Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 22. novembril 2012 [1]

Kohtuasi C-258/11

Peter Sweetman
Iirimaa
Attorney General
Minister for the Environment, Heritage and Local Government
versus
An Bord Pleanala

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Supreme Court (Iirimaa))

Keskkond — Erikaitsealad — Kaitstavale alale avalduva kava või projekti mõju hindamine — Negatiivne mõju ala terviklikkusele

Sissejuhatus

1. Käesolev eelotsusetaotlus käsitleb elupaikade direktiivi artikli 6 tõlgendamist. [2] Euroopa Kohtu lahendada olev konkreetne küsimus puudutab seda, kuidas tõlgendada nimetatud artikli lõiget 3, mis käsitleb kavasid või projekte, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalikud. Seda sätet kohaldatakse, kui tegemist on sellise kava või projektiga, mis „tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju". Kui see on nii, siis tuleb asjakohaselt hinnata tagajärgi kõnealusele alale. Pädevad siseriiklikud asutused võivad anda kavale või projektile oma nõusoleku ainult pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et kava või projekt ei „avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju". Siseriiklik kohus palub juhiseid viimati tsiteeritud fraasi tõlgendamiseks.

Õiguslik raamistik

Euroopa Liidu (edaspidi „EL") õigusnormid

2. Direktiivi artikkel 1 sisaldab järgmisi mõisteid:

„a) kaitse – meetmete kogum, mis on vajalik looduslike elupaikade ja looduslike looma- ja taimeliikide populatsioonide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks punktide e ja i määratluste kohaselt;

[…]

1 — Algkeel: inglise.

2 — Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102; edaspidi „direktiiv").

d) esmatähtsad looduslikud elupaigatüübid – kadumisohus looduslikud elupaigatüübid, mis esinevad artiklis 2 nimetatud territooriumil ja mille kaitsmisel on ühendusel eriline vastutus, võttes arvesse nende loodusliku levila suurust artiklis 2 nimetatud territooriumil; need esmatähtsad looduslikud elupaigatüübid on I lisas tähistatud tärniga (*);

e) loodusliku elupaiga kaitsestaatus – looduslikku elupaika ja selle tüüpilisi liike mõjutavate tegurite summa, mis võib mõjutada selle pikaajalist looduslikku levikut, struktuuri ja funktsioone ning selle tüüpiliste liikide pikaajalist säilimist artiklis 2 nimetatud territooriumil.

Loodusliku elupaiga kaitsestaatust loetakse soodsaks, kui:

— selle looduslik levila ja alad, mida see levila piires katab, on muutumatud või laienemas,

— selle pikaajaliseks säilimiseks vajalik eriomane struktuur ja funktsioonid on praegu ja tõenäoliselt ka lähitulevikus olemas ja

— selle tüüpiliste liikide kaitsestaatus on soodne punkti i määratluse kohaselt;

[…]

i) liigi kaitsestaatus – asjaomast liiki mõjutavate tegurite summa, mis pikema aja jooksul võib mõjutada liigi levikut ja populatsiooni arvukust artiklis 2 nimetatud territooriumil.

Kaitsestaatust loetakse soodsaks, kui:

— asjaomase liigi populatsiooni dünaamika andmed näitavad, et liik on oma looduslikus elupaigas elujõuline püsinud pikema aja jooksul ja

— liigi looduslik levila ei ole vähenemas ega ei vähene ka lähitulevikus ning

— selle liigi populatsiooni pikaajaliseks säilimiseks on olemas piisavalt suur elupaik, mis tõenäoliselt ka tulevikus ei vähene;

j) ala – geograafiliselt määratletud ala, mille piirid on selgelt märgitud;

k) ühenduse tähtsusega ala – ala, mis annab olulise panuse I lisa loodusliku elupaigatüübi või II lisa liigi soodsa kaitsestaatuse säilimisele või taastamisele selles biogeograafilises piirkonnas või nendes biogeograafilistes piirkondades, kuhu see ala kuulub, ning võib oluliselt kaasa aidata ka artiklis 3 nimetatud Natura 2000 sidususele ning/või aitab oluliselt kaasa asjaomase biogeograafilise piirkonna või asjaomaste biogeograafiliste piirkondade bioloogilise mitmekesisuse säilitamisele.

[…]

l) erikaitseala – ühenduse tähtsusega ala, mille liikmesriik on määranud õigus- ja haldusaktide ja/või lepingu alusel ning kus kohaldatakse vajalikke kaitsemeetmeid, et säilitada või taastada nende looduslike elupaikade ja/või liikide populatsioonide soodsat kaitsestaatust, mille jaoks ala on määratud.”

3. Artiklis 2 on sätestatud:

„1. Käesoleva direktiivi eesmärk on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele liikmesriikide Euroopa territooriumil, kus kohaldatakse asutamislepingut.

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

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

4. Artikli 3 lõikes 1 on sätestatud:

„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.

[…]"

5. Artiklis 4 on sätestatud elupaiku hõlmavate alade kaitse alla võtmise kord vastavalt direktiivile. Põhiosas seisneb see selles, et liikmesriigid valmistavad ette asjakohaste alade loetelu, mis edastatakse seejärel komisjonile (artikli 4 lõige 1). Esitatud teabe alusel kehtestab komisjon seejärel kokkuleppel kõikide liikmesriikidega ühenduse tähtsusega alade esialgse loetelu, mille eesmärgiks on määrata kindlaks alad, kus on üks või mitu esmatähtsat looduslikku elupaigatüüpi või esmatähtsat liiki. Seejärel kinnitab komisjon formaalselt valitud alade loetelu (artikli 4 lõige 2). Kui ala on lõikes 2 sätestatud korras kinnitatud ühenduse tähtsusega alaks, määrab asjaomane liikmesriik selle erikaitsealaks hiljemalt kuue aasta jooksul (artikli 4 lõige 4). Ent niipea kui ala on kantud komisjoni kinnitatud ühenduse tähtsusega aladeks valitud alade loetellu, kohaldatakse selle suhtes artikli 6 lõikeid 2, 3 ja 4 (artikli 4 lõige 5).

6. Artiklis 6 on sätestatud:

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

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

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

4. Kui hoolimata negatiivsest hinnangust kava või projekti tagajärgedele ala suhtes ja alternatiivsete lahenduste puudumisel tuleb kava või projekt üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel siiski ellu viia, peab liikmesriik võtma kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. Liikmesriik teatab komisjonile vastuvõetud asendusmeetmetest.

Kui asjaomasel alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ja/või esmatähtsaid liike, võib kaaluda ainult neid seisukohti, mis on seotud rahva tervise või avaliku julgeolekuga, esmatähtsate soodsate tagajärgedega keskkonnale või komisjoni arvamuse kohaselt muude üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustega."

7. Direktiivi I lisa sisaldab järgmist rida:

— „8240 * Paepaljandid".

Siseriiklikud õigusnormid

8. Teetööde projekte reguleerib Iirimaal seadus Roads Act 1993 (edaspidi „1993. aasta teeseadus", koos hilisemate muudatustega). Selle seaduse artiklites 50 ja 51 koos õigusaktiga European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 1999 nähakse ette nende projektide elluviimise kord. Selle korra kohaselt on nõutav keskkonnamõju hindamise läbiviimine vastavalt direktiivile 85/337.[3]

9. Lisaks, kui teetööde projektil on tõenäoliselt oluline mõju teatavatele ökoloogiliselt olulistele aladele, kohaldatakse selle suhtes õigusakti European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997 (koos hilisemate muudatustega) (edaspidi „elupaikade määrus"), millega on direktiiv üle võetud siseriiklikku õigusse.

10. Elupaikade määruse artiklis 2 on „üleeuroopalise tähtsusega ala" määratletud selliselt, et see mõiste hõlmab alasid, mille Iirimaa on esitanud komisjonile ühenduse tähtsusega aladena kinnitamiseks. Artiklis 4 on sätestatud Iirimaa siseselt alade esitamise kord. Sellised alad lisatakse seejärel direktiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt Euroopa Komisjonile edastatavasse loetellu.

11. Elupaikade määruse artiklis 30 (edaspidi „artikkel 30") on sätestatud:

„1. Kui kavandatav teetööde projekt, mille kohta on keskkonnaministrile esitatud loa taotlus vastavalt 1993. aasta teeseaduse artiklile 51, ei ole otseselt seotud üleeuroopalise tähtsusega ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude töödega, siis tagab keskkonnaminister, et viiakse läbi alale avalduvate tagajärgede asjakohane hindamine, arvestades ala kaitse-eesmärke.

[…]

3. Keskkonnaminister annab kavandatavale teetööde projektile loa, arvestades vastavalt lõikele 1 läbi viidud hindamise järeldusi, alles pärast seda, kui ta on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju.

[…]

5. Kui puuduvad alternatiivsed lahendused, võib keskkonnaminister hoolimata negatiivsest hinnangust anda loa kavandatavale teetööde projektile üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel.

6. a) Kui punktist b ei tulene teisiti, hõlmavad üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused sotsiaalseid ja majanduslikke põhjusi;

3 — Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, 5.7.1985, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248).

b) Kui asjaomasel alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ja/või esmatähtsaid liike, võivad üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused olla ainult:

i) rahva tervis või avalik julgeolek,

ii) keskkonna jaoks olulised soodsad tagajärjed, või

iii) komisjoni arvamuse kohaselt muud üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused."

12. Siseriikliku kohtu hinnangul on nende siseriiklike sätete mõju selline, et direktiivi artikli 6 lõigetes 2, 3 ja 4 sätestatud kaitsega samaväärne kaitse hakkab ala suhtes kehtima kuupäevast, mil mõjutatud omanikele ja valdajatele teatatakse ettepanekust hõlmata asjaomane ala komisjonile edastatavasse loetellu. Selline kaitse kehtib seega enne, kui ala lisatakse vastavalt direktiivi artiklile 4 komisjoni kinnitatavasse ühenduse tähtsusega alade loetellu.

Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuseküsimused

13. Komisjon kinnitas otsusega 2004/813[4] ühenduse tähtsusega alade esialgse loetelu vastavalt direktiivi artikli 4 lõikele 2. Selles loetelus sisaldus Iirimaal Galway krahvkonnas asuv ala nimega Lough Corrib koos ümbruskonnaga. Ala kogupindala oli 20 582 hektarit.

14. Otsusega 2008/23[5] tunnistas komisjon otsuse 2004/813 kehtetuks ning kinnitas ühenduse tähtsusega alade esimese ajakohastatud loetelu. See loetelu sisaldas Lough Corribi ala muutmata pindalaga.

15. Detsembris 2006 teatas pädev minister Lough Corribi ala laiendamisest 25 253 hektarini. Laienduse suurus oli umbes 4760 hektarit. Laiendatud ala hõlmab 270 hektarit paepaljandeid, mis on direktiivi I lisas loetletud esmatähtis looduslik elupaigatüüp.

16. Detsembris 2007 lisati laiendatud ala nende alade loetellu, mille Iirimaa edastas komisjonile vastavalt direktiivi artikli 4 lõikele 1.

17. Otsusega 2009/96[6] tunnistas komisjon kehtetuks otsuse 2008/23/EÜ ja võttis vastu ühenduse tähtsusega alade teise ajakohastatud loetelu, milles sisaldus laiendatud Lough Corribi ala.

18. Samal ajal oli An Bord Pleanala (Iirimaa Planeerimisamet) (edaspidi „planeerimisamet"), mis on Iirimaal pädev siseriiklik asutus direktiivi artikli 6 tähenduses, vastu võtnud 20. novembri 2008. aasta otsuse (edaspidi „vaidlusalune otsus") anda teostusluba kavandatava tee ehitamiseks läbi Lough Corribi ala osa. Kavandatud teed tuntakse nime all „N6 Galway City Outer Bypass road scheme" (N6 Galway linna ringtee projekt). Ala osa, mida tee kavakohaselt läbiks, asub eespool punktis 15 viidatud 4760 hektari suurusel laiendusel.

4 — Komisjoni 7. detsembri 2004. aasta otsus 2004/813/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu (ELT 2004 L 387, lk 1).

5 — Komisjoni 12. novembri 2007. aasta otsus 2008/23/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade esimene ajakohastatud loetelu (ELT 2008 L 12, lk 1).

6 — Komisjoni 12. detsembri 2008. aasta otsus 2009/96/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu Atlandi biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade teine ajakohastatud loetelu (ELT 2009 L 43, lk 466).

19. Kui see teetööde projekt ellu viidaks, kaoks seetõttu jäädavalt 1,47 hektarit paepaljandeid.[7] Kogu alal on paepaljandite ulatuseks 270 hektarit, millest 85 hektarit asub ala laiendusel, kus nimetatud kadumine aset leiaks.

20. Enne vaidlusaluse otsuse vastuvõtmist määras amet eksperdi läbi viima keskkonnamõju hindamise (muu hulgas) teetööde projekti suhtes käsitletaval alal. Oma kohustuste täitmiseks uuris ekspert ala üheksa kuu jooksul ning korraldas ärakuulamise, mis toimus kokku 21 päeva jooksul ning millel huvitatud isikud osalesid suuliselt ja/või kirjalikult. Uurimise ning ärakuulamisel esitatud teabe ja argumentide alusel koostas ekspert aruande ning soovitused, mis ta esitas planeerimisametile. Aruandes asus ta seisukohale, et „umbkaudu 1,5 hektari" suuruse paepaljandi kadumist tuleb vaadelda nende 85 hektari kontekstis, mis paiknevad algse Lough Corribi ala laiendusel – pidades seda laiendust kogu kõnealuse ala „eraldiseisvaks allalaks" – ning mitte nende 270 hektari paljandite kontekstis, mis paiknevad kogu alal tervikuna. Samuti märkis ta, et paepaljandite ala, mis kõrvaldatakse kavandatud teetööde projekti tõttu, on vähendatud tema hinnangul „märkimisväärsel määral" (3,8 hektarilt 1,5 hektarile) tänu meetmetele, mida on võetud paljandite kadumise leevendamiseks. Selle kadumise enda suhtes märkis ekspert kokkuvõtteks, et „see suhteliselt väike kadu ei kujuta endast kvantitatiivselt kahjulikku mõju ala terviklikkusele". Tükeldamise ja häirimise osas leidis ta, et „kavandatud projekt ei mõjutaks tõsiselt ala kaitse-eesmärkide saavutamist ega ala terviklikkust".

21. Samuti märkis ekspert kokkuvõtvalt, et ebamõistlikuks ei saa pidada „tõsise kahjuliku mõju hinnangut, arvestades kohaseid leevendusmeetmeid". Eelotsusetaotluse kohaselt järgis ekspert, kasutades oma aruandes väljendit „tõsine kahjulik mõju", Iirimaa maanteeameti suuniseid. Nendest suunistest tuleneb, et mis tahes püsiv mõju sellisele alale nagu Lough Corrib tuleb lugeda „tõsiselt kahjulikuks". Selle fraasi kasutamist tuleb seega pidada mõju püsivusele viitamiseks.

22. Vaidlusaluses otsuses nõustus planeerimisamet eksperdi hinnanguga projekti keskkonnamõju kohta. Planeerimisamet asus projekti suhtes seisukohale, et „ehkki sel on kohalik tõsine mõju Lough Corribi[ala]le, ei avalda see [ala] terviklikkusele negatiivset mõju. Projekt […] ei avaldaks seega vastuvõetamatut mõju keskkonnale ning oleks kooskõlas ala kohase planeerimise ja säästva arenguga".

23. P. Sweetman vaidlustas vaidlusaluse otsuse High Courtis (Iirimaa), väites eelkõige, et planeerimisamet eksis, kui ta asus seisukohale, et teetööde projekt ei avaldaks negatiivset mõju Lough Corribi ala terviklikkusele. P. Sweetmani kaebus jäeti esimeses kohtuastmes rahuldamata ning ta esitas edasikaebuse Supreme Courtile, kes on esitanud eelotsuse saamiseks järgmised küsimused:

„1. Milliste õiguslike kriteeriumide alusel peab pädev asutus otsustama, kas on tõenäoline, et [direktiivi] artikli 6 lõike 3 esemeks olev kava või projekt „avaldab asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju"?

2. Kas ettevaatusprintsiibi rakendamise tulemusel tuleb keelduda sellisele kavale või projektile loa andmisest juhul, kui selle tagajärjel tekib püsiv taastumatu kahju asjaomasele elupaigale või selle osale?

3. Millises seoses on omavahel artikli 6 lõige 4 ja artikli 6 lõike 3 alusel tehtav otsus, mille kohaselt kava või projekt ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju?"

7 — Komisjoni väitel on see arv ebakorrektne ning alahindab ohverdatava paeala ulatust. Seda teemat ei ole siiski ei sõnaselgelt ega kaudselt eelotsusetaotluses tõstatatud. Niivõrd kui see puudutab faktiküsimust, ei saa Euroopa Kohus seda käsitleda. Niivõrd kui komisjoni argumendid sellel teemal tõstatavad tõlgendamise – ja seega õigusliku – küsimuse, ei kuulu need eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimuste raamistikku ning neile ei ole tarvis ka vastata selleks, et oleks võimalik siseriikliku kohtu küsimustele vastata. Seetõttu ma neid küsimusi rohkem ei analüüsi.

24. Kirjalikke märkusi on esitanud P. Sweetman, planeerimisamet, Galway krahvkonnanõukogu ja Galway linnanõukogu (edaspidi ühiselt „omavalitsusasutused”), Iirimaa, Ühendkuningriigi valitsus ning Euroopa Komisjon. Kohtuistungil, mis peeti 12. septembril 2012, olid kohal ja esitasid suulisi märkusi P. Sweetman, planeerimisamet, omavalitsusasutused, Iirimaa, Kreeka ja Ühendkuningriigi valitsus ning komisjon.

Analüüs

Vastuvõetavus

25. Vaidlusaluse otsuse tegemise ajal oli Lough Corribi ala laiendusest teatatud Iirimaal vastavalt elupaikade määruse artiklile 4, kuid seda ei olnud veel lisatud komisjoni kinnitatud ühenduse tähtsusega alade loetellu. Seega oli see elupaikade määruse artiklis 30, ent mitte direktiivi artikli 6 lõigetes 2, 3 ja 4 sätestatud kaitse all.[8] Ma olen kindel, et Supreme Court oli sellest asjaolust eelotsusetaotlust esitades täiesti teadlik. Omavalitsusasutused väidavad siiski, et esitatud küsimused on seotud ainuüksi siseriikliku õiguse tõlgendamisega ega kuulu seega Euroopa Kohtu pädevusse. Seetõttu peaks Euroopa Kohus neile vastamisest keelduma.

26. Minu arvates ei ole ELTL artikli 267 niivõrd kitsas tõlgendus põhjendatud.

27. Euroopa Kohtu praktikast on selge, et ta on pädev tegema eelotsuseid asjades, mis puudutavad EL õiguse rakendamiseks kehtestatud siseriiklikke õigusnorme, isegi kui põhikohtuasjas käsitletav olukord nimetatud õigusega iseenesest hõlmatud ei ole.

28. Nii on see juhul, kui asjaomaste siseriiklike õigusnormide eesmärgiks on kehtestada samad lahendused, mis on sätestatud EL õiguses, tingimusel, et kõnealused sätted on kehtestatud siseriiklikus õiguses vahetult ja tingimusteta kohalduvatena. Asjaomane õigusakt peab sisaldama piisavalt täpset viidet, mille alusel on võimalik järeldada, et siseriikliku seadusandja tahteks oli viidata EL õigusnormide sisule. Euroopa Kohus on põhjendanud ELTL artikli 267 sellist tõlgendust sellega, et lahknevate tõlgenduste vältimiseks tulevikus tuleb EL õiguse sätteid ja mõisteid tõlgendada ühetaoliselt, olenemata sellest, millistel asjaoludel neid kohaldatakse.[9]

29. See ei tähenda, et Euroopa Kohus nõustuks oma pädevusega teha otsus igas asjas, milles käsitletakse EL õigusel põhinevate siseriiklike õigusnormide kohaldamist. Nii asus Euroopa Kohus kohtotsuses Kleinwort Benson[10] seisukohale, et eelotsusetaotlus oli vastuvõetamatu seetõttu, et siseriiklikus õigusaktis puudus selline „vahetu ja tingimusteta viide” Euroopa õiguse sätetele, millega oleks need sätted hõlmatud siseriiklikku õiguskorda, vaid neid sätteid käsitleti vaid eeskujuna. Ning kui teatavad siseriikliku õigusakti sätted olid peaaegu sõna-sõnalt üle võetud vastavatest Euroopa sätetest, siis teised sätted lahknesid neist ning liikmesriigi asutustele oli sõnaselgelt sätestatud võimalus teha muudatusi, „mille eesmärk on tekitada lahknevusi” asjaomastest Euroopa sätetest.

30. Ehkki artikli 30 kohaldamisala on piiratud kavandatavate teetööde projektidega ning on seega kitsam kui direktiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 kohaldamisala, on igal juhul selge, et selles kontekstis on selle eesmärgiks võtta vastu samad lahendused, nagu on ette nähtud direktiivi sätetes. Selle kohaldamine on nii vahetu kui ka tingimusteta. Elupaikade määruse pealkirjast on ilmne, et see kehtestati eesmärgiga võtta Euroopa õigusakt üle siseriiklikku õigusse.[11]

8 — Vaidlusalune otsus tehti 20. novembril 2008. Komisjon võttis oma otsuse lisada laiendatud ala ajakohastatud loetellu vastu 12. detsembril 2008, st kolm nädalat pärast vaidlusalust otsust.

9 — Vt selle kohta üldisemalt 21. detsembri 2011. aasta otsuses kohtuasjas C-482/10: Cicala (EKL 2011, lk I-14139, punktid 17–19).

10 — 28. märtsi 1995. aasta otsus kohtuasjas C-346/93: Kleinwort Benson (EKL 1995, lk I-615, punkt 16).

11 — Vt selle kohta 22. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-48/07: Les Vergers du Vieux Tauves (EKL 2008, lk I-10627, punkt 22).

31. Seda tausta arvestades olen seisukohal, et ülimaks tuleb käesoleval juhul pidada vajadust vältida tulevasi elupaikade määruse artikli 30 ning direktiivi artikli 6 lõike 3 lahknevaid tõlgendusi. Kui ala on lisatud komisjoni kinnitatud ühenduse tähtsusega alade loetellu, siis on artikli 30 kohaselt selge, et seda sätet tuleb asjaomase ala suhtes tõlgendada kooskõlas artikli 6 lõikega 3. Samuti tuleb artiklit 30 tõlgendada ja kohaldada siseriiklikus õiguses järjekindlalt olenemata sellest, kas komisjon on asjaomase ala (juba) erikaitsealana kinnitanud või mitte. Järelikult peavad Iirimaa kohtud olema kindlad, et kui nad tõlgendavad artiklit 30 asjas, milles artikli 6 lõige 3 (veel) ei kehti, siis ei pea nad seda tõlgendust muutma pärast seda, kui kõnealune säte on kehtima hakanud. [12]

32. Omavalitsusasutused väidavad, et nõutav Euroopa-mõõde puudub: kuna see ala ei kuulunud põhikohtuasjas asjakohasel ajal artikli 6 lõike 3 kohaldamisalasse, puudub komisjonil pädevus esitada oma arvamus vastavalt artikli 6 lõikele 4. See väide ei puutu minu meelest asjasse. See ei tühista kuidagi vajadust vältida punktis 31 viidatud lahknevaid tõlgendusi. Lisaks, kui (tõlgendades artiklit 30 õigesti, st direktiivi valguses) vaidlusalune projekt on võimalik ellu viia ainult direktiivi artikli 6 lõike 4 kohaselt, siis näib mulle, et Iirimaa on kohustatud kas siis võtma selle ala tagasi eespool punktis 16 viidatud alade loetelust (ehkki ei ole kuigi selge, kuidas seda tehakse) või ootama, kuni ala on erikaitsealaks määratud, ja siis pöörduma komisjoni poole vastavalt artikli 6 lõikele 4. Ent see on pelgalt loogiline järeldus olukorras, kus siseriiklik õigus viiakse direktiivi nõuetega vastavusse enne Natura 2000 kehtima hakkamise hetke.

33. Kõike eeltoodut arvestades näib mulle, et Supreme Courtil oli täielikult õigus esitada eelotsusetaotlus Euroopa Kohtule ning et Euroopa Kohtu otsuse tegemine käesolevas asjas on asjakohane.

Esimene küsimus

34. Selle küsimusega soovib siseriiklik kohus juhist, kuidas tõlgendada artikli 6 lõiget 3 ning eriti väljendit „negatiivne mõju ala terviklikkusele”.

35. Nagu planeerimisamet kohtuistungil märkis, on käesolev kohtuasi ebaharilik, kuivõrd Euroopa Kohtu varasem praktika käsitleb olukordi, kus on puudunud asjakohane hinnang selle sätte tähenduses ning küsimus on seisnenud selles, kas selline hinnang on vajalik. [13] Käesoleval juhul aga hindamine toimus ning keegi ei ole väitnud, et see oleks läbi viidud ebakorrektselt – vastupidi, kõik märgid viitavad sellele, et see viidi läbi suure hoolega. [14] Pigem puudutab küsimus selle hindamise tulemuste alusel tehtud järeldust, mille alusel planeerimisamet võttis vastu vaidlusaluse otsuse.

36. Ehkki küsimus puudutab üksikut väljendit, mida on kasutatud artikli 6 lõikes 3, tuleb seda väljendit mõista selle kasutamise kontekstis. Seetõttu vaatlen kõigepealt eesmärke, mida direktiiviga püütakse saavutada, ning seejärel käsitlen kogu artiklis 6 sätestatud kohustusi.

Direktiivi eesmärgid

37. Artikli 2 lõige 1 sätestab, et direktiivi eesmärgiks on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele liikmesriikides. Artikli 2 lõige 2 täpsustab, et selle direktiivi kohaselt võetud meetmed on kavandatud „ühenduse tähtsusega” looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse *säilitamiseks või taastamiseks*.

12 — Nagu see käesoleval ajal kehtib laiendatud Lough Corribi ala suhtes.

13 — Vt näiteks 4. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-179/06: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 2007, lk I-8131), 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-241/08: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKL 2010, lk I-1697), 14. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-226/08: Stadt Papenburg (EKL 2010, lk I-131) ning 16. veebruari 2012. aasta otsus kohtuasjas C-182/10: Solvay jt.

14 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 20–22.

38. Mõiste „kaitse” on artikli 1 punktis a määratletud kui „meetmete kogum, mis on vajalik looduslike elupaikade […] soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks […]”. Artikli 1 punkti e kohaselt tuleb loodusliku elupaiga kaitsestaatust pidada „soodsaks”, kui muu hulgas selle looduslik levila ja alad, mida see levila piires katab, on *muutumatud või laienemas* ning selle pikaajaliseks säilimiseks vajalik eriomane struktuur ja funktsioonid *on praegu ja tõenäoliselt ka lähitulevikus olemas*.

39. Selleks nõutakse artikli 3 lõikes 1 Euroopa erikaitsealade sidusa ökoloogilise võrgustiku Natura 2000 loomist. See võrgustik on mõeldud muu hulgas võimaldamaks säilitada või vajaduse korral taastada I lisas loetletud looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatust nende looduslikul levilal.

40. Seega on direktiivi peamine eesmärk looduslike elupaikade soodne kaitsestaatus säilitada ning vajaduse korral taastada. Selline eesmärk on vajalik direktiivi neljandas põhjenduses nimetatud looduslike elupaikade olukorra jätkuva halvenemise ja nende säilitamiseks meetmete võtmise vajaduse kontekstis. See kehtib *a fortiori* esmatähtsate looduslike elupaigatüüpide puhul. Artikli 1 punktis d määratletakse need kui „kadumisohus looduslikud elupaigatüübid”, märkides, et ühendusel on nende kaitsmisel „eriline vastutus”.

Artikkel 6

41. Artiklit 6 tuleb tõlgendada sellel taustal. Looduslike elupaikade osas nähakse selles artiklis ühelt poolt ette vajalike kaitsemeetmete kehtestamine seoses erikaitsealadega (artikli 6 lõige 1) ning nende elupaikade halvenemise vältimiseks vajalike meetmete võtmine (artikli 6 lõige 2) ning teiselt poolt sätestatakse rida menetlusi, mida tuleb järgida kavade ja projektide puhul, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalikud (artikli 6 lõiked 3 ja 4). Nende säteteta valitseks oht, et säilitamine ja taastamine, millel direktiiv põhineb, jäävad ilma praktilise mõjuta.

42. Artiklis 6 ette nähtud meetmetest ei ole need, mis põhinevad lõikel 1, kus nähakse ette kaitsemeetmete kehtestamine, eelotsuseküsimustega seoses otseselt asjakohased. Nad on olemas peamiselt selleks, et enam-vähem regulaarselt võetaks positiivseid meetmeid, tagamaks asjaomase kaitsestaatuse säilitamine ja/või taastamine.

43. Artikli 6 lõiked 2, 3 ja 4 teenivad teistsugust eesmärki. Lõikes 2 kehtestatakse üldine kohustus vältida halvenemist ja häirimist. Lõigetes 3 ja 4 sätestatakse seejärel menetlus, mida tuleb järgida seoses kava või projektiga, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik (ning mida seega ei hõlma lõige 1), kuid mis tõenäoliselt avaldab sellele alale olulist mõju. Kogumis on seega nende kolme lõike eesmärgiks ennetada ala kahjustamist või (erandlikel juhtudel, kui kahju tuleb eriti mõjuvatel põhjustel taluda) kahju vähendada. Seetõttu tuleb neid tõlgendada kogumis.

44. Artikli 6 lõikes 2 on liikmesriikide jaoks sätestatud üldine nõue säilitada *status quo*.[15] Euroopa Kohus on seda kirjeldanud kui sätet, mis „võimaldab täita keskkonna kvaliteedi säilitamise ja kaitse – sealhulgas looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – peamist eesmärki ning kehtestab üldise kaitsekohustuse, mis hõlmab sellise halvenemise ja häirimise vältimist, millel võib olla direktiivi eesmärkide saavutamisele oluline mõju”.[16] Artikli 6 lõikes 2 sätestatud kohustus ei ole absoluutne selles mõttes, et sellega kehtestataks kohustus tagada, et vastaval alal ei tehta mitte

15 — Vt selle kohta muu hulgas 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-127/02: Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (EKL 2004, lk I-7405, punkt 32), 14. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-535/07: komisjon *vs.* Austria (EKL 2010, lk I-9483, punkt 58) ning 24. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-404/09: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2011, lk I-11853, punkt 127).

16 — Vt eespool 13. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Stadt Papenburg, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika.

kunagi mitte mingeid muudatusi. Pigem tuleb neid muudatusi kaaluda, võttes arvesse asjaomase ala kaitse-eesmärke,[17] kuna nende pärast on ala kaitse alla võetud. Seetõttu nõutakse kõikide kohaste meetmete võtmist, et vältida nende eesmärkide kahjustamist. Sellega säilitatakse ala ehedus elupaigana, koos kõigega, mida see tähendab loodusliku mitmekesisuse seisukohalt. Leebe hooletus ei ole lubatav.

45. Artikli 6 lõike 3 esemeks ei ole ala igapäevane eksistents. See kohaldub ainult sellise kava või projekti puhul, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik. Selles kehtestatakse kaheetapiline test. Esimeses etapis tuleb kindlaks määrata, kas kõnealune kava või projekt „tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju".

46. Teeksin siinkohal pausi märkimaks, et ehkki teksti ingliskeelses versioonis kasutatud sõnad „*likely to have [an] effect*"[18] näivad otseselt tähendavat, et on vaja tuvastada tõenäosuse määr – see tähendab, et nende kohaselt näib olevat nõutav, et viivitamatult ja võib-olla üksikasjalikult hinnataks mõju, mida kõnealune kava või projekt asjaomasele alale avaldab –, on teistes keeltes kasutatud väljend pehmem. Nii on näiteks prantsuse keeles selleks väljendiks „*susceptible d'affecter*", saksakeelses versioonis kasutatakse fraasi „*beeinträchtigen könnte*", hollandikeelses versioonis viidatakse kavale või projektile, mis „*gevolgen kan heben*", ning hispaania keeles kasutatakse väljendit „*pueda afectar*". Kõik need keeleversioonid tähendavad, et kontrolli künnis on madalam ning küsimus on lihtsalt selles, kas asjaomane kava või projekt on võimeline mõju avaldama. Sõna „tõenäoliselt" tuleb mõista selles kontekstis.[19]

47. Sellest tuleneb, et asjakohase hindamise läbiviimise vajadus vastavalt artikli 6 lõikele 3 tuleneb *võimalusest*, et alale avaldub oluline mõju.[20] Kohustus viia läbi asjakohane hindamine põhineb selles etapis tingimusel, et kava või projekt tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju. Sellise mõju olemasolu ei ole vaja *tuvastada*, vaid – nagu Iirimaa märgib – on vaja pelgalt otsustada, et selline mõju *võib olla*.

48. Tingimus, et kõnealune mõju oleks „oluline", on vajalik selleks, et oleks olemas *de minimis* künnis. Kavad ja projektid, millel ei ole alale mõõdetavat mõju, on seega välistatud. Kui artikli 6 lõige 3 hõlmaks kõiki kavasid ja projekte, millel võib olla alale mis tahes mõju, siis tekiks oht, et alal või selle läheduses tegutsemine võib muutuda võimatuks seadusandliku ülereguleerimise tõttu.

49. Artikli 6 lõike 3 esimese etapi künnis on seega väga madal. Ta kujutab endast pelgalt alust selle kindlaksmääramiseks, kas tagajärgi, mida kava või projekt kaitse-eesmärkidele avaldab, tuleks asjakohaselt hinnata. Selle hindamise eesmärgiks on kaaluda asjaomast kava või projekti põhjalikult, Euroopa Kohtu sõnul „parimatest teadussaavutustest lähtuvalt".[21] Samuti võib kutsuda üldsuse esindajaid oma arvamusi esitama. Nende seisukohad võivad tihti pakkuda väärtuslikke praktilisi vaatenurki, mis põhinevad kohalikul tasandil ala vahetul tundmisel ja muul asjakohasel taustateabel, mis ei pruugi muidu olla hindamise läbiviijatele teada.

17 — Vt selle kohta eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, punkt 46.

18 — Kui direktiiv 1992. aasta mais vastu võeti, olid Euroopa Ühenduse ametlikeks keelteks taani, saksa, kreeka, inglise, hispaania, prantsuse, itaalia, hollandi ja portugali keel. Seega on direktiivi tekst autentne igas neist keeleversioonidest.

19 — Vt 1. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-1/02: Borgmann selle kohta, et liidu õigusakti eri keeleversioonide lahknevuse korral tuleb sätte tõlgendamisel lähtuda käsitletavat sätet sisaldava regulatsiooni eesmärgist ja üldisest ülesehitusest (EKL 2004, lk I-3219, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika). Keeleversioonide erinevustest põhjustatud raskuste kohta vt ka minu 6. märtsi 2007. aasta ettepanek kohtuasjas C-173/07: Emirates Airlines, milles Euroopa Kohus tegi otsuse 10. juulil 2008. aastal (EKL 2008, lk I-5237).

20 — Näidet selle kohta, millist segadust see ebaõnnestunult sõnastatud õigustakt võib kaasa tuua, võib minu meelest näha eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging. Kohtuotsuse punktis 41 ütleb Euroopa Kohus, et asjakohane hindamine on nõutav, kui eksisteerib „ainult tõenäosus", et avalduda võib oluline mõju. Punktis 43 viidatakse sellise mõju „tõenäosusele või ohule". Punktis 44 kasutab Euroopa Kohus väljendit „kahtlemise korral". Minu meelest väljendab viimati nimetatu seda seisukohta kõige paremini.

21 — Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, punkt 54.

50. Eksperdihinnang peab andma vastuse küsimusele, kas kava või projekt avaldab „asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju", kuna see on alus, millest lähtudes pädevad siseriiklikud asutused peavad oma otsuse tegema. Selle (teise) etapi künnis on märkimisväärselt kõrgem kui esimeses etapis. See on nii, kuna küsimus (lihtsamalt öeldes) ei ole selles, „kas me peaksime asja uurima?" (küsimus esimeses etapis), vaid „mis alal juhtub, kui kava või projekt ellu viia, ning kas see on asjaomaste elupaikade või liikide „soodsa kaitsestaatuse säilitamise või taastamisega" kooskõlas?". Käesolevas asjas puudub vaidlus selle üle, et kui teetööde projekt ellu viidaks, siis osa elupaigast kaoks püsivalt. Küsimus on lihtsalt selles, kas projektile võib loa anda, ilma et seda künnist ületataks ja kohaldatavaks muutuksid ülejäänud artikli 6 lõike 3 (ja vajadusel artikli 6 lõike 4) nõuded.

51. Samas on selge, et artikli 6 lõike 3 selles etapis sätestatud künnist ei tohi asetada liiga kõrgele, sest hindamine tuleb läbi viia, võttes rangelt arvesse ettevaatusprintsiipi. See printsiip kohaldub, kui valitseb ebakindlus ohu olemasolu ja ulatuse suhtes.[22] Pädevad siseriiklikud asutused annavad kaitstud alal tegevuseks loa *vaid siis, kui nad on kindlad, et see ei kahjusta nimetatud ala terviklikkust*. Kui kahtlused negatiivse mõju puudumise osas püsivad, siis peavad nad loa andmisest keelduma.[23]

52. Kuidas tuleb selles väljendis mõista viidet ala „terviklikkusele"?

53. Siin tasub jällegi teha korraks paus ja märkida ära artikli 6 lõike 3 eri keeleversioonide erinevus. Ingliskeelses versioonis kasutatakse abstraktset terminit (*integrity*) ning seda lähenemist järgitakse näiteks ka prantsuse keeles (*intégrité*) ja itaalia keeles (*integrità*). Mõned teised keeleversioonid on konkreetsemad. Nii öeldakse saksakeelses tekstis ala kohta „*als solches*" (kui selline). Hollandikeelses versioonis on ala „*natuurlijke kennmerken*" (looduslikud omadused).

54. Vaatamata neile keelelistele erinevustele näib mulle, et tegemist on sama mõttega. Oluline on ala olemuslik ühtsus. Teisisõnu tuleb mõistet „terviklikkus" mõista nii, et see viitab asjaomase ala olemuslike omaduste jätkuvale täielikkusele ja kindlusele.

55. Säilitada tuleb „ala" terviklikkus. Looduslikku elupaika hõlmava ala kontekstis tähendab see ala, mis on kaitsealaks määratud seoses vajadusega säilitada (või taastada) kõnealuse elupaiga soodne kaitsestaatus. See on eriti oluline, kui nagu praegusel juhul on kõnealune ala esmatähtis looduslik elupaigatüüp.[24]

56. Sellest järeldub, et ala olemuslikeks omadusteks on need, mille kaitseks ala loodi, ning nende kaitse-eesmärgid. Seega peab otsustaja, kaaludes küsimust, kas ala terviklikkust mõjutatakse, küsima eelkõige seda, „miks *see konkreetne ala* kaitse alla võeti ning mis on selle kaitse-eesmärgid?". Käesoleval juhul võeti ala kaitse alla vähemalt osaliselt seetõttu, et alal leidub paepaljandeid, mis on kadumisohus loodusvara, mida ei saa hävimise korral taastada ning mida on seetõttu oluline kaitsta.

57. Viimase tingimusena peab ala terviklikkusele avalduv mõju olema „negatiivne". Iga juhtumi puhul võidakse teise etapi asjakohase hindamise läbiviimisel vastavalt artikli 6 lõikele 3 jõuda järeldusele, et kava või projekti mõju alale oleks neutraalne või isegi positiivne. Ent kui mõju on negatiivne, siis ei saa seda ellu viia, vähemalt mitte selle sätte kohaselt.

58. Ent mis on siis see kahjulik või „negatiivne" mõju? Siin võib olla abiks kolme olukorra võrdlemine.

22 — 5. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-157/96: National Farmers' Union jt (EKL 1998, lk I-2211, punkt 63).

23 — Vt selle kohta eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, punktid 56–59.

24 — Vt selle kohta eespool punkt 40.

59. Kava või projektiga võib kaasneda teatav selgelt ajutine väärtuse vähenemine, mida on võimalik täielikult tagasi pöörata, ehk teisisõnu on võimalik taastada alal lühikese aja jooksul kohane kaitsestaatus. Selle näiteks võib olla pinnasesse süvendi kaevamine, et viia maa-alune torujuhe üle ala nurga. *Tingimusel*, et ala häirimine on võimalik heastada, ei oleks (nagu mina seda mõistan) negatiivset mõju ala terviklikkusele.

60. Ent meetmed, millega hävitatakse püsivalt sellise elupaiga osa, mille olemasolu tõttu see ala kaitse alla võeti, tuleb minu meelest juba määratlusest tulenevalt liigitada negatiivseteks. Ala kaitse-eesmärke kahjustatakse selle hävitamise tõttu põhjalikult ja tagasipööramatult. Käesoleva eelotsusetaotluse aluseks olevad faktilised asjaolud kuuluvad sellesse kategooriasse.

61. Kolmas olukord hõlmab kavasid või projekte, mille mõju alale jääb nende kahe äärmuse vahele. Euroopa Kohtule ei ole esitatud üksikasjalikke argumente, kas niisuguseid kavasid või projekte tuleks (või ei tuleks) lugeda sellisteks, mis avaldavad „asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju”. Minu meelest oleks kohane jätta see küsimus lahtiseks, et kaaluda seda mõnes tulevases kohtuasjas.

62. Eeldagem, et kava või projekt ületab artikli 6 lõike 3 teises lauses sätestatud künnise. Seetõttu on vaja kaaluda, kas selle võib ellu viia artikli 6 lõike 4 kohaselt. Seda sätet kohaldatakse tulenevalt „negatiivsest hinnangust kava või projekti tagajärgedele ala suhtes”. Kui artiklil 6 on mingi tähendus kui sidusal tervikul, siis tuleks neid sõnu mõista nii, et need tähendavad, et lõike 4 kohaldamisala algab täpselt seal, kus lõike 3 oma lõpeb, see tähendab siis, kui on tuvastatud, et artikli 6 lõike 3 kohaselt ei või asjaomast kava või projekti ellu viia.

63. Artikli 6 lõige 4 on samamoodi nagu artikli 6 lõige 3 jagatud kahte ossa. Esimene osa kehtib iga kava või projekti suhtes, mis ei vasta artikli 6 lõike 3 nõuetele. Teine osa kehtib ainult siis, kui asjaomasel alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe või esmatähtsaid liike.

64. Esimese osa üldiste nõuete puhul võib kava või projekti ellu viia ainult siis, kui seda tehakse üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel ja alternatiivsete lahenduste puudumisel.[25] Lisaks peab liikmesriik võtma kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. Ehkki komisjoni peab teavitama vastuvõetud asendusmeetmetest, ei ole ta selles menetluses osaline. Teisisõnu tunnistatakse direktiivis, et võivad eksisteerida erandlikud asjaolud, mille puhul võib kaitse all oleva elupaiga kahjustamine või hävimine olla vajalik, ent sellise kahju või hävingu lubamiseks nähakse selles ette, et tuleb täielikult hüvitada keskkonnale tekitatud tagajärjed.[26] Sellega säilitatakse *status quo* või vähemalt *status quo*'le niivõrd lähedane olukord, kui on kõiki asjaolusid arvestades võimalik.

65. Teine osa on kitsam. Alused, mille puhul kava või projekti võib ellu viia, on piiratumad ning asjaomase liikmesriigi pädevatelt asutustelt nõutakse enne asjaga edasi minemist komisjonilt arvamuse saamist.[27]

66. Ehkki artikli 6 lõikes 4 sätestatud nõuded on teadlikult ranged, on tähtis rõhutada, et tegemist ei ole loa saamiseks ületamatute takistustega. Komisjon märkis kohtuistungil, et senistest 15–20 juhtumist, mis on talle selle sätte alusel arvamuse saamiseks esitatud, on ainult üks saanud negatiivse vastuse.

25 — Vt selle kohta käesoleva ettepaneku 13. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Solvay jt, punkt 71 jj.

26 — Meetmete kohta, mis *ei* kujuta endast kohaseid asendusmeetmeid, vt minu 20. septembri 2007. aasta ettepanek kohtuasjas C-388/05: komisjon *vs*. Itaalia (Valloni e steppe pedegarganiche, EKL 2007, lk I-7555, punkt 29). Jätan lahtiseks üldise küsimuse, kuidas ära tunda, mis *on* igal konkreetsel juhul kohased asendusmeetmed.

27 — Direktiivi kohaselt esitab komisjon oma seisukohad arvamuse ja mitte otsuse vormis. Need ei ole seega asjaosalistele vahetult siduvad. Sellest hoolimata on komisjonil võimalik kasutada sunnivahendeid liikmesriigi vastu, kes tegutseb ise või lubab teistel tegutseda vastuolus komisjoni arvamusega. Teise võimalusena võib kahjustatud kolmas isik algatada menetluse siseriiklikus kohtus, taotledes samaväärse mõjuga otsust.

67. Seda üldist konteksti arvestades näib mulle, et õige ei saa olla artikli 6 lõige 3 selline tõlgendus, mille kohaselt see säte pakub madalamat kaitse taset kui artikli 6 lõikes 4 silmas peetu. Kui liikmesriike kohustatakse viimati nimetatud sätte kohaselt ellu viidava projekti puhul „võtma kõik vajalikud asendusmeetmed", et säilitada Natura 2000 võrgustiku üldine sidusus, lubades neil samal ajal esimesena nimetatud sätte alusel anda lubasid vähemtähtsate projektide elluviimiseks, isegi kui see tooks kaasa teatava püsiva või kauakestva kahju või hävingu, ei oleks see kooskõlas artiklis 6 ette nähtud üldise skeemiga. Samuti ei suudaks selline tõlgendus ära hoida nähtust, mida komisjon võrdleb aeglase ja piinarikka hukkamisega – see tähendab elupaiga järkjärgulist kadumist, mis tuleneb sellest, et samal alal lubatakse ellu viia palju või vähemalt mitmeid väiksemaid projekte. [28]

68. Eeltoodud analüüs toetab sisuliselt põhjenduskäiku, mille esitasid P. Sweetman, Iirimaa ja komisjon. Planeerimisamet, omavalitsusasutused ning Ühendkuningriik on teistsugusel seisukohal, mis põhineb artikli 6 lõike 3 tekstilähedasel grammatilisel tõlgendamisel. Eelkõige rõhutavad nad selle sättega ette nähtud kaheetapilist menetlust. Nende väitel on kumbki etapp eraldiseisev, eraldi tähenduse ja eesmärgiga.

69. Võtaksin selle alternatiivse lähenemise kokku järgmiselt.

70. Artiklit 6 tõlgendades tuleb eraldusjoon tõmmata ühelt poolt lõigete 1 ja 2 ning teiselt poolt lõigete 3 ja 4 vahele. Esimesed hõlmavad ala igapäevast kaitsekorraldust. Viimati nimetatud lõiked hõlmavad omakorda kavasid ja projekte, mis ei ole kaitsekorraldusega seotud. Neid võib seega pidada eranditeks lõigete 1 ja 2 suhtes. Sellist kava või projekti hinnates tuleb kõigepealt kaaluda, kas see tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju. Sõna „tõenäoliselt" tuleb selles kontekstis tõlgendada nii, et see hõlmab tõenäosuse testi (ehkki põhinedes ettevaatusprintsiibil – selles osas minu meelest vaidlust ei ole). Kava või projekti, mida ei ole peeta tõenäoliselt olulist mõju avaldavaks, võib ellu viia, ilma et oleks vaja selle tagajärgi hinnata.

71. Kui aga sellist mõju eeldatakse, on nõutav hindamine. Selle läbiviimisel ning seeläbi otsustamisel, kas kava või projekt „avaldab asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju", tuleb arvestada, et see väljend peab tähendama rohkem kui „avaldab asjaomasele alale negatiivset mõju". Samamoodi tuleb väljendit „negatiivne mõju" mõista nii, et see tähendab rohkem kui artikli 6 lõike 3 esimeses lauses kasutatud väljend „oluline mõju". Kui see nii ei oleks, ei erineks künnis, mille alusel otsustada, kas hindamine on nõutav (artikli 6 lõike 3 esimene lause), kriteeriumist, mille põhjal kindlaks teha, kas on vaja keelduda kavale või projektile loa andmisest (artikli 6 lõike 3 teine lause).

72. Eeltoodu põhjal väidab planeerimisamet, et teetööde projektile loa andmise otsus oli vastu võetud korrektselt.

73. Selle lähenemise poolt argumenteerivate menetlusosaliste seisukohad on hästi esitatud. Kindlasti ei tohiks neid kergekäeliselt tähelepanuta jätta.

74. Ent minu hinnangul ei ole see lähenemine õige. Selles keskendutakse artikli 6 lõike 3 sõnastusele eraldi loetuna ning ei võeta arvesse laiemat konteksti, milles seda sätet tuleb tõlgendada. Selle tulemusel tekib olemuslik ja lahendamatu vastuolu selle vahel, et kui artikli 6 lõike 3 alusel lubatakse teatavaid projekte teostada, siis artikli 6 lõikega 4 hõlmatud projekte võib ellu viia ainult täielike asendusmeetmete rakendamise korral. Samuti ei suuda see mingil moel tagasi lükata „aeglase ja piinarikka hukkamise" argumenti.

28 — Kohtuistungil arutati muu hulgas, kas see nähtus mängis rolli selle kindlaksmääramisel, kas oli läbitud test „negatiivne mõju ala terviklikkusele" vastavalt artikli 6 lõikele 3. Minu arvates ei mängi see selles kontekstis mingit rolli. Siinkohal on asjakohased need kriteeriumid, mis on välja toodud eespoolt punktides 50–60. Puudub vajadus neist kaugemale minna.

75. Samuti ei ole võimalik neid argumente ühitada Euroopa Kohtu praktikaga kohtuasjas Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging.[29] Kui Euroopa Kohus leidis selle kohtuasja punktis 35, et artikli 6 lõige 3 muudab tarbetuks artikli 6 lõikes 2 sätestatud üldise kaitsekohustuse samaaegse kohaldamise, siis ei olnud tema eesmärgiks rõhutada erinevusi nende sätete vahel. Pigem rõhutas ta nende *sarnasust*. Just seda mõtet silmas pidades leidis Euroopa Kohus järgmises punktis 36, et „[direktiivi] artikli 6 lõike 3 alusel kavale või projektile antud loa eelduseks on tingimata, et kava või projekti loetakse selliseks, mis ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju ega või seetõttu kaasa tuua olulist halvenemist või häirimist nimetatud artikli lõike 2 tähenduses". Samal põhjusel asus Euroopa Kohus kohtuasjas komisjon *vs*. Hispaania seisukohale, et direktiivi artikli 6 lõiked 2 ja 3 „taotlevad sama kaitsetaseme tagamist".[30]

76. Kõike eeltoodut arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata nii, et selleks, et teha kindlaks, kas kava või projekt, mille suhtes kohaldub direktiivi artikli 6 lõige 3, avaldab ala terviklikkusele negatiivset mõju, on vaja tuvastada, kas see kava või projekt avaldab negatiivset mõju asjaomase ala olemuslikele elementidele, arvestades seejuures põhjuseid, miks see ala on kaitse alal võetud, ning nendega seotud kaitse-eesmärke. Püsiv või pikaajaline mõju tuleb lugeda negatiivseks. Selle tuvastamisel tuleb kohaldada ettevaatusprintsiipi.

Teine küsimus

77. Siseriikliku kohtu teine küsimus puudutab seda, kas ettevaatuspõhimõttest tulenevalt peab kavale või projektile loa andmisest keelduma, kui selle tagajärjel tekib püsiv taastumatu kahju asjaomasele elupaigale või selle osale. Küsimuses sisaldub implitsiitne väide, et sellel printsiibil võib olla eraldiseisev roll hindamisel, mille siseriiklikud asutused peavad läbi viima vastavalt artikli 6 lõikele 3. Seega eeldatakse küsimuses, et kui seda printsiipi appi ei võeta, siis võib tulemus erineda sellest, mis saadakse seda kohaldades.

78. Olen kirjeldanud ettevaatusprintsiibi kohaldamist eespool punktis 51. Nagu omavalitsusasutused on märkinud, on tegemist menetlusliku printsiibiga, kuivõrd see kirjeldab lähenemist, mida otsustaja peab kasutama, ega kirjuta ette konkreetset tagajärge.

79. Euroopa Kohus leidis kohtuasjas Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, et artikli 6 lõige 3 hõlmab ettevaatusprintsiipi.[31] Nagu Ühendkuningriik märgib, järeldub sellest, et selle artikli skeemis ei ole tõlgenduslünka, mida tuleks selle printsiibi kohaldamisega täita. Samuti järeldub sellest, et asjaolu, et see printsiip on asjakohane tuvastamaks, kas pädev asutus võib välistada mis tahes negatiivse mõju ala terviklikkusele, ei puuduta eelnevat küsimust, mida see test tähendab.

80. Seetõttu ei ole vaja teisele küsimusele vastata.

Kolmas küsimus

81. See siseriikliku kohtu küsimus puudutab artikli 6 lõigete 3 ja 4 omavahelist seost.

82. Olen esitanud oma analüüsi selle seose kohta eespool[32] ning mul ei ole midagi lisada.

29 — Viidatud eespool 15. joonealuses märkuses. Kui kava või projekt osutub hiljem selliseks, mis võib kaasa tuua sellise halvenemise või häirimise, ning isegi kui pädevaid siseriiklikke asutusi ei saa süüdistada eksimuses, kohaldub artikli 6 lõige 2, mis tagab, et ala terviklikkus taastatakse (vt selle kohta nimetatud kohtuotsuse punkt 37).

30 — Viidatud eespool 15. joonealuses märkuses, punkt 142.

31 — Viidatud eespool 15. joonealuses märkuses, punkt 58.

32 — Vt punkt 62 jj.

Ettepanek

83. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata siseriikliku kohtu eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Et teha kindlaks, kas kava või projekt, mille suhtes kohaldub nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 6 lõige 3, avaldab ala terviklikkusele negatiivset mõju, on vaja tuvastada, kas see kava või projekt avaldab negatiivset mõju asjaomase ala olemuslikele elementidele, arvestades seejuures põhjuseid, miks see ala on kaitse alal võetud, ning nendega seotud kaitse-eesmärke. Püsiv või pikaajaline mõju tuleb lugeda negatiivseks. Selle tuvastamisel tuleb kohaldada ettevaatusprintsiipi.