, L. *The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive*. – *Journal of Environmental Law* 2009/21, No 1.

51) Krämer, L. *The implementation of Community environmental directives within member states: some implications of the direct effect doctrine*. – *Journal of Environmental Law* 1991/3, No 1.

52) Lee, M. *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2005.

53) Linnu- ja elupaikadedirektiivi rakendamine lehtersuudmetes ja rannikualadel erilise tähelepanuga sadamaarendusel ja süvendustöödel. Juhenddokument. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2011 (Juhenddokument lehtersuudmete ja rannikualade kohta).

Arvutivõrgus:

<http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Estuaries-ET.pdf> (26.04.2015).

54) Lopman, E. *Keskkonnakahju mõiste ja keskkonnakahju heastamine*. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tallinn/Tartu: 2006.

- 55) Macrory, R (ed.). Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. A High Level of Protection? Groningen: Europa Law Publishing 2006.
- 56) Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the “Habitats” Directive 92/43/EEC. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2000.
Arvutivõrgus:
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf (26.04.2015).
- 57) Maran, M (toim). Natura 2000 alasid oluliselt mõjutavate kavade ja projektide hindamine. Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 tõlgendamise meetoodilised juhised. *Sine loco*: Keskkonnaministeerium 2005. Arvutivõrgus:
http://www.envir.ee/sites/default/files/natura_juhis.pdf (26.04.2015).
- 58) Maran, M (tõlk). Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätete tõlgendamise käsiraamat. *Sine loco*: EV Keskkonnaministeerium 2001 (Käsiraamat). Arvutivõrgus: http://www.envir.ee/sites/default/files/natura_korraldus_est.pdf (26.04.2015).
- 59) Marsden, S. Strategic Environmental Assessment in International and European Law: a Practitioner’s Guide. London, Sterling, VA: Earthscan 2008.
- 60) McDonald, M. Have we all gone bats? A Legal Examination of the Impact of Species Protection under the Habitats Directive on Tourism Projects in Ireland. 19th IFTTA Conference. Beja/Tavira, Portugal: 2007.
- 61) McGillivray, D. Compensating Biodiversity Loss: The EU Commission’s Approach to Compensation under Article 6 of the Habitats Directive. - Journal of Environmental Law 2012/24.
- 62) Meienberg, F., Schickhofer, M. Missing Greenlinks: Examination of the Commission’s guidelines for a decision about trans-European Networks and proposal for an ecological restructuring. Greenpeace Austria and Greenpeace Switzerland 1995. Arvutivõrgus: <http://skeptictank.org/treasure/GP2/EUTRANS.TXT> (26.04.2015).
- 63) Mõttus, A. Seaduse sõnastamine ja terminoloogia (3). – Õiguskeel 1997/4.
- 64) Nollkaemper, A. Habitat Protection in EC Law: Evolving Conceptions of a Balance of Interests. – Journal of Environmental Law 1997/9, No 2.
- 65) Nugent, N. The European Commission. Palgrave 2001.

- 66) Oja, A (koost). Keskkonnaeetikast säästva ühiskonna eetikani. Tallinn: Säästva Eesti Instituut 2003.
- 67) Peterson, J., Shackleton, M (ed.). The Institutions of the European Union. Second Edition. New York: Oxford University Press 2006.
- 68) Peterson, K (koost). Juhised loodusdirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 rakendamiseks Eestis. Tallinn: Säästva Eesti Instituut 2006. Arvutivõrgus: <http://www.seit.ee/failid/36.pdf> (26.04.2015).
- 69) Relve, K. Kaupade vaba liikumine ja keskkonnakaitse Euroopa Liidus. Konfliktsete eesmärkide tasakaal. – Juridica 2001/IX.
- 70) Roth QC, P. M (ed.). European Community Law of Competition. 5th ed. London: Sweet and Maxwell 2001.
- 71) Sadeleer, N. de. Development v Growth within Natura 2000 Sites: Beware of the Trojan Horse. – Environment and Internal Market, Jean Monnet Working Paper Series: 2013/8 (a).
- 72) Sadeleer, N. de. Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules. Oxford University Press 2002.
- 73) Sadeleer, N. de. Environmental Regulatory Autonomy and the Free Movement of Goods. – Environment and Internal Market, Jean Monnet Working Paper Series 2013/1 (b).
- 74) Sadeleer, N de. The Appropriate Impact Assessment and Authorisation Requirements of Plans and Projects likely to have significant impacts on Natura 2000 sites. – Environmental Law Network International 2013/1+2 (c).
- 75) Saunanen, E. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamine ettevõtlusvabaduse piiramisel keskkonna kaitsmise eesmärgil. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tartu: 2010.
- 76) Scheuer, S (ed.). EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation. Making it accessible to environmentalists and decision makers. European Environmental Bureau 2005. Arvutivõrgus: <http://www.eeb.org/?LinkServID=3E1E422E-AAB4-A68D-221A63343325A81B> (26.04.2015).
- 77) Schoukens, H. The Ruling of the Court of Justice in Sweetman: How to avoid a death by a thousand cuts? – Environmental Law Network International 2014/1.
- 78) Schwartze, J. European Administrative Law. Oxford: Sweet and Maxwell 1992.

- 79) Smochina, C. The impact of EU primary law on the development of European environmental policy. Working paper. Cyprus International University. North Cyprus 2010.
- 80) Somsen, H (ed.). Yearbook of European Environmental Law. Oxford University Press 2000/1.
- 81) Sootak, J (koost). Üliõpilastöö kirjutamine ja vormistamine. Juhend õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 2011.
- 82) Sundseth, K. The Habitats Directive. Celebrating 20 years of protecting biodiversity in Europe. Luxembourg: Office for Official Publications of European Union 2012. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/pdf/20yrs_brochure.pdf (26.04.2015).
- 83) Timmermann, M. Looduskaitse kinnisomandi kitsendused omandipõhiõiguse kontekstis ja hüvitamiskohustus. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tartu: 2014.
- 84) Trans-European Transport Networks, Options for sustainable future, T&E 03/2. T&E, WWF-EPO, Birdlife International, CEE Bankwatch 2002 (Options for sustainable future). Arvutivõrgus: http://www.transportenvironment.org/sites/te/files/media/T%26E03-2_0.pdf (26.04.2015).
- 85) Treumund, B. Mõiste “ala kaitse-eesmärk” käsitlemine Euroopa Liidu keskkonnaõiguses ning mõiste rakendumine siseriiklikus õiguskorras. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool. Tartu: 2013.
- 86) Unnerstall, H. „Sustainable development“ as a criterion for the interpretation of Article 6 of the Habitats Directive. - European Environment 2006/16.
- 87) Ureta, A. G. Habitats Directive and environmental assessment of plans and projects. – Journal of European Environmental and Planning Law 2007/2.
- 88) Veinla, H. Euroopa Ühenduse keskkonnaõigusest. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2001.
- 89) Veinla, H. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule? – Juridica 2009/IX.
- 90) Veinla, H. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2005 (a).
- 91) Veinla, H. Loodus versus majandus: kas lahendamatu konflikt? – Eesti Loodus 2006/8.
- 92) Veinla, H. Natura aladel domineerib muude kaalutluste ees looduskaitse. – Riigikogu Toimetised 2007/16. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10488> (26.04.2015).
- 93) Veinla, H. Saaremaa sadama ja teiste samalaadsete projektide arendamine. Õiguslikud riskid Euroopa Ühenduse looduskaitse direktiivide kontekstis. – Juridica 2005/X (b).

94) Veinla, H. Sustainable Development as the Fundamental Principle of Europe's Environmental *Ius Commune*. – *Juridica International* 2005/X (c).

95) Verschuuren, J. Shellfish for Fishermen or for Birds? Article 6 Habitats Directive and the Precautionary Principle. – *Journal of Environmental Law* 2005/17, No 2.

96) Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 võrgustiku aladel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: 28.05.2008. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2041/Area/15/language/et-EE/Default.aspx> (26.04.2015).

97) Wallace, H., Wallace, W (ed.). *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

98) Wind energy development and Natura 2000. Guidance document. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011 (Wind energy development and Natura 2000).

Arvutivõrgus:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Wind_farms.pdf (26.04.2015).

99) Written Question 2775/97 of 1 sept. 1997 on the interpretation of Art. 6 of the Habitats Directive.

100) Üleeuroopaline transpordivõrk: poliitika läbivaatamine. Paremini integreeritud üleeuroopaline transpordivõrk ühise transpordipoliitika teenistuses. Roheline raamat. Euroopa Ühenduste Komisjon. KOM (2009) 44 lõplik, Brüssel 2009. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2009/ET/1-2009-44-ET-F1-1.Pdf> (26.04.2015).

Õigusaktid

101) Council Decision 93/629/EEC on the creation of a trans-European road network. – OJ L 305, 10.12.1993.

102) Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds. – OJ L 103, 25.4.1979.

103) Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. – OJ L 206, 22.7.1992.

- 104) Council Regulation No 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation No 4253/88 laying down provisions for implementing Regulation No 2052/88 as regards coordination of the activities of different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. – OJ L 193, 31.7.1993.
- 105) Decision No 1346/2001/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2001 amending Decision No 1692/96/EC as regards seaports, inland ports and intermodal terminals as well as project No 8 in Annex III. – OJ L 185, 6.7.2001.
- 106) Decision No 1692/96/EC of the European Parliament and of the Council of 23 July 1996 on Community guidelines for the development of the trans-European transport. – OJ L 228, 9.9.1996.
- 107) Decision No 661/2010/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on Union guidelines for the development of the trans-European transport network. – OJ L 204, 05.08.2012.
- 108) Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012.
- 109) Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012.
- 110) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2009/147/EÜ, 30. november 2009, loodusliku linnustiku kaitse kohta (kodifitseeritud versioon). – ELT L 20, 26.1.2010.
- 111) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 1692/96/EÜ, 26. juuli 1996, üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate ühenduse suuniste kohta. – ELT L 228, 09.09.1996.
- 112) Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I 2005, 15, 87...RT I, 29.06.2014, 109.
- 113) Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community. – OJ C 306, 13.12.2007.

Kohtupraktika

- 114) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – Saksa Liidukonstitutsioonikohtu otsuste kogu 82. kd.
- 115) EKo 19.12.1961, C-7/61, *Commission of the European Economic Community vs. Italian Republic*.
- 116) EKo 25.01.1977, C-46/76, *W. J. G. Bauhuis vs. The Netherlands State*.

- 117) EKo 17.06.1981, C-113/80, *Commission of the European Communities vs. Ireland*.
- 118) EKo 10.03.1983, C-172/82, *Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage and others vs. Groupement d'intérêt économique "Inter-Huiles" and others*.
- 119) EKo 10.07.1984, C-72/83, *Campus Oil Limited and others vs. Minister for Industry and Energy and others*.
- 120) EKo 20.09.1988, C-302/86, *Commission of the European Communities vs. Kingdom of Denmark*.
- 121) EKo 30.04.1996, C-194/94, *CIA Security International SA vs. Signalson SA and Securitel SPRL*.
- 122) EKo 11.07.1996, C-44/95, *Regina vs. Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds*.
- 123) EKo 28.04.1998, C-120/95, *Decker, Nicolas Decker vs. Caisse de maladie des employés privés*.
- 124) EKo 25.06.1998, C-203/96, *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV and Others vs. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*.
- 125) EKo 25.11.1999, C-96/98, *Commission of the European Communities vs. French Republic*.
- 126) EKo 11.09.2002, T-70/99, *Alpharma Inc. vs. Council of the European Union*.
- 127) EK 05.12.2002, C-324/01, *Commission of the European Communities vs. Kingdom of Belgium*, kohtujurist P. Legeri ettepanek.
- 128) EK 07.09.2004, C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels vs. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, kohtujurist J. Kokotti ettepanek.
- 129) EKo 07.09.2004, C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels vs. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*.
- 130) EKo 30.11.2004, T-168/02, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH vs. Commission of the European Communities*.
- 131) EKo 10.03.2005, C-336/03, *easyCar (UK) Ltd vs. Office of Fair Trading*.
- 132) EK 14.04.2005, C-441/03, *Commission of the European Communities vs. Kingdom of the Netherlands*, kohtujurist J. Kokotti ettepanek.

- 133) EKo 20.10.2005, C-6/04, *Commission of the European Communities vs. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.
- 134) EKo 14.09.2006, C-244/05, *Bund Naturschutz in Bayern eV and Others vs. Freistaat Bayern*.
- 135) EKo 26.10.2006, C-239/04, *Commission of the European Communities vs. Portuguese Republic*.
- 136) EK 26.10.2006, C-239/04, *Commission of the European Communities vs. Portuguese Republic*, kohtujurist J. Kokotti ettepanek.
- 137) EKo 15.03.2007, C-54/05, *Commission of the European Communities vs. Republic of Finland*.
- 138) EKo 20.09.2007, C-304/05, *Commission of the European Communities vs. Italian Republic*.
- 139) EK 20.09.2007, C-304/05, *Commission of the European Communities vs. Italian Republic*, kohtujurist J. Kokotti ettepanek.
- 140) EK 20.09.2007, C-388/05, *Commission of the European Communities vs. Italian Republic*, kohtujurist E. Sharpstoni ettepanek.
- 141) EKo 18.12.2007, C-64/05, *Kingdom of Sweden vs. Commission of the European Communities and Others*.
- 142) EK 04.03.2010, C-241/08, *European Commission vs. French Republic*, kohtujurist J. Kokotti ettepanek.
- 143) EKo 13.01.2011, T-362/08, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH vs. European Commission*.
- 144) Spanish Supreme Court, 14.02.2011, Appeal No. 1511/2008.
- 145) EKo 24.11.2011, C-404/09, *European Commission vs. Kingdom of Spain*.
- 146) EKo 16.02.2012, C-182/10, *Marie-Noëlle Solvay and Others vs. Région wallonne*.
- 147) EK 11.04.2013, C-258/11, *Peter Sweetman and Others vs. An Bord Pleanála*, kohtujurist E. Sharpstoni ettepanek.
- 148) EKo 03.04.2014, C-301/12, *Cascina Tre Pini Ss vs. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare and Others*.

LISAD

Lisa 1

Tabel 1. Kokkuvõtlik tabel Euroopa Komisjoni poolt loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel esitatud arvamustes kasutatud argumentatsioonist²⁹¹

	Taotleja	Arvamuse andmise aeg	Kas arvamus on positiivne?	Tööpuuduse vähenemine/uute töökohtade loomine/töökohtade kaotamise vältimine	Rahvusliku koguprodukti tõus	Osa üle-euroopalisest transpordivõrgust	Olulisus tööstusele ja tehnoloogilisele arengule	Ühenduse majanduslik ja sotsiaalne sidusus	Stabiilne ühisturg	EL-i struktuuri toe saaja	Äärealade ühendamine keskustega	Piirkonna arengu edendamine	Jõudluse suurendamine	Projekti heakskiit riiklikul tasandil	Euroopa Liidu konkurentsivõimelisuse kasv	Riigi majandusarengu edendamine/konkurentsipüsimine	Heakskiit EL-i tasandil	Ohutusnõuetele vastavus	Kooskõla keskkonnaalaste standarditega	EL-i sihtide täitmine	IMF-ile ja EL-ile laenusummade tagastamine	Üldist majandushuvi esindav teenus
Kiirtee A20 I	Saksamaa	1995	Jah	X	X	X		X	X	X	X	X		X								
Kiirtee A20 II	Saksamaa	1995	Jah	X	X	X		X	X	X	X	X		X								
DASA lennukitehas	Saksamaa	2000	Jah	X			X	X							X							
Botniabaneni raudtee	Rootsi	2003	Jah								X	X									X	
Siegerlandi tööstusala	Saksamaa	2003	Ei	X*			X*					X*										
Rotterdami sadam	Madalmaad	2003	Jah			X	X					X	X			X						X
Söekaevandus	Saksamaa	2003	Jah	X*			X	X				X*				X*						
TGV East'i raudteelõik	Prantsusmaa	2004	Jah			X					X											X
La Brena II veehoidla	Hispaania	2004	Jah				X						X	X			X					
Karlsruhe/Baden-Badeni lennujaam	Saksamaa	2005	Jah								X	X	X					X	X			X
Granadilla sadam	Hispaania	2005	Jah					X			X	X	X									
Lübeck-Blankensee lennujaam	Saksamaa	2009	Jah	X							X	X	X									
Kiirtee A20 lisäühendus	Saksamaa	2010	Jah			X		X	X		X		X	X								
Kiirtee A49	Saksamaa	2010	Jah	X		X		X	X			X	X					X	X			
Györi autotehas	Ungari	2011	Jah	X	X							X				X				X	X	
Kiirtee A643	Saksamaa	2011	Jah										X					X				
Hamburgi sadam	Saksamaa	2011	Jah	X								X	X		X	X						
Kiirtee B252/B62	Saksamaa	2012	Jah								X		X			X						
Maini jõe süvendamine	Saksamaa	2013	Jah			X		X	X		X		X							X		
Euroopa Komisjoni aktsepteeritud argumentide arv				7	3	7	4	8	5	2	10	9	11	4	2	4	1	3	4	2	1	3

²⁹¹ Tabelis on tärniga tähistatud pädeva siseriikliku ametiasutuse esitatud argumentid, millega komisjon ei nõustunud või ei lugenud piisavateks.

Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kerstin Kütt,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihlitsentsi) enda loodud teose „Mõiste „imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid“ käsitus Euroopa Komisjoni poolt loodusedirektiivi artikli 6 lõike 4 alalõike 2 alusel esitatud arvamuste põhjal“, mille juhendaja on Hannes Veinla,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 04.05.2015.