

Kohtuasi C-474/19

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

18. juuni 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen (Vänersborgsi esimese astme, maa- ja keskkonnakohus, Rootsi)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

13. juuni 2019

Kaebajad:

Naturskyddsföreningen i Härryda

Göteborgs Ornitologiska Förening

Vastustajad:

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

U.T.B.

Põhikohtuasi

Kahe mittetulundusühingu kaebus länsstyrelseni (läänivalitsus, Rootsi) otsuse peale mitte võtta täitemeetmeid seoses teatega raie kohta metsaalal, kus asuvad paljude selliste loomaliikide elupaigad, keda kaitstakse direktiivide 92/443/EMÜ ja 2009/147/EÜ alusel.

Eelotsusetaotluse faktilised ja õiguslikud asjaolud

ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus direktiivi 93/43 artikli 12 ja direktiivi 2009/147 artikli 5 tõlgendamise kohta.

Eelotsuse küsimused

1. Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiivi 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta artiklit 5 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi tava, mille kohaselt hõlmab keeld üksnes neid liike, mis on loetletud direktiivi 2009/147 I lisas või on mingil tasandil ohustatud või mille populatsioon juba pikemat aega väheneb?
2. Kas direktiivi 2009/147 artikli 5 punktides a–d ja nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 12 punktides a–c kasutatud mõisteid „tahtlik tapmine“, „häirimine“ ja „hävitamine“ tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi tava, mille kohaselt olukorras, kus meetmete eesmärk ei ole ilmselgelt liigi isendite tapmine või häirimine (näiteks metsandusmeetmed või maa-arendus), peab keeldude kohaldamiseks olema meetmete tõttu oht kahjustada liigi kaitsestaatust?

Esimene ja teine küsimus on esitatud, arvestades muu hulgas, et:

- direktiivi 2009/147 artikkel 5 käsitleb kõikide artikli 1 lõikes 1 osutatud linnuliikide kaitset; kuidas on direktiivi 92/43 artikli 1 punktis m määratletud mõiste „isend“;
 - liigi kaitsestaatuse küsimust peetakse asjakohaseks peamiselt direktiivi 92/43 artiklis 16 sätestatud erandi kontekstis (erandi kohaldamiseks ei tohi olla muud rahuldavat alternatiivset lahendust ja erand ei tohi kahjustada kõnealuste liikide populatsioonide soodsa kaitse taseme säilitamist nende looduslikul levilal) või direktiivi 2009/147 artiklis 9 sätestatud erandi kontekstis (erand ei tohi olla vastuolus kõnealuse direktiiviga, mis artikli 2 kohaselt nõuab liikmesriikidelt vajalike meetmete võtmist, et säilitada artiklis 1 osutatud liikide populatsioon tasemel, mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele).
3. Kui vastus teise küsimuse mis tahes osale on, et keelu kohaldamise huvides tuleb kahju hinnata muul kui individuaalsel tasemel, siis kas hindamine peab sel juhul toimuma mingi alusel järgmistest skaaladest või tasanditest:
 - a. teatud geograafiliselt piiratud osa populatsioonist, nagu on määratletud punktis a, näiteks piirkonna, liikmesriigi või Euroopa Liidu piires;
 - b. asjaomane kohalik populatsioon (bioloogiliselt eraldatud muudest liigi populatsioonidest);

- c. asjaomane metapopulatsioon¹;
 - d. liigi populatsioon tervikuna liigi levila asjakohases biogeograafilise piirkonna osas?
4. Kas direktiivi 92/43 artikli 12 punktis d kasutatud väljendit „kahjustamine või hävitamine“ tuleb seoses loomade paljunemispaiigaga tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi tava, mille kohaselt olukorras, kus hoolimata kaitsemeetmetest kaob asjaomase liigi elupaiga püsiv ökoloogiline toimivus otseselt või kaudselt, individuaalselt või kumulatiivselt kahju tekitamise, hävitamise või kahjustamise tõttu, kohaldatakse keeldu üksnes juhul, kui asjaomase liigi kaitsestaatus ühel kolmandas küsimuses osutatud tasandil tõenäoliselt halveneb?
5. Kui vastus neljandale küsimusele on eitav, see tähendab, kui kahju tuleb keelu kohaldamiseks hinnata muul tasandil kui konkreetse ala elupaiga tasandil, siis kas selline hindamine peab toimuma mingi alusel järgmistest skaaladest või tasanditest:
- a. teatud geograafiliselt piiratud osa populatsioonist, nagu on määratletud punktis a, näiteks piirkonna, liikmesriigi või Euroopa Liidu piires;
 - b. asjaomane kohalik populatsioon (bioloogiliselt eraldatud muudest liigi populatsioonidest);
 - c. asjaomane metapopulatsioon;
 - d. liigi populatsioon tervikuna liigi levila asjakohases biogeograafilise piirkonna osas?

Mark- och miljöömsstoleni (maa- ja keskkonnakohus, Rootsi) püstitatud teine ja neljas küsimus hõlmavad küsimust, kas direktiivides sätestatud range kaitse ei kuulu enam kohaldamisele nende liikide suhtes, mille puhul on saavutatud direktiivi eesmärk (soodne kaitsestaatus).

Viidatud liidu õigusnormid ja Euroopa Kohtu praktika

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

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7).

¹ „Metapopulatsioon“ – väikese kokkupuutega alampopulatsioonide kogum, kus teatavad alampopulatsioonid hävivad ja teised tugevnevad aja jooksul ning hävinud alampopulatsioonide asupaigad võib taasasustada lähedalasuv alampopulatsioon.

Euroopa Komisjoni suunisdokument ühenduse tähtsusega loomaliikide range kaitse kohta vastavalt direktiivile 92/43 (lõplik versioon, 2007. aasta veebruar).

30. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka, C-103/00, EU:C:2002:60.

18. mai 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania, C-221/04, EU:C:2006:329.

14. juuni 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Soome, C-342/05, EU:C:2007:341.

9. juuni 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa, C-383/09, EU:C:2011:369.

10. novembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka, C-504/14, EU:C:2016:847.

17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola, C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 237.

Ettepanek kohtuasjas C-6/04, komisjon vs. Ühendkuningriik, EU:C:2005:372.

Ettepanek kohtuasjas C-221/04, komisjon vs. Hispaania, EU:C:2005:777.

Viidatud liikmesriigi õigusnormid ja liikmesriigi kohtute praktika

Metsandusseadus (1979:429) (Skogsvårdslag (1979:429)).

Keskkonnaseadustik (1998:809) (Miljöbalk (1998:809)), 8. peatükk, § 1.

Liikide kaitse määrus (2007:845) (Artskyddsförordning (2007:845)), § 4, I lisa.

Metsaameti määrus ja üldeeskirjad (SKFS 2011:7) (Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKFS 2011:7)), mida on muudetud SKFS 2013:2-ga.

Keskkonnakaitseameti käsiraamat liikide kaitse määruse kohta, 2009:2 (Naturvårdsverkets „Handbok för artskyddsförordningen“, 2009:2) esimene trükk, 2009. aasta aprill.

Mark- och miljööverdomstoleni (maa- ja keskkonnaasjade apellatsioonikohus, Rootsi) kohtuotsus M 11317-14.

Mark- och miljööverdomstoleni (maa- ja keskkonnaasjade apellatsioonikohus, Rootsi) kohtuotsus M 9914-15.

Mark- och miljööverdomstoleni (maa- ja keskkonnaasjade apellatsioonikohus, Rootsi) kohtuotsus M 10104-17.

Lühiülevaade faktilistest asjaoludest ja põhikohtuasja menetlusest

- 1 Kohtuasi on seotud metsaametile (Skogsstyrelsen) esitatud teatega raie kohta Härryda valla metsaalal. Teade käsitleb lõplikku raiet, mis tähendab, et kõik puud raiutakse maha, välja arvatud piiratud arv puid, mis tuleb hoida alles kooskõlas Rootsi metsaameti suunistega.
- 2 Metsaalal asub järgmiste linnuliikide elupaik: väike-kirjurähn (*Dryobates minor*), metsis (*Tetrao urogallus*), herilaseviu (*Pernis apivorus*), kanakull (*Accipiter gentilis*) ja põialpoiss (*Regulus regulus*). Alalt võib leida ka rabakonna (*Rana arvalis*). On ülimalt tõenäoline, et kõnealused liigid kasutavad asjaomast ala paljunemiseks ja sõltuvalt sellest, millisele konkreetse liigi elutsükli osale raie langeb, toob see kaasa liigi isendite häirimise või tapmise. Kõik raie ajal sel alal olevad munad hävitatakse.
- 3 Järelevalveasutusena tegutsev metsaamet andis võetavate kaitsemeetmete kohta konkreetsed suunised ja leidis, et suuniste järgimise korral ei ole raie vastuolus ühegi keeluga, mis on sätestatud liikide kaitse määruses, mis kujutab endast õigusakti, millega võetakse direktiivides 92/43 ja 2009/147 sätestatud liikide range kaitse üle Rootsi õigusesse. Metsaameti ette nähtud kaitsemeetmed ei ole õiguslikult siduvad, vaid pelgalt soovitusel.
- 4 17. jaanuaril 2018 nõudsid Naturskyddsföreningen i Härryda (Härryda looduskaitseühing) ja Göteborgs Ornitologiska Förening (Göteborgi ornitoloogiaühing) (edaspidi koos „ühingud“) Länsstyrelsen i Västra Götalands länilt (Västra Götalandi läänivalitsus, Rootsi) (mis on piirkondlik järelevalveasutus vastavalt liikide kaitse määrusele; edaspidi „läänivalitsus“) tegutsemist raieteate ja metsaameti konkreetsete suuniste alusel. Ühingud märkisid, et vaatamata metsaameti suunistele on raie vastuolus liikide kaitse määruses kehtestatud keeldudega.
- 5 Läänivalitsus leidis, et erandit liikide kaitse määrusest ei ole vaja analüüsida. See tähendab, et läänivalitsuse arvamuse kohaselt ei olnud meetmed vastuolus liikide kaitse määruse keeldudega, tingimusel et on võetud konkreetsetes suunistes täpsustatud kaitsemeetmed.
- 6 Ühingud esitasid eelotsuse esitanud kohtule kaebuse läänivalitsuse otsuse peale mitte võtta täitemeetmeid. Ühingute peamine nõue on, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab läänivalitsuse otsuse tühistama.

Poolte peamised argumendid

Ühingud

- 7 Kaitsealust liiki mõjutavate tegevuste uurimise ja hindamise aluseks peab olema liigi vajadus elupaikade, toidu, kaitse ja kontakti järele muude sama liigi

isenditega. Uurimisel ja hindamisel tuleb arvestada erinevate tegevuste kogumõju ja kumulatiivse mõjuga.

- 8 Raie piirkonnas elab suur arv kaitsealuseid liike. On selge, et metsandus ei jää välja liikide kaitse alaste õigusnormide kohaldamisalast. See tuleneb nii liikmesriigi kohtupraktikast (mark- och miljööverdomstoleni (maa- ja keskkonnaasjade apellatsioonikohus, Rootsi) kohtuotsus M 9914-15) kui ka Euroopa Liidu Kohtu praktikast (17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola, C-441/17) seoses metsanduse ja direktiivi 2009/147 kohaselt esmatähtsate linnuliikide alal esinemise kohta. Direktiivis 2009/147 konkreetselt nimetatud linnuliikide paljunemispaike, pesade ja munade tahtlik hävitamine või kahjustamine ei ole lubatud. Samuti ei tohi kõnealuseid linde nende paljunemis- ja pesitsemisajal häirida.
- 9 Raiet ümbritseval alal on tuvastatud kuus erinevat elupaigatüüpi, sealhulgas ka metsatüüp läänetaiga (9010), millest nähtub, et see on väga kõrge loodusväärtusega piirkond. Läänetaigal on ebasoodne kaitsestaatus ja seda tüüpi looduskeskkonnaga seotud suundumus on direktiivi 92/43 artikli 17 alusel viimati koostatud aruannete kohaselt negatiivne. Praegu toimuv kohaline lageraie avaldab tõsist mõju kaitsealuste liikide elupaikadele ja -tingimustele. Kui kohatist lageraie tehakse veel, vähendab see paljude kaitsealuste liikide elupaiku.
- 10 Erandi kohaldamisega seonduva hindamise raames tuleb võtta arvesse meetmete mõju kohalike ja piirkondlike populatsioonide soodsale kaitsestaatusesele, samuti elupaiga püsiva ökoloogilise toimivuse kahjustamist või halvenemist. Tuleb märkida, et ka järkjärguline halvenemine ei ole lubatud. See keeld kehtib ka elupaiga püsiva ökoloogilise toimivuse kohta. Hindamisel tuleb arvesse võtta ka kumulatiivset mõju ja kohaldada ettevaatuspõhimõtet. Lisaks sellele kaitstakse liigi elupaiku ka siis, kui liik neid parajasti ei kasuta, ja nagu eespool öeldud, tuleb liigikaitse hindamisel hinnata ja uurida iga liigi puhul individuaalselt.
- 11 Rootsi metsaameti suunised ei sisalda teavet kaitsealuste liikide esinemise kohta raietööde alal ega üksikasju seoses võimalike piirangutega ajavahemike kohta, mil metsandusmeetmeid võib rakendada.

Läänivalitsus

- 12 Metslindude puhul üldtunnustatud seisukoha kohaselt hõlmavad liikide kaitse määruses sätestatud keelud üksnes selle määruse I lisas B-ga tähistatud liike, mis on seega sellise ELi tähtsusega, et tuleb luua erikaitse- ja kaitsealad, punasesse raamatusse kantud liike ja neid liike, mille populatsioon on Rootsi pesitsevate lindude loenduse kohaselt viimase 30 aasta (või kolme põlvkonna) jooksul vähenenud rohkem kui 50% võrra.
- 13 Kui meetme eesmärk ei ole ilmselgelt liigi isendite tapmine või häirimine, näiteks metsandusmeetmete rakendamise teel, on mõistlik, et keeldude kohaldamiseks peaks olema oht kahjustada liigi kaitsestaatus (vt muu hulgas mark- och

miljööverdomstoleni (maa- ja keskkonnaasjade apellatsioonikohus, Rootsi) kohtuotsus M 11317-14).

- 14 Seoses fauna paljunemis- või puhkepaikade kahjustamise või hävitamise keeluga puudub nõue, et kahjustamine või hävitamine peab olema tahtlik. Keeld kehtib üksnes juhul, kui asjaomase liigi kaitsestaatus võib halveneda. Sellist tõlgendust toetab muu hulgas mark- och miljööverdomstoleni (maa- ja keskkonnaasjade apellatsioonikohus, Rootsi) kohtuotsus M 11317-14, milles omistab kohus läänivalitsuse sõnul suurt tähtsust asjaolule, et mõju avaldus liigi jaoks olulisele alale (tuumikala). Keeldu kohaldamine, mis ei võta arvesse mõju ohtu kaitsestaatusale, läheks paljudel juhtudel kaugemale sellest, mis on vajalik liigi kaitse eesmärgi saavutamiseks. Seda kinnitavad erandite tegemise ranged tingimused (vt muu hulgas mark- och miljööverdomstoleni (maa- ja keskkonnaasjade apellatsioonikohus, Rootsi) kohtuotsus M 1713-13 ja komisjoni suuniste 5.märkus); see tähendab, et keeldude kohaldamisalasse jäävaid meetmeid ei tohi üldjuhul rakendada.
- 15 Läänivalitsuse üldhinnang selle kohta, millal kohaldatakse liikide kaitse määruse § 4 lõikes 4 sätestatud keeldu, on, et seda kohaldatakse, kui asjaomase liigi elupaiga püsiva ökoloogilise toimivuse kadu (kahjustamise, hävitamise või halvenemise teel) kujutab endast sellist kahjustamist või hävitamist, nagu on osutatud sättes. Samal ajal on keeldu kohaldamise eelduseks ka, et esineb liigi kaitsestaatus kahjustamise oht.

Eelotsusetaotluse esitamise põhjuste lühikokkuvõte

- 16 Liikide kaitse määruse § 4 lõikes 1 ja lõike 2 punktis p on direktiivi 92/43 artiklis 12 ja direktiivi 2009/147 artiklis 5 sätestatud keelud üle võetud. Liikide kaitse määruse § 14 kohaselt võib läänivalitsus üksikjuhtudel teha erandi §-s 4 sätestatud keeldudest. Käesoleval juhul on läänivalitsus leidnud, et kõnealune raie ei vaja erandit, mis tähendab, et läänivalitsus on seisukohal, et liikide kaitse määruse §-s 4 sätestatud keelde ei kohaldata. Selles osas on läänivalitsus tuginenud mark- och miljööverdomstoleni (maa- ja keskkonnaasjade apellatsioonikohus, Rootsi) otsustele.
- 17 Kohtuotsuses M 11317-14 leidis mark- och miljööverdomstolen (maa- ja keskkonnaasjade apellatsioonikohus, Rootsi), et olukorras, kus on selge, et tegevuse eesmärk ei ole loomaliigi isendite tapmine ega häirimine, on liikide kaitse määruse § 4 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud keeldude kohaldamiseks mõistlik nõuda, et peab esinema oht kahjustada alal elava kaitsealuse liigi kaitsestaatus. See kohus leidis, et tegevuse mõju asjaomase liigi kaitsestaatus tuleb hinnata mitte üksnes asjaomases biogeograafilises piirkonnas, vaid ka kohalikul tasandil. Hindamisraamistiku määratlemisel peab tema arvates võtma arvesse asjaomaseid liike. Mark- och miljööverdomstoleni (maa- ja keskkonnaasjade apellatsioonikohus, Rootsi) lahendatud kohtuasjas oleks kõnealune tegevus kaasa toonud direktiivi 92/43 alusel range kaitse alla kuuluva liigi isendite

paljunemispaijade hävitamise. Kohus andis tegevuseks loa tingimusel, et kohaldatakse kaitsemeetmeid, luues liigi asurkonnas Ojamaa põhjaosas sellele paljunemispaiigad. Ta leidis, et kaitsemeetmete võtmisel ei olnud liikide kaitse määruse §-s 4 sätestatud keelud kohaldatavad.

- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu põhiküsimus on, kas direktiivi 92/43 kohane range kaitse ei ole enam kohaldatav liikide suhtes, mille puhul on direktiivi eesmärgiks olev soodne kaitsestaatus saavutatud.
- 19 Võttes arvesse eeltoodut ja kohtuasja asjaolusid, püstitas eelotsusetaotluse esitanud kohus seejärel mitu küsimust, mis puudutavad sellise liikmesriigi tava kooskõla ELi õigusega, mis seondub meetmete eesmärgi ja nende mõju kaitsealuse liigi kaitsestaatusel hindamisega.
- 20 Esmalt küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas direktiiviga 2009/147 on kooskõlas nõuda vastavalt liikmesriigi tavale, et asjaomane liik peab olema kõnealuse direktiivi I lisas, et see oleks hõlmatud kõnealuse direktiivi artiklis 5 sätestatud keeldudega, või peab asjaomane liik olema nende keeldude kohaldamisalasse kuulumiseks mingil tasandil ohustatud või selle populatsioon peab juba pikemat aega vähenema.
- 21 Teiseks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas direktiivi 92/43 artikliga 12 ja direktiivi 2009/147 artikliga 5 on kooskõlas liikmesriigi tavas kehtiv nõue, et peab esinema kahjuliku mõju oht liigi kaitsestaatusel selleks, et meede, mille eesmärk ei ole ilmselgelt tappa ega häirida kaitsealuse liigi isendeid ega hävitada selle liigi mune, oleks vastuolus liikide kaitse määruse §-s 4 sätestatud keeldudega.
- 22 Kolmandaks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 92/43 artikli 12 punktiga d on kooskõlas, et vastavalt liikmesriigi tavale peab liikide kaitse määruse §-s 4 sätestatud keelu kohaldamiseks esinema kaitsealuse liigi kaitsestaatusel halvenemise oht, kui asjaomase liigi elupaiga püsiv ökoloogiline toimivus ühel konkreetsel alal hoolimata kaitsemeetmete võtmisest kaob. Püsiva ökoloogilise toimivuse kadu võib tuleneda kahjustamisest, hävitamisest või halvenemisest, mis võib olla kas otsene või kaudne ja toimuda individuaalselt või kumulatiivselt.
- 23 Viimaseks on eelotsusetaotluse esitanud kohtul kahtlus seoses sellega, milline tasand tuleb mõju hindamisel aluseks võtta, kui aluseks ei võeta individuaalset tasandit.