Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 24. jaanuaril 2019[1]

Kohtuasi C-43/18

Compagnie d'entreprises CFE SA
versus
Région de Bruxelles-Capitale

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

Kohtuasi C-321/18

Terre wallonne ASBL
versus
Région wallonne

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

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2001/42/EÜ – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 92/43/EMÜ – Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – Kaitsealade kaitsekorralduskava – Erikaitseala määramine – Kavade ja programmide mõiste – Kohustus korraldada keskkonnamõju hindamine – Kaitse-eesmärkide kindlaksmääramine Vallooni piirkonnas

I. Sissejuhatus

1. Milline suhe valitseb keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi (edaspidi „KSH direktiiv")[2] ja elupaikade direktiivi[3] vahel? See küsimus esineb Raad van State (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud kahes eelotsusetaotluses, mida käsitlen üheskoos.

1 Algkeel: saksa.

2 *Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiiv* 2001/42/EÜ *teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta* (EÜT 2001, L 197, lk 30; ELT eriväljaanne 15/06, lk 157).

3 *Nõukogu* 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102), mida on muudetud *nõukogu* 13. mai 2013. aasta direktiiviga 2013/17/EL (ELT 2013, L 158, lk 193).

2. Kohtuasja taustaks on mitmesugused liidu õiguse kohaselt nõutavad keskkonnamõju hindamised, käesoleval juhul eelkõige elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohane selliste kavade ja projektide mõju hindamine, mis võivad kahjustada Natura 2000 alasid, ning KSH direktiivi kohane kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine. Kõige tuntum hindamine, keskkonnamõju hindamise direktiivile (edaspidi „KMH direktiiv")[4] tuginev projektide keskkonnamõju hindamine ei oma käesoleval juhul seevastu erilist tähtsust.

3. Kohtuasjas CFE on tegemist elupaikade direktiivi ülevõtmisega selliselt, et liikmesriigis määratakse erikaitseala, millega kaasneb mitme kaitsenormi vastuvõtmine, ja kohtuasjas Terre wallonne on tegemist Vallooni piirkonna kõigi Natura 2000 alade kaitse-eesmärkide kindlaksmääramisega, millega samuti järgitakse eesmärki võtta üle elupaikade direktiiv. Mõlema õigusakti kohta esitatakse vastuväide, et enne nende vastuvõtmist oleks tulnud korraldada keskkonnamõju hindamine KSH direktiivi alusel.

4. Sellega seoses tuleb eelkõige välja selgitada, kas meetmed, mis on otseselt seotud Natura 2000 alade kaitsekorraldusega või on selleks vajalikud, käesoleval juhul kaitseala määramine ja kaitse-eesmärkide kindlaksmääramine, on KSH direktiivi kohasest keskkonnamõju hindamisest põhimõtteliselt vabastatud. Selle seisukoha toetuseks märgitakse eelkõige, et sedalaadi meetmete puhul on sõnaselgelt sätestatud, et nende suhtes ei kohaldata mõju hindamist vastavalt elupaikade direktiivi artikli 6 lõikele 3. Kuid mida tähendab see KSH direktiivi kohaselt ettenähtud keskkonnamõju hindamise jaoks?

5. Peale selle tuleb käsitleda küsimust, kas nimetatud meetmed vastavad konkreetselt keskkonnamõju hindamise tingimustele. Sellega seoses tuleb eelkõige selgitada, kas kõnealused meetmed loovad raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele.

6. Rõhutada tuleb kõnealuste menetluste praktilist tähtsust. Natura 2000 alad hõlmavad Euroopa Liidu mitmel tuhandel alal ligi 18% maismaa-alast ja 6% merealast. Kuna näib, et seni on kaitsekorraldusmeetmeid sageli võetud keskkonnamõju hindamist korraldamata, võiks kohustus korraldada Natura 2000 alade kaitsekorralduse keskkonnamõju hindamine nimetatud võrgustiku küsimärgi alla seada.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv

7. KSH direktiivi eesmärgid on kindlaks määratud eelkõige selle artiklis 1:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on tagada keskkonnakaitse kõrge tase ja aidata kaasa keskkonnakaalutluste integreerimisele kavade ja programmide koostamisse ja vastuvõtmisse, eesmärgiga edendada säästvat arengut, tagades vastavalt käesolevale direktiivile teatavate tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise."

4 *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).

8. Kavad ja programmid on määratletud KSH direktiivi artikli 2 punktis a:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) kavad ja programmid – kavad ja programmid, kaasa arvatud need, mida kaasrahastab Euroopa Ühendus, ja nende mis tahes muudatused:

   – mille koostab ja/või võtab vastu riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus või mille koostab asutus vastuvõtmiseks parlamendi või valitsuse õigusloomemenetluse kaudu, ja

   – mida nõutakse siseriiklike õigusnormidega".

9. Mõlema põhikohtuasja puhul on huvipakkuv eelkõige kohustus korraldada keskkonnamõju strateegiline hindamine vastavalt KSH direktiivi artikli 3 lõigetele 1–5:

„1. Vastavalt artiklitele 4–9 korraldatakse lõigetes 2–4 osutatud tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine.

2. Kui lõikest 3 ei tulene teisiti, hinnatakse kõigi nende kavade ja programmide keskkonnamõju,

a) mis on koostatud põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, veonduse, jäätmehoolduse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, asulaplaneerimise või maakasutuse valdkonnas ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud direktiivi 85/337/EMÜ I ja II lisas; või

b) mille suhtes on peetud vajalikuks korraldada hindamine [elupaikade direktiivi] artikli 6 või 7 alusel seoses tõenäolise mõjuga asukohas.

3. Lõikes 2 osutatud kavasid ja programme, milles määratakse väikese piirkonna kasutamine kohalikul tasandil, ning lõikes 2 osutatud kavade ja programmide väiksemaid muudatusi tuleb hinnata ainult siis, kui liikmesriigid otsustavad, et neil on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

4. Liikmesriigid otsustavad, kas lõikes 2 osutamata kavadel ja programmidel, mis loovad raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

5. Liikmesriigid otsustavad, kas lõigetes 3 ja 4 osutatud kavadel ja programmidel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju, üksikjuhtumite uurimise või kava- ja programmiliikide kindlaksmääramise või mõlema lähenemisviisi ühitamise teel. Otsustamisel võtavad liikmesriigid alati arvesse II lisas sätestatud asjakohaseid kriteeriume, et tagada tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide kuulumine käesoleva direktiivi reguleerimisalasse."

2. Elupaikade direktiiv

10. Euroopa kaitsealade võrgustik Natura 2000 on määratletud elupaikade direktiivi artikli 3 lõikes 1:

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

[…]".

11. Elupaikade direktiivi artiklis 4 on esitatud konkreetsed eeskirjad alade määramise kohta:

„1. Iga liikmesriik esitab III lisas (1. etapp) sätestatud kriteeriumide ja asjakohase teadusinfo alusel alade loetelu, kus märgitakse, milliseid kohalikke I lisas nimetatud looduslikke elupaigatüüpe ja II lisas nimetatud liike alal esineb. […]

[…]

2. Komisjon kehtestab kokkuleppel kõikide liikmesriikidega III lisas (2. etapp) sätestatud kriteeriumide alusel ja artikli 1 punkti c alapunktis iii nimetatud kõigi üheksa biogeograafilise piirkonna ja artikli 2 lõikes 1 nimetatud kogu territooriumi kohta liikmesriikide esitatud loeteludel põhineva ühenduse jaoks oluliste alade esialgse loetelu, […]

[…]

Ühenduse jaoks olulisteks aladeks valitud alade loetelu kinnitab komisjon artiklis 21 sätestatud korras, märkides alad, kus esineb üks või mitu esmatähtsat elupaigatüüpi või esmatähtsat liiki.

3. […]

4. Kui ala on lõikes 2 sätestatud korras kinnitatud ühenduse jaoks oluliseks alaks, määravad asjaomased liikmesriigid ala erikaitsealaks võimalikult kiiresti, kuid hiljemalt kuue aasta jooksul, kehtestades prioriteedid lähtuvalt sellest, kui tähtis ala on I lisas nimetatud looduslike elupaigatüüpide või II lisas nimetatud liikide soodsa kaitsestaatuse säilitamise või taastamise ja Natura 2000 sidususe seisukohast, ning pidades silmas ala ähvardavat kahjustamist või hävitamist.

5. Niipea kui ala on kantud lõike 2 kolmandas lõigus nimetatud loetellu, kohaldatakse selle suhtes artikli 6 lõikeid 2, 3 ja 4."

12. Alade kaitse on elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetes 1–3 kindlaks määratud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid kehtestavad erikaitsealade suhtes vajalikud kaitsemeetmed, mille hulka kuuluvad vajaduse korral asjakohased kaitsekorralduskavad, mis on eraldi välja töötatud või lisatud muudesse arengukavadesse, ning asjakohased õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed, mis vastavad aladel esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide ökoloogilistele vajadustele.

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

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

B. Riigisisesed õigusnormid

1. Région de Bruxelles-Capitale'i (pealinn Brüssel) otsus ala määramise kohta Forêt de Soignes' (Soignes' mets) piirkonna jaoks

13. Menetluse ese, mis viis kohtuasjani CFE, on Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant désignation du site Natura 2000 – BE1000001: „La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe" du 14 avril 2016 (pealinna Brüsseli valitsuse (Belgia) 14. aprilli 2016. aasta määrus, mis käsitleb Natura 2000 ala BE1000001 „Soignes' mets, metsaservad ja külgnevad metsased alad ning Woluwe org – Soignes' metsa ja Woluwe oru kompleks" määramist). [5]

14. Nimetatud määrus määrab sisuliselt kindlaks, millised alad on osa erikaitsealast, millised elupaigatüübid ja liigid seal esinevad, milline oli nende kaitsestaatus ala määramise ajal, milline kaitsestaatus tuleb saavutada ja miks asjaomast ala kaitstakse.

15. Määruse artikkel 15 sätestab teatavad keelud ala kaitse eesmärgil:

„§ 1. Vastavalt [looduskaitset käsitleva 1. märtsi 2012. aasta määruse] artikli 47 lõikele 2 määrab käesolev artikkel kindlaks üldised keelud, mida kohaldatakse käesoleva määruse alusel määratud Natura 2000 ala suhtes.

§ 2. Ilma et see piiraks vabastamist või kõrvalekaldumist lubavate erinormide kohaldamist, on projektide puhul, mille puhul ei ole vajalik loa olemasolu [looduskaitset käsitleva 1. märtsi 2012. aasta määruse] artikli 47 lõike 2 tähenduses, keelatud:

1. eemaldada, välja juurida, kahjustada või hävitada pärismaiseid taimeliike, kaasa arvatud samblad, seened ja samblikud, ning hävitada, kahjustada või muuta taimede asurkonda;

2. […]".

2. Kaitse-eesmärkide kindlaksmääramine Vallooni piirkonnas

16. Põhikohtuasjas Terre wallonne on tegemist Vallooni valitsuse 1. detsembri 2016. aasta määrusega, millega määratakse kindlaks Natura 2000 võrgustiku kaitse-eesmärgid. [6] Selles määratakse kindlaks kogu piirkonna elupaigatüüpide ja liikide kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed kaitse-eesmärgid.

17. Määrus põhineb looduskaitset käsitleva 12. juuli 1973. aasta seaduse artiklil 25*bis*:

„Artikkel 25*bis*. § 1. Valitsus määrab Vallooni piirkonnas kindlaks kaitse-eesmärgid iga loodusliku elupaigatüübi ja iga liikide kategooria puhul, mille jaoks tuleb alad määrata.

Kaitse-eesmärgid määratakse nende looduslike elupaigatüüpide ja liikide puhul, mille jaoks tuleb alad määrata, kaitsestaatuse alusel kindlaks Vallooni piirkonnas ning nende eesmärk on kaitsta või vajaduse korral taastada looduslikke elupaigatüüpe ja liike, mille jaoks tuleb alad määrata.

Nimetatud kaitse-eesmärgid on soovituslikud.

5 *Moniteur belge*, nr 136, 13.5.2016, lk 31558.

6 *Moniteur belge*, nr 340, 22.12.2016, lk 88148.

§ 2. §-is 1 nimetatud kaitse-eesmärkide alusel määrab valitsus kindlaks kaitse-eesmärgid, mida tuleb kohaldada Natura 2000 alade suhtes.

Nimetatud kaitse-eesmärgid on olemuselt õigusnormid. Neid tuleb tõlgendada artikli 26 § 1 lõigetes 2, 2 ja 3 esitatud andmete kohaselt."

18. Kõnealuse määruse põhjendustes on määruse eesmärke kirjeldatud eelkõige järgmiselt:

„[…]

Vastavalt [looduskaitset käsitleva 12. juuli 1973. aasta seaduse] artiklitele 1*bis* ja 21*bis* ning artikli 25*bis* § 1 lõikele 1 tuleb kogu Vallooni piirkonnas (ja mitte ainult Natura 2000 võrgustiku jaoks) määrata kindlaks kaitse-eesmärgid, et saada täielik ülevaade sellest, mida tuleb kaitsta või mida tuleb Vallooni piirkonnas vajaduse korral taastada, selleks et säilitada elupaikadele ja liikidele, mille jaoks Natura 2000 võrgustik luuakse, soodne kaitsestaatus või see taastada; need eesmärgid on soovituslikud.

Kaitse-eesmärgid piirkonna jaoks tuleb kindlaks määrata kogu Valloonia territooriumi jaoks kindlaksmääratud kaitse-eesmärkide alusel; nimetatud eesmärgid on olemuselt normid. […]

[…]

Nimetatud eesmärke kohaldatakse teataval Natura 2000 alal ainult siis, kui asjaomane ala on selle liigi või selle elupaiga jaoks määratud."

III. Asjaolud ja eelotsusetaotlused

A. Kohtuasi CFE (C-43/18)

19. Aktsiaseltsi C.F.E. (edaspidi „CFE") omandis on 1983. aastast maatükk, mis hõlmab suurema osa Belgia pealinna Brüsseli piirkonna lõunaosas asuvas omavalitsusüksuses Watermael-Boitsfort asuvast Plateau de la Foresterie'st.

20. Euroopa Komisjon võttis 7. detsembril 2004 elupaikade direktiivi alusel vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade esimese loetelu, mis sisaldas Natura 2000 ala BE1000001 „La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe. Complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe" (Soignes' mets, metsaservad ja külgnevad metsased alad ning Woluwe org – Soignes' metsa ja Woluwe oru kompleks).[7] CFE maatükk on osa sellest alast.

21. CFE esitas komisjoni nimetatud otsuse peale kaebuse, mille Euroopa Liidu Üldkohus jättis 19. septembri 2006. aasta määrusega vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.[8]

22. CFE märgib, et ta sai esimest korda 9. oktoobril 2007 teada, et suurt osa tema maatükist kasutas Watermael-Boitsfort'i vald aastatel 1937–1987 ebaseadusliku prügilana. Sel kuupäeval saatis I.B.G.E. (Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, Brüsseli keskkonnaamet, Belgia) talle hoiatuse, paludes tal esitada ala puhastamise projekt.

7 Otsus 2004/813/EÜ (ELT 2004, L 387, lk 1).

8 19. septembri 2006. aasta määrus CFE *vs.* komisjon (T-100/05, ei avaldata, EU:T:2006:260).

23. Pealinna Brüsseli piirkonna valitsus kiitis 9. juulil 2015 esimesel lugemisel heaks määruse eelnõu nimetatud Natura 2000 ala määramise kohta. Eelnõu avalik väljapanek toimus 24. septembrist 7. novembrini 2015. Selle käigus esitati 202 vastuväidet, millest üks tuli CFE-lt. Valitsus võttis 14. aprillil 2016 ikkagi vastu määruse nimetatud Natura 2000 ala määramise kohta.

24. CFE taotleb 12. juulil 2016 esitatud kaebusega 14. aprilli 2016. aasta määruse tühistamist. Seejuures heidab ta eelkõige ette seda, et ei ole korraldatud KSH direktiivi kohast keskkonnamõju hindamist.

25. Seetõttu esitab Raad van State (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) nimetatud menetluses Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

„1. Kas määrus, millega liikmesriigi asutus määrab erikaitseala vastavalt elupaikade direktiivile, ning mis sisaldab kaitse-eesmärke ja üldisi regulatiivseid ennetusmeetmeid, on käsitatav kava või programmina KSH direktiivi tähenduses?

2. Täpsemalt, kas selline määrus on artikli 3 lõikes 4 nimetatud kava või programm, mis loob raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, nii et liikmesriigid peavad kooskõlas lõikega 5 otsustama, kas sellel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju?

3. Kas KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti b tuleb tõlgendada nii, et kõnealuse määruse suhtes, mis käsitleb ala määramist, ei kuulu kohaldamisele selle direktiivi artikli 3 lõige 4?“

26. Kirjalikud seisukohad esitasid Compagnie d'entreprises CFE SA, pealinna Brüsseli piirkond, Iirimaa, Tšehhi Vabariik ja Euroopa Komisjon.

B. Kohtuasi Terre wallonne (C-321/18)

27. 8. novembril 2012 algas menetlus, et võtta vastu määrus, millega määrati kindlaks Natura 2000 võrgustiku kaitse-eesmärgid Vallooni piirkonnas. Ajavahemikus 10. detsembrist 2012 kuni 8. veebruarini 2013 toimus avalik küsitlus valdades, mida Natura 2000 võrgustik puudutab. Vallooni valitsus võttis määruse vastu 1. detsembril 2016.

28. Mittetulundusühing (A.S.B.L.) Terre wallonne taotleb 9. veebruaril 2017 esitatud kaebusega 1. detsembri 2016. aasta määruse tühistamist.

29. Selles menetluses esitab Raad van State (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

„1. Kas määrus, millega liikmesriigi asutus määrab vastavalt elupaikade direktiivile kindlaks Natura 2000 võrgustiku kaitse-eesmärgid, on kava või programm KSH direktiivi tähenduses, ja täpsemalt selle direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a või artikli 3 lõike 4 tähenduses?

2. Kui vastus on jaatav, siis kas sellise määruse puhul tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine vastavalt KSH direktiivile, isegi kui elupaikade direktiiv, mille alusel määrus vastu võeti, sellist hindamist ei nõua?“

30. Kirjalikud seisukohad esitasid Terre wallonne ASBL, Belgia Kuningriik, Iirimaa, Tšehhi Vabariik ja Euroopa Komisjon.

C. Ühine kohtuistung

31. Euroopa Kohtus toimus 13. detsembril 2018 ühine kohtuistung, milles osalesid CFE, pealinna Brüsseli piirkond, Belgia ja komisjon.

IV. Õiguslik hinnang

32. Mõlema eelotsusetaotluse eesmärk on välja selgitada, kas meetmed, mis on elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause tähenduses otseselt seotud Natura 2000 alade kaitsekorraldusega või on selleks otseselt vajalikud, on kavad või programmid, mille puhul tuleb korraldada keskkonnamõju hindamine.

33. Täpsemalt on kohtuasjas CFE tegemist õigusaktiga, millega antakse alale, mis juba on esialgse kaitse all, riigisisene erikaitse seisund, ja kohtuasjas Terre wallonne on tegemist meetmega, millega võetakse kokku kõigi Vallooni piirkonna Natura 2000 alade kaitse-eesmärgid.

34. Raad van State (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) lähtub õigesti sellest, et kõnealused meetmed on otseselt seotud Natura 2000 alade kaitsekorraldusega ja on selleks otseselt vajalikud. Erikaitsealaks määramine annab asjaomasele alale riigisisese kaitse seisundi ja loob raamistiku ala kaitsekorralduse kehtestamiseks. Vallooni piirkonna Natura 2000 alade kaitse-eesmärkide kokkuvõtmine asetab teatavat ala puudutava raamistiku laiemasse konteksti.

35. Vaidlust ei ole selle üle, et mõlemad nimetatud meetmed vastavad KSH direktiivi artikli 2 lõike 1 punktis a nimetatud tingimustele. Kõnealuseid meetmeid võtsid piirkondliku tasandi asutused ja neid tuli rakendada õigus- või haldusnormide alusel, nimelt elupaikade direktiivi ja ülevõtmissätete alusel.

36. Raad van State (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsimused puudutavad kahte muud probleemide kompleksi, esmajoones seda, kas meetmete puhul, mida rakendatakse Natura 2000 alade kaitseks ja haldamiseks, on KSH direktiivi kohane keskkonnamõju strateegiline hindamine alati välistatud, ja kui see nii ei ole, siis kas kõnealused meetmed vastavad KSH direktiivi artiklis 3 sätestatud keskkonnamõju strateegilise hindamise ülejäänud tingimustele, eelkõige kas need loovad raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele.

A. Natura 2000 alade kaitsekorraldusmeetmete keskkonnamõju strateegiline hindamine

37. Brüssel, Belgia, Iirimaa ja komisjon lähtuvad sellest, et KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkt b ja elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 ala kaitsekorraldusmeetmete suhtes sätestatud erand piiravad keskkonnamõju strateegilist hindamist Natura 2000 alade puhul nii, et hinnatakse ainult kavasid ja projekte, mille puhul on mõju hindamine kohustuslik vastavalt elupaikade direktiivile. Sellisel juhul ei oleks Natura 2000 alade kaitsekorraldusmeetmete keskkonnamõju vaja kunagi hinnata.

38. Vastavalt KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punktile b korraldatakse selliste kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine, mille suhtes on peetud vajalikuks korraldada hindamine elupaikade direktiivi artikli 6 või 7 alusel seoses tõenäolise mõjuga asukohas. See hindamine peab välja selgitama kogu keskkonnamõju, mida asjaomane meede avaldab, kuid KSH direktiiv ei seosta nimetatud mõjuga õiguslikke tagajärgi.

39. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt jäävad kavad ja projektid, mis on otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või on selleks otseselt vajalikud, nimetatud sättes ette nähtud mõju hindamisest siiski välja. Seevastu muudele kavadele või projektidele võivad liikmesriigi pädevad asutused anda nõusoleku alles pärast seda, kui projekti mõju hindamise põhjal saab teha järelduse, et projekt ei avalda asjaomase ala terviklikkusele kahjulikku mõju.

40. Kuna vaidlusalused meetmed on otseselt seotud Natura 2000 alade kaitsekorraldusega, ei ole nende puhul mõju hindamine elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 alusel kohustuslik ja seetõttu ei tule nende puhul korraldada ka KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti b kohast keskkonnamõju hindamist.

41. Sellega ei ole siiski veel otsustatud, kas kõnealused meetmed on vabastatud KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a või artikli 3 lõike 4 kohasest keskkonnamõju hindamisest.

42. Vastavalt KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punktile a hinnatakse kõigi nende kavade ja programmide keskkonnamõju, mis on koostatud põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, veonduse, jäätmehoolduse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, asulaplaneerimise või maakasutuse valdkonnas ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud KMH direktiivi I ja II lisas.

43. Eri menetlusosaliste kahtlused, kas erikaitseala määramist või teatud piirkonna Natura 2000 alade kaitse-eesmärkide kindlaksmääramist saab pidada kuuluvaks ühte neist valdkondadest, on hästi mõistetavad.

44. Sellesse ei ole siiski vaja põhjalikumalt süveneda, sest vastavalt KSH direktiivi artikli 3 lõikele 4 otsustavad liikmesriigid ka selle üle, kas lõikes 2 osutamata kavadel ja programmidel, mis loovad raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks (muudele) projektidele, on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.[9] Kui see on nii, tuleb samuti korraldada keskkonnamõju hindamine.

45. Eespool nimetatud menetlusosalised rõhutavad siiski õigesti, et liidu seadusandja ei ole alade kaitsekorraldusmeetmeid KSH direktiivi artiklis 3 nimetanud. Teisest küljest ei määra ükski nimetatud sätetest ka sõnaselgelt kindlaks, et alade kaitsekorraldusmeetmed on keskkonnamõju strateegilisest hindamisest vabastatud.

46. Juhul, kui alade kaitsekorraldusega seotud erand ei peaks KSH direktiivi suhtes siiski kehtima, võib esmapilgul tekkida vastuolu kahe direktiivi vahel. Miks peaks liidu seadusandja sõnaselgelt vabastama alade kaitsekorraldusmeetmed elupaikade direktiivi artikli 6 lõikes 3 ette nähtud mõju hindamisest, kuid kehtestama samal ajal kohustuse hinnata kava keskkonnamõju KSH direktiivi alusel?

47. Tegelikult sellist vastuolu ei esine, sest kumbki hindamine täidab erinevat ülesannet.

48. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause alusel antud mõjuhinnang peab selgitama, kas kavale või projektile võib anda loa artikli 6 lõike 3 teise lause või lõike 4 alusel. Artikli 6 lõike 3 teise lause kohaselt võivad pädevad asutused anda kavale või programmile nimelt loa ainult juhul, kui mõjuhinnangus on täielikud, täpsed ja lõplikud seisukohad ning järeldused, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused asjaomasel kaitsealal kavandatud tööde mõju kohta.[10] Elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 4 kui erandit neist rangetest tingimustest on võimalik kohaldada üksnes pärast seda, kui kava või projekti mõju on vastavalt direktiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatule analüüsitud.[11]

9 Vt 22. septembri 2011. aasta kohtuotsus Valčiukienė jt (C-295/10, EU:C:2011:608, punktid 45–47) ning 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, punktid 52–54).

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

11 21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 189).

49. Alade kaitsekorraldusmeetmed vabastavad hindamisest eelkõige loa andmisele elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 teises lauses esitatud nõuded. Seda seetõttu, et alade kaitsekorralduse puhul on sageli võimatu rakendada asjaomaseid meetmeid nii, et välistada saab kõik kaitse-eesmärkide kahjustamise suhtes esinevad teaduslikud kahtlused. Just nimelt erikaitsealade määramise korral nõuab elupaikade direktiivi artikli 4 lõige 4 koguni sõnaselgelt, et pädevad asutused peavad eelkõige alade määramise puhul seadma prioriteedid, seega andma teatavatele eesmärkidele teiste suhtes esimuse. [12]

50. Näiteks nõuab avamaade elupaigatüüpide, seega eelkõige looduslike rohumaade kaitse üldjuhul põõsaste või puude eemaldamist, mis võivad omakorda olla elupaigaks kaitstud liikidele või areneda muudeks kaitstud elupaigatüüpideks.

51. Peale selle on sageli vajalik võtta teatavaid meetmeid elupaigatüüpide ja liikide kaitseks, olgugi et ei saa välistada kõiki teaduslikke kahtlusi selle suhtes, millist kahjulikku mõju avaldavad need ala kaitse-eesmärkidele. Nii lähtutakse sellest, et paljud elupaigatüübid sõltuvad teatavatest majandamisvormidest, [13] ilma et sellise majandamise kahjulikku mõju saaks iga kord siiski välistada.

52. Erinevalt elupaikade direktiivist ei sisalda KSH direktiiv ise materiaal-õiguslikke nõudeid projektile loa andmisele. [14] Viimati nimetatud direktiivi eesmärk on eelkõige tagada, et kavade ja programmide vastuvõtmisel arvestataks nende keskkonnamõju.

53. Selline arvessevõtmine peab tõepoolest igal juhul hõlmama keskkonnakaitset reguleerivate siduvate õigusnormide arvestamist, kuid need saavad tuleneda ainult muudest õigusaktidest kui KSH direktiiv, näiteks elupaikade direktiivist või veepoliitika alast tegevusraamistikku käsitlevast direktiivist. [15]

54. Eelkõige Iirimaa ja komisjon tuginevad siiski ka sellele, et Natura 2000 alade kaitsekorraldusmeetmed ei avalda oma olemuselt keskkonnale kahjulikku mõju, samal ajal kui KSH direktiivi eesmärk on selline mõju tuvastada ja seda arvesse võtta.

55. Tegelikkuses on keskkonnamõju strateegiline hindamine vastavalt KSH direktiivi põhjendusele 4 vahend keskkonnakaitse integreerimisel muudesse tegevustesse. See ei järgi esmajoones eesmärki kohaldada keskkonnakaitsemeetmete suhtes hindamist.

56. Nagu siiski juba kohtuistungil märgiti, otsustas Euroopa Kohus juba 2010. aasta kohtuotsuses Terre wallonne, [16] et ka keskkonnakaitsemeetme puhul võib olla vajalik keskkonnamõju hindamine. Kõnealuses kohtuasjas oli tegemist Vallooni piirkonna tegevusprogrammiga nitraadireostust käsitleva direktiivi rakendamiseks. [17]

57. Mis puudutab Natura 2000 alade kaitsekorraldusmeetmeid, siis nähtub juba võimalusest, et seoses alade kaitsekorraldusmeetmetega võivad esineda konfliktid erinevate eesmärkide vahel, et need ei pruugi keskkonda tingimata kaitsta või parandada, vaid võivad seda ka kahjustada.

12 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-241/08, EU:C:2010:114, punkt 53). Vt ka minu ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-241/08, EU:C:2009:398, punktid 43, 44 ja 71).

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

14 Vt KMH direktiivi kohta 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).

15 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiiv 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT 2000, L 327, lk 1; ELT eriväljaanne 15/05, lk 275).

16 17. juuni 2010. aasta kohtuotsus Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:355).

17 Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT 1991, L 375, lk 1; ELT eriväljaanne 15/02, lk 68).

58. Lisaks tuleb arvestada ohuga, et alade kaitsekorraldusmeetmeid rakendatakse halvasti või ebapiisavalt, mistõttu need ise kahjustavad alasid või ei hoia kahjuliku mõju ohtu ära. Lisaks ei ole alade kaitsekorraldusmeetmete tõhusust sageli küllaldaselt selgitatud.

59. Võib oletada, et sellised kahtlused Vallooni valitsuse määruse kvaliteedi suhtes andsid keskkonnaühendusele Terre wallonne alust nimetatud määrus kõne all olevas menetluses vaidlustada.

60. Järelikult ei anna alade kaitsekorraldusmeetmete abstraktne eesmärk korraldada elupaikade direktiivi kohaselt nõutavat alade kaitset alust järeldada, et need meetmed ei saa avaldada keskkonnale kahjulikku mõju.

61. Seda arvestades esineb vastuolu pigem elupaikade direktiivis endas. See kehtestab kohustuse korraldada Natura 2000 aladega seotud kavadele või projektidele loa andmiseks range hindamine, mille puhul tuleb lähtuda selle valdkonna parimatest teadussaavutustest.[18] Seevastu ei pea alade kaitsekorraldus – vähemalt elupaikade direktiivi sõnastuse kohaselt – põhinema teaduslikul alusel.

62. Aga ka selle põhjal ei saa järeldada, et liidu seadusandja soovis vabastada kaitsekorralduse igasugusest keskkonnamõju hindamisest. Pigem näitab see vastuolu eelkõige seda, et liidu seadusandja ei pidanud elupaikade direktiivi vastuvõtmisel vajalikuks reguleerida seda küsimust ammendavalt ja üksikasjalikult. Liidu seadusandja lähtus ilmselt sellest, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed omal vastutusel.

63. Sellised meetmed on vajalikud, sest kaitsekorraldus võib samuti avaldada alade kaitse-eesmärkidele olulist kahjulikku mõju, mistõttu peab see põhinema teaduslikul hindamisel vähemalt sama suurel määral nagu otsused muude kavade ja projektide kohta.[19] Muu hulgas kinnitab seda hinnangut tõsiasi, et pädevad asutused kaasavad vaidlusaluste meetmete vastuvõtmise protsessi üldsuse.

64. Kui aga seadusandja ei pidanud seoses elupaikade direktiiviga keskkonnamõju hindamist ja üldsuse osalemist reguleerivaid sätteid alade kaitsekorralduse puhul vajalikuks, siis ei tähenda see veel, et ta soovis keskkonnamõju hindamist käsitlevate üldnormide vastuvõtmisel jätta Natura 2000 alade kaitsekorralduse nende normide kohaldamisalast välja.

65. KSH direktiivi kohane keskkonnamõju hindamine, KMH direktiivi kohane keskkonnamõju hindamine või muudel juhtudel üldsuse osalemine koos keskkonnamõju hindamisega vastavalt Århusi konventsiooni[20] artikli 6 lõike 1 punktile b täiendavad pigem otstarbekalt elupaikade direktiivi sätteid kaitsekorralduse kohta osas, mis puudutab võimaliku keskkonnamõju hindamist ja üldsuse osalemist.

66. Need kaalutlused tuleb lõppkokkuvõttes esitada ka argumendi vastu, et KSH direktiivi kohaldamine aeglustab elupaikade direktiivi ülevõtmist vastuvõetamatult. Kvaliteedi tagamise meetmete ohverdamine tõhususele kätkeb endas nimelt suurt ohtu. Millist kasu toob Natura 2000, kui alade vormiline määramine toimub küll kiiresti, kuid liikide ja elupaigatüüpide tegelik kaitse on ebapiisav, kuna konkreetsed meetmed võeti ilma piisava aluseta ja üldsuse osaluseta?

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

19 Vt minu ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-241/08, EU:C:2009:398, punktid 70 ja 71).

20 Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise 1998. aasta konventsioon (ELT 2005, L 124, lk 4), mis on vastu võetud nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1). Vt selle kohta 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punktid 57 ja 59) ja 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punktid 38 ja 39).

67. Seega ei ole KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punktiga b ja elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimeses lauses alade kaitsekorraldusmeetmete suhtes tehtud erandiga vastuolus kohustus korraldada keskkonnamõju strateegiline hindamine.

B. Kava ja programmi mõisted KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis a ja lõikes 4

68. Eeltoodud kaalutlustele tuginedes on selge, et erikaitseala määramiseks ja teatava piirkonna Natura 2000 alade kaitse-eesmärkide kindlaksmääramiseks ei ole vajalik keskkonnamõju hindamine KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti b alusel. Nagu eespool punktides 42 ja 44 märgitud, võib keskkonnamõju hindamise kohustus tuleneda siiski eelkõige KSH direktiivi artikli 3 lõikest 4.

69. Nimetatud kohustus oleneb – täpselt samamoodi nagu hindamiskohustus vastavalt KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punktile a – sellest, kas asjaomane kava või programm loob raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks *projektidele*.

70. Selle kohta on Euroopa Kohus otsustanud, et mõistepaar „kavad ja programmid" hõlmab mis tahes akti, mis asjaomase sektori suhtes kohaldatavaid eeskirju ja kontrollimenetlusi määratledes kehtestab tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projektile või projektidele loa andmise ja selle või nende teostamise kriteeriumide ja tingimuste arvestatava suurusega kogumi.[21] Määratlust „kriteeriumide ja tingimuste arvestatava suurusega kogum" tuleb käsitada kvalitatiivsena, mitte kvantitatiivsena. Nimelt on vaja takistada KSH direktiivist tulenevatest kohustustest kõrvalehoidmise võimalike strateegiate kasutamist, mis võivad väljenduda meetmete osadeks jagamises, vähendades nii direktiivi kasulikku mõju.[22]

1. Erikaitseala määramine

71. Erikaitseala määramine, mis on kohtuasja CFE esemeks, võib kahel viisil luua raamistiku KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a või artikli 3 lõike 4 tähenduses. Esiteks saab juba teatavate kaitse-eesmärkidega kaitseala kindlaksmääramine luua raamistiku nõusoleku saamiseks projektidele ja teiseks võivad kõnealuse määramisega olla seotud kaitset puudutavad erinormid, mis sellist raamistikku sisaldavad.

a) Teatavate kaitse-eesmärkidega kaitseala kindlaksmääramine

i) Määramine kui selline

72. Teatavate kaitse-eesmärkidega kaitseala kindlaksmääramine loob kahtlemata range raamistiku nõusoleku saamiseks projektidele kaitsealal ja selle ümbruses. Seda seetõttu, et sellistele projektidele saab – olenemata sellest, kas nende suhtes kohaldatakse KMH direktiivi või mitte[23] – anda loa ainult elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 alusel. Vajaliku hindamise kriteeriumiks on asjaomase ala jaoks kindlaksmääratud kaitse-eesmärgid.

73. Sellesse raamistikku kuuluvad projektid on tõepoolest juba KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti b esemeks. See ei välista siiski, et raamistik ise tuleb kindlaks määrata sama direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a ja lõike 4 alusel.

21 27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus D'Oultremont jt (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 49), 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 53) ning 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Thybaut jt (C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 54).

22 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 55) ning 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Thybaut jt (C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 55).

23 Vt 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus Coöperatie Mobilisation for the Environment jt (C-293/17 ja C-294/17, EU:C:2018:882, punktid 65 ja 66).

74. Seega tuleneb erikaitseala kindlaksmääramisest koostoimes elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetega 3 ja 4 projektile või projektidele loa andmise ja selle või nende teostamise kriteeriumide ja tingimuste arvestatava suurusega kogum.

75. Siiski ei teki see raamistik tingimata alles koos erikaitseala määramisega. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõikeid 3 ja 4 tuleb juhul, kui lugeda neid eraldi, tõepoolest kohaldada ainult erikaitsealade suhtes, kuid artikli 4 lõige 5 sätestab, et ala suhtes kohaldatakse artikli 6 lõikeid 2, 3 ja 4, niipea kui ala on kantud artikli 4 lõike 2 kolmandas lõigus nimetatud ühenduse loetellu. Elupaikade direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt kannab komisjon sellesse loetellu alad, mille ta valib välja alade loetelust, mille esitavad liikmesriigid vastavalt artikli 4 lõikele 1. Loetellu kantud alad peavad liikmesriigid küll määrama erikaitsealadeks, kuid selleks on neil artikli 4 lõike 4 kohaselt aega kuni kuus aastat. Seetõttu hõlmab artikli 6 lõigete 3 ja 4 alusel antav kaitse Natura 2000 alasid üldjuhul juba kaua aega enne seda, kui need saavad erikaitseala staatuse.

76. Ühenduse loetellu kandmise kuupäeval ei määrata küll veel sõnaselgelt kindlaks asjaomase ala kaitse-eesmärke, kuid need tulenevad kõigist elupaikadest ja liikidest, mille tõttu ala liikmesriigi esitatud andmete kohaselt loetellu kandmist puudutava ettepaneku tegemise ajal kaitstakse.[24] Kaitseala kindlaksmääramisega loodud raamistik nõusoleku saamiseks projektidele tekib seega üldjuhul kaua aega enne erikaitseala määramist. Kui erikaitseala määramine seda raamistikku üksnes kinnitab, siis ei kohusta see järelikult korraldama keskkonnamõju hindamist.

ii) Kaitse-eesmärkide muutmine ala määramise tõttu

77. Siiski ei saa välistada, et ala määramine kui kava või programmi muutmine toob kaasa keskkonnamõju hindamise kohustuse.

78. Vastavalt KSH direktiivi artikli 2 punktile a hõlmab mõiste „kavad ja programmid" ka nende muudatusi. Nagu nähtub artikli 3 lõikest 3, kehtib hindamiskohustus ka siis, kui muudatustel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

79. Erikaitseala määramine võib eelkõige mõjutada ala kaitse-eesmärke. Nii nõuab elupaikade direktiivi artikli 4 lõige 4, et ala määramisel kehtestataks prioriteedid. Peale selle on mõeldav, et ala määramisel muudetakse kaitstud elupaigatüüpide ja liikide loetelu või ala geograafilist ulatust.

80. Võrdluskriteeriumiks, mille põhjal tuleb otsustada muudatuste esinemise üle, on elupaigad ja liigid, mille tõttu ala ühenduse loetellu kandmisel kaitstakse, ning ala algne pindala, kui elupaiku, liike ja pindala ei ole vahepeal vastavalt elupaikade direktiivi artikli 4 lõikele 1 juba muudetud.[25]

81. Kaitse-eesmärkide muutmine muudab raamistikku, mille kaitseala projektidele loob. Kui teatavad elupaigatüübid, liigid või ka ala võetakse kaitse alla või jäetakse kaitse alt välja, muutuvad paratamatult tingimused loa andmiseks projektidele, mis võivad asjaomasele alale mõju avaldada.

82. Kohtuasjas CFE tuleb eelkõige uurida, kas piirkondliku tähtsusega elupaigatüüpide ja liikide võtmine ala kaitse alla määruse artiklitega 8 ja 9 ning 4. lisaga on projektidele nõusoleku saamise raamistikku piisavalt muutnud. Nende kaitse ei tulene elupaikade direktiivist, vaid pealinna Brüsseli piirkonnas kehtivatest õigusnormidest. Samuti ei ole asjaomaste elupaikade ja liikide esinemine oluline ala ühendusse loetellu kandmise seisukohast. Seetõttu ei saa välistada, et asjaomane ettepanek ala loetellu kandmise kohta ei hõlmanud enne erikaitseala määramist veel nende elupaigatüüpide ja liikide kaitset.

24 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus Holohan jt (C-461/17, EU:C:2018:883, punkt 37) ja minu ettepanek kohtuasjas Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 97).

25 Vt ala pindala vähendamise kohta 19. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Vereniging Hoekschewaards Landschap (C-281/16, EU:C:2017:774, punktid 16–20 ja punkt 30).

iii) Keskkonnamõju hindamise teleoloogiline reduktsioon seoses artikli 6 lõigetes 3 ja 4 seatud raamistikuga?

83. Mis puudutab täpsemalt elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetes 3 ja 4 seatud raamistikku, siis võib tõepoolest tekkida küsimus, kas KSH direktiivi eesmärgid keskkonnamõju hindamist tegelikult nõuavad. Lõppkokkuvõttes ei takista siiski ka see kaalutlus korraldamast keskkonnamõju hindamist.

84. Lisaks eespool juba mainitud eesmärgile integreerida keskkonnakaalutlused otsuste tegemisse tuleb nimetada KSH direktiivi ülesehitusest tulenevat eesmärki, mis seisneb selles, et see täiendab rohkem kui kümme aastat varem vastu võetud keskkonnamõju hindamise direktiivi, mille ese on keskkonnamõju arvestamine projektidele teostusloa andmisel. Keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisel ilmnes nimelt, et projektide hindamise ajaks oli oluline keskkonnamõju sageli tekkinud juba varasemate kavandamismeetmete tõttu.[26] Niisugust mõju võib keskkonnamõju hindamisel seega küll uurida, kuid projektile loa andmisel ei saa seda enam täielikult arvesse võtta. Seetõttu on sellist keskkonnamõju otstarbekas uurida ja arvestada juba ettevalmistavate kavandamismeetmete puhul.[27]

85. Kõnealuse eesmärgi põhjal võib teha järelduse, et keskkonnamõju hindamine ei ole vajalik, kui projektide teostamiseks loa andmisega seoses saab uurida ja täielikult arvesse võtta kogu keskkonnamõju. Olgu lisatud, et põhimõtteliselt nõuavad elupaikade direktiivi artikli 6 lõiked 3 ja 4, et täielikult arvestataks kavade ja projektide mõju asjaomaste alade kaitse-eesmärkidele.

86. Natura 2000 alade kindlaksmääramisel ja kaitseulatuse muutmisel keskkonnale avalduva kahjuliku mõju oht seisneb siiski just nimelt ebapiisavate kaitse-eesmärkide kindlaksmääramises. Hiljem, st kavadele ja projektidele loa andmise ajal ei ole seda ohtu enam võimalik piisavalt vältida.

iv) Vahejäreldus

87. Seega tuleb erikaitseala määramisel korraldada KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a ja lõike 3 või artikli 3 lõike 4 alusel keskkonnamõju hindamine, kui erikaitseala määramine on seotud asjaomase kaitseala kaitse ulatuses tehtavate muudatustega, eelkõige kaitse-eesmärkide või kaitstud territooriumide osas tehtavate muudatustega, mis puudutavad elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 või kaugemale ulatuvate riigisiseste kaitsenormide kohaldamist, kui neil muudatustel võib olla oluline keskkonnamõju.

b) Kaitset käsitlevate erinormide kehtestamine ala määramise korral

88. Lisaks elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetest 3 ja 4 tulenevatele kaitsenormidele võib ala määramise korral kehtestada ka kaitset käsitlevad erinormid, et näiteks vältida asjaomasele alale avalduvaid erilisi ohte.

89. Nii kehtestab menetluse C-43/18 esemeks oleva määruse artikkel 15 teatavad keelud, näiteks on lõike 2 punktis 1 esitatud keeld eemaldada, välja juurida, kahjustada või hävitada pärismaiseid taimeliike, kaasa arvatud samblad, seened ja samblikud, ning hävitada, kahjustada või muuta taimede asurkonda.

90. Põhimõtteliselt võivad sellised keelud lisaks elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetele 3 ja 4 sisaldada tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projektile või projektidele loa andmise ja selle või nende teostamise kriteeriumide ja tingimuste arvestatava suurusega kogumit, seega luua raamistiku KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a või lõike 4 tähenduses.

26 Ettepanek: Nõukogu direktiiv teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (KOM(96) 511 (lõplik), lk 6).

27 Vt minu ettepanek liidetud kohtuasjades Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:120, punktid 31 ja 32).

91. Vastavalt määruse artikli 15 sõnastusele ei näi seal kehtestatud keeldudel siiski sellist mõju olevat, sest need kehtivad oletatavasti ainult tegevuste suhtes, mille jaoks ei ole luba vaja. KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a või lõike 4 kohaldamiseks vajalik raamistik peab seevastu kehtima projektidele loa andmise suhtes.

92. Muid keelde, mida tuleks seoses lubade andmisega arvestada, ei ole aga kehtestatud.

93. Seega tuleb erikaitseala määramisel korraldada KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a või artikli 3 lõike 4 alusel keskkonnamõju hindamine, kui erikaitseala määramisega kehtestatakse kaitset käsitlevad erinormid, mida tuleb kohaldada lisaks elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetele 3 ja 4 ning mis loovad raamistiku nõusoleku saamiseks projektidele, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

2. Piirkondlike kaitse-eesmärkide kindlaksmääramine

94. Vallooni piirkonna valitsuse 1. detsembri 2016. aasta määrus, millega määratakse kindlaks Natura 2000 võrgustiku kaitse-eesmärgid, st õigusakt, mis on kohtuasja Terre wallonne ese, puudutab küll samuti elupaikade direktiivi rakendamist, kuid sellel on hoopis teistsugune ülesanne ja toimeviis kui erikaitseala määramisel. Nimetatud määrus ei määra kindlaks teatavate alade kaitse-eesmärke, vaid koondab need nii-öelda kokku kogu Vallooni piirkonna jaoks. Nii liidetakse selles kokku kogu piirkonnas ja erinevatel Natura 2000 aladel teatud elupaigatüüpide juba olemasolevad territooriumid ja määratakse kindlaks, kas nende elupaigatüüpide territooriume tuleb Natura 2000 aladel säilitada samas mahus või tuleb neid suurendada. Määruses ei ole aga esitatud juhiseid, kuidas ja millistel piirkonna aladel tuleb neid kaitse-eesmärke teostada.

95. Seega loob määrus mittetehnilises mõttes kahtlemata raamistiku kõigile kavadele ja projektidele, mis võivad puudutada mõnda Natura 2000 võrgustiku ala.

96. Elupaikade direktiivis ei ole siiski kindlaks määratud mitte piirkondlikud kaitse-eesmärgid, vaid üksnes konkreetsete alade kaitse-eesmärgid.

97. Seega on piirkondlikud kaitse-eesmärgid, mis on kehtestatud 12. juuli 1973. aasta seaduse artikli 25 *bis* §-is 1, üksnes soovituslikud. Ainult konkreetsete alade jaoks kindlaks määratud kaitse-eesmärgid on vastavalt artikli 25*bis* §-le 2 oma olemuselt õigusnormid.

98. Määruse põhjendus 8 selgitab piirkondlike kaitse-eesmärkide ülesannet nii, et see peab andma täieliku ülevaate sellest, mida tuleb kaitsta või mida tuleb Vallooni piirkonnas vajaduse korral taastada, selleks et säilitada elupaikadele ja liikidele, mille jaoks Natura 2000 võrgustik luuakse, soodne kaitsestaatus või see taastada.

99. Seega on määruses kehtestatud piirkondlikel kaitse-eesmärkidel piirkonna Natura 2000 alade kaitsekorralduse jaoks eelkõige teavitav ja kooskõlastav ülesanne. Need ei sisalda aga tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projektile või projektidele loa andmise ja selle või nende teostamise kriteeriumide ja tingimuste arvestatava suurusega kogumit.

100. Määrus, millega liikmesriigi asutus määrab kooskõlas elupaikade direktiiviga kindlaks Natura 2000 võrgustiku kaitse-eesmärgid oma pädevusalas tervikuna, mitte aga konkreetsetel Natura 2000 aladel, ega kehtesta seega nõudeid nõusoleku saamiseks projektidele, ei ole seetõttu kava või programm KSH direktiivi tähenduses.

C. Lõppmärkus

101. Lõpetuseks tuleb märkida, et eespool kirjeldatud käsitusviis viib selleni, et Natura 2000 ala kindlaksmääramisel või teatud muudatuste tegemisel selle kaitse-eesmärkides või ulatuses tuleb põhimõtteliselt korraldada keskkonnamõju hindamine, kui neil meetmetel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

102. Paljude alade kandmine ühenduse loetellu ja oletatavasti ka mõni vahepealne muudatus nende kaitse ulatuses ei kuulu ajaliselt tõepoolest veel KSH direktiivi kohaldamisalasse. Siiski võib eeldada, et vahepeal on määratud suur hulk alasid ja tehtud palju muudatusi, mille puhul oli keskkonnamõju hindamine põhimõtteliselt nõutav, kuid seda ei korraldatud. Kui sellised määramised ja muudatused ei ole veel jõustunud, see tähendab, et neid saab veel vaidlustada, siis esineb oht, et nende vaidlustamiseks pöördutakse kohtusse.

103. Siiski ei või võimalikud keskkonnamõju hindamata jätmisele tuginevad vaidlustamised kaasa tuua Natura 2000 alade kaitse ulatuse piiramist. Pigem on kohustuslik säilitada sellistel juhtudel komisjonile esitatud teatise mõju, kuni puudus on kõrvaldatud.[28] Üksnes muudatuste puhul, mis põhjustavad ala kaitse piiramist, tuleb kõne alla tühistamine või täitmise peatamine, kuni puudus on kõrvaldatud.

104. Muu hulgas tuleb igal juhul hinnata, kas KSH direktiivi nõuded ei või siiski olla täidetud.[29] Nii korraldati kõne all olevatel juhtudel vähemalt üldsuse kaasamine. Seda, kas esitati ka keskkonnaaruanne või sellega samaväärsed dokumendid, toimikust seevastu ei nähtu.

V. Ettepanek

105. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha kohtuasjas CFE (C-43/18) järgmine otsus:

Erikaitseala määramisel tuleb KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a ja lõike 3 või artikli 3 lõike 4 alusel korraldada keskkonnamõju hindamine,

– kui erikaitseala määramine on seotud asjaomase kaitseala kaitse ulatuses tehtavate muudatustega, eelkõige kaitse-eesmärkide või kaitstud territooriumide osas tehtavate muudatustega, mis puudutavad elupaikade direktiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 või kaugemale ulatuvate riigisiseste kaitsenormide kohaldamist, kui neil muudatustel võib olla oluline keskkonnamõju, või

– kui erikaitseala määramisega kehtestatakse kaitset käsitlevad erinormid, mida tuleb kohaldada lisaks elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetele 3 ja 4 ning mis loovad raamistiku nõusoleku saamiseks projektidele, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

106. Kohtuasjas Terre wallonne (C-321/18) teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata järgmiselt:

Määrus, millega liikmesriigi asutus määrab kooskõlas elupaikade direktiiviga kindlaks Natura 2000 võrgustiku kaitse-eesmärgid oma pädevusalas tervikuna, mitte aga konkreetsetel Natura 2000 aladel, ega kehtesta seega nõudeid nõusoleku saamiseks projektidele, ei ole kava või programm KSH direktiivi tähenduses.

28 Vt 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 42 jj) ning 28. juuli 2016 aasta kohtuotsus Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 29 jj).

29 11. augusti 1995. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (Großkrotzenburg, C-431/92, EU:C:1995:260, punktid 43–45).