Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
TAMARA ĆAPETA
esitatud 9. veebruaril 2023 [1]

Kohtuasi C-444/21

Euroopa Komisjon
versus

Iirimaa

Liikmesriigi kohustuste täitmata jätmine – Direktiiv 92/43/EMÜ – Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – Artikli 6 lõige 1 – Erikaitsealad – Kohustus kehtestada vajalikud kaitsemeetmed – Üldine ja kestev rikkumine

I. Sissejuhatus

1. „Elusloodus on ainulaadne ja suurejooneline ime […] Me sõltume täielikult sellest peenhäälestatud elutagamissüsteemist, mille sujuv toimimine omakorda sõltub selle bioloogilisest mitmekesisusest.“ [2]

2. Bioloogilisel mitmekesisusel ei ole ainult väärtus iseeneses, vaid see on ka äärmiselt oluline inimeste elslujäämiseks. Maailma Majandusfoorumi andmetel [3] kuuluvad bioloogilise mitmekesisuse vähenemise [4] võimalike tagajärgede hulka vähemalt toidupuudus, kliimamuutuste süvenemine ning ohud tervisele, majandustegevusele ja kultuurile.

3. Euroopa Liit tunnistab probleeme, mis võivad tekkida bioloogilise mitmekesisuse vähenemisest. [5] Osa Euroopa Liidu võitlusest bioloogilise mitmekesisuse säilitamise nimel on elupaikade direktiiv. [6]

1 Algkeel: inglise.

2 Jonathan Hughes, Keith Scholey ja Alastair Fothergill (režissöörid), „David Attenborough: A Life on Our Planet, Netflix Original Documentary“, 2020.

3 World Economic Forum, The Global Risks Report 2020, veebis aadressil https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf, lk 47–49.

4 Mõningate hinnangute kohaselt on liikide kadumine prognooside kohaselt 1000–10 000 korda kiirem kui looduslik väljasuremine, st eeldatav loodusliku väljasuremise tempo ilma inimese sekkumiseta. See tähendab, et igal aastal kaotab Maa 0,01–0,1% kõikidest oma liikidest. Kui madalad hinnangud liikide arvu kohta on täpsed (ligikaudu 2 miljonit), sureb igal aastal välja 200–2000 liiki. Kõrgeima hinnangu kohaselt sureb igal aastal välja 10 000 – 100 000 liiki. Vt Maailma Looduse Fondi (World Wide Fund for Nature) veebisait, https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/.

5 Vt sellega seoses komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ELi elurikkuse strateegia aastani 2030: Toome looduse oma ellu tagasi“, COM(2020) 380 final, Brüssel, 20. mai 2020. Üks selle strateegia tulemus on hiljutine ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus looduse taastamise kohta, COM(2022) 304 final, Brüssel, 22. juuni 2022.

6 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), muudetud nõukogu 27. oktoobri 1997. aasta direktiiviga 97/62/EÜ (EÜT 1997, L 305,lk. 42; ELT eriväljaanne 15/04, lk 3) (edaspidi „elupaikade direktiiv“).

4. Käesolev rikkumismenetlus puudutab seda direktiivi. Euroopa Komisjon on esitanud ELTL artikli 258 alusel Iirimaa vastu hagi seetõttu, et Iirimaa on jätnud täitmata oma kohustused, mis tulenevad elupaikade direktiivi artikli 4 lõikest 4 ja artikli 6 lõikest 1.

5. Tegu on kolmanda kohustuste rikkumise hagiga, mis on esitatud Euroopa Kohtule seoses elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 ja artikli 6 lõike 1 rakendamisega pärast 5. septembri 2019. aasta kohtuotsust komisjon *vs.* Portugal (erikaitsealade määramine ja kaitse)[7] ja 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsust komisjon *vs.* Kreeka[8]. Euroopa Kohtu menetluses on samuti veel kaks samalaadset hagi[9] ja pooleli on veel rikkumismenetlusi.[10]

6. Seega ei ole käesolevas kohtuasjas tegu lihtsalt järjekordse tavalise kohustuste rikkumise hagiga, mille komisjon on ELTL artikli 258 alusel liikmesriigi vastu esitanud. See näib pigem olevat osa komisjoni poliitilisest suunast võtta käsile ebapiisavad tulemused elupaikade direktiiviga hõlmatud elupaikade ja neis elavate liikide seisundi parandamisel.[11]

7. Samal ajal osutab käesolev kohtuasi mitmele probleemile, mis Euroopa Kohtul tekivad rikkumismenetlustes, milles väidetakse, et liikmesriigid ei ole täitnud keskkonnaalaseid eesmärke. Milliseid kohustusi täpselt tuleb liikmesriigil täita, et leitaks, et ta on elupaikade direktiivi nõuetekohaselt rakendanud? Kuidas tuleb komisjonil niisugust täitmata jätmist tõendada ja mida saab liikmesriik väita enda kaitseks? Üsna oluline on ka see, kuidas tuleb Euroopa Kohtul neid argumente hinnata.

8. Nagu ma allpool selgitan, on käesoleval juhul oluline läheneda neile küsimustele sisuliselt – rohkem kui paljudes muudes liidu õiguse valdkondades –, vältides õiguslikku formalismi ja keskendudes elupaikade direktiivi peamisele eesmärgile. Eesmärk on kaitsta bioloogilist mitmekesisust. Nimetatud direktiivi raames tuleb see saavutada liikmesriikide võetavate meetmetega, mille eesmärk on teatavate looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku soodsa kaitsestaatuse säilitamine või taastamine.[12]

9. Elupaikade direktiivi eesmärk on seega saavutada tulemus, mida on looduses tunda. See tulemus ei ole õigusaktide sätete võrgustik (ehkki mõningad võivad osutuda vajalikuks), vaid selle direktiiviga hõlmatud bioloogilise mitmekesisuse säilitamine. Elupaikade direktiivi eesmärki ei saa saavutada pelgalt teatava arvu õigusnormide vastuvõtmisega ega isegi nende õigusnormide täitmise tagamisega. Paljud nõutavad meetmed ei ole õiguslikud meetmed konkreetsetele õigussubjektidele õiguste ja kohustuste loomise tähenduses. Sageli ei saa sellistele meetmetele hinnangu andmiseks kasutada tavapäraseid hindamisviise, mida Euroopa Kohus rikkumismenetlustes kasutab, nimelt, kas õiguslik meede on olemas, kas selle täitmine on praktikas tagatud ning kellele see õigusi ja kohustusi loob. Käesolevas kontekstis on küsimused teist laadi ning Euroopa Kohtul ei ole võimalik vastata neile omaenda teadmiste põhjal. Näiteks on Euroopa Kohtul keeruline anda hinnangut küsimuses, kas ohustatud looma- või taimeliigi

7 C-290/18, ei avaldata, EU:C:2019:669.

8 C-849/19, ei avaldata, EU:C:2020:1047.

9 Vt sellega seoses Euroopa Kohtu menetluses olevad kohtuasjad komisjon *vs.* Bulgaaria (C-85/22) ja komisjon *vs.* Saksamaa (C-116/22).

10 Komisjon on käesolevas asjas esitatud hagiavalduses selgitanud, et pooleli on veel mitu samalaadset rikkumismenetlust, mis puudutavad Hispaaniat, Itaaliat, Küprost, Lätit ja Poolat.

11 Vt sellega seoses Euroopa Keskkonnaameti (EKA) aruanne nr 10/2020, „State of nature in the EU: Results from the reporting under the nature directives 2013–2018“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2020 (edaspidi „EKA aruanne“), lk 127, milles järeldati, et „võrreldes 2010. aasta lähtetasemetega on üldised edusammud liikide ja elupaikade osas eesmärgi nr 1 saavutamisel olnud suhteliselt väikesed, st ühegi rühma osas eesmärki ei saavutatud“.

12 Vt elupaikade direktiiv, artikli 2 lõiked 1 ja 2. Vt selle direktiivi süsteemi üksikasjalikumat kirjeldust käesoleva ettepaneku punktides 29–53.

päästmiseks piisab teatavate metsaosade puhke-eesmärgil kasutamise keelamisest. Siiski peab Euroopa Kohus saama otsustada, et liikmesriik on või ei ole teinud seda, milleks elupaikade direktiiv teda kohustab.

10. Olles lühidalt kirjeldanud käesoleva, Iirimaa vastu algatatud rikkumismenetluse käiku (II), jätkan järgmiselt. Kõigepealt selgitan elupaikade direktiivi süsteemi ja näitan, et selle direktiivi artikli 4 lõikes 4 ja artikli 6 lõikes 1 liikmesriikidele ette nähtud kohustused moodustavad jagamatu terviku (III). Seejärel analüüsin, nagu Euroopa Kohus on palunud, komisjoni etteheidet, mis käesoleval juhul puudutab elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 rikkumist (IV). Järeldan, et Iirimaa on jätnud täitmata oma kohustused, mis tulenevad elupaikade direktiivi artikli 6 lõikest 1, millega kaasneb samal ajal sisuliselt selle direktiivi artikli 4 lõike 4 rikkumine.

II. Menetlus käesolevas kohtuasjas – kohtueelne menetlus ja menetlus Euroopa Kohtus

11. Käesolev kohtuasi puudutab elupaikade direktiivi artikli 4 lõikest 4 ja artikli 6 lõikest 1 tulenevate kohustuste täitmist Iirimaa poolt Atlandi biogeograafilises piirkonnas.[13]

12. Selle piirkonna suhtes võttis komisjon oma otsusega 2004/813/EÜ[14] vastu loetelu, milles on 413 Iirimaa territooriumil asuvat ühenduse tähtsusega ala. Hiljem ajakohastas komisjon seda loetelu muu hulgas kahe otsusega,[15] millega lisati loetellu Iirimaa osas 11 ala ning liideti kaks ala üheks. Niisiis puudutab käesolev kohtuasi kokku 423 ala, mis on loetletud neis kolmes komisjoni otsuses.

13. Pärast EU esialgse menetluse raames esitatud päringuid saatis komisjon 27. veebruaril 2015 Iirimaale ELTL artikli 258 alusel ametliku kirja, milles ta väljendas seisukohta, et kuna Iirimaa ei ole määranud erikaitsealadeks mitut oma territooriumil asuvat ala, määranud kindlaks alaspetsiifilisi üksikasjalikke kaitse-eesmärke ega ole kehtestanud vajalikke kaitsemeetmeid kõigi 423 ala suhtes, on ta rikkunud oma kohustusi, mis tulenevad elupaikade direktiivi artikli 4 lõikest 4 ja artikli 6 lõikest 1.

14. Iirimaa vastas ametlikule kirjale 30. aprillil 2015, andes teada oma edusammudest erikaitsealade määramisel ja alaspetsiifiliste kaitse-eesmärkide seadmisel. Samal ajal toonitas ta, et Iirimaa õiguses on alad kaitstud enne, kui need ametlikult erikaitsealadeks määratakse. Samuti andis Iirimaa teavet paljudel aladel juba kasutatavate kaitsemeetmete kohta. Lisaks sellele saatis Iirimaa komisjonile kolmel korral – 9. detsembril 2015, 15. jaanuaril 2016 ja 4. märtsil 2016 – ajakohastatud teavet erikaitsealade määramise ja alaspetsiifiliste kaitse-eesmärkide seadmise kohta.

[13] See on üks elupaikade direktiivi kohaldamisalas olevatest piirkondadest, mis hõlmab Iirimaa territooriumi tervikuna. Vt käesoleva ettepaneku punktid 25–28.

[14] Komisjoni 7. detsembri 2004. aasta otsus 2004/813/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu (EÜT 2004, L 387, lk 1). Seega lõppes elupaikade direktiivi artikli 4 lõikes 4 ette nähtud kuueaastane tähtaeg nende erikaitsealade määramiseks 7. detsembril 2010.

[15] Komisjoni 12. novembri 2007. aasta otsus 2008/23/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade esimene ajakohastatud loetelu (ELT 2008, L 12, lk 1); komisjoni 12. detsembri 2008. aasta otsus 2009/96/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade teine ajakohastatud loetelu (ELT 2009, L 43, lk 466). Seega lõppes elupaikade direktiivi artikli 4 lõikes 4 ette nähtud kuueaastane tähtaeg täiendavate alade osas viimati nimetatud otsuse kohaselt 12. detsembril 2014.

15. Komisjon saatis 29. aprillil 2016 Iirimaale põhjendatud arvamuse, asudes seisukohale, et enamikul aladel kestavad väidetavad elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 ja artikli 6 lõike 1 rikkumised.[16] Ta palus nimetatud liikmesriigil lõpetada need rikkumised kahe kuu jooksul alates käesoleva põhjendatud arvamuse kättesaamisest.

16. Iirimaa vastas põhjendatud arvamusele 27. juunil 2016. Muu hulgas kirjeldas ta hiljuti heaks kiidetud „Erikaitsealade määramise ja haldamise tööprogrammi“, mille eesmärk oli jõuda lõpule erikaitsealade määramise ja alaspetsiifiliste kaitse-eesmärkide seadmisega ning kujundada välja kaitsemeetmed kaitseala tasandil.

17. Komisjon saatis 9. novembril 2018 Iirimaale veel ühe põhjendatud arvamuse, milles oli esitatud üksikasjalikum analüüs selle liikmesriigi tutvustatud kaitsemeetmete kohta.[17] Selle arvamuse kohaselt paluti Iirimaal lõpetada väidetavad rikkumised 9. jaanuariks 2019.

18. Iirimaa vastas sellele põhjendatud arvamusele 11. jaanuaril 2019. Muu hulgas kirjeldas Iirimaa oma edusamme ja ajakava erikaitsealade määramisega lõpule jõudmiseks ja alaspetsiifiliste kaitse-eesmärkide seadmiseks 2020. aasta lõpuks ning vajalike kaitsemeetmete kindlakstegemiseks ja rakendamiseks kõikidel aladel 2021. aastaks. Lisaks sellele esitas Iirimaa kuuel korral – 26. aprillil 2019, 2. mail 2019, 11. oktoobril 2019, 12. detsembril 2019, 14. jaanuaril 2020 ja 14. aprillil 2020 – komisjonile ajakohastatud teavet erikaitsealade määramise, alaspetsiifiliste kaitse-eesmärkide avaldamise ja alaspetsiifilisi kaitsemeetmeid puudutavate sündmuste arengu kohta.

19. Asudes seisukohale, et Iirimaa ei ole 9. jaanuariks 2019 ikka veel täitnud elupaikade direktiivi artikli 4 lõikest 4 ja artikli 6 lõikest 1 tulenevaid kohustusi, esitas komisjon 16. juulil 2021 ELTL artikli 258 alusel hagi Euroopa Kohtusse.

20. Esimeses kahes etteheites palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et Iirimaa on rikkunud elupaikade direktiivi artikli 4 lõiget 4 esiteks sellega, et ta ei ole määranud paljusid enda territooriumil asuvaid alasid (217 ala 423 ühenduse tähtsusega ala hulgast) erikaitsealadeks, ja teiseks sellega, et ta ei ole seadnud teatavate alade kohta (140 ala kohta 423 ühenduse tähtsusega ala hulgast) alaspetsiifilisi üksikasjalikke kaitse-eesmärke.

21. Kolmandas etteheites palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et Iirimaa on rikkunud elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 1 sellega, et ta ei kehtestanud vajalikke kaitsemeetmeid ühegi ala suhtes nende 423 ala hulgast, mis on loetletud asjakohastes komisjoni otsustes ühenduse tähtsusega aladena.

22. Kostja vastuses, mis on esitatud 15. oktoobril 2021, palub Iirimaa, keda toetab Saksamaa Liitvabariik,[18] Euroopa Kohtul jätta käesolev hagi põhjendamatuse tõttu tervikuna rahuldamata.

23. Komisjon ja Iirimaa esitasid samuti vastavalt 29. novembril 2021 ja 20. jaanuaril 2022 repliigi ja vasturepliigi.

[16] Selles põhjendatud arvamuses asus komisjon seisukohale, et Iirimaa ei ole määranud erikaitsealadeks 401 ala, ei ole seadnud alaspetsiifilisi üksikasjalikke kaitse-eesmärke 335 ala suhtes ega ole võtnud vajalikke kaitsemeetmeid ühelgi kõnealuse 423 ala hulgast.

[17] Selles täiendavas põhjendatud arvamuses asus komisjon seisukohale, et Iirimaa ei ole paljude alade osas ikka veel oma kohustusi täitnud. Ta asus seisukohale, et Iirimaa ei ole määranud erikaitsealadeks 255 ala, ei ole seadnud alaspetsiifilisi üksikasjalikke kaitse-eesmärke 198 ala suhtes ega ole võtnud vajalikke kaitsemeetmeid ühelgi kõnealuse 423 ala hulgast.

[18] Euroopa Kohtu president andis 6. detsembri 2021. aasta määrusega Saksamaa Liitvabariigile loa astuda käesolevas asjas menetlusse Iirimaa nõuete toetuseks.

24. Kohtuistung peeti 9. novembril 2022 ning komisjon ja Iirimaa esitasid sellel suulised seisukohad.

III. Elupaikade direktiiv ning selle artikli 4 lõikest 4 ja artikli 6 lõikest 1 tulenevad liikmesriikide kohustused

A. Natura 2000 ja Atlandi biogeograafiline piirkond

25. Elupaikade direktiivis ette nähtud erikaitsealad[19] koos linnudirektiivis ette nähtud erikaitsealadega[20] moodustavad osa sidusast Euroopa ökoloogilisest võrgustikust Natura 2000, mille eesmärk on Euroopa Liidu kõige väärtuslikumate ja ohustatud elupaikade ja liikide pikaajaline säilimine.

26. Natura 2000 kujutab endast maailma suurimat koordineeritud looduskaitsealade võrgustikku.[21] Hiljutiste raportite[22] andmetel katab see peaaegu viiendiku Euroopa Liidu maismaaterritooriumist ja ligikaudu 10% mereterritooriumist, koosnedes kokku ligi 28 000 alast 27 liikmesriigis.

27. Natura 2000 jaguneb viieks biogeograafiliseks merepiirkonnaks ja üheksaks biogeograafiliseks maismaapiirkonnaks, mille hulka kuulub käesolevas asjas vaidluse all olev Atlandi piirkond. See piirkond hõlmab täielikult või osaliselt kaheksat (varem üheksat) liikmesriiki (nimelt Iirimaa, Madalmaade ja Ühendkuningriigi territooriumi tervikuna ning Belgiat, Taanit, Saksamaad, Hispaaniat, Prantsusmaad ja Portugali osaliselt). See hõlmab rohkem kui poolt Euroopa Liidu rannajoone kogupikkusest ja kaht maailma kõige produktiivsemat merd: Põhjamerd ja Atlandi ookeani (kirdeosa). Samuti on see üks liidu kõige suurema rahvastiku tihedusega alasid, kus elab üle 100 miljoni inimese (ligi veerand Euroopa Liidu elanikkonnast).[23]

28. Käesolevas asjas on oluline, et Atlandi biogeograafilise piirkonna Iirimaa osas on mitu esmatähtsat[24] looduslikku elupaigatüüpi ja esmatähtsat liiki, mis on kadumisohus. Näiteks vaipsood[25] on teatav tüüp märgalaelupaiku, mille pehme, käsnjas pinnas koosneb peamiselt mittetäielikult lagunenud taimsest ollusest, mida nimetatakse turbaks ja mis on ladestunud aeglaselt tuhandete aastate jooksul paikkondades, kus ilmastik on jahe ja märg. Need on äärmiselt olulised muu hulgas kliimamuutuse seisukohast, kuna sisaldavad miljoneid tonne süsinikku (turvast moodustavad taimed, nagu turbasammal ja lõikheinalised, seovad atmosfäärist süsinikku).[26] Rannikulõukad[27] on osa rannajoonest, kus meri puutub kokku maaga, ja olulised ökosüsteemid rannikuvete üldise produktiivsuse seisukohast, toetades mitmesuguseid

[19] Vt elupaikade direktiiv, artikli 3 lõige 1; kuues ja seitsmes põhjendus.

[20] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7), millega tunnistati kehtetuks nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (EÜT 1979, L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98) (edaspidi „linnudirektiiv“).

[21] Vt nt Euroopa Liidu 25. veebruari 2022. aasta Strasbourgi deklaratsioon, punkt 5; komisjoni talituste 16. detsembri 2016. aasta töödokument „Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directive)“, SWD(2016) 472 final, Brüssel, 16. detsember 2016, lk 24.

[22] Vt nt käesoleva ettepaneku 11. joonealuses märkuses viidatud EKA aruanne, lk 6.

[23] Vt nt Euroopa Komisjon, „Natura 2000 in the Atlantic Region“, Euroopa Ühenduste Väljaannete Talitus, 2009, komisjoni veebis aadressil https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/.

[24] Vt elupaikade direktiivi viies ja üheteistkümnes põhjendus ning artikli 1 punktid d ja h.

[25] Vt elupaikade direktiiv, I lisa, kolmas taane „Rabad ja sood“, „Rabad“.

[26] Vt nt „Blanket Bog Restoration in Ireland“, veebis aadressil https://www.irishbogrestorationproject.ie/.

[27] Vt elupaikade direktiiv, I lisa, viies taane „Avamere ja loodete piirkonnad“, „Rannikud ja soolakud“.

elupaiku.[28] Ka ebapärlikarp (*Margaritifera margaritifera*),[29] mille arvukus on kiiresti vähenemas (see on üks 365 kõige ohustatumast liigist maailmas), on imeline liik, kes võib elada 200-aastaseks ning täidab ökosüsteemides vett filtreerides eluliselt tähtsat funktsiooni, parandades niiviisi ökosüsteemi kvaliteeti.[30]

B. Elupaikade direktiivi süsteem

29. Elupaikade direktiivi artikli 3 lõige 2 kohustab liikmesriike andma panuse Natura 2000 loomisse vastavalt sellele, mil määral leidub nende territooriumil asjasse puutuvaid elupaigatüüpe ja liike. Nii peavad nad selleks määrama sama direktiivi artikli 4 kohaselt erikaitsealasid ja võtma artikli 6 lõike 1 kohaselt meetmeid nende elupaikade ja liikide säilitamiseks.

30. Minu arvates on elupaikade direktiivi kõige olulisem säte ja *raison d'être* selle direktiivi artikli 6 lõige 1, mis sisuliselt kohustab liikmesriike võtma aktiivseid kaitsemeetmeid nendes liikmesriikides leiduvate elupaikade ja liikide säilitamiseks.

31. Selleks et need kaitsemeetmed oleksid kooskõlas elupaikade direktiivi nõuetega, peavad need olema osa selle direktiiviga ette nähtud struktuurist. Vaid siis, kui need meetmed sellesse struktuuri sobivad, saab järeldada, et liikmesriik on sellest direktiivist tulenevad põhikohustused täitnud.

32. Seepärast on vaja lühidalt selgitada elupaikade direktiivi süsteemi asjakohaseid aspekte.

33. Elupaikade direktiivi artikli 4 kohaselt viiakse erikaitsealade määramise menetlus läbi kolmes[31] (või olenevalt jaotusviisist neljas[32]) etapis.

34. Esiteks esitab iga liikmesriik elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt loetelu, kus märgitakse, milliseid looduslikke elupaigatüüpe ja pärismaiseid liike tema territooriumil esineb; see loetelu saadetakse komisjonile.

35. Teiseks kehtestab komisjon kokkuleppel kõikide liikmesriikidega elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt ühenduse tähtsusega alade või erikaitsealade esialgse loetelu, mis põhineb liikmesriikide loeteludel. Selle esialgse loetelu põhjal võtab komisjon siduva otsusega vastu ühenduse tähtsusega alade loetelu. Nagu eespool (vt käesoleva ettepaneku punkt 12) selgitatud, tehti otsused kaasata loetellu 423 ühenduse tähtsusega ala Iirimaa territooriumil vastavalt 2004., 2007. ja 2008. aastal.

28 Vt nt „Coastal Lagoon", *ScienceDirect*, veebis aadressil https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon.

29 Vt elupaikade direktiiv, II lisa, teine taane, punkt a „Loomad, selgroogsed, molluskid", *Bivalvia*.

30 Vt nt Dilly, L., „Let's Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel", *Alerce Environmental Blog*, 16. november 2020, veebis aadressil: https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel; Ireland National Parks and Wildlife Service, „The Freshwater Pearl Mussel", veebis aadressil https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel.

31 Vt nt 6. aprilli 2000. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-256/98, EU:C:2000:192, punkt 7), 12. juuni 2019. aasta kohtuotsus CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 37) ja 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-849/19, ei avaldata, EU:C:2020:1047, punkt 43).

32 Vt nt 11. septembri 2001. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (C-67/99, EU:C:2001:432, punkt 5), 18. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ühendkuningriik (C-669/16, EU:C:2018:844, punktid 5 ja 60) ning 5. septembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal (erikaitsealade määramine ja kaitse) (C-290/18, ei avaldata, EU:C:2019:669, punkt 34).

36. Lõpuks, kui ala on kinnitatud ühenduse tähtsusega alaks, määrab asjaomane liikmesriik selle ala elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 kohaselt [33] erikaitsealaks. Elupaikade direktiivi artikli 4 lõikes 4 on sätestatud järgmist:

„Kui ala on lõikes 2 sätestatud korras kinnitatud ühenduse jaoks oluliseks alaks, määravad asjaomased liikmesriigid ala erikaitsealaks võimalikult kiiresti, kuid hiljemalt kuue aasta jooksul, kehtestades prioriteedid lähtuvalt sellest, kui tähtis ala on I lisas nimetatud looduslike elupaigatüüpide või II lisas nimetatud liikide soodsa kaitsestaatuse säilitamise või taastamise ja Natura 2000 sidususe seisukohast, ning pidades silmas ala ähvardavat kahjustamist või hävitamist."

37. Teisisõnu peab asjaomane liikmesriik määrama elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 kohaselt erikaitsealaks iga ühenduse tähtsusega ala. [34] Samuti peab selline määramine toimuma kuue aasta jooksul alates sellest, kui on kinnitatud siduv ühenduse tähtsusega alade loetelu. Vaidlusaluste ühenduse tähtsusega alade osas möödus see tähtaeg vastavalt 2010. ja 2014. aastal (vt käesoleva ettepaneku 14. ja 15. joonealune märkus).

38. Kuigi liikmesriigid peavad muutma ühenduse tähtsusega alad erikaitsealadeks, on otsesed õiguslikud tagajärjed juba sellelgi, kui komisjon lisab ala ühenduse tähtsusega alade loetellu. Elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 5 kohaselt kohaldatakse alale niipea, kui komisjon on kandnud selle ühenduse tähtsusega alade loetellu, sama direktiivi artikli 6 lõigetes 2–4 sätestatud kohustusi. Viimati nimetatud sätete eesmärk on ennetada edaspidi sellele alale kahju tekkimist või erandjuhtudel, kui kahju tuleb taluda, seda kahju minimeerida. [35]

39. Elupaikade direktiivi põhisätte, artikli 6 lõike 1 kohaldamise tingib aga vaid see, kui ühenduse tähtsusega ala määratakse erikaitsealaks. [36]

40. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid kehtestavad erikaitsealade suhtes vajalikud kaitsemeetmed, mille hulka kuuluvad vajaduse korral asjakohased kaitsekorralduskavad, mis on eraldi välja töötatud või lisatud muudesse arengukavadesse, ning asjakohased õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed, mis vastavad aladel esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide ökoloogilistele vajadustele."

41. Kaitsemeetmed, nagu on selle sätte tekstis selgelt ette nähtud, peavad vastama asjaomasel erikaitsealal leiduvate elupaigatüüpide ja liikide ökoloogilistele vajadustele. See tähendab, et erikaitseala määramine eeldab, et siduva aktiga tuleb ette näha nii selle geograafilised piirid [37] kui

[33] Vt sellega seoses ka elupaikade direktiivi artikli 1 punkt l, milles on sätestatud mõiste „erikaitseala" määratlus, ja kuues põhjendus.

[34] Vt nt 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 207).

[35] Vt kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Sweetman jt (C-258/11, EU:C:2012:743, punktid 43–45) ja kohtujurist Tanchevi ettepanek kohtuasjas Grace ja Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, punkt 50). Vt samuti näiteks Euroopa Komisjon, „Managing Natura 2000 sites: The provisions of Article 6 of the „Habitats" Directive 92/43/EC", 2019, komisjoni veebisaidil, viidatud käesoleva ettepaneku 23. joonealuse märkuses, lk 7 ja 8.

[36] Vastavalt komisjoni 18. septembri 2013. aasta märkusele Natura 2000 aladel kaitsemeetmete kehtestamise kohta, millega saab tutvuda komisjoni veebisaidil, viidatud käesoleva ettepaneku 23. joonealuses märkuses, lk 3, kaasneb ala määramisega erikaitsealaks vastavalt elupaikade direktiivi artikli 4 lõikele 4 selle direktiivi artikli 6 lõike 1 rakendamine.

[37] Vt analoogia alusel 27. veebruari 2003. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia (C-415/01, EU:C:2003:118, punkt 22) ja 14. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria (C-535/07, EU:C:2010:602, punkt 64), kus Euroopa Kohus märkis, et linnudirektiivi kohaselt peab erikaitseala olema piiritletud vaieldamatult siduvalt.

ka selle olemasolu põhjused ehk teisisõnu niisuguse määramisega saavutatavad eesmärgid. Euroopa Kohus on asunud oma praktikas seisukohale, et kaitse-eesmärkide seadmine on kohustuslik ja vajalik samm erikaitsealade määramisel ja kaitsemeetmete rakendamisel.[38]

42. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 kohaselt vajalike kaitsemeetmete rakendamine on kohustuslik. Teisisõnu, ehkki liikmesriikidele on jäänud mõningane kaalutlusõigus valida kõige sobivamad vahendid,[39] ei ole neil võimalust jätta võtmata piisavad ja tõhusad meetmed selles tähenduses, milles nendega on võimalik saavutada erikaitseala eesmärke.

43. Samuti, olgugi et elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 1 ei ole ette nähtud tähtaegu, tuleb kaitsemeetmed – kuna need peavad kaasnema erikaitsealadega, mis omakorda tuleb määrata kuue aasta jooksul alates sellest, kui komisjon on võtnud vastu ühenduse tähtsusega alade loetelu – samuti võtta selle tähtaja jooksul.

44. Minu arvates tuleneb eespool kirjeldatust kaks tagajärge. Esiteks ei saa liikmesriigid täita elupaikade direktiivi artikli 6 lõikest 1 tulenevaid kohustusi, kui nad ei ole ala erikaitsealaks määranud,[40] ja teiseks on erikaitsealade määramise ajal vaja, et liikmesriigid väljendaksid selgelt iga konkreetse erikaitseala piires saavutatavad kaitse-eesmärgid. Muidu ei saa kindlaks teha, kas kaitsemeetmed vastavad asjaomase elupaigatüübi ja liigi ökoloogilistele vajadustele.

45. Seepärast on elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 ja artikli 6 lõike 1 rikkumise tuvastamine tingimata omavahel seotud. Sellest tulenevalt ei ole üllatav, et harilikult algatab komisjon samal ajal rikkumismenetluse mõlema sätte täitmata jätmise eest.

46. Teisisõnu, igas olukorras, kus liikmesriik ei ole määranud erikaitseala kuue aasta jooksul alates ühenduse tähtsusega alade loetelu kinnitamisest, rikub ta elupaikade direktiiviga ette nähtud struktuurist tulenevalt samal ajal selle direktiivi artikli 4 lõiget 4 ja artikli 6 lõiget 1. Põhjus on selles, et kaitsemeetmed on nõuetekohaselt kehtestatud vaid juhul, kui need on osa elupaikade direktiiviga sisse seatud süsteemist.

47. Üks erikaitseala määramise tagajärg on elupaikade direktiivi artikli 6 lõikega 1 ette nähtud kaitsemeetmete kehtestamine ja rakendamine.[41]

48. Komisjoni arvates on võimalik viidata elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 4 rikkumisele artikli 6 lõikest 1 eraldi, kui liikmesriik ei ole võtnud ametlikke meetmeid erikaitseala määramiseks. Minu arvates aga ei ole võimalik järeldada, et liikmesriik on erikaitseala sisulises mõttes nõuetekohaselt määranud, kui ta ei ole seadnud selle erikaitseala kaitse-eesmärke ega kehtestanud kaitsemeetmeid, millega on võimalik neid eesmärke saavutada. Seega on ka tõsi, et kui liikmesriik ei kehtesta vajalikke kaitsemeetmeid, rikub ta nii ainult elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 1 kui ka sama direktiivi artikli 4 lõiget 4 sisulises käsituses.

38 Vt 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-849/19, ei avaldata, EU:C:2020:1047, punkt 52).

39 Vt 10. mai 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria (C-508/04, EU:C:2007:274, eriti punktid 75, 76, 87 ja 89).

40 Vt sellega seoses 5. septembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal (erikaitsealade määramine ja kaitse) (C-290/18, ei avaldata, EU:C:2019:669, punkt 52) ja 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-849/19, ei avaldata, EU:C:2020:1047, punkt 76). Neis kohtuotsustes asus Euroopa Kohus seisukohale, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 kohased meetmed tuleb kehtestada määratud erikaitseala raames.

41 Vt nt 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 213) ja 22. juuni 2022. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Slovakkia (metsise kaitse) (C-661/20, EU:C:2022:496, punkt 128).

49. Eraldiseisev, kuid sama oluline küsimus puudutab seda, mis kujutab endast vajalikku kaitsemeedet elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 tähenduses. Kui läheneda sisuliselt, nagu olen välja pakkunud käesoleva ettepaneku alguses (vt käesoleva ettepaneku punkt 8), saab see olla vaid niisugune meede, mille abil on võimalik olemasolevate teaduslike teadmiste põhjal saavutada asjaomase erikaitseala kaitse-eesmärgiga ette nähtud tulemus. Kui erikaitsealal on mitu kaitse-eesmärki, sest see on seotud nii konkreetsete elupaikade kui ka mitme looma- ja taimeliigiga, kes seal elavad, peavad elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 alusel võetavad meetmed hõlmama kõiki neid eesmärke. Seda lähenemisviisi kinnitab kohtupraktika, milles Euroopa Kohus märkis, et kaitse-eesmärgid peavad olema tõhusalt rakendatud täielike, selgete ja täpsete meetmetega.[42]

50. Liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse kontekstis palutakse Euroopa Kohtult otsust selle kohta, kas kõnealused kaitsemeetmed vastavad nendele nõuetele, kui lähtuda tõenditest, mille komisjon on talle esitanud ja mille asjaomane liikmesriik võib omaks võtta või vaidlustada. Sellega seoses ei ole komisjonil minu arvates vaja tõendada ega Euroopa Kohtul hinnata kaitsemeetmete ebapiisavust iga erikaitseala osas, mis asub liikmesriigi territooriumil. Piisab, kui tõendada, et niisugused meetmed on korrapäraselt ebapiisavad. Seoses sellega ilmnebki üldist ja kestvat rikkumist puudutava etteheite olulisus (vt käesoleva ettepaneku punktid 90–112).

51. Sellest omakorda tekib küsimus, millised peavad olema esitatavad tõendid ja milline on vastavalt komisjoni, asjaomase liikmesriigi ja Euroopa Kohtu roll elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 järgimise kontrollimisel. Euroopa Kohus on sellega seoses juba tõdenud, et komisjonil endal ei ole uurimispädevust, vaid ta sõltub liikmesriikide antud teabest.[43] Seda teavet on võimalik anda selle direktiivi artiklite 11 ja 17 kohase järelevalve ja aruandluse kaudu või komisjoni taotluste põhjal. Igal juhul peaks komisjonil olema võimalik saadud teabe põhjal hõlpsasti kontrollida, kas kaitsemeetmed on olemas ja kas need on iga elupaiga ja liigi osas seotud kõikide asjakohaste kaitse-eesmärkidega.[44] Kuna see teave on asjaomase liikmesriigi käsutuses, suudab see liikmesriik näidata ka kaitsemeetmete olemasolu ja ulatust ning seda, kuidas need on seotud iga ala kaitse-eesmärkidega. Seega näib olevat võimalik kohustada asjaomast liikmesriiki esitama iga elupaiga ja iga liigi suhtes võetud kaitsemeetmed, ilma et komisjon peaks tõendama – mis oleks ülemäära koormav –, et ükski selle liikmesriigi võetud kaitsemeetmetest ei puuduta seda liiki ja seda elupaika. Samal ajal on siiski komisjoni ülesanne tõendada, et kaitsemeetmed, mida liikmesriik on kirjeldanud kui selliseid, mis on võetud liigi või elupaiga kaitseks, ei ole selle ülesande täitmiseks piisavad. Ka Euroopa Kohus peaks saama kindlaks teha, kas kaitsemeetmed on elupaikade direktiivi artikli 6 lõikega 1 kooskõlas, sellise teabe põhjal, mille on talle esitanud asjaomased isikud, ilma et ta peaks „tegelema ulatusliku detektiivitööga“.[45]

52. Lõpuks on oluline osutada, et liikmesriik kahjustab elupaikade direktiivi artikli 4 lõiget 4 või artikli 6 lõiget 1 rikkudes nii enda looduskaitsealasid kui ka liidu tasandil tehtavaid jõupingutusi edendada Natura 2000 kaudu kaitset ja bioloogilist mitmekesisust. Nagu Euroopa Kohus on märkinud, moodustavad ohustatud elupaigad ja liigid elupaikade direktiivi neljandast ja

[42] Vt 5. septembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal (erikaitsealade määramine ja kaitse) (C-290/18, ei avaldata, EU:C:2019:669, punkt 53) ja 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-849/19, ei avaldata, EU:C:2020:1047, punkt 77).

[43] Vt nt 26. aprilli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 43), 26. aprilli 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-135/05, EU:C:2007:250, punkt 28) ja 2. mai 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Horvaatia (Biljane Donje prügila) (C-250/18, ei avaldata, EU:C:2019:343, punkt 35).

[44] Vt seoses sellega kohtujurist Léger' ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Belgia (C-324/01, EU:C:2002:489, punkt 14), kus ta märkis, et kuna komisjon on ainus institutsioon, mis võib koordineerida Natura 2000 võrgustikku ja tagada selle sidususe näiteks seoses elupaiga või liigi kaitsestaatuse hindamisega kogu liidu territooriumil, on komisjonil elupaikade direktiivi kontekstis väga oluline funktsioon.

[45] Vt seoses sellega kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Austria (C-535/07, EU:C:2010:85, punkt 79), kus ta märkis järgmist: „[…] ei leia ma, et liikmesriigi kohustuste rikkumist käsitleva menetluse puhul peaks Euroopa Kohus tegelema ulatusliku detektiivitööga, heastamaks komisjoni väidetes esinevaid puudujääke.“

üheteistkümnendast põhjendusest tulenevalt osa Euroopa Liidu looduspärandist ja neid ähvardavad ohud on tihti piiriülest laadi, mistõttu on kaitsemeetmete võtmine kõikide liikmesriikide ühine ülesanne.[46]

53. Elupaikade direktiiv, mida on nimetatud näiteks „võimsaks vahendiks looduse kaitsmisel“[47] ja „üheks Euroopa Liidu kõige muljetavaldavamaks keskkonnaalaseks õigusaktiks“,[48] võib edutuks osutuda, kui liikmesriigid ei kehtesta vajalikke kaitsemeetmeid iga Natura 2000 võrku valitud ala kaitse-eesmärkide saavutamiseks.

54. Seda arvesse võttes asun nüüd käsitlema kolmandat etteheidet, mille komisjon on käesolevas asjas esitanud.

IV. Kolmas etteheide, et on rikutud elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 1

55. Oma kolmandas etteheites märgib komisjon, et Iirimaa on rikkunud elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 1 sellega, et ta ei ole kehtestanud vajalikke kaitsemeetmeid kõneks oleva 423 ala hulgast ühegi suhtes.

56. Komisjon on esitanud sisuliselt nelja liiki väiteid. Esiteks ei ole mõnel alal üldse kaitsemeetmeid võetud (230 ala 423 hulgast). Teiseks ei ole kaitsemeetmed mõnel alal (149 ülejäänud 193 hulgast) täielikud, sest need on seotud ainult ühe osaga neil aladel olulises ulatuses leiduvatest asjasse puutuvatest elupaigatüüpidest või liikidest. Kolmandaks on mõnel alal kaitsemeetmed, mis ei põhine alaspetsiifilistel ja selgelt määratletud kaitse-eesmärkidel (ülejäänud 44 ala). Neljandaks ei ole kaitsemeetmed paljudel aladel tõhusad, sest need ei ole piisavalt täpsed ega ole suunatud kõikide oluliste survetegurite ja ohtude vastu. Peale selle väidab komisjon, et viimati nimetatud liiki rikkumine on üldine ja kestev.

57. Käsitlen allpool kõiki nelja liiki väiteid eraldi.

58. Enne selle analüüsi juurde asumist on oluline selgitada, et minu arvates ei takista miski komisjoni esitamast elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 alusel eraldi kaebust, kui sama ala kohta on esitatud kaebus ka selle direktiivi artikli 4 lõike 4 alusel (näiteks seetõttu, et erikaitseala ei ole ametlikult määratud või konkreetsete erikaitsealade suhtes puuduvad konkreetsed kaitse-eesmärgid).[49]

59. Käesolevas asjas väidab komisjon, et on rikutud elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 1 kõikide 423 kõnealuse ala osas, samas kui neist aladest mõningate osas väidab komisjon ka seda, et on rikutud selle direktiivi artikli 4 lõiget 4.

[46] Vt nt 20. oktoobri 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ühendkuningriik (C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 25) ja 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-849/19, ei avaldata, EU:C:2020:1047, punkt 78).

[47] Clément, M., „Global objectives and scope of the Habitats Directive: what does the obligation of result mean in practice? The European hamster in Alsace“ – Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. ja Van Hoorick, G. (toim), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, London, Routledge, 2015, lk 9, vt lk 13.

[48] Born, C.-H., Cliquet, A. ja Schoukens, H., „Outlook“ – *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, viidatud käesoleva ettepaneku 47. joonealuses märkuses, lk 499, vt lk 499.

[49] Vt analoogia alusel linnudirektiiviga seotud 2. augusti 1993. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-355/90, EU:C:1993:331, punktid 20–22), milles Euroopa Kohus ei nõustunud Hispaania argumentatsiooniga, et liikmesriiki ei saa süüdistada selles, et ta on ühel ajal rikkunud nii ala erikaitsealaks klassifitseerimist käsitlevaid kui ka niisuguse ala kaitsemeetmeid käsitlevaid sätteid, argumenteerides, et selles direktiivis ette nähtud eesmärke ei saa saavutada, kui liikmesriigid peaksid täitma meetmete kehtestamise kohustusi vaid juhtudel, kui erikaitseala on varem loodud. Vt samuti kohtujurist Gerveni ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania (C-355/90, ei avaldata, EU:C:1993:229, punkt 22).

60. Nagu olen juba selgitanud (vt käesoleva ettepaneku punktid 44–48), tähendab elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 rikkumine automaatselt ka artikli 4 lõike 4 sisulist rikkumist, kuna erikaitseala ei saa pidada nõuetekohaselt määratuks, kui ei ole võetud ja rakendatud vajalikke kaitsemeetmeid. Selle tuvastamine aga, et liikmesriik ei ole ametlikult erikaitseala määranud ega seadnud selle kaitse-eesmärke vastavalt elupaikade direktiivi artikli 4 lõikele 4, tähendab samal ajal, et rikutud on ka selle artikli 6 lõiget 1, kuna kaitsemeetmeid saab elupaikade direktiivi kohaselt võtta ainult juhul, kui need on seotud konkreetse erikaitseala ja selle kaitse-eesmärkidega.

61. Seepärast, võttes arvesse nende kahe sätte tihedat omavahelist seotust, isegi kui väiteid rikkumise kohta saab hinnata eraldi, ei saa komisjon loobuda õiguste rikkumise hagi esitamisest mõlema sätte osas.

A. Väide, et Iirimaa ei ole võtnud teatavate alade suhtes üldse kaitsemeetmeid

62. Komisjon väidab, et vastavalt teabele, mille Iirimaa on kohtueelses menetluses esitanud, ei ole 230 ala suhtes üldse mingeid kaitsemeetmeid võetud.

63. Vastuseks sellele väitele selgitab Iirimaa, et Iirimaa õiguses on ette nähtud teatamiskohustuslike tegevuste ja kooskõlastamiskohustuslike tegevuste (*Notifiable Actions and Activities Requiring Consent*) loetelud, milles on määratud kindlaks niisugused tegevused, mille jaoks on vaja asjaomase ministri nõusolekut, enne kui nendega saab sellel alal tegeleda. Nii teatamiskohustuslikud kui ka kooskõlastamiskohustuslikud tegevused on Iirimaa hinnangul alaspetsiifilised kaitsemeetmed, mis toimivad eesmärgiga hoida igal alal ära asjaomaste liikide ja elupaikade kahjustamist. Niisiis ei ole Iirimaa väitel kõnealuse 423 ala hulgas ühtegi sellist, mille suhtes ei ole võetud alaspetsiifilisi kaitsemeetmeid, kuna igal alal on teatamiskohustuslike tegevuste loetelu ja kooskõlastamiskohustuslike tegevuste loetelu.

64. Ent nagu on märkinud komisjon, ei tohiks elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 1 sätestatud kohustust võtta vajalikud kaitsemeetmed segi ajada – ja need ei peaks piirduma – meetmetega, mille eesmärk on hoida ära alade seisundi halvenemist. Sellised meetmed tuleb võtta elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 2 kohaselt kohe pärast ühenduse tähtsusega alade loetelu avaldamist (vt käesoleva ettepaneku punkt 38). Seevastu sama direktiivi artikli 6 lõikega 1 nõutud kaitsemeetmed kujutavad endast positiivseid ennetavaid meetmeid ala soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks.[50]

65. Vastavalt Iirimaa antud teabele, mis käsitleb iga ala suhtes kehtivat teatamiskohustuslike ja kooskõlastamiskohustuslike tegevuste loetelu, on need loetelud mitmes aspektis üldised (paljud on eri aladel samad, näiteks „taasväärtustamine, sealhulgas pinnase täitmine“, „lõhkamine, puurimine, süvendamine või muul viisil fossiilsete ainete, kivimite, mineraalide, muda, liiva, kruusa vm setete eemaldamine või muud häiringud“) ja ei käsitle üksikasjalikult enda tõhusat rakendamist ega seda, kuidas need on seotud iga ala ökoloogiliste vajadustega.

[50] Sama seisukohta väljendas kohtujurist Sharpston oma ettepanekus kohtuasjas Sweetman jt (C-258/11, EU:C:2012:743, punkt 42), kus ta märkis, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 tähenduses kaitsemeetmed „on olemas peamiselt selleks, et enam-vähem regulaarselt võetaks positiivseid meetmeid, tagamaks asjaomase kaitsestaatuse säilitamine ja/või taastamine“.

66. Samuti on Iirimaa esitanud loetelu 79 alast, mille kohta ta väidab, et seal on võetud täielik kaitsemeetmete süsteem. Samuti tugineb Iirimaa kümnele horisontaalsele programmile, millega on rakendatud kaitsemeetmed elupaigatüüpide ja liikide, mitte individuaalsete alade suhtes. Ta esitab needsamad argumendid ka seoses väitega, et Iirimaa on võtnud teatavate alade suhtes mittetäielikke kaitsemeetmeid (vt käesoleva ettepaneku punktid 72 ja 76).

67. Ent ilma et siinkohal oleks vaja hakata uurima, kas nende 79 ala kaitsemeetmed on tõepoolest täielikud, ei kummuta see argument väidet, et on alasid, kus ei ole üldse kaitsemeetmeid võetud (komisjoni väitel on selliseid alasid 230). Sama kehtib ka seoses Iirimaa tuginemisega kümnele horisontaalsele programmile. Ilma lisateabeta on keeruline ainult niisuguste programmide olemasolu põhjal järeldada, et alad, kus üldse meetmeid võetud ei ole, puuduvad.

68. Seetõttu ei ole Iirimaa minu arvates ümber lükanud komisjoni väidet, et mitmel alal ei ole üldse kaitsemeetmeid.

B. Väide, et Iirimaa on võtnud teatavate alade suhtes mittetäielikke kaitsemeetmeid

69. Komisjon väidab, et vastavalt teabele, mille Iirimaa on kohtueelses menetluses esitanud, on 149 ala suhtes võetud kaitsemeetmed, mis ei ole täielikud, sest need hõlmavad ainult ühte osa asjasse puutuvatest elupaikadest ja liikidest, mille kaitseks ala on määratud.

70. Selle väite põhjenduseks tugineb komisjon Euroopa Kohtu praktikale, mis kohustab rakendama elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 1 täielike meetmete abil.

71. Selles kohtupraktikas [51] toonitas Euroopa Kohus, et kõnealused kaitsemeetmed ei ole täielikud, kuna need ei hõlma meetmeid, mis on kehtestatud süstemaatiliselt kooskõlas igal asjaomasel erikaitsealal leiduvate iga elupaigatüübi ja iga liigi ökoloogiliste vajadustega.

72. Vastuseks väidab Iirimaa, et ta rakendab praegu kümmet horisontaalset programmi eri erikaitsealadel, millega rakendatakse kaitsemeetmeid elupaikade või liikide suhtes üldiselt, nagu eespool mainitud, mitte ühe või teise ala suhtes.

73. Sellega seoses lisab Saksamaa Liitvabariik, et selleks, et kaitsemeetmed oleksid täielikud ja täpsed, ei pea need olema tingimata kindlaks määratud individuaalselt, liigiti ja elupaigatüübiti. Olenevalt kontekstist võib kahju tekitamise keeld mõnel juhul käsitleda kõiki peamisi ohtusid ja survetegureid, teistel juhtudel aga võib olla tarvis diferentseerivamaid meetmeid.

74. Olen seisukohal, et ehkki kaitsemeetmete rakendamist horisontaalsete programmide kaudu ei saa iseenesest pidada problemaatiliseks, peab olema selge, kuidas need programmid käsitlevad igat elupaika ja liiki igal alal.

75. Iirimaa aga ei ole andnud konkreetset teavet selle kohta, millised nende programmide alusel kehtestatud kaitsemeetmed täidavad igal alal konkreetseid kaitse-eesmärke. Seepärast on pelgalt neid horisontaalseid programme käsitleva teabe põhjal keeruline järeldada, et need vastavad iga elupaiga ja liigi vajadustele igal erikaitsealal. Samuti märkis komisjon, ilma et Iirimaa oleks seda

[51] Vt 5. septembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (erikaitsealade määramine ja kaitse) (C-290/18, ei avaldata, EU:C:2019:669, eriti punktid 54 ja 55) ning 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-849/19, ei avaldata, EU:C:2020:1047, eriti punktid 80–86 ja 88).

ümber lükanud, et nende programmide hulgast neli kehtestati pärast täiendavas põhjendatud arvamuses märgitud tähtaja möödumist (vt käesoleva ettepaneku punkt 17) ja seega ei saa neid käesolevas asjas käsitleda.[52]

76. Samuti on Iirimaa esitanud loetelu 79 ala kohta, mille suhtes on tema väitel võetud täielikud kaitsemeetmed. Ent nagu märgib komisjon, ei ole seda loetelu põhjendatud teabega täielike meetmete kohta nendel aladel ega nende meetmete võtmise kuupäevade kohta. Iirimaa on esitanud illustreerivaid näiteid 6 ala kohta ja veel 21 ala kohta, kus kaitstakse väike-sagarnina (*Rhinolophus hipposideros*), kuid ei ole nendest näidetest ühegi kohta selgitanud, kuidas need on seotud kaitse-eesmärkidega või kas need on neid eesmärke arvesse võttes täielikud. Samuti ei ole Iirimaa viidanud nende näidetega seoses kuupäevadele, mil kaitsemeetmed kehtestati ja rakendati. Seetõttu ei ole võimalik kindlaks teha, kas need meetmed võeti enne või pärast täiendavas põhjendatud arvamuses kehtestatud tähtaja möödumist (vt käesoleva ettepaneku punkt 17).[53]

77. Lubatagu mul tuua mõni näide:

– ala IE000090 Glengarriff Harbour and Woodlandi erikaitseala osas, kus esineb esmatähtis elupaigatüüp (sanglepa (*Alnus glutinosa*) ja hariliku saarega (*Fraxinus excelsior*) lammimetsad) ning veel üks elupaigatüüp (iileksi (*Ilex*) ja roodjala (*Blechnum*) liikidega vanad Briti saarte tammikud) ning neli liiki (teetigulane (*Geomalacus maculosus*), väike-sagarnina, harilik saarmas (*Lutra lutra*) ja randalhüljes (*Phoca vitulina*)). Selle ala jaoks on loetletud kuus kaitsemeedet. Need aga on üldist laadi („Invasiivsete võõrliikide kontrolli programm“, „Looduslike metsamaade hooldamise kord“, „Puhketegevuse majandamise kord“, „Metsikute herbivooride hooldamise kord“, „Nahkhiirte varjepaikade hooldamine“ ning „Kommunikatsiooni ja teadmussiirde programm“). Ei ole antud konkreetset teavet selle kohta, kuidas need kaitsemeetmed vastavad iga niisuguse elupaiga ja liigi suhtes asjaomasel alal seatud konkreetsetele kaitse-eesmärkidele.[54] Palju on kaitse-eesmärke, millele vastavad kaitsemeetmed näivad puuduvat (nt randalhülge osas on viidatud ainult kolmandale ja kuuendale eespool nimetatud kaitsemeetmele, nimetamata sigimis- ning karvaajamis- ja puhkealasid puudutavaid eesmärke), saarma osas aga ei ole üldse mingeid kaitsemeetmeid;

– ala IE00000364 Kilgarvan Ice House'i erikaitseala osas, kus leidub üks liik (väike-sagarnina), on viidatud kolmele kaitsemeetmele („Nahkhiirte varjepaikade hooldamine“, „Puude istutamine“ ja „Maa ostmine“). Selle ala kohta on Iirimaa loetlenud seitse konkreetset kaitse-eesmärki, mis puudutavad populatsiooni säilitamist, talvituspaiku, suviseid varjepaiku, lisavarjepaiku, võimalike toitumispaikade ulatust, lineaarseid tegureid (rändemarsruudid) ja valgusreostust), märkimata, milline on nende meetmete ja eesmärkide omavaheline suhe;

– ala IE0000412 Slieve Bloom Mountainsi erikaitseala osas, kus esineb üks esmatähtis elupaik (vaipsood) ja veel kaks elupaigatüüpi (soo-eerikaga (*Erica tetralix*) põhjaatlantilised märjad nõmmed ning sanglepa (*Alnus glutinosa*) ja hariliku saarega (*Fraxinus excelsior*) lammimetsad), on loetletud kümme kaitsemeedet („Invasiivsete võõrliikide kontrolli

[52] Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb ELTL artikli 258 alusel esitatud hagis hinnata liikmesriigi kohustuste rikkumise esinemist põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõppemisel liikmesriigis valitsenud olukorra põhjal ja hiljem toimunud muutusi ei saa Euroopa Kohus arvesse võtta. Vt näiteks 13. detsembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 74) ja 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (rahapesuvastane võitlus) (C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 30).

[53] Täheldan, et komisjon on Iirimaalt kohtueelses menetluses saadud teabe põhjal loetlenud mitu nendest aladest sellistena, kus ei ole üldse kaitsemeetmeid võetud.

[54] Erikaitsealade alaspetsiifilised kaitse-eesmärgid on leitavad Iirimaal elupaikade direktiivi rakendamise eest vastutava talituse National Parks and Wildlife Service veebisaidil (https://www.npws.ie). Selle erikaitseala kohta on teatatud 12 niisugust eesmärki esmatähtsa elupaigatüübi suhtes, 13 eesmärki muu elukohatüübi suhtes, 4 eesmärki teetigulase, 7 eesmärki väike-sagarnina, 8 eesmärki saarma ja 5 eesmärki randalhülge suhtes.

programm“, „Tuletõrjekava sisseseadmine“, „Looduslike metsamaade hooldamise kord“, „Puhketegevuse majandamise kord“, „Metsikute herbivooride hooldamise kord“, „Tundlike alade kahjustamise ärahoidmiseks rajatud raja/tee remontimise/hooldamise kord“ „Veeäravoolu tõkestamise programm“, „Tundlike alade kahjustamise ärahoidmiseks raja/tee rajamine“, „Kommunikatsiooni ja teadmussiirde programm“ ning „Elupaiga tulekindlamaks muutmise kord“). Ei ole siiski täpsustatud, kuidas sobivad need selle esmatähtsa elupaiga suhtes seatud 19 alaspetsiifilise kaitse-eesmärgiga ning nimetatud kahe muu elupaiga suhtes seatud vastavalt 20 ja 13 alaspetsiifilise kaitse-eesmärgiga, mis on seotud muu hulgas elupaiga pindala, elupaiga jaotuse, ökosüsteemi toimimise, koosluse mitmekesisuse, taimestiku koosseisu, taimestiku struktuuri, füüsilise struktuuri veeäravoolu ja erosiooni, kohalike koosluste ainulaadsuse näitajate, metsa pindala ja metsaala struktuuriga;

– ala IE0001242 Carrownagappul Bogi erikaitseala osas, kus esineb üks esmatähtis elupaik (looduslikus seisundis rabad) ja veel kaks elupaigatüüpi (inimtegevusest rikutud, kuid taastumisvõimelised rabad ning nokkheinakooslused (*Rhynchosporion*)), on loetletud 12 enamasti üldist kaitsemeedet (näiteks „Istandike lageraie“, „Omandi kindlaksmääramine“, „Invasiivsete võõrliikide kontrolli programm“, „Veeäravoolu haldamise kord“, „Turbalõikamise majandamise kord“ ja „Veeäravoolu tõkestamise programm“). Samal ajal on 17 kaitse-eesmärki, mis puudutavad elupaiga ala, elupaikade jaotumist, rabaalasid, veetaset, voolu mustreid, siirdealasid, taimestiku kvaliteeti, tüüpilisi looduslikus seisundis raba liike, kohalike koosluste ainulaadsuse elemente, negatiivseid füüsilisi näitajaid, taimestiku koosseisu, õhukvaliteeti ja veekvaliteeti;

– ala IE0002010 Old Domestic Buildingi (Keevagh) erikaitseala osas, mis on määratud väike-sagarnina liikide kaitseks, on loetletud üks kaitsemeede („Nahkhiirte varjepaikade hooldamine“) koos üksikasjalike andmetega („Korsten ja aknad remonditud; vaja on veel tööd, kuna hoone on lagunenud“), samal ajal aga on loetletud viis alaspetsiifilist üksikasjalikku kaitse-eesmärki, mis puudutavad populatsiooni varjepaiga kohta, suviseid varjepaiku, võimalike toitumispaikade ulatust, lineaarseid tegureid ja valgusreostust.

78. Seetõttu ei näe ma, kuidas Iirimaa esitatud tõendid kinnitavad seda, et neid näiteid saab pidada tõenduseks selle kohta, et aladel kehtivad täielikud kaitsemeetmed. Minu arvates ei piisa sellest, et mõnel alal võib olla võetud mõningaid kaitsemeetmeid, selleks et elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 nõuded oleks täidetud.

79. Seetõttu olen seisukohal, et Iirimaa ei ole lükanud ümber komisjoni väidet, et mitmel alal ei ole võetud täielikke kaitsemeetmeid.

C. Väide, et Iirimaa võetud kaitsemeetmed ei põhine kaitse-eesmärkidel

80. Komisjon väidab, et vastavalt teabele, mille Iirimaa on kohtueelses menetluses esitanud, ei põhine kaitsemeetmed (vähemalt) 44 alal iga vastava ala suhtes seatud kaitse-eesmärkidele.

81. Komisjon käsitab elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 nõudeid, mille kohaselt peavad kaitsemeetmed põhinema alaspetsiifilistel üksikasjalikel kaitse-eesmärkidel, mistõttu on neil sisulised (eesmärgid ja meetmed peavad olema omavahel vastavuses) ja järgnevusega seotud (eesmärgid ei tohi järgneda meetmetele) osad. Komisjoni arvates on see kooskõlas elupaikade direktiivi konteksti ja eesmärkidega. Nagu komisjon kohtuistungil rõhutas, on olukord, kus liikmesriik kehtestab kõigepealt kaitsemeetmed, seejärel aga kaitse-eesmärgid, ja need meetmed

vastavad seejärel juhtumisi täielikult neile eesmärkidele, ebarealistlik ning esineb märkimisväärne oht, et kaitse-eesmärgid ei ole kaitsemeetmete asjakohasuse hindamisel mõõdupuu, vaid üksnes nende meetmete peegeldus.

82. Iirimaa, keda toetab Saksamaa Liitvabariik, vaidleb komisjoni väidetele vastu. Muu hulgas väidavad need liikmesriigid, et ei ole niisugust nõuet, et kaitse-eesmärgid tuleb seada enne kaitsemeetmete kehtestamist.

83. Nagu Iirimaa kohtuistungil toonitas, ei ole elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 1 ette nähtud konkreetset järgnevust kaitse-eesmärkide ja kaitsemeetmete vahel, kuna nimetatud sätte sõnastus ega Euroopa Kohtu praktika seda ei kinnita. Iirimaa märgib, et 37 alal põhinesid kaitsemeetmed asjaomasele alale keskendatud hinnangul ohtude ja survetegurite kohta, olgugi et alaspetsiifilisi kaitse-eesmärke ei olnud veel välja kujundatud ega avaldatud.

84. Saksamaa Liitvabariik toonitab, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 rikkumine ei saa seisneda ainuüksi selles, et kaitsemeetmed on võetud juba enne kaitse-eesmärkide seadmist; määrav on see, kas vajalikud kaitsemeetmed on võetud ja sellistena tõhusad.

85. Selles aspektis ei ole ma vastupidi komisjoni argumentidele veendunud, et kaitsemeetmed ei ole kooskõlas elupaikade direktiivi artikli 6 lõikega 1 kõigest seetõttu, et kaitse-eesmärgid on seatud pärast nende meetmete kehtestamist. Loeb minu arvates see, kas vajalikud kaitsemeetmed on piisavad ja tõhusad, et lahendada nende elupaikade ja liikide ökoloogilisi vajadusi, mille kaitseks ala on määratud.

86. Komisjoni argument ohu kohta, et järjekorra muutudes muudetakse kaitse-eesmärgid kaitsemeetmetele vastavateks, ei näi mulle veenev. Pigem on tõenäolisem, et liikmesriik on ala vajadusi juba arvesse võtnud, isegi kui seda ei ole kaitse-eesmärkidena vormiliselt väljendatud. On raske uskuda, et liikmesriigid on kehtestanud kaitsemeetmed asjakohase põhjuseta.

87. See aga ei tähenda, et kaitsemeetmed, isegi kui need on olemas enne kaitse-eesmärke, ei peaks vastama konkreetsete alade kaitse-eesmärkidele, et vastata elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 nõuetele. See ei tähenda ka, et kaitse-eesmärke ei peaks selgelt sõnastama. Kaitse-eesmärkide seadmine on, nagu tuleneb Euroopa Kohtu praktikast,[55] kohustuslik ja vajalik samm erikaitseala määramisel ja kaitsemeetmete rakendamisel (vt käesoleva ettepaneku punkt 41).

88. Seepärast olen seisukohal, et komisjoni väide, et Iirimaa on rikkunud elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 1 sellega, et ta kehtestas kaitsemeetmed enne kaitse-eesmärkide seadmist, ei ole põhjendatud.

89. Sellegipoolest on komisjoni väide elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 rikkumise kohta põhjendatud niivõrd, kui Iirimaa ei ole tõendanud vastupidist sellele, et need kaitsemeetmed ei ole kooskõlas kõnealuste alade kaitse-eesmärkidega.

[55] Vt 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-849/19, ei avaldata, EU:C:2020:1047, punkt 52).

D. Väide, et Iirimaa võetud kaitsemeetmed ei ole tõhusad ja Iirimaa on pannud toime üldise ja kestva rikkumise

90. Komisjon väidab, et vastavalt teabele, mille Iirimaa on kohtueelses menetluses esitanud, on Iirimaa üldiselt ja kestvalt rikkunud oma kohustusi, mis tulenevad elupaikade direktiivi artikli 6 lõikest 1, sellega, et ta kehtestas süstemaatiliselt kaitsemeetmeid, mis ei ole piisavalt üksikasjalikud ega käsitle kõiki ohtusid ja survetegureid, mis elupaikasid ja liike igal asjaomasel alal ähvardavad.

91. Seepärast ei väida komisjon mitte ainult seda, et osa kaitsemeetmeid ei vasta kvalitatiivsetele nõuetele, kuna need ei ole piisavalt tõhusad, vaid ka seda, et esitatud näited iseloomustavad korrapära, mille tagajärg on üldise ja kestva rikkumise toimepanek Iirimaa poolt.

92. Komisjon tugineb kolmele näitele, mis puudutavad kaht esmatähtsat elupaigatüüpi (rannikulõukad ja vaipsood) ning üht esmatähtsat liiki (ebapärlikarp), tõendamaks, et kaitsemeetmed on kvaliteedilt ebapiisavad, sest neis ei ole kvantitatiivseid tingimusi, neis ei ole näidatud vastutajaid ega ajakava ning käsitlemata on peamised survetegurid ja ohud, mis asjaomaseid elupaiku ja liike ähvardavad. [56]

93. Komisjoni viidatud kohtupraktikas [57] on Euroopa Kohus selgitanud, et kaitsemeetmed ei pea olema mitte ainult täielikud, vaid ka selged ja täpsed. Täielikkuse nõuet käsitlesin seoses komisjoni teise väitega käesolevas asjas (vt käesoleva ettepaneku punktid 69–79). Küll aga ei ole Euroopa Kohtul veel olnud võimalust üksikasjalikult selgitada, mida selge ja täpse meetme nõue hõlmab. Seni on Euroopa Kohus pidanud kaitsemeetmeid ebapiisavateks, kui need on olnud üldised ja programmilised või vajanud jõustumiseks veel ka rakendusmeetmeid.

94. Nõustun komisjoniga selles, et tõhusad kaitsemeetmed peavad käsitlema kõiki peamisi ohtusid ja survetegureid iga ala elupaikade ja liikide suhtes. Samuti olen nõus, et niisugused meetmed peavad olema piisavalt konkreetsed ja üksikasjalikud, et vastata konkreetse ala vajadustele. Seda aga, kas piisavaks täpsuseks on vaja asjaosalisi ja ajakava varem kvantifitseerida või identifitseerida, ei saa ette näha üldiselt, vaid see oleneb konkreetse ala asjaoludest ja selle ala vajadustele vastavate meetmete liikidest. Määrav on niisuguste meetmete rakendamise võimalikkus. [58] Seega, kui ilma vastutajatele, ajakavale või kvantifitseeritud eesmärkidele viitamata ei saa rakendamist eeldada, on vaja, et niisugused meetmed sisaldaksid sedalaadi üksikasju juba varem. Seevastu, kui seda ei ole konkreetsel juhul vaja, tuleb liikmesriigil selgitada, miks meedet on sellegipoolest võimalik tõhusalt rakendada.

95. Iirimaa ei ole esitanud ühtegi argumenti, et lükata ümber komisjoni esitatud teave, milles on kolme näite varal väidetud, et kaitsemeetmed on ebatõhusad.

[56] Komisjoni sõnul määras Iirimaa rannikulõugaste jaoks 25 ala, kuid teatas ainult kolme niisuguse ala osas kaitsemeetmetest, mis pealegi on kvantitatiivsete tingimusteta, ei viita vastutajatele ega tegevuse ajakavale ega käsitle peamisi survetegureid ja ohtusid, nagu need, mis on seotud saaste ja heidetega. Vaipsoode jaoks määras Iirimaa 50 ala, kuid teatas ainult 13 niisuguse ala osas kaitsemeetmetest, mis pealegi on äärmiselt üldsõnalised, ei kirjelda kavandatud kaitsemeetmeid kvantitatiivselt ega käsitle teatavaid olulisi survetegureid ja ohtusid, nagu tuuleparkide ja muude taristute arendamine, turbalõikamine, erosioon, põlengud ja veeäravool. Ebapärlikarbi osas määras Iirimaa 19 ala, kuid teatas ainult kolme ala osas kaitsemeetmetest, nimetamata kvantitatiivseid tingimusi ega vastutajaid ja ajakava ning käsitlemata peamisi survetegureid ja ohtusid, nagu need, mis tulenevad haju- ja punktreostusallikatest.

[57] Vt 5. septembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal (erikaitsealade määramine ja kaitse) (C-290/18, ei avaldata, EU:C:2019:669, eriti punktid 53 ja 55) ning 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-849/19, ei avaldata, EU:C:2020:1047, punktid 77 ja 82).

[58] Vt 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punktid 213 ja 214).

96. Kuna Iirimaa esitatud 27 näidet selle kohta, et on võetud täielikud kaitsemeetmed, võib pidada ka vastuseks väitele nende meetmete ebapiisava kvaliteedi kohta, täheldan, et vaid üks näide (Slieve Bloom Mountainsi erikaitseala, mida on mainitud käesoleva ettepaneku punktis 77 seoses vaipsoodega) on seotud esmatähtsate elupaikade ja liikidega, millele komisjon on selle väite põhjenduseks tuginenud.

97. Sellega seoses, nagu Euroopa Kohus on järjepidevalt märkinud, on ELTL artikli 258 alusel toimuvas liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses komisjon kohustatud tõendama väidetavat liikmesriigi kohustuste rikkumist ja esitama Euroopa Kohtule vajalikud tõendid, mis võimaldaksid kohtul rikkumise esinemist kontrollida, ilma et komisjon võiks seejuures toetuda ühelegi eeldusele.[59] Kui komisjon on esitanud piisavalt tõendeid asjaolude kohta, mis esinevad kostja liikmesriigi territooriumil, peab liikmesriik sisuliselt ja üksikasjalikult vaidlustama selliselt esitatud asjaolud ja nende tagajärjed.[60]

98. Minu hinnangul on komisjon esitanud käesolevas asjas piisavalt tõendeid selle kohta, et kolme toodud näite kohta võetud kaitsemeetmed on ebapiisava kvaliteediga vastamaks elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 1 sätestatud kvalitatiivsetele nõuetele, Iirimaa aga ei ole esitanud tõendeid selle väite kummutamiseks.

99. Seepärast olen seisukohal, et komisjoni näiteks toodud elupaikade ja liikide osas ei ole Iirimaa täitnud elupaikade direktiivi artikli 6 lõikest 1 tulenevaid kohustusi võtta tõhusad meetmed.

100. Samuti väidab komisjon, et need kolm näidet on iseloomulikud üldisele ja kestvale rikkumisele, kuna need on seotud arvukate aladega ja annavad tunnistust erikaitsealade geograafilisest ülesehitusest Iirimaal ning puudutavad elupaiku ja liike, mille kaitsmisel on see võrgustik kriitiliselt tähtis.

101. Seega, isegi kui komisjon ei ole esitanud konkreetseid argumente teiste erikaitsealade kohta, mis on seotud teiste elupaikade või liikidega, viitab komisjon üldisele ja kestvale rikkumisele tuginedes, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 rikkumine esineb ka teistel aladel, kui nende teiste erikaitsealade raames võetud meetmed ei vasta kvalitatiivsetele nõuetele.

102. Iirimaa ei ole komisjoni esitatud näidetes toodud konkreetseid väiteid ümber lükanud ega vaielnud vastu väitele, et need näited on iseloomulikud selles mõttes, et võib järeldada elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 üldise ja kestva rikkumise esinemist.

103. Mida, kui üldse midagi, lisab väide, et rikkumine on üldine ja kestev?

104. Komisjon alustas üldise ja kestva rikkumisega seotud väidete esitamise praktikat keskkonnaküsimustes kohtuotsuses komisjon *vs.* Iirimaa.[61] Euroopa Kohus tõdes nimetatud kohtuotsuses,[62] et „põhimõtteliselt miski [ei takista] komisjoni taotlemast, et samal ajal

[59] Vt nt 28. märtsi 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (reovee kogumise ja käitlemise süsteem) (C-427/17, ei avaldata, EU:C:2019:269, punkt 38) ja 8. märtsi 2022. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ühendkuningriik (võitlus alahindamises seisneva pettuse vastu) (C-213/19, EU:C:2022:167, punkt 221).

[60] Vt nt 28. märtsi 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (reovee kogumise ja käitlemise süsteem) (C-427/17, ei avaldata, EU:C:2019:269, punkt 39) ja 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 112).

[61] Vt 26. aprilli 2005. aasta kohtuotsus (C-494/01, EU:C:2005:250).

[62] 26. aprilli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 27). Vt viimati nt 5. septembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (bakter *Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676, punkt 73); vt samuti kohtujurist Geelhoedi ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Iirimaa (C-494/01, EU:C:2004:546, eriti punktid 15–22 ja 43–60).

tuvastataks nii direktiivi sätetest tulenevate kohustuste rikkumine liikmesriigi ametiasutuste suhtumise tõttu täpselt määratletud konkreetsetel juhtudel kui ka kõnealuste sätete rikkumine seetõttu, et mainitud ametiasutustel on üldiselt tavaks tegutseda nendega vastuolus, mille näiteks antud juhul on eelmainitud konkreetsed juhtumid".

105. See kohtupraktika suund, mis puudutab üldist ja kestvat rikkumist,[63] tähendab sisuliselt, et komisjon võib algatada liikmesriigi vastu rikkumismenetluse konkreetsete näidete põhjal väitega, et liikmesriik on rikkunud liidu õigust üldiselt ja kestvalt, erinevalt tüüpilistest rikkumismenetlustest, milles käsitletakse üksikjuhtumeid.[64] Seepärast näib sedalaadi etteheite lisandväärtus seisnevat selles, et kui Euroopa Kohus leiab, et liikmesriik on pannud toime niisuguse üldise ja kestva liidu õiguse rikkumise, on tõenäoliselt vaja üldist ja läbivat muudatust kogu praktikas, mitte pelgalt konkreetsete tuvastatud rikkumiste heastamist.[65]

106. Nagu on selgitanud kohtujurist Geelhoed kohtuotsuses komisjon *vs.* Iirimaa[66] tuvastamaks, et liikmesriigi toimepandud rikkumine on üldine ja kestev, on võimalik arvesse võtta ulatust, aega ja tõsidust. Ulatus tähendab minu arvates seda, et näited, mille põhjal rikkumist tõendatakse, on iseloomulikud liikmesriigi tegevusele kõikides direktiiviga hõlmatud valdkondades. Aja mõõde tähendab, et rikkumine kestab pikemat aega, tõsidus aga võib olla seotud esimese kahe mõõtmega või sellega, kui olulised on liidu konkreetse õigusakti rakendamata jätmise tagajärjed.

107. Nende mõõtmete kindlakstegemisel, mis võimaldavad järeldada, et rikkumine on üldine ja kestev, ei muutu tõendamiskoormise osas minu arvates midagi. Komisjon peab esitama piisavalt tõendeid selle kohta, et liikmesriik on pannud toime üldise ja kestva rikkumise, võttes aluseks rea näiteid, mida tuleb pidada iseloomulikuks vaidlusalusele liikmesriigi praktikale, ja selle mustri põhjal peab olema tõenäoline, et sama laadi rikkumine esineb ka teistes üksikolukordades, mida konkreetselt ei käsitleta. Nende näidetega seoses esitatud teabe ja tehtud järelduste sisuline ja üksikasjalik vaidlustamine on liikmesriigi ülesanne.[67]

108. Käesolevas asjas ei ole Iirimaa esitanud vastuargumente komisjoni väitele, et need kolm näidet on iseloomulikud väidetavale üldisele ja kestvale rikkumisele.

109. Seetõttu ei ole Iirimaa minu arvates ümber lükanud komisjoni väidet, et Iirimaa on elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 1 üldiselt ja kestvalt rikkunud sellega, et ta kehtestas süstemaatiliselt kaitsemeetmeid, mis ei ole piisavalt üksikasjalikud ega ole suunatud kõikide ohtude ja survetegurite vastu igal kõnealusel alal.

[63] Vt nt 26. aprilli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (C-494/01, EU:C:2005:250, punktid 127 ja 174) ning 2. detsembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-196/13, EU:C:2014:2407, punkt 33) („üldine ja kestev"). Kasutatud olla võib ka muid samalaadseid kirjeldavaid sõnu. Vt nt 10. septembri 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (C-416/07, EU:C:2009:528, punkt 25) („järjekindlalt ja üldiselt") ja 10. novembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (piirtasemed – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, punktid 75 ja 77) („süstemaatiline ja püsiv").

[64] Vt samuti nt Wennerås, P., „A New Dawn For Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments", *Common Market Law Review*, 43. kd, 2006, lk 31, vt lk 33–50; Lenaerts, K. ja Gutiérrez-Fons, J.A., „The General System of EU Environmental Law Enforcement", *Yearbook of European La*w, 30. kd, 2011, lk 1, vt lk 9–11; Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen-sur-le-Rhin, Wolters Kluwer, 2017, lk 95–98. Nagu on märgitud teaduslikes kommentaarides, ei ole see kohtupraktika suund sama mis käsitleb halduspraktikat rikkumismenetluste kontekstis. Vt nt Lenaerts, K., Maselis, I. ja Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford, Oxford University Press, 2015, lk 167.

[65] Vt sellega seoses kohtujurist Geelhoedi ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Iirimaa (C-494/01, EU:C:2004:546, punkt 48); vt samuti nt käesoleva ettepaneku punktis 64 viidatud Wennerås, lk 42–46; käesoleva ettepaneku punktis 64 viidatud Prete, lk 97. Sellest tuleneb võimalus, et asjaomasel liikmesriigil tuleb maksta rahatrahvi vastavalt ELTL artikli 260 lõikele 2, kui üldist ja kestvat rikkumist ei heastata. Vt nt 2. detsembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-196/13, EU:C:2014:2407).

[66] C-494/01, EU:C:2004:546, punkt 43.

[67] Vt nt 26. aprilli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (C-494/01, EU:C:2005:250, punktid 46 ja 47) ning 26. aprilli 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-135/05, EU:C:2007:250, punkt 32).

110. Samuti, kuna tõhusad meetmed tuli enamiku vaidlusaluste erikaitsealade osas võtta ja rakendada juba 2010. aastal, on minu arvates olemas ka üldise ja kestva rikkumise tuvastamiseks vajalik aja mõõde. Kui siduda sellega rikkumise võimalike tagajärgede tõsidus, mis eriti võivad tekkida, kuna mõningad protsessid võivad muutuda pöördumatuks, kui vajalikke meetmeid ei võeta, olen arvamusel, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 üldise ja kestva rikkumise tuvastamise tingimused on käesolevas asjas täidetud.

111. Niisiis olen seisukohal, et komisjon on piisavalt tõendanud, et Iirimaa on jätnud üldiselt ja kestvalt täitmata oma kohustused kehtestada vajalikud kaitsemeetmed elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 1 tähenduses.

112. Neil põhjustel on komisjoni kolmas etteheide põhjendatud.

V. Ettepanek

113. Neid kaalutlusi arvesse võttes ja ilma et see piiraks teiste käesolevas asjas esitatud etteheidete analüüsi, teen Euroopa Kohtule ettepaneku tuvastada, et Iirimaa on rikkunud oma kohustusi, mis tulenevad nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 6 lõikest 1, sellega, et ta on jätnud kehtestamata vajalikud kaitsemeetmed, mis vastavad aladel esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide ökoloogilistele vajadustele.