



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 19. jaanuaril 2023¹

Kohtuasi C-721/21

Eco Advocacy CLG

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud High Court (kõrge kohus, Iirimaa))

Eelotsusetaotlus – Liikmesriikide menetlusautonoomia – Tõhususe põhimõte – Nõuded, millele peavad vastama liikmesriigi kohtule esitatavad kirjalikud seisukohad – Keskkond – Direktiiv 2011/92/EL – Keskkonnamõju hindamine – Hindamise vajaduse eelhindamine – Põhjendused – Direktiiv 92/43/EMÜ – Artikli 6 lõige 3 – Asjakohane mõjuhindamine – Hindamisvajaduse eelhindamine – Leevendusmeetmed – Kahtluste ümberlõkkamine

I. Sissejuhatus

1. Liidu õigus nõuab teatavate kavade ja projektide keskkonnamõju eri laadi hindamist. Kõige tuntumad näited on ilmselt keskkonnamõju hindamine keskkonnamõju hindamise direktiivi² kohaselt ja asjakohane³ keskkonnamõju hindamine elupaikade direktiivi⁴ kohaselt.

2. Käesolev eelotsusetaotlus puudutab eelkõige teatavaid vorminõudeid, millele peab vastama selle *eelhindamine*, kas nimetatud hindamised on üldse vajalikud. Mõlema direktiivi puhul on vaja selgitada, kas tegelikult hindamisest loobumise otsust tuleb sõnaselgelt ja eristatavalt põhjendada ja kas keskkonnamõju hindamise puhul tuleb selles põhjenduses sõnaselgelt loetleda kõik kriteeriumid, mida tuleb keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaselt arvesse võtta. Elupaikade direktiivi kohase eelhindamise puhul tuleb analüüsida ka seda, kas teatavaid leevendusmeetmeid võib arvesse võtta ja kas asjakohase mõjuhindamise läbi viimata jätmise otsuse põhjendustes tuleb ümber lükata teatavad vastuväited.

3. Lisaks peab Euroopa Kohus otsustama, millistele nõuetele peavad vastama väited, mida kaebajad liikmesriigi kohtus esitavad. Seejuures tekib samasugune probleem nagu eelhindamise otsuse põhjendamisel: võib-olla ei ole kaebajad ise väidet, et see põhjendus ei ole piisavalt selge, kõige selgemalt esitanud.

¹ Algkeel: saksa.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2012, L 26, lk 1) (muudetud 16. aprilli 2014. aasta direktiiviga 2014/52/EL (ELT 2014, L 124, lk 1)).

³ 10. novembri 2022. aasta kohtuotsus AquaPri (C-278/21, EU:C:2022:864, punkt 32). Seda mõjuhindamise määratlust ei ole elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 saksakeelses versioonis esitatud, kuid see sisaldub direktiivi kümnendas põhjenduses. Inglisekeelse versiooni („appropriate assessment“) põhjal on sageli juttu „asjakohasest hindamisest“.

⁴ Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102) (muudetud nõukogu 13. mai 2013. aasta direktiiviga 2013/17/EL, millega kohandatakse teatud direktiivi keskkonna valdkonnas seoses Horvaatia Vabariigi ühinemisega (ELT 2013, L 158, lk 193)).

4. Allpool selgitan ma, et liidu õiguse nõuded, mis puudutavad väidete kohtus esitamist ja põhjenduste esitamise vorminõudeid, on väga piiratud. Peamiselt on liikmesriikide ülesanne kehtestada asjakohased õigusnormid ja liikmesriigi kohtutel on ülesanne hinnata menetluspoolte asjakohaseid väiteid ja vaidlusaluses otsuses sisalduvat asjakohast teavet.

II. Õiguslik raamistik

A. Keskkonnamõju hindamise direktiiv

5. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artiklis 4 on kindlaks määratud see, kuidas tuleb otsustada, kas viiakse läbi keskkonnamõju hindamine:

„2. Kui artikli 2 lõikest 4 ei tulene teisiti, teevad liikmesriigid II lisas loetletud projektide puhul kindlaks, kas projekti hinnatakse artiklite 5–10 kohaselt. Liikmesriigid teevad selle kindlaks järgneva abil:

a) üksikjuhtumite uurimine

või

b) endi kehtestatud künnised või tingimused.

Liikmesriigid võivad teha otsuse kohaldada mõlemaid alapunktides a ja b nimetatud võimalusi.

3. Lõike 2 alusel üksikjuhtumeid uurides või künniseid või tingimusi kehtestades võetakse arvesse asjakohaseid III lisas kehtestatud valikutingimusi. Liikmesriigid võivad kehtestada künnised või tingimused, mille alusel tehakse kindlaks, millal ei tule projektide suhtes kohaldada lõigete 4 ja 5 kohast kindlakstegemist või keskkonnamõju hindamist, ja/või künnised või tingimused, mille alusel tehakse kindlaks, millal tuleb projektidele igal juhul kohaldada keskkonnamõju hindamist, kuid mitte lõigetes 4 ja 5 kehtestatud kindlakstegemist.

4 [...]]

5. Pädev asutus teostab kindlakstegemise arendaja lõike 4 kohaselt esitatud teabe põhjal ja võttes vajaduse korral arvesse muude liidu õigusaktide alusel kui käesolev direktiiv läbiviidud keskkonnamõju esialgsete kontrollimiste või hindamiste tulemusi. Kindlakstegemine tehakse üldsusele kättesaadavaks ning

a) juhul kui otsustati nõuda keskkonnamõju hindamist, tuuakse välja sellise hindamise nõudmise peamised põhjused viitega asjakohastele III lisas loetletud tingimustele, või

b) juhul kui otsustati keskkonnamõju hindamist mitte nõuda, tuuakse välja sellise hindamise nõudmisest loobumise peamised põhjused viitega asjakohastele III lisas loetletud tingimustele ning kui arendaja selleks ettepaneku teeb, tuuakse välja, millised projekti erisused ja/või meetmed on ettenähtud muidu ilmnedu võiva olulise kahjuliku keskkonnamõju vältimiseks või ennetamiseks.“

6. Keskkonnamõju hindamise direktiivi III lisa sisaldab artikli 4 lõikes 3 osutatud valikutingimusi:

„1. Projekti laad

Projekti laadi hindamisel tuleb eelkõige silmas pidada järgmist:

- a) kogu projekti maht ja laad;
- b) koosmõju muude käimasolevate ja/või heakskiidetud projektidega;
- c) loodusvarade, eelkõige maa, mulla, vee ja elurikkuse kasutamine;
- d) jäätmete;
- e) saaste ja häiringud;
- f) projekti seisukohast asjakohaste suurõnnetuste ja/või katastroofide oht, sealhulgas kliimamuutustest põhjustatud suurõnnetuste ja/või katastroofide oht vastavalt teaduslikele andmetele;
- g) oht inimeste tervisele (näiteks vee või õhu saastumise tõttu).

2. Projekti asukoht

Selliste geograafiliste alade keskkonnatundlikkuse hindamisel, mida projekt tõenäoliselt mõjutab, tuleb eelkõige silmas pidada järgmist:

- a) praegune heakskiidetud maakasutus;
- b) ala ja selle maa-aluse osa loodusvarade (sealhulgas mulla, maa, vee ja elurikkuse) suhteline küllus, kättesaadavus, kvaliteet ja taastumisvõime;
- c) looduskeskkonna vastuvõtuvõime, pöörates erilist tähelepanu järgmistele aladele:
 - i) märgalad, jõeäärsed alad, jõesuudmed;
 - ii) rannikuvööndid ja merekeskkond;
 - iii) mägi- ja metsapiirkonnad;
 - iv) looduskaitsealad ja -pargid;
 - v) siseriiklike õigusaktide alusel liigitatud või kaitstavad alad; [...] [elupaikade direktiivi] ja [...] [linnudirektiivi⁵] kohaselt liikmesriikide määratud Natura 2000 alad;
 - vi) alad, kus ei ole järgitud või mille puhul ollakse seisukohal, et seal ei järgita liidu õigusaktides sätestatud ning projekti seisukohast asjakohaseid keskkonnakvaliteedi standardeid;

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (kodifitseeritud versioon) (ELT 2010, L 20, lk 7).

vii) tiheda asustusega alad;

viii) ajaloolise, kultuurilise või arheoloogilise väärtusega maastikud ja kohad.

3. Võimaliku mõju liik ja laad

Projekti tõenäolist olulist keskkonnamõju tuleb hinnata käesoleva lisa punktides 1 ja 2 sätestatud tingimuste põhjal, pidades silmas projekti mõju artikli 3 lõikes 1 loetletud elementidele, võttes arvesse järgmist:

- a) mõju suurus ja ruumiline ulatus, nagu geograafiline piirkond ja tõenäoliselt mõjutatava elanikkonna suurus;
- b) mõju laad;
- c) mõju piiriülene laad;
- d) mõju tugevus ja mitmekülgsus;
- e) mõju tõenäosus;
- f) mõju eeldatav avaldumine, kestus, sagedus ja pöördumus;
- g) koosmõju muude käimasolevate ja/või heakskiidetud projektidega;
- h) mõju tõhusa vähendamise võimalus.

B. Elupaikade direktiiv

7. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 3 käsitleb niinimetatud asjakohast mõjuhindamist:

„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.“

III. Kohtuasja faktilised asjaolud ja eelotsusetaotlus

8. Kaebus puudutab niisuguse loa kehtivuse kohtuliku kontrolli, mille andis An Bord Pleanála (Iiri planeerimisasutus; edaspidi „planeerimisasutus“) elamuehituseks Meathi krahvkonnas Trimi linnas. Kavas on ehitada 320 korterit aadressil Charterschool Land, Manorlands.

9. Pärast mitteametlikke kontakte esitati ametlik planeerimistaotlus käesoleva projekti jaoks 8. juulil 2020. Projektis on ette nähtud, et võetakse teatud meetmed äravoolava pinnavee puhastamiseks, enne kui see suunatakse vooluveekokku, mis on Boyne'i lisaoja.

10. Boyne'i jõgi ise paikneb arendusest ligikaudu 640 meetrit põhja pool. See on osa Boyne'i jõe ja Blackwateri jõe erikaitsealast (viitenumber IE0004232), mis on loodud linnudirektiivi alusel ja kus elab kaitset vajav jäälinde (*Alcedo atthis*) [A229]. See erikaitseala kattub osaliselt Boyne'i jõe ja Blackwateri jõe loodusala (viitenumber IE0002299), mis on rajatud elupaikade direktiivi alusel. Seal kvalifitseeruvad erilist kaitset vajavateks elupaikadeks aluselised madalsood [7230] ja lammi-lodumetsad *Alnus glutinosa* ja *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*) [91E0] ning kaitsealusteks loomaliikideks jõesilm (*Lampetra fluviatilis*) [1099], lõhe (*Salmo salar*) [1106] ja saarmas (*Lutra lutra*) [1355].

11. Keskkonnamõju hindamise kohta koostati eelhindamisaruanne, samuti ökoloogiline mõjuhindang, mis sisaldas mitut väljapakutud leevendusmeedet. Samuti esitati elupaikade direktiivi kohane eelhindamisaruanne, milles järeldati, et puudub mõju Natura 2000 aladele.

12. An Taisce – The National Trust for Ireland (seadusega ette nähtud nõuandev asutus planeerimise alal) ja Trimi linna volikogu esitasid kumbki arvamuse, milles märgiti ära võimalik mõju Natura 2000 aladele äravoolava pinnavee ärajuhtimise tõttu. Lisaks väljendas volikogu kahtlusi liikide kaitse suhtes.

13. Sellest hoolimata andis planeerimisasutus vaidlusaluse loa, ilma et oleks läbi viidud keskkonnamõju hindamist keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaselt ja asjakohast mõjuhindamist elupaikade direktiivi kohaselt.

14. Planeerimisasutuse inspektori kasutatud keskkonnamõju hindamise vorm aruande lisas A on niisugune, mis oluliselt erineb keskkonnamõju hindamise direktiivi III lisast. High Courtile (kõrge kohus, Iirimaa) näib III lisa ja inspektori aruande omavaheline kokkusobivus ebaselge. Lisaks käsitleb inspektor kartusi seoses mõjuga Natura 2000 aladele, kuid peab neid lõppkokkuvõttes siiski põhjendamatuks.

15. Planeerimisasutuse otsusega anti 27. oktoobril 2020 ametlik luba strateegilise elamuehituse menetluse raames. Planeerimisasutus ei täpsustanud, millised dokumendid täpselt sisaldavad põhjendusi seoses keskkonnamõju hindamisega keskkonnamõju hindamise direktiivi tähenduses ja asjakohase mõjuhindamisega elupaikade direktiivi tähenduses. High Courti (kõrge kohus) arvates näib olevat kavatsatud nii, et põhjenduskäik asub inspektori aruandes, mis on selle dokumendi lisa A, ning arendaja esitatud aruannetes, kui inspektor on neile viidanud.

16. Selle loa peale esitas Eco Advocacy kaebuse High Courtile (kõrge kohus).

17. High Courti (kõrge kohus) esimesest otsusest nähtub, et Eco Advocacy esitas kohtuistungil esimest korda mõlemad vaidlustamise alused, mis on teise ja kolmanda küsimuse ning kuuenda küsimuse esemeks.⁶ Seejärel astusid menetlusesse An Taisce ja ClientEarth kui *amici curiae*.

18. High Court (kõrge kohus) esitas 26. novembri 2021. aasta määrusega Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas liidu õiguse esimuslikkuse üldpõhimõttest ja/või heauskse koostöö üldpõhimõttest tuleneb, et kui isik kas üldiselt või konkreetselt keskkonnaõiguse kontekstis vaidlustab liikmesriigi kohtus haldusakti kehtivuse, viidates otseselt või kaudselt teatavale liidu õigusaktile, kuid ei täpsusta, milliseid selle õigusakti sätteid on rikutud, või ei viita

⁶ High Courti (kõrge kohus) 27. mai 2021. aasta kohtuotsus *Eco Advocacy vs. An Bord Pleanála* (2020 No. 1030 JR, [2021] IEHC 265, punktid 46, 48 ja 86).

konkreetsese tõlgendusele, peab liikmesriigi kohus, kelle poole on pöördunud, selle kaebuse läbi vaatama või võib seda teha, olenemata mis tahes riigisisest menetlusnormist, mille kohaselt peab menetluspoole kirjalikes seisukohtades olema viidatud asjaomastele konkreetsetele rikkumistele?

2. Kas juhul, kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, tuleneb keskkonnamõju hindamise direktiivi [...] artikli 4 lõigetest 2, 3, 4 ja/või 5 ja/või III lisast ja/või sellest direktiivist koostoimes õiguskindluse põhimõttega ja hea halduse põhimõttega, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41, et kui pädev ametiasutus otsustab jätta projektile loaandmise taotluse suhtes keskkonnamõju hindamise menetluse läbi viimata, tuleb sõnaselgelt, eraldi ja/või konkreetselt selgitada, millistes dokumentides täpselt on näidatud pädeva ametiasutuse põhjendused?
3. Kas juhul, kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, tuleneb keskkonnamõju hindamise direktiivi [...] artikli 4 lõigetest 2, 3, 4 ja/või 5 ja/või III lisast ja/või sellest direktiivist koostoimes õiguskindluse põhimõttega ja hea halduse põhimõttega, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41, et kui pädev ametiasutus otsustab jätta projektile loaandmise taotluse suhtes keskkonnamõju hindamise menetluse läbi viimata, kehtib kohustus sõnaselgelt esitada kaalutlused vastavalt keskkonnamõju hindamise direktiivi III lisa kõikidele konkreetsetele punktidele ja alapunktidele, niivõrd kui need punktid ja alapunktid on seoses selle projektiga potentsiaalselt olulised?
4. Kas [elupaikade direktiivi] artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et kohaldades põhimõtet, mille kohaselt ei ole selle kindlaksmääramiseks, kas edaspidi on vaja asjakohaselt hinnata kava või projekti tagajärgede mõju asjaomasele alale, eelhindamisetapis asjakohane võtta arvesse meetmeid, mille eesmärk on hoida ära või vähendada selle kava või projekti kahjulikke tagajärgi sellele alale, on liikmesriigi pädeval ametiasutusel õigus võtta arvesse selle kava või projekti aspekte, millega kaasneb saasteainete kõrvaldamine, mille tulemusel võivad väheneda kahjulikud tagajärjed Euroopa alale, ka kõigest sellepärast, et need aspektid ei ole ette nähtud leevendusmeetmeteks, isegi kui neil on niisugused tagajärjed, ja et need oleksid olnud võetud kavva standardsete aspektidena olenemata nende mõjust asjaomasele Euroopa alale?
5. Kas [elupaikade direktiivi] artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriigi pädev ametiasutus on – olenemata ekspertorganite poolt eelhindamise etapis väljendatud küsimustest või muredest – veendunud, et asjakohast mõjuhindamist ei ole vaja, peab ta avaldama sõnaselge ja üksikasjaliku põhjenduse, mis võimaldab hajutada kõik mõistlikud teaduslikud kahtlused seoses kavandatavate ehitustööde tagajärgedega asjaomasele Euroopa alale ning mis sõnaselgelt ja üksikhaaval kummutab kõik avalikus arutelus selle kohta väljendatud kahtlused?
6. Kas juhul, kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, tuleneb elupaikade direktiivi artikli 6 lõikest 3 ja/või sellest direktiivist koostoimes õiguskindluse põhimõttega ja hea halduse põhimõttega, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41, et kui pädev ametiasutus otsustab jätta projektile loaandmise taotluse suhtes asjakohase mõjuhindamise läbi viimata, tuleb sõnaselgelt, eraldi ja/või konkreetselt selgitada, millistes dokumentides täpselt on näidatud pädeva ametiasutuse põhjendused?“

19. Kirjalikud seisukohad esitasid Eco Advocacy CLG, An Board Pleanála, An Taisce – The National Trust for Ireland ja ClientEarth ühiselt, Iirimaa, Itaalia Vabariik ning Euroopa Komisjon. Nad kõik, välja arvatud Itaalia Vabariik, osalesid ka 27. oktoobri 2022. aasta kohtuistungil.

IV. Õiguslik hinnang

20. High Courti (kõrge kohus) küsimused puudutavad ühest küljest liidu õiguse rikkumisele tuginevate poolte esitatud nõuete vastuvõetavust (esimene küsimus) ja teisest küljest eelhindamist selle kohta, kas tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine keskkonnamõju hindamise direktiivi alusel (teine ja kolmas küsimus) või kaitsealadele avalduva mõju asjakohane hindamine elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 alusel (neljas kuni kuues küsimus).

A. Esimene küsimus: nõuded, kui tuginetakse väidetavale rikkumisele

21. Esimese küsimusega soovitakse selgitust selle kohta, millised piirid kehtestab liidu õigus riigisisestele nõuetele seoses vaidlustamise aluste esitamise vormiga kohtumenetluses. Küsimusest nähtub, et liri menetlusõiguse kohaselt peab väidetavaid konkreetseid rikkumisi olema kirjeldatud menetluspoole kirjalikes seisukohtades. Näib siiski, et põhikohtuasja kaebajad ei ole kõigi vaidlustamise põhjenduste puhul täpsustanud, milliseid asjaomase direktiivi sätteid on rikutud, millisele tõlgendusele täpselt viidatakse ja milles rikkumine seisneb. Seetõttu soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas liidu õiguse esimuslikkuse üldpõhimõtte ja/või lojaalse koostöö üldpõhimõtte kas üldiselt või konkreetset keskkonnaõiguse kontekstis annab liikmesriigi kohtutele õiguse või paneb neile koguni kohustuse siiski läbi vaadata sellised väited, mida ei ole kirjalikes seisukohtades piisavalt täpsustatud.

1. Küsimuse vastuvõetavus

22. Itaalia peab seda küsimust vastuvõetamatuks, kuna eelotsusetaotluses ei ole täpselt esitatud riigisiseseid õigusnorme, millele Eco Advocacy väide oleks pidanud vastama, et see oleks vastuvõetav.

23. Kõnealuse vastuväite puhul tuleb nõustuda sellega, et asjakohaste riigisiseste õigusnormide ning eelotsusetaotluses esitatud kirjalike ja suuliste seisukohtade täpsem esitamine oleks olnud kasulik Euroopa Kohtu poolt tarviliku vastuse andmise ja Itaalia menetluses osalemise seisukohalt. Sellele vastavalt antakse eelotsusetaotluses Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 kohaselt lühiülevaade vaidluse esemest ja asjasse puutuvatest asjaoludest, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on need välja selgitanud, või vähemalt ülevaade faktilistest andmetest, millel eelotsuse küsimused põhinevad, ülevaade kohaldamisele kuuluvatest riigisisestest õigusnormidest ja vajaduse korral asjakohasest riigisisestest kohtupraktikast.

24. Seda teavet võiks küll saada riigisisestest menetlustoimikust ja eelkõige High Courti (kõrge kohus) varasemast otsusest,⁷ kuid neid materjale ei edastata liikmesriikidele ja liidu institutsioonidele ning neid ei tõlgita.

⁷ Vt eespool punkt 17.

25. Hoolimata sellest puudusest on siiski võimalik sellele küsimusele vastata, kuna Euroopa Kohus tõlgendab eelotsusemenetluses üksnes liidu õigust, tegemata lõplikku otsust liikmesriigi kohtus pooleli olevas vaidluses. Seetõttu ei ole asjakohane jätta käesolev küsimus vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.

2. Hinnang

26. Esimese küsimusega soovitakse selgitust sellele, kas riigisisese menetlusõiguse kohaselt võib nõuda, et liidu õiguse rikkumistele oleks selgelt ja täpselt tuginetud juba kirjalikes seisukohtades. Sellega seoses küsitakse ühest küljest, kas sellised nõuded poolte seisukohtadele on lubatud, ja teisest küljest, kas liidu õigus annab liikmesriigi kohtutele õiguse või paneb neile koguni kohustuse käsitleda selliseid rikkumisi omal algatusel olenemata sellest, kas pooled on neile õigel ajal viidanud.

a) Poolte seisukohtadele esitatavad nõuded

27. Liidu õiguse esimuslikkuse üldpõhimõttest ja/või heauskse koostöö üldpõhimõttest, millele High Court (kõrge kohus) viitab, tuleneb kõigepealt, et liikmesriigi kohtud on kohustatud tagama liidu õigusnormide täieliku õigusmõju.⁸

28. Nagu ma olen juba varasemates ettepanekutes selgitanud,⁹ on iga liikmesriigi riigisisese õiguse ülesanne kehtestada menetlusnormid nende kohtuasjade läbivaatamiseks, mille eesmärk on tagada liidu õigusest tulenevate õiguste jõustamine (liikmesriikide menetlusautonoomia), igal juhul siis, kui puuduvad asjakohased liidu õigusnormid. Sel juhul ei tohi liikmesriikide hagnosisid ja kaebusi käsitleda õigusnormid olla ebasoodsamad korrast, mis reguleerib sarnaseid riigisiseseid olukordi (võrdväarsuse põhimõte), ega tohi muuta liidu õiguskorrast tulenevate õiguste teostamist praktiliselt võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte).¹⁰

29. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikkel 11 sisaldab õiguskaitset käsitlevaid erinorme, mis võivad liikmesriikide menetlusautonoomiat käesoleval juhul piirata. Liikmesriigid peavad artikli 11 lõike 1 kohaselt teatud tingimustel tagama juurdepääsu kaebuste lahendamisele kohtus või mõnes muus sõltumatus ja erapooletus organis, mis on seaduslikult asutatud, et vaidlustada otsuste, seaduste ja tegevusetuse sisulist või protseduurilist seaduslikkust seoses selle direktiivi sätete kohase üldsuse kaasamisega. Artikli 11 lõike 4 teine lõik sätestab, et iga selline menetlus on erapooletu, õiglane, õigeaegne ja mitte üle jõu käivalt kulukas.

30. Need sätted nõuavad küll, et eelkõige keskkonnaorganisatsioonidele oleks tagatud juurdepääs tõhusale ja õiglasele kontrollimenetlusele. Selles raamistikus peab olema võimalik vaidlustada asjasse puutuvate otsuste, toimingute või tegevusetuse õiguspärasust, seega esitada teatavaid vaidlustamise aluseid. Seda, kuidas ja millal tuleb need alused esitada, ei ole seal aga kindlaks määratud. Seetõttu jääb liikmesriikidele selles osas menetlusautonoomia.

⁸ 9. märtsi 1978. aasta kohtuotsus Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punkt 24) ning 24. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus XC jt (C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 44).

⁹ Minu ettepanekud kohtuasjas Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, punktid 45 ja 46); kohtuasjas Križan jt (C-416/10, EU:C:2012:218, punkt 153) ning kohtuasjas Flausch jt (C-280/18, EU:C:2019:449, punktid 47 ja 48).

¹⁰ 16. detsembri 1976. aasta kohtuotsus Rewe-Zentralfinanz ja Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punkt 5); 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punktid 44 ja 46) ning 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, punkt 33).

31. Mulle ei tundu, et käesoleval juhul oleks rikutud võrdväarsuse põhimõtet. Seevastu ei ole välistatud, et nõuded kirjalike seisukohtade täpsusele võivad muuta õiguste kaitsmise kohtus keeruliseks või võimatuks. Tõhususe põhimõtet on aga rikutud vaid siis, kui see muudab õiguste kaitsmise kohtus *ülemäära* keeruliseks või *praktiliselt* võimatuks.

32. Kõnealusel kontrollimisel tuleb arvesse võtta nende õigusnormide kohta menetluses tervikuna, menetluse kulgu ja menetluse eripära liikmesriigi eri kohtutes. Seejuures tuleb vajaduse korral arvesse võtta riigisisese õigussüsteemi aluseks olevaid põhimõtteid, nagu kaitseõiguste tagamine, õiguskindluse põhimõte ja menetluse nõuetekohane läbiviimine.¹¹

33. Sellega seoses on Euroopa Kohus juba otsustanud, et riigisisised menetlusnormid, mille kohaselt määratakse vaidluse ese kindlaks menetluse algatusdokumendi esitamise ajal esitatud väidetele, on tõhususe põhimõttega kooskõlas, kui need tagavad menetluse nõuetekohase läbiviimise muu hulgas sellega, et välditakse uute väidete hindamisest tingitud viivitusi.¹²

34. Nagu Iirimaa õigesti märgib, on vastavad õigusnormid olemas ka liidu kohtute menetlusõiguses. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 120 punkti c kohaselt tuleb hagiavalduses märkida hagi ese, esitatud väited ja argumendid ning anda kokkuvõtlik ülevaade neist väidetest. Märgitu peab olema piisavalt selge ja täpne selleks, et kostja saaks valmistuda enda kaitsmiseks ja Euroopa Kohus saaks teostada kontrolli.¹³ Menetluse käigus on uute väidete esitamine artikli 127 lõike 1 kohaselt keelatud, välja arvatud juhul, kui need tuginevad faktilistele ja õiguslikele asjaoludele, mis on tulnud ilmsiks menetluse käigus.

35. Seega on tõhususe põhimõttega kooskõlas, kui liikmesriigi kohtute menetlusõigus nõuab poolte seisukohtade varajast, piisavalt selget ja täpset esitamist selleks, et neid arvesse võtta.

36. See, milline esitusviis on piisavalt selge ja täpne, sõltub kohtuasja asjaoludest. Otsustava tähtsusega peaks olema see, kas pooltel ja kohtul on võimalik kõik vaidlustamise alused kahtlusteta ära tunda. Üksnes liiga rangeid vorminõudeid tuleks käsitada nii, et need muudavad õiguste teostamise ülemäära keeruliseks ja seega tõhususe põhimõttega kokkusobimatuks.

37. Muu hulgas tuleks vaidlustamise alustele esitatavate nõuete puhul arvesse võtta ka seda, mil määral on teise poole käitumine võimalike puuduste tekkimisele kaasa aidanud. Eelkõige teine, kolmas, viies ja kuues küsimus viitavad sellele, et põhikohtuasjas esitas planeerimisasutus vaidlustatud loa põhjendused sellises vormis, mis võis aidata kaasa Eco Advocacy väidetes esinevate puuduste tekkimisele. Kui see leiab kinnitust, tuleks seda asjaolu Eco Advocacy väidetele esitatavate nõuete puhul asjakohaselt arvesse võtta.

38. Seda, kas menetluspoole teatud kirjalikud dokumendid vastavad neile nõuetele, peab hindama pädev liikmesriigi kohus. See kohus peab asjasse puutuvate riigisiseste nõuete sisu kindlaks tegema vastavate õigusnormide tõlgendamise teel ning ainult sellel kohtul on vajalikud teadmised, et hinnata, milline esitusviis on piisavalt selge ja täpne, et pooled ja ta ise sellest aru saaksid. Lisaks võib see kohus oma vaatenurgast kindlaks teha, kas esitatud väidete puudused on tõepoolest põhjustanud arusaamatusi ja millisel määral on need tingitud teise poole käitumisest.

¹¹ 14. detsembri 1995. aasta kohtuotsus Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punkt 14); 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, punktid 36 ja 37) ning 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Consorzio Italian Management ja Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 63).

¹² 14. detsembri 1995. aasta kohtuotsus van Schijndel ja van Veen (C-430/93 ja C-431/93, EU:C:1995:441, punktid 20 ja 21) ning 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Consorzio Italian Management ja Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 64).

¹³ 9. jaanuari 2003. aasta kohtuotsus Itaalia vs. komisjon (C-178/00, EU:C:2003:7, punkt 6) ja 31. märtsi 2022. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (energiatoodete maksustamine) (C-139/20, EU:C:2022:240, punkt 55).

39. Kokkuvõttes tuleb märkida, et liikmesriikide menetlusautonoomia, mida piirab tõhususe põhimõte, võimaldab kohustada menetluspooli tuginema oma kirjalikes seisukohtades varakult piisavalt selgelt ja täpselt liidu õiguse rikkumistele, et liikmesriigi kohus saaks neid rikkumisi arvesse võtta.

b) Käsitlemine omal algatusel

40. Eeltoodud kaalutluste kohaselt lubatud nõuded, millele peavad vastama poolte seisukohad, mida nad esitavad liikmesriigi kohtutele, oleksid aga oma mõju poolest piiratud, kui liidu õigus paneks neile kohtutele kohustuse või annaks neile vähemalt õiguse omal algatusel käsitleda liidu õiguse rikkumisi, mida ei ole piisavalt täpsustatud.

41. High Court (kõrge kohus) tuletab sellise kohustuse siiski vajadusest tagada liidu õiguse tõhusus. An Taise viitab siinkohal Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt peavad liikmesriigi kohtud nende otsuste ingliskeelses versioonis jätma „of their own motion“ kohaldamata liidu õigusega vastuolus olevad riigisisised sätted.¹⁴ Kõnealuse kohtupraktika ingliskeelse versiooni põhjal on see arusaadav, kuna väljendit „of their own motion“ saab tõlkida ka väljendiga „ex officio“. Kui lähtuda sellest, võib viidatud kohtupraktikat mõista nii, et liikmesriigi kohtud peavad omal algatusel jätma kohaldamata riigisisese õiguse, kui see on vastuolus liidu õigusega.

42. See seisukoht põhineb aga liidu õiguse esimest käsitleva viidatud kohtupraktika vääritimõistmisel. Selgemaks saab see selle sõnastuse prantsuskeelses versioonis, mille kohaselt peavad kohtud tegutsema „de leur propre autorité“, aga ka nt saksakeelses versioonis, kus on kasutatud väljendit „aus eigener Entscheidungsbefugnis“ (e k „omal algatusel“).¹⁵

43. Nagu nähtub ka nende Euroopa Kohtu järelduste kontekstist, puudutab see liikmesriigi kohtute pädevust tõlgendada riigisisest õigust kooskõlas liidu õiguse nõuetega või vajaduse korral kohaldada esimuslikku liidu õigust, ilma et nad peaksid ootama, kuni liidu õigusega vastuolus olevad riigisisised õigusnormid on kehtetuks tunnistatud või tühistatud.

44. Nagu ma olen juba selgitanud, ei ole nõutav, et pooled märgiksid liikmesriigi kohtutes üksikasjalikult ja sõnaselgelt, milliseid riigisiseseid õigusnorme peavad need kohtud kooskõlaliselt tõlgendama või millised kohaldamata jätma. Nende õigusnormide kindlakstegemine ja selline tegutsemine, mis võimaldab kõrvaldada võimaliku vastuolu liikmesriigi õiguse ja liidu õiguse vahel, on pigem osa liikmesriikide kohtute kohustusest saavutada direktiivis ette nähtud tulemus.¹⁶

45. Küsimus, kas liikmesriigi kohtud võivad käsitleda või peavad omal algatusel käsitlema teatavaid liidu õiguse rikkumisi, ei ole sellega aga kuidagi seotud.

46. Samamoodi kui liidu õiguse esimus ei sisalda ka keskkonnamõju hindamise direktiivi artiklis 11 sisalduvad menetlusnormid selle kohta ühtegi nõuet. Eelkõige ei tulene neist, et liikmesriigi kohtutel oleks kohustus või pädevus kontrollida esitatud vaidlustamise alustest kaugemale ulatuvalt vaidlustatud otsuse õiguspärasust.

¹⁴ An Taise tugineb 4. detsembri 2018. aasta kohtuotsusele Minister for Justice and Equality ja Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 35), kuid sarnase sõnastusega seisukohti võib leida ka nt 9. märtsi 1978. aasta kohtuotsuses Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punkt 24) ning 24. oktoobri 2018. aasta kohtuotsuses XC jt (C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 44). Vt ka minu ettepanek kohtuasjas Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:320, punkt 66).

¹⁵ Vt eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused.

¹⁶ Minu ettepanek kohtuasjas Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:320, punkt 67).

47. Selle poolest erineb keskkonnamõju hindamise direktiivi artikkel 11 õigusnormidest, mis olid kolmandate riikide kodanike kinnipidamise kontrollimist käsitleva hiljutise kohtuotsuse ese. Need sätted kohustavad õigusasutusi korrapäraste ajavahemike möödudes kontrollima kinnipidamise õiguspärasust, ilma et seda kohustust kuidagi piirataks.¹⁷ Euroopa Kohus järeldas sellest, et pädev kohtuasutus peab omal algatusel hindama, kas on eiratud mõnd õiguspärasuse tingimust, millele puudutatud isik ei ole tuginenud.¹⁸ Arvestades tõsist riivet harta artiklis 6 sätestatud põhiõiguse vabadusele, mis kinnipidamisega kaasneb, on see kohustus põhjendatud. Liidu keskkonnaõiguse rakendamise valdkonnas puuduvad aga samasugused õigusnormid ja üldjuhul ka üksikisikute õiguste sama tõsine riive.

48. Seega tuleb ka liikmesriigi kohtute kohustust või pädevust omal algatusel kontrollida teatavaid vaidlustamise aluseid hinnata liikmesriikide menetlusautonoomiat arvestades, mida piiravad võrdväarsuse ja tõhususe põhimõte.

49. Sellega seoses tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et liidu õigus ei nõua liikmesriigi kohtutelt, et nad tõstataksid omal algatusel küsimuse liidu õigusnormide rikkumise kohta, kui sellise küsimuse analüüsimisel peaksid kohtud ületama vaidluse piire, mille pooled on määratlenud. Need kohtud peavad ainult siis omal algatusel tõstatama liidu siduval õigusnormil põhineva õigusliku küsimuse, kui neil on riigisisese õiguse alusel kohustus või õigus seda teha riigisisese siduva õigusnormi puhul.¹⁹

50. Euroopa Kohus on küll sellest kõrvale kaldudes otsustanud, et liikmesriigi kohtud peavad omal algatusel hindama, kas direktiivi ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes²⁰ kohaldamisalasse kuuluv lepingutingimus on ebaõiglane, tasakaalustades nii viisi tarbija ja ettevõtja vahelist ebavõrdsust, kui talle on teada selleks vajalikud õiguslikud ja faktilised asjaolud.²¹ Seejuures on tegemist siiski erijuhtumiga, kus tarbijate eriline kaitsevajadus väljendub ka selles, et direktiivi artikli 6 lõike 1 kohaselt ei ole ebaõiglased lepingutingimused tarbijale siduvad.²² Seejärel on Euroopa Kohus laiendanud seda kohtupraktikat teatavate muude õiguste jõustamisele, mida liidu õigus tarbijatele annab.²³

51. Liidu keskkonnaõigusele võiks selle kohtupraktika võib-olla üle kanda juhtudel, kus esineb eriti tõsiste rikkumiste oht.²⁴ Selle kohta puuduvad käesoleval juhul aga pidepunktid. Seetõttu ei ole vaja seda küsimust rohkem käsitleda.

¹⁷ 8. novembri 2022. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid ja X (kinnipidamise kontroll omal algatusel) (C-704/20 ja C-39/21, EU:C:2022:858, punktid 85–87).

¹⁸ 8. novembri 2022. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid ja X (kinnipidamise kontroll omal algatusel) (C-704/20 ja C-39/21, EU:C:2022:858, punkt 94).

¹⁹ 14. detsembri 1995. aasta kohtuotsus van Schijndel ja van Veen (C-430/93 ja C-431/93, EU:C:1995:441, punktid 13, 14 ning 22); 24. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus Kraaijeveld jt (C-72/95, EU:C:1996:404, punktid 57, 58 ja 60); 12. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, punkt 45) ning 26. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, punktid 32 ja 35). Vt selle kohta ka minu ettepanek kohtuasjas Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:320, punkt 60).

²⁰ Nõukogu 5. aprilli 1993. aasta direktiiv 93/13/EMÜ ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes (EÜT 1993, L 95, lk 29; ELT eriväljaanne 15/02, lk 288).

²¹ 27. juuni 2000. aasta kohtuotsus Océano Grupo Editorial ja Salvat Editores (C-240/98–C-244/98, EU:C:2000:346, punkt 26); 14. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, punkt 46) ning 17. mai 2022. aasta kohtuotsus SPV Project 1503 jt (C-693/19 ja C-831/19, EU:C:2022:395, punkt 53).

²² 27. juuni 2000. aasta kohtuotsus Océano Grupo Editorial ja Salvat Editores (C-240/98–C-244/98, EU:C:2000:346, punkt 26); 14. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, punkt 45) ning 17. mai 2022. aasta kohtuotsus SPV Project 1503 jt (C-693/19 ja C-831/19, EU:C:2022:395, punkt 52).

²³ 4. oktoobri 2007. aasta kohtuotsus Rampion ja Godard (C-429/05, EU:C:2007:575, punkt 65) ning 21. aprilli 2016. aasta kohtuotsus Radlinger ja Radlingerová (C-377/14, EU:C:2016:283, punkt 66).

²⁴ Minu ettepanek kohtuasjas Križan jt (C-416/10, EU:C:2012:218, punktid 160–166).

52. Eelotsuse küsimus käsitleb lisaks ka oletust, et liidu õigus ei pane küll liikmesriigi kohtutele kohustust, kuid annab neile vähemalt pädevuse omal algatusel käsitleda liidu keskkonnaõiguse rikkumisi. Jääb ebaselgeks, kas see küsimus on kohtuasja lahendamisel asjakohane, sest Iiri menetluse pooled väidavad üksmeelselt, et High Courtil (kõrge kohus) on juba Iiri õiguse kohaselt pädevus selliseid rikkumisi omal algatusel käsitleda.

53. Juhul kui see küsimus on kohtuasja lahendamisel asjakohane, tuleb ka selle hindamisel arvestada liikmesriikide menetlusautonoomia piire, mis tulenevad võrdväarsuse ja tõhususe põhimõttest.

54. Niisugune pädevus võiks eelkõige tuleneda võrdväarsuse põhimõttest, kui riigisisene õigus näeb sarnastes olukordades ette selle pädevuse. Äsja mainitud argument järgib seda suunda, kuid lõppkokkuvõttes puudub piisav teave Iiri õiguse kohta, et sellele küsimusele ammendavalt vastata.

55. Seevastu võib tõhususe põhimõtte põhistada äärmisel juhul liikmesriigi kohtute kohustust käsitleda *teatud* rikkumisi omal algatusel, kuid käesoleval juhul puuduvad selle kohta pidepunktid. Kõnealuse põhimõtte aluseks on liidu õigusega antud õigused. Õiguste jõustamine ei saa sõltuda pädevusest, mille teostamisel on kohtutel kaalutusõigus.

56. Seega ei pane liidu õigus liikmesriigi kohtutele üldjuhul kohustust ega anna neile pädevust omal algatusel käsitleda liidu keskkonnaõiguse rikkumisi.

c) Vastus esimesele küsimusele

57. Seega tuleb esimesele küsimusele vastata, et liikmesriikide menetlusautonoomia, mida piirab tõhususe põhimõtte, võimaldab kohustada menetluspooli tuginema oma kirjalikes seisukohtades varakult piisavalt selgelt ja täpselt liidu õiguse rikkumistele, et liikmesriigi kohus saaks neid rikkumisi arvesse võtta. Liidu õigus ei pane liikmesriigi kohtule üldjuhul kohustust ega anna talle pädevust omal algatusel käsitleda liidu keskkonnaõiguse rikkumisi.

B. Küsimused keskkonnamõju hindamise kohta

58. Teine ja kolmas küsimus puudutavad eelhinnangu andmist sellele, kas tuleb hinnata projekti keskkonnamõju. Need küsimused esitatakse küll ainult juhuks, kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, kuid eespool toodud kaalutluste põhjal peab selle küsimuse lõppkokkuvõttes lahendama liikmesriigi kohus Euroopa Kohtu tõlgendusjuhiste alusel. Seetõttu tuleb neile küsimustele vastata.

59. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõike 1 kohaselt võtavad liikmesriigid kõik vajalikud meetmed tagamaks, et enne teostusloa andmist nõutakse keskkonda muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu tõenäoliselt oluliselt mõjutavatelt projektidelt teostusluba ja hinnatakse nende keskkonnamõju. See on nn keskkonnamõju hindamine.

60. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõige 1 sätestab, et I lisa loetletud tööde puhul tuleb põhimõtteliselt alati hinnata keskkonnamõju. Seevastu näeb artikli 4 lõige 2 ette, et II lisa loetletud projektide puhul tuleb teatud juhtudel üksikjuhtumeid uurides kindlaks teha, kas keskkonnamõju hindamine on vajalik. Selle kindlakstegemise puhul tuleb artikli 4 lõike 3 kohaselt arvesse võtta asjakohaseid III lisa kehtestatud valikutingimusi. Kõnealune eelhindamine on käesolevate küsimuste ese.

61. Euroopa Kohus on sellega seoses otsustanud, et keskkonnamõju hindamise menetlus tuleb läbi viia, kui kava või projekt avaldab tõenäoliselt asjaomasele alale olulist mõju või on sellise mõju avaldamise oht. Kui võtta arvesse eelkõige ettevaatusprintsipi, mis on ELTL artikli 191 lõike 2 kohaselt üks kaitstuse kõrge taseme poliitika eesmärgi alustest, mida liit keskkonna valdkonnas järgib ning millest lähtuvalt keskkonnamõju hindamise direktiivi tuleb tõlgendada, on selline oht olemas, kui objektiivsete asjaolude alusel ei saa välistada, et nimetatud projekt avaldab asjaomasele alale olulist mõju.²⁵ See on kooskõlas otsustuspraktikaga,²⁶ mida rakendab Espoo konventsiooni²⁷ rakenduskomitee ja mis võetakse üle keskkonnamõju hindamise direktiiviga.²⁸

62. Seda arvestades vastan ma kõigepealt kolmandale küsimusele ja seejärel teisele küsimusele.

1. Kolmas küsimus: keskkonnamõju hindamise menetluse läbi viimata jätmise põhjenduse ulatus

63. Kolmanda küsimusega püüab High Court (kõrge kohus) täpsustada nõudeid põhjenduse arusaadavusele; ta soovib teada, kas ametiasutus peab sõnaselgelt esitama kaalutlused kõigi keskkonnamõju hindamise direktiivi III lisa konkreetsete punktide ja alapunktide kohta, niivõrd kui need punktid ja alapunktid on seoses selle arendusega potentsiaalselt olulised?

64. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõike 5 punkti b kohaselt tuleb kindlakstegemise puhul, mida teeb pädev asutus, tuua välja keskkonnamõju hindamise nõudmisest loobumise peamised põhjused viitega asjakohastele III lisa loetletud tingimustele. Keskkonnamõju hindamise direktiivi III lisa sätestatud tingimused puudutavad projekti teatavat laadi, asukoha omadusi ning võimaliku mõju liiki ja laadi.

65. Neile nõuetele vastab põhjendus ainult siis, kui see välistab keskkonnamõju hindamise direktiivi III lisa sätestatud iga tingimuse puhul objektiivsete asjaolude alusel, et projektil on oluline mõju. Mõne tingimuse puhul võib see tulemus olla ilmne; selles osas võib piisata lühikesest selgitusest, võimalik, et koguni kõigi sedalaadi kriteeriumide puhul. Muudel juhtudel võib olla vaja lisateavet.²⁹

66. Keskkonnamõju hindamise direktiiv ei sisalda ühtegi õigusnormi nende punktide kohta esitatud põhjenduse vormi kohta. Eelkõige ei nõua direktiiv, et põhjendused järgiksid III lisa ülesehitust. Põhjenduses peab siiski olema piisavalt selgelt välistatud see, et projektil on oluline keskkonnamõju. Kui seda III lisa teatavate tingimuste suhtes ei ole tehtud, ei õigusta põhjendus keskkonnamõju hindamisest loobumist.

²⁵ 31. mai 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (C-526/16, ei avaldata, EU:C:2018:356, punktid 66 ja 67) ning kohtujurist Collinsi ettepanek kohtuasjas Wertinvest Hotelbetrieb (C-575/21, EU:C:2022:930, punkt 47), mis tuginevad väljakujunenud kohtupraktikale elupaikade direktiivi kohta, eelkõige 7. septembri 2004. aasta kohtuotsusele Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punktid 43 ja 44).

²⁶ Economic Commission for Europe, Opinions of the Implementation Committee (2001–2020) (2020), nr 25. Vt ka Findings and recommendations further to a submission by Romania regarding Ukraine (EIA/IC/S/1, Bystroe Canal Project), 27. veebruar 2008 (ECE/MP.EIA/2008/6, nr 49).

²⁷ Piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsioon, mis on vastu võetud 1991. aastal (EÜT 1992, C 104, lk 7).

²⁸ Vt selle kohta minu ettepanek kohtuasjas Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, punktid 69–74 ja 105 jj).

²⁹ Analoozne 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus Holohan jt (C-461/17, EU:C:2018:883, punktid 37–39), mis käsitleb asjakohast mõjuhindamist elupaikade direktiivi kohaselt.

67. Seega peab keskkonnamõju hindamise läbi viimata jätmise põhjendus keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõike 5 punkti b kohaselt välistama objektiivsete asjaolude alusel ja III lisa asjakohaseid tingimusi arvestades tõenäosuse või riski, et kõnealune projekt avaldab olulist keskkonnamõju.

2. Teine küsimus: keskkonnamõju hindamisest loobumise põhjenduse konkreetne määratlemine

68. Teise küsimusega soovitakse selgitada, kui täpselt tuleb keskkonnamõju hindamise menetluse läbi viimata jätmise otsuses märkida, millistes dokumentides on esitatud selle otsuse põhjendused.

69. Selle küsimuse taustaks on asjaolu, et Eco Advocacy väitis põhikohtuasjas, et planeerimisasutuse otsus ei ole põhjendatud, ilma et ta oleks aru saanud, et põhjendused on esitatud otsuse lisas.

70. Nagu eespool juba märgitud, on keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõike 5 punktis b sätestatud, et otsus keskkonnamõju hindamise nõudmisest loobumise kohta peab sisaldama põhjendusi. Selle sättega on seadusandja täpsustanud põhjendamiskohustust, millega kaasneb nõue, et peab olema võimalus seda otsust tõhusalt vaidlustada.³⁰ Kui varem pidas Euroopa Kohus piisavaks, et põhjendused esitatakse kas otsuses endas või taotlusel hilisema teabena,³¹ siis on nüüd kindlaks määratud, et põhjendused peavad olema osa otsusest.

71. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõige 5 ei kohusta pädevat asutust aga sõnaselgelt, eraldi ja/või konkreetset selgitama, millistes dokumentides täpselt on tema põhjendused esitatud. Ka Århusi konventsiooni artiklist 6,³² mis võetakse üle keskkonnamõju hindamise direktiiviga,³³ ei nähtu selle kohta pidepunkte.

72. Seetõttu on pädevale asutusele või liikmesriigile jäetud põhjenduste esitamisel teatav mänguruum.³⁴ Seega kuulub ka kõnealune küsimus menetlusautonoomia alla, mille teostamisel tuleb arvestada võrdväarsuse ja tõhususe põhimõttest tulenevaid piire.³⁵

73. Tõhususe põhimõttega ei oleks aga kooskõlas, kui põhjendus on esitatud varjatult või mitmeti mõistetavalt,³⁶ sest sellisel juhul muudetakse keskkonnamõju hindamisest loobumisega seotud mis tahes õiguste jõustamine tarbetult ja seetõttu ülemäära keeruliseks. Selle asemel peab põhjendus olema äratuntav ja selles tuleb arusaadavalt märkida, milline teave on otsuse aluseks.

³⁰ 30. aprilli 2009. aasta kohtuotsus Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punktid 57–59).

³¹ 30. aprilli 2009. aasta kohtuotsus Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 59).

³² Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise 1998. aasta konventsioon (ELT 2005, L 124, lk 4), vastu võetud nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1).

³³ Keskkonnamõju hindamise direktiivi põhjendused 18–21 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiv 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitsse kättesaadavusega (ELT 2003, L 156, lk 17).

³⁴ Vt Århusi konventsiooni vastavuskomitee (Aarhus Convention Compliance Committee) 7. märtsi 2009. aasta seisukohad ja soovitused, Association Kazokiskes Community vs. Leedu (ACCC/C/2006/16, ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, nr 81). Selle komitee kohta vt minu hiljutine ettepanek kohtuasjas FCC Česká republika (C-43/21, EU:C:2022:64, 16. joonealune märkus ja seal viidatud kohtupraktika).

³⁵ Selle kohta 7. novembri 2019. aasta kohtuotsus Flausch jt (C-280/18, EU:C:2019:928, punkt 27).

³⁶ Seda aitab selgitada 28. mai 2020. aasta kohtuotsus Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 87).

74. Seega peavad keskkonnamõju hindamise läbi viimata jätmise otsuse põhjendused keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõike 5 punkti b ja tõhususe põhimõtte kohaselt tagama, et põhjendused on äratuntavad ja sisult arusaadavad. Seda, kas põhjendused neile nõuetele vastavad, peab kontrollima liikmesriigi kohus, kellel on vajalik teave, et hinnata seda, kas asjaomase liikmesriigi üldsus oli võimeline põhjendusi ära tundma ja mõistma.

C. Küsimused elupaikade direktiivi kohta

75. Neljas kuni kuues küsimus puudutavad eelhinnangu andmist sellele, kas tuleb läbi viia asjakohane mõjuhindamine elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt.

76. Samal ajal kui üldine keskkonnamõju hindamine ei ole otseselt seotud loa andmise tingimustega,³⁷ järgib asjakohane mõjuhindamine elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt eesmärki valmistada ette kava või projekti heakskiitmine. Seda seetõttu, et lõike 3 teise lause kohaselt annavad pädevad riigisisesed asutused kavale või projektile nõusoleku kava või projekti tagajärgede hindamise järelduste alusel ning lõike 4 sätete kohaselt 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.

77. Kõnealuse loa võib anda vaid siis, kui teaduslikust seisukohast ei ole mingisugust põhjendatud kahtlust, et kava või projekt ei avalda asjaomasele alale kahjulikku mõju.³⁸ Mõjuhindang peab seetõttu sisaldama täielikke, täpseid ja lõplikke järeldusi, mis on sobivad hajutama kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused projekti mõju kohta, mis tõenäoliselt avaldavad asjaomasele kaitsealale kahjulikku mõju.³⁹

78. See mõjuhindamise funktsioon kujundab nõuded, millele peab vastama selle eelhindamine, kas asjakohane mõjuhindamine tuleb läbi viia.

79. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause kohaselt tuleb iga kava või projekti asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab, kui kava või projekt võib tõenäoliselt avaldada olulist mõju erikaitsealale direktiivi tähenduses kas eraldi või koos teiste kavade või projektidega.

80. Selle sätte tõlgendamise raames on Euroopa Kohus välja töötanud hiljem üldisele keskkonnamõju hindamisele üle kantud⁴⁰ hindamisstandardi, mille kohaselt tekib hindamiskohustus, kui on olemas võimalus või oht, et kava või projekt avaldab asjaomasele alale olulist negatiivset mõju.⁴¹ Ka siinkohal kehtib seisukoht, et eelkõige ettevaatuspõhimõtet arvesse võttes tuleb sellist ohtu pidada olemasolevaks, kui objektiivsete asjaolude põhjal ei saa välistada,

³⁷ 13. detsembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 231) ja 14. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkt 46).

³⁸ 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 59); 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża laas) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 117) ning 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 120).

³⁹ 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Sweetman jt (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 44); 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża laas) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 114) ning 9. septembri 2020. aasta kohtuotsus Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, punkt 55).

⁴⁰ Vt eespool punkt 61.

⁴¹ 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punktid 41 ja 43); 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża laas) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 111) ning 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 119).

et kaval või projektil võib olla mõju selle ala kaitse-eesmärkidele.⁴² Niisugust ohtu hinnates tuleb võtta eelkõige arvesse sellise kava või projektiga seotud ala eriomaseid keskkonnatunnuseid ja -tingimusi.⁴³ Kui pärast eelhindamist jäävad püsima kahtlused, et oluline mõju ei puudu, tuleb järelikult läbi viia elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimeses lauses ette nähtud täielik mõjuhindamine.⁴⁴ Täielik hindamine on seega reegel ja erand on lubatud ainult siis, kui on välistatud igasugune kahtlus hindamise vajalikkuse suhtes.

81. Neid kaalutlusi arvestades vastan ma järgmiseks neljandale kuni kuuendale küsimusele vastupidises järjekorras.

1. Kuues küsimus: elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohase hindamise läbi viimata jätmise põhjenduse konkreetne määratlemine

82. Kuues küsimus kordab teist küsimust seoses elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohasest asjakohasest mõjuhindamisest loobumise põhjendusega. Ka siinkohal tuleb selgitada seda, kui täpselt tuleb märkida, millistes dokumentides on esitatud selle otsuse põhjendused. See küsimus esitatakse küll ainult juhul, kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, kuid sellele tuleb siiski vastata, sest ainult liikmesriigi kohus saab otsustada, kas vastus esimesele küsimusele on põhikohtuasjas jaatav või eitav.

83. Erinevalt keskkonnamõju hindamise direktiivist ei käsitle elupaikade direktiiv sõnaselgelt asjakohase mõjuhindamise läbi viimata jätmise põhjendusi.

84. Nagu ka üldise mõjuhindamise puhul,⁴⁵ eeldavad selle otsuse tõhus kohtulik kontroll ja tõhus õiguskaitse aga, et kohtul, kelle poole on pöördutud, ja õiguskaitset taotlevatel isikutel võimaldatakse tutvuda vaidlustatud otsuse põhjendustega kas koos otsusega või vähemalt taotluse korral.⁴⁶ See põhjendamiskohustus on muu hulgas kooskõlas õigusega heale haldusele, mida liikmesriikide asutused ei pea liidu õiguse kohaldamisel järgima küll harta artikli 41⁴⁷ alusel, vaid üldise õiguspõhimõtte alusel.⁴⁸ Keskkonnaõigust käsitlevate otsuste puhul, mis – nagu asjakohane mõjuhindamine elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 alusel⁴⁹ – nõuavad Århusi konventsiooni artikli 6 kohaselt üldsuse osalemist, nõutakse lisaks põhjendamist Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 9 kohaselt.

⁴² 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 134) ning 9. septembri 2020. aasta kohtuotsus Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, punkt 51). Keskkonnamõju hindamise direktiivi kohta vt eespool punkt 61.

⁴³ 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 48); 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 134) ning 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża laas) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 112).

⁴⁴ 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 44); 26. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, punkt 41) ning 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus Coöperatie Mobilisation for the Environment jt (C-293/17 ja C-294/17, EU:C:2018:882, punkt 114).

⁴⁵ Vt eespool punkt 70.

⁴⁶ Selle kohta 15. oktoobri 1987. aasta kohtuotsus Heylens jt (222/86, EU:C:1987:442, punkt 15) ja 30. aprilli 2009. aasta kohtuotsus Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 59). Vt ka minu ettepanek kohtuasjas Holohan jt (C-461/17, EU:C:2018:649, punkt 65).

⁴⁷ 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus YS jt (C-141/12 ja C-372/12, EU:C:2014:2081, punkt 67) ning 17. detsembri 2015. aasta kohtuotsus WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, punkt 83).

⁴⁸ 8. mai 2014. aasta kohtuotsus N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punktid 49 ja 50) ning 9. novembri 2017. aasta kohtuotsus LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, punkt 39).

⁴⁹ 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 49).

85. Kuna põhjenduste esitamine on küll liidu õigusega nõutav, kuid selle vorm ei ole kindlaks määratud, kuulub see liikmesriikide menetlusautonoomia alla, mille teostamisel peavad nad järgima võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtet. Lõppkokkuvõttes kehtivad seetõttu elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohase mõjuhindamise läbi viimata jätmise põhjenduse esitamisel samasugused kaalutlused nagu keskkonnamõju hindamisest loobumise puhul.⁵⁰

86. Kui elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohase asjakohase mõjuhindamise läbi viimata jätmise otsuse põhjendused on – nagu põhikohtuasjas – esitatud otsuses, peab pädev asutus seega tagama, et need põhjendused on äratuntavad ja sisult arusaadavad. Seda, kas põhjendused vastavad neile nõuetele, peab kontrollima liikmesriigi kohus. Tal on vajalik teave, et hinnata seda, kas asjaomase liikmesriigi üldsus oli võimeline põhjendusi ära tundma ja mõistma.

2. Viies küsimus: kahtluste ümberlükkamine

87. Viienda küsimusega esitab High Court (kõrge kohus) kaks alaküsimust, mis puudutavad elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohase mõjuhindamise läbi viimata jätmise otsuse põhjenduse sisu. Esiteks tuleb selgitada, kas see põhjendus peab olema sobiv, et hajutada mis tahes teaduslikult põhjendatud kahtlus seoses kavandatavate ehitustööde tagajärgedega asjasse puutuvale kaitsealale. Teiseks küsib ta, kas põhjendus peab sõnaselgelt ja ükshaaval kummutama kõik üldsuse kaasamise menetluses selle kohta väljendatud kahtlused.

a) Mõistlikud teaduslikud kahtlused

88. Kriteeriumi, mille kohaselt tuleb välistada mis tahes põhjendatud teaduslik kahtlus või teaduslikust seisukohast põhjendatud kahtlus, kasutab Euroopa Kohus seoses kavade või projektide heakskiitmisega elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 teise lause kohaselt pärast seda, kui on läbi viidud asjakohane mõjuhindamine.⁵¹ Seoses eelhindamisega nõuab ta seevastu, et uuritaks, kas objektiivsete asjaolude põhjal saab välistada, et kõnealune kava või projekt avaldab olulist mõju asjasse puutuvale alale.⁵²

89. Eelhindamise eesmärk on teha kindlaks kavade või projektid, mis ei vaja täielikku hindamist, sest juba ilma täieliku hindamiseta on selge, et neile saab loa anda.⁵³ Seevastu ei ole eelhindamise eesmärk võimaldada kõrvalehoidmist täielikust hindamisest⁵⁴ või koguni selliste kavade ja projektide elluviimist, millele täieliku hindamise korral ei saaks elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 teise lause kohaselt luba anda. Seetõttu peavad eelhindamise kriteeriumid olema vähemalt sama ranged kui tegeliku hindamise kriteeriumid.

⁵⁰ Vt eespool punktid 72 ja 73.

⁵¹ 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 59); 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża laas) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 114) ning 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 120).

⁵² 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 44) ning 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 134).

⁵³ Nii tuleks tõlgendada ka minu ettepanekut kohtuasjas Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 72), mida planeerimisasutus – tõenäoliselt ka ingliskeelse tõlke tõttu – vääriti mõistab.

⁵⁴ 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus People Over Wind ja Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 37).

90. Järelikult peab liikmesriigi pädev asutus, kui ta on eelhindamisetapis veendunud, et asjakohane mõjuhindamine elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt ei ole vajalik, esitama vähemalt sõnaselge ja üksikasjaliku põhjenduse, mis võimaldab kummutada kõik teaduslikust seisukohast põhjendatud kahtlused seoses kavandatavate ehitustööde tagajärgedega asjaomasele kaitsealale.

b) Mis tahes tõstatatud kahtlus

91. See ei tähenda siiski tingimata, et asjakohase mõjuhindamise läbi viimata jätmise põhjendus peab sõnaselgelt ja üksikhaaval kummutama kõik üldsuse kaasamise menetluses kaitsealale avalduva kahjuliku mõju kohta väljendatud kahtlused.

92. Kui kahtlused ei ole teaduslikust seisukohast põhjendatud, ei saa pädevalt asutuselt nõuda nende sõnaselget „kummutamist“. Lisaks sellele, et asutuse ressursside kasutamine teadusliku alusega kahtluste korral ei ole õigustatud, ei ole sageli isegi võimalik selliseid kahtlusi ümber lükata. Kuidas peaks asutus näiteks ümber lükkama vastuväite, et projekt vihastab esivanemate vaimu?

93. Vastus viiendale küsimusele, mille ma esitasin punktis 90, kehtib seega loa andmise menetluses väljendatud kahtluste suhtes ainult niivõrd, kuivõrd need on teaduslikult põhjendatud.

3. Neljas küsimus: leevendusmeetmete arvessevõtmine

94. Neljanda küsimusega soovitakse saada teada, kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohase asjakohase mõjuhindamise vajalikkuse eelhindamisel võib arvesse võtta kava või projekti tunnuseid, mis on seotud saasteainete kõrvaldamisega ja mis võivad leevendada kahjulikku mõju kaitsealale, kui need tunnused oleksid projekti lisatud standardsete tunnustena, olenemata mõjust vastavale kaitsealale.

95. Selle küsimuse taustaks on kohtuotsus *People Over Wind*, mis käsitles eelhindamisel meetmete arvessevõtmist, mille eesmärk oli vältida või vähendada kava või projekti kahjulikku mõju asjaomasele alale. Asjaolust, et sellised meetmed olid ette nähtud, järeldas Euroopa Kohus selles kohtuasjas, et esines olulise mõju avaldumise tõenäosus, mistõttu tuli läbi viia täielik hindamine.⁵⁵

96. Euroopa Kohus pidas seega asjaolu, et ette olid nähtud meetmed, mille eesmärk oli leevendada projekti kahjulikku mõju kaitsealale, tõendiks selle kohta, et täielik hindamine oli vajalik. Seda seetõttu, et ilma olulise kahju tõenäosuseta ei oleks need meetmed olnud vajalikud.

97. Kava või projekti tunnused, mis küll vähendavad kaitsealadele avalduvat kahjulikku mõju, kuid mida ei kavandata sel põhjusel, ei tõenda seevastu niisuguse mõju tõenäosust. Seda seetõttu, et need ei põhine sellise tõenäosuse eeldusel.

98. Näitena niisuguste tunnuste kohta võib tuua elamute ühendamise kanalisatsioonivõrku, mis juhib reovett puhastusseadmesse. Eelkõige asulareovee puhastamise direktiivi⁵⁶ kohaselt on see Euroopa Liidus elamute tüüpiline tunnus, mida nõutakse täiesti sõltumatult sellest, kas esineb

⁵⁵ 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus *People Over Wind* ja *Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 35).

⁵⁶ Nõukogu 21. mai 1991. aasta direktiiv 91/271/EMÜ asulareovee puhastamise kohta (EÜT 1991, L 135, lk 40; ELT eriväljaanne 15/02, lk 26).

kaitsealadele avalduva kahjuliku mõju tõenäosus. Kuigi see meede piirab või koguni takistab kahjulikku mõju veekogule, kuhu puhastatud reovesi juhatakse, ei tõenda see seega kaitsealade avaldatava olulise kahjuliku mõju tõenäosust. Sellise tõenäosuse võib seevastu ikkagi tuletada muudest kaudsetest tõenditest.

99. Raskus seisneb siiski selles, kuidas teha kindlaks, kas meetme eesmärk on vältida olulist kahjulikku mõju asjaomasele kaitsealale või on see sellest sõltumatu. Seejuures ei saa tugineda üksnes subjektiivsele teabele, mida esitab projekti arendaja, sest selle eesmärk võib olla asjakohasest mõjuhindamisest kõrvalehoidmine. Selle asemel peaks kaitsealadest sõltumatu eesmärgi eeldamine põhinema objektiivsetel asjaoludel, eelkõige üldistel eeskirjadel või laialt levinud tavadel.

100. Põhikohtuasi puudutab äravoolavat pinnavett. Seejuures ei ole tegemist eespool näitena toodud reoveega, mis tuleb juhtida kanalisatsiooni, vaid sademetega, mis ei ole segunenud kõnealustes elamutes tekkiva reoveega. Hinnates riski, mis on seotud äravoolava pinnavee kaudse juhtimisega kaitsealusesse jõkke, tekib küsimus, mil määral saab vee puhastamise meetmeid arvesse võtta.

101. Eelotsusetaotluse kohaselt ei rakendata neid puhastusmeetmeid sarnaselt kanalisatsioonivõrguga liitumisele ja erinevalt kohtuotsuse People Over Wind aluseks olnud olukorrast selleks, et piirata mõju kaitsealale. Tegemist on hoopis meetmetega, mida võetakse kõigi selliste projektide puhul olenemata sellest, kas avaldatakse mõju kaitsealale. Seetõttu ei tõenda need kaitsealale avaldatava olulise mõju tõenäosust.

102. Tõend kaitsealale olulise mõju avaldamise kohta on äravoolava pinnavee kaudne ärajuhtimine. Eelotsusetaotlus ei anna Euroopa Kohtule küll teavet selle kohta, kas sellest saab juba järeldada kahjuliku mõju tõenäosust, kuid selles mainitakse koos puhastusmeetmetega asjaolu, mis võib seda tõenäosust vähemalt vähendada või selle isegi välistada.

103. Seega on küsitav, kas kõnealused puhastusmeetmed eelhindamist käsitleva kohtupraktika tähenduses kujutavad endast objektiivseid asjaolusid, mis võimaldavad välistada olulist mõju, mis alale projektiga kaasneb.

104. Sellega seoses on asjakohane veel üks argument, mille Euroopa Kohus esitas kohtuotsuses People Over Wind. Ta selgitas täieliku hindamise vajalikkust ka sellega, et ainult sellise hindamise raames tehtava täpse analüüsi abil saab üleüldse kindlaks teha, kas kõnealused meetmed tegelikult väldivad või vähendavad kaitsealale avalduvat kahjulikku mõju.⁵⁷

105. Projekti kahjulikku mõju vähendada meetme arvessevõtmisel on seega otsustav tähtsus sellel, kas juba eelhindamisetapis saab välistada mis tahes mõistliku teadusliku kahtluse selle meetme mõju suhtes. See seab üldjuhul tingimuseks, et niisuguste meetmetega on juba piisavalt praktilisi kogemusi. Kui selliseid kahtlusi ei saa välistada, ei ole meede sobiv, et välistada olulise kahju tõenäosust või ohtu ning seda ei saa eelhindamisel otsustavalt arvesse võtta.

⁵⁷ 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus People Over Wind ja Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 36). Vt ka juba minu ettepanek kohtuasjas Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 71).

106. Lisaks rõhutas Euroopa Kohus kohtuotsuses *People Over Wind*, et leevendusmeetmete arvessevõtmisel eelhindamise etapis hiilitakse kõrvale tegelikust hindamisest.⁵⁸ Muu hulgas võib sellise hindamise puhul – olgugi et mitte käesoleval juhul – ära jääda seejuures vajalik üldsuse osalemine.⁵⁹

107. Asjakohasest mõjuhindamisest kõrvalehoidmiseks ei saa siiski pidada seda, et võetakse arvesse meetmeid, mida rakendatakse olenemata sellest, kas esineb kaitsealadele kahjuliku mõju avaldamise oht. Selle asemel tähendaks nende meetmete eiramine, et eelhindamisel ei võetaks projekti täielikult arvesse. Kanalisatsiooniga ühendamise näite puhul tundub see mulle ilmselge: elamuid, mille reovesi juhitakse nagu minevikus otse veekogudesse või isegi tänavale, on tänapäeval Euroopa Liidus raske ette kujutada. Seetõttu oleks absurdne eeldada, et elamuprojekti puhul kasutatakse mõjuhindamiseks selliseid tavasid. Vaidlusaluste meetmete puhul, mis on mõeldud äravoolava pinnavee puhastamiseks, ei ole see vaatenurk nii ilmne, kuid on samuti õige.

108. Seetõttu tuleb neljandale küsimusele vastata, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohase asjakohase mõjuhindamise vajalikkuse eelhindamisel võib arvesse võtta kava või projekti tunnuseid, mis on seotud saasteainete kõrvaldamisega ja mis võivad leevendada kahjulikku mõju kaitsealale, kui objektiivsete asjaolude alusel on kindel, et need tunnused on projekti lisatud standardsete tunnustena, olenemata nende mõjust asjaomasele kaitsealale, ning saab välistada mis tahes teaduslikult põhjendatud kahtluse nende tõhususe suhtes.

V. Ettepanek

109. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotlusele järgmiselt:

1. Liikmesriikide menetlusautonoomia, mida piirab tõhususe põhimõte, võimaldab kohustada menetluspooli tuginema oma kirjalikes seisukohtades varakult piisavalt selgelt ja täpselt liidu õiguse rikkumistele, et liikmesriigi kohus saaks neid rikkumisi arvesse võtta. Liidu õigus ei pane liikmesriigi kohtutele üldjuhul kohustust ega anna neile pädevust omal algatusel käsitleda liidu keskkonnaõiguse rikkumisi.
2. Keskkonnamõju hindamise läbi viimata jätmise otsuse põhjendused peavad direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (muudetud direktiiviga 2014/52/EL) artikli 4 lõike 5 punkti b ja tõhususe põhimõtte kohaselt tagama, et põhjendused on äratuntavad ja sisult arusaadavad. Seda, kas põhjendused neile nõuetele vastavad, peab kontrollima liikmesriigi kohus, kellel on vajalik teave, et hinnata seda, kas asjaomase liikmesriigi üldsus oli võimeline põhjendusi ära tundma ja mõistma.
3. Keskkonnamõju hindamise läbi viimata jätmise põhjendus peab direktiivi 2011/92 artikli 4 lõike 5 punkti b kohaselt välistama objektiivsete asjaolude alusel ja III lisa asjakohaseid tingimusi arvestades tõenäosuse või riski, et kõnealune projekt avaldab olulist keskkonnamõju.
4. Direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (muudetud direktiiviga 2013/17/EL) artikli 6 lõike 3 kohase asjakohase mõjuhindamise vajalikkuse eelhindamisel võib arvesse võtta kava või projekti tunnuseid, mis on seotud saasteainete kõrvaldamisega ja mis võivad leevendada kahjulikku mõju kaitsealale, kui

⁵⁸ 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus *People Over Wind* ja *Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 37).

⁵⁹ 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 49) ning 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus *People Over Wind* ja *Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 39).

objektiivsete asjaolude alusel on kindel, et need tunnused on projekti lisatud standardsete tunnustena, olenemata nende mõjust asjaomasele kaitsealale, ning saab välistada mis tahes teaduslikult põhjendatud kahtluse nende tõhususe suhtes.

5. Kui liikmesriigi pädev asutus on eelhindamisetapis veendunud, et asjakohane mõjuhindamine direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 kohaselt ei ole vajalik, peab ta esitama vähemalt sõnaselge ja üksikasjaliku põhjenduse, mis võimaldab kummutada kõik teaduslikust seisukohast põhjendatud kahtlused seoses kavandatavate ehitustööde tagajärgedega asjaomasele kaitsealale. See kehtib loa andmise menetluses väljendatud kahtluste suhtes ainult niivõrd, kui võrd need on teaduslikult põhjendatud.
6. Kui direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 kohase mõjuhindamise läbi viimata jätmise otsuse põhjendused on esitatud otsuses, peab pädev asutus tagama, et need põhjendused on äratuntavad ja sisult arusaadavad. Seda, kas põhjendused vastavad neile nõuetele, peab kontrollima liikmesriigi kohus, kellel on vajalik teave, et hinnata seda, kas asjaomase liikmesriigi üldsus oli võimeline põhjendusi ära tundma ja mõistma.