



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

25. juuli 2018*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 92/43/EÜ – Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – Artikli 6 lõiked 3 ja 4 – Kava või projekti kaitseala suhtes avaldatavate tagajärgede hindamine – Kava või projekt, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik – Tuulepargi projekt – Direktiiv 2009/147/EÜ – Loodusliku linnustiku kaitse – Artikkel 4 – Erikaitseala – I lisa – Välja-loorkull (*Circus cyaneus*) – Sobiv kaitseala, mis muutub aja jooksul – Hooldatava ala pindala ajutine või lõplik vähendamine – Projektiga seotud meetmed eesmärgiga tagada, et projekti käigus ei väheneks liigi loodusliku elupaiga jaoks vajalik ala või et seda võidakse suurendada

Kohtuasjas C-164/17,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Supreme Court'i (Iirimaa kõrgeim kohus) 20. märtsi 2017. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 3. aprillil 2017, menetluses

Edel Grace,

Peter Sweetman

versus

An Bord Pleanála,

menetluses osalesid:

ESB Wind Developments Ltd,

Coillte,

The Department of Arts Heritage and the Gaeltacht,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud A. Rosas, C. Toader (ettekandja), A. Prechal ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: E. Tanchev,

kohtusekretär: ametnik R. Schiano,

arvestades kirjalikku menetlust ja 1. veebruari 2018. aasta kohtuistungil esitatut,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- E. Grace ja P. Sweetman, esindajad: *barrister* O. Collins ja J. Devlin, *SC*, keda on volitanud *solicitor* O. Clarke ja *solicitor* A. O’Connell,
- An Bord Pleanála, esindajad: *barrister* F. Valentine ja N. Butler, *SC*, keda on volitanud *solicitor* A. Doyle ja *solicitor* B. Slattery,
- ESB Wind Developments Ltd ja Coillte, esindajad: R. Mulcahy, D. McDonald, *SC* ning A. Carroll, *BL*, keda on volitanud *solicitor* D. Spence,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. Bulterman ja C.S. Schillemans,
- Euroopa Komisjon, esindajad: E. Manhaeve ja C. Hermes,

olles 19. aprilli 2018. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102; edaspidi „elupaikade direktiiv“) artikli 6 lõikeid 3 ja 4.
- 2 Taotlus on esitatud Edel Grace’i ja Peter Sweetmani ning An Bord Pleanála (Iirimaa riiklik planeerimisnõukogu, edaspidi „An Bord“) vahelises kohtuvaidluses, mis käsitleb viimase üht otsust, millega ta väljastas äriühingutele ESB Wind Developments Ltd ja Coillte loa tuulepargi projekti jaoks sellise erikaitseala territooriumil, mis on selleks klassifitseeritud seetõttu, et seal on ühe kaitse all oleva liigi looduslik elupaik.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Linnudirektiiv

- 3 Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiivi 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7, edaspidi „linnudirektiiv“) artikli 1 lõikele 1 käsitleb see kõikide looduslikult esinevate linnuliikide kaitset nende liikmesriikide Euroopa territooriumil, mille suhtes kohaldatakse EL-i toimimise lepingut. Selle ese on nende liikide kaitse, hoidmine ja kontroll ning see kehtestab nende kasutamise eeskirjad.
- 4 Selle direktiivi artikkel 4 on sõnastatud järgmiselt:
„1. I lisas nimetatud liikide elupaikade kaitseks tuleb rakendada erimeetmeid, et kindlustada nende liikide säilimine ja paljunemine levikualal

Sellega seoses võetakse arvesse järgmist:

- a) väljasuremisohus liigid;

- b) liigid, mis on tundlikud teatavate muutuste suhtes oma elupaigas;
- c) liigid, mida peetakse nende väikesearvuliste asurkondade või piiratud kohaliku leviku tõttu haruldaseks;
- d) teised liigid, mis oma elupaiga eripära tõttu nõuavad erilist tähelepanu.

Hindamisel võetakse arvesse arvukuse arengutendentse ja muutumist.

Liikmesriigid klassifitseerivad erikaitsealadena nende liikide kaitseks eelkõige arvuliselt ja suuruselt kõige sobivamad alad, võttes arvesse nende liikide kaitsenõudeid geograafilistel maismaa- ja merealadel, kus käesolevat direktiivi kohaldatakse.

[...]

4. Liikmesriigid võtavad lõigetes 1 ja 2 osutatud kaitsealade suhtes vajalikke meetmeid, et vältida elupaikade saastamist või kahjustamist või lindude mis tahes häirimist, niivõrd kui see on käesoleva artikli eesmärkide seisukohast oluline. Liikmesriigid püüavad elupaikade saastamist või kahjustamist vältida ka väljaspool kaitsealasid.“

- 5 Nimetatud direktiivi I lisas nimetatud liikide hulgas esineb välja-loorkull (*Circus cyaneus*).

Elupaikade direktiiv

- 6 Elupaikade direktiivi põhjenduses 10 on märgitud järgmist:

„asjakohane hinnang tuleb anda iga kava või programmi kohta, mis tõenäoliselt oluliselt mõjutab juba määratud või tulevikus määratava ala kaitse-eesmärke“.

- 7 Selle direktiivi artikkel 2 sätestab järgmist

„1. Käesoleva direktiivi eesmärk on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele liikmesriikide Euroopa territooriumil, kus kohaldatakse [EL-i toimimise lepingut].

2. Käesoleva direktiivi kohaselt võetud meetmed on kavandatud ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks.

3. Käesoleva direktiivi kohaselt võetud meetmetes võetakse arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi.“

- 8 Nimetatud direktiivi artiklis 6 on sätestatud järgmist:

„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 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 sotsiaalsel 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.“

- 9 Vastavalt elupaikade direktiivi artiklile 7 kohaldatakse selle artikli 6 lõigetest 2-4 tulenevaid kohustusi erikaitsealadele (edaspidi „erikaitsealad“) linnudirektiivi tähenduses.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 10 Põhikohtuajas käsitletakse tuulepargi projekti, mida arendavad ja käitavad ühiselt riiklik metsandusettevõtja Coillte ja ESB Wind Developments ning mis asub erikaitsealal, mis ulatub Slieve Felim teest kuni Silvermines'i mägedeni (vastavalt Limericki ja Tipperary krahvkondades Iirimaa) (edaspidi „vaadeldav projekt“).
- 11 See territoorium on klassifitseeritud erikaitsealaks linnudirektiiv artikli 4 lõike 1 neljanda lõigu tähenduses põhjusel, et seal on selle direktiivi I lisas nimetatud linnuliigi, s.o välja-loorkulli (*Circus cyaneus*), looduslik elupaik. Nimetatud territoorium, mille pindala on 20 935 hektarit, hõlmab nimelt metsastamata vaipsood ja nõmmesid ning metsa all on 12 078 hektarit. Kogu see ala sobib potentsiaalselt oma tunnuste poolest selle liigi elupaigaks.
- 12 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on vaadeldava projekti puhul ette nähtud, et see hõlmab 832 hektarit erikaitseala alust maad, mis on peamiselt kaetud esimese ja teise raieringi okaspuumetsa ning vaipsoode ja nõmmedega. Kuueteistkümnne tuuleturbiini ja ümbritseva taristu püstitamiseks ja rajamiseks on vaja, et iga puu langetatakse oma kasvukohast. Hinnanguliselt on raie mõjutatud pindala 41,7 hektarit. Projekti tagajärjel hävitatakse lõplikult 9 hektarit kaitseala, mis vastab neile aladele, millel ehitised rajatakse, ning ajutiselt hävitatakse 1,7 hektarit kaitseala, mida kasutatakse ajutiste settetiikide rajamiseks. Kuna peale selle eeldatakse, et need toitu otsivad linnud ei sisene 250-meetrise raadiusega alale, mis tuuleturbiini ümbritseb, siis märgib nimetatud kohus, et seetõttu võib toitumispiirkond täielikult kaduda 162,7 hektari ulatuses.
- 13 Vaadeldavale projektile on lisatud kaitseala kaitsekorralduskava ja liigid (edaspidi „kaitsekorralduskava“). See kava, mida tuleb rakendada viie aasta jooksul, sisaldab meetmeid tuulepargi võimalike tagajärgede kõrvaldamiseks välja-loorkulli toitumispiirkonnas. Esiteks moodustavad vastavalt kaitsekorralduskavale kolm hetkel taimestikuga kaetud tsooni kokku 41,2 hektari suuruse ala, millest 14,2 hektarit, mis asub tuuleturbiini 250-meetrises raadiuses, muudetakse uuesti vaipsoodeks. Teiseks allutatakse vaadeldava projekti arenguetapis selle kavaga 137,3 hektarit teise raieringi metsamaad „tundlikule“ majandamisele, mis näeb ette puude langetamise ja olemasoleva liitunud võrastikuga metsa asendamise, et tagada 137,3 hektari liitumata võrastikuga metsa alaline olemasolu, mis pakub

välja-loorkullile toitumiseks sobiliku ala, ning katkematu toitumisala kahe lageraba ala vahel. See raie toimub mitmes etapis alates ehituse alustamisele eelnevast aastast. Kolmandaks toimuksid ehitustööd väljaspool välja-loorkulli peamist pesitsusaega.

- 14 22. juuli 2014. aasta otsusega otsustas An Bord anda vaadeldava projekti jaoks luba põhjendusel, et see ei kahjusta erikaitseala terviklikkust.
- 15 E. Grace ja P. Sweetman esitasid kaebuse High Court'ile (kõrge kohus, Iirimaa), milles nad vaidlustasid An Bordi otsuse. 1. oktoobri ja 4. detsembri 2015. aasta otsusega jättis see kohus nende kaebuse rahuldamata ja kinnitas An Bordi otsust.
- 16 26. veebruari 2016. aasta otsusega lubati E. Grace'il ja P. Sweetmanil esitada selle otsuse peale kaebus eelotsusetaotluse esitanud kohtule, milleks on Supreme Court (Iirimaa kõrgeim kohus). Selle kohtu 24. veebruari 2017. aasta otsuses tehti selle apellatsioonkaebuse kolmest väitest kahe suhtes lõplik otsus. Nimetatud apellatsioonkaebuse lõplik lahendamine sõltub aga elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 tõlgendamisest.
- 17 E. Grace'i ja P. Sweetmani seisukoht on, et An Bord oleks pidanud otsustama, et vaadeldav projekt ja sellele lisatud kaitsekorralduskava eeldavad kompensatsioonimeetmete võtmist, mistõttu hindamine oleks tulnud läbi viia nimetatud direktiivi artikli 6 lõikes 4 ette nähtud kriteeriume arvesse võttes.
- 18 An Bord ja põhikohtuasjas menetlusse astunud pooled väidavad, et hinnangu andmiseks küsimusele, kas kava võib kahjustada erikaitseala terviklikkust elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses, on vaja võtta arvesse seda, et ükski selle ala metsandussektoris tegutsevatest isikutest ei ole alaliselt sellises olukorras, mis tagaks sobiva elupaiga olemasolu.
- 19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib seoses sellega, et välja-loorkullid on sellised linnud, kes elavad peamiselt maapiirkondades ja kellel on vaja ulatuslikku sobivat maa-ala toidu hankimiseks. Pesitsus olenevat aga seevastu vähem sellisest tingimusest – see võib toimuda piiratumal geograafilisel alal ja eri tüüpi elupaikades. Peale selle tulenevat kaitse all oleva liigi vähenemine pigem toitumisala kui pesitsusala võimalikust vähenemisest. See kohus väidab, et kuigi üldiselt ollakse seisukohal, et välja-loorkulli peamine elupaik on metsastamata sood ja nõmmed, on selgeks tehtud, et metsanduse arenguga annavad noorte okaspuude istandused turbaaladel välja-loorkullile võimaluse seal toitu otsida. Neist kaalutlustest nähtub aga, et mets, mida ei harvendata ega raiuta, vaid jäetakse lihtsalt küpsema, mille tulemusel tekib liitunud võrastik, ei ole toitumiseks sobilik ala.
- 20 Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtub, et majandusmetsa keskmine tsükkel on 40 aastat, mis hõlmab kahte raieringi. Neil osadel alast, mille taimestik on jõudnud kasvada nii suureks, et kuuluda esimesse raieringi ja mis moodustavad selle tulemusel liitunud võrastikuga metsa, toimub lageraie. Sellele järgneb uuesti istutamine, mille tagajärjel moodustuvad uuesti lahtise võrastikuga metsaga kaetud alad, mis sobivad välja-loorkulli toitumisalaks. Selle tulemus oleks, et selle liigi toitumisala erikaitsealal muutub pidevalt ja sõltub nende raieringide vaheldumisest, mis on seotud metsamajandamisega. Seega viib seisak istutatud metsa aktiivses majandamises iseenesest välja-loorkulli toitumisala kadumiseni, kuna lahtise võrastikuga metsaga kaetud alad järk-järgult kaovad. Kätesaadavate uuringute kohaselt kõigub kaitse all oleva liigi arvukus nimelt kas üles- või allapoole vastavalt sellele, kas esineb lahtise võrastikuga metsa-alasid. Käesoleval juhul olevat lahtise võrastikuga metsa proportsioon aastatel 2014-2018 kahanenud progressiivselt 14% võrra kogu metsamaast ja ulatub aastatel 2024-2028 8%-ni.
- 21 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et tal tuleb kindlaks teha, kas An Bord oli valesti asunud seisukohale, et vaadeldava projekti ja kaitsekorralduskavaga kaasnevad leevendavad meetmed, mis lubavad selle hindamist läbi viia ainult elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt.

- 22 See kohus küsib seoses sellega, kas seda sätet tuleb tõlgendada nii, et kaitsekorralduskava raames välja pakutud meetmeid, mis vaadeldava projektiga kaasnevad ja mille eesmärk on tagada, et elupaigaks sobiva ala kogupindala ei väheneks ja et seda saaks isegi suurendada, võib kõnesoleval juhul klassifitseerida leevendavateks meetmeteks, või kas neid tuleb lugeda kompensatsioonimeetmeteks elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 tähenduses.
- 23 Neil asjaoludel otsustas Supreme Court (Iirimaa kõrgeim kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:
- „Juhul, kui
- a) kaitsealuse ala põhieesmärk on konkreetsetele liikidele elupaiga võimaldamine ja
 - b) neile liikidele sobiva elupaiga olemusest tuleneb, et osa sellest sobivast elupaigast aja jooksul tingimata muutub ja
 - c) kavandatud arenduse osana kehtestatakse kogu elupaiga jaoks kaitsekorralduskava (mis hõlmab kaitsekorralduse muudatusi ka nende ala osade suhtes, mida arendus otseselt ei mõjuta), mille eesmärk on tagada, et eespool nimetatud elupaigaks sobiva ala suurus ei vähene ja võib isegi suurened, kuid
 - d) arendusprojekti vältel loetakse, et osa sellest alast ei ole sobiliku elupaiga pakkumise potentsiaaliga,
- siis kas selliseid meetmeid, mida on kirjeldatud punktis c, saab põhjendatult pidada leevendavateks?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

- 24 Alustuseks tuleb täpsustada, et kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnastatud küsimus ei sisalda ühtegi viidet Euroopa Liidu õiguse sätetele, käsitleb see küsimus – mida tuleb lugeda eelotsusetaotluses toodud täpsustusi arvesse võttes – elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 tõlgendamist.
- 25 Seejärel tuleb esitatud küsimuse sõnastuse kohta lisada, et selle direktiivi artikli 6 sõnastuses ei ole ühtegi viidet mõistele „leevendamismeede“ (21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt, C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 57, ning 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus People Over Wind ja Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 25).
- 26 Sellega seoses on Euroopa Kohus leidnud, et loodusdirektiivi artiklis 6 ette nähtud kaitsemeetmete kasuliku mõju eesmärk on vältida, et nn leevendavate meetmetega, mis vastavad tegelikkuses asendusmeetmetele, väldib pädev siseriiklik ametiasutus selles artiklis nimetatud spetsiifilisi menetlusi, andes selle artikli lõike 3 alusel loa projektidele, mis avaldavad asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju (21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt, C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 58 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 27 Lõpetuseks tuleb täpsustada, et erikaitsealadeks klassifitseeritud alade puhul asendavad elupaikade direktiivi artikli 6 lõikest 3 tulenevad kohustused selle direktiivi artikli 7 kohaselt linnudirektiivi artikli 4 lõike 4 esimesest lausest tulenevaid kohustusi alates linnudirektiivi kohasest klassifitseerimisest, kui viimane kuupäev on hilisem elupaikade direktiivi kohaldamise kuupäevast (17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 109 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 28 Järelikult tuleb seda mõista nii, et eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma küsimuses sisuliselt, kas elupaikade direktiivi artiklit 6 tuleb tõlgendada nii, et kui projekti on kavas rakendada sellisel alal, mis on mõeldud liikide kaitseks ja säilitamiseks ning mille kaitse all oleva liigi kaitsmiseks vajalik pindala aja jooksul muutub, ning kui sellise projekti tagajärjel osa sellest alast ei paku enam ajutiselt või alaliselt vaadeldava liigi jaoks sobivat elupaika, siis asjaolu, et see projekt hõlmab meetmeid, mille eesmärk on pärast nimetatud projekti mõju normikohast hindamist ja nimetatud projekti läbiviimise ajal tagada, et nimetatud osa alast, mis konkreetselt võiks pakkuda sobivat elupaika, ei väheneks või et seda saaks suurendada, saab arvesse võtta nimetatud artikli lõikes 3 ette nähtud hindamise läbiviimiseks, mille eesmärk on tagada, et vaadeldav projekt ei kahjustaks asjaomase ala terviklikkust, või kuulub selline asjaolu vajadusel sama artikli lõike 4 kohaldamisalasse.
- 29 Elupaikade direktiivi artikkel 6 seab liikmesriikidele rea kohustusi ning näeb ette konkreetsed menetlused, mille eesmärk on – nagu nähtub selle direktiivi artikli 2 lõikest 2 – Euroopa Liidu tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamine või vajaduse korral taastamine, et saavutada selle direktiivi üldisem eesmärk tagada direktiivi alusel kaitstavate alade puhul keskkonnakaitse kõrge tase (vt selle kohta 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 43, ja 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 106).
- 30 Seoses sellega tuleb mainida, et elupaikade direktiivi artikli 6 sätted kujutavad endast ühtset kogumit, arvestades selle direktiiviga taotletavaid kaitse-eesmärke. Selle artikli lõigetega 2 ja 3 taotletakse nimelt looduslike elupaikade ja liikide elupaikade kaitse tagamist samal tasemel, kuid nimetatud artikli lõige 4 kujutab endast üksnes sellist sätet, mis näeb ette erandi nimetatud lõike 3 teisest lausest (12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus People Over Wind ja Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 24 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 31 Elupaikade direktiivi põhjenduse 10 kohaselt tuleb keskkonnamõju hinnang anda iga kava või programmi kohta, mis tõenäoliselt oluliselt mõjutab juba või mõjutab tulevikus määratava ala kaitse-eesmärke. Nimetatud põhjendus kajastub selle direktiivi artikli 6 lõikes 3, mis sätestab muu hulgas, et kui kava või projekt tõenäoliselt avaldab asjaomasele alale olulist mõju, ei kiideta seda heaks ilma, et eelnevalt hinnataks selle mõju alale (12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus People Over Wind ja Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 28 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 32 Elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3 näeb seega ette kaks etappi. Esimeses etapis, mida peetakse silmas selle sätte esimeses lauses, peavad liikmesriigid asjakohaselt hindama kava või projekti mõju kaitsealale, kui on tõenäoline, et asjaomane kava või projekt avaldab alale olulist mõju. Teises etapis, mida peetakse silmas selle sätte teises lauses ning mis toimub pärast keskkonnamõju hindamist, võib sellisele kavale või projektile anda loa üksnes tingimusel, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju; seejuures tuleb arvestada selle direktiivi artikli 6 lõike 4 sätetega (12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus People Over Wind ja Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 33 Esitatud küsimusele tuleb vastata neid eespool esitatud kaalutlusi arvesse võttes.
- 34 Esiteks tuleb meelde tuletada, et selleks et asjaomase ala kui loodusliku elupaiga terviklikkusele ei avaldataks negatiivset mõju elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 teise lause tähenduses, on vaja, et ala kaitsestaatus jääb soodsaks; see tähendab, et säilivad püsivalt asjaomase ala olemuslikud tunnused, mis on seotud teatud loodusliku elupaigatüübi esinemisega, mille kaitse-eesmärk õigustas selle ala kandmist ühenduse tähtsusega alade loetellu selle direktiivi tähenduses (vt selle kohta 21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt, C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 47 ning seal viidatud kohtupraktika, ja 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 116).

- 35 Vastavalt linnudirektiivi artikli 4 lõikele 1 tähendab liigi kaitseks erikaitseala aluse territooriumi kindlaksmääramine selle alaga seotud elupaiga olemuslike tunnuste jätkusuutlikku säilitamist ning nimetatud ala kaitsealana klassifitseerimist õigustanud eesmärk on vaadeldava liigi säilimine ja paljunemine.
- 36 Põhikohtuasjas on selge, et nagu märkis eelotsusetaotluse esitanud kohus ja ka kohtujurist oma ettepaneku punktides 13 ja 74, on erikaitseala eesmärk hoida või taastada välja-loorkulli kaitseks sobivad tingimused. Erikaitseala võimaldab seda eesmärki täita, pakkudes eelkõige kaitse all oleva liigi jaoks elupaika, mis hõlmab tema toitumisala.
- 37 Mis puutub teiseks vaadeldava projekti erikaitsealale avalduvasse mõjusse, siis eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, et kaitsekorralduskava eesmärk on kehtestada tagatised, mis seisnevad selles, et tagada igal ajal välja-loorkulli toitumisala puudutavalt, et see ala ei väheneks või et seda saaks suurendada, samas kui vaadeldava projekti arendamise ajal ei ole osa sellest alast selline, mis võiks sobida temale sobiva elupaiga pakkumiseks.
- 38 Elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3 näeb selleks ette hindamismenetluse, mille eesmärk on eelneva kontrolli kaudu 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 negatiivset mõju (vt selle kohta 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (Białowieża mets), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 108 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 39 Selle sätte alusel antud hinnangus ei tohi olla lünki ja selles peavad olema täielikud, täpsed ja lõplikud seisukohad ning järeldused, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused asjaomasel kaitsealal kavandatud tööde mõju kohta (vt selle kohta 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus *People Over Wind* ja *Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 38 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 40 Nimetatud sätte kohane alale kava või projekti tõttu tekkivate tagajärgede asjakohane hindamine tähendab seda, et selle valdkonna parimatest teadussaavutustest lähtudes tuleb teha kindlaks kõik kava või projekti aspektid, mis eraldi või koostoimes muude kavade või projektidega võivad avaldada mõju asjaomase ala kaitse-eesmärkidele (17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (Białowieża mets), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 113 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 41 Asjaomase ala terviklikkusele niisuguse mõju puudumise suhtes ei tohi ka teaduslikust seisukohast olla mingisugust põhjendatud kahtlust just projekti heakskiitva otsuse vastuvõtmise hetkel (vt selle kohta 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (Białowieża mets), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 120 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 42 Käesolevas asjas nähtub eelotsusetaotlusest, et esiteks tegi eelotsusetaotluse esitanud kohus kindlaks, et püsivalt ja otseselt on kadunud välja-loorkulli elupaigaks sobivad alad 9 hektaril. Teiseks kaovad metsastatud alad, millel raiutakse mets tuuleturbiinide püstitamiseks ja taristu jaoks, vastavalt 41,7 hektarilt sellel kaitsealal. Kolmandaks võib projekti ajal ligipääsmatu ala pindala ulatuda 162,7 hektarini. Neljandaks tuleb samuti arvesse võtta, et liitumata võrastikuga metsa, mis kujutab endast ühte kaitse all oleva liigi toitumisala jaoks iseloomulikku tingimust, pindala vaadeldava projekti arendamise faasis pidevalt väheneb.
- 43 Seoses sellega on Euroopa Kohus juba otsustanud, et juhul kui kava või projekt, mis ei ole otseselt seotud asjaomase ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, võib kahjustada ala kaitse-eesmärke, tuleb seda pidada selliseks, mis võib avaldada alale olulist mõju. Nimetatud ohtu tuleb hinnata, võttes eelkõige arvesse selle kava või projektiga seotud ala iseloomulikke tunnuseid ja eriomaseid keskkonnatingimusi (vt selle kohta 15. mai 2014. aasta kohtuotsus *Briels jt*, C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 20 ning seal viidatud kohtupraktika, ja 21. juuli 2016. aasta kohtuotsus *Orleans jt*, C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 45).

- 44 Mis puutub kolmandaks ja viimaks sellesse, mis tüüpi meetmed vaadeldava projekti hulka kaitsekorralduskava alusel kuuluvad, selleks et projekti mõjusid leevendada, siis need seisnevad esiteks selles, et taastatakse vaipsoo alad ning määrjad nõmmed 41,2 hektari suurusel alal (millest 14,2 hektarit asub tuuleturbiini 250 meetrises raadiuses), ning teiseks, et välja-loorkullidele ja teistele sellel territooriumil leiduvatele loomadele tagatakse projekti ajal optimaalselt elupaigaks vajalikud alad, kasutades selleks eelkõige 137,3 hektari suurust ala seal leiduva, olemasoleva liitunud võrastikuga metsa raie ja asendamise, selleks et tagada teatava aja järel liitumata võrastikuga ala olemasolu.
- 45 Eelotsusetaotluse esitanud kohus juhib tähelepanu asjaolule, et tema arvates olevat tema küsimusele antava vastuse seisukohast määrav, et tehakse vahet asjaoludel, mida käsitleb põhikohtuasi, ja neil, mis olid 15. mai 2014. aasta kohtuotsuse Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330) ning 21. juuli 2016. aasta kohtuotsuse Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583) aluseks.
- 46 Erikaitseala majandatakse seega selliselt, et säilitada välja-loorkulli looduslik elupaik „dünaamiliselt“, mis tähendab seda, et elupaigaks sobiva ala pindala muutub geograafiliselt ja aja jooksul, olenevalt sellest majandamisest.
- 47 Seoses sellega, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 58, tuleneb elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetest 3 ja 4 ning sellega seotud Euroopa Kohtu praktikast, et tuleb teha vahet sellesse projekti kaasatud kaitsemeetmetel, 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, nagu on ette nähtud selle artikli lõikes 3, ja neil meetmetel, mis on vastavalt selle artikli lõikele 4 mõeldud kompenseerima nimetatud projekti sellist negatiivset mõju kaitsealale, mida ei võeta arvesse selle projekti tagajärgede hindamisel (vt selle kohta 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt, C-521/12, EU:C:2014:330, punktid 28 ja 29; 21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt, C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 48, ja 26. aprilli 2017. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-142/16, EU:C:2017:301, punktid 34 ja 71).
- 48 Käesoleval juhul tuleneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu sedastustest, et teatavad osad erikaitsealast – juhul kui projekt viiakse läbi kavakohaselt – ei paku enam sobivat elupaika, vaid et kaitsekorralduskavaga kavatakse tagada, et see osa erikaitsealast, mis pakub sobivat elupaika, ei väheneks või et seda saaks suurendada.
- 49 Neil asjaoludel, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 71 ja sellele järgnevatel punktides leidis, siis kuigi põhikohtuasja asjaolud erinevad neist asjaoludest, milles tehti 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330), ja 21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583), on need sarnased osas, milles need põhinevad kava või projekti tagajärgede hinnangu andmise ajal tulevikus tekkiva eelise omale sarnasel eeldusel, millega tasakaalustatakse tuulepargi mõju sellele alale, samas kui need eelised ei ole lisaks sellele kindlad. Neist kohtuotsustest tulenevad juhised on seega üle kantavad sellistele asjaoludele nagu põhikohtuasjas.
- 50 Euroopa Kohus leidis juba seoses sellega, et projektis ette nähtud kaitsemeetmeid, mille eesmärk on kompenseerida selle projekti negatiivset mõju Natura 2000 alale, ei saa võtta arvesse projekti tagajärgede hindamisel, mis on ette nähtud artikli 6 lõikes 3 (15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt, C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 29, ning 21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt, C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 48).
- 51 Sellist meedet võidakse nõuetekohase hindamise käigus arvesse võtta ainult siis, kui esineb piisav kindlus selles, et meede aitab tõhusalt kaasa sellele, et vältida kahju tekitamist, ning millega on tagatud, et ei ole mingisugust põhjendatud kahtlust selles, et kõnealune projekt ei avalda negatiivset mõju ala terviklikkusele (vt selle kohta 26. aprilli 2017. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 38).

- 52 Üldreeglina on aga uue elupaiga – mis peaks kompenseerima sama elupaigatüübi pindala ja kvaliteedi kadu kaitsealal – loomisega tulevikus kaasnev positiivne mõju üksnes raskesti ettenähtav ja seda on näha igal juhul alles mõne aja pärast (vt selle kohta 21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt, C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punktid 52 ja 56 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 53 Tuleb rõhutada, et ebakindlust ei tekita mitte see, et põhikohtuasjas vaatluse all olev elupaik muutub pidevalt ja et see ala vajab „dünaamilist“ kaitsekorralduskava. Selline ebakindlus tuleneb hoopis teatavate kindlate või võimalike ohtude kindlakstegemisest, mis avalduvad asjassepuutuva ala kui elupaiga ja toitumisala ehk selle ala ühele iseloomuliku tunnuse terviklikkusele, ning mõjude hindamisse selliste hilisemate eeliste kaasamisest, mis tulenevad selliste meetmete võtmisest, mis selle hindamise staadiumis on ainult ette nähtavad, kuna nende rakendamist ei ole veel alustatud. Seetõttu ja sõltuvalt kontrollist, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus peab läbi viima, ei saa nimetatud eeliseid vaadeldavale projektile ametiasutuste poolt loa andmise ajal nõutava vajaliku kindlusega ette näha.
- 54 Eespool esitatud kaalutlusi kinnitab ka see, et loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 teises lauses ette nähtud loa andmise kriteerium hõlmab ettevaatuspõhimõtet ning võimaldab tõhusalt vältida kavandatavate kavade või projektide tõttu kaitsealade terviklikkusele avaldatavat negatiivset mõju (vt selle kohta 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt, C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 26 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 55 Lõpetuseks tuleb meelde tuletada, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 4 näeb ette, et kui selle direktiivi artikli 6 lõike 3 esimesele lausele vastava hindamise negatiivsetest järeldustest hoolimata tuleb kava või projekt üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsel või majanduslikel põhjustel, ja alternatiivsete lahenduste puudumisel siiski ellu viia, peab liikmesriik võtma kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse.
- 56 Sellises olukorras võib seega pädev liikmesriigi asutus anda loa loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alusel ainult siis, kui selles ette nähtud tingimused on täidetud (21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt, C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 63 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 57 Eespool esitatud kaalutlustest tuleneb, et esitatud küsimusele tuleb vastata, et elupaikade direktiivi artiklit 6 tuleb tõlgendada nii, et kui projekti on kavas rakendada sellisel alal, mis on mõeldud liikide kaitseks ja säilitamiseks ning mille kaitse all oleva liigi kaitsmiseks vajalik pindala aja jooksul muutub, ning kui sellise projekti tagajärjel osa sellest alast ei paku enam ajutiselt või alaliselt vaadeldava liigi jaoks sobivat elupaika, siis asjaolu, et see projekt hõlmab meetmeid, mille eesmärk on pärast nimetatud projekti mõju normikohast hindamist ja nimetatud projekti läbiviimise ajal tagada, et nimetatud osa alast, mis konkreetselt võiks pakkuda sobivat elupaika, ei väheneks või et seda saaks suurendada, ei saa arvesse võtta nimetatud artikli lõikes 3 ette nähtud hindamise läbiviimiseks, mille eesmärk on tagada, et vaadeldav projekt ei kahjustaks asjaomase ala terviklikkust, kuid selline asjaolu kuulub vajadusel sama artikli lõike 4 kohaldamisalasse.

Kohtukulud

- 58 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artiklit 6 tuleb tõlgendada nii, et kui projekti on kavas rakendada sellisel alal, mis on mõeldud liikide kaitseks ja säilitamiseks ning mille kaitse all oleva liigi kaitsmiseks vajalik pindala aja jooksul muutub, ning kui sellise projekti tagajärjel osa

sellest alast ei paku enam ajutiselt või alaliselt vaadeldava liigi jaoks sobivat elupaika, siis asjaolu, et see projekt hõlmab meetmeid, mille eesmärk on pärast nimetatud projekti mõju normikohast hindamist ja nimetatud projekti läbiviimise ajal tagada, et nimetatud osa alast, mis konkreetselt võiks pakkuda sobivat elupaika, ei väheneks või et seda saaks suurendada, ei saa arvesse võtta nimetatud artikli lõikes 3 ette nähtud hindamise läbiviimiseks, mille eesmärk on tagada, et vaadeldav projekt ei kahjustaks asjaomase ala terviklikkust, kuid selline asjaolu kuulub vajadusel sama artikli lõike 4 kohaldamisalasse.

Allkirjad