

ASJAKOHANE HINDAMINE JA NATURA 2000 ALAD

**LÜHIKE ÜLEVAADE REEGLITEST
JA KOHTUPRAKTIKAST**

Justice&Environment

Mai 2016

Justice and Environment (J&E) on võrgustik, kuhu kuuluvad 13 keskkonnaõigusega tegelevat vabaühendust erinevatest Euroopa riikidest. Meie koostöö eesmärgiks on parem keskkonnavaline seadusandlus ja selle rakendamine nii Euroopa Liidu kui siseriiklikul tasandil. Rohkem infot meie ja meie tegemist kohta leiate: www.justiceandenvironment.org

(C) 2016 Justice&Environment
Väljaandja: Justice&Environment
Údolní 33
602 00, Brno, Czech Republic
Tel +36 1 3228462
E-mail info@justiceandenvironment.org

Redigeeris ja disainis: Siim Vahtrus
Fotod (v-a allpool eraldi nimetatud): Siim Vahtrus – J&E
Teised fotode autorid: lk 3 (keskel) – D. D'Auria ; lk 4 - Pixabay; lk 7 – F. Vassen

J&E tunnustab ja tänab Euroopa Komisjoni selle juhise väljatöötamise rahaliselt toetamise eest. See väljaanne väljendab autorite vaateid ja need ei ole doonori jaoks siduvad.



1. Mis on „asjakohane hindamine“?

Asjakohane hindamine on mehhanism, mis kaitseb Natura 2000 alasid kahjuliku inimtegevuse, eriti ehitusplaanide ja –projektide mõju eest. Sisuliselt nõuab see planeeritud tegevuste võimalike mõjude hindamist enne tegevuslubade andmist. Kui planeeritav tegevus võib avaldada Natura-alale negatiivset mõju, tuleb otsida mõju välistavaid ja vähendavaid meetmeid. Ilma asjakohase hindamiseta ei või projekti või kava lubada.

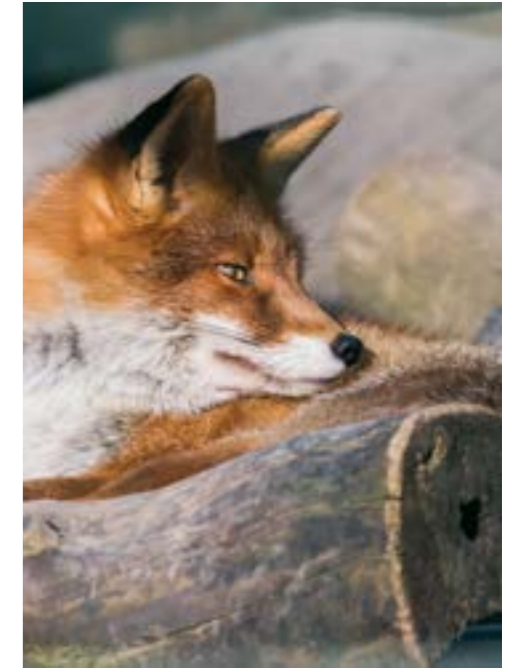
Asjakohane hindamine on sätestatud EL loodusdirektiivi (92/43/EMÜ) artiklis 6. Ent see pole veel kõik - Euroopa Kohus on hindamise reegleid oma lahendites oluliselt täpsustanud. Selles juhendis tutvustame nii asjakohase hindamise reegleid kui selletemalist kohtupraktikat.

2. Asjakohase hindamise tuum

EL loodusdirektiiv näeb ette, et iga kava või projekti, millel võib Natura 2000 alale („erikaitseala“ või „Ühenduse tähtsusega ala“) olla oluline mõju, tuleb enne loa saamist asjakohaselt hinnata. Kavad ja projektid on mõisted, mida tuleb tõlgendada laialt; need võivad olla kas planeeringud, ehitusload või muu sekkumine looduskeskkonda, mis võib kahjustada ala terviklikkust (täpsemalt vt punkt 3).

Asjakohane hindamine koosneb 4 etapist:

1. **Eelhindamine** – määrab kindlaks, kas kava või projekt võib asjaomasele alale olulist mõju avaldada. Olulise mõju esinemist eeldatakse alati, v.a juhul kui on tõendatud, et projekt ei kahjusta asjaomase ala kaitse-eesmärke.
2. **Asjakohane hindamine** – tuvastatakse võimalik negatiivne mõju ja ala ohustamise määr. Hindamine peab põhinema parimatel teaduslikel saavutustel ja projekti alale avaldavaid mõjusid tuleb võtta arvesse koosmõjus teiste tegevustega. Selles staadiumis otsitakse ja hinnatakse ka võimalikke leevendusmeetmeid. Kui kava või projekt võib kahjustada asjaomase ala terviklikkust isegi leevendusmeetmete kasutamise korral, ei või pädevad siseriiklikud asutused reeglina tegevusluba välja anda (täpsemalt etappide 1 ja 2 kohta vt juhise punktist 4).
3. **Alternatiivide kaalumine** – juhul kui kava või projekt kahjustab ala terviklikkust, tuleb järgmise sammuna otsida mittekahjulikke alternatiive (nt valida sadamale teine asukoht).
4. **Erandi tegemine** – kui ei leidu paremaid valikuid, siis võib kava või projekti lubada vaid erandkorras, tingimusel, et esinevad ülekaalukad üldised huvid. Projektidele, mis ei ole ülekaalukates avalikes huvides, ei tohi luba väljastada. Kui luba antakse erandkorras, tuleb rakendada hüvitamisemeetmeid projektist tulenevate kahjude hüvitamiseks (täpsemalt etappide 3 ja 4 kohta vt juhise punktist 5).



C-127/02 (Waddenzee)

Kalastusettevõttel oli luba südakarvide mehhaaniliseks püügiks Waddenzee erikaitsealal Põhjamere piirkonnas. Püügiluba väljastati ettevõttele igal aastal. Selline korduv tegevus aga vaidlustati kohaliku organisatsiooni poolt, kes väitis, et tegu on projektiga, mis vajab loodusdirektiivi kohaselt asjakohast hindamist.

Euroopa Kohus viitas "projekti" definitsioonile keskkonnamõju hindamise direktiivis, ning leidis, et südakarvide püük on projekt. Lisaks leidis Euroopa Kohus, et tegevuse aastast-aastasse korduv iseloom ei vabasta seda asjakohase hindamise nõudest.



3. Millised projekte ja kavasid tuleb hinnata?

Asjakohast hindamist tuleb läbi viia kavade ja projektide suhtes, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks vajalikud. Esimeseks oluliseks küsimuseks on seega, mida mõeldakse "projekti" või "kava" all?

Projektideks on ehitiste püstamine, maavarade kaevandamine ja muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku. Seega ei ole projektide all mõeldud vaid ehitustegevust; põllumajanduse ja metsaraiete intensiivistumise, mis ähvardab kahjustada või hävitada väärtusliku ala, on samuti projekt ja vajab asjakohast hindamist. Projektiks võib olla ka kestev tegevus.

Kavade tüüpilised näited on planeeringud ning valdkondlikud arengu- ja tegevuskavad (nt transpordivõrgustiku kavad, jäätme korralduskavad ja veemajanduskavad). Samas 'kavad', mis on oma olemuselt poliitilised avaldused (näitavad ainult üldist poliitilist tahet ja võimude kavatsusi), ei ole loodusdirektiivi mõttes kavad.

Erandina ei ole asjakohane hindamine kohustuslik nende kavade puhul, mis on seotud ala kaitsekorraldusega või selleks vajalikud. Seda erandit tuleks tõlgendada kitsalt, st kui kava või projekt on vaid osaliselt ala kaitsekorraldusega seotud, tuleb ülejäänud osa puhul siiski hindamist nõuda. Näiteks võib selline olukord esineda metsaraie puhul, mis kannab mitut eesmärki.

Ühe ala kaitsekorraldusega seotud kava või projekt võib siiski vajada hindamist seoses võimalike mõjudega teisele alale. Näiteks võib sooelupaiga taastamise projekt nõuda asjakohast hindamist seoses selle mõjuga lähedalasuvale kaitsealusele metsaelupaigale.

Hinnata ei tule vaid Natura-alal elluviidavaid projekte. Projektidele, mis viiakse ellu alast väljapool, ent võivad avaldada kaitsealale olulist mõju, tuleb samuti läbi viia asjakohane hindamine (C-98/03, Komisjon v. Saksamaa).

4. Artikkel 6(3) – eelhindamine ja asjakohane hindamine

Loodusdirektiiv ei kirjuta asjakohasele hindamisele ette kindlat meetodikat. Üldstatult võib siiski välja tuua, et hindamine tuleb vormistada kirjalikult ja selles leiduvaid argumente põhjendada, et vältida omavolilisi otsustusi ja võimaldada järelevalve teostamist; lähtuda tuleb ettevaatusprintsibiist ja parimast teaduslikust teadmistest.

Asjakohane hindamine koosneb neljast etapist, mis tuleb läbida allpool toodud järjekorras.

Etapp 1: Eelhindamine

Esiteks tuleb analüüsida, kas projekt võib avaldada alale negatiivset mõju ja tuleb läbi viia täiemahuline hindamine (eelhindamine). Ainuüksi negatiivsete mõjude esinemise tõenäosus on piisav asjakohase hindamise läbiviimise kohutuse tekkeks. Asjakohane hindamine võib ära jääda üksnes siis, kui on ära tõestatud, et tegevusega ei kaasne olulisi mõjusid, mitte vastupidi.

Otsustamiseks mis on „oluline mõju“, tuleb silmas pidada kaitseala iseloomulikke tunnuseid ja eriomaseid keskkonnaningimusi, eriti aga ala kaitse-eesmärke. Mõju olulisus ei ole seotud projekti või kava suuruse või ulatusega.

Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale, tuleb eelhindamise etapis arvestada järgmiste asjaoludega:

- oluliste mõjude esinemise tõenäosus;
- asjaomase ala iseloomulikud tunnused ja eriomased keskkonnaningimused;
- kõik tegevuse aspektid mis eraldi või koos teiste kavade ja projektidega (koosmõju) võivad mõjutada ala kaitse-eesmärke;
- valdkonna parimad teadussaavutused.

Euroopa Kohus on leidnud, et kui projekt võib ohustada asjaomase ala kaitse-eesmärke, tuleb seda kindlasti pidada tõenäoliselt alale olulist mõju avaldavaks ja asjakohane hindamine tuleb läbi viia [1].

Ettevaatusprintsibiist lähtudes tuleb teadusliku ebakindluse ja mõjude kahtluse korral läbi viia asjakohane hindamine. Eelhinnangu etapis tuleb kava või projekti hinnata väljapakutud kujul, leevendusmeetmeid mitte arvestades.

Liikmesriigid võivad Natura 2000 alade lubatavate tegevuste suhtes kehtestada veelgi karmimad reeglid, näiteks keelata täielikult teatud projektide elluviimine.

Etapp 2: Asjakohane hindamine

Kui eelhindamise käigus selgub, et läbi tuleb viia asjakohane hindamine, tuleb järgnevalt välja selgitada kõik asjaomase ala terviklikkust ohustavad mõjud. Ala terviklikkuse all peetakse silmas ala ökoloogilise struktuuri ja funktsioonide sidusust.

Ala terviklikkusele avalduvate mõjude hindamisel tuleb arvestada erinevaid tegureid. Projekti tuleb vaadelda koos teiste kavade ja projektidega s.t. hinnata tuleb nende koosmõju.

Erilise tähelepanu all peavad olema mõjud liikidele ja elupaigatüüpidele, mis on loodusdirektiivis nimetatud „esmatähtsateks”.

C-98/03 (Komisjon vs Saksamaa)

Loodusdirektiivi kohaldamisel otsustas Saksamaa valitsus nõuda asjakohast hindamist veekasutuse puhul vaid juhtudel, mil oli nõutav veekasutusluba. Valitsus leidis, et vee kasutamine väikestes kogustes, mis ei vaja veekasutusluba, ei avalda Natura 2000 võrgustiku aladele olulist mõju.

Euroopa Kohus leidis, et ei saa täielikult ja üldiselt välistada, et ka väikeste veekoguste kasutamisel võib olla oluline mõju Natura 2000 kaitsealadele. Vajalik on juhtumipõhine hindamine. Kohus otsustas, et Saksamaa oli loodusdirektiivi valesi kohaldanud.

C-2/10 (Regione Puglia)

Itaalias keelati Puglia provintsi seadusega püstitada Natura 2000 aladele tuulegeneraatoreid, v-a eraotstarbelistel eesmärkidel. Tuuleenergiat arendav ettevõtte vaidlustas piirangu kohtus.

Euroopa Kohus leidis, et reeglid, mis keelavad teatud tegevusi ilma eelhindamise nõudeta, on seaduslikud, kui need ei ole ebaproportsionaalsed ja arendajat diskrimineerivad. Kohus leidis, et selline meede ei ohusta ka EL taastuvenergia eesmärke.

Case C-258/11 (Sweetman)

Iiri kohtus vaidlustati Galway linna ümbersõidu ehitusluba, kuna ülesõit pidi osaliselt ületama Corribi järve kaitseala. Projekti tulemusel oleks jäädavalt hävinenud 1,47 ha esmatähtsaks elupaigatüübiks olevat paekivipaljandit. Elupaigatüüpi leidis kaitsealal kokku 270 ha. Kohalikud võimud järeldasid, et kuigi projekt avaldab alale tugevat mõju, siis selline mõju ei ohustaks kogu ala terviklikkust.

Euroopa Kohus leidis, et kava või plaan avaldab asjaomasele alale negatiivset mõju, kui selle tulemusel tekivad kestvad ja paranematud kahjustused esmatähtsa elupaigatüübi kasvõi ühele osale.

Ala kaitse-eesmärkidele avalduva mõju kindlaks määramisel tuginetakse **valdkonna parimatele teadussaavutustele**. See tähendab, et nii hindamist läbi viivatele ekspertidele kui kasutatavatele meetoditele seatakse kõrged standardid. Hindamismeetodid peavad arvestama ala iseloomulikke tunnuseid ja ei või olla ülemääraselt üldised („copy-paste“).

Negatiivsete mõjude puhul tuleb hinnata võimalikke **leevendusmeetmeid**. Nende eesmärk on kavade ja projektide kahjulikku mõju vähendada või isegi ära hoida, nii tegevuse kestel kui pärast selle lõppu. Kui negatiivset mõju ala terviklikkusele ei ole võimalik leevendusmeetmete abil vältida, võib arendustegevuseks loa anda üksnes erandkorras (vt järgmine etapp).

Leevendusmeetmeteks võivad olla nt projektile konkreetsete ajaraamide seadmine (nt tegevuste keeld teatud liikide sigimisperioodil), mõjusid leevendavate tegevuste ja vahendite täpsustamine (nt nõue kokkulepitud kaugusel kaldast kasutada spetsiaalset võrku (tragi), et mitte mõjutada habrast elupaika) või alasiseste viibimiskeelu alade määramine (nt loomade talveune koopad). Hüvitusmeetmeid (nt hävinenud elupaiga rajamine mujale) ei loeta leevendusmeetmete hulka.

Asjakohane hindamine põhineb ettevaatusprintsipiilil. Praktikas tähendab see, et kui ei ole võimalik välistada, et kava või projekt avaldab asjaomasele alale olulist mõju (teaduslikult põhjendatud kahtlus), siis eeldatakse olulise negatiivse mõju avaldumist alale [ii]. Reeglina sellisele kavale või projektile luba anda ei tohi. Järgmise sammuna tuleb kaaluda alternatiivseid lahendusi (etapp 3). Kui alternatiive ei leidu, saab kava või plaani lubada üksnes erandlikel alustel (etapp 4).

5. Art. 6(4) – alternatiivid ja erandid

Etapp 3: Alternatiivide kaalumise

Kui plaan või kava võib avaldada ala terviklikkusele olulist negatiivset mõju, tuleb eesmärkide saavutamiseks otsida alternatiivseid ja ohutuid lahendusi. Selles etapis ei või teised kaalutlused (nt majanduslik kaalutus, et alternatiivne lahendus on kallim) domineerida ökoloogiliste kaalutluste (nt vajadus säilitada ala terviklikkus) üle. Kui on leitud alternatiivne lahendus, mis ei kahjusta ala terviklikkust, siis tuleb



seada kasutada.

Etapp 4: Ülekaalukad avalikud huvi

Alternatiivsete lahenduste puudumisel ja kui kava või plaani negatiivseid mõjusid ei saa vältida, võidakse projekt või kava heaks kiita vaid erandkorras. Erandeid võib kohaldada ainult peale nõuetele vastavat asjakohast hindamist (kõik menetlusetapid tuleb läbida) [iii] ja üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel. Erandeid peab alati tõlgendama kitsendavalt ja kooskõlas ettevaatusprintsipiiga.

Loodusdirektiivis ei ole defineeritud, milles võivad seisneda ülekaalukad avalikud huvid. Direktiivis on toodud vaid mõned näited, nagu rahvatervis, avalik julgeolek ja esmatähtsad soodsad tagajärjed keskkonnale. Lisaks võib Euroopa Komisjoni arvamuse kohaselt ülekaalukaks avalikuks huviks olla ka liikmesriigi valitsuse ja ühiskonna põhilised eesmärgid [iv].

Üldiste huvide alusle erandi tegemiseks peavad pädevad võimuorganid otsustama, kas need on tähtsamad, kui kaitseala kaitse vajadus. Erand võib olla õigustatud lähtuvalt kahest kriteeriumist: (1) üldine huvi peab üles kaaluma kaitseala eesmärgid ja (2) pikaajalisus.

Kui alal on esindatud esmatähtsad elupaigatüübid ja/või liigid, tuleb rakendada erinevat lähenemist. Sellisel juhul tohivad siseriiklikud asutused ala kahjustavale kavale või projektile loa anda ainult rahvatervise, avaliku julgeoleku ja keskkonnale esmatähtsate soodsate tagajärjede jaoks. Teisi põhjendusi võib erandi kohaldamiseks kasutada ainult siis, kui selleks on küsitud Euroopa Komisjoni arvamust.

Kui kava või plaan saab loa erandlikel alustel, tuleb määrata hüvitusmeetmed olulise negatiivse mõju ärahoidmiseks ja heastamiseks. Hüvitusmeetmetel võib olla erinevaid vorme, nt uue sarnase elupaigatüübi loomine alal või väljaspool seda ning selle Natura 2000 võrgustikku lisamine, olemasoleva elupaiga parendamine ja ettepanek lisada uus (võrdväärne) ala Natura 2000 võrgustikku. Hüvitusmeetmed peavad arvesse võtma kindlat elupaika ja liike ja peavad korvama



C-521/12 (Briels et al)

Hollandis planeeriti maantee laiendamist, mille tulemusel oleks osaliselt hävinenud kaitsealune elupaik. Asjakohase hindamise käigus leiti, et projekt avaldab olulist negatiivset mõju alal asuvatele elupaikadele. Leiti ka, et arendades naaberlade hüdroloogilisi tingimusi, kaitsealuse elupaigatüübi – sinihelmika niidud – levik jätkuks. Projekt kiideti heaks koos meetmetega, mis soodustavad kaitsealuse elupaigatüübi levikut.

Euroopa Kohus otsustas, et projektis toodud meetmete eesmärk oli negatiivseid mõjusid kompenseerida, mitte neid vältida või vähendada. Samuti ei garanteeri need, et projekti mõju ala terviklikkusele ei ole negatiivne. Seetõttu on tegemist hüvitusmeetmetega, mida võib kohaldada ainult juhul, kui projekti heakskiitmiseks on erandlikud alused (vt etapp 4). Meetmeid, mis on pigem hüvitusmeetmed kui leevendusmeetmed, ei tohi kasutada selleks, et projekte heaks kiita ja ellu viia lihtsamalt, kui loodusdirektiiv ette näeb



kava või plaaniga tekitatud kahju, st nad peavad hõlmama samu liike/ elupaiku võrdväärse ulatuses ja olema sama ökoloogilise funktsiooniga. Kohaldatavad hüvitusmeetmed tuleb kooskõlastada Euroopa Komisjoniga.

i - C-127/02, para 47

ii - See cases C-258/11 (p 40), and C-404/09 (p 99, 100)

iii - See cases C-239/04, Castro Verde, p 35; case C-404/09, Commission v Spain, p 156-157.

iv - See http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf, p 44-45

