

## Loodus versus majandus üleeuroopalise kaitsealade võrgustiku - Natura 2000 – aladel

Hannes Veinla

Tartu Ülikooli keskkonnaõiguse dotsent

EÜ looduskaitseõiguse kaheks olulisemaks allikaks on:

Direktiiv 79/409/EMÜ lindude kaitse kohta (edaspidi Linnudirektiiv) ja

Direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku säilitamise kohta (edaspidi Loodusdirektiiv)

Linnudirektiiv seab liikmesriikidele kohustuse tagada kõikide looduses vabalt elavate lindude populatsiooni säilimine ökoloogiliselt, teaduslikult ja kultuuriliselt põhjendatud tasemel, võttes arvesse ka teisi, eeskätt majanduslikke aspekte. Selleks tuleb liikmesriigil luua vastavad kaitsealad ning säilitada või taastada lindude elupaigad.

Loodusdirektiivi tuleb lugeda EÜ tähtsaimaks looduskaitsealaseks õigusaktiks. Loodusdirektiivi eesmärgiks on tagada bioloogilise mitmekesisuse kaitse liikmesriikide territooriumil looduslike elupaikade ning taime- ja loomaliikide säilitamise kaudu ja üleeuroopalise kaitsealade võrgustiku Natura 2000 loomine.

Natura 2000 võrgustiku loomisel on otsustava tähtsusega see, millistest kriteeriumidest peaksid liikmesriigid alade valikul lähtuma ja kui suure vabaduse konkreetsete kaitsealade kaitse alla võtmisel Loodusdirektiiv neil jätab. Kõige olulisem EÜ Kohtu kaasus, mis puudutab bioloogilise mitmekesisuse ja majandusliku (ning sotsiaalsfääri) arengu vahekorda on nn Lappel'i kaldapealse kaasus.<sup>1</sup> Ühendkuningriigi Kenti krahvkonnas asub Sheerness'i sadam (Ühendkuningriigi suuruselt viies sadam), mis on majanduslikult edukas ettevõtte ja tähtis tööandja. Sadamaga piirneb nn Lappel'i kaldapealne, ornitoloogiliste kriteeriumide järgi oluline linnuala, EÜ õiguse alusel oleks see ala tulnud määratleda kaitsealana. Samas pidas Sheernessi sadam laiendamise plaane ja ainsaks võimalikuks suunaks on Lappel'i kallas. Majanduslikest ja sotsiaalsetest (tööhõive) kaalutlustest lähtudes ei määratlenud Ühendkuningriigi valitsus kaldapealset kaitsealana. Lisaargumendiks oli ka see, et sadama arendus on oluline terve piirkonna arengu seisukohast ja oli seega regionaalarengu tähtis komponent. EÜ Kohus lükkas Ühendkuningriigi kõik seisukohad järsult tagasi ja leidis, et tähtsa linnuala kaitsealana mittemääratlemist võivad õigustada üksnes üldised huvid, mis on üle direktiivi poolt kaitstud ökoloogilistest huvides. Samas leidis kohus, ***“et majanduslikud kaalutlused ei saa mitte ühelgi juhul (in any case) kaaluda üles ökoloogilisi huve, mida tuleb arvestada kaitsealade määratlemisel.”***

Eelnevast tulenevalt võib kindlat väita, et kui Eesti jätkaks Natura 2000 võrgustikku esitamata direktiivis sätestatud kriteeriumidele vastava ala looduskaitsega konkureerivate huvide tõttu, oleks see EÜ õiguse selge rikkumine ja Eestit võiks ees oodata kohtutee.

Veel üks huvipakkuv kaasus on nn Santoña märgala kaasus.<sup>2</sup> Santoña märgala on ökoloogilistest kriteeriumidest lähtudes oluline linnuala, kus pesitseb üle kolmekümne Linnudirektiivi alusel kaitstava linnuliigi (sh. rändliigid). Selle ala lähedusse hakati rajama

---

<sup>1</sup> Judgement of the Court of Justice, Case C-44/95. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://curia.eu.int/en/content/iuris/index.htm>.

<sup>2</sup> Judgement of the Court, Case C - 355/90, ECR I - 04221

tööstusrajatise ja maanteed – sellise tegevuse tagajärjel muutus märgala veerežiim, mis oli otseseks ohuks seal pesitsevate lindude soodsale looduskaitsele seisundile. EÜ Komisjon süüdistas Hispaaniat selles, et Santoña märgala kaitse alla mittevõtmisega ja ala kahjustamist välistavate meetmete mittevõtmisega on Hispaania rikkunud oma EÜ asutamislepingust ja Linnudirektiivist tulenevaid kohustusi. Komisjon toetus oma süüdistuses järgmistele asjaoludele. Linnudirektiivi artikkel 4 lõike 1 alusel on liikmesriigid kohustatud direktiivi I lisas loetletud liikide kaitseks määratlema selleks kõige sobivamad alad. Linnudirektiiv kohustab liikmesriike osutama erilist tähelepanu rändliikide ja märgalade kaitsele. Komisjon (ja hiljem ka kohus) asus seisukohale, et antud juhul oli Hispaania kaalutlusruum selle märgala kaitse alla võtmisel redutseerunud nullini – teisisõnu Hispaania oli kohustatud just selle alal kaitsemeetmeid rakendama. Märgalal kaitsemeetmete mittevõtmist õigustas Hispaania sellega, et majanduslikud ja sotsiaalsed kaalutlused peavad Linnudirektiivis toodud ökoloogilised kriteeriumid üles kaaluma. Kohus ei olnud sellise seisukohaga sugugi nõus ja märkis, nii nagu mitmetes eelnevates kohtuasjades, et kaitsealade määratlemist juhivad üksnes ökoloogilised kriteeriumid ja et Santoña märgala on Hispaania territooriumil üks olulisemaid ökosüsteeme. Kohus oli seisukohal, et maantee ehitamine mitte üksnes ei vähenda märgala pindala, vaid see mõjub negatiivselt ka looduslikku rahu selle alal (*peaceful nature of the area*) ja seega lindude soodsat looduskaitsele seisundit. Kohtu seisukohtade hulgast tuleks veel ka järgmine välja tuua. Hispaania teatas kohtule, et märgala mõjutavate projektide elluviimisest esialgsel kujul on loobutud. Kohus ei jäänud aga sellega rahule ja viitas Hispaania kohustusele, mitte üksnes projekt peatada, vaid ka märgalale tekitatud kahju heastada – näiteks töösturjooni kaitseks ehitatud kaitsevallid likvideerida. Sellest kohtuasjast võib teha üldise järelduse, et Natura alasid potentsiaalselt negatiivsel mõjutavate projektide arendamisel tuleb arvesse võtta ka kahju hüvitamise kohustuse tekkimise riski, mis võib olla seotud väga suurte kulutustega.

Kõige olulisemad nõuded majandustegevuse elluviimisel Natura aladel tulenevad Loodusdirektiivi artiklist 6. Selle lõiked 3 ja 4 sätestavad järgmist:

(3) Iga kava või projekti, (...) mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju (...) tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab. Pädevad siseriiklikud asutused annavad kavale või projektile (...) loa (...) alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda (...) ala terviklikkusele negatiivset mõju (...);

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

Kui asjaomasel alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ja/või esmatähtsaid liike, võib kaaluda ainult neid seisukohti, mis on seotud rahva tervise või avaliku julgeolekuga (...)

Enne artikkel 6 lõigetest 3 ja 4 tulenevate kohustuste juurde jõudmist vajab selgitamist küsimus sellest, milline on nende kohustust jõustumise aeg. Nimelt toimub Natura võrgustiku loomine etapiviisiliselt. Seda käsitleb direktiivi artikkel 4, milles on sätestatud järgmised etapid.

I etapp - Iga liikmesriik esitab Loodusdirektiivi III lisas sätestatud kriteeriumide ja asjakohase teadusinfo alusel Natura eelvalikualade loetelu, kus märgitakse, millised kohalikke I lisas nimetatud looduslikke elupaigatüüpe ja II lisas nimetatud liike alal esineb.

II etapp - Komisjon kehtestab kokkuleppel kõikide liikmesriikidega ühenduse jaoks oluliste alade esialgse loetelu (*sites of community interest*).

III etapp - Kui ala on kinnitatud ühenduse jaoks oluliseks alaks, määravad asjaomased liikmesriigid ala erikaitsealaks võimalikult kiiresti, kuid hiljemalt kuue aasta jooksul. Niipea kui ala on kantud ühendus jaoks oluliste alade loetellu, kohaldatakse selle suhtes artikli 6 lõikeid 2, 3 ja 4.

Nn. Dragaggi kaasuses märkis aga kohus, et liikmesriigil tuleb võtta "kohaseid" kaitsemeetmeid ka juba varem.

Loodusdirektiivi artikkel 6 lõike 3 alusel tuleb hinnata kõiki selliseid kavu ja projekte mille võib olla oluline mõju Natura alale. Milline mõju on oluline, selle üle tuleb otsustada iga ala puhul eraldi, võttes arvesse selle ala kaitse eesmärke ning selle ala spetsiifilisi tunnuseid ja keskkonnatingimusi.

EÜ Kohus andis oma tõlgenduse direktiivi artikkel 6 lõike 3 kohta nn Waddenzee kohtuasjas.<sup>3</sup> Waddenzee kohtuasi puudutas Hollandi valitsuse poolt loa andmist südakarpide mehhaaniliseks püügiks Waddenzee kaitsealal. Hollandi keskkonnaorganisatsioonid vaidlustasid loa väljastamise ja väitsid, et südakarpide mehhaaniline püük võib kaitseala oluliselt negatiivselt mõjutada ja et seda mõju ei ole piisavalt hinnatud. Asi jõudis Hollandi Ülemkohtusse (Raad van State'i) ja viimane esitas EÜ Kohtule eelotsusetaotluse reas Loodusdirektiivi artikkel 6 tõlgendamist puudutavas küsimuses.

Üks Hollandi Ülemkohtu küsimustest päris selle järele, kas kava või projekti tuleb Loodusdirektiivi artikkel 6 lõike 3 alusel hinnata siis kui on need tõenäoliselt ala mõjutavad (hindamise käigus tehakse kindlaks mõju olulisus), või peab hindamise läbi viima vaid siis, kui on piisavalt tõenäoline, kava või projekt avaldab alale olulist mõju. Kohus viitas oma vastuses EÜ asutamislepingus sätestatud ettevaatusprintsibile ja keskkonna kaitstuse kõrge taseme printsibile ja tõi esile selle, et hinnata tuleb iga kava või projekti, **mille puhul ei saa välistada** olulist mõju Natura alale. Niisiis tuleb hindamine läbi viia kõikidel nendel juhtudel kui esineb kahtlus olulise mõju puudumise osas. Ainult siis kui mingit kahtlust ei jää võib hindamise ära jätta.

Kui asetada keskkonnamõju hindamise põhjalikkuse küsimus Natura alade konteksti, tuleb jällegi pilk pöörata Waddenzee kaasusele. Selles kaasuses esitas Hollandi Ülemkohus küsimuse, kas südakarpide püüki Waddenzee kaitsealal võib lubada siis, kui pole mingit ilmset kahtlust, et oluline mõju puudub, või on see lubatud vaid siis, kui pole mingisugust kahtlust, et selline mõju puudub. EÜ Kohus asus järgmisele seisukohale. Hindamine tähendabantud juhul seda, et "parimatest teadussaavutustest lähtuvalt tuleb kindlaks teha kõik ... aspektid, mis võivad ala kaitse eesmärke oluliselt mõjutada.

Niisiis leiab EÜ kohus, et hindamise puhule ongi sisuliselt tegemist teadustööga ja see peab olema nii põhjalik, et arvestatakse alasi mõjutavate tegevuste kõigi aspektidega (mitte ainult kõige tõenäolisemate) ja et kõrvaldatakse kõik kahtlused olulise mõju puudumise või esinemise osas.

Kuna võib loodusdirektiiv artikkel 6 lõikes 3 käsitletavat kava või projekti lubada - Sellise küsimuse esitas Waddenzee kaasuses ka Hollandi Ülemkohus. Küsimus on ära toodud antud artikli üleelmises lõigus. EÜ kohus leidis, et kava või projekti või lubada, kui pädevad

---

<sup>3</sup> Judgement of the Court of Justice, C- 127/02. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=et&Submit=Otsing&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-+127%2F02&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> (04.12.2005)

asutuse on kindlaks teinud, et kava või projekt ei avalda ala terviklikkusele negatiivset mõju. EÜ Kohtu arvates on see nii, **kui teaduslikust seisukohast ei ole mingisugust põhjendatud kahtlust, et negatiivne mõju ala terviklikkusele võib esineda.** Kohus põhjendas oma seisukohta jällegi ettevaatusprintsipiiga ja märkis, et üksnes eelnimetatud range kriteerium (kahtluse puudumine negatiivse mõju osas) võimaldab tõhusalt vältida plaanis olevate kavade ja projektide tõttu Natura ala terviklikkusele avaldatavat negatiivset mõju. Kohus märkis veel, et ... *sellest loa andmise kriteeriumist leebema kriteeriumiga pole võimalik sama tõhusalt tagada ... alade kaitse eesmärgi saavutamist.*

Erandeid, millal negatiivse mõjuga projekti või kava võib siiski lubada, käsitleb loodusdirektiivi artikkel 6 lõige 4. Negatiivse mõjuga projekte võib lubada, kui on täidetud kolm tingimust.

- Esimeseks tingimuseks on alternatiivide puudumine. Niisiis peavad liikmesriigi pädevad asutused hindama seda, kas on olemas kavandatava tegevuse sellised alternatiivid, mille puhul ala kaitse eesmärk on paremini saavutatav. Vastavalt Natura käsiraamatule tuleks kaaluda alternatiivseid asukohti, tegevuse erinevaid mastaape ja projektlahendusi, hinnata tuleks ka “nullvarianti”. Käsiraamatus on rõhutatud ka seda, et alternatiivide võrdlusparameetrid peavad seonduma ala kaitseesmärkide ja et selles etapis ei tohi kasutada muid, eelkõige majanduslikke kriteeriume.
- Teiseks tingimuseks on see, et kava või projekti elluviimist tingivad mingid imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid (*imperative reasons of overriding public interest*). Eesti keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemide seaduse § 29, milles sätestatakse Natura ala mõjutada võiva tegevuse keskkonnamõju hindamise erisused, kasutatakse direktiivi teksti eestikeelse vastena – avalikkuse jaoks esmatähtsad põhjused. Käesoleva artikli autor leiab et selline eestikeelne vaste ei ole piisavalt täpne. Direktiiv peab silmas, mitte lihtsalt esmatähtsaid põhjuseid, vaid just imperatiivseid ja erakordselt tähtsaid põhjuseid. Vastavalt Natura käsiraamatule peavad sellised põhjused olla niivõrd olulised, et kaaluvad üles direktiivi ülimalt ambitsioonika eesmärgi - kaitsta kõrgtasemel “ühenduse looduspärandit”. Veel peavad sellised põhjused olema pikaajalised, mitte aga lühiajalised majandus- või muud huvid, mis ei tohi üles kaaluda pikaajalisi looduskaitse huve.
- Kolmandaks tingimuseks on kõigi kohaste hüvitusmeetmete võtmine. Viimane tingimus keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemide seaduse § 29 puudub ja selliselt on meie õigus vastuolus Loodusdirektiiviga ning Eesti pädevad asutused peavad Eesti õiguse asemel rakendama loodusdirektiiv artikkel 6 lõiget 4. Natura käsiraamatu alusel võivad hüvitusmeetmeks olla näiteks uue elupaiga loomine uuel alal või olemasoleva ala laiendamine, samuti elupaiga väärtuse tõstmine kas projekti poolt mõjutataval alal või muul Natura alal.

Kui kõik eelnimetatud tingimused on täidetud võib ala negatiivselt mõjutavat kava või projekti lubada ja Eesti keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemide seaduse § 29 lõike 3 alused saab sellise loa Eestis anda vaid Vabariigi Valitsus. Kõik need sammud tuleks läbi teha ka sellise projekti puhul nagu tulevane püsiühenduse Saaremaaga seda muidugi juhul kui sellel projektidel on tõepoolest Natura aladele negatiivne mõju.

Loodusdirektiivi artikkel 6 lõikes 4 on antud ka lahendus sellisele olukorrale kui sellel Natura alal mida kava või projekt mõjutab kaitstakse direktiivi lisades loetletud esmatähtsaid elupaiku või liike. Sellisel juhul saab negatiivselt mõjuvat kava või projekti lubada ainult siis, kui seda tingivad põhjused, mis on seotud rahva tervise või avaliku julgeolekuga või esmatähtsate soodsate tagajärgedega keskkonnale. Muude eriti oluliste üldiste huvide korral saab kava või projekti lubada üksnes Euroopa Komisjoni arvamusest lähtudes.