

Kohtuasi C-131/24

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

16. veebruar 2024

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus, Austria)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

15. veebruar 2024

Kaebajad:

Umweltorganisation VIRUS – Verein Projektwerkstatt für Umwelt und Soziales

Bürgerinitiative „Nein zur Spange Wörth“

A.H. jt

Umweltorganisation Verein Lebenswertes Traisental

Umweltorganisation FG LANIUS – Forschungsgemeinschaft für regionale Faunistik und angewandten Naturschutz

Vastustaja:

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Landesstraßenplanung – ST3

Põhikohtuasja ese

Direktiivi 2009/147/EÜ artikli 5 tõlgendamine – Teedehitusprojekti raames teatud metsalindude tahtliku häirimise õigeaegseks vältimiseks võetud meetmete tõhusus

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus

Eelotsuse küsimused

1. Kas direktiivi 2009/147/EÜ (linnudirektiiv) artiklit 5 tuleb tõlgendada nii, et selle artikli punktis d sätestatud tahtliku häirimise koosseis ei ole täidetud, kui teatavate liikide üksikuid isendeid võidakse küll häirida, kuid sobival ajal ja sobivas vormis tõhusalt kehtestatud meetmetega välditakse mõju direktiivi artikli 2 eesmärkidele?

2. Kas juhul, kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, peab mis tahes teaduslik kahtlus meetmete tõhususes olema välistatud, mis tähendab, et piisab kohtu kutsutud eksperdi põhjendatud erialasest hinnangust, või peavad nende meetmete tulemusliku praktilise kasutamise kohta olema olemas objektiivsed teaduslikud dokumendid?

Viidatud liidu õigusnormid

Direktiivi 2009/147/EÜ artiklid 2 ja 5

Viidatud riigisisised õigusnormid

Alam-Austria liidumaa 2000. aasta looduskaitseaduse (Niederösterreichisches Naturschutzgesetz 2000) § 18

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Alam-Austria liidumaa, keda esindab Alam-Austria liidumaa valitsusameti osakond, esitas 23. detsembri 2014. aasta kirjaga 2000. aasta keskkonnamõju hindamise seaduse (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz; edaspidi „UVP-G 2000“) § 5 alusel taotluse väljastada luba projektile „Landesstraße L 5181, Spange Wörth“ (maantee L 5181, Wörthi teelõik).
- 2 Pärast keskkonnamõju hindamist tegi taotluse saanud asutus 12. novembri 2019. aasta kuupäeva kandva otsuse, millega anti luba projekti elluviimiseks ja käitamiseks (edaspidi „vaidlustatud otsus“).
- 3 Viidatud otsuse peale esitati selleks ette nähtud tähtaja jooksul kaebused, milles tugineti eelkõige liikide kaitsele direktiivi 2009/147/EÜ ja direktiivi 92/43/EMÜ alusel. Sellest tulenevalt peab kohus muu hulgas hindama, kas kaebustes väidetud projekti kahjulikku mõju lindudele on tegelikult oodata ja kuidas mõjutab see projektile loa andmist.

- 4 Tulenevalt projektiga seotud maakasutusest ja mürast jäävad maapinnal pesitsevate lindude nagu põldlõokese, nurmkana ja vuti võimalikud pesitsuspiirkonnad projekti eeldatavasse mõjualasse. Eeldatavasti avaldab müra mõju ka laialt levinud metsalindudele. Projekt mõjutab 35 liiki, sealhulgas muusträstast, kagu ja tamme-kirjurähni.
- 5 Kohtu kutsutud looduskaitseeksperdi märgib oma hinnangus, et asjaomaste linnuliikide kaitseks osutuvad tõhusaks meetmed, mis piiravad projektis ette nähtud ehitusaja teatud kuudega ja parandavad väljaspool mõjuala asuvaid elupaiku, ja et neid meetmeid saab sõnastada kohustuslike tingimustena.
- 6 Menetluses on vaidluse all eelkõige küsimus, kas projekti arendaja kavandatud metsaparendusmeetmed ja maanteest vähemalt 300 m kaugusele jäävate vanade puude kaitsmise meetmed, mida tuleks rakendada kokku 6,6 ha suurusel alal, on tamme-kirjurähni ja teiste metsalindude kaitseks tõhusad.
- 7 Menetluse kaasatud kahe eksperdi hinnangutes on märgitud, et kavandatud meetmete rakendamise korral ei esineks asjaomaste liikide sellist häirimist, mis oleks linnudirektiivi eesmärkide seisukohalt oluline. Meetmete abil ei ole siiski võimalik vähendada häirivat mõju üksikutele isenditele projektiga konkreetselt hõlmatud metsas, kuid kavandatud meetmed tagaksid elupaiga ja tingimused eri liiki pesitsevatele lindudele.
- 8 Kaebajad esitavad kohtu kutsutud ekspertide nendele hinnangutele vastuväited.
- 9 Eelotsusetaotluse esitanud kohtus arutati asja mitmel päeval toimunud istungitel.

Põhikohtuasja poolte peamised väited

Projekti arendaja väited

- 10 Projekti elluviimisega ei kaasneks otsest maakasutust tamme-kirjurähni territooriumidel ja seega ei toimuks elupaikade kadu. Tulenevalt kavandatava maanteetrassi lähedusest kõnealustele territooriumidele võib eeldada ajutist häirivat mõju metsa sees asuvatele peamistele elupaikadele, mille sobivus elupaigaks väheneb.
- 11 Vanade puude kavandatud langetamata jätmise oleks viivitamatult tõhus: asjaomaseid puid ei saaks enam maha raiuda. See tähendab, et need jäävad alles nii olemasolevate kui ka potentsiaalsete pesitsus- ja toitumispaiadena ning tamme-kirjurähn saab neid püsivalt kasutada. Sellega oleksid pikaajaliselt tagatud pesitsemiseks ja toitumiseks vajalikud vahendid. Vanade puude langetamata jätmisel (sageli koostöös ajutiste kunstlike pesitsusabivahenditega) on eelkõige eesmärk tagada lühiajaliselt pesa- ja pesitsuspaigad. Langetamata jätmise on ainult siis lühiajaliselt tõhus ja jätkuva ökoloogilise funktsionaalsuse tagamise meetmena sobiv, kui metsakooslusi või üksikuid puid saaks nende küpsusastme tõttu järgmise 3–5 aasta jooksul metsamajanduslikel eesmärkidel küll kasutada,

kuid jätkuva ökoloogilise funktsionaalsuse tagamise meetme tõttu jääb see tegemata. Vanade puude raie on meetmeks ettenähtud aladel põhimõtteliselt võimalik, kuna metsad on saanud raieküpseks (80–120 aastat).

- 12 Tamme-kirjurähn võib ehitada vanadesse puudesse, eelkõige surnud puitu ja kuivanud okstesse õõnsusi. Nõuded meetmete asukohale (piisav kaugus võimalikest häiringute ja ohtude allikatest, meetmete asukoht olemasolevate tamme-kirjurähni territooriumide läheduses, meetmete asukoht tamme-kirjurähni kõrge elupaigapotentsiaaliga puistutes, nõuded vanade puude kvaliteedile ja hulgale) ja ajalisele tõhususele on täidetud. Vajalikud struktuurid on kiiresti kättesaadavad. Metsaalasid on piisaval määral ja seos olemasolevate lindudega on olemas. Kokkuvõttes on sobivus elupaigana parem kui juhul, kui projekti ellu ei viidaks.

Kaebajate väited

- 13 Kaebajad esitavad vastuväited meetme jaoks kavandatud alade kui elupaikade kvaliteedile nii olemasolevate vanade puude hulga kui ka vajaliku surnud puidu koguse osas. Eelkõige vaidlevad nad aga vastu sellele, et raieküpsete puude langetamata jätmise ja surnud puidu tagamise meede on viivitamatult tõhus. Teaduskirjandusele viidates väidavad nad, et need meetmed võivad tõhusaks osutada kõige varem keskpikas perspektiivis, 5–10 aasta jooksul, ja seega alles siis, kui maantee kasutuselevõtt on möödunud pikk aeg.
- 14 Viimane kohtu kutsutud ekspert eeldab, et kui meetmed vastavad teatavatele parameetritele, siis on need häiringute vältimiseks täielikult tõhusad. Seejuures tugineb ta sisuliselt enda kogemustele ja Saksa asutuste suunistele, mis tema sõnul võtavad arvesse kaebajate viidatud kirjandust. Kaebajad väidavad vastu, et need tee-ehitusega tegelevate asutuste suunised on vaid eksperdiarvamused, ja tuginevad nende vastu teistele eksperdiarvamustele või nende tõlgendustele.
- 15 Kohtu päringu peale rõhutas ekspert, et puuduvad tööd, milles eitataks meetmete sobivust tamme-kirjurähni kaitseks, ning puuduvad tamme-kirjurähni autökoloogiast pärinevad viited, mis muudaksid meetmete tõhususe ebatõenäoliseks. Seega ei ole nende meetmete tõhususes piisavalt põhjendatud kahtlusi. Siiski puudub põhjalik erialane seire, mis mitte ainult ei hajutaks kahtlusi, vaid tõendaks ka meetmete tõhusust. Kohtu küsimusele, kas on olemas üksainus usaldusväärset dokumenteeritud juhtum, mil kavandatud meetmed on hoidnud ära projektist tamme-kirjurähni tulenevad häiringud, vastas ekspert, et hoolimata põhjalikust uurimistööst ja kogemuste vahetamisest kolleegidega ei ole ta sellist üheti mõistetavat uuringut leidnud.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

Esimene eelotsuse küsimus

- 16 Viidates oma varasemale kohtupraktikale, sedastas Euroopa Kohus direktiivi 92/43/EMÜ (elupaikade direktiiv) kohast elupaikade kaitset käsitlevas 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsuses *People Over Wind jt* (C-323/17, EU:C:2018:244), et elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et selle kindlaks tegemiseks, kas hiljem on vaja korraldada kava või projektiga alale kaasneva keskkonnamõju hindamine, ei võeta eelhindamise etapis arvesse meetmeid, mille eesmärk on vältida või vähendada nimetatud kava või projektiga alale kaasnevat kahjulikku mõju.
- 17 Linnudirektiivi artikli 5 kohaste keelukoosseisude hindamise kontekstis märkis Euroopa Kohus 17. aprilli 2018. aasta otsuses komisjon *vs. Poola* (C-441/17, EU:C:2018:255, punktid 262 ja 263), et kaitsekohustused tekivad juba enne seda, kui tuvastatakse lindude arvu vähenemine või kui kaitsealuse liigi väljasuremisohu on reaalseks muutunud, ja et need kaalutlused, mis käsitlevad linnudirektiivi artikli 4 lõikes 4 ette nähtud üldist lindude kaitseüsteemi, kehtivad seda enam erikaitse puhul, mis on ette nähtud linnudirektiivi artikli 5 punktides b ja d.
- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et ei ole alust eeldada, et Euroopa Kohtu märkused kahju vältimise ja vähendamise meetmete arvessevõtmise keelu kohta oleksid ülekantavad liikide kaitsele. Nimelt erinevad asjaomased õigusnormid olulisel määral selles osas, et alade kaitse valdkonnas eelneb loa andmisele (elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 teine lause) keskkonnamõju hindamine või eelhindamise etapp (keskkonnamõju hindamise vajalikkuse kohta) (elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimene lause). Liikide kaitse valdkonnas võrreldav eelhindamise etapp aga puudub.
- 19 Kui Euroopa Kohus näeb hindamisetapis ette täieliku analüüsi – mis hõlmab ka vältimis- või vähendamismeetmeid –, siis ei ole alust eeldada, et liikide kaitse valdkonnas ei või selliseid vältimis- või vähendamismeetmeid hindamisetapis (nimelt selle hindamisel, kas keelukoosseis on realiseerunud) arvesse võtta.
- 20 Euroopa Komisjon teeb oma 2021. aasta teatises „Juhenddokument ühenduse tähtsusega loomaliikide range kaitse kohta elupaikade direktiivi alusel“ (C(2021) 7301 (final), punktid 2-67 kuni 2-73) ettepaneku, et ala jätkuva ökoloogilise funktsionaalsuse tagamise meetmed peaksid vastama elupaikade direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti d nõuetele. Need on meetmed, mille eesmärk on minimeerida või koguni kõrvaldada tegevuse kahjulik mõju kaitsealuste liikide paljunemis- või puhkepaikadele. Jätkuva ökoloogilise funktsionaalsuse meetmeid võib kaaluda ka siis, kui teatav tegevus mõjutab paljunemis- või puhkepaika üksnes osaliselt. Kui paljunemis- või puhkepaik jääb jätkuva ökoloogilise funktsionaalsuse meetmete tulemusel vähemalt sama suureks ja asjaomase liigi jaoks säilib sama kvaliteet, ei kahjustata ala funktsiooni, kvaliteeti ega terviklikkust.
- 21 Asja menetlev kohus leiab, et ei ole alust jätta see põhimõte laiendamata linnudirektiivi artikli 5 punktis d sätestatud keelukoosseisule. Seda toetab ka viidatud sätte sõnastus, mille kohaselt on keelatud ainult häirimine, mis on

kõnealuse direktiivi eesmärkide seisukohalt oluline. Muudest häiringutest ei saa tuleneda nõuet erandkorras loa andmiseks linnudirektiivi artikli 9 alusel.

Teine eelotsuse küsimus

- 22 Seoses elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 teise lause kohaselt kavadele ja projektidele nõusoleku andmisega kasutab Euroopa Kohus kriteeriumi, et välistatud peab olema mis tahes teaduslik kahtlus või teaduslikust seisukohast põhjendatud kahtlus. Kohtupraktika kohaselt ei tohi see hindamine sisaldada lünki ja selles peavad olema täielikud, täpsed ja lõplikud seisukohad ning järeldused, mis hajutavad kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused asjaomasel kaitsealal kavandatud tööde mõju kohta (15. juuni 2023. aasta kohtuotsus Eco Advocacy CLG, C-721/21, EU:C:2023:477, punktid 38 ja 39 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 23 Teadaolevalt puudub kohtupraktika, mis käsitleks niisuguste meetmete kvalifitseerimist, mis on mõeldud kahjustuste vältimiseks ja vähendamiseks, et tagada ala jätkuv ökoloogiline funktsionaalsus liikide kaitse kontekstis.
- 24 Eespool nimetatud komisjoni juhenddokumendis on märgitud, et selliste meetmetega seonduv ökoloogilise funktsionaalsuse säilitamine või parandamine asjaomaste liikide puhul peab loomulikult olema „selgelt tõendatud“. Niisuguseid meetmeid on lubatud kasutada üksnes juhul, kui on kehtestatud loa andmise või maakorralduse kord koos ametliku tegevuskorraga ning kui pädevad asutused saavad hinnata, kas ala paljunemis- või puhkefunktsiooni säilitamiseks võetud meetmed on piisavad. Elupaikade direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti d nõuete täitmiseks peab saama suure kindlusega tõdeda, et meetmetest piisab mis tahes kahjustamise või hävitamise vältimiseks, ning need meetmed peavad olema tõhusalt kehtestatud sobival ajal ja vormis, mis väldib kahjustamist või hävitamist.
- 25 See komisjoni juhenddokumendis tehtud ettepanek võimaldaks selle sõnastuse kohaselt hinnata niisuguste meetmete tõhusust asutuste või kohtute kutsutud ekspertide hinnangute alusel.
- 26 Kui aga kohaldada vältimis- ja vähendamismeetmete kriteeriumi, mille töötab Euroopa Kohus välja elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 alusel (vt 15. juuni 2023. aasta kohtuotsus Eco Advocacy CLG, C-721/21, EU:C:2023:477, punktid 38 ja 39 ning seal viidatud kohtupraktika), siis on pilt teistsugune.
- 27 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ei ole esialgu mingit põhjust jätta see Euroopa Kohtu nõue jätkuva ökoloogilise funktsionaalsuse tagamise meetmetele liikide kaitse kontekstis üle kandmata. Nii alade kui ka liikide kaitset reguleerivad samad direktiivid ning mõlemal juhul on tegemist rangest kaitsesüsteemist tehtavate võimalike eranditega, mida tuleb tõlgendada kitsalt.
- 28 Sõnastus, mida kasutab Euroopa Kohus selle nõudega seoses, viitab sellele, et pelgalt eksperdihinnangust keelukoosseisu vältimiseks ei piisa. Pigem näib, et meetme praktilisel kohaldamisel põhinevad tulemuslikkuse väljavaated peavad

olema teaduslikult sedavõrd põhjalikult dokumenteeritud, et meetme tõhususes ei saa olla mingisugust põhjendatud kahtlust. „Põhjendatud teadusliku kahtluse puudumise“ kriteerium näib olevat võrreldav näiteks direktiivi 2010/75/EL (tööstusheidete kohta) artikli 3 punktis 10 sätestatud „parima võimaliku tehnika“ nõudega, mille kohaselt peab see tehnika olema „kättesaadav“, mis tähendab, et selle tõhusus peab olema ära proovitud ja tõestatud, mis on tagatud kõnealuse direktiivi artiklis 13 sätestatud menetlusega, mille käigus tehakse parima võimaliku tehnika järelalus.

- 29 Käesolevas asjas hinnataval juhul tähendaks see aga seda, et tamme-kirjurähni kaitseks kavandatavaid meetmeid ei saaks jätkuva ökoloogilise funktsionaalsuse tagamise meetmena tunnustada, kuna nende tõhususe kohta puuduvad teaduslikud dokumendid.

TÖÖDOKUMEN