

Natura aladel domineerib muude kaalutluste ees looduskaitse

Hannes Veinla (RiTo 16), Tartu Ülikooli keskkonnaõiguse dotsent

Kui pöörata pilk Eesti riigisisesele õiguspraktikale, jääb tihti mulje, et me ei ole veel Euroopa Liitu astunud, sest tuntakse ja rakendatakse ainult Eesti õigust, ning seda isegi siis, kui see on Euroopa Ühenduse õigusega otseses vastuolus.

Euroopa Ühenduse õiguse mõju erinevatele õiguse valdkondadele on erineva intensiivsusega. Keskkonnaõigus kuulub aga kindlasti nende õigusharude hulka, mille puhul Euroopa Ühenduse õiguse mõju on tunnetatav lausa igal sammul, ka konflikte Eesti õiguse ja Euroopa Ühenduse õiguse vahel tuleb küllalt tihti ette. Hea näide on hiljutine häbematu metsaraie Suurupis, kus Eesti õiguse järgi ei olnud justkui õigust metsaraiet keelata, Euroopa Ühenduse õigusest tulenevalt oli keeld aga ilmselge, sest tegemist oli nn Natura eelvalikualaga.

Niisuguseid alasid on Eestis palju ja seega on probleem ka meile ülimalt aktuaalne. Nimelt põrkuvad Natura aladel sageli looduskaitsetelised ja majanduslikud ning nendega liituvad sotsiaalsed huvid. Selliseid konflikte on korduvalt ette tulnud ka teistes Euroopa Liidu liikmesriikides ja neid on arutanud ka Euroopa Kohus. Järgnev analüüs tuginebki suures osas just Euroopa Kohtu seisukohtadele. Viimane on näidanud ennast radikaalse looduskaitsejana ja andnud järjekindlalt ülekaalu looduskaitsetele kaalutlustele. Meil valitseb aga lausa lapsemeelne arusaam, et majandus kaalub alati üles nn pehmed väärtused. Kui keegi võrdleks Eesti looduskaitseaduse ja metsaseaduse kandvaid ideid, leiaks ta hämmastusega, et need kaks seadust elavad just nagu eri maailmas. Metsaseaduse jaoks on mets puupõld, mida tuleb õigeaegselt koristada, looduskaitseadus vaatab metsa eelkõige loodusliku elupaigana, millel on peale majandusliku väärtuse ka oluline sisemine, objektiivne väärtus.

Euroopa Ühenduse õiguse mõju liikmesriigi keskkonnaõigusele on väga mitmepalgeline ja sellealaseid näiteid võiks tuua lõputult. Artikli piiratud mahtu arvestades on käsitluse alla võetud Euroopa Ühenduse looduskaitseõigus nn Natura alade näitel. Artikkel algab lühikese meeldetuletusega Euroopa Ühenduse keskkonnaõiguse eesmärkidest ja liikmesriigi kohustustest nende eesmärkide elluviimisel. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 2 on sätestatud, et ühenduse ülesanne on edendada keskkonnakaitse ja -kvaliteedi kõrget taset. Sama kordub ka asutamislepingu artikli 174 lõikes 2:

“...ühenduse keskkonnapoliitika seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme”. Euroopa Liidus ei ole järelikult eesmärgiks mitte lihtsalt keskkonna kaitsmine, vaid selle kõrge taseme saavutamine.

Mida tähendab kaitstuse kõrge tase

Kas ja kuidas mõjutavad asutamislepingu kaitstuse kõrget taset reguleerivad sätted Eestit kui liikmesriiki? Üks tunnustatumaid Euroopa Ühenduse keskkonnaõiguse uurijaid Ludwig Krämer ütleb kategooriliselt: kaitstuse kõrge tase peab olema saavutatud ühenduse kui

terviku poolt, mitte aga riigisiseste meetmete kaudu (Krämer 2003, 11). Sellega ei tahaks nõus olla. Probleemi lahendamiseks tuleb pöörata pilk Euroopa Ühenduse asutamislepingu sätetele.

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 10 sätestatud koostöökohustusest (lojaalsusprintsibiist) lähtudes tuleb liikmesriigil aktiivselt kaasa aidata Euroopa Liidu eesmärgiks oleva kõrgetasemelise keskkonnakaitse saavutamisele ning valida ja rakendada selleks vajalikke ja kohaseid vahendeid. Seega võib üsna kindlalt väita, et alates 1. maist 2004 on Eesti kui Euroopa Liidu liikmesriigi otsene kohustus aidata riigisiseste meetmetega heas usus kaasa keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamisele.

Kaitstuse kõrge taseme põhimõtte puhul tekib teine oluline küsimus: mis on kaitstuse kõrge tase? Selle kohta on erinevaid arvamusi. Ludwig Krämer on leidnud, et ilmselt peetakse kaitstuse kõrge taseme all silmas keskkonnasõbralike liikmesriikide – Rootsi, Taani, Soome, Austria ja Saksamaa – taset. Samuti on Krämer viidanud mitmesugustele keskkonnapoliitilistele dokumentidele kui olulistele kaitstuse kõrge taseme indikaatoritele (Krämer, 2006, 11).

On selge, et kaitstuse kõrge taseme indikaatorid ei saa olla väga täpsed ja püsivad. Kuid võrdlus kõrge keskkonnakaitse tasemega riikidega on ilmselt küll asjakohane. Üks pidepunkt on siiski veel, ja see sisaldub Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 95 lõikes 3, kus sätestatakse, et "(...) keskkonnakaitset (...) käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme, eriti võttes arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi". Niisiis on kõrge tase seotud uute teadmistega, ettevaatuspõhimõtet appi võttes ka mittelõplike teadmistega teatud tegevuste võimaliku negatiivse mõju kohta. Üks peamine keskkonnakaitse kõrge taseme indikaator on seega ettevaatusprintsibi rakendamine ja ka ebakindlate keskkonnariskide ohjamine. Väga ilmekas ettevaatusprintsibi rakendamise näide on Euroopa Kohtu nn Waddenzee kohtuasi, mida käsitletakse tagapool põhjalikumalt.

Euroopa Ühenduse direktiivid on teadaolevalt suunatud liikmesriikidele ning need tuleb ellu viia direktiivis sisalduvate kohustuste ülekandmisega liikmesriigi õigussüsteemi direktiivis ettenähtud tähtajal. Kuid sellega liikmesriigi kohustused ei lõpe. Liikmesriigi peamine kohustus on tagada direktiivi eesmärgi tegelik saavutamine.

Reageerida tuleb viivitamatult

Tihti eristatakse direktiivide elluviimise viit astet (Jans, 2000, 135–168). Kõigepealt peab liikmesriik direktiivi sätteid üle kandma oma riigi õiguskorda selgelt ja täpselt. Eesti olukorda hinnates tuleb rõhutada, et väga sageli on direktiivide sätteid üle kandvad normid jaotatud liiga paljude õigusaktide vahel ning selle tulemuseks on olukord, kus vastavat Eesti õigust ei saa pidada küllaldaselt selgeks ja arusaadavaks õiguse adressaatide jaoks. See võib tähendada ka seda, et Eestit ootab ees kohtutee, süüdistatuna direktiivi ebaadekvaatses ülevõtmises.

Teine aste on liikmesriigi kohustus (ja õigus) valida direktiivi elluviimiseks kõige sobivam rakendusmehhanism. Tavaliselt jätab direktiiv selle eesmärkide saavutamise mehhanismi valiku õiguse liikmesriigile. Eestis nagu paljudes teistes liikmesriikides on tihti suhtunud ülevõtmisse formaalselt ja ei ole pööranud piisavalt tähelepanu direktiivi eesmärgi tegeliku saavutamise mehhanismidele. Eesti puhul sobib siin näiteks nn Natura hindamine. Direktiivi 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitse kohta, artikli 6 lõige 3 sätestab: "Mis tahes kava või projekti, mis [...] ala tõenäoliselt oluliselt mõjutab, tuleb asjakohaselt hinnata nende tagajärgede seisukohast, mida ta alale kaasa toob, silmas pidades ala kaitse eesmärke".

Tsiteeritud sättes on ära toodud mehhanism, mis peab tagama elupaikade ja liikide soodsa seisundi Natura aladel. Sealjuures on selgelt märgata ettevaatusprintsipi rakendamist: hinnata tuleb kõiki tegevusi, mis võivad ala mõjutada. Eesti õiguses on aga probleem selles, et keskkonnamõju on võimalik hinnata üksnes keskkonnalubade andmise menetluses. Probleem tekib nende tegevustega, mille sooritamiseks ei ole mingit luba vaja. Neid ei saa seega ka hinnata, isegi siis mitte, kui neil võib olla oluline mõju Natura ala kaitse eesmärgile. Järelikult ei pruugi Eesti õigus tagada loodusdirektiivi eesmärkide elluviimist. See puudus rakendusmehhanismis tuleb tingimata kõrvaldada.

Kolmandaks tuleb liikmesriigil tagada direktiivi elluviimiseks vajalike meetmete efektiivne rakendamine. See seondub eelkõige liikmesriigi haldussuutlikkusega. Võimaliku probleemi näitena saab Eesti puhul välja tuua pädeva asutuse määramise Euroopa Ühenduse keskkonnavastutuse direktiivi (2004/35) elluviimiseks. Keskkonnavastutuse direktiiv näeb ette mitte niivõrd juba tekitatud kahju hüvitamist, kuivõrd viivitamatut reageerimist, kui ilmneb kahju tekkimise oht. See kohustus on pandud potentsiaalselt keskkonnaohtliku tegevuse täitjale. Kui viimane oma kohustust ei täida, peab tema asemel tegutsema liikmesriigis määratud pädev asutus, Eestis maakonna keskkonnateenistus. Tegutsemiseks on aga vaja asjakohast tehnikat. Maakonna keskkonnateenistusel seda pole ja oma ülesannete täitmiseks on vaja teha koostööd teiste ametkondadega. Niisiis kerkib küsimus (vähemalt teoreetiliselt), kas eri ametkondade koostööl põhinev keskkonnavastutuse direktiivi rakendusmehhanism ikka tagab õigeaegse ja kohase meetmete võtmise keskkonnakahju ohu korral, mis on nimetatud direktiivi eesmärk.

Neljandaks ei ole liikmesriigil õigust taluda direktiivi elluviimiseks kehtestatud normide rikkumist. Liikmesriigi pädevate asutuste käsutuses peavad olema efektiivsed vahendid ka juhtudeks, kui direktiiviga vastuolus olev tegevus tuleks peatada.

Viiendaks, kõigi eelneva nelja astme tulemusena peab liikmesriik tagama direktiivi eesmärgi tegeliku saavutamise. Näiteks kõigi Eesti supelrandade vee, kogu meie põhjavee ja kõigi meie asulate õhu vastavuse kehtestatud kvaliteedinõuetele. Viimast tulebki pidada direktiivide elluviimisel kõige tähtsamaks. Esimesel neljal astmel võetud meetmed ei ole küllaldased, kui direktiivi eesmärk jääb tegelikult saavutamata. Keskkonnadirektiivide puhul on eesmärk tihti täpselt, numbriliselt määratud – see teeb lihtsamaks ka Euroopa Komisjoni kontrolli liikmesriikide üle.

Rahanappus ei vabanda

Keskonnadirektiivide eesmärkide elluviimine liikmesriikides on tekitanud hulgaliselt probleeme. Tihti on liikmesriigid põhjendanud oma suutmatust tagada Euroopa Ühenduse õiguse korrektne rakendamine rahanappusega. Samas on Euroopa Kohus mitmes kaasuses rõhutanud, et finantssfääri kuuluvad raskused ei saa olla liikmesriigi lepingujärgsete kohustuste mittetäitmise õigustuseks.

Kaasuses C-42/89 on Euroopa Kohtu seisukoht sõnastatud järgmiselt: “Tuleb mees pidada, et kohtu praktikast lähtudes ei saa liikmesriik viidata praktilistele või administratiivsetele raskustele õigustamaks ühenduse direktiivides sätestatud kohustustest ja tähtaegadest mittekinnipidamist. Sama kehtib ka rahaliste raskuste puhul, liikmesriik peab võtma vajalikud abinõud sellistest raskustest ülesaamiseks”. Niisiis ei saa ka Eesti vabaneda kohustusest viia ellu direktiivide eesmärgid, viidates riigisisestele majanduslikele, poliitilistele või õiguslikele probleemidele.

Euroopa Ühenduse direktiivide elluviimisel Eestis on tõenäoliselt üks suuremaid probleeme Euroopa Ühenduse looduskaitse direktiivide eesmärkide saavutamine. Eestis on säilinud suur hulk liike ja elupaiku, mis mujal Euroopas on inimtegevuse tõttu hävinud. Üleeuroopalise Natura võrgustiku aladel (aga ka neist väljaspool) tuleb arvestada väga suurte majandustegevuse piirangutega.

Eesti avalikkusel, sealhulgas kohalikel omavalitsustel ja majandustegevuse arendajatel, ei paista olevat päris õiget ettekujutust sellest, milline on Natura alade režiim, mis on seal lubatud ja mis keelatud. Meil alahinnatakse liiga tihti looduskaitse kaalutlusi. Selguse huvides tuleb rõhutada, et järgnevad seisukohad ei väljenda artikli autori isiklikku arvamust, vaid põhinevad Euroopa Kohtu kui Euroopa kõrgeima kohtumõistja seisukohtadel, mis on kõigile täitmiseks kohustuslikud. Seda ka siis, kui Euroopa Kohtu tõlgendused tunduvad Eesti vaatevinklist ebamugavana.

Asjatundmatud väljaütlemised

Üks kummalisemaid viimasel ajal kuulnud väide on mitmel juhul väljaöeldud soov “loobuda” mõnest Euroopa Ühenduse poolt Natura võrgustikku pakutud alast, et meil oleks lihtsam ehitada silde, sadamaid ja muid selliseid objekte. Igale Euroopa Ühenduse looduskaitseõigust tundvale isikule on selge selliste väljaütlemiste asjatundmatuse. Eestis võib Natura alade puhul üldse liiga tihti kohata juba eespool nimetatud lapsemeelset usku, et majandusliku arengu huvid on alati üle looduskaitsest.

Valitud Natura aladest majanduslikel põhjustel loobuda ei ole mingil juhul võimalik. Natura aladel peavad väga sageli majanduslikud ja sotsiaalsed kaalutlused taanduma looduskaitse kaalutluste ees ning paljudest Natura aladest negatiivselt mõjutada võivatest projektidest tuleb loobuda. Natura aladega seotud probleeme on palju. Järgnevalt mõned tähtsamad.

Alustada tuleks sellest, et Natura alad ei ole tavalised kaitsealad – need on paikkonnad, millel on üleeuroopaline tähtsus ning Euroopa Ühenduse loodusdirektiivi alusel kujutavad need endast “kõikide Euroopa rahvaste ühist pärandit”. Nende alade arendamise üle ei saa otsustada ainult kohalikest egoistlikest huvidest lähtudes. Emajõe luha üle ei saa otsustada Tartu linn, nii nagu Saaremaa Panga panga üle ei saa otsustada Mustjala vald. Need alad on üleeuroopalise otsuselangetamise objektid.

Eestis nagu paljudes teistes Euroopa Liidu liikmesriikides on tekkinud probleeme, millised alad esitada Natura võrgustiku paikkondadena. Kerkib küsimus, kas peale looduskaitseliste võiksid ka muud kaalutlused olla arvessevõetavad mingite alade Natura võrgustikku määramisel. Selline küsimus on tekkinud näiteks Saaremaa silla rajamise puhul. Euroopa Kohtu arvates tuleb Natura alade valikul arvestada üksnes ökoloogilisi kriteeriume. Kõige olulisem Euroopa Kohtu kaasus, mis puudutab kaitsealade valikut, on nn Lappeli kaldapealse kaasus (Kohtuasi C-44/95).

Natura alade valiku kriteeriumid

Ühendkuningriigis asub Sheernessi sadam. Sadamaga piirneb nn Lappeli kaldapealne, ornitoloogiliste kriteeriumide järgi tähtis linnuala. Euroopa Ühenduse õiguse alusel oleks see ala tulnud määratleda kaitsealana. Sheernessi sadam pidas laiendamise plaane ja selle ainus võimalik suund oli Lappeli kallas. Majanduslikest ja sotsiaalsetest (tööhõive) kaalutlustest lähtudes ei määratlenud Ühendkuningriigi valitsus kaldapealset kaitsealana. Sadama arendus olevat oluline kogu piirkonna arengu seisukohast ja seega ka regionaalarengu tähtis komponent. Kenti krahvkond oli vaene kant ja seal oli suur tööpuudus. Analoogilisi argumente tuuakse tihti ka Eestis. Kohus lükkas aga Ühendkuningriigi argumendid järsult tagasi ja leidis, et tähtsa linnuala kaitsealana (meil näiteks Emajõe luha või Väinamere) mittemääratlemist võivad õigustada ainult üldised huvid, mis on üle direktiiviga kaitstud ökoloogilistest huvidest. Kohus leidis, et majanduslikud ja nendega liituvad sotsiaalsed kaalutlused ei saa ühelgi juhul kaaluda üles ökoloogilisi huve, mida tuleb arvestada kaitsealade määratlemisel.

Kohtu seisukoht on täiesti selge, ühemõtteline ja kategooriline ega vaja edasist kommenteerimist. Niisiis võib väita, et Natura alade valik ei ole poliitiline ega õiguslik menetlus, vaid teaduslik protsess, mis peab tuginema ainult looduse iseväärtust arvestavatele teaduslikele faktidele. Järelikult, kui Eesti jätaks Natura võrgustikku esitamata ala, mis ökoloogilistest kriteeriumidest lähtudes tulnuks sinna esitada, oleks see Euroopa Liidu õiguse selge rikkumine ja Eestit võiks ees oodata kohtutee.

Kas juba valitud aladest saaks loobuda või nende pindala vähendada? Sellele küsimusele vastamiseks tuleb pöörata pilk nn Leybuchi kaasusele (Kohtuasi C-57/89). Sellest kaasusest selgus, et on tõepoolest selliseid avalikke huve, mis on üle üleeuroopalise tähtsusega ökoloogilistest huvidest. Millised need ülekaalukad huvid võiksid küll olla?

Saksamaa rannikul tehti rannikualade kaitseks ulatuslikke maaparandustöid. Tammide ja muude tõkete rajamise tulemusena vähenes Euroopa Ühenduse linnudirektiivi alusel määratud kaitseala pindala. Seda õigustati kolme argumendiga. Esiteks on tammide

ehitamine vajalik üleujutuste vältimiseks ja järelkult inimelude säästmiseks. Teiseks arenevad tammide rajamise tulemusena välja uued väärtuslikud elupaigad. Kolmandaks on tammide rajamine vajalik selleks, et laevad pääseksid kohalikku sadamasse, mis olevat tähtis majanduslikest ja sotsiaalsetest kaalutlustest lähtudes, et tagada piirkonna areng ja vältida töökohtade kadu. Euroopa Kohus aktsepteeris esimest ja teist, kuid lükkas resoluutselt tagasi kolmanda argumendi. Siit järeldus – majanduslikud kaalutlused ei sobi Natura aladest loobumise õigustamiseks mitte mingil juhul ning ka Eestil tuleks sellistest plaanidest loobuda.

Kus kehtib Natura režiim

Tihti arvatakse, et nimetatud režiim kehtib üksnes vahetult Natura aladel plaanitavate tegevuste kohta. See ei ole õige. Nn Natura režiim kehtib ka väljaspool Natura alasid plaanitavate tegevuste suhtes, mille oluline mõju Natura alale ei ole välistatud. Näiteks ei tohi lubada ehitada silda, mis asub küll väljaspool Natura ala, aga mille rajamise tulemusena suurenev liiklusvoog võib oluliselt häirida Natura alal kaitstavat liiki.

Millal hakkab kaitserežiim kehtima? Meil on tihti väidetud, et Eesti Natura alad on alles eelvalikualad ja seal Natura režiim ei kehti. See on jälle tõest kaugel. Loodusdirektiivi alusel hakkab Natura režiim tõepoolest kehtima alles pärast seda, kui Euroopa Komisjon kehtestab kokkuleppe kõigi liikmesriikidega (pange tähele – just kokkuleppe kõigi liikmesriikidega) ühendusele oluliste alade loetelu. Eesti kohta seda tehtud ei ole. Kas Eestis siis praegu Natura režiim ei kehtigi? Kehtib küll.

Esiteks tuleb tähele panna, et Natura alad jagunevad linnuhoiu- ja loodushoiualadeks. Linnuhoiualadel kehtib Natura režiim Eesti Euroopa Liitu astumise hetkest. Väinameri, Küdema laht ja Emajõe luht on aga just linnuhoiualad. Loodushoiualade kohta on Euroopa Kohus määranud nn Draggagi (Kohtuasi C-117/03) ja Bund Naturschutzi (Kohtuasi C-244/05) kohtuasjades, et ka Euroopa Komisjonile saadetud riigisisese loetellu kantud alade (nn eelvalikualade) puhul nõuab kohane kaitsekord, et liikmesriigid ei kiidaks heaks niisuguseid tegevusi, mis võiksid oluliselt kahjustada nende alade keskkonnaomadusi. Seega peavad liikmesriigid hoolitsema selle eest, et alade seisund ei halveneks enne Natura alade lõpliku nimekirja selgumist.

Sisuliselt tähendab see seda, et nn Natura režiim kehtib ka loodushoiualadel alates Eesti Euroopa Liitu astumisest. Järelkult ei olnud ka kurikuulsa Suurupi metsaraie puhul kellegi õigus seda lubada ning raiet oleks tulnud kõigi vahenditega viivitamatult tõkestada. Kui Eesti kehtiv õigus seda ei võimaldanud, oleks see tulnud jätta rakendamata ja kohaldada Euroopa Ühenduse õigust.

Mida tähendab ala kaitse eesmärgi kahjustamine? Mida pidada Natura ala kahjustamiseks? Kas näiteks kruisilaevade liikumine Küdema lahes kahjustab iseenesest ala kaitse eesmärke või ei? Siin on huvipakkuvaks kohtuasjaks nn Santoña märgala kaasus (Kohtuasi C-355/90). Santoña märgala on ökoloogilistest kriteeriumidest lähtudes tähtis linnuala. Selle ala lähedusse hakati ehitama tööstusrajatisi ja maanteid. Kohus asus hiljem seisukohale, et maantee ehitamine mitte üksnes ei vähenda märgala pindala, vaid mõjub negatiivselt selle

looduslikule rahule ja seega ka lindudele soodsale looduskaitsele seisundile. Kohus tahtis järelikult märkida, et ala kahjustamine ei pea tingimata tähendama materiaalselt kahjustust. Näiteks ei pea see tähendama naftareostust Küdema lahes, mittemateriaalne loodusrahu häirimine võib samuti olla kahjustamine.

Waddenzee kohtuasja õppetund

Millal Naturat hinnata ja kui põhjalik peab hindamine olema? Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3 sätestab: "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 /.../."

Euroopa Kohus andis oma tõlgenduse direktiivi artikli 6 lõike 3 kohta nn Waddenzee kohtuasjas (C-127/02). See kohtuasi puudutas Hollandi valitsuse antud südakarpide mehaanilise püügi luba Waddenzee kaitsealal. Hollandi keskkonnaorganisatsioonid vaidlustasid loa väljastamise ja väitsid, et südakarpide mehaaniline püük võib kaitseala negatiivselt mõjutada ja seda mõju ei ole piisavalt hinnatud. Asi jõudis Hollandi Ülemkohtusse (*Raad van State*) ja viimane esitas Euroopa Kohtule eelotsuse taotluse reas loodusdirektiivi artikli 6 tõlgendamist puudutavates küsimustes. Vahemärkusena olgu öeldud, et Waddenzee kohtuasi peaks olema kohustusliku kirjandusena iga meie majandus- ja poliitikategelase kirjutuslaual. Loodetavasti jääksid siis edaspidi paljud juba ette nurjumisele määratud Natura alade arendamise projektid kavandamata ning mõttetu raha- ja energiakulu olemata.

Üks Hollandi Ülemkohtu esitatud küsimustest oli, et milliseid kavasid või projekte tuleb loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel hinnata. Kohus viitas oma vastuses Euroopa Ühenduse asutamislepingus sätestatud ettevaatusprintsipile ja keskkonna kaitstuse kõrge taseme printsipile ning tõi esile selle, et hinnata tuleb iga kava või projekti, mille puhul ei saa välistada olulist mõju Natura alale. Niisiis tuleb hindamine teha kõigil juhtudel, kui tekib kahtlus olulise mõju puudumise või esinemise kohta. Ainult siis, kui mingit kahtlust ei ole, et oluline mõju on tõepoolest välistatud, võib hindamise ära jätta. Seega on selge, et selliste suurprojektide puhul nagu Saaremaa sadam, sild mandri ja Saaremaa vahel või sõudekanal Emajõe lual ei saa ükski mõistlik inimene olulist mõju ette täielikult välistada. Siinjuures tuleb arvestada ka sellega, et Euroopa Kohtu arvates tuleb kõiki kavasid ja projekte, mis võivad ala kaitse eesmärke (näiteks teatavate linnuliikide kaitset) ohustada, pidada paikkonda tõenäoliselt oluliselt mõjutavateks.

Kui põhjalik peab hindamine olema

Saaremaa sadama puhul väitsid keskkonnaorganisatsioonid, et veeloa väljastamiseks tehtud keskkonnamõju hindamine ei olnud küllalt põhjalik ja ei arvestanud kõigi võimalike mõjudega. Tallinna Halduskohus asus järgmisele seisukohale: "... arvestades looduskeskkonna keerukust, on kavandatava tegevuse võimalikke mõjusid võimalik uurida ning prognoosida pikka aega ning uuringud kujutavad endast põhjalikku teadustööd. Proportsionaalse keskkonnamõju hindamise menetluse eemärgiks ei ole selliste mahukate ja

pikki aastaid vältavate uurimisprojektide läbiviimine ning rahastamine arendaja poolt ...” Tallinna Ringkonnakohus asus samale seisukohale ja leidis, et vee erikasutusloa väljaandmiseks oli keskkonnamõju hindamine küllalt põhjalik ja et hindamisel tuleb arvestada kõige tõenäolisemate (niisiis mitte kõigi võimalike) mõjudega.

Kohtute seisukoht on mõistetav, sest nii Tallinna Halduskohus kui ka Ringkonnakohus ei pidanud võimalikuks väljuda vee erikasutusloa menetluse piiridest ja vaadata Saaremaa sadama asja komplekselt, nagu panid ette keskkonnaorganisatsioonid. Siinkirjutaja julgeb siiski arvata, et kohtute seisukoht ei ole kooskõlas loodusdirektiivi eesmärkidega. Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud põhimõtet, et liikmesriigi kohtud peavad riigisisest õigust tõlgendama Euroopa Ühenduse õiguse valguses. Lisada tuleks ka seda, et tööde käigus avastas Saaremaa sadama ehitaja, et kaialune maapõu ei ole sugugi selline, nagu arvati. See on väga sümptomaatiline – loodusesse sekkumisel ei ole sääraseid “üllatused” sugugi harvad, eriti kui eelnev hindamine ei olnud küllalt põhjalik. Siin tuleb taas pöörata pilk Waddenzee kaasusele.

Nimetatud 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 mingisugustki kahtlust, et sellinemõju puudub. Euroopa Kohus asus järgmisele seisukohale: hindamine tähendab käesoleval juhul seda, et “parimatest teadussaavutustest lähtuvalt tuleb kindlaks teha kõik /.../ aspektid, mis võivad ala kaitse eesmärgel oluliselt mõjutada”. Niisiis leidis Euroopa Kohus, et hindamise puhul ongi tegemist just teadustööga ja see peab olema nii põhjalik, et arvestatakse alasil mõjutavate tegevuste kõiki aspekte (mitte ainult kõige tõenäolisemaid) ning kõrvaldatakse kõik põhjendatud kahtlused olulise mõju puudumise või esinemise suhtes, nii et lõppkokkuvõttes oleks võimalik anda selge vastus käesoleva artikli järgmises osas püstitatud küsimusele. Lisada tuleb ka seda, et keskkonnaõiguse ühe kõige tähtsama aluspõhimõtte – saastaja maksab – kohaselt maksab kõige selle eest loomulikult arendaja ja mingit muud lahendusvarianti ei ole.

Leebel looduskaitsele puudub mõte

Millal võib Natura ala mõjutada võivat projekti (näiteks Saaremaa silda) lubada? Euroopa Kohus leiab Waddenzee kohtuasjas, et Natura alal mõjutada võivat kava või projekti võib lubada, kui liikmesriigi pädevad asutused on kindlaks teinud, et kava või projekt ei avalda alale negatiivset mõju. Kohtu arvates on see nii, kui teaduslikust seisukohast ei ole mingisugust põhjendatud kahtlust, et negatiivne mõju ala terviklikkusele on välistatud. Niisiis kui Natura hindamise tulemusel säilib mingigi kahtlus negatiivse mõju võimalikkuse kohta, ei ole liikmesriigi pädevatel asutustel õigus kava või projekti lubada. Kes saab saajaprotsendiliselt väita, et Natura alale või selle vahetusse lähedusse rajataval sadamal või sillal ei ole mingit olulist negatiivset mõju? Mine tea, äkki teatud tingimustel võib mõju siiski ilmned. Selline on tõenäoline Natura hindamise tulemus ja sellest tulenevalt on selline projekt keelatud.

Millistel erandjuhtudel võib Natura alasil potentsiaalselt negatiivselt mõjutada võivaid projekte lubada? Erandeid käsitleb loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4. Potentsiaalse negatiivse

mõjuga projekte võib lubada, kui on täidetud kolm tingimust. Esimene tingimus on alternatiivide puudumine. Liikmesriigi pädevad asutused peavad hindama, kas on kavandatava tegevuse selliseid alternatiive, mille puhul Natura alade kaitse eesmärk on paremini saavutatav. Euroopa Komisjoni seisukoht on, et võrdlusparameetrid peavad seonduma üksnes ala kaitse eesmärkidega ja selles etapis ei tohi kasutada muid, sealhulgas majanduslikke kriteeriume. Niisiis tuleb ka Saaremaa silla puhul vastata küsimusele, mis on selle rajamise eesmärk ja kas seda eesmärki võiks saavutada ka muul viisil, mis siis, et teine lahendus oleks kallim.

Teiseks võib erandi teha siis, kui kava või projekti elluviimist tingivad mingid imperatiivsed ja erakordselt tähtsad avalikud huvid. Just avalikud, mitte erahuvid. Direktiiv peab silmas mitte lihtsalt esmatahtsaid (nagu sätestab Eesti õigus), vaid just imperatiivseid ja erakordselt tähtsaid põhjusi. Sellised põhjused peavad olema sedavõrd olulised, et kaaluvad üles loodusdirektiivi ülimalt ambitsioonika eesmärgi – kaitsta kõrgtasemel “ühenduse kõigi rahvaste looduspärandit”. Niisugune kaalumise tuleks teha ka näitaks Saaremaa silla asjas, võttes eeskujuks eelnevalt tsiteeritud Leybuchi kaasuse Euroopa Kohtu seisukohad. Kolmandaks tingimuseks on kõigi kohaste hüvitusmeetmete võtmine. Kui kõik eelnimetatud tingimused on täidetud, võib ala negatiivselt mõjutavat kava või projekti lubada.

Lõpuks võiks küsida, kas Natura režiim, nii nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, ei ole liialt radikaalne? See on igati õigustatud küsimus, eriti Eesti oludes, kus Natura alasid on palju. Kas looduse eelistamine on põhjendatud? Ilmselt küll. Majanduslikud huvid on sellises arenevas ühiskonnas nagu Eesti ülimalt agressiivsed. Järelikult peavad teised, neile vastukaaluks asetatavad huvid olema sama agressiivsed. “Leebel” looduskaitsele puudub igasugune mõte, see jääb alati kaotajaks.

Viimast seisukohta on korduvalt väljendanud ka Euroopa Kohus oma rohelistes kohtuasjades. Euroopa Kohtu radikaalsus võib paljudele mitte meeldida, kuid selle kohtu seisukohti tuleb teada ja nendega arvestada, siis jäävad paljud pettekujutlused Natura alade arendamise võimaluste kohta kujunemata.

Kasutatud kirjandus

Jans, J. (2000). European Environmental Law. Groningen: Europa Law Publishing.

Kohtuasi C-42/89 (1990) ECR I-02821.

Kohtuasi C-44/95 (1996) ECR I-03805.

Kohtuasi C-57/89 (1991) ECR I-00883.

Kohtuasi C-117/03. – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/c_057/c_05720050305en00070007.pdf

Kohtuasi C-127/02. – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/c_262/c_26220041023en00020002.pdf

Kohtuasi C-244/05. – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_281/c_28120061118en00160016.pdf

Kohtuasi C-355/90 ECR I-04221.

Krämer, L. (2003). EC Environmental Law. 5th edition. London: Sweet and Maxwell.

Krämer, L. (2006). EC Environmental Law. 6th edition. London: Sweet and Maxwell.