



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (seitsmes koda)

6. juuli 2023*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 92/43/EMÜ – Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – Artikkel 12 – Teatud loomaliikide range kaitse süsteem – Artikkel 16 – Erand – Sellise erandi tegemise kord – Üldsuse osalemise õigus

Kohtuasjas C-166/22,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) 14. jaanuari 2022. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 25. veebruaril 2022, menetluses

Hellfire Massy Residents Association

versus

An Bord Pleanála,

Minister for Housing, Local Government and Heritage,

Ireland,

Attorney General,

menetluses osalesid:

South Dublin County Council,

An Taisce – The National Trust for Ireland,

Save Our Bride Otters,

EUROOPA KOHUS (seitsmes koda),

koosseisus: koja president M. L. Arastey Sahún, kohtunikud F. Biltgen ja J. Passer (ettekandja),

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Hellfire Massy Residents Association, esindajad: *solicitor* B. Harrington, J. Devlin, SC, ja J. Kenny, BL,
- An Bord Pleanála, esindajad: R. Minch, SC, *solicitor* L. Mullett, B. Foley, SC, ja S. Hughes, BL,
- Minister for Housing, Local Government and Heritage, Ireland ja Attorney General, esindajad: M. Browne, J. Brennan ja A. Joyce, keda abistasid E. Barrington ja T. Flynn, SC,
- Save Our Bride Otters ja An Taisce – The National Trust for Ireland, esindaja: *solicitor* F. Logue,
- Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
- 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 küsimust, kuidas tõlgendada nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102) artikleid 12 ja 16 ning keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni, millele kirjutati alla 25. juunil 1998 Århusis ning mis kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1; edaspidi „Århusi konventsioon“), artikli 6 lõikeid 1–9 ja artikli 9 lõiget 2.
- 2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Hellfire Massy Residents Associationi ja teiselt poolt An Bord Pleanála (Iirimaa ruumilise planeerimise amet, edaspidi „amet“), Minister for Housing, Local Government and Heritage'i (Iirimaa elamumajanduse, kohalike omavalitsuste ja kultuuripärandi minister), Iirlandi (Iirimaa) ja Attorney Generali (Iirimaa peaprokurör) (edaspidi koos „Iirimaa ametiasutused“) vahelises kohtuvaidluses, mille ese on esiteks ameti väljastatud ehitusloa ning teiseks direktiivi 92/43 artiklite 12 ja 16 Iirimaa õigusesse ülevõtmise sätete kehtivus.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

3 Århusi konventsiooni artikli 6 lõikes 1 on ette nähtud:

„Konventsiooniosaline:

- a) kohaldab selle artikli sätteid otsuste suhtes, mis tehakse lisas I loetletud tegevuste lubamiseks või keelamiseks;
- b) kohaldab siseriikliku õiguse järgi käesoleva artikli sätteid ka selle tegevuse kohta tehtud otsuste suhtes, mida ei ole lisas I nimetatud ja millel võib olla oluline mõju keskkonnale. Konventsiooniosaline teeb kindlaks, kas need sätted kehtivad sellise tegevuse kohta;
- c) võib siseriikliku õiguse alusel jätta selle artikli kohaldamata riigikaitsetegevusele, kui tema arvates võib artikli järgimine takistada riigikaitse eesmärkide täitmist“.

4 Artikli 6 lõigetes 2–9 on ette nähtud otsuste tegemisel üldsuse osalemise kord.

5 Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 2 on ette nähtud:

„Konventsiooniosaline tagab siseriiklike õigusaktidega, et asjast huvitatud üldsuse esindajal,

- a) kellel on põhjendatud huvi või
- b) kelle õigust on rikutud, kui see tingimus on ette nähtud konventsiooniosalise haldusmenetluse normidega,

on õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole artikli 6 alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks ning kui siseriiklik õigus seda ette näeb ja ilma, et see piiraks selle artikli lõike 3 kohaldamist, ka konventsiooni muude asjakohaste sätete alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks.

Mõisted põhjendatud huvi ja õiguse rikkumine määratletakse koosõlas siseriikliku õiguse ning konventsiooni eesmärgiga tagada konventsiooniga seotud küsimustes asjast huvitatud üldsusele laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele. Artikli 2 lõike 5 nõuetele vastava valitsusvälise organisatsiooni huvi loetakse käesoleva artikli punkti a tähenduses põhjendatuks. Nimetatud organisatsioonil eeldatakse olevat õigusi, mida punkti b tähenduses saab rikkuda.

Lõike 2 sätted ei välista võimalust rakendada kaebuse läbivaatamisel kohtueelset menetlust avaliku võimu organis ega mõjuta haldusmenetluse võimaluste ammendamise nõuet enne kohtumenetluse algatamist, kui selline nõue on sätestatud siseriikliku õigusega.“

Liidu õigus

Direktiiv 92/43

6 Direktiivi 92/43 artikli 6 lõikes 3 on sätestatud:

„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.“

7 Selle direktiivi artiklis 12 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et kehtestada IV lisa punktis a loetletud loomaliikide range kaitse süsteem nende looduslikul levilal, keelates:

- a) kõik nende liikide isendite looduses tahtliku püüdmise või tapmise viisid;
- b) nende liikide tahtliku häirimise, eelkõige nende paljunemise, järglaste kasvatamise, talvitumise ja rände ajal;
- c) munade tahtliku hävitamise või loodusest võtmise;
- d) paljunemis- või puhkepaikade kahjustamise või hävitamise.

2. Liikmesriigid keelavad nende liikide loodusest võetud isendite pidamise, vedamise ja müümise või vahetamise ja müügiks pakkumise, välja arvatud juhul, kui need liigid on loodusest seaduslikult võetud enne käesoleva direktiivi rakendamist.

3. Lõike 1 punktides a ja b ning lõikes 2 nimetatud keeldu kohaldatakse kõikide nende loomade eluetappide suhtes, kelle suhtes käesolevat artiklit kohaldatakse.

4. Liikmesriigid kehtestavad süsteemi IV lisa punktis a loetletud loomaliikide juhusliku püüdmise ja tapmise jälgimiseks. Kogutud teabe alusel teevad liikmesriigid täiendavat uurimistööd ja võtavad täiendavaid kaitsemeetmeid, millega tagatakse, et juhuslik püüdmine või tapmine ei avaldaks asjaomasele liigile olulist negatiivset mõju.“

8 Direktiivi artiklis 16 on sätestatud:

„1. Kui muud rahuldavat alternatiivset lahendust ei ole ja erand ei kahjusta kõnealuste liikide populatsioonide soodsa kaitsetaseme säilitamist nende looduslikul levilal, võivad liikmesriigid teha artiklite 12, 13 ja 14 ning artikli 15 punktide a ja b sätetest erandi:

- a) loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmiseks ja looduslike elupaikade säilitamiseks;
- b) eriti oluliste saagi-, karja-, metsa-, kalamajandus-, veemajanduskahjude ja muud liiki omandiga seotud kahjude ärahoidmiseks;

- c) rahva tervise ja elanikkonna ohutuse huvides või muude üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsed ja majanduslikud põhjused ning kasu, mida keskkond saab erandite andmisest;
- d) kasvatustöökaks ja nende liikide teaduslikuks uurimiseks, taastamiseks ja taasasustamiseks ning selle jaoks vajalikuks paljundamiseks, sealhulgas taimede kunstlikuks paljundamiseks;
- e) range järelevalve all valikuliselt ja piiratud ulatuses IV lisas loetletud liikide teatavate isendite võtmise või pidamise lubamiseks pädevate siseriiklike asutuste määratletud kogustes.

2. Liikmesriigid edastavad komisjonile iga kahe aasta tagant lõike 1 alusel kohaldatud erandite kohta [artikli 20 alusel loodud] komitee kehtestatud vormi kohase aruande. Komisjon esitab oma arvamuse nende erandite kohta hiljemalt 12 kuu jooksul aruande saamisest ning teatab sellest komiteele.

3. Aruannetes esitatakse:

- a) liigid, mille suhtes erandeid kohaldatakse, ja erandi tegemise põhjus, sealhulgas ohu laad ning vajaduse korral tagasilükatud alternatiivsed võimalused ja kasutatud teadusandmed;
- b) loomaliikide püüdmiseks või tapmiseks lubatud viisid, vahendid ja meetodid ning nende kasutamise põhjused;
- c) asjaolud, millal ja miks need erandid on lubatud;
- d) asutus, mis on volitatud nõutud tingimused teatavaks tegema ja kontrollima, kas need on täidetud, samuti otsustama, milliseid viise, vahendeid ja meetodeid millistes piirides ja milliste asutuste poolt võib kasutada, ning millised isikud vastutavad ülesande täitmise eest;
- e) järelevalvemeetmed ja saadud tulemused.“

Direktiiv 2011/92/EL

- 9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2012, L 26, lk 1), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiviga 2014/52/EL (ELT 2014, L 124, lk 1) (edaspidi „direktiiv 2011/92“), põhjenduses 2 on märgitud:

„Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 191 kohaselt põhineb [Euroopa L]iidu keskkonnapoliitika ettevaatuspõhimõttel, ennetusmeetmete põhimõttel ja põhimõtetel, et keskkonnakahjustused tuleks esmalt kõrvaldada nende tekkekohas ja et saastaja maksab. Keskkonnale avaldatavat mõju tuleks arvesse võtta kogu tehnilise kavandamise ja otsustamise võimalikult varajases etapis.“

- 10 Direktiivi 2011/92 artikli 1 lõikes 2 on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

- a) „projekt“:

- ehitiste või muude kätiste püstitamine või kavade teostamine,
- muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine;

[...]

c) „teostusluba“ – pädeva asutuse või pädevate asutuste otsus, mis annab arendajale õiguse projekti teostamiseks;

[...]“.

11 Direktiivi artikli 2 lõigetes 1–3 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid võtavad 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. Sellised projektid on määratletud artiklis 4.

2. Keskkonnamõju hindamise võib lisada liikmesriikide projektide teostusloamenetluse või kui see ei ole võimalik, muudesse menetlustesse või käesoleva direktiivi eesmärkide täitmiseks kehtestatud menetlustesse.

3. Selliste projektide puhul, mille keskkonnamõju hindamise kohustus tuleneb samaaegselt käesolevast direktiivist ning [direktiivist 92/43] ja/või Euroopa Parlamendi ja nõukogu [30. novembri 2009. aasta] direktiivist 2009/147/EÜ [loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7)], tagavad liikmesriigid asjakohasel juhul, et kohaldatakse koordineeritud ja/või ühist menetlust, mis vastab kõnealuste liidu õigusaktide nõuetele.

Selliste projektide puhul, mille keskkonnamõju hindamise kohustus tuleneb samaaegselt käesolevast direktiivist ning muudest liidu õigusaktidest kui esimeses lõigus loetletud direktiivid, võivad liikmesriigid ette näha koordineeritud ja/või ühised menetlused.

[...]“.

12 Direktiivi 2011/92 artikli 3 lõikes 1 on sätestatud:

„Keskkonnamõju hindamisel tehakse kindlaks projekti otsene ja kaudne oluline mõju järgmistele elementidele ning kirjeldatakse ja hinnatakse seda sobival viisil, võttes arvesse iga üksikjuhtumi asjaolusid:

- a) elanikkond ja inimeste tervis;
- b) elurikkus, pöörates erilist tähelepanu direktiivi [92/43] ja direktiivi [2009/147] kohaselt kaitstud liikidele ja elupaikadele;
- c) maa, muld, vesi, õhk ja kliima;
- d) materiaalne vara, kultuuripärand ja maastik;
- e) punktides a–d osutatud elementide vastastikune mõju.“

13 Direktiivi 2011/92 artikkel 8a on sõnastatud järgmiselt:

„1. Projektile teostusloa andmise otsus hõlmab vähemalt järgmist teavet:

- a) artikli 1 lõike 2 punkti g alapunktis iv osutatud põhjendatud järeldus;
- b) otsusele lisatud keskkonnavalased tingimused, projekti erisuste ja/või meetmete kirjeldus, mis on ette nähtud olulise kahjuliku keskkonnamõju vältimiseks, ennetamiseks või vähendamiseks ja võimaluse korral leevendamiseks, ning asjakohasel juhul ka seiremeetmed.

[...]

4. Vastavalt lõike 1 punktis b osutatud nõuetele tagavad liikmesriigid, et arendaja rakendab neid projekti erisusi ja/või meetmeid, mis on ette nähtud olulise kahjuliku keskkonnamõju vältimiseks, ennetamiseks või vähendamiseks ja võimaluse korral leevendamiseks, ning määravad kindlaks olulise kahjuliku keskkonnamõju seirega seotud menetlused.

Seirega jälgitavate näitajate liik ja seire kestus on proportsionaalne projekti laadi, asukoha ja mahuga ning projekti keskkonnamõju olulisusega.

Asjakohasel juhul võib kasutada muudest liidu õigusaktidest kui käesolev direktiiv ja siseriiklikud õigusaktid, tulenevat seirekorda, et vältida seire dubleerimist.

[...]“.

Iiri õigus

14 2011. aasta Euroopa ühenduste raames vastu võetud määruse (linnud ja looduslikud elupaigad) (European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011) (edaspidi „2011. aasta määrus“) artiklis 51 on sätestatud:

„(1) [Kunsti, kultuuri- ja looduspärandi ning iirikeelse piirkonna m]inister võtab vajalikke meetmeid, et kehtestada I lisa esimeses osas loetletud loomaliikide range kaitse süsteem.

(2) Olenemata mis tahes seadusjärgsest või muust loast, mille on isikule andnud ametiasutus või mis on isiku valduses, välja arvatud ministri poolt artikli 54 alusel lubatud erand, paneb isik, kes teeb I lisa esimeses osas nimetatud liikidega seoses järgmist:

- (a) püüab või tapab tahtlikult nende liikide isendeid looduses;
- (b) häirib neid liike tahtlikult, eelkõige nende paljunemise, järglaste kasvatamise, talvitumise ja rände ajal;
- (c) võtab tahtlikult nende liikide mune loodusest või hävitab neid;
- (d) kahjustab sellise liigi paljunemis- või puhkepaika või hävitab selle või

(e) peab, veab, müüb, vahetab, pakub müügiks või vahetuseks mis tahes selliste liikide loodusest võetud isendeid, välja arvatud juhul, kui need liigid on loodusest seaduslikult võetud direktiivi [92/43] artikli 12 lõike 2 tähenduses,

toime süüteo.

(3) Lõikes 2 nimetatud keelde kohaldatakse kõigi nende loomade elutsükli kõigi etappide suhtes, kelle suhtes käesolevat määrust kohaldatakse.

(4) Minister kehtestab süsteemi määruse I lisa esimeses osas loetletud loomaliikide juhusliku püüdmise ja tapmise jälgimiseks ja teeb kogutud teabe põhjal täiendavat uurimistööd või võtab vajalikud kaitsemeetmed tagamaks, et juhuslik püüdmine ja tapmine ei avaldaks asjaomasele liigile olulist negatiivset mõju.“

15 2011. aasta määruse artiklis 54 on sätestatud:

„(1) Iga isik võib taotleda ministrilt või I lisa teises osas nimetatud kalaliikide eest vastutavalt ministrilt või valitsuse liikmelt erandit artiklite 51, 52 ja 53 nõuetest kõrvalekaldumiseks.

(2) Kui muud rahuldavat alternatiivset lahendust ei ole ja erand ei kahjusta direktiivis [92/43] osutatud liikide populatsioonide soodsa kaitsetaseme säilitamist nende looduslikul levilal, võib minister või IV lisa nimetatud kalaliikide eest vastutav minister või valitsuse liige teha sellise erandi ühele või mitmele isikule, kui erand on vajalik:

(a) looduslike looma- ja taimeliikide kaitsmiseks ja looduslike elupaikade säilitamiseks;

(b) eriti olulise saagi-, karja-, metsa-, kalamajandus-, veemajanduskahjude ja muud liiki omandiga seotud kahju ärahoidmiseks;

(c) rahva tervise ja elanikkonna ohutuse huvides või muude üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsed ja majanduslikud põhjused ning kasu, mida keskkond saab erandite andmisest;

(d) kasvatustööks ja nende liikide teaduslikuks uurimiseks, taastamiseks ja taasasustamiseks ning selle jaoks vajalikuks paljundamiseks, sealhulgas taimede kunstlikuks paljundamiseks, või

(e) range järelevalve all valikuliselt ja piiratud ulatuses I lisa loetletud liikide teatavate isendite loodusest võtmiseks või pidamiseks erandis täpsustatud ulatuses.

(3) Lõike 2 alusel tehtud erandile kohaldatakse tingimusi, piiranguid, kitsendusi või nõudeid, mida minister peab sobivaks.

(4) Kõik lõike 2 alusel tehtud erandi suhtes kehtivad tingimused, piirangud, kitsendused või nõuded peavad olema erandis täpsustatud.

(5) Ilma et see piiraks erandis määratud tingimuste, piirangute, kitsenduste või nõuete kohaldamist, kohaldatakse käesoleva sätte alusel tehtud erandi suhtes 1965. aasta loomakaitseaduse (muudetud redaktsioon) [(Protection of Animals (Amendment) Act 1965)] artikli 14 lõikeid 2–5.

- (6) Minister edastab iga kahe aasta järel Euroopa Komisjonile lõike 2 alusel tehtud erandite kohta komisjoni kehtestatud vormi kohase aruande.
- (7) Lõikes 6 nimetatud aruandes esitatakse:
- (a) liigid, mille suhtes erandeid kohaldatakse, ja erandi tegemise põhjus, sealhulgas sellega kaasneva ohu laad ning vajaduse korral tagasilükatud alternatiivsed võimalused ja kasutatud teadusandmed;
 - (b) loomaliikide püüdmiseks või tapmiseks lubatud viisid, vahendid või meetodid ning nende kasutamise põhjused;
 - (c) asjaolud, millal ja miks need erandid on tehtud;
 - (d) asutus, mis on volitatud nõutud tingimused teatavaks tegema ja kontrollima, kas need on täidetud, samuti otsustama, milliseid viise, vahendeid ja meetodeid millises ulatuses ja milliste asutuste poolt võib kasutada, ning millised isikud vastutavad ülesande täitmise eest;
 - (e) järelevalvemeetmed ja saadud tulemused.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 16 Amet andis 25. juuni 2020. aasta otsusega South Dublin County Councilile (Lõuna-Dublini krahvkonna volikogu, Iirimaa) teostusloa projektile, mis koosneb kahest hoonest, milleks on Dublini krahvkonnas Montpellier Hillis asuv külastuskeskus, jalgrajast/jalakäijate sillast üle regionaalse tee, okasmetsa muutmiseks heitlehiseks metsamaaks ja olemasolevate ehitiste konserveerimistöödest.
- 17 Otsuses oli märgitud, et amet viis asjakohase mõjuhindamise direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 tähenduses läbi ja jõudis järeldusele, et negatiivne mõju Euroopa aladele puudub.
- 18 Sellest otsusest nähtub, et amet viis läbi ka keskkonnamõju hindamise direktiivi 2011/92 tähenduses ja jõudis järeldusele, et kui samas otsuses sätestatud tingimused on täidetud, on kavandatud arendusprojekti keskkonnamõju vastuvõetav.
- 19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus jättis 2. juuli 2021. aasta otsusega rahuldamata kaebuse, mille põhikohtuasja kaebaja esitas 25. juuni 2020. aasta otsuse peale, välja arvatud väide, millega vaidlustati kõnealuse otsuse vastuvõtmisest hilisema olukorraga seoses 2011. aasta määruse artiklite 51 ja 54 kehtivus.
- 20 Selles väites toob põhikohtuasja hageja sisuliselt esile, et direktiivi 92/43 artiklis 12 ette nähtud range kaitse süsteem, nagu see on Iiri õiguses rakendatud, on kehtetu, kuna esiteks ei hõlma see direktiivi artiklis 16 ette nähtud erandimehhanismi projektidele teostusloa andmise menetluse kohta ja teiseks ei näe see ette üldsuse piisavat osalemist, olles seega vastuolus Århusi konventsiooniga.

21. Amet ja Iirimaa ametiasutused leiavad, et see väide ei ole põhjendatud. Lisaks ei nõustu nad sellega, et ühelt poolt võiks põhikohtuasja hageja viidata Århusi konventsioonile, kuna ta ei ole oma menetlusdokumentides sellele konventsioonile sõnaselgelt viidanud, ja teiselt poolt tugineda rangelt kaitstud liikidele tekkida võivale kahjule.
22. Neil asjaoludel otsustas High Court (kõrge kohus, Iirimaa) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas liidu õiguskorra esimesest tulenevad liidu õiguse üldpõhimõtted toovad kaasa selle, et riigisisene menetlusnorm, mille kohaselt selle õiguspärasuse kohtulikku kontrolli taotleb kaebaja peab sõnaselgelt osutama asjasse puutuvatele õigusnormidele, ei saa riigisisese õiguse kooskõla [...] liidu õigusnormiga vaidlustaval kaebajal takistada ühtlasi esitamast nõuet, mis tugineb õigusteooriale või õigusaktidele, mida tuleb pidada kõnealuse liidu õiguse tõlgendamisel olemuslikult asjakohaseks, näiteks põhimõte, et liidu keskkonnaõigust tuleb tõlgendada koostoimes [Århusi konventsiooniga], mis on liidu õiguskorra lahutamatu osa?
 2. Kas direktiivi [92/43] artiklid 12 ja/või 16 eraldi ja/või nende sätete tõlgendamine koostoimes Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2 ja/või koostoimes põhimõttega, et liikmesriigid peavad võtma kõik direktiivi tõhusaks rakendamiseks vajalikud erimeetmed, toovad kaasa selle, et riigisisese menetlusnormi alusel, mille kohaselt kaebaja ei tohi esitada „oletuslikku küsimust“ ning saab vaidlustada riigisisese õiguse kooskõla liidu õigusnormiga üksnes siis, kui ta on „tegelikult või faktiliselt puudutatud“, ei saa välistada haldusotsustusmenetluses üldsuse osalemise õigust nõudva kaebaja vaideõigust, kui see kaebaja soovib vaidlustada riigisisese õigusnormi kehtivuse liidu õiguse põhjal, sest riigisisese õiguse puuduste tõttu võib eeldada keskkonnakahju tekkimist, mida saab põhjendatult võimalikuks pidada, eriti kuna teostusloa on antud piirkonnas, kus asub range kaitse alla kuuluva liigi elupaik, ja/või ettevaatusprintsipi juhindudes võib pidada võimalikuks, et pärast teostusloa andmist tehtavate uuringute põhjal ilmneb vajadus taotlelda [selle] direktiivi artikli 16 kohast erandit?
 3. Kas direktiivi [92/43] artiklid 12 ja/või 16 eraldi ja/või nende sätete tõlgendamine koostoimes Århusi konventsiooni artikli 6 lõigetega 1–9 ja/või artikli 9 lõikega 2 ja/või koostoimes põhimõttega, et liikmesriigid peavad võtma kõik direktiivi tõhusaks rakendamiseks vajalikud erimeetmed, toovad kaasa selle, et direktiivi artikli 16 jõustamiseks riigisiseses õiguses kehtestatud erandite tegemise süsteem ei tohi olla teostuslubade süsteemiga paralleelne ja sellest eraldiseisev, vaid peaks olema osa ühtsest loamenetlusest, kus pädev asutus (erinevalt karistusõiguse üldnormi alusel arendaja enda antavast juhtumipõhisest hinnangust) otsustab, kas erandi taotlemine on pärast teostusloa andmist ilmnenu asjaolude tõttu vajalik ja/või milliseid uuringuid on vaja teha erandi taotlemise vajaduse kaalumisel?
 4. Kas direktiivi [92/43] artiklid 12 ja/või 16 eraldi ja/või nende sätete tõlgendamine koostoimes Århusi konventsiooni artikli 6 lõigetega 1–9 ja/või artikli 9 lõikega 2 toovad kaasa selle, et projekti suhtes, mida teostusloa andmisel hinnati asjakohaselt direktiivi [92/43] artikli 6 lõike 3 tähenduses ning mille jaoks võib pärast teostusloa saamist taotlelda erandit direktiivi [92/43] artikli 16 alusel, kehtib Århusi konventsiooni artikli 6 kohane menetluses üldsuse osalemise nõue?“

Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

- 23 Iirimaa ametiasutused ja Poola valitsus väidavad, et käesolev eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu sisuliselt seetõttu, et see puudutab hüpoteetilisel olukorral põhinevaid õigusküsimusi.
- 24 Väärrib meeldetuletamist, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artikliga 267 kehtestatud Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute koostöö raames üksnes asja menetleva ja selles tehtava kohtulahendi eest vastutava liikmesriigi kohtu ülesanne hinnata kohtuasja eripära arvesse võttes nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse tegemiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Järelikult on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud otsuse tegema, kui esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse tõlgendamist (21. märtsi 2023. aasta kohtuotsus Mercedes-Benz Group (katkestusseadmetega varustatud sõidukite tootjate vastutus), C-100/21, EU:C:2023:229, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 25 Sellest järeldub, et eeldatakse, et liidu õigust puudutavad küsimused on asjakohased. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (21. märtsi 2023. aasta kohtuotsus Mercedes-Benz Group (katkestusseadmetega varustatud sõidukite tootjate vastutus), C-100/21, EU:C:2023:229, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 26 Käesoleval juhul tuleb märkida, et kõnesolev eelotsusetaotlus esitati Euroopa Kohtule kaebuse raames, milles paluti esiteks tühistada 25. juuni 2020. aasta otsus ning teiseks tunnistada kehtetuks 2011. aasta määruse artiklid 51 ja 54.
- 27 Eelotsusetaotlusest ja Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, eelkõige eelotsusetaotluse esitanud kohtu 2. juuli 2021. aasta otsusest nähtub aga, et kuigi see kohus on juba tagasi lükanud kaebuse nõude tühistada 25. juuni 2020. aasta otsus ning sellega seoses lükanud tagasi ka väite, et 2011. aasta määruse artiklid 51 ja 54 on kehtetud osas, mis puudutab nende sätete võimaliku kehtetuse mõju selle otsuse vastuvõtmise menetluse õiguspärasusele, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus veel lahendama küsimuse selle otsuse vastuvõtmisest hilisema olukorra kohta.
- 28 Neil asjaoludel tuleb eelotsusetaotlus lugeda vastuvõetavaks.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Kolmas ja neljas küsimus

- 29 Kolmanda ja neljanda küsimusega, mida tuleb analüüsida enne esimest ja teist küsimust, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 92/43 artikleid 12 ja 16 tuleb tõlgendada nii, et need nõuavad, et riigisisised õigusnormid, mille eesmärk on võtta need direktiivi 92/43 sätteid riigisisesse õigusesse üle, näevad esiteks ette teostusloa menetluse, mis hõlmab pädeva asutuse otsust, mille eesmärk on kindlaks määrata, kas pärast projektile teostusloa andmist kindlaks tehtud asjaolude tõttu tuleb taotleda erandit selle direktiivi artikli 16 alusel ja/või kas selleks on vaja läbi viia uuringud, ning näevad teiseks selles erandi tegemise menetluses ette üldsuse osalemise.

- 30 Sellega seoses piisab, kui märkida, et direktiivi 92/43 artiklid 12 ja 16, mis ei käsitle mitte ainult tegevusi projektide raames direktiivi 2011/92 artikli 1 lõike 2 punkti a tähenduses, vaid kogu inimtegevust, ei nõua direktiivi 92/43 artikli 16 kohase erandimenetluse lisamist niisugustele projektidele teostusloa andmise menetlustesse ega üldsuse osalemist sellises erandimenetluses.
- 31 Nimelt ei ole ei direktiivis 92/43 ega direktiivis 2011/92 ette nähtud ühtegi sellekohast kohustust.
- 32 Tõsi, direktiivi 2011/92 artikli 2 lõige 2 käsitleb menetluste omavahel integreerimist. Siiski piirdub see säte sellega, et näeb ette võimaluse lisada keskkonnamõju hindamine liikmesriikide projektide teostusloamenetlusse või – kui see ei ole võimalik – muudesse menetlustesse või menetlustesse, mis tuleb kehtestada direktiivi eesmärkide täitmiseks. Pealegi on nimetatud direktiivi artikli 2 lõikes 3 piiratud nõudega, et liikmesriigid „tagavad [...] asjakohasel juhul, et kohaldatakse koordineeritud ja/või ühist menetlust, mis vastab kõnealuste liidu õigusaktide nõuetele“, projektide puhul, mille keskkonnamõju hindamise kohustus tuleneb korruga nii direktiivist 2011/92 kui ka direktiivist 92/43 ja/või direktiivist 2009/147.
- 33 Kuigi direktiivi 2011/92 artikli 8a lõike 1 punktis b on nõutud, et teostusloa andmise otsus sisaldaks „asjakohasel juhul ka seiremeetme[i]d“, nagu need, mis põhikohtuasjas – nagu nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust – näivad olevat ette nähtud 25. juuni 2020. aasta otsuses, ei viita kõnealune säte sõnaselgelt direktiivi 92/43 artikli 16 kohasele erandimenetlusele.
- 34 Seega ei saa põhikohtuasjas Irimaale ette heita, et ta ei võtnud vastu täielikku õigusraamistikku, kuna 2011. aasta määruse artiklid 51 ja 54 kordavad sõna-sõnalt asjaomase direktiivi artiklite 12 ja 16 põhisisu.
- 35 Samas tuleb direktiivi 92/43 artikleid 12 ja 16 ning seega 2011. aasta määruse artikleid 51 ja 54, millega need sätted riigisisesse õigusesse üle võetakse, tõlgendada ja kohaldada kooskõlas nõuetega, mis tulenevad muudest liidu õigusaktidest ja liidule siduvatest rahvusvahelistest konventsioonidest, muu hulgas direktiivist 2011/92 ja Århusi konventsioonist, nagu neid on tõlgendatud Euroopa Kohtu praktikas.
- 36 Sellest kohtupraktikast tuleneb aga ühelt poolt, et konkreetsel juhul eeldab niisuguse projekti elluviimine, mille suhtes kehtib nii kahekordne hindamiskohustus kui ka direktiivi 2011/92 artikli 2 lõikes 1 ette nähtud teostusloakohustus, et arendaja peab taotlema ja saama erandi direktiivi 92/43 artikleid 12 ja 13 ülevõtvates liikmesriigi õigusnormides ette nähtud looma- ja taimeliikide kaitsemeetmetest, ning teiselt poolt, et kui liikmesriik delegeerib sellise erandi tegemise pädevuse mõnele muule asutusele kui see, kellele ta on andnud õiguse projekti heakskiitmiseks, peab see otsus tingimata olema tehtud enne projektile teostusloa andmist. Vastasel juhul otsustatakse teostusloa üle puudulikul alusel ja see luba ei vasta seega kohaldatavatele nõuetele (vt selle kohta 24. veebruari 2022. aasta kohtuotsus *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, punktid 52 ja 59 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 37 Nagu nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, täpsemalt eelotsusetaotluse esitanud kohtu 2. juuli 2021. aasta otsusest, on viimane – kes on ainsana pädev põhikohtuasjas faktilisi asjaolusid tuvastama ja hindama – aga juba otsustanud, et ei ole tõendatud, et 25. juuni 2020. aasta otsuse tegemise ajal oli vaja saada 2011. aasta määruse artikli 54 kohane erand. Sellest järeldub, et praegusel juhul ei esinenud käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis nimetatud olukorda, st olukorda, kus sellise erandi saamine on nõutav enne teostusloa andmist.

- 38 Tuleb lisada, et vastavalt direktiivi 2011/92 artikli 3 lõike 1 punktile b – mille eesmärk põhjenduse 2 kohaselt on võtta keskkonnale avaldatavat mõju arvesse kogu tehnilise kavandamise ja otsustamise võimalikult varajases etapis kooskõlas ettevaatus- ja ennetuspõhimõtetega ning põhimõtetega, et keskkonnakahjustused tuleks esmalt kõrvaldada nende tekkekohas ja et saastaja maksab – nõuab direktiiv, et keskkonnamõju hindamisel tehtaks iga üksikjuhtumi puhul kindlaks projekti otsene ja kaudne oluline mõju bioloogilisele mitmekesisusele ning kirjeldataks ja hinnataks seda sobival viisil, pöörates erilist tähelepanu direktiivi 92/43 ja direktiivi 2009/147 alusel kaitstud liikidele ja elupaikadele.
- 39 Järelikult peab täieliku keskkonnamõju hindamise tulemus (vt selle kohta 24. veebruari 2022. aasta kohtuotsus *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, punkt 58 ja seal viidatud kohtupraktika) võimaldama kindlaks teha, kas asjaomasel projektil võib hindamise kuupäeval olla mõju, mis on direktiivi 92/43 artikliga 12 keelatud.
- 40 Seega ei tundu, et niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu 2011. aasta määrus, mis määratleb süüteoena selliste aktide toimepanemise, mida liikmesriigid peavad direktiivi 92/43 artikli 12 kohaselt keelama, oleksid iseenesest – nii üldisest vaatevinklist kui ka direktiivi 2011/92 kohaldamisalasse kuuluvale projektile teostusloa andmise konkreetses kontekstis – sellised, mis võiksid kahjustada kõnealuse artikli 12 soovitatavat toimet või minna vastuollu käesoleva kohtuotsuse punktis 38 nimetatud põhimõtetega.
- 41 Lõpuks tuleb märkida, et põhikohtuasi ei puuduta 2011. aasta määruse artikli 54 kohast erandit. Järelikult ei ole vaja kindlaks teha, kas ja millistel tingimustel annavad Århusi konventsiooni sätted asjaomase üldsuse esindajatele õiguse osaleda sellise erandiga seotud haldusmenetluses.
- 42 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kolmandale ja neljandale küsimusele vastata, et direktiivi 92/43 artikleid 12 ja 16 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi õigusnorme, mille eesmärk on võtta need sätted riigisisesse õigusesse üle, ei saa pidada selle direktiiviga vastuolus olevaks põhjusel, et need ei näe esiteks ette loamenetlust, mis hõlmaks pädeva asutuse otsust, mille eesmärk on kindlaks määrata, kas pärast projektile teostusloa andmist kindlaks tehtud asjaolude tõttu tuleb taotleda erandit selle direktiivi artikli 16 alusel ja/või kas selleks on vaja läbi viia uuringud, ning teiseks ei näe need õigusnormid ette üldsuse osalemist selles erandimenetluses.

Esimene ja teine küsimus

- 43 Esimese ja teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus akti õiguspärasuse kohtulikku kontrolli käsitlevad riigisisised menetlusnormid, mille kohaselt peab kaebaja sõnaselgelt nimetama, milliste õigusnormide rikkumisele ta tugineb, ega saa esitada „hüpoteetilist küsimust“, vaid saab riigisisese õiguse liidu õigusnormiga kooskõlas olemise vaidlustada alles siis, kui ta on „tegelikult või faktiliselt puudutatud“.
- 44 Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtub, et need küsimused esitati seetõttu, et Iirimaa ametiasutused tuginesid põhikohtuasjas liikmesriigi menetlusnormidele, et vaidlustada kolmanda ja neljanda küsimuse aluseks olnud põhikohtuasja kaebaja argumentide vastuvõetavus.
- 45 Eeltoodud asjaoludel ja arvestades nendele küsimustele antud vastust, ei ole esimesele ja teisele küsimusele vaja vastata.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (seitsmes koda) otsustab:

Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikleid 12 ja 16

tuleb tõlgendada nii, et

liikmesriigi õigusnorme, mille eesmärk on võtta need sätted riigisisesele õigusesse üle, ei saa pidada selle direktiiviga vastuolus olevaks põhjusel, et need ei näe esiteks ette loamenetlust, mis hõlmaks pädeva asutuse otsust, mille eesmärk on kindlaks määrata, kas pärast projektile teostusloa andmist kindlaks tehtud asjaolude tõttu tuleb taotleda erandit selle direktiivi artikli 16 alusel ja/või kas selleks on vaja läbi viia uuringud, ning teiseks ei näe need õigusnormid ette üldsuse osalemist selles erandimenetluses.

Allkirjad