



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

16. juuli 2020*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 92/43/EMÜ – Artikkel 6 – Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – Erikaitsealad – Teelõigu ehitamine – Selle mõju hindamine, mida see projekt avaldab asjaomasele erikaitsealale – Luba – Üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused

Kohtuasjas C-411/19,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) 16. jaanuari 2019. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 27. mail 2019, menetluses

WWF Italia Onlus,

Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus,

Gruppo di Intervento Giuridico Onlus,

Italia Nostra Onlus,

Forum Ambientalista,

FC jt

versus

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS),

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

koosseisus: koja president M. Safjan, esimese koja president J.-C. Bonichot (ettekandja) ja kohtunik N. Jääskinen,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista ning FC jt, esindajad: *avvocati* G. Viglione ja N. Tsuno,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* G. Palatiello,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek, J. Vláčil ning L. Dvořáková,
- Euroopa Komisjon, esindajad: G. Gattinara ja C. Hermes,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb 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 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille pooled on ühelt poolt WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista ja FC jt ning teiselt poolt Presidenza del Consiglio dei Ministri (ministrite nõukogu eesistuja, Itaalia) ja Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS) ning mis puudutab järgmiste otsuste õiguspärasust: 1. detsembri 2017. aasta otsus, millega ministrite nõukogu otsustas, et Põhja-Roomas (Itaalia) asuva maanteeühenduse eelprojekt Monte Romano Esti (Itaalia) ja Tarquinia Sudi (Itaalia) vahele jäävat „rohelist trassi“ pidi vastab keskkonnanõuetele, ning 28. veebruari 2018. aasta otsus, millega Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (ministeeriumidevaheline majandusliku planeerimise komitee, edaspidi „CIPE“) kiitis selle eelprojekti heaks.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Elupaikade direktiivi seitsmendas põhjenduses on märgitud, et „kõik määratud alad, sealhulgas loodusliku linnustiku kaitset käsitleva nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivi 79/409/EMÜ [EÜT 1979, L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98] alusel linnukaitsealadeks praegu liigitatud või tulevikus liigitatavad alad, liidetakse Euroopa sidusasse ökoloogilisse võrgustikku“.
- 4 Elupaikade direktiivi artikli 1 punkti 1 kohaselt on määratletud, et „erikaitseala“ on „ühenduse tähtsusega ala, mille liikmesriik on määranud õigus- ja haldusaktide ja/või lepingu alusel ning kus kohaldatakse vajalikke kaitsemeetmeid, et säilitada või taastada nende looduslike elupaikade ja/või liikide populatsioonide soodsat kaitsestaatust, mille jaoks ala on määratud“.

5 Direktiivi artikli 3 lõigetes 1 ja 2 on ette nähtud:

„1. Luuakse Euroopa erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik Natura 2000. See võrgustik, mis koosneb aladest, kus esinevad I lisas loetletud looduslikud elupaigatüübid ja II lisas loetletud liikide elupaigad, võimaldab säilitada või vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatust nende looduslikul levilal.

Natura 2000 võrgustikku kuuluvad ka liikmesriikide direktiivi 79/409/EMÜ kohaselt klassifitseeritud linnukaitsealad.

2. Iga liikmesriik annab oma panuse Natura 2000 loomisse võrdeliselt sellega, mil määral tema territooriumil leidub lõikes 1 nimetatud looduslikke elupaigatüüpe ja liikide elupaiku. Selleks määrab liikmesriik artikli 4 kohaselt erikaitsealad, võttes arvesse lõikes 1 ettenähtud eesmärke.“

6 Elupaikade direktiivi artiklis 6 on sätestatud:

„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.“

7 Direktiivi artiklis 7 on ette nähtud:

„Käesoleva direktiivi artikli 6 lõigetest 2, 3 ja 4 tulenevad kohustused asendavad kõik direktiivi 79/409/EMÜ artikli 4 lõike 4 esimesest lausest tulenevad kohustused artikli 4 lõike 1 kohaselt klassifitseeritud alade või artikli 4 lõike 2 kohaselt tunnustatud alade osas alates käesoleva direktiivi rakendamise kuupäevast või alates ala direktiivi 79/409/EMÜ kohasest klassifitseerimisest või tunnustamisest liikmesriigi poolt, kui viimane kuupäev on hilisem.“

Itaalia õigus

Seadusandlik dekreet nr 163/2006

- 8 12. aprilli 2006. aasta seadusandliku dekreeedi nr 163, millega kehtestatakse ehitustööde riigihankelepingute, teenuste riigihankelepingute ja asjade riigihankelepingute seadustik ning võetakse üle direktiivid 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ (decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) (*GURI* nr 100, 2.5.2006; edaspidi „seadusandlik dekreet nr 163/2006“), kohaselt eristatakse taristutööde projekti väljatöötamise menetluses kahte etappi, nimelt eelprojekti ja lõplikku projekti.
- 9 Seadusandliku dekreeedi nr 163/2006 artikli 165 „Eelprojekt. Keskkonnamõju hindamise menetlus ja asukoht“ lõigetes 3, 5 ja 7 on sätestatud:

„3. Lisaks XXI lisas osutatud tehnilise lisa sätetele peab taristutööde eelprojektis olema asjakohase kartograafilise dokumendi abil ära näidatud asjaomased alad, võimalikud puhverribad ja vajalikud kaitsemeetmed; samuti peab selles näitama ja esile tooma loodava taristu toimivusnäitajad, funktsionaalsed kirjeldused ja kulutuste ülemmäärad, sealhulgas võimalikele rajatistele ja rangelt tööde toimumisega seotud territoriaalset ja sotsiaalset mõju heastavatele meetmetele kuuluva summa ülempiir, kuid mitte rohkem kui 2% rajatise kogumaksumusest. See protsent peab hõlmama ka keskkonnamõju hindamise menetluse raames kindlaks määratud keskkonnamõju leevendamise kulu, ilma et see piiraks võimalikke muid meetmeid, mida ühenduse konkreetseid kohustusi järgides tuleb võtta. Kui riigisisese õiguse sätetes on ette nähtud, et rajatise keskkonnamõju tuleb hinnata, kaasneb eelprojektiga ka keskkonnamõju uuring ja see tehakse avalikuks vastavalt kohaldatavates riigisisestes või maakondlikes õigusaktides ette nähtud menetlustele.

[...]

5. Käesoleva artikli sätete kohaselt koostatud eelprojekti kiidab heaks CIPE.

[...]

7. Heakskiiduga hinnatakse, kas rajatis on keskkonnanõuetega kooskõlas, kui seda on nõutud kehtivate õigusnormidega, ja täpsustatakse linnaplaneerimise ja ehituse valdkonna kaalutlustel riigi ja maakonna kokkulepet asukoha kohta, mis hõlmab kehtivate ja vastu võetud linnaplaneerimisdokumentide automaatset kohandamist; [...].“

- 10 Seadusandliku dekreeedi artikli 166 „Lõplik projekt. Rajatis avalikes huvides“ lõigetes 1 ja 5 on ette nähtud:

„1. Taristu lõplikku projekti täiendatakse arendaja aruandega, mis kinnitab selle vastavust eelprojektile ja heakskiitmisel kehtestatud võimalikele nõuetele, eelkõige keskkonnanõuetele ja rajatise asukohaga seotud nõuetele. Sellega kaasneb võimalike rajatiste loetelu ning keskkonna-, territoriaalseid ja sotsiaalseid mõjusid leevendavate ja hüvitusmeetmete kindlaksmääramine.

[...]

5. Lõpliku projekti heakskiit, mis on vastu võetud CIPE liikmete häälteenamusega, asendab mis tahes muu loa, heakskiidu ja arvamuse, olenemata selle nimetusest, ning võimaldab kõigi heakskiidetud projektis ette nähtud rajatiste, teenuste ja tegevuste elluviimist ja strateegiliste tootmiseseadmete käitamist.“

11 Seadusandliku dekreeidi artikli 183 lõikes 6 on sätestatud:

„Keskkonnanõuetele vastavuse otsuse võtab CIPE vastu koos eelprojekti heakskiitmisega. Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio [(keskkonna- ja territooriumi kaitse minister)] või Ministro per i beni e le attività culturali [(kultuurivarade ja -tegevuse minister)] põhjendatud negatiivse arvamuse korral on keskkonnanõuetele vastavuse otsuse tegemiseks pädev ministrite nõukogu, kes teeb otsuse oma järgmisel toimuval koosolekul. Lõpliku projekti vastavust [selles otsuses] sätestatud ettekirjutustele kontrollitakse vastavalt artikli 185 lõikele 4.“

12 Seadusandliku dekreeidi nr 163/2006 artikli 185 lõigetes 4 ja 5 on ette nähtud:

„4. [Keskkonnamõju hindamise eest vastutav] komisjon:

- a) annab keskkonna- ja territooriumi kaitse ministriumile 30 päeva jooksul taotluse esitaja lõpliku projekti esitamisest teada võimalikest vastuoludest lõpliku projekti ja eelprojekti vahel;
- b) annab 60 päeva jooksul sellest esitamisest ministriumile oma arvamuse selle kohta, kas lõplik projekt vastab nendele ettekirjutustele, mis on keskkonnanõuetele vastavuse otsuses, ning selle kohta, kas keskkonnanõuetele vastavuse dekreedis ette nähtud sätted ja ettekirjutused on täielikult täidetud.

5. Kui lõplik projekt erineb eelprojektist, esitab [keskkonnamõju hindamise eest vastutav] komisjon aruande keskkonna- ja territooriumi kaitse ministrile, kes juhul, kui ta leiab pärast komisjoni hindamist, et eelprojekti ja lõpliku projekti erinevus toob kaasa projekti keskkonnamõju olulise muutuse, nõuab 30 päeva jooksul pärast seda, kui hankija, kontsessionäär või üldettevõtja on sellest teatanud, keskkonnamõju uuringu ajakohastamist ja keskkonnamõju uuringu uuesti avaldamist eelkõige selleks, et võimaldada asjaomastel avaliku ja erasektori osalejatel esitada vajaduse korral märkusi.

Keskkonnamõju uuringu ajakohastamine võib puudutada üksnes seda projekti osa, mida muudatus puudutab. Juhul kui on rikutud sätteid ja ettekirjutusi, mis on ette nähtud keskkonnanõuetele vastavuse otsuses, annab nimetatud minister korralduse puuduste kõrvaldamiseks ning tagab, et rikkumisest antakse teada ametkondade ühiskohtumisel, pidades silmas võimalikku uut uurimist.“

Vabariigi presidendi 8. septembri 1997. aasta dekreet nr 357

13 Elupaikade direktiiv võeti Itaalia õiguskorda üle vabariigi presidendi 8. septembri 1997. aasta dekreediga nr 357, millega võetakse üle direktiiv 92/43 (decreto del presidente della Repubblica n. 357 – Regolamentoo recante attuazione della direttiva 92/43) (*GURI* nr 248 regulaarne lisa, 23.10.1997).

14 Dekreeidi artiklis 5 „Mõju hindamine“ on sätestatud:

„1. Ruumilisel planeerimisel ja kavandamisel tuleb arvesse võtta ühenduse tähtsusega kandidaatlade, ühenduse tähtsusega alade ja erikaitsealade ökoloogilist ja keskkonnaalast väärtust.

2. Territooriumi ruumilise planeeringu, linnaplaneeringu ja sektorplaneeringu [...] taotlejad teostavad [...] uuringu, mis võimaldab kindlaks teha ja hinnata mõju, mida planeering võib asjaomasele alale avaldada, võttes arvesse selle ala säilitamise eesmärke. Territooriumi ruumilised planeeringud, mille puhul tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine, esitatakse keskkonna- ja territooriumi kaitse ministriumile, kui need on riikliku tähtsusega, ning pädevatele maakondadele ja autonoomsetele provintsidele, kui need on maakondliku, maakondadevahelise, provintsi või valla tähtsusega.

3. Isikud, kes taotlevad tööde tegemist, mis ei ole otseselt seotud alal esinevate liikide ja elupaikade soodsa kaitsestaatuse säilitamisega või ei ole selleks otseselt vajalikud, kuid mis tõenäoliselt avaldavad alale olulist mõju eraldi või koos muude töödega, esitavad mõju hindamiseks uuringu, mis võimaldab kindlaks teha ja hinnata vastavalt G lisas kindlaks määratud juhiste peamist mõju, mida need tööd võivad avaldada ühenduse tähtsusega kandidaatalale, ühenduse tähtsusega alale või erikaitsealale, võttes arvesse nende säilitamise eesmärke.

4. Projektide puhul, mille korral tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamise menetlus ja [...] mis puudutavad ühenduse tähtsusega kandidaatalasid, ühenduse tähtsusega alasid või erikaitsealasid niisugusena, nagu need on määratletud käesolevas dekreedis, kuulub mõju hindamine sellesse menetlusse, milles arutatakse ka projektide otsesest ja kaudset mõju elupaikadele ja liikidele, mis on nendel aladel kindlaks tehtud. Selleks peab taotluse esitaja teostatud keskkonnamõju uuring sisaldama teavet selle kohta, kas projekt on kooskõlas käesolevas dekreedis sätestatud säilitamiseesmärkidega [...].

[...]

8. Enne kavale või tegevusele lõpliku heakskiidu andmist lisab asutus toimikusse mõju hindamise ja vajaduse korral määrab kindlaks korra, kuidas konsulteerida avalikkusega, keda kava või tegevuse elluviimine puudutab.

9. 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, võtavad pädevad asutused kõik vajalikud hüvitusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldine sidusus ning teavitavad sellest keskkonna- ning territooriumi kaitse ministriumit artiklis 13 kirjeldatud eesmärkidel.

10. Kui asjaomasel alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ja liike, võib niisuguse kava või tegevuse, mille mõju ühenduse tähtsusega alale on hinnatud negatiivseks, ellu viia ainult nii, et arvestatakse kaalutlusi, mis on seotud rahva tervise või avaliku julgeolekuga, esmatähtsate soodsa tagajärgedega keskkonnale või Euroopa Komisjoni arvamuse kohaselt muude üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustega.“

15 Dekreedi artiklis 6 „Erikaitsealad“ on ette nähtud:

„1. Võrgustik Natura 2000 hõlmab direktiivis 79/409 [...] ette nähtud erikaitsealasid.

2. Artiklitest 4 ja 5 tulenevaid kohustusi kohaldatakse ka lõikes 1 nimetatud erikaitsealade suhtes.“

Keskkonna-, territooriumi- ja mere kaitse ministri 6. detsembri 2016. aasta dekreet

16 Keskkonna-, territooriumi- ja mere kaitse ministri 6. detsembri 2016. aasta dekree (decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) (GURI nr 301, 27.12.2016), millega luuakse vabariigi presidendi 8. septembri 1997. aasta dekree nr 357 artikli 3 lõike 2 alusel alpiinse biogeograafilise piirkonna erikaitseala, kontinentaalse biogeograafilise piirkonna erikaitseala ja 140 Vahemere biogeograafilise piirkonna erikaitseala, mis asuvad Lazio maakonna territooriumil, artikli 1 lõikes 3 on muu hulgas määratud erikaitsealaks ala nimega „Fiume Mignone (basso corso)“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 17 Põhikohtuasi puudutab heakiidu andmist eelprojektile, mis on seotud Lazio maakonnas Monte Romano Esti ja Tarquinia Sudi ühendava ligikaudu 18 km pikkuse riigisise maanteelõigu nr 675 ehitustöödega. Nende tööde eesmärk on hõlbustada Itaalias ühendust ühelt poolt Civitavecchia sadama ja Milano-Napoli kiirtee A1 ning teiselt poolt Orte ristmiku, Terni tööstuspiirkonna ja Ancona-Perugia ühendustee vahel.
- 18 Keskkonna-, territooriumi- ja mere kaitse ministeerium andis 2004. aastal positiivse arvamuse selle teelõigu väljaehitamise kohta nn „lillat“ trassi pidi. CIPE kiitis selle esimese projekti heaks otsusega nr 11/2011.
- 19 ANAS, kes oli nende tööde läbiviimise eest vastutav, esitas 2015. aastal „lilla trassi“ kõrge maksumuse tõttu siiski alternatiivse, nn „roheline trassi“ projekti.
- 20 Keskkonna-, territooriumi- ja mere kaitse ministeeriumi juures asuva keskkonnamõju hindamise eest vastutava komisjoni arvamus selle uue projekti kohta oli negatiivne ning selles täpsustati, et „lilla trassi“ majanduslikke kulusid võib vähendada, jagades selle trassi kaheks lõiguks. Negatiivset arvamust põhjendati asjaoluga, et „roheline trassi“ projekt ei sisaldanud põhjalikku keskkonnamõju uuringut ning et see mõjutab Natura 2000 võrgustikku kuuluvat ühenduse tähtsusega ala, milleks on „Fiume Mignone (Basso corso)“ ala.
- 21 Võttes arvesse seda negatiivset arvamust, palus Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (taristu- ja transpordiministeerium, Itaalia) ministrite nõukogu eesistujal rakendada seadusandliku dekreeidi nr 163/2006 artikli 183 lõikes 6 ette nähtud menetlust. Ministrite nõukogu eesistuja palus keskkonna-, territooriumi- ja mere kaitse ministeeriumil hinnata, kas leevendavate ja hüvitusmeetmetega on võimalik piirata „roheline trassi“ keskkonnamõju. Keskkonnamõju hindamise eest vastutav ministeeriumi komisjon esitas selle trassi kohta uue negatiivse arvamuse, rõhutades, et selle kahjulikkust ei ole võimalik leevendada ettekirjutuste või muude meetmetega, ning leidis, et „lilla trass“ on igas aspektis eelistatud.
- 22 Siiski tunnistas ministrite nõukogu 1. detsembri 2017. aasta otsusega „rohelinele trassile“ vastava eelprojekti keskkonnanõuetele vastavaks, põhjendades oma otsust olulise avaliku huviga, milleks on sellise strateegilise ühendustee ehitamine, mis kuulub üleeuroopalisse transpordivõrku TEN-T. Ta andis siiski korralduse, et taotluse esitaja täiendaks lõpliku projekti koostamise etapis kõnesoleva trassi keskkonnamõju uuringut ja järgiks maastikku puudutavaid ettekirjutusi, seisukohti ja soovitusi, mis on esitatud ametkondade ühiskohtumisel, mille kutsus kokku taristu- ja transpordiministeerium.
- 23 CIPE kiitis 28. veebruaril 2018 heaks „rohelinele trassile“ vastava eelprojekti koos ettekirjutustega. CIPE palus ANASil koostada lõpliku projekti ja keskkonnamõju hindamise uuringu ning ta kohustas Lazio maakonda seda uuringut kontrollima, et teha kindlaks võimalikud täiendavad leevendavad ja hüvitusmeetmed.
- 24 Mitu keskkonnakaitseühingut ja eraõiguslikku isikut esitasid Tribunale amministrativo regionale per il Laziole (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) kaebuse ministrite nõukogu 1. detsembri 2017. aasta otsuse ja CIPE 28. veebruari 2018. aasta otsuse peale.
- 25 Nimetatud kohus leiab, et ametiasutused seadsid majanduslikud huvid ja üleeuroopalisse transpordivõrku TEN-T kuuluva maantee rajamise keskkonnakaitsest ettepoole ning nad lükkasid lõpliku projekti etappi edasi asjaomase ühenduse tähtsusega ala kaitseks sobivate lahenduste leidmise leevendavate ja hüvitusmeetmete abil, mille võimalikkuse oli keskkonna-, territooriumi- ja mere kaitse ministeeriumi juures asuv keskkonnamõju hindamise eest vastutav komisjon „roheline trassi“ suhtes siiski välistanud. Kohus märgib, et ametiasutused ise möönavad, et nad kasutasid integreeritud

lähenemist, hinnates koostoimes keskkonna-, maastiku-, kultuuripärandi- ja sotsiaal-majanduslikke aspekte. Neil asjaoludel kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas eelprojekti vastuvõtmine on liidu õigusega kooskõlas.

26 Nendel asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas [elupaikade] direktiivi artikliga 6 koostoimes [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta] direktiiviga 2009/147/EÜ [loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7)] – kui see on käsitletaval juhul kohaldatav – on vastuolus riigisisesed esmased õigusnormid ja vastavad eespool ära näidatud teisesed rakendusnormid, mis võimaldavad „viimase astme“ asutusel, kes on pädev tegema otsust, kas rajatise eelprojekt on keskkonnanõuetega kooskõlas, olukorras, kus keskkonna-, territooriumi- ja mere kaitse minister on teinud põhjendatud negatiivse otsuse, see projekt heaks kiita ning seega anda nõusolek menetluse jätkamiseks, viidates olulisele üldisele huvile, ehkki keskkonnakaitse eest vastutav riigiorgan on kinnitanud, et alternatiivse projekti puhul, millele heakskiitu taotletakse ja mille kohta on juba antud negatiivne keskkonnamõju hinnang, ei ole võimalik välja töötada võimalikke ettekirjutusi ja leevendavaid meetmeid?
2. Kas nende direktiividega on vastuolus niisugune lahendus, nagu käesolevas asjas valiti ning mille puhul seatakse niisuguse rajatise eelprojekti heakskiitmisel, mille puhul on vaja läbi viia keskkonnamõju hindamise menetlus, keskkonna huvidest ettepoole nimetatud „oluline üldine huvi“, kuigi see põhineb ainult rajatise väiksemal maksumusel, asjaolul, et see on kooskõlas maastiku, ajaloo- ja kultuuripärandi ning sotsiaal-majanduslike aspektide kaitse huvidega, ning vajaduse korral täiendada üleeuroopalist teedevõrku, milleks käsitletaval juhul on TEN-T, mis on määruses (EL) nr 1315/2013 määratletud „üldvõrguna“, kuigi on olemas alternatiivne lahendus, mis on keskkonna seisukohast juba heaks kiidetud?
3. Kas eespool viidatud [liidu] õigusnormidega on kooskõlas niisugune lahendus, nagu käesoleval juhul valiti ning mille puhul leiti olevat võimalik lükata sealhulgas [elupaikade] direktiivi alusel keskkonnamõju hindamise raames heaks kiitmata jäetud teelõigu puhul põhjalikumad hindamised ja uuringud selle keskkonnanõuetele vastavuse kohta edasi lõpliku projekti etappi, selle asemel, et nõuda tööde taotlejal põhjalikumaid hindamisi ja uuringuid, et leevendada majanduslikku ja maastikualast mõju keskkonnale alternatiivsel trassil, mis oli vastupidi juba keskkonna seisukohast heaks kiidetud?
4. Kas niisugustel tingimustel ning juhul, kui esimeses, teises ja kolmandas küsimuses leitakse, et need õigusnormid on [liidu õigusega] kooskõlas, on nende direktiividega vastuolus niisugune lahendus, nagu käesolevas asjas valiti ning mille puhul ei peeta keskkonna seisukohast negatiivset arvamust, mille on esitanud pädev organ rajatise eelprojekti heakskiitmise menetluse käigus, siduvaks ning põhjalikumad hindamised selle mõju küsimuses, mida [asjaomane projekt] avaldab territooriumi maastiku ja keskkonna elementidele, lükatakse edasi lõpliku projekti etappi, mis puudutab konkreetselt keskkonnamõju hindamist ning sellest tulenevate sobivate hüvitus- ja leevendavate meetmete ettenägemist?
5. Kas nende direktiividega on vastuolus niisugune lahendus, nagu käesolevas asjas valiti ning mille puhul palutakse tööde taotlejal rajatise lõplikku projekti lisada maastiku- ja keskkonnaalased ettekirjutused, seisukohad ja soovitusel, mis on esitatud seoses eelprojektiga toimunud ametkondade ühiskohtumisel, ehkki keskkonnakaitseasutus märkis seoses sellega, et selle projekti puhul, millele heakskiitu taotletakse, ei ole võimalik välja töötada ettekirjutusi ja leevendavaid meetmeid?

6. Kas nende direktiividega on vastuolus niisugune lahendus, nagu käesolevas asjas valiti ning mille puhul palutakse tööde taotlejal ka teostada rajatise keskkonnamõju uuring, mis hõlmab nn „asjakohast hinnangut“, mis koostatakse täielikult kehtivates õigusaktides sätestatud nõuete kohaselt ja mille põhjal tuleb viia läbi keskkonnamõju hindamine?
7. Kas nende direktiividega on vastuolus niisugune lahendus, nagu käesolevas asjas valiti ning mille puhul määratakse kolmas isik (Lazio maakond), kes ei ole sama isik nagu tavaliselt (keskkonna-, territooriumi- ja mere kaitse ministeeriumi keskkonnamõju hindamise eest vastutav komisjon), kontrollima rajatise lõplikule projektile lisatud keskkonnamõju uuringut, seda ka selleks, et teha kindlaks võimalikud edasised leevendavad ja hüvitusmeetmed, mis on asjaomase territooriumi keskkonna ja maastiku elementide kaitsmiseks ja säilitamiseks vajalikud, kusjuures keskkonna-, territooriumi- ja mere kaitse ministeeriumi keskkonnamõju hindamise eest vastutava komisjoni ülesanne on seadusandliku dekreeedi nr 163/2006 artikli 185 lõigete 4 ja 5 kohaselt esitada ainult tagantjärele pärast nimetatud kontrolli läbiviimist arvamus, kas kõnealuse tee-ehituse lõplik projekt vastab maastiku- ja keskkonnanõuetele?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene ja teine küsimus

27. Esimese ja teise küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas elupaikade direktiivi artiklit 6 koostoimes direktiiviga 2009/147 tuleb osas, milles viimane on põhikohtuasjas kohaldatav, tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, millega on üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel lubatud jätkata heakskiitmise menetlust kava või projekti suhtes, mille mõju erikaitsealale ei saa leevendada, ja mille suhtes on pädev ametiasutus juba antud negatiivse arvamuse, kui on olemas alternatiivne lahendus, mis on keskkonna seisukohast juba heaks kiidetud.
28. Elupaikade direktiivi artikli 1 punktis 1 sisalduva määratluse kohaselt on erikaitseala „ühenduse tähtsusega ala, mille liikmesriik on määranud õigus- ja haldusaktide ja/või lepingu alusel ning kus kohaldatakse vajalikke kaitsemeetmeid, et säilitada või taastada nende looduslike elupaikade ja/või liikide populatsioonide soodsat kaitsestaatust, mille jaoks ala on määratud“.
29. Direktiivi artiklis 6 on ette nähtud erikaitsealade kaitseks mõeldud meetmed. Eelkõige on selle artikli lõikes 3 kindlaks määratud tingimused, mille korral võib anda loa kavale või projektile, mis ei ole otseselt seotud asjaomase ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju.
30. Keskkonna-, territooriumi- ja mere kaitse ministri 6. detsembri 2016. aasta dekreediga määrati erikaitsealaks ala „Fiume Mignone (Basso corso)“. Lisaks nähtub eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitustest, et põhikohtuasjas käsitletav teelõigu projekt võib sellele alale olulist mõju avaldada. Järelikult kuulub see projekt elupaikade direktiivi artikli 6 kohaldamisalasse.
31. Seevastu ei ole sellises vaidluses, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kohaldatav direktiiv 2009/147. Põhikohtuasja kaebajad väidavad küll, et kõnealuse projektiga läbitaval alal esineb selle direktiivi I lisas viidatud stepi-tuuletallaja ning seetõttu kohaldatakse erikaitsemeetmeid. Elupaikade direktiivi artiklis 7 on siiski ette nähtud, et selle direktiivi artiklist 6 tulenevad kohustused asendavad kohustused, mis tulenevad kaitstud liikide loetelusse kandmisest direktiivi 79/409 kohaselt, mida on kodifitseeritud ja täiendatud direktiiviga 2009/147, alates direktiivi 79/409 kohasest klassifitseerimisest, kui viimane kuupäev on hilisem elupaikade direktiivi rakendamise kuupäevast (vt selle kohta 13. juuni 2002. aasta

kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa, C-117/00, EU:C:2002:366, punkt 25, ja 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (Białowieża laas), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 109). Seega tuleb tõlgendada üksnes elupaikade direktiivi sätteid.

- 32 Direktiivi artikli 6 lõikega 2 on liikmesriikidele pandud üldine kohustus võtta vajalikke meetmeid, et vältida erikaitsealadel looduslike elupaikade halvenemist ning selliste liikide olulist häirimist, mille kaitseks alad on määratud (7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 32, ning 20. septembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, C-304/05, EU:C:2007:532, punkt 92). See kohustus vastab Euroopas sidusa ökoloogilise võrgustiku loomise kavale, mis sisaldub direktiivi seitsmendas põhjenduses (20. septembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, C-304/05, EU:C:2007:532, punkt 93).
- 33 Elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 on erikaitsealade suhtes ette nähtud menetlus, mille eesmärk on tagada eelneva kontrolli kaudu see, 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 (7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 34; 26. oktoobri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal, C-239/04, EU:C:2006:665, punkt 19, ning 21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt, C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 43).
- 34 Selles sättes on eristatud seega kahte etappi. Esimesega on liikmesriikidelt nõutud, et nad hindavad kava või projekti keskkonnamõju kaitsealale, kui esineb võimalus, et see kava või projekt avaldab alale olulist mõju. Teises etapis, mis leiab aset pärast keskkonnamõju hindamist, võib sellisele kavale või projektile anda loa üksnes tingimusel, et see ei kahjusta asjaomase ala terviklikkust (11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Sweetman jt, C-258/11, EU:C:2013:220, punktid 29 ja 31, ning 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus Holohan jt, C-461/17, EU:C:2018:883, punkt 31).
- 35 Elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 4 on ette nähtud, et kui hoolimata selle direktiivi artikli 6 lõike 3 esimesele lausele vastava hindamise negatiivsetest järeldustest tuleb kava või projekt üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel, ja alternatiivsete lahenduste puudumisel siiski ellu viia, peab liikmesriik võtma kõik vajalikud hüvitusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse (20. septembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, C-304/05, EU:C:2007:532, punkt 81).
- 36 Elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 4 kui erandit sama artikli lõike 3 teises lauses kehtestatud loa andmise kriteeriumist tuleb tõlgendada kitsalt (20. septembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, C-304/05, EU:C:2007:532, punkt 82, ja 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (Białowieża laas), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 189).
- 37 Elupaikade direktiivi artikli 6 lõikest 3 tuleneb niisiis, et pädevad riigisisesed asutused peavad põhimõtteliselt keelduma andmast oma nõusolekut kavale või projektile, mis võib avaldada negatiivset mõju asjaomase ala terviklikkusele. Hoolimata negatiivsest mõjust alale võib kava või projekti direktiivi artikli 6 lõikes 4 ette nähtud tingimustel üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel erandkorras siiski ellu viia.
- 38 Sellisel juhul tuleneb elupaikade direktiivi artikli 6 aluseks oleva erikaitsealade kaitse-eesmärgist, et asjaomase ala terviklikkusele avaldatav negatiivne mõju peab olema võimalikult väike. Arvestades direktiivi artikli 6 lõike 4 sõnastust, ei ole selle sättega siiski võimalusele, et üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused seatakse erikaitseala kaitsest ettepoole, seatud tingimust, et negatiivset mõju selle ala terviklikkusele peab olema piisavalt vähendatud. Selle sätte eesmärk oli seega ette näha, et erandlikel asjaoludel võib erikaitsealadel looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja

taimestiku kaitse eesmärgi üles kaaluda muud üldiste huvide seisukohalt eriti tungivad kaalutlused, kuid seda siiski tingimuseel, et asjaomane liikmesriik võtab vajalikud hüvitusmeetmed, et säilitada Natura 2000 ökoloogilise võrgustiku üldine sidusus.

- 39 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et „roheline trassi“ puhul põhinevad üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused rajatise väiksemal maksumusel, asjaolul, et see on kooskõlas maastiku, ajaloo- ja kultuuripärandi ning sotsiaal-majanduslike elementide kaitse huvidega, ning vajaduse korral viia lõpuni üleuroopaline teedevõrk.
- 40 Sellega seoses olgu märgitud, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 4 on ette nähtud, et isegi kui erikaitseala terviklikkusele negatiivse mõju avaldamine on põhjendatud, on see lubatud ainult siis, kui see on tõepoolest vältimatu, see tähendab alternatiivsete lahenduste puudumisel.
- 41 Mis puudutab alternatiivsete lahenduste hindamise raames arvesse võtta võidavate meetmete majanduslikku kulu, siis võttes arvesse elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 kitsast tõlgendust, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 34, ei saa lubada, et selle sätte alusel alternatiivsete lahenduste valikul osutuks määravaks vaid meetmete majanduslik kulu (14. jaanuari 2016. aasta kohtuotsus Grüne Liga Sachsen jt, C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 77).
- 42 Käesolevas asjas nähtub Euroopa Kohtule edastatud teabest, et on olemas põhikohtuasjas kõne all oleva projekti üks variant, mis on määratletud kui „lilla trass“ ning keskkonna-, territooriumi- ja mere kaitse ministeerium andis sellele 2004. aastal positiivse arvamuse.
- 43 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on teha kindlaks, kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 tähenduses tuleb „lillat trassi“ käsitada alternatiivse lahendusena, millel on väiksem negatiivne mõju erikaitseala „Fiume Mignone (Basso corso)“ terviklikkusele kui „rohelistel trassil“.
- 44 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele ja teisele küsimusele vastata, et elupaikade direktiivi artiklit 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus riigisisised õigusnormid, millega on üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel lubatud jätkata loa andmise menetlust kavale või projektile, mille mõju erikaitsealale ei saa leevendada ja millele pädev ametiasutus on juba andnud negatiivse arvamuse, välja arvatud juhul, kui on olemas alternatiivne lahendus, millel on väiksem negatiivne mõju asjaomase erikaitseala terviklikkusele, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Kolmas ja neljas küsimus

- 45 Kolmanda ja neljanda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas juhul, kui kava või projekt on elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 alusel selle mõju tõttu erikaitsealale hinnatud ebasoodsaks ning kui asjaomane liikmesriik on selle artikli lõike 4 alusel siiski otsustanud viia kava või projekti ellu üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, siis tuleb selle direktiivi artiklit 6 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisised õigusnormid, millega on lubatud lükata põhjalikumate hindamiste ja uuringute tegemine selle projekti või kava mõju kohta sellele alale ning sobivate leevendavate ja hüvitusmeetmete kindlaksmääramine edasi lõpliku projekti etappi.
- 46 Kolmas ja neljas küsimus puudutavad tegelikult kolme erinevat küsimust.
- 47 Esiteks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus nende küsimustega teada, kas elupaikade direktiivi artiklit 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisised õigusnormid, millega on lubatud lükata põhjalikumad hindamised ja uuringud asjaomase projekti või kava mõju kohta erikaitsealale edasi lõpliku projekti etappi, kui eelkava või eelprojekti ei kiidetud sellele alale mõju hindamise raames heaks.

- 48 Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt peab pädev riigisisene asutus keelduma asjaomasele kavale või projektile loa andmisest, kui ei ole kindel, et puudub kahjulik mõju asjaomase ala terviklikkusele. Hõlmates ettevaatusprintsipi, võimaldab see säte tõhusalt vältida plaanitavate kavade või projektide tõttu alade terviklikkusele avaldatavat negatiivset mõju. Sellest loa andmise kriteeriumist leebema kriteeriumiga ei oleks võimalik sama tõhusalt tagada nimetatud sättes taotletud alade kaitse-eesmärgi saavutamist (7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punktid 57 ja 58; 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Sweetman jt, C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 41, ning 21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt, C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 53).
- 49 Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 alusel antud hinnang ei tohi seega sisaldada 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 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Sweetman jt, C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 44, ja 15. mai 2014. aasta kohtuotsus Briels jt, C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 27).
- 50 Sellest järeldub, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 ette nähtud hindamist ei saa õiguspäraselt läbi viia hiljem teostatud hindamiste ja uuringute alusel. Seega, kui kava või projekti mõju kaitsealale hindamist peetakse vajalikuks täiendada või põhjalikumalt teha, ei saa seda hindamist pidada selles sättes ette nähtud hindamiseks.
- 51 Käesoleval juhul nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et pädev asutus on sõnaselgelt märkinud, et ta soovib kohaldada elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 4. Direktiivi artikli 6 lõiget 4 kui erandit selle direktiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud loa andmise kriteeriumist saab kohaldada aga üksnes pärast seda, kui kava või projekti mõju on analüüsitud vastavalt artikli 6 lõikes 3 sätestatule (21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt, C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 60).
- 52 Teadlikkus mõjust seoses asjaomase ala kaitse-eesmärkidega on elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamise vältimatu eeldus, kuna niisuguse teabe puudumise korral ei saa hinnata ühtki selle erandsätte kohaldamise tingimustest. Võimalike üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjuste ja vähem kahjustavate alternatiivide olemasolu analüüs nõuab nimelt nende ning asjaomase kava või projektiga sellele alale põhjustatava negatiivse mõju kaalumist (21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt, C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 53 Sellest järeldub, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 4 rakendades leidis põhikohtuasjas pädev asutus kahtlemata, et juhul, kui põhikohtuasjas kõnealuse projekti mõju erikaitsealale on juba läbi viidud hindamisel tunnistanud ebasoodsaks, siis on tegemist hindamisega, mis on ette nähtud selle direktiivi artikli 6 lõikes 3. Seda hinnangut ei saa seega täiendada, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 48.
- 54 Teiseks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus oma kolmanda ja neljanda küsimusega samuti teada, kas elupaikade direktiivi artiklit 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisemed õigusnormid, millega on lubatud lükata leevendavate meetmete kindlaksmääramine edasi lõpliku kava või projekti etappi, kui asjaomast kava või projekti ei kiidetud heaks, kui hinnati mõju erikaitsealale.
- 55 Kõigepealt tuleb tõdeda, et elupaikade direktiivi artikli 6 sõnastuses ei ole ühtegi viidet mõistele „leevendav meede“ (21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt, C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 57).
- 56 Kui selle väljendiga peetakse silmas kaitsemeetmeid, mille eesmärk on vältida või vähendada kava või projektiga asjaomasele alale kaasneda võivat negatiivset mõju, siis nõue, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktist 49 ning mille kohaselt elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 ette nähtud kava või projekti hindamine hõlmab täielikke, täpsed ja lõplikke seisukohti ning järeldusi, paneb kohustuse hinnata neid meetmeid samal ajal kava või projekti endaga ning seega kohustuse, et need meetmed

sisalduksid nimetatud kavas või projektis (vt selle kohta 21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt, C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 54). Seega ei saa need meetmed asjaomast kava või projekti pärast seda hindamist muuta. Kui pärast seda, kui on hinnatud selle kava või projekti mõju asjaomasele alale, lubatakse seda kava või projekti leevendavate meetmetega muuta, tähendaks see tegelikult, et loobutaks nende meetmete endi sellele alale avaldatava mõju ning ka lõpliku kava või projekti sellele alale avaldatava mõju hindamisest, mis oleks vastuolus direktiivi artikli 6 eesmärkidega.

- 57 Järelikult on selle artikliga vastuolus õigusnormid, millega on lubatud lükata kava või projekti erikaitsealale avaldatavat mõju leevendavate meetmete kindlaksmääramine edasi etappi, mis järgneb asjakohasele hindamisele artikli lõike 3 tähenduses.
- 58 Kolmandaks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus kolmanda ja neljanda küsimusega teada, kas elupaikade direktiivi artiklit 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, millega on lubatud lükata hüvitusmeetmete kindlaksmääramine edasi lõpliku kava või projekti etappi, kui asjaomast kava või projekti ei kiidetud heaks, kui hinnati mõju erikaitsealale.
- 59 Elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 4 on ette nähtud, et kui hoolimata negatiivsest hinnangust kava või projekti tagajärgedele ala suhtes ja alternatiivsete lahenduste puudumisel tuleb kava või projekt üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel siiski ellu viia, peab asjaomane liikmesriik võtma kõik vajalikud hüvitusmeetmed, et tagada Natura 2000 üldise sidususe kaitse.
- 60 Seega määratakse hüvitusmeetmed vajaduse korral kindlaks pärast elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 ette nähtud mõju asjakohast hindamist.
- 61 Nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktides 51 ja 52, saab selle direktiivi artikli 6 lõiget 4 kohaldada nimelt alles pärast seda, kui kava või projekti mõju on hinnatud vastavalt selle artikli lõikes 3 sätestatule.
- 62 Lisaks õigustab juba hüvitusmeetmete olemus seda, et need määratakse kindlaks pärast seda, kui on asjakohaselt hinnatud kava või projekti negatiivset mõju asjaomasele alale. Sellega seoses olgu täheldatud, et nende meetmete eesmärk on avaldada mõju teisel tasandil, eelkõige pärast asjaomase kava või projekti elluviimist, et tagada või taastada kogu Euroopa Natura 2000 ökoloogilise võrgustiku sidusus, võttes arvesse selle kava või projektiga põhjustatud vältimatut kahju asjaomase erikaitseala terviklikkusele.
- 63 Seega tuleb pärast elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 ette nähtud hindamist määrata kindlaks vajalikud hüvitusmeetmed, kui asjaomane kava või projekt kavatsetakse ellu viia hoolimata selle negatiivsest mõjust asjaomasele erikaitsealale ja kui muud selle direktiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamise tingimused on täidetud.
- 64 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kolmandale ja neljandale küsimusele vastata, et juhul, kui kava või projekt on elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 alusel selle mõju tõttu erikaitsealale hinnatud ebasoodsaks ning kui asjaomane liikmesriik on selle artikli lõike 4 alusel siiski otsustanud viia projekti ellu üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, siis tuleb selle direktiivi artiklit 6 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, millega on lubatud, et pärast kavale või projektile ebasoodsa hinnangu andmist vastavalt artikli lõikele 3 ja enne selle lõplikku vastuvõtmist artikli lõiget 4 kohaldades, täiendatakse seda kava või projekti sellele alale avaldatavat mõju leevendavate meetmetega ning et jätkatakse selle mõju hindamist. Seevastu ei ole samal juhul elupaikade direktiivi artikliga 6 vastuolus õigusnormid, millega on lubatud kindlaks määrata hüvitusmeetmed sama otsuse raames, kui täidetud on ka muud selle direktiivi artikli 6 lõike 4 rakendamise tingimused.

Viies ja kuues küsimus

- 65 Viienda ja kuuenda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas elupaikade direktiivi tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisised õigusnormid, millega on ette nähtud, et taotluse esitaja teostab uuringu kõnealuse kava või projekti mõju kohta asjaomasele erikaitsealale, ning pärast seda, kui pädev asutus on kavale või projektile andnud negatiivse hinnangu, lisab taotluse esitaja lõplikusse kavasse või projekti maastiku- ja keskkonnaalased ettekirjutused, seisukohad ja soovitused.
- 66 Esiteks tuleb tõdeda, et ei elupaikade direktiiviga ega Euroopa Kohtu praktikaga ei ole vastuolus see, kui taotluse esitaja vastutab oma kavale või projektile loa andmise taotluse toetuseks selle uuringu esitamise eest, milline on kava või projekti mõju asjaomasele erikaitsealale ning mille alusel pädev asutus hindab kava või projekti mõju sellele alale direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses.
- 67 Teiseks ilmneb elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 sõnastusest, et seda hindamist ei pea läbi viima mitte taotluse esitaja, vaid pädev asutus ehk ametiasutus, kelle liikmesriigid on määranud sellest direktiivist tulenevate kohustuste täitjaks (7. novembri 2018. aasta kohtuotsus *Holohan jt*, C-461/17, EU:C:2018:883, punkt 44).
- 68 Kolmandaks, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 56, ei või kava või projekti muuta pärast seda, kui on hinnatud kava või projekti mõju asjaomasele erikaitsealale, sest vastasel juhul seatakse kahtluse alla selle hindamise täielikkus ja lõplikkus ning tagatis, mida see kõnealuse ala kaitseks kujutab. Seega ei saa panna taotluse esitajale kohustust lisada asjaomasesse kavasse või projekti ettekirjutused, seisukohad ja soovitused, kui pädev asutus on hinnanud kava või projekti juba ebasoodsaks, välja arvatud juhul, kui pädev asutus hindab muudetud kava või projekti uuesti.
- 69 Neljandaks on muudatused, mida kavasse või projekti ei või pärast selle erikaitsealale avaldatava mõju hindamist teha, üksnes sellised, millel võib olla sellele alale oluline mõju. Seevastu võib lubada taotluse esitajal hiljem täielikult otsustada selliste aspektide üle, mille puhul ei esine ühtegi teaduslikult põhjendatud kahtlust, et nende tagajärjed ala ei mõjuta (7. novembri 2018. aasta kohtuotsus *Holohan jt*, C-461/17, EU:C:2018:883, punkt 46).
- 70 Eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb viiendale ja kuuendale küsimusele vastata, et elupaikade direktiivi tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus riigisisised õigusnormid, millega on ette nähtud, et taotluse esitaja teostab uuringu kõnealuse kava või projekti mõju kohta asjaomasele erikaitsealale, mille alusel pädev ametiasutus seda mõju hindab. Selle direktiiviga on aga vastuolus riigisisised õigusnormid, millega on lubatud kohustada taotluse esitajat lisama lõplikusse kavasse või projekti maastiku- ja keskkonnaalased ettekirjutused, seisukohad ja soovitused pärast seda, kui pädev asutus on andnud kavale või projektile negatiivse hinnangu, ilma et nimetatud asutus peaks niiviisi muudetud kava või projekti uuesti hindama.

Seitsmes küsimus

- 71 Seitsmenda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas elupaikade direktiivi tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisised õigusnormid, millega on lubatud, et asutus, kes erineb sellest asutusest, kes on kohustatud hindama kava või projekti mõju erikaitsealale, määratakse kontrollima sellele alale avaldatava mõju uuringut, mis tuleb lisada lõplikule kavale või projektile.
- 72 Esiteks, kuna elupaikade direktiiv ei sisalda mingit viidet asutusele, kes on pädev hindama, milline on mõju erikaitsealadele kavadel või projektidel, mis võivad oluliselt mõjutada selliseid alasid, tuleb seda direktiivi tõlgendada nii, et sellega antakse liikmesriikidele pädevus see asutus määrata.

- 73 Teiseks, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 49, peab elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 ette nähtud hinnang kava või projekti mõju kohta asjaomasele erikaitsealale sisaldama täielikke, täpseid ja lõplikke seisukohti ning järeldusi, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused asjaomasel kaitsealal kavandatud tööde mõju kohta (vt selle kohta 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Sweetman jt*, C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 44, ja 15. mai 2014. aasta kohtuotsus *Briels jt*, C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 27). Seetõttu, kui hindamine on läbi viidud, nagu on käesoleval juhul, ei saa seda hindamist jätkata ega täiendada ei selle läbi viinud asutus ega muu asutus, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 51–53.
- 74 Seega tuleb seitsmendale küsimusele vastata, et elupaikade direktiivi tuleb tõlgendada nii, et kuigi see jätab liikmesriikidele õiguse määrata pädev asutus, kelle ülesanne on hinnata kava või projekti mõju erikaitsealale vastavalt Euroopa Kohtu praktikas toodud kriteeriumidele, on sellega aga vastuolus see, kui mõni asutus pärast selle hindamise läbiviimist seda jätkab või täiendab.

Kohtukulud

- 75 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kohtukulud, välja arvatud nimetatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kuues koda) otsustab:

1. Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artiklit 6 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, millega on üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel lubatud jätkata loa andmise menetlust kavale või projektile, mille mõju erikaitsealale ei saa leevendada ja millele pädev ametiasutus on juba andnud negatiivse arvamuse, välja arvatud juhul, kui on olemas alternatiivne lahendus, millel on väiksem negatiivne mõju asjaomase erikaitseala terviklikkusele, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.
2. Kui kava või projekt on elupaikade direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 alusel selle mõju tõttu erikaitsealale hinnatud ebasoodsaks ning kui asjaomane liikmesriik on selle artikli lõike 4 alusel siiski otsustanud viia projekti ellu üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, siis tuleb direktiivi 92/43 artiklit 6 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, millega on lubatud, et pärast kavale või projektile ebasoodsa hinnangu andmist vastavalt artikli lõikele 3 ja enne selle lõplikku vastuvõtmist artikli lõiget 4 kohaldades, täiendatakse seda kava või projekti sellele alale avaldatavat mõju leevendavate meetmetega ning et jätkatakse selle mõju hindamist. Seevastu ei ole samal juhul elupaikade direktiivi artikliga 6 vastuolus õigusnormid, millega on lubatud kindlaks määrata hüvitusmeetmed sama otsuse raames, kui täidetud on ka muud selle direktiivi artikli 6 lõike 4 rakendamise tingimused.
3. Direktiivi 92/43 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, millega on ette nähtud, et taotluse esitaja teostab uuringu kõnealuse kava või projekti mõju kohta asjaomasele erikaitsealale, mille alusel pädev ametiasutus seda mõju hindab. Selle direktiiviga on aga vastuolus riigisisesed õigusnormid, millega on lubatud kohustada taotluse esitajat lisama lõplikusse kavasse või projekti maastiku- ja keskkonnaalased ettekirjutused, seisukohad ja soovitused pärast seda, kui pädev asutus on andnud kavale või projektile negatiivse hinnangu, ilma et nimetatud asutus peaks niiviisi muudetud kava või projekti uuesti hindama.

- 4. Direktiivi 92/43 tuleb tõlgendada nii, et kuigi see jätab liikmesriikidele õiguse määrata pädev asutus, kelle ülesanne on hinnata kava või projekti mõju erikaitsealale vastavalt Euroopa Kohtu praktikas toodud kriteeriumidele, on sellega aga vastuolus see, kui mõni asutus pärast selle hindamise läbiviimist seda jätkab või täiendab.**

Allkirjad