



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 25. juulil 2018¹

Liidetud kohtuasjad C-293/17 ja C-294/17

**Coöperatie Mobilisation for the Environment UA jt
versus
College van gedeputeerde staten van Limburg jt**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

EelotsusetaotlusKeskfondDirektiiv 92/43/EMÜLooduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitseErikaitsealaProjektiga alale avaldatava mõju asjakohane hinnangMõisted „projekt“ ja „asjakohane tagajärgede hindamine“Lämmastiksaaste hindamise programmPõllumajandus Ettevõttele antud lubaVäetamineKarjatamineKumulatiivne mõjuAsjakohasuse künnised Kahju vähendamise meetmedAsendusmeetmed

Sisukord

I. Sissejuhatus	3
II. Õiguslik raamistik	4
A. Liidu õigus	4
1. Elupaikade direktiiv	4
2. Keskkonnamõju hindamise direktiiv	4
B. Madalmaade õigus	5
III. Vaidluse taust ja eelotsusetaotlus	5
A. Madalmaade meetmed lämmastiksaaste vähendamiseks	5
B. Kohtuasi C-293/17	7
C. Kohtuasi C-294/17	9

¹ Algkeel: saksa.

D. Menetlus Euroopa Kohtus	10
IV. Õiguslik hinnang	11
A. Küsimus 2 kohtuasjas C-294/17 – PASi alusel projektidele loa andmine	11
1. Individuaalne hindamine või programmiline tervikhindamine?	11
2. Lämmastiksaaste koordineerimise programmilise tervikhindamise nõuded	12
a) Asjakohased hindamise aspektid	13
b) Lubatud lämmastiksaaste kogumaht	13
3. Vahejärelalus	15
B. Küsimused 5 kuni 7.a kohtuasjas C-293/17 ning küsimused 3 kuni 5.a kohtuasjas C-294/17 – projektist sõltumatute meetmete arvessevõtmine	15
1. Õiguslik alus	16
2. Eelotsusetaotluses nimetatud „saasteallikale suunatud meetmed“	17
3. Kaitsealade meetmed	18
4. Tulevased arengusuundumused	19
5. Vahejärelalus	20
C. Küsimus 1 kohtuasjas C-294/17 – lämmastiksaaste lävi- ja piirväärtused	20
D. Küsimused 1–4.a ja 8 kohtuasjas C-293/17 – hindamise kohustus karjatamise ja väetamise puhul	22
1. Projektiks liigitamine	22
a) Projekti mõiste	22
b) Väetamine	23
c) Karjatamine	24
d) Vahejärelalus	24
2. Ühisprojekti integreerimine	24
a) Ühisprojekti kontseptsioon	24
b) Väetamispraktika muutmine	25
c) Vahejärelalus	26
3. Loakohustusest vabastamine	26
4. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 2 ülevõtmine	27
E. Lõppjärelalus	28

V. Ettepanek	30
--------------------	----

I. Sissejuhatus

1. Põllumajandus ei ole paljudele kaitstavatele elupaigatüüpidele ja liikidele mitte ainult möödapääsmatu vajadus,² vaid samal ajal ka üks peamisi põhjusi, miks niisugused kaitstavad hüved kahjustada saavad. Mõlemad arutuse all olevad eelotsusetaotlused annavad Euroopa Kohtule võimaluse käsitleda seda olukorda Madalmaades asuvatel elupaikade direktiivi³ kaitsealadel ehk nn Natura 2000 aladel esineva lämmastiksaaste näitel. Eeldatavasti saab sellel menetlusel olema sama oluline tähendus nagu tuntud kohtuasjal, mis puudutas südakarpide püüki Waddenzees,⁴ ja mille puhul esitas Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse samuti Madalmaade Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu).

2. Euroopa Keskkonnaameti andmetel puudutas liiga suur lämmastiksaaste 2010. aastal 73% kõikidest liidu Natura 2000 aladest.⁵ Seetõttu võivad käesoleva menetluse tulemused olla olulised ka teiste liikmesriikide jaoks. Lisaks tuleb küsida, kas need tulemused on ülekantavad põllumajanduse muule kahjulikule mõjule, mis tuleneb näiteks pestitsiidide kasutamisest.

3. Konkreetselt seisneb arutuse all olev juhtum selles, et Madalmaades ei hinnata üksikute põllumajandusettevõtete poolt teatud kaitsealadel tekitatavat lämmastiksaastet eraldi, vaid see lülitatakse programmilisse üldplaneerimisse, milles määratakse iga konkreetse kaitseala hindamise põhjal kindlaks lämmastiksaaste lubatav kogus. Lisaks niisuguse üldplaneerimise lubatavuse küsimusele vajab selgitamist ka asjaolu, mil määral sobib alade kaitsega kokku see, et arvesse võetakse muudest allikatest lähtuva lämmastiksaaste vähendamise meetmeid, kaitsealade tugevdamise meetmeid ja tulevast arengut. Peale selle tuleb uurida, kuidas liigitada tagajärgede hindamise süsteemi põllumajandusmaade väetamine ja karjatamine.

4. Sooviksin juba sissejuhatavalt märkida, et programmilise üldplaneerimise lähenemine on tervitatav, kuid selle praktiline korraldus vajab veel parandamist.

2 Vt Halada, L., Evans, D., Romão, C., Petersen, J.E., „Which habitats of European importance depend on agricultural practices?“, *Biodiversity and Conservation*, 20, 2011, lk 2365–2378.

3 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), mida on muudetud nõukogu 13. mai 2013. aasta direktiiviga 2013/17/EL (ELT 2013, L 158, lk 193).

4 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482).

5 Euroopa Keskkonnaamet, „Effects of air pollution on European ecosystems“, *EEA Technical report*, No 11/2014, lisa 4 (lk 38).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Elupaikade direktiiv

5. Alade kaitse on elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetes 1–4 reguleeritud järgmiselt:

„1. 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.

2. Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et vältida erikaitsealadel looduslike elupaikade ja liikide elupaikade halvenemist ning selliste liikide häirimist, mille kaitseks alad on määratud, kuivõrd selline häirimine võib oluliselt mõjutada käesoleva direktiivi eesmärkide täitmist.

3. Iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab. Pädevad siseriiklikud asutused annavad kavale või projektile kava või projekti tagajärgede hindamise järelduste alusel ning lõike 4 sätete kohaselt nõusoleku alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju, ja teevad seda vajaduse korral pärast avaliku arvamuse saamist.

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

Kui asjaomasel alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ja/või esmatähtsaid liike, võib kaaluda ainult neid seisukohti, mis on seotud rahva tervise või avaliku julgeolekuga, esmatähtsate soodsate tagajärgedega keskkonnale või komisjoni arvamuse kohaselt muude üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustega.“

2. Keskkonnamõju hindamise direktiiv

6. Peale selle on asjakohane viidata keskkonnamõju hindamise direktiivi⁶ artikli 1 lõike 2 punktile a, mis määratleb projektina „ehitiste või muude käitiste püstitami[se] või kavade teostami[se]“ (esimene taane) ning „muu sekkumi[se] looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine“ (teine taane).

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2011, L 26, lk 1).

B. Madalmaade õigus

7. Madalmaade õigusnormide seast tuleb esile tuua looduskaitseeaduse (Wet natuurbescherming, edaspidi „looduskaitseeadus“) artiklit 2.4:

„1. Kui see on vajalik Natura 2000 kaitse-eesmärke arvesse võttes, seab provintsivalitsus isikule, kes teostab või kavatseb asjaomases provintsis alustada tegevust, kohustuse:

- a. esitada tegevuse kohta teave;
- b. võtta kõik vajalikud ennetus- või taastamismeetmed;
- c. teostada tegevust kooskõlas selleks kehtestatud eeskirjadega, või
- d. tegevusest loobuda või see lõpetada.

2. Kui Natura 2000 ala kaitse huvides on vajalik täita kohe otsus lõike 1 tähenduses, võib provintsivalitsus teavitada isikut, kes tegevust teostab või kavatseb seda alustada, oma otsusest suuliselt. Provintsivalitsus koostab otsuse esimesel võimalusel kirjalikult ja saadab või annab selle asjaomasele isikule üle.

3. [...].

4. Kohustust lõike 1 või 3 tähenduses ei tohi rikkuda.“

III. Vaidluse taust ja eelotsusetaotlus

8. Madalmaade 162-st Natura 2000 alast 118-l esineb liigset lämmastiksaastet lämmastikule tundlikel elupaigatüüpidel ja kaitstavate liikide elupaikadel. Selle saaste peamine allikas on põllumajandus.

9. Käesolevad eelotsusetaotlused puudutavad kahte erinevat probleemistikku, mis on seotud Madalmaade meetmetega lämmastiksaaste piiramiseks niisugustel aladel. Esiteks on küsimus selles, kas väetamist ja karjatamist, mida olemasolevad põllumajandusettevõtted praktiseerivad, peaks piirama,⁷ ning teiseks selles, kas uutele ettevõtetele võib lube anda.⁸

A. Madalmaade meetmed lämmastiksaaste vähendamiseks

10. Kaitsealade liigne lämmastikuga koormatus kahjustab eriti selliseid elupaigatüüpe, mille taimestik on kohandunud lämmastiku vähesusega. Nende loodusvarade kaitse on seetõttu eriti suur katsumus ning võib ühtlasi takistada majanduspoliitikat, mis lämmastiksaastet põhjustab.

11. Seetõttu otsustasid Madalmaad lämmastikuvastase võitluse puhul programmilise lähenemise – Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 (lämmastikuvastase võitluse programmiline lähenemine 2015–2021, edaspidi „PAS“) – kasuks.

12. PAS järgib kahte eesmärki: esiteks tuleb PASi võetud Natura 2000 alasid kaitsta ja saneerida, et saavutada riigi tasandil soodne kaitse seisund, ja teiseks tuleb võimaldada ka niisugust majanduspoliitikat, mis põhjustab neil aladel lämmastiksaastet.

⁷ Kohtuasi C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA ja Vereniging Leefmilieu.

⁸ Kohtuasi C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel.

13. Lämmastiksaaste järjepideva vähendamise eesmärgil on PASi lisatud täiendavad saasteallikale suunatud meetmed. Need on üldiselt meetmed, mille eesmärk on lämmastiku tekkimise allikatest tulenevate emissioonide vähendamine. Tegemist on meetmetega lautadest lähtuva emissiooni vähendamiseks, meetmetega vähese emissiooniga väetamiseks, söödameetmetega ja juhtimismeetmetega. Nende meetmete mõju arvestus on näidanud, et ammoniaagi emissioon⁹ väheneb PASi tulemusel, võrreldes olukorraga, kus PASi ei rakendata, 2020. aastaks ligikaudu 13,4 kt/aastas. Sellest kogusest võetakse aga PASis arvesse ainult 6,4 kt/aastas, et oleks tagatud ohutusmarginaal.¹⁰

14. Lisaks eelnimetatud saasteallikale suunatud meetmetele näeb PAS ette alaspetsiifilised taastamismeetmed. Viidatud meetmete eesmärk on lämmastikule tundlike elupaikade parendamine. Tegemist on hüdroloogiliste meetmetega ja täiendavate taimestikuga seotud meetmetega, mis lisanduvad Natura 2000 alade tavapärasele haldamisele.

15. Lõpetuseks reguleerib PAS seda, kui palju lämmastikku võib kuueaastase ajavahemiku jooksul alale ladestada. Tegemist on saastekogusega, mis määrati kindlaks iga üksiku Natura 2000 ala jaoks. Seejuures võetakse saastekoguse suurendamiseks osaliselt arvesse lämmastiksaaste prognoositud vähenemist.

16. PASi koosseisu kuulub järelevalve ja kohandamise süsteem. Järelevalve peaks andma tulevikuväljavaate lämmastiksaaste arengusuundadele, olemasolevale ja ära kasutatud saastekogusele, edusammudele PASi rakendamisel ning lämmastikule tundlike elupaikade arengule. Selle alusel saavad pädevad asutused muuta, asendada või täiendada PASis sisalduvaid saasteallikale suunatud ja/või taastamismeetmeid, või vähendada ala saastekogust.

17. Üks PASi olulistest eesmärkidest on lihtsustada haldusloa andmist lämmastiksaastet põhjustavatele tegevustele. Alates programmi jõustumisest võib loa andmisel tegevustele, mis põhjustavad lämmastiksaastet, tugineda PASile ja selle juurde kuuluvatele õigusnormidele. Need annavad raamistiku lämmastiksaastet põhjustavate tegevuste (projektide ja muude tegevuste) hindamiseks. Kõnealune hindamisraamistik sisaldab järgmist:

- a) Projektid ja muud tegevused, mis põhjustavad lämmastiksaastet, mis ei ületa läviväärtust 0,05 mol¹¹ N/ha/aastas, on lubatud eelneva loata;
- b) Projektid ja muud tegevused, mis põhjustavad lämmastiksaastet, mis ei ületa piirväärtust 0,05 kuni 1 mol N/ha/aastas, on lubatud eelneva loata; teatud juhtudel kehtib siiski teatamiskohustus;
- c) Projektid ja muud tegevused, mis põhjustavad piirväärtust ületava lämmastiksaaste, vajavad luba. Loa võib anda tuginedes PASi kohasele mõjuhindamisele, kui need projektid ja muud tegevused ei too endaga kaasa lämmastiksaaste suurenemist. Kui lämmastiksaaste suureneb, võib PASile tuginedes anda loa juhul, kui lämmastiksaaste suurenemiseks eraldatakse saastekogus. PASi esimese perioodi (3 aastat) jooksul võib eraldada maksimaalselt 60% saastekogusest. Oluline on võrdlus saastega, mille jaoks oli luba antud varem, ning olukorraga ajavahemikul 2012–2014.

⁹ Ammoniaak on lämmastiku ja vesiniku ühend, mille keemiline valem on NH₃. Ammoniaak tekib muu hulgas surnud taimede ja loomade väljaheidete lagunemisel (<https://de.wikipedia.org/wiki/Ammoniak>, seisuga 6. veebruar 2018).

¹⁰ Kohtuasjas C-294/14 esitatud eelotsusetaotluse punkt 6.2.

¹¹ Madalmaade valitsuse andmetel on üks mool lämmastikku 14 g; seega vastab 0,05 moolile 0,7 g.

B. Kohtuasi C-293/17

18. Neli põllumajandusettevõtet, keda kohtuasjas C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment ja Vereniging Leefmilieu, esitatud eelotsusetaotlus puudutab, omavad aastatel 1989–2015 väljastatud lube, milles on iga lauda jaoks lubatud kariloomade hulk ning kariloomade liik, samuti lauda tüüp koos selle juurde kuuluva emissiooniteguriga. Väljastatud lubadest nähtub, et eranditult kõikides ettevõtetes on hinnatud lautade tekitatud emissiooni mõju lämmastikule tundlikele loodusväärtustele Natura 2000 aladel.

19. Seevastu Gelderlandi ja Limburgi provintsi eeskirjad teevad kariloomade karjatamise ja väetamise puhul loa saamise kohustusest erandi.

20. Eelotsusetaotluse aluseks on keskkonnaühenduste kaebus kõnealuse loa saamise kohustusest tehtava erandi peale. Keskkonnaühendused taotlesid täitemeetmete võtmist Gelderlandi ja Limburgi provintsis Natura 2000 alade läheduses asuva nelja põllumajandusettevõtte kariloomade karjatamise ja väetamise tegevuse vastu, kuid taotlused osutusid edutuks. Gelderlandi ja Limburgi provintsi valitsus jätsid rahuldamata keskkonnaühenduste vaided eelnimetatud taotluste rahuldamata jätmise suhtes. Nüüd on ühendused esitanud nende otsuste peale kaebuse.

21. Seetõttu esitab Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kohtuasjas C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment ja Vereniging Leefmilieu Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas tegevuse puhul, mis ei kuulu mõiste „projekt“ alla keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a tähenduses seetõttu, et tegemist ei ole füüsilise sekkumisega looduskeskonda, on tegemist projektiga elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses, kuna tegevus võib avaldada Natura 2000 alale olulist mõju?
2. Kui lähtuda sellest, et väetiste maapinnal või maapinnas kasutamine on projekt: kas juhul, kui kasutamine toimus õiguspäraselt enne seda, kui elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 muutus kohaldatavaks Natura 2000 ala suhtes ning kui väetisi kasutatakse käesoleval ajal jätkuvalt, tuleb tuvastada, et tegemist on ühe ja sama projektiga, isegi kui väetamine ei toimu alati samadel maatükkidel, samades kogustes ning sama tehnikaga?

Kas kontrollides küsimust, kas tegemist on ühe ja sama projektiga, on oluline asjaolu, et väetiste maapinnal või maapinnas kasutamisest tulenev lämmastiksaaste ei ole suurenenud pärast seda, kui elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 3 hakati kohaldama Natura 2000 ala suhtes?

3. Kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõikega 3 on vastuolus õigusnormid, mille kohaselt tegevus, mis on lahutamatult seotud projektiga ning mida seetõttu tuleb lugeda samuti projektiks, näiteks piimatootmisettevõttes kariloomade karjatamine, on loakohustusest vabastatud, mistõttu see tegevus ei eelda individuaalset nõusolekut, eeldusel, et ilma loata lubatud tegevuste mõju on hinnatud enne nimetatud õigusnormide kehtestamist?
- 3.a Kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõikega 3 on vastuolus õigusnormid, mille kohaselt projektide teatud kategooria, näiteks väetiste maapinnal või maapinnas kasutamine, on loakohustusest vabastatud mistõttu see tegevus on lubatud ilma individuaalse nõusolekuta, eeldusel, et ilma loakohustusega projektide mõju on hinnatud enne nimetatud õigusnormide kehtestamist?
4. Kas kariloomade karjatamisele ja väetiste maapinnal või maapinnas kasutamise loakohustusest erandi tegemise aluseks olev asjakohane hindamine, mille puhul lähtutakse nimetatud tegevuste tegelikust ja oodatavast mahust, samuti tegelikust ja oodatavast intensiivsusest ning mille alusel on järeldatud, et lämmastiksaaste suurenemine on tavaliselt nimetatud tegevuste puhul välistatud, vastab elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud nõuetele?

4.a Kas sellega seoses on oluline, et erand loakohustusest on seotud Programma Aanpak Stikstof 2015–2021-ga (lämmastikuvastase võitluse programmiline lähenemine 2015–2021), milles lähtutakse eeldusest, et lämmastiksaaste üldkogus Natura 2000 aladel asuvatel lämmastikule tundlikel loodusaladel väheneb, ning et saaste muutuste üle Natura 2000 aladel tehakse iga aastast järelevalvet Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 (lämmastikuvastase võitluse programmiline lähenemine 2015–2021) raames, kusjuures juhul, kui vähenemine on väiksem, kui programmi tarbeks asjakohasel hindamisel eeldatud, võetakse vajaduse korral kohandusmeetmeid?

5. Kas sellise programmi jaoks nagu Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 läbi viidud asjakohasel hindamisel elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses võib arvesse võtta positiivset mõju, mis tuleneb olemasolevate looduslike elupaigatüüpide piirkondade ja elupaikade kaitsemeetmetest ja vajalikest meetmetest, mis võetakse seoses nimetatud direktiivi artikli 6 lõigetest 1 ja 2 tulenevate kohustustega?

5.a Kui vastus viiendale küsimusele on jaatav: kas kaitsemeetmete ja vajalike meetmete positiivset mõju saab arvesse võtta programmi asjakohasel hindamisel, kui nimetatud meetmeid ei ole asjakohase hindamise ajaks veel ellu viidud ning nende positiivne mõju ei ole veel ilmnenu?

Kui lähtuda asjaolust, et asjakohane hindamine hõlmab lõplikke järeldusi nimetatud meetmete mõju kohta, mis põhinevad parimatel asjakohastel teaduslikel teadmistel, siis kas sellega seoses on oluline, et nende meetmete elluviimise ja tulemuse üle teostatakse järelevalvet ning – kui sellest tuleneb, et mõju on väiksem, kui asjakohasel hindamisel eeldatud – võetakse vajaduse korral kohandusmeetmeid?

6. Kas lämmastiksaaste iseenesliku vähenemise – mis ilmneb Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 kehtimise ajal – positiivset mõju võib arvesse võtta asjakohasel hindamisel elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses?

Kui lähtuda asjaolust, et asjakohane hindamine hõlmab selliste meetmete mõju kohta tehtud lõplikke järeldusi, mis põhinevad parimatel asjakohastel teaduslikel teadmistel, siis kas sellega seoses on oluline, et lämmastiksaaste iseenesliku vähenemise üle teostatakse regulaarset järelevalvet ning – kui sellest tuleneb, et vähenemine on väiksem, kui asjakohasel hindamisel eeldatud – võetakse vajaduse korral kohandusmeetmeid?

7. Kas taastamismeetmeid, mis võetakse sellise programmi nagu Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 raames ja millega takistatakse keskkonda koormava teatud teguri, näiteks lämmastiksaaste kahjuliku mõju avaldumist elupaigatüüpide või elupaikade olemasolevatele aladele, võib pidada kaitsemeetmeteks Euroopa Kohtu 15. mai 2014. aasta otsuse Briels jt (C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330) punkti 28 tähenduses, mida võib arvesse võtta asjakohasel hindamisel elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses?

7.a Kui vastus seitsmendale küsimusele on jaatav: kas kaitsemeetmete positiivset mõju, mida tohib arvesse võtta asjakohasel hindamisel, võib arvesse võtta nimetatud hindamisel, kui nimetatud meetmeid ei ole asjakohase hindamise ajaks veel rakendatud ning nende positiivne mõju ei ole veel ilmnenu?

Kui lähtuda asjaolust, et asjakohane hindamine hõlmab lõplikke järeldusi selliste meetmete mõju kohta, mis põhinevad parimatel asjakohastel teaduslikel teadmistel, siis kas sellega seoses on oluline, et nende meetmete rakendamise ja tulemuse üle teostatakse järelevalvet ning – kui sellest tuleneb, et mõju on väiksem, kui asjakohasel hindamisel eeldatud – võetakse vajaduse korral kohandusmeetmeid?

8. Kas kohustuste kehtestamise õigus Wet natuurbeschermingi (looduskaitseseadus) artikli 2.4 tähenduses, mida pädev asutus peab kohaldama, kui see on kaitse-eesmärke arvestades mõnel Natura 2000 alal vajalik, on kariloomade karjatamist ja väetiste kasutamist silmas pidades piisav ennetusabinõu elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 2 ülevõtmiseks?“

C. Kohtuasi C-294/17

22. Kohtuasi C-294/17 puudutab keskkonnakaitseühingu Stichting Werkgroep Behoud de Peel kaebusi kuue loa peale, mis anti erinevatele põllumajandusettevõtetele, mis põhjustavad lämmastiksaastet Põhja-Brabandi provintsis, muu hulgas sellistel Natura 2000 aladel nagu Groote Peel (NL 3009012) ning Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026). Mõlema ala kaitse-eesmärgid hõlmavad muu hulgas rabasid. See looduslik elupaigatüüp reageerib lämmastikule tundlikult.

23. Väljastatud lubade puhul on tegemist piimatootmis-, seakasvatus- ja linnukasvatusevõtete rajamise või laiendamisega.

24. College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (Põhja-Brabandi provintsi valitsus, edaspidi „provintsi valitsus“) andis asjaomased load PASi ja selle juurde kuuluvate õigusnormide alusel. PAS tugineb elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohasele mõjuhindamisele, kuid üksikuid lube ei kontrollitud individuaalselt.

25. Provintsi valitsus andis loa ettevõtte laiendamiseks, sest asjaomase ettevõtte lämmastiksaaste ei suurenenud võrreldes varem tegelikult tekitatud saastega. Seniste tegevuste tekitatavat saastet käsitleti taustsaaste osana ja PASi eesmärkidega kokkusobivana. Nimetatud luba anti viitega PASi tarbeks läbi viidud mõjuhindamisele.

26. Ülejäänud juhtudel andis provintsi valitsus nõusoleku niisugustele käitamistegevustele, mis tõid endaga kaasa lämmastiksaaste suurenemise võrreldes enne PASi kohaldamist tegelikult tekitatud või lubatud saastega. Mõned ettevõtted põhjustasid mõlemal kaitsealal saastet vahemikus 0,05 kuni 1 mol N/ha/aastas, teised aga tekitasid saastet, mis ületas need väärtused. Viimati nimetatute jaoks eraldas provintsi valitsus saastekoguse.

27. Kohtuasjas C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel, esitab Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) Euroopa Kohtule nüüd järgmised küsimused:

- „1. Kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetega 2 ja 3 on vastuolus õigusnormid, mille kohaselt projektid ja muud toimingud, mis tekitavad lämmastiksaastet, mis ei ületa lävi- või piirväärtust, on loakohustusest vabastatud ning anda nendele seetõttu luba ilma individuaalse nõusolekuta, eeldusel, et kõikide projektide ja muude toimingute, mille puhul saab rakendada liikmesriigi õigusnorme, kogumõju on hinnatud enne nimetatud õigusnormide kehtestamist?
2. Kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetega 2 ja 3 on vastuolus asjaolu, et programmi asjakohane hindamine, mille käigus hinnati lämmastiksaaste kindlaksmääratud üldkogust, võetakse aluseks loa andmisel (individuaalne nõusolek) projektile või mõnele muule toimingule, mis tekitab lämmastiksaastet, mis jääb selle programmi raames hinnatud saastekoguse piiridesse?
3. Kas sellise programmi nagu Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 (lämmastikuvastase võitluse programmiline lähenemine 2015–2021) jaoks läbi viidaval asjakohasel hindamisel elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses võib arvesse võtta positiivset mõju, mis tuleneb olemasolevate elupaigatüüpide piirkondade ja elupaikade kaitsemeetmetest ja vajalikest meetmetest, mis võetakse seoses nimetatud direktiivi artikli 6 lõigetest 1 ja 2 tulenevate kohustustega?

- 3.a Kui vastus kolmandale küsimusele on jaatav: kas kaitsemeetmete ja vajalike meetmete positiivset mõju saab arvesse võtta programmi asjakohasel hindamisel, kui nimetatud meetmeid ei ole asjakohase hindamise ajaks veel rakendatud ning nende positiivne mõju ei ole veel ilmnenu?

Kui lähtuda asjaolust, et asjakohane hindamine hõlmab lõplikke järeldusi nimetatud meetmete mõju kohta, mis põhinevad parimatel asjakohastel teaduslikel teadmistel, siis kas sellega seoses on oluline, et nende meetmete rakendamise ja tulemuse üle teostatakse regulaarset järelevalvet ning – kui sellest tuleneb, et mõju on väiksem, kui asjakohasel hindamisel eeldatud – võetakse vajaduse korral kohandusmeetmeid?

4. Kas lämmastiksaaste iseenesliku vähenemise – mis ilmneb Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 kehtimise ajal – positiivse mõju võib arvesse võtta asjakohasel hindamisel elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses? Kui lähtuda asjaolust, et asjakohane hindamine hõlmab nende meetmete mõju kohta tehtud lõplikke järeldusi, mis põhinevad parimatel asjakohastel teaduslikel teadmistel, siis kas sellega seoses on oluline, et lämmastiksaaste iseenesliku vähenemise üle teostatakse regulaarset järelevalvet ning – kui sellest tuleneb, et vähenemine on väiksem, kui asjakohasel hindamisel eeldatud – võetakse vajaduse korral kohandusmeetmeid?
5. Kas taastamismeetmeid, mis võetakse Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 raames ja millega takistatakse teatud keskkonda koormava teguri, näiteks lämmastiksaaste kahjuliku mõju avaldumist elupaigatüüpide või elupaikade olemasolevatele aladele, võib pidada kaitsemeetmeteks Euroopa Kohtu 15. mai 2014. aasta otsuse Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330) punkti 28 tähenduses, mida võib arvesse võtta asjakohasel hindamisel elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses?
- 5.a Kui vastus viiendale küsimusele on jaatav: kas kaitsemeetmete positiivset mõju, mida tohib arvesse võtta asjakohasel hindamisel, võib arvesse võtta nimetatud hindamisel, kui nimetatud meetmeid ei ole asjakohase hindamise ajaks veel rakendatud ning nende positiivne mõju ei ole veel ilmnenu?

Kui lähtuda asjaolust, et asjakohane hindamine hõlmab lõplikke järeldusi nimetatud meetmete mõju kohta, mis põhinevad parimatel asjakohastel teaduslikel teadmistel, siis kas sellega seoses on oluline, et nende meetmete elluviimise ja tulemuse üle teostatakse järelevalvet ning – kui sellest tuleneb, et mõju on väiksem, kui asjakohasel hindamisel eeldatud – võetakse vajaduse korral kohandusmeetmeid?“

D. Menetlus Euroopa Kohtus

28. Euroopa Kohtu presidendi 19. juuni 2017. aasta määrusega liideti kohtuasjad C-293/17 ja C-294/17 kirjaliku ja suulise menetluse ning kohtuotsuse tegemise huvides.

29. Kirjalikud seisukohad esitasid Coöperatie Mobilisation for the Environment ja Vereniging Leefmilieu ühiselt kui kohtuasja C-293/17 menetlusosalised, ja Stichting Werkgroep Behoud de Peel kui kohtuasja C-294/17 menetlusosaline, ning Madalmaade Kuningriik, Taani Kuningriik ja Euroopa Komisjon. 3. mai 2018. aasta kohtuistungil osalesid peale eelnimetatute ka College van gedeputeerde staten van Limburg (Limburgi provintsi valitsus), College van gedeputeerde staten van Gelderland (Gelderlandi provintsi valitsus) ja College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (Põhja-Brabandi provintsi valitsus) kui põhikohtuasja menetlusosalised.

IV. Õiguslik hinnang

30. Mõlemad eelotsusetaotlused tõstatavad hulga küsimusi, mis puudutavad põllumajanduslikest tegevustest põhjustatud sellise lämmastiksaaste ohjamist, mis võib avaldada negatiivset mõju Natura 2000 aladele. Küsimustele on soovitatav vastata järjekorras, mis ei tulene otseselt eelotsusetaotlustest ja kohtuasjade numbritest.

31. Kõigepealt tuleks hoopis käsitleda nn standardjuhtu, ehk loa andmist põllumajandusettevõttele, mille lämmastiksaastet kaitsealadel ei kontrollita individuaalselt, vaid mida hinnatakse Madalmaade planeerimismeetme, PASi kriteeriumide alusel. Seda, kas niisugune toimimisviis on põhimõtteliselt kooskõlas elupaikade direktiivi artikli 6 lõikega 3, küsitakse kohtuasja C-294/17 teises küsimuses (vt tagapool A osa).

32. Järgmiseks tuleb analüüsida, mil määral võib PASi raames arvesse võtta lämmastiksaaste eeldatavat vähenemist, muude allikate lämmastiksaaste vähendamise erimeetmeid ning kaitsealade taastamise meetmeid eelkõige juhul, kui eelnimetatud sündmused toimuvad ja meetmed võetakse alles tulevikus (vt tagapool B osa). Alles seejärel käsitlen ma küsimust, kas lämmastiksaastele kehtestatud piir- ja läviväärtused on kooskõlas elupaikade direktiivi artikli 6 lõikega 3 (vt tagapool C osa).

33. Kohtuasja C-239/17 spetsiifilisi küsimusi karjatamise ja väetamise kohta käsitletakse järgmises osas (vt tagapool D osa).

34. Lõpetuseks selgitan ma lõppjärgelduses seda, mil määral lubab elupaikade direktiivi artikkel 6 ülejäänud seletusi arvesse võttes kasutada niisugust meetet nagu PAS (vt tagapool E osa).

A. Küsimus 2 kohtuasjas C-294/17 – PASi alusel projektidele loa andmine

35. Küsimusega 2 kohtuasjas C-294/17 soovib Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu,) teada, kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetega 2 ja 3 on kooskõlas see, kui kaitsealal lämmastiksaastet tekitava meetme puhul ei hinnata selle meetme kooskõla ala kaitse-eesmärkidega individuaalselt, vaid loa andmisel tuginetakse niisuguse programmi tagajärgede hindamisele, mille kohaselt on kaitsealal täiendava lämmastiksaaste teatud üldkogus kaitseeesmärkidega kokkusobiv.

36. Järgnevalt näitan ma kõigepealt, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3 ei nõua tingimata kavade ja projektide individuaalset hindamist, ning käsitlen seejärel nõudeid, mis tuleb esitada programmilisele tervikhindamisele.

1. Individuaalne hindamine või programmiline tervikhindamine?

37. Elupaikade direktiivi artikkel 6 näeb ette hulga erikohustusi ja meetmeid, mille eesmärk on sama direktiivi artikli 2 lõike 2 kohaselt Euroopa Liidu tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamine või taastamine.¹²

38. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 on selleks kehtestatud hindamismenetlus, millega püütakse *ex-ante* hindamise abil tagada, et kavale või projektile, mis ei ole otseselt seotud asjaomase ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju, antakse luba vaid siis, kui see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele (tegelikkus) negatiivset mõju.¹³

¹² 21. juuli 2016. aasta otsus liidetud kohtuasjades Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 31) ja 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 106).

¹³ 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 34) ja 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 108).

39. Vastavalt elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimesele lausele tuleb niisugust kava või projekti juhul, kui objektiivse teabe põhjal ei ole välistatud, et sellel on eraldi või koos muude kavade või projektidega nimetatud alale oluline mõju, asjakohaselt hinnata tagajärgede suhtes, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab.¹⁴ Seejuures tuleb selle valdkonna parimatest teadussaavutustest lähtudes teha kindlaks kõik kava või projekti aspektid, mis võivad avaldada mõju asjaomase ala kaitse-eesmärkidele.¹⁵ Niisugusel hindamisel tuleb võtta eelkõige arvesse sellise kava või projektiga seotud ala eriomased tunnused ja keskkonnatingimused.¹⁶

40. Seega juhendub elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimene lause kavade ja projektide individuaalsest hindamisest.

41. Põhikohtuasjade ese on kaitsealade võimalik kahjustamine lämmastiksaastega. Selle puhul kehtib üldiselt reegel, et kokku satub paljudest eri allikatest pärinev saaste.¹⁷ Seetõttu tuleb elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud hindamise puhul võtta põhimõtteliselt arvesse kõiki erinevaid lämmastikuallikaid, mis annavad konkreetse kaitseala lämmastiksaaste tekkimisse oma panuse. Nimelt tuleb hindamisel teha kindlaks kõik kava või projekti aspektid, mis eraldi või *koostoimes muude kavade või projektidega* võivad avaldada mõju asjaomase ala kaitse-eesmärkidele¹⁸

42. Ilma üldkäsitluseta nagu PASis sisaldaks kumulatiivse mõju hindamine tõenäoliselt rohkelt vigu. Alati eksisteeriks oht, et teatud saasteallikad jäävad arvesse võtmata või et nendega arvestamine läheb vastuollu teiste projektide hindamisega. Eriti ilmne oleks see risk paralleelselt läbiviidavate eraldi hindamiste korral.

43. Seega pole kogu lämmastiksaaste tervikhindamine vastaval kaitsealal mitte üksnes asjakohane, vaid lausa vajalik, et hinnata teatud lämmastikuallikate tagajärgi seoses ala kaitse-eesmärkidega.

44. Seetõttu tuleb põhimõtteliselt tunnustada kaitsealadel tekkida võiva lämmastiksaaste tagajärgede hindamise koordineerimist keskse planeerimisinstrumentiga, mis määrab kindlaks, kui suurt kogust lämmastikku võib üksikutel kaitsealadel ladustada.

2. Lämmastiksaaste koordineerimise programmilise tervikhindamise nõuded

45. Asjaolu, et kõikehõlmavat koordineerimisinstrumenti tuleks eelistada arvukatele eraldiseisvatele üksikhindamistele, ei tähenda aga seda, et PAS vastab kõikidele tagajärgede asjakohase hindamise nõuetele, mis on esitatud elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3.

46. Nagu juba märgitud, tuleb läbiviidava kava või projekti nende tagajärgede elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause kohasel hindamisel, mida see asjaomasele alale avaldab, teha selle valdkonna parimatest teadussaavutustest lähtudes kindlaks kõik kava või projekti aspektid, mis eraldi või *koostoimes muude kavade või projektidega* võivad avaldada mõju asjaomase ala kaitse-eesmärkidele.¹⁹

14 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 45); 13. detsembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 238); 26. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, punkt 53) ja 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus People Over Wind ja Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 34).

15 21. juuli 2016. aasta otsus liidetud kohtuasjades Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 51); 26. aprilli 2017. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 57) ja 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 113).

16 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 49) ja 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 112).

17 Balla, Müller-Pfannenstiel, Lüttmann & Uhl, „Eutrophierende Stickstoffeinträge als aktuelles Problem der FFH-Verträglichkeitsprüfung“, *Natur und Recht*, 2010, lk 616 (617).

18 26. aprilli 2017. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 57).

19 Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 39.

47. Seetõttu ei tohi elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause kohases hindamises olla lünki. See peab hõlmama täielikke, täpseid ja lõplikke seisukohti ning järeldusi, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused asjaomasel kaitsealal kavandatud tööde mõju kohta.²⁰

48. Sama peab kehtima ka tegevuste suhtes, mis toimuvad väljaspool kaitseala, kuid võivad seda oluliselt mõjutada.²¹

a) Asjakohased hindamise aspektid

49. Nende kriteeriumidega programmilisele tervikhindamisele esitatavad nõuded on märkimisväärsed, eriti seetõttu, et tuleb hajutada kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused hindamise tulemuste suhtes.

50. Kõigepealt peab täpselt kindlaks määrama, kui palju lämmastikku koordineeritavad üksikprojektid emiteerivad ja kui suur osa sellest jõuab lämmastikule tundlikele elupaikadele, mis asuvad asjaomastel kaitsealadel.

51. Eelkõige tuleb iga maatüki kohta neil kaitsealadel, kus kaitstavad elupaigad asuvad, kindlaks määrata, kui palju lämmastikku emiteerib hindamise läbinud üksikprojekt *maksimaalselt*. See, kui tihe peab konkreetne ruumiline hindamisraster olema – st milliseid maatükke tuleb hinnata individuaalselt –, sõltub asjaolust, kui palju võib saaste maatükkide kaupa erineda.

52. Samal ajal peab õigesti kindlaks määrama nimetatud maatükkide kogu lämmastiksaaste, mida põhjustavad olemasolevad tegevused. Ei piisa, kui piirduakse ainult konkreetsete valdkondadega nagu põllumajandus. Pigem tuleb arvesse võtta kõiki lämmastikuallikaid, näiteks ka liiklust, tööstust või eramajapidamisi.

53. Lõpetuseks tuleb silmas pidada ka kõiki muid tegureid, mis võivad koostoimes lämmastiksaastega kaitsealadele negatiivset mõju avaldada.

54. Nagu Taani kohtuistungil õigesti täpsustas, on seejuures võimalik tugineda hinnangulistele väärtustele, sest tagajärgede hindamine on alati asjaomaste tegevuste tulevase mõju prognoosimine.

55. Kõnealused hinnangulised väärtused peavad siiski vastama asjaomaste elupaikade ja liikide tundlikkusele ning tegelikule ohule, et lämmastiksaaste võib neid kahjustada. Sellest ei piisa, kui esitatakse ligikaudsed keskmised väärtused ning ignoreeritakse saaste lokaalseid või ajutisi maksimaalväärtusi, kui need maksimaalväärtused võivad omakorda mõjutada ala kaitse-eesmärke.

b) Lubatud lämmastiksaaste kogumaht

56. Tervikliku koordineerimisinstrumendi seisukohast on aga eriti oluline vastavates kaitsealustes elupaikades lubatud lämmastiksaaste kogumaht.

20 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Sweetman jt (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 44); 21. juuli 2016. aasta otsus liidetud kohtuasjades Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 50) ja 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 114).

21 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-98/03, EU:C:2006:3, punkt 45) ja 26. aprilli 2017. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punktid 29–31).

57. Kui kavad või projektid võivad kahjustada ala kaitse-eesmärke, siis tuleb neid pidada selliseks, mis võivad avaldada kaitsealale olulist mõju.²² Selleks et asjaomase ala kui loodusliku elupaiga terviklikkusele ei avaldataks negatiivset mõju elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 teise lause tähenduses, peab ala kaitsestaatus jääma soodsaks. Selleks peavad püsivalt säilima ala olemuslikud tunnused, mis on seotud sellise loodusliku elupaigatüübi olemasoluga, mille kaitse-eesmärk õigustas selle ala kandmist ühenduse tähtsusega alade loetellu direktiivi tähenduses.²³ See peab samamoodi kehtima ka kaitstavate liikide suhtes.

58. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 2 ja 3 kohaldamisel lämmastiksaastele ei saa seega eesmärk olla olemasoleva saastetaseme säilitamine või sellest allapoole jäämine. Keskenduda tuleb hoopis kaitseala kaitse-eesmärkidele, st vähemalt alal kaitstavate elupaigatüüpide ja liikide kaitsmisele selle olukorra tasemel, mis valitses artikli 6 lõigete 2 ja 3 kohaldatavaks muutumise ajal.

59. Kui kõnealused hüved ei ole soodsas kaitsestaatuses, seisneb kaitsekohustus vähemalt tegelikus võimaluses saavutada selline kaitsestaatus tulevikus. Elupaikade direktiivi artikli 1 punktides e ja i kehtestatud soodsa kaitsestaatus määratluse kohaselt võimaldab ainult niisugune kaitsestaatus tagada asjaomaste elupaigatüüpide ja liikide pikaajalise säilimise. Saastetase, mis takistab soodsa kaitsestaatus püsivat saavutamist, tekitab niisuguste levilate kadumise ohu. Seetõttu võib saastetase avaldada negatiivset mõju alale tervikuna.

60. Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) mainitud asjaolu, et lämmastiksaaste kokkuvõttes väheneb, tuleb seega küll lugeda positiivseks, kuid ainuüksi sellest ei pruugi tingimata piisata. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetes 2 ja 3 nõutakse hoopis seda, et saastetaset tuleb vähendada niipalju, et saavutataks kestav soodne kaitsestaatus.

61. Selleks tuleb vähemalt igale elupaigatüübile ja võimaluse korral ka nendele elupaigatüüpidele, mille suhtes on kehtestatud eritingimused, määrata kindlaks lubatava kogusaaste piirväärtus.

62. Seejuures on keeruline kui mitte võimatu aktsepteerida piirväärtusi, mis on suuremad kui nn kriitilised saastekoormused (*critical loads*). See määratleb loodusteaduslikult põhjendatud saastepiirid vegetatsioonitüüpidele või muudele kaitstavatele hüvedele, ning asjaomastest piiridest kinnipidamisel ei tekita saasteained märkimisväärt kahjulikku mõju ka pika aja jooksul.²⁴ Teadlased on defineerinud niisugused lämmastiku kriitilised saastekoormused Madalmaades asuvatele elupaikade direktiivi alusel kaitstavatele elupaigatüüpidele.²⁵

63. Peale selle võib olla vajalik pidada silmas ka seda, kas üksikud kaitstavad elupaigad on talunud liigset lämmastiksaastet juba pikka aega. Ühelt poolt võiks niisuguse saaste põhjal oletada, et elupaikade olukord on juba ebasoodsas suunas muutunud, eelkõige seal esinevate taimeliikide osas. Teiselt poolt võib seal olla ka liiga kõrge algne saastetase, mida tuleb kõigepealt vähendada või muul moel kõrvaldada, enne kui elupaigad saavad areneda vastavalt ala kaitse-eesmärkidele. Seetõttu võib osutada vajalikuks, et kuni olemasoleva saastereservi vähenemiseni lubatakse isegi veel vähem täiendavat lämmastiksaastet kui kriitilise koormusega on ette nähtud.

22 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Sweetman jt (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 30) ja 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 20).

23 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Sweetman jt (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 39); 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 21); 21. juuli 2016. aasta otsus liidetud kohtuasjades Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 47) ning 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 116).

24 Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) 28. märtsi 2013. aasta otsus A44 – Kammmolch (9 A 22.11, DE:BVerwG:2013:280313U9A22.11.0, punkt 61). See on kooskõlas teaduses rahvusvaheliselt tunnustatud määratlusega vastavalt artiklile Nilsson, J., ja Grennfelt, P., „Critical loads for sulphur and nitrogen. Report from a workshop held at skokloster, Sweden 19–24 March“, 1988. *NORD miljörapport* 1988:15. Copenhagen: NORD: „a quantitative estimate of exposure to one or more pollutants below which significant harmful effects on specified sensitive elements of the environment do not occur according to present knowledge“.

25 Madalmaade jaoks väljaandes van Dobben, H. F., Bobbink, R., Bal, D., ja van Hinsberg, A., *Overview of critical loads for nitrogen deposition for Natura 2000 habitat types occurring in The Netherlands*, Alterra report 2488, 2014. Wageningen, Alterra.

64. Pädev liikmesriigi kohus peab eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes hindama, kas kriitilised saastekoormused või muud väärtused on teaduslikult sel moel kinnitatud, et nendest kinnipidamise korral on välistatud kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused, et asjaomaste alade terviklikkusele võidakse avaldada negatiivset mõju.

65. Nagu ilmneb kohtuasjas C-294/17 esitatud eelotsusetaotlusest, põhineb viide paljude kaitsealade liigsele saastatusele sellel, et ületatakse kriitiline koormus²⁶ st et iga-aastane lämmastiksaaste on suurem kui kriitiline koormus. PASi koostamisel peeti aga kriitilisest saastekoormusest kinnipidamist ilmselgelt ebarealistlikuks ja poliitiliselt saavutamatuks.²⁷ Selle asemel kirjeldatakse PASi eesmärki kui tasakaalu loodusele antavate eeliste ja ühiskonnale seatava koormuse vahel.²⁸

66. Kui see kirjeldus on õige, ei ole PAS sobiv meede direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt kavadele või projektidele lubade andmiseks. Asjaomast kaalutlust tuleks hinnata pigem artikli 6 lõike 4 alusel. Eelotsusetaotlus ei luba aga Euroopa Kohtul selles küsimuses lõplikku seisukohta võtta.

3. Vahejärelalus

67. Küsimusele 2 kohtuasjas C-294/17 tuleb seega vastata, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetega 2 ja 3 ei ole vastuolus see, kui programmi tagajärgede hindamine, mille käigus hinnati teatud lämmastiksaaste kogust, võetakse aluseks individuaalse loa andmisel projektile või mõnele muule toimingule, mis tekitab kaitsealadel lämmastiksaastet, mis jääb programmi raames hinnatud saastekoguse piiridesse. Kõnealuses hinnangus peavad aga sisalduma täielikud, täpsed ja lõplikud seisukohad ning järeldused, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused saaste mõju kohta. See eeldab, et iga üksiku projekti ja iga ala puhul, mis paikneb kaitstavaid elupaiku hõlmaval kaitsealal, on tagatud, et lubatud lämmastiksaaste kogumaht ei ohusta alal kaitstavate elupaigatüüpide ja liikide säilimist pika aja jooksul ning soodsa kaitsestaatuse saavutamise võimalust.

B. Küsimused 5 kuni 7.a kohtuasjas C-293/17 ning küsimused 3 kuni 5.a kohtuasjas C-294/17 – projektist sõltumatute meetmete arvessevõtmine

68. Mõlemas kohtuasjas esitatud rea küsimustega soovib Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) teada, kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohasel hindamisel võib arvesse võtta teatavaid meetmeid ja suundumusi, mis ei ole hinnatava kava või projektiga otseselt seotud. Eelkõige huvitab Raad van Statet (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsimus, kas arvesse võib võtta lämmastiksaaste eeldatavat iseeneslikku vähenemist (küsimus 6 kohtuasjas C-293/17 ja küsimus 4 kohtuasjas C-294/17). Muus osas keskendutakse ühelt poolt meetmetele, mis vähendavad teiste allikate lämmastiksaastet, ja teiselt poolt kaitsealade tundlike elupaikade taastamise meetmetele, mis peaksid andma ruumi edasisele lämmastiksaastele.

69. Seejuures küsib Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eraldi selle järele, kas nimetatud meetmetega võib arvestada, kui need võetakse elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 1 ja 2 alusel (küsimused 5 ja 5.a kohtuasjas C-293/17 ning küsimused 3 ja 3.a kohtuasjas C-294/17), või kaitsemeetmena kohtuotsuse Briels²⁹ punkti 28 tähenduses (küsimused 7 ja 7.a kohtuasjas C-293/17 ning küsimused 5 ja 5.a kohtuasjas C-294/17). Kõnealune eristamine ei vii minu arvates siiski sihile. Kui projektile antakse elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt luba, ei

26 Kohtuasjas C-294/17 esitatud eelotsusetaotluse punkt 6.1.

27 De Heer M., Roozen F., Maas R., „The integrated approach to nitrogen in the Netherlands: A preliminary review from a societal, scientific, juridical and practical perspective.“ *Journal for Nature Conservation* 35, 2017, 101 (106).

28 Samas, lk 107.

29 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330).

ole otstarbekas kohaldada paralleelselt sellele ka artikli 6 lõiget 2.³⁰ Artikli 6 lõike 1 kohased meetmed on aga otseselt seotud piirkonna haldamisega või on selle jaoks vajalikud, ning ei ole seega artikli 6 lõikes 3 käsitletud hindamise ese. Olenemata meetmete õiguslikust liigitusest peaks otsustav olema hoopis see, kas kõnealused meetmed võimaldavad teha järelduse, et täiendav lämmastiksaaste ei avalda ala terviklikkusele negatiivset mõju.

70. Seetõttu käsitlen ma kõigepealt projektist sõltumatute meetmete arvessevõtmise õiguslikku alust (vt tagapool punkt 1) ning seejärel eraldi muudest allikatest lähtuva lämmastiksaaste vähenemist (vt tagapool punkt 2), kaitsealade taastamise meetmeid (vt tagapool punkt 3) ja tulevaste arengusuundumuste, sealhulgas lämmastiksaaste eeldatava iseenesliku vähenemise arvessevõtmist (vt tagapool punkt 4).

1. Õiguslik alus

71. Euroopa Kohus on sedastanud, et liikmesriigi pädev ametiasutus peab elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohasel hindamisel võtma arvesse sellesse projekti kaasatud kaitsemeetmeid, mille eesmärk on *vältida või vähendada* selle projektiga otseselt kaasneda võivat kahjulikku mõju, selleks et tagada, et projekt ei avaldaks kahjulikku mõju selle ala terviklikkusele.³¹

72. Küll aga ei saa projektis ette nähtud kaitsemeetmeid, mille eesmärk on *kompenseerida* selle projekti negatiivset mõju Natura 2000 alale, võtta arvesse selle projekti tagajärgede hindamisel, mis on ette nähtud artikli 6 lõikes 3.³²

73. Meetmed, mis ei väldi ega vähendada elupaigatüübile projektiga otseselt põhjustatud negatiivset mõju, vaid mille eesmärk on seda hiljem kompenseerida, ei ole nimelt kaitsemeetmed, mis tagavad, et projekt ei kahjustaks ala terviklikkust elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses.³³

74. Asjaomane vahetegemine kahju vähendamise meetmete, mis võidakse kasutusele võtta elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 raames, ja kompensatsioonimeetmete vahel, mille suhtes see kehtib, on kooskõlas ELTL artikli 191 lõikes 2 kehtestatud põhimõttega, et keskkonnakahjustus tuleb heastada eeskätt kahjustuse kohas.³⁴ Sama moodi ettevaatusprintsipiiga on eelnimetatud põhimõtte liidu keskkonnapoliitika ja seega ka elupaikade direktiivi alus. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 väljendub see eriti selgelt, sest tagajärgede hindamise eesmärk on teha kindlaks ja vähendada analüüsitavast kavast või projektist tulenevat negatiivset mõju. Asjaomast ettevõtmist uuritakse seega kui võimalikku keskkonnakahjustuse allikat.

75. Seevastu ei näe elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3 ette, et kava või plaani poolt kaitsealal põhjustatud kahjustusi saab kompenseerida.³⁵ Ühtlasi ei oleks see ilmselgelt kokkusobiv põhimõttega, et keskkonnakahjustus tuleb heastada eeskätt kahjustuse kohas.

30 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 35).

31 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 28) ning 21. juuli 2016. aasta otsus liidetud kohtuasjades Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 54).

32 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 29) ning 21. juuli 2016. aasta otsus liidetud kohtuasjades Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 48).

33 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 31).

34 Vt kohturist Tanchevi ettepanek kohtuasjas Grace ja Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, punkt 76).

35 Vt 21. juuli 2016. aasta otsus liidetud kohtuasjades Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 57).

76. Lisaks sellele osundab Euroopa Kohus õigesti sellele, et tulevikus realiseeruvate kompensatsioonimeetmete tõhususe vajaliku kindlusega hindamine on keeruline,³⁶ ja ohule, et hiilitakse kõrvale elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamisest, milles on selgelt ette nähtud asendusmeetmed Natura 2000 sidususe tagamiseks, kuid mis on kombineeritud täiendavate tingimustega.³⁷

77. Taani märgib õigesti, et tagajärgede hindamine peab olema täielik. Juba seetõttu peab hindamine iseenesestmõistetavalt arvesse võtma ka kõiki tegureid, mida ei saa otseselt projektile omistada, kuid mis võivad mõjutada projekti tagajärgi kaitseala piires. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3 ei viita asjata kavadele ja projektidele, mis tõenäoliselt avaldavad kaitsealale olulist mõju eraldi või *koos muude kavade või projektidega*.

78. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaldamisel on aga siiski suur erinevus meetmete vahel, mis põhjustavad kahjustusi uuritava saasteallika juures, ja muude meetmete vahel. Kui kahju vähenemise tõttu langeb hinnatavast projektist tulenev kahjustus ära või muutub ebaoluliseks, võivad pädevad asutused anda projektile elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 alusel loa. Seevastu muud meetmed, mille mõju uuritava allika juures ei avaldu, ei mõjuta projektist lähtuvat kahjustust. Eelkõige ei tohi hinnatava projekti tekitatavaid kahjustusi kergekäeliselt tasakaalustada asjaomaste muude meetmete positiivse mõjuga.

79. Taolised meetmed saavad artikli 6 lõikes 3 nimetatud projekti võimalikuks muuta üksnes siis, kui need vähendavad kaitseala kogusaastet või selle tundlikkust kahjustustele nii palju, et hinnatavast projektist lähtuvad kahjustused ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju. Kui kahjustused küll kokkuvõttes vähenevad, kuid asjaomaste kaitsealade terviklikkusele avaldatakse sellest hoolimata negatiivset mõju, ei luba elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3 ikkagi mingeid täiendavaid sarnaseid kahjustusi.

80. Seda selgitab lämmastiksaaste näide: täiendava saaste lubamiseks teatud koguses, nt 1 kg N/ha/aastas, ei piisa lämmastiksaaste vähendamisest samas koguses, kui kaitstavat elupaika saastatakse kokkuvõttes ikkagi liiga palju. Täiendavat saastet võib lubada üksnes siis, kui kogusaaste koos täiendava saastega on nii väike, et see ei avalda ala terviklikkusele negatiivset mõju.

81. Peale selle tuleb märkida, et olenemata uue projekti lubamisest elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 2 alusel, on liikmesriikidel kohustus võtta vajalikud meetmed kaitsealadel esinevate kahjustuste, näiteks liiga suure lämmastiksaaste kõrvaldamiseks.³⁸

2. Eelotsusetaotluses nimetatud „saasteallikale suunatud meetmed“

82. Eelotsusetaotlustest nähtub, et küsimus 5 kohtuasjas C-293/17 ja küsimus 3 kohtuasjas C-294/17 puudutavad saasteallikale suunatud meetmeid, mis toimivad näiteks sel moel, et vähendavad teiste ettevõtete lautadest tulenevat lämmastiku emissiooni. Asjaomast edumaad tuleb põllumajandusettevõtetes tehtavate muudatuste või nende ettevõtete laiendamise korral üldjuhul arvesse võtta.

36 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 32).

37 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 33 jj).

38 24. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, punktid 126 ja 142) ning 14. jaanuari 2016. aasta kohtuotsus Grüne Liga Sachsen jt (C-399/14, EU:C:2016:10, punktid 41–43).

83. Nimetatud saasteallikad ei ole siiski elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohase hindamise ese põhikohtuasjades, vaid selle esemeks on *muud* allikad. Niisuguste muude lämmastikuallikate emissiooni vähenemine ei takista ega vähenda hinnatavast ettevõttest lähtuvat saastet. Seetõttu ei saa põllumajandusettevõttele artikli 6 lõike 3 kohasel loa andmisel vähenemist selle ettevõtte lämmastiku emissioonidega automaatselt tasaarvestada, isegi mitte osaliselt.

84. Üksnes juhul, kui selliste muudele allikatele suunatud meetmete tõttu langevad käsitletava kaitseala lämmastiksaaste näidud niivõrd allapoole neist väärtustest, mis on asjaomaste elupaikade jaoks kindlaks määratud, et täiendava lämmastiksaaste jaoks tekib piisav ruum, mis vastab eespool välja töötatud standardi kogusaastele³⁹, võib selle saaste jaoks vastavalt elupaikade direktiivi artikli 6 lõikele 3 loa anda.

3. Kaitsealade meetmed

85. Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) poolt kohtuasja C-293/17 küsimuses 7 ja kohtuasja C-294/17 küsimuses 5 puudutatud kaitsealade meetmed ei ole samuti sobivad, et tunnustada neid kahjude vähendamise integreeritud kaitsemeetmetena.

86. Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) märgib küll, et vastavalt Madalmaade kohtupraktikale käsitatakse kaitsealade taastamise meetmeid – mis on võetud spetsiaalselt konkreetse kava või projekti elluviimist silmas pidades ja olemasolevatele majandamismeetmetele lisaks – kahjusid vähendavate meetmetena, kui nende eesmärk on takistada või vähendada lokaalseid tagajärgi kaitstavatele elupaikadele, mida kava või projekt selle meetme võtmata jätmise korral negatiivselt mõjutaks. Ka niisuguste meetmete puhul on tegemist projekti otseste tagajärgede leevendamisega.⁴⁰

87. Siiski ei avalda ka kaitsealade meetmed oma mõju kontrollitava lämmastiksaaste allikale, vaid seal, kus neid rakendatakse. Lisaks ei ole nende eesmärk vältida hinnatava projekti saastet, vaid parimal juhul võivad need selle kõrvaldada tagantjärele. Tavaliselt ei kata need meetmed siiski spetsiaalselt asjaomase projekti tekitavat saastet, vaid vahet tegemata täiesti erinevate allikate saastet.

88. Vastupidi Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) arvamusele ei vii kohtuotsus Moorborg teistsuguse järelduseni. Mainitud otsuses analüüsis Euroopa Kohus küsimust, kas selle tuvastamiseks, et kalade surm elektriamaa jahutussüsteemi töötamise tõttu ei avalda alade terviklikkusele negatiivset mõju, saab arvesse võtta kalatreppi.⁴¹ See hüpotees põhineb arusaamal, et ühelt poolt jõuab kalade kaotuse tõttu elektriamaa läheduses kaitsealale kudemiseks vähem kalu, kuid kalatrepiga see negatiivne mõju vähemalt kompenseeritakse, sest selle meetme tõttu jõuab aladele rohkem kalu.

89. Kõnealusel juhul ei võtnud Euroopa Kohus seisukohta küsimuses, kas niisugust kompenseerimist saab tunnustada kahju vähendava meetmena, vaid tuvastas üksnes, et kalatrepiga antavad eelised ei olnud elektriamaale loa andmisel veel ellu rakendunud ning neid ei olnud võimalik ka tõendada. Niisiis võis Euroopa Kohus juba tuvastada, et loa andmisel on rikutud elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 3, ilma et ta oleks pidanud seejärel kindlaks tegema, kas sellist meetet võib kõnealuse sätte kohaldamisel üldse arvesse võtta.

³⁹ Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 56 jj.

⁴⁰ Kohtuasjas C-294/17 esitatud eelotsusetaotluse punktid 10.16 ja 10.35.

⁴¹ 26. aprilli 2017. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 38).

90. Madalmaad märgivad siiski, et niisuguste meetmete tõttu võib kaitsealadele ladestada rohkem lämmastikku, ilma et kaitstavatele elupaikadele avaldataks negatiivset mõju. Näib, et sellise mõjuga meetmed on tegelikult olemas. Kaalutakse näiteks sagedast niitmist ja niidetud rohu eemaldamist, taimestiku põletamist, soode taasniiutamist või suure lämmastiksaastega pinnase ülemise kihi eemaldamist.⁴² Vastavalt valitud meetmeid – koos nende võimaliku negatiivse mõjuga⁴³ – peavad üksikasjalikult hindama liikmesriigi kohtud.

91. Kui hindamisel ilmneb, et niisuguste meetmete tõttu tekib tõepoolest ruum täiendava lämmastiksaaste jaoks, kuna saastepiir suureneb niivõrd, et kogusaaste jääb sellest allapoole, võib seda kasutada uute kavade ja projektide tarbeks.

4. Tulevased arengusuundumused

92. Kõiki senikäsitletud projektist sõltumatuid meetmeid ühendab asjaolu, et nende mõju ei ole veel kindel ning sageli ilmneb see alles tulevikus. Seetõttu küsib Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsimustega 5.a ja 7.a kohtuasjas C-293/17 ning küsimustega 3.a ja 5.a kohtuasjas C-294/17, kui oluline on see ajaline element nende meetmete hindamisel, ning kas meetmete järelevalve koos nende kohandamise võimalusega lubab tulevasi arengusuundumusi arvesse võtta. Küsimusega 6 kohtuasjas C-293/17 ja küsimusega 4 kohtuasjas C-294/14 tõstatatakse sama probleem seoses lämmastiksaaste eeldatava üldise vähenemise arvessevõtmisega.

93. Järelikult tuleb välja selgitada, kas projektidele võib loa anda eeldusel, et saasteallikale suunatud ja piirkondades võetavad meetmed, mida rakendatakse PASi raames, ning lämmastiku emissiooni vähenemine muudel põhjustel annavad tulevikus ruumi täiendavale lämmastiksaastele, kuigi see ei ole veel täiesti kindel.

94. Asjaomase ala terviklikkusele prognoositava mõju puudumise suhtes ei tohi aga teaduslikust seisukohast olla mingisugust põhjendatud kahtlust just projekti heakskiitva otsuse vastuvõtmise hetkel.⁴⁴ Seda takistust on tulevaste meetmete ja arengusuundumuste puhul juba loomu poolest eriti raske ületada, seda nii meetmete tõhususe seisukohast kui ka kindluse osas, et meetmeid üldse võetakse ja asjaomane areng toimub.

95. Ka selle vältimatu ebakindluse tõttu on Euroopa Kohus lükanud tagasi võimaluse võtta elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohasel hindamisel arvesse uute, alles loodavate elupaikade positiivset mõju.⁴⁵ Järelevalve ega meetmete kohandamise võimalus ei ole selleks samuti piisav.⁴⁶

96. Sama kehtib ka PASi puhul.

42 Jones, L. jt, „Can on-site management mitigate nitrogen deposition impacts in non-wooded habitats?“, *Biological Conservation*, 212. kd, B osa, 2017, lk 464–475, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.06.012> (tsiteeritud allika <http://eprints.whiterose.ac.uk/102105/alusel>).

43 Eespool 42. joonealuses märkuses viidatud Jones, L. jt.

44 26. oktoobri 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Portugal (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, punkt 24); 26. aprilli 2017. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 42) ja 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 120).

45 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 32) ja 21. juuli 2016. aasta otsus liidetud kohtuasjades Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 56).

46 26. aprilli 2017. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punktid 37–45). Vt ka 21. juuli 2016. aasta otsus liidetud kohtuasjades Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 27).

97. Esmapilgul võib selles järelduses näha vastuolu elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohase tagajärgede hindamise prognoosiva laadiga.⁴⁷ Kava või projekti tulevase mõju hindamise tulemuseks saab ju vältimatult olla ainult prognoos. Teisalt ei ole vajadust prognooside ebakindlusega arvestada, kui sõltumata projektist võetakse meetmeid loomaks eeldused selleks, et projekti negatiivne mõju ei kahjusta kaitsealade terviklikkust.

5. Vahejärelendus

98. Seega tuleb küsimustele 5 kuni 7.a kohtuasjas C-293/17 ja küsimustele 3 kuni 5.a kohtuasjas C-294/17 vastata, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 lubab täiendavat lämmastiksaastet kaitsealadel, tuginedes

- muudest allikatest lähtuva lämmastiksaaste vähendamise meetmetele,
- taastamismeetmetele lämmastikule tundlike elupaigatüüpide tugevdamiseks asjaomastel aladel, ja
- lämmastiku emissiooni sõltumatule vähenemisele

üksnes siis, kui loa andmise ajal on juba lõplikult kindel, et lämmastiksaastest mõjutatud alal jääb kogusaaste alla künnise, mille puhul avaldataks asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju. Täiendava lämmastiksaaste lubamiseks ei piisa aga sellest, kui saaste küll kokkuvõttes väheneb, kuid asjaomaseid kaitsealasid koormatakse sellest hoolimata liiga suure koguse lämmastikuga. Täiendava lämmastiksaaste lubamise üle otsustamisel ei saa arvesse võtta pelgalt prognoose nimetatud meetmete tulevase mõju kohta ja lämmastiku emissiooni eeldatavat vähenemist.

C. Küsimus 1 kohtuasjas C-294/17 – lämmastiksaaste lävi- ja piirväärtused

99. Küsimusega 1 kohtuasjas C-294/17 soovitakse välja selgitada, kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetega 2 ja 3 on vastuolus sellised õigusnormid, mille kohaselt projektid ja muud toimingud, mis tekitavad lämmastiksaastet, mis ei ületa lävi- või piirväärtust, on loakohustusest vabastatud ning anda nendele seetõttu luba ilma individuaalse nõusolekuta, eeldusel, et kõikide projektide ja muude toimingute, mille puhul saab rakendada siseriiklike õigusnorme, kogumõju on hinnatud enne nimetatud siseriiklike õigusnormide kehtestamist.

100. Erinevalt näiteks keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõikest 1, ei sisalda elupaikade direktiiv konkreetseid sätteid teatud tegevuste loakohustuse kohta.

101. Eelkõige ei nõuta elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 2, et teatud tegevuste puhul peab kehtima loakohustus. Kõnealune kohustus näib küll olevat sobiv meede, et saavutada eelnimetatud sätte eesmärgid seoses asjaomaste tegevuste mõjuga kaitstavatele aladele, kuid liikmesriikide kaalutusõigus⁴⁸ võimaldab kasutada ka teisi meetodeid.

102. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohane *ex-ante* hindamise menetlus seevastu eeldab niisuguse loa andmist, sest nimetatud hindamine tuleb läbi viia saamaks asutuste heakskiit asjaomasele kavale või projektile. Seetõttu on loa andmise menetlusest loobumine artikli 6 lõikega 3 kooskõlas ainult siis, kui on kindel, et kõnealuseid tegevusi ei ole vaja hinnata.

⁴⁷ Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 54.

⁴⁸ 14. jaanuari 2016. aasta kohtuotsus Grüne Liga Sachsen jt (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 40).

103. Nagu juba märgitud, ei ole tagajärgede hindamine vajalik, kui objektiivse teabe põhjal saab välistada, et kaval või projektil on eraldi või koos muude kavade või projektidega kaitsealale oluline mõju.⁴⁹ Seevastu ei ole sellise hindamise kohustusest lubatud välistada teatud tüüpi projekte kriteeriumide põhjal, mis ei sobi selle tagamiseks, et need projektid ei avalda tõenäoliselt kaitsealadele olulist mõju.⁵⁰ Nagu hinnatud kavadele ja projektidele loa andmise puhul, saab selle hindamise kriteerium olla ainult teaduslikult põhjendatud kahtluste puudumine.

104. Nende lävi- või piirväärtuste kindlaksmääramine, millest alates on loa saamine vajalik, mis oleks omakorda eelduseks tagajärgede hindamise läbiviimisele, on elupaikade direktiivi artikli 6 lõikega 3 seega kooskõlas üksnes siis, kui objektiivse teabe põhjal saab välistada, et neist väärtustest allapoole jääv lämmastiksaaste võiks avaldada kaitsealadele olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega.⁵¹

105. PAS vabastab loa saamise kohustusest projektid, mis tekitavad kaitsealadel lämmastiksaastet vähem kui läviväärtus 0,05 mol N/ha/aastas või piirväärtus 0,05 kuni 1 mol N/ha/aastas. Võib eeldada, et need väärtused on piisavalt teaduslikult kinnitatud, et hajutada kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused selle kohta, et niisuguses mahus tekkiv täiendav lämmastiksaaste võiks avaldada kaitsealadele olulist mõju.

106. Sellise arusaama kasuks kõneleb esmapilgul asjaolu, et need väärtused on ainult murdosa lämmastikule eriti tundlike elupaigatüüpide kriitilisest saastekoormusest: 0,017% ja 0,23% saastepiirist, milleks on 6 kg N/ha/aastas liivatasandike mineraalidevaeste vähetoiteliste veekogude puhul *Littorelletalia uniflorae* kooslustega (Natura 2000 kood 3110), ning 0,01% ja 0,2% saastepiirist, milleks on 7 kg N/ha/aastas looduslikus seisundis rabade puhul (Natura 2000 kood 7110). Enamiku muude elupaigatüüpide puhul on kriitilised saastekoormused osaliselt oluliselt suuremad.⁵²

107. Peale selle on Madalmaade määruse programmilise lähenemisviisi piirväärtuste kohta (Besluit grenswaarden programmatische aanpak, edaspidi „piirväärtuste määrus“) artikli 2 lõikes 3 isegi ette nähtud piirväärtuse automaatne vähendamine 0,05 kuni 1 mol-ilt N/ha/aastas 0,05 mol-ini N/ha/aastas, kui asjaomaste lämmastikule tundlike alade jaoks on jäänud kasutada vaid 5% saastekogusest. Selle sätte abil võideldakse riskiga, et paljudest üksikult väheolulistest allikatest pärinev saaste kumuleerub, ehk nn aeglase ja piinarikka hukkamisega.⁵³

108. Seevastu on Saksa Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) lämmastiksaaste *de-minimis* künnise kindlaksmääramisel märgatavalt suuremeelsem. Nimelt on saavutatud erialane konsensus selle kohta, et asjaomaste elupaikade väga kõrge algse saastetaseme puhul ei suuda täiendav saaste, mis ei ületa 3% kriitilisest saastekoormusest, põhjustada olemasolevas seisundis olulisi muudatusi või soodsa staatuse taastamist märkimisväärselt piirata.⁵⁴ Käesoleval juhul ei pea langetama otsust selle üle, kas Saksamaa kohtu eelnimetatud järeldus on elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 seisukohast kokkuvõttes paikapidav. Samas on see täiendav tõend selle kohta, et Madalmaade oluliselt madalamad lävi- ja piirväärtused võivad olla teaduslikult põhjendatud.

49 Vt viited eespool 14. joonealuses märkuses ning 10. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Saksamaa (C-98/03, EU:C:2006:3, punkt 40).

50 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-98/03, EU:C:2006:3, punkt 41) ja 26. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, punkt 41).

51 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Prantsusmaa (C-241/08, EU:C:2010:114, punkt 32) ja 26. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, punkt 52).

52 Kriitiliste saastekoormuste väärtused on võetud eespool 25. joonealuses märkuses viidatud väljaandest Dobben jt.

53 Kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Sweetman jt (C-258/11, EU:C:2012:743, punkt 67).

54 Bundesverwaltungsgerichti Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) 14. aprilli 2010. aasta otsus kohtuasjas Hessisch Lichtenau II (DE:BVerwG:2010:140410U9A5.08.0, punkt 94).

109. Olenemata nendest kaudsetest tõenditest, peab aga pädev liikmesriigi kohus kontrollima, kas Madalmaade lävi- ja piirväärtuste puhul on tegelikult piisava kindlusega tõendatud, et negatiivne mõju ei ole märkimisväärne.

110. Seega tuleb küsimusele 1 kohtuasjas C-294/17 vastata, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetega 2 ja 3 on kooskõlas selline õigusnorm, mille kohaselt projektid ja muud toimingud, mis tekitavad lämmastiksaastet, mis ei ületa lävi- või piirväärtust, on loakohustusest vabastatud ning anda nendele seetõttu luba ilma individuaalse nõusolekuta, kui objektiivse teabe põhjal puuduvad teaduslikult põhjendatud kahtlused selle kohta, et see lämmastiksaaste võiks avaldada asjaomastele kaitsealadele olulist mõju.

D. Küsimused 1–4.a ja 8 kohtuasjas C-293/17 – hindamise kohustus karjatamise ja väetamise puhul

111. Kohtuasi C-293/17 puudutab kahte põllumajanduslikku tegevust, mis toovad endaga kaasa lämmastiksaaste, täpsemalt kariloomade karjatamist ja põllumaade väetamist. Küsimustega 1–4.a soovitakse välja selgitada, kas need tegevused nõuavad elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohast tagajärgede hindamist. Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) soovib kõigepealt teada, kas nende tegevuste puhul on tegemist projektidega artikli 6 lõike 3 esimese lause tähenduses (vt tagapool punkt 1), ning seejärel, kas koos asjaomase põllumajandusettevõttega võivad need tegevused moodustada ühe ja sama ühisprojekti, millele anti paljudel juhtudel üks ja sama luba, enne kui muutus kohaldatavaks artikli 6 lõike 3 (vt tagapool punkt 2). Artikli 6 lõike 3 kohaldamise ajal uuesti alustatud väetamise ja karjatamise kohta küsib Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), kas üksikjuhul on võimalik loa saamise kohustusest loobuda, kui see otsus põhineb hinnangul, et üldiselt võib nendest tegevustest põhjustatud lämmastiksaaste kasvu välistada (vt tagapool punkt 3). Pidades silmas artikli 6 lõike 2 võimalikku kohaldamist väetamise või karjatamise suhtes, soovib Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) lisaks teada, kas eelmainitud õigusnorm on Madalmaade õigusesse nõuetekohaselt üle võetud (vt tagapool punkt 4).

1. Projektiks liigitamine

112. Kõigepealt analüüsin ma küsimust 1 kohtuasjas C-293/17, ehk seda, kas väetamist ja piimakarja pidamist tuleb käsitada projektidena.

113. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause järgi tuleb projekti, mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab.

a) Projekti mõiste

114. Elupaikade direktiiv projekti mõistet ei määratle. Küll aga on Euroopa Kohus sedastanud, et keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punktis a sätestatud projekti määratlus puudutab kava või projekti mõiste avamist loodusdirektiivi tähenduses, millega püütakse sama moodi elupaikade direktiivis sätestatuga vältida seda, et tõenäoliselt keskkonda kahjustavale tegevusele antaks luba ilma, et eelnevalt hinnataks kava või projekti tagajärgi keskkonnale.⁵⁵

⁵⁵ 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 26). Vt ka 14. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punktid 38–40).

115. Mina mõistan seda järeldust nii, et eeltoodud definitsiooni tähenduses projektide hulka kuuluvad igal juhul ka elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause kohased projektid. Siiski lähtun ma arusaamast, et elupaikade direktiivi projekti määratlust ei tule sellega ammendavalt piiritleda.⁵⁶

116. Näiteks on Euroopa Kohus rõhutanud, et hindamise kohustusest ei ole lubatud välja jätta teatud tüüpi projekte kriteeriumide põhjal, mis ei sobi selle tagamiseks, et need ei avalda tõenäoliselt kaitsealadele olulist mõju.⁵⁷ Erinevate erandite edasisel hindamisel ei kontrollinud Euroopa Kohus üksikasjalikult, kas kõnealused erandid seonduvad projektidega keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 tähenduses. Käsitletavatele tegevustele tehtud erandite tagasilükkamiseks piisas juba võimalusest, et need avaldavad kaitsealadele olulist mõju.⁵⁸

117. Vastupidi Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) seisukohale ei piiritle seega keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punktis a sätestatud projekti määratlus projekti mõistet vastavalt elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimesele lausele ammendavalt. Otsustav on hoopis see, kas vastav tegevus võib kaitsealale olulist mõju avaldada. Väetamise ja karjatamise puhul ei saa seda välistada, sest neist põhjustatud lämmastiksaaste võib avaldada mõju paljudele kaitstavatele elupaigatüüpidele.

118. Käesoleval juhul ei ole siiski vaja keskkonnamõju hindamise direktiivi projekti määratluse raamidest väljapoole minna. Direktiivi artikli 1 lõike 2 punkt a defineerib nimelt projektina järgmist: „ehitiste või muude kaitiste püstitamine või kavade teostamine“ (esimene taane) ja „muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine“ (teine taane). Nagu on tuvastanud Euroopa Kohus, hõlmab see projekti määratlus ala füüsiliselt muutvaid töid või sekkumisi.⁵⁹ Nii väetamine kui ka karjatamine vastavad nendele tingimustele.

b) Väetamine

119. Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) on seisukohal, et väetise kasutamine ei ole mingil juhul projekt siis, kui seda laotatakse pinnasele. Füüsiline sekkumine pinnasesse – nagu on nõutud artikli 1 lõike 2 punkti a teises taandes – toimub ainult siis, kui väetis töödeldakse pinnasesse.

120. Komisjon väidab sellele siiski õigesti vastu, et olenemata kasutatavast meetodist, muudab väetamine pinnase omadusi. Väetamine on juba oma loomult suunatud pinnase toiteainetega rikastamisele. Erinevat kohtlemist ei saa õigustada see, kas põllumees väetab pinnast masinatega töötlemise abil, või väetamine, kus väetis – näiteks virts – imbub pinnasesse. Lõppude lõpuks võib väetamise puhul mõelda, et tegemist on pea vastupidise olukorraga maavarade kaevandamisele, nimelt pinnase rikastamisega.

121. Kokkuvõttes on niisugune pinnase muutmise väetamise teel täiesti võrreldav südakarpide püügiga, st merepinna ülemise kihil läbisõelumisega, mida Euroopa Kohus on juba tunnustanud projektina keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a ning elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses.⁶⁰

122. Järelikult on väetamine projekt, mis võib vajada *ex-ante* hindamist vastavalt elupaikade direktiivi artikli 6 lõikele 3.

⁵⁶ Vt juba minu ettepanek kohtuasjas Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 31).

⁵⁷ 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-98/03, EU:C:2006:3, punkt 41). Vt ka 26. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, punkt 41).

⁵⁸ 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-98/03, EU:C:2006:3, punktid 42–44).

⁵⁹ 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (C-275/09, EU:C:2011:154, punktid 20, 24 ja 38) ning 19. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Pro-Braine jt (C-121/11, EU:C:2012:225, punkt 32).

⁶⁰ 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, (C-127/02, EU:C:2004:482, punktid 24–27).

c) Karjatamine

123. Kariloomade karjatamist kui sellist on keerulisem keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a teises taandes sisalduva projekti määratluse alla mahutada. Kui liigitada loomade teatud maadel pidamine muuks sekkumiseks looduskeskkonda ja maastikku ning seada see niimoodi samale tasemele maavarade kavandamise sõnaselgelt esitatud näitega, siis peaks samamoodi kvalifitseerima ka põllukultuuride kasvatamise. Seda seetõttu, et nii karjatamise kui ka põllukultuuride kasvatamise tulemus on pinnases sisalduvate toitainete majanduslik ärakasutamine. Ka seda võiks ju käsitada maavarade kaevandamisena.

124. See samm ei ole siiski vajalik, sest karjamaa rajamine vastab „ehitiste või muude kaitiste püstitami[sele] või kavade teostami[sele]“ keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti b esimese taande tähenduses. Tavapäraselt piiratakse karjamaa taraga, et vältida kariloomade lahkumist. Kõnealune tarastamine on projekt.⁶¹ Tarastamise hindamisel tuleb arvesse võtta selle eesmärki – karjatamist.

125. Kui Euroopa Kohus ei peaks karjatamist ega karjamaa rajamist tunnustama projektina keskkonnamõju hindamise direktiivi tähenduses, siis tuleks karjatamist pidada vähemalt tegevuseks, mis võib elupaikade direktiivis sisalduva laiema projekti mõiste tähenduses avaldada kaitsealale olulist mõju. See ei või põhjustada mitte ainult lämmastiksaastet, vaid mõjutab vähemalt ka taimestikku. See, kas asjaomane mõju võib kaitseala oluliselt kahjustada, näiteks ülekarjatamise näol, sõltub nii karjatamise mahust ja kohast kui ka ala konkreetsetest kaitse-eesmärkidest.

126. Seega võib elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt olla vajalik uurida, kas kariloomade karjatamine on kooskõlas asjaomaste kaitsealade kaitse-eesmärkidega.

d) Vahejärelendus

127. Seega tuleb küsimusele 1 kohtuasjas C-293/17 vastata, et teatud alade väetamist või nende kasutamist karjatamiseks tuleb käsitada projektina elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses.

2. Ühisprojekti integreerimine

128. Küsimusega 2 kohtuasjas C-293/17 tuleb välja selgitada, kuidas peab hindama regulaarset väetamist, kui seda alustati õiguspäraselt enne seda, kui elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 muutus kaitseala suhtes kohaldatavaks, ning kui väetisi kasutatakse siiani jätkuvalt. Eelkõige soovib Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) teada, kas väetamine võib olla osa kõikehõlmavast ühtsest projektist, st põllumajandusettevõttest, ning olla seetõttu hõlmatud kõnealusele ettevõttele antud loaga.

a) Ühisprojekti kontseptsioon

129. Nagu elupaikade direktiiv ei määratle projekti mõistet, ei reguleeri direktiiv ka seda, millised meetmed võivad olla ühtsesse projekti kaasatud. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaldamiseks teatud projektidele ei ole sel küsimusel aga ka praktilist tähtsust. Olenemata sellest, milliseid üksikmeetmeid projekt hõlmas, tuleb hinnata selle meetmete kogumi konkreetset mõju asjaomaste kaitsealade kaitse-eesmärkidele.

⁶¹ Vt 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 47).

130. Selle küsimuse taust on pigem elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 ajaline kohaldamine. Kui projektile anti luba enne nimetatud sätte kohaldatavaks muutumist, ei saa projekti kestmist hinnata selle sätte alusel, vaid see kuulub artikli 6 lõike 2 kohaldamisalasse,⁶² milles nõutakse kaitsealade kaitse-eesmärkidega kooskõla hindamist ainult teatud asjaoludel.⁶³ Kui aga põllumajandusmaa iga väetamist või ka korra aastas toimuvat väetamist pidada eraldi projektiks, siis peab seda põhimõtteliselt iga kord ka uuesti hindama.

131. Kohtuotsuses Stadt Papenburg tunnustas Euroopa Kohus sarnases olukorras ühtse meetme võimalust. Kõnealuses asjas oli tegemist veetee korduvate süvendamistöödega, mis olid vajalikud teatud sügavuse säilitamiseks jõgede navigatsioonikanalis. Võttes arvesse nende tööde laadi ja teostamise tingimusi ning eelkõige nende ühtset eesmärki, võib neid käsitada üheainsa meetmena või ühe ja sama projektina.⁶⁴ Veel üks tõend, mis kõneleb ühtseks projektiks liigitamise kasuks, kuid mida Euroopa Kohus siiski esile ei toonud, on asjaolu, et enne kui elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3 muutus kohaldatavaks, anti regulaarsetele töödele heakskiit ühe ja sama loaga.⁶⁵

132. Põllumajandusmaade regulaarsel väetamisel on samuti ühine ühtne eesmärk – põllukultuuride kasvatamine põllumajandusettevõttes. Lisaks tuleb lähtuda sellest, et alates asjaomase ettevõtte tegevuse algusest oli väetamine vähemalt lubatud.

133. Seetõttu tuleb niisugust ettevõtet käsitada ühtse meetmena ning see hõlmab ka talle kuuluvate alade väetamist.

134. Niisugust järeldust tõestab ka väetamise hindamine elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 ajalise kohaldatavuse seisukohast. Kui põllumajandusmaa suhtes tuleks iga väetamise korral või ka igal aastal läbi viia elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohane hindamine, ei oleks kulu suure tõenäosusega proportsioonis võimaliku kasuga, mida kaitseala võiks sellest saada. Tavaliselt peaks piisama sellest, et teatatud alade samas vormis korduva väetamise tagajärgi asjaomaste alade kaitse-eesmärkide suhtes hinnatakse sobival viisil ja ühel korral.

b) Väetamispraktika muutmine

135. Raskused võivad aga tekkida siis, kui väetamispraktika muutub. Seetõttu esitab Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsimuse, kas ühtsest meetmest tuleb lähtuda ka siis, kui väetamine ei toimu mitte alati samadel maatükkidel, samades kogustes ning sama tehnikaga. Peale selle küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas küsimuse seisukohast on oluline asjaolu, et väetiste kasutamisest tulenev lämmastiksaaste ei ole suurenenud pärast seda, kui elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3 muutus kohaldatavaks.

136. Kuna elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaldamise raames arutatakse projekti mõiste üle, tuleb nendele küsimustele vastata nimetatud sätte eesmärgist juhindudes. Kõnealune säte hõlmab ettevaatusprintsipi ning võimaldab tõhusalt vältida plaanitavate kavade või projektide tõttu alade terviklikkusele avaldatavat negatiivset mõju.⁶⁶ Seetõttu peab otsustav aspekt olema see, kas väetamispraktika muutmise tõttu tekib *täiendav* kaitsealade olulise mõjutamise oht.

62 14. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 49).

63 Vt 14. jaanuari 2016. aasta kohtuotsus Grüne Liga Sachsen jt (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 44).

64 14. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 47).

65 14. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 11).

66 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 58) ja 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 118).

137. Kui väetamisest lähtuv negatiivse mõjutamise oht jääb senikehtinud raamide piiresse, siis tuleb eeldada, et projekt, milleks on põllumajandusettevõtte, ei ole muutunud. Kui aga negatiivse mõju oht suureneb, sest näiteks intensiivsema väetamise, teiste väetiste, teiste väetamismeetodite või väetamiskoha muutuse tõttu võib kaitstavatel elupaikadel eeldada täiendava lämmastiksaaste teket, siis ei saa väetamist käsitada algul lubatud projekti osana.

138. Küsimus, kas lämmastiksaaste ei ole väetamise tõttu suurenenud, omab seega tähtsust ainult siis, kui on kindlaks tehtud, et asjaomastes kaitstavates elupaikades ei ole lämmastiksaaste suurenenud. Üldine suundumus, et väetamine ei ole kokkuvõttes endaga kaasa toonud suuremat lämmastiksaastet, ei välista seevastu seda, et teatud kaitstavaid elupaiku saastati rohkem.

139. Täiendavalt olgu märgitud, et karjatamise puhul kehtivad samad kaalutlused nagu põllumajandusmaa väetamisel.

c) Vahejärelalus

140. Küsimusele 2 kohtuasjas C-293/17 tuleb seega vastata, et regulaarne väetamine, kui seda alustati õiguspäraselt enne seda, kui elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3 muutus kaitseala suhtes kohaldatavaks, ning kui väetisi kasutatakse siiani jätkuvalt, võib moodustada põllumajandusettevõttega ühe ja sama projekti. Väetamispraktika muutmist tuleb seevastu käsitada uue projektina, kui see tekitab täiendava kaitsealade olulise mõjutamise ohu.

3. Loakohustusest vabastamine

141. Küsimused 3 ja 3.a kohtuasjas C-293/17 käsitlevad seda, kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3 lubab karjatamise ja väetamise individuaalse nõusoleku saamise kohustusest õigusnormiga vabastada. Niisuguse vabastamisega kaasneb paratamatult see, et neid tegevusi ei hinnata ka individuaalselt seoses nende tagajärgedega kaitsealade kaitse-eesmärkidele.

142. Madalmaad tuginevad mainitud vabastuse puhul väetamise ja karjatamise tagajärgede abstraktsele hindamisele. Küsimustega 4 ja 4.a kohtuasjas C-293/17 soovib Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) teada, kas see hindamine on kooskõlas elupaikade direktiivi artikli 6 lõikega 3. Eelotsusetaotluse andmetel lähtus hindamine nende tegevuste tegelikust ja oodatavast mahust ning tegelikust ja oodatavast intensiivsusest, ja viis järelduseni, et tavaliselt ei põhjusta need lämmastiksaaste suurenemist. Peale selle kindlustati vabastus järelevalvega lämmastiksaaste arengusuundumuste üle, mis toob vajaduse korral endaga kaasa lubatud saastekoguste kohandamise.

143. Kuigi esmapilgul sarnaneb see põhimõtteliselt lubatavale ja isegi tervitatavale PASi kohaldamisele muude tegevustele,⁶⁷ on siin siiski oluline erinevus: muude tegevuste puhul tehakse ikkagi kindlaks nende individuaalne mõju kaitsealadele. Väetamise ja karjatamise puhul aga eeldatakse juba algusest peale, et oluline mõju on välistatud.

144. Kuna karjatamist ja väetamist tuleb käsitada projektidena, oleks loa andmise kohustusest vabastamine – mis välistab omakorda individuaalse hindamise – vastuolus elupaikade direktiivi artikli 6 lõikega 3, kui nende tegevuste puhul oleks nõutav tagajärgede hindamise läbiviimine. Niisugusest hindamisest saab loobuda ainult juhul, kui objektiivse teabe põhjal on välistatud, et karjatamisel või väetamisel on eraldi või koos muude kavade või projektidega kaitsealadele oluline mõju.⁶⁸

⁶⁷ Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 37 jj.

⁶⁸ Vt 14. joonealuses märkuses esitatud viited ning 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-98/03, EU:C:2006:3, punkt 40).

145. Nende tegevuste tegelik ja oodatav maht ning tegelik ja oodatav intensiivsus on objektiivsed asjaolud. Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) märgib, et nende alusel on võimalik siiski teha ainult järeldus, et lämmastiksaaste suurenemine on *tavaliselt* välistatud.

146. Pelgalt keskmine väärtus ei saa aga tagada seda, et väetamise või karjatamisega ei avaldata eritingimuste tõttu, eelkõige koostoime tõttu muude lämmastiksaaste allikatega, olulist mõju mitte ühelegi kaitsealale. Seetõttu ei luba ainuüksi niisugune tervikhindamine väetamist või karjatamist individuaalsest tagajärgede hindamisest vabastada.

147. Peale selle ei tohi asjaomase ala terviklikkusele prognoositava mõju puudumise suhtes olla teaduslikust seisukohast mingisugust põhjendatud kahtlust just projekti heakskiitva otsuse tegemise hetkel.⁶⁹ Kui hindamise kohustusest vabastamine põhineb üksnes asjaolul, et lämmastiksaaste suurenemist tavaliselt ei eeldata, siis puudub ka eelmainitud kindlus.

148. Lõpetuseks ei ole Euroopa Kohus lasknud end seni veenda ka selles, et võimalikud kahtlused meetmete kahjutuse osas on järelevalve tõttu ebaolulised.⁷⁰

149. Tuginedes teatud alade väetamise ja neil karjatamise tõenäoliselt vähesele panusele kaitsealade kahjustamisse võiks ju mõelda leebema lähenemise peale. Just vähesel mõju eeldus paneb aga kahtlema selles, kas järelevalvet nende tegevuste mõju üle teostatakse ja vajalikuks osutuda võivaid korrigeerimismeetmeid võetakse vajaliku järjekindluse ja rangusega.

150. Praktikast tähendab see, et väetamist või karjatamist uutel aladel või nendes tegevustes tehtavaid muudatusi, mis võivad endaga kaasa tuua täiendavat lämmastiksaastet kaitstavatel elupaikadel, tuleb elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt hinnata, enne kui asutused saavad neile loa anda. Üksikute põllumajandusmaade väetamisest või neil karjatamisest põhjustatud lämmastiksaaste ulatus on ilmselt üsna piiratud. Siiski ei näi olevat välistatud, et üksikudel juhtudel võib see kaitsealadele olulist mõju avaldada. Siinkohal tuleb eelkõige silmas pidada kaitstavate alade vahetus naabruses asuvate alade oluliselt intensiivistatud kasutamist, kui neil aladel on juba kõrge algne saastetase. Seevastu muudel juhtudel peaks olulise mõju välistamine olema päris lihtne.

151. Küsimustele 3–4.a kohtuasjas C-293/17 tuleb seega vastata, et karjatamist ja väetamist ei saa õigusnormiga vabastada vajadusest hinnata neid seoses tagajärgedega, mida need kaitseala kaitse-eesmärkidele avaldavad, põhjendusel et tavaliselt võib nendest tegevustest põhjustatud lämmastiksaaste suurenemise välistada. Individuaalsest hindamisest loobumist ei saa põhjendada ka lämmastiksaaste järelevalve ja võimalus võtta liigse saaste vastu võitlemiseks täiendavaid meetmeid.

4. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 2 ülevõtmine

152. Küsimusega 8 kohtuasjas C-293/17 soovitakse välja selgitada, kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 2 saab lugeda nõuetekohaselt ülevõetuks, kui karjatamise ja väetamise suhtes on tehtud loakohustusest erand ning kohaldatakse ainult kohustuste kehtestamise pädevust Madalmaade looduskaitseaduse (Wet natuurbescherming, edaspidi „looduskaitseadus“) artikli 2.4 tähenduses.

⁶⁹ Vt eespool 44. joonealuses märkuses esitatud viited.

⁷⁰ Vt eespool 46. joonealuses märkuses esitatud viited.

153. Sellega seoses rõhutab Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) õigesti, et erinevalt elupaikade direktiivi artikli 6 lõikest 3 ei nõua artikli 6 lõige 2 tegevuste süsteemset *ex-ante* hindamist.⁷¹ Seetõttu võib loakohustusest loobumine rikkuda äärmisel juhul artikli 6 lõiget 3, kuid mitte artikli 6 lõiget 2. Mis aga puudutab loakohustust karjatamise ja väetamise korral, siis tuleb viidata kohtuasja C-293/17 küsimustele 3–4.a antud vastustele⁷².

154. Kui elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 2 peaks sõltumata karjatamisele või väetamisele loa andmise küsimusest seevastu nõudma nende tegevuste puhul kaitsemeetmete võtmist, ei sisalda eelotsusetaotlus siiski mingeid viiteid selle kohta, et looduskaitseaduse artikkel 2.4 ei oleks selles suhtes piisav.

155. Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) andmetel võimaldab see säte panna põllumeestele vajalikke kohustusi. Väetamine ja karjatamine ei ole looduskaitseaduse artikli 2.4 kohaldamisalast mingil juhul välistatud.⁷³

156. Euroopa Kohus on küll elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 2 ülevõtmist käsitlevas menetluses esile toonud, et nimetatud sättes antud pädevused ei olnud preventiivset, vaid kõigest reaktiivset laadi ning sisaldasid peale selle märkimisväärseid takistusi kiirmeetmete võtmisele.⁷⁴ Raad van Statega (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) tuleb siiski nõustuda selles, et karjatamise ja väetamise mõju on tavaliselt ettenähtav ning see on avaldunud juba pikka aega. Samuti lubab eelotsusetaotluse esitamise ajal kehtinud looduskaitseaduse artikkel 2.4 erinevalt eelnimetatud kohtuotsuse tegemisel käsitletud õigusnormidest kiirmeetmete võtmist. Seega võivad pädevad asutused õigel ajal täiendavaid kohustusi kehtestada, kui kaitsealade suhtes esineb ohte.

157. Niisiis tuleb küsimusele 8 kohtuasjas C-293/17 vastata, et kohustuste kehtestamise õigus looduskaitseaduse artikli 2.4 tähenduses, mida pädev asutus peab rakendama, kui see on kaitse-eesmärke arvestades mõnel Natura 2000 alal vajalik, on kariloomade karjatamist ja väetiste kasutamist silmas pidades piisav ennetusabinõu elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 2 ülevõtmiseks.

E. Lõppjäreldus

158. Seniste selgituste põhjal jääb mulje, et Madalmaade PAS sisaldab küll paljulubavat lähenemist, kuid kokkuvõttes esinevad olulised kahtlused seoses sellega, kas see vastab elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 2 ja 3 nõuetele.

159. See ei tähenda aga sugugi, et PAS on direktiiviga lepitamatus vastuolus. Niisuguses olukorras võimaldab sobivate tulemusteni jõuda hoopis elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 4. PASi on kirjeldatud tasakaaluna looduskaitse ja ühiskonna huvide vahel⁷⁵ ning sellele viitab ka Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), kui ta tugineb selle direktiivi artikli 2 lõikele 3, et tõrjuda PASi vähese „ambitsiooni“ etteheidet.⁷⁶ Niisuguse tasakaalu leidmine on artikli 6 lõike 4 ülesanne, kuid see ei ole osa artikli 6 lõigetest 2 ja 3.⁷⁷

71 Vt 14. jaanuari 2016. aasta kohtuotsus Grüne Liga Sachsen jt (C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 40 jj).

72 Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 141 jj.

73 Vt 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-241/08, EU:C:2010:114, punktid 31 ja 32).

74 13. detsembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-418/04, EU:C:2007:780, punktid 207 ja 208).

75 De Heer jt (viidatud eespool 27. joonealuses märkuses, lk 107).

76 Kohtuasjas C-294/17 esitatud eelotsusetaotluse jagu 8.2.

77 Minu ettepanek kohtuasjas Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 106).

160. Kui mõelda tervikpildile, näib ilmselge, et niisugusele liikmesriigile nagu Madalmaad ei saa kehtestada tingimusteta kohustust piirata järsult ja tugevalt oma põllumajandust ning sekkuda oluliselt ka muusse põllumajanduse arengusse, et vähendada Natura 2000 alade lämmastiksaastet talutava määran. Samas tuleb asjakohaselt arvesse võtta üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvaid põhjusi.

161. Need põhjused seisnevad ühelt poolt kogu ühiskonna huvis majandusarengu vastu, kuid teisest poolt – eriti juba lubatud tegevuste edasise talumise puhul – õigusriigi eesmärgis austada asjaomaste ettevõtete põhiõigusi. Kuigi tavaliselt võib olla keeruline tunnustada üksikute põllumajandusettevõtete huve üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustena, võimaldab niisugune terviklähenedamine nagu PASis kasutusel, liigitada need üksikhuvid avalikuks huviks põllumajandusarengu ja omandatud õiguste arvessevõtmise vastu.

162. Tervikuna vaadates on samuti selge, et teatud täiendavate tegevuste lubamisele ja muude olemasolevate tegevuste jätkuvalle talumisele ei ole alternatiivi. Niisugune instrument nagu PAS sobib siiski suurepäraselt selle demonstreerimiseks, millised alternatiivid on tegelikult olemas. Esiteks peaks PAS ellu viima lämmastiksaastet minimeerivaid tootmismeetodeid, ilma et sellega tekitataks muud ebaproportsionaalset kahju (*best practices*). Teiseks peaks see aga takistama tegevusi, mis põhjustavad nendest saadava kasuga ebaproportsionaalset kahju.

163. Vajalikud meetmed Natura 2000 sidususe tagamiseks näivad esmapilgul olevat kõige suurem takistus elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 kasutamisele. Kui kõikehõlmav koordineerimisinstrument lubab ülekaalukate huvide tõttu liiga suure lämmastiksaaste esinemist kaitsealadel kogu riigi territooriumil, võib olla keeruline või isegi välistatud arendada tasakaalu huvides oluliselt mõjutatud elupaigatüüpe teistes piirkondades.

164. Sellegipoolest on just PASis ette nähtud kaitsealade meetmete eesmärk tagada Natura 2000 sidusus. Kui meetmed on tõhusad, parandavad need asjaomaste elupaikade arengutingimusi liigsest lämmastiksaastest hoolimata.

165. Peale selle on PASi pikaajaline eesmärk vähendada lämmastiksaaste talutavale tasemele ning tagada asjaomaste elupaikade soodne kaitsestaatus. Selles pikaajalises perspektiivis on PAS ka Natura 2000 sidususe tagamise meede.

166. Lõpetuseks täiendab PAS seda meedet pideva järelevalvega ning näeb ette kohandamise, kui ilmneb, et ette nähtud meetmetest ei piisa.

167. Seda, kas PAS saavutab kokkuvõttes õige tasakaalu Natura 2000 kaitse ja muude ühiskondlike huvide vahel ning kuidas tuleks seda kohtulikult kontrollida, ei ole Euroopa Kohtult küsitud. Seetõttu väljuvad need käesoleva menetluse piiridest.

168. Vähemalt üks raskus võib aga elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamist siiski takistada: kui lämmastiksaaste puudutab esmatähtsaid elupaigatüüpe, näiteks looduslikus seisundis rabasid (Natura 2000 kood 7110), siis peaks Madalmaad artikli 6 lõike 4 teise lõigu kohaselt eeldatavasti komisjoniga konsulteerima. Seda seetõttu, et PASiga täiendava lämmastiksaaste lubamise korral näib olevat välistatud tuginemine ainult niisugustele kaalutlustele, mis on seotud inimeste tervise ja avaliku korraga või keskkonnale avaldatava olulise soodsa mõjuga. Komisjon ei ole vastavat seisukohta siiski avaldanud.⁷⁸ See aga ei välista, et niisugust seisukohta ei võiks tagantjärele taotleda ning seada PAS sellega kindlamale alusele.

⁷⁸ [Http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm).

V. Ettepanek

169. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha järgmine otsus:

1. Küsimusele 1 kohtuasjas C-294/17 tuleb vastata, et direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 6 lõigetega 2 ja 3 on kooskõlas selline õigusnorm, mille kohaselt projektid ja muud toimingud, mis tekitavad lämmastiksaastet, mis ei ületa lävi- või piirväärtust, on loakohustusest vabastatud ning anda nendele seetõttu luba ilma individuaalse nõusolekuta, kui objektiivse teabe põhjal puuduvad teaduslikult põhjendatud kahtlused selle kohta, et see lämmastiksaaste võiks avaldada asjaomastele kaitsealadele olulist mõju.
2. Küsimusele 2 kohtuasjas C-294/17 tuleb vastata, et direktiivi 92/43 artikli 6 lõigetega 2 ja 3 ei ole vastuolus see, kui programmi tagajärgede hindamine, mille käigus hinnati teatud lämmastiksaaste kogust, võetakse aluseks individuaalse loa andmisel projektile või mõnele muule toimingule, mis tekitab kaitsealadel lämmastiksaastet, mis jääb programmi raames hinnatud saastekoguse piiridesse. Kõnealuses hinnangus peavad aga sisalduma täielikud, täpsed ja lõplikud seisukohad ning järeldused, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused saaste mõju kohta. See eeldab, et iga üksiku projekti ja iga ala puhul, mis paikneb kaitstavaid elupaiku hõlmaval kaitsealal, on tagatud, et lubatud lämmastiksaaste kogumaht ei ohusta alal kaitstavate elupaigatüüpide ja liikide säilimist pika aja jooksul ning soodsa kaitsestaatus saavutamise võimalust.
3. Küsimustele 5 kuni 7.a kohtuasjas C-293/17 ja küsimustele 3 kuni 5.a kohtuasjas C-294/17 tuleb vastata, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3 lubab täiendavat lämmastiksaastet kaitsealadel, tuginedes
 - muudest allikatest lähtuva lämmastiksaaste vähendamise meetmetele,
 - taastamismeetmetele lämmastikule tundlike elupaigatüüpide tugevdamiseks asjaomastel aladel, ja
 - lämmastiku emissiooni sõltumatule vähenemiseleüksnes siis, kui loa andmise ajal on juba lõplikult kindel, et lämmastiksaastest mõjutatud alal jääb kogusaaste alla künnise, mille puhul avaldataks asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju. Täiendava lämmastiksaaste lubamiseks ei piisa aga sellest, kui saaste küll kokkuvõttes väheneb, kuid asjaomaseid kaitsealasid koormatakse sellest hoolimata liiga suure koguse lämmastikuga. Täiendava lämmastiksaaste lubamise üle otsustamisel ei saa arvesse võtta pelgalt prognoose nimetatud meetmete tulevase mõju kohta ja lämmastiku emissiooni eeldatavat vähenemist.
4. Küsimusele 1 kohtuasjas C-293/17 tuleb vastata, et teatud alade väetamist või nende kasutamist karjatamiseks tuleb käsitada projektina elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses.
5. Küsimusele 2 kohtuasjas C-293/17 tuleb vastata, et regulaarne väetamine, kui seda alustati õiguspäraselt enne seda, kui direktiivi 92/43 artikli 6 lõige 3 muutus kaitseala suhtes kohaldatavaks, ning kui väetisi kasutatakse siiani jätkuvalt, võib moodustada põllumajandusettevõttega ühe ja sama projekti. Väetamispraktika muutmist tuleb seevastu käsitada uue projektina, kui see tekitab täiendava kaitsealade olulise mõjutamise ohu.
6. Küsimustele 3 kuni 4.a kohtuasjas C-293/17 tuleb vastata, et karjatamist ja väetamist ei saa õigusnormiga vabastada vajadusest hinnata neid seoses tagajärgedega, mida need kaitseala kaitse-eesmärkidele avaldavad, põhjendusel et tavaliselt võib nendest tegevustest põhjustatud lämmastiksaaste suurenemise välistada. Individuaalsest hindamisest loobumist ei saa põhjendada ka lämmastiksaaste järelevalve ja võimalus võtta liigse saaste vastu võitlemiseks täiendavaid meetmeid.

7. Küsimusele 8 kohtuasjas C-293/17 tuleb vastata, et kohustuste kehtestamise õigus looduskaitseseaduse artikli 2.4 tähenduses, mida pädev asutus peab rakendama, kui see on kaitse-eesmärke arvestades mõnel Natura 2000 alal vajalik, on kariloomade karjatamist ja väetiste kasutamist silmas pidades piisav ennetusabinõu elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 2 ülevõtmiseks.