Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 21. märtsil 2024[1]

Kohtuasi C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG
versus
Government of Ireland jt

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

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2001/42/EÜ – Keskkonnamõju strateegiline hindamine – *Project Ireland 2040* – National Planning Framework (riiklik planeerimisraamistik) – National Development Plan (riiklik arengukava) – Finants- või eelarvekavad ja -programmid – Mõistlike alternatiivide kindlakstegemine, kirjeldamine ja hindamine – Valitud alternatiivide keskkonnamõju

I. Sissejuhatus

1. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv[2] reguleerib keskkonnamõju hindamist kavade ja programmide vastuvõtmise menetluses. Kuigi Euroopa Kohus on seda juba korduvalt käsitlenud, leidub ikka veel olulisi lahendamata küsimusi. Käesolev eelotsusetaotlus puudutab neist kahte, esiteks seda, mida tähendab erand, millega jäetakse finants- või eelarvekavad ja -programmid välja direktiivi kohaldamisalast, ning teiseks lõpuks vastu võetud kava või programmi alternatiivide keskkonnamõju hindamist. Eriti pakub alternatiivide hindamise küsimus huvi ka seoses liidu muude keskkonnaalaste õigusnormidega, mis näevad samuti ette alternatiivide kaalumise.

2. Need küsimused tekivad seoses ühe keskkonnaorganisatsiooni kaebusega Iirimaa üleriigilise arengukava kahe meetme peale. Vaidluse all on see, kas üks neist kahest meetmest on hõlmatud nimetatud erandiga ja kas teise meetme keskkonnamõju hindamisel hinnatakse alternatiivide keskkonnamõju piisavalt.

[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).

II. Õigusraamistik

3. Liit võttis keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi vastu juba enne 2003. aasta keskkonnamõju strateegilise hindamise Kiievi protokolli [3] üle peetud läbirääkimiste lõppu. Sellegipoolest rakendab direktiiv protokolli pärast liidu deklaratsiooni selle heakskiitmise kohta ja direktiivi põhjendus 7 näeb protokolli juba ette.

4. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi eesmärgid on sätestatud eeskätt 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."

5. Kavad ja programmid on määratletud keskkonnamõju strateegilise hindamise 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".

6. Keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustust reguleerib keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikkel 3:

„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 [keskkonnamõju hindamise direktiivi [4]] I ja II lisas; või

b) mille suhtes on peetud vajalikuks korraldada hindamine […] [elupaikade direktiivi [5]] artikli 6 või 7 alusel seoses tõenäolise mõjuga asukohas.

[3] 1991. aasta piiriülese keskkonnamõju hindamise Espoo konventsiooni keskkonnamõju strateegilise hindamise protokoll (ELT 2008, L 308, lk 35; heaks kiidetud nõukogu 20. oktoobri 2008. aasta otsusega 2008/871/EÜ; ELT 2008, L 308, lk 33). Nõukogu kiitis Espoo konventsiooni heaks 15. oktoobri 1996. aasta otsusega (nõukogu 17. juuli 1996. aasta dokument 8931/96). See on avaldatud Euroopa Ühenduste Teatajas (EÜT 1992, C 104, lk 7).

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

[5] Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (muudetud nõukogu 13. mai 2013. aasta direktiiviga 2013/17/EL (ELT 2013, L 158, lk 193)).

[…]

8. Käesolevat direktiivi ei kohaldata järgmiste kavade ja programmide suhtes:

– kavad ja programmid, mille ainus eesmärk on seotud riigi julgeoleku või tsiviilkaitsega,

– finants- või eelarvekavad ja -programmid.

9. Käesolevat direktiivi ei kohaldata kavade ja programmide suhtes, mida kaasrahastatakse nõukogu määruste (EÜ) nr 1260/1999 […] ja (EÜ) nr 1257/1999 […] programmide kehtivusajal. […]".

7. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikkel 5 käsitleb keskkonnamõju hindamise sisu ja alternatiivide kaalumist:

„1. Kui artikli 3 lõike 1 alusel nõutakse keskkonnamõju hindamist, koostatakse keskkonnamõju hindamise aruanne, milles piiritletakse, kirjeldatakse ja hinnatakse kava või programmi rakendamisega kaasnevat tõenäolist olulist keskkonnamõju ning esitatakse mõistlikud alternatiivid, mille puhul võetakse arvesse kava või programmi eesmärke ja geograafilist reguleerimisala. Sel otstarbel antav teave on osutatud I lisas.

2. Lõike 1 alusel koostatud keskkonnamõju hindamise aruanne sisaldab põhjendatult nõutavat teavet, võttes arvesse olemasolevaid teadmisi ja hindamismeetodeid, kava või programmi sisu ja üksikasjalikkust, otsuse tegemise etappi ja mil määral saab mitmekordse hindamise vältimiseks teatavaid küsimusi täpsemalt hinnata otsustamise erinevatel tasanditel.

3. […]".

8. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi I lisas on täpsustatud, milline teave tuleb artikli 5 kohaselt esitada:

„Kui artikli 5 lõiked 2 ja 3 ei näe ette teisiti, on artikli 5 lõike 1 kohaselt esitatav teave järgmine:

[…]

h) alternatiivide hulgast valiku tegemise põhjuste lühiiseloomustus ja kirjeldus, kuidas hindamine korraldati ning millised raskused (näiteks tehnilised puudujäägid või oskusteabe nappus) nõutava teabe kogumisel ilmnesid;

[…]".

III. Kohtuasja asjaolud ja eelotsusetaotlus

9. Taotlus esitatakse Supreme Courti (Iirimaa kõrgeim kohus) kassatsioonimenetluses, mis puudutab Iiri valitsuse 16. veebruaril 2018 vastu võetud ja seejärel 29. mai 2018. aasta otsusega „taaskinnitatud" *Project Ireland 2040* kahe osa vaidlustamist. *Project Ireland 2040* koosneb kahest meetmest: riiklik planeerimisraamistik (National Planning Framework, edaspidi „NPF"), mis

kirjeldab väga abstraktselt Iirimaa arengueesmärke, ja riiklik arengukava (National Development Plan, edaspidi „NDP"), mis sisaldab teavet teatud projektide riikliku rahastamise kohta selles raamistikus.

10. *Project Ireland 2040* avaldamisel märgiti selle eessõnas, et projektiga on koostatud riigi maakasutuse ja arengu ühtne ja sidus kava. High Court (kõrge kohus, Iirimaa) kirjeldas seda kui „ruumilist makrostrateegiat, mis kaardistab riigi üldised arengueesmärgid aastani 2040".

11. NPFi eelnõu, millele oli lisatud keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne (SEA Environmental Report), avaldati 26. septembril 2017. NPFi eessõnas on selle kirjeldamiseks märgitud, et see on „planeerimisraamistik, millest lähtuvad eelseisvate aastate arenguinvesteeringud" ja et selles on kindlaks määratud „rida riiklikke eesmärke ja peamisi põhimõtteid, millest lähtuvad üksikasjalikumad ja täpsustatud kavad". NPFis ei ole sõnaselgelt ette nähtud kõiki üksikasju riigi iga osa kohta, vaid on „antud igale piirkonnale õigus juhtida oma kogukondade planeerimist ja arengut".

12. NPFi eessõnas on ühtlasi märgitud, et dokumenti „täiendab" sellega koos avaldatud NDP, mis on kirjelduse kohaselt „kümneaastane strateegia avaliku sektori kapitaliinvesteeringute tegemiseks peaaegu 116 miljardi euro ulatuses". NDP on investeerimiskava. Selle eesmärk on kindlustada ja toetada NPFi rakendamist kapitaliinvesteeringute abil, nähes ette, kuidas eraldatakse rahalisi vahendeid teatud projektidele, mida peetakse oluliseks NPFis määratletud strateegiliste tulemuste saavutamiseks. NDPs on kindlaks määratud suuremad taristutööd, mida soovitakse rahastada, näiteks maantee-, raudtee- ja lennujaamataristu. See ei sisalda planeerimis- ega arengukaalutlusi.

13. Friends of the Irish Environment on vaidlustanud mõlema kava vastuvõtmise kehtivuse. Põhjenduseks märgitakse, et keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi nõuded ei ole täidetud. NPFi kohta väidetakse, et piisavalt ei käsitletud mõistlikke alternatiive, mis on direktiivide kohaselt nõutav.

14. Kõrgeima kohtu arvates on loogiline kõigepealt välja selgitada, kas NPF ja/või NDP on „kava või programm" direktiivi tähenduses. Vastustajad väitsid, et kuigi NPFi hinnati keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaselt, ei tehtud seda õigusliku kohustuse tõttu. Sellest eraldi väidavad nad, et vähemasti NDP kui „eelarvepoliitika" jääb keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamisalast välja.

15. Kõnealune menetlus on nüüd kolmandas astmes pooleli Supreme Courtis (kõrgeim kohus), kes on esitanud Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 2 punkti a koostoimes artikli 3 lõike 2 punktiga a tuleb tõlgendada nii, et meedet, mille on vastu võtnud liikmesriigi täitevvõim muul põhjusel kui õigus- või haldusnormist tuleneva kohustuse tõttu ning mitte õigus- või haldusnormidest tulenevate volituste alusel, saab käsitada kava või programmina, mis on hõlmatud direktiivi kohaldamisalaga, kui selliselt vastu võetud kavas või programmis on kindlaks määratud madalama tasandi arendusele nõusoleku andmise või selle andmisest keeldumise raamistik, ja seega on see kooskõlas direktiivi artikli 3 lõikest 2 tulenevate nõuetega?

2. a. Kas keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõiget 1 koostoimes artikli 3 lõigetega 8 ja 9 tuleb tõlgendada nii, et kava või programm, milles on konkreetselt, ehkki kirjelduse kohaselt „soovituslikult" ette nähtud rahaliste vahendite eraldamine teatud taristuprojektide ehitamiseks, et toetada ühes teises kavas ette nähtud ruumilise arengu strateegiat, mis on ise madalama tasandi ruumilise arengu strateegia alus, võib ise kujutada endast kava või programmi keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi tähenduses?

2. b. Kui vastus teise küsimuse punktile a on jaatav, siis kas asjaolu, et kava eesmärk on vahendite eraldamine, tähendab, et seda tuleb käsitada eelarvekavana artikli 3 lõike 8 tähenduses?

3. a. Kas keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artiklit 5 ja I lisa tuleb tõlgendada nii, et kui artikli 3 lõike 1 kohaselt on nõutav keskkonnamõju hindamine, tuleb artiklis 5 ette nähtud keskkonnamõju hindamise aruandes pärast eelistatud valikule mõistlike alternatiivide kindlakstegemist viia läbi eelistatud valiku ja mõistlike alternatiivide võrreldav hindamine?

3. b. Kui vastus teise küsimuse punktile a on jaatav, siis kas direktiivi nõue on täidetud, kui mõistlike alternatiivide võrreldav hindamine on toimunud enne eelistatud valiku tegemist ning seejärel hinnatakse kava või programmi eelnõu ja korraldatakse täielikum keskkonnamõju strateegiline hindamine üksnes eelistatud valiku suhtes?"

16. Friends of the Irish Environment, Iirimaa, Tšehhi Vabariik ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad ja osalesid 8. novembril 2023 toimunud kohtuistungil.

IV. Õiguslik analüüs

17. Järgnevalt keskendun teisele ja kolmandale küsimusele, kuna vastus esimesele küsimusele tuleneb kohtupraktikast[6]. Kohtupraktika kohaselt võivad ka meetmed, mille vastuvõtmine ei ole kohustuslik, vastata keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 2 punkti a teises taandes sätestatud tingimusele, et neid „nõutakse [riigisiseste] õigusnormidega".

18. Teise küsimusega soovitakse selgust, kas üks neist meetmetest, NDP, vastab keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis a sätestatud hindamiskohustuse tingimustele (selle kohta A osa). Kolmas küsimus puudutab artikli 5 lõike 1 kohast alternatiivide hindamist teise meetme, NPFi puhul (selle kohta B osa).

A. Teine küsimus – rahaliste vahendite eraldamine

19. Teine küsimus puudutab NDP kvalifitseerimist. Supreme Court (kõrgeim kohus) soovib teada, kas see üldse on kava või programm keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a tähenduses (selle kohta 1. jagu) ja kas sellisel juhul on see hõlmatud keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 8 teises taandes sätestatud erandiga „finants- või eelarvekavade ja -programmide" kohta, mis on strateegilise hindamise direktiivi kohaldamisalast välja jäetud (selle kohta 2. jagu).

[6] Vt eelkõige 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punktid 35–52).

1. NDP kui raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele

20. Teise küsimuse punkt a puudutab keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõiget 1 koostoimes artikli 3 lõigetega 8 ja 9. Küsimuse põhjenduse kohaselt [7] soovib Supreme Court (kõrgeim kohus) siiski tegelikult teada, kas artikli 3 lõikes 8 sätestatud erand on üldse asjakohane või langeb NDP hindamise kohustus ära juba seetõttu, et sellega ei looda raamistikku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele artikli 3 lõike 2 punkti a tähenduses.

21. Viimati nimetatud sätte kohaselt kehtib teatud valdkondade kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohustus, kui nendega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisas.

22. Supreme Court (kõrgeim kohus) põhjendab seda eelkõige selle taristu arendamise rajasõltuvusega (*path dependency*) [8], millele eraldatakse NDP raames rahalisi vahendeid. Teatud taristumeetmete rahastamine võib nimelt olla edasiste, neist sõltuvate taristuprojektide eeltingimus, samal ajal kui muud taristuprojektid sellega tegelikult välistatakse.

23. Näiteks kui rahastatakse kahe asukoha vahelist kiirteed, kuid mitte raudteelõiku, võimaldab või toetab see muid täiendavaid maanteeühendusi, mis teedevõrku veelgi tihendavad. Samas võivad tingimused muude raudteeprojektide jaoks puududa, sest raudteeliinita ei ole neil ühendust raudteevõrguga. Lisaks põhinevad taristuprojektidel muud meetmed, näiteks ettevõtjate asukohaotsused või elamuehituse laiendamine.

24. Seega kuigi rahaliste vahendite eraldamine võib projekte mõjutada, on kahel põhjusel küsitav, kas NDPga luuakse nende eraldamise kaudu raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele. Esiteks esineb kahtlusi NDP siduvuses ja teiseks ei ole rahaliste vahendite eraldamine iseenesest selline regulatsioon, mis oleks hõlmatud raamistikuga tulevase nõusoleku saamiseks projektidele.

a) Kavade ja programmide siduvus

25. Nagu Iirimaa õigesti rõhutab, on Euroopa Kohus otsustanud, et raamistiku selle nõusoleku saamiseks loovad üksnes meetmed, mis on siduvad vähemasti projektidele lubade väljastamiseks pädevatele asutustele. [9] Seda seetõttu, et üksnes siduvad aktid võivad piirata nende asutuste tegutsemisruumi ja välistada seega selliste projektide elluviimise tingimused, mis võivad osutuda keskkonnale soodsamaks, mistõttu tuleb niisuguste aktide puhul läbi viia keskkonnamõju hindamine. [10] Seevastu sätetega, mis on puhtalt indikatiivsed [11] või võivad üksnes teatud määral mõjutada projektide asukohta [12], ei looda raamistikku nõusoleku saamiseks.

26. Sellest tulenevalt on Iirimaa seisukohal, et NDP ei ole piisavalt siduv, et sellega loodaks raamistik nõusoleku saamiseks projektidele.

7 Eelkõige eelotsusetaotluse punktid 32–35.

8 Vt selle mõiste kasutamise kohta komisjoni 2012. aasta majanduskasvu analüüsi (KOM(2011) 815 (lõplik)) I lisa punkt 3.1 ja komisjoni 31. juuli 2023. aasta delegeeritud määruse (EL) 2023/2772, millega täiendatakse direktiivi 2013/34/EL seoses kestlikkusaruande standarditega (ELT L, 2023/2772, lk 142), I lisa ESRS E 4 A liite kohaldamisnõude AR 1 punkti 1 alapunkt d.

9 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 77) ja 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus An Bord Pleanála jt (St Teresa's Gardensi ala) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkt 49).

10 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus An Bord Pleanála jt (St Teresa's Gardensi ala) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkt 50).

11 12. juuni 2019. aasta kohtuotsus Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, punkt 44); 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 76) ja 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus An Bord Pleanála jt (St Teresa's Gardensi ala) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkt 49).

12 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 69).

27. Seda seisukohta toetab tõsiasi, et Supreme Court (kõrgeim kohus) iseloomustab oma küsimuses NDP-d kui meedet, mis näeb „soovituslikult" ette rahaliste vahendite eraldamise teatud taristuprojektide ehitamiseks. Olgugi et NDPs on tegelikult loetletud palju projekte ja neile eraldatavaid rahalisi vahendeid, on see üksnes illustratiivne. Rahaliste vahendite eraldamine eeldab kõikidel juhtudel kavale loa andmist ja kõigi muude kohaldatavate keskkonnaalaste õigusaktide järgimist. [13]

28. On tõsi, et ka rahaliste vahendite mittesiduv eraldamine teatud taristumeetmetele eespool kirjeldatud tähenduses võib edasiste taristumeetmete ja muude projektide arendamist mõjutada, ja sellele tõsiasjale tugineb Friends of the Irish Environmenti seisukoht. Olenevalt sellest, kas seejärel on oodata vajalikke taristumeetmeid, töötatakse ka sellest sõltuvate edasiste taristu- ja arendusmeetmete kallal.

29. Seega oleks ka selliste tagajärgede keskkonnamõju hindamine keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi eesmärgiga kooskõlas. Direktiiviga soovitakse nimelt tagada, et meetmete keskkonnamõju hinnatakse ja võetakse arvesse enne otsuse tegemist. [14]

30. Rahaliste vahendite eraldamist käsitleval mittesiduval teabel ei ole siiski teistsugune mõju kui muul kavasid või programme puudutaval *mittesiduval* teabel, mille puhul ei ole keskkonnamõju hindamine samuti veel nõutav.

31. Näiteks kui valitsus teatab, et soovib luua tingimused teatud taristumeetmetele, kuid see teade ei ole asutustele veel siduv, ei ole veel tegemist tingimusega, mille puhul võib keskkonnamõju hindamine juba vajalik olla. Keskkonnamõju hindamine on pigem osa menetlusest, mille eesmärk on nende tingimuste loomine.

32. On tõsi, et sellised avaldused tekitavad kahtlusi selles, et keskkonnamõju hindamise ajal on kõik valikuvõimalused veel olemas, [15] sest need jätavad vähemasti mulje, et tulemus on juba ära otsustatud. Demokraatlikus ühiskonnas peab siiski olema võimalik arutada kavatsusi ja eesmärke, ilma et juba tuleks hinnata aruteluobjektide keskkonnamõju. Selles seisneb erinevus raamistiku loomise ja selle kehtestamise arutamise vahel.

33. Kui liikmesriigi kohtutes leiab kinnitust, et rahaliste vahendite eraldamine ei ole siduv, tuleb seega juba sel põhjusel välistada, et NDPga luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele.

b) Raamistik nõusoleku saamiseks projektidele

34. Pealegi ei looda rahaliste vahendite eraldamise kui sellisega – isegi kui see oleks siduv – veel raamistikku nõusoleku saamiseks projektidele.

35. Sellise raamistiku all tuleb väljakujunenud kohtupraktika kohaselt mõista õigusakti, mis asjaomase valdkonna suhtes kohaldatavaid eeskirju ja kontrollimenetlusi määratledes kehtestab märkimisväärse hulga kriteeriume ja tingimusi, mida tuleb järgida tõenäoliselt olulise

[13] Iirimaa valitsus, riiklik arengukava 2021–2030, seis: 14. oktoober 2021 (https://www.gov.ie/en/publication/774e2-national-development-plan-2021-2030/), lk 50.

[14] Vt 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus An Bord Pleanála jt (St Teresa's Gardensi ala) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkt 58).

[15] Vt Kiievi protokolli artikli 8 lõige 1, nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1) heaks kiidetud 1998. aasta keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni (ELT 2005, L 124, lk 4) artikli 6 lõige 4 ja artikkel 7 ning keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 6 lõige 4.

keskkonnamõjuga projektile või projektidele loa andmisel ja selle või nende teostamisel.[16] Hiljuti täpsustas Euroopa Kohus neid kriteeriume ja tingimusi nii, et need hõlmavad selliste projektide asukohta, olemust, suurust ja toimumistingimusi või neile vahendite eraldamist.[17]

36. Esmapilgul tundub, et rahaliste vahendite eraldamine võiks olla osa raamistikust tulevase nõusoleku andmiseks projektidele, sest see puudutab ressursside kasutamist. Seda Euroopa Kohtu sedastust ei tohi siiski mõista nii, et rahaliste vahendite eraldamine on osa raamistikust keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a tähenduses.

37. Nagu komisjon õigesti märgib, kordab see sedastus sõna-sõnalt keskkonnamõju strateegilise hindamise II lisa punkti 1 esimeses taandes täpsustatud keskkonnamõju tõenäolise olulisuse määramise kriteeriume. Vahendite eraldamisel kohaldatav kriteerium on seotud keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi põhjenduses 1 ja ELTL artikli 191 lõike 1 kolmandas taandes nimetatud *loodus*ressursside kaalutletud ja mõistliku kasutamise eesmärgiga. Seega on tegemist selliste ressurssidega nagu vesi, maa või tooraine[18], mille kasutamine mõjutab otseselt keskkonda. Seevastu rahaliste vahendite kasutamine on võimaliku olulise keskkonnamõjuga vaid kaudselt seotud.

38. Järelikult tuleb projekti rahastamise asemel hinnata üksnes meetmeid, mis on seotud projekti asukoha, olemuse, suuruse ja toimumistingimustega või sellega seotud loodusressursside kasutamisega. Rahastamisotsuse täiendav hindamine aga ei anna uusi teadmisi ning seetõttu tuleks seda vältida kui tarbetut mitmekordset hindamist[19] keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi põhjenduse 9 ja artikli 5 lõike 2 tähenduses.

39. Olemasolevast teabest ei ilmne, et NDP kehtestaks iseseisvaid eeskirju ja kontrollimenetlusi, mis hõlmaksid projektide asukohta, olemust, suurust ja toimumistingimusi või nendega seotud loodusressursside kasutamist. Pigem kohaldatakse selles nimetatud projektide suhtes eraldi planeerimis- ja loamenetlusi,[20] mille käigus saab hinnata keskkonnamõju. Lisaks eraldatakse eelotsuse küsimuse kohaselt NDP raames rahalisi vahendeid selleks, et toetada *ühe teise kava*, nimelt NPFi ruumilise arengu strateegiat, mille keskkonnamõju on hinnatud.

c) Vahekokkuvõte

40. Seega tuleb teise küsimuse punktile a vastata nii, et mittesiduvate meetmetega ja teatud taristuprojektidele rahaliste vahendite eraldamisega ei looda raamistikku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a tähenduses; seega ei ole selle sätte kohaselt vaja nende puhul keskkonnamõju eelnevalt hinnata.

[16] 27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus D'Oultremont jt (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 49); 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 67) ja 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus An Bord Pleanála jt (St Teresa's Gardensi ala) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkt 38).

[17] 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 62).

[18] Nii leiti 26. septembri 2013. aasta kohtuotsuses IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punkt 74), et küttepuit on loodusressurss.

[19] Vt ka minu ettepanek kohtuasjas Inter-Environnement Bruxelles jt (C-567/10, EU:C:2011:755, punkt 42) ja kohtuasjas D'Oultremont jt (C-290/15, EU:C:2016:561, punk 65).

[20] Vt 13. joonealune märkus.

2. Finants- või eelarvekavade ja -programmide suhtes kohaldatava erandi ulatus

41. Kuna teise küsimuse punktiga a seotud kaalutluste kohaselt ei looda rahaliste vahendite eraldamise kui sellisega raamistikku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a tähenduses, ei ole põhimõtteliselt vaja selgitada, kas kava või programm, mille eesmärk on rahaliste vahendite eraldamine, jääb finants- või eelarvekava või -programmina artikli 3 lõike 8 teise taande tähenduses direktiivi kohaldamisalast välja.

42. Seetõttu tuleb selle kohta märkida vaid seda, et kõnealune erand hõlmab üksnes kava või programmi sisu, mis iseenesest kuulub selle erandi alla. Kui kõnealune meede sisaldab ka muid nõudeid, siis võivad need – nagu komisjon õigesti väidab – olla hõlmatud keskkonnamõju hindamise kohustusega, kui nendega luuakse raamistik nõusoleku saamiseks projektidele. Vastasel juhul saaksid liikmesriigid keskkonnamõju hindamisest kergesti kõrvale hoida,[21] ühendades hindamiskohustusega hõlmatud kavad või programmid eelarve- või finantsmeetmetega.

B. Kolmas küsimus – NPFi mõistlike alternatiivide hindamine

43. Kolmas küsimus puudutab mõistlike alternatiivide hindamise ulatust seoses *Project Ireland 2040* teise osa – NPFiga. Kolmanda küsimuse punktiga a soovib Supreme Court (kõrgeim kohus) teada, kas keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 5 kohases keskkonnamõju hindamise aruandes tuleb pärast eelistatud valikule mõistlike alternatiivide kindlakstegemist läbi viia eelistatud valiku ja mõistlike alternatiivide võrreldav hindamine. Kui see on nii, siis soovitakse kolmanda küsimuse punktiga b selgust, kas sellegipoolest võib vahet teha alternatiivide võrdlemisel ja tehtud valiku põhjalikul analüüsimisel. Vastan neile kahele alaküsimusele koos.

44. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 5 lõike 1 kohaselt tuleb koostada keskkonnamõju hindamise aruanne. Selles piiritletakse, kirjeldatakse ja hinnatakse kava või programmi rakendamisega kaasnevat tõenäolist olulist keskkonnamõju ning esitatakse mõistlikud alternatiivid, mille puhul võetakse arvesse kava või programmi eesmärke ja geograafilist kohaldamisala.

45. Seega on selge, et keskkonnamõju aruandes tuleb käsitleda mõistlikke alternatiive. Seda sätet võiks Iirimaaga nõustudes siiski mõista ka nii, et tõenäolist olulist keskkonnamõju tuleb piiritleda, kirjeldada ja hinnata ainult eelistatud valiku puhul. Selle kasuks räägib ka asjaolu, et keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi muud sätted käsitlevad asjaomase kava või programmi keskkonnamõju hindamist, mitte mõistlike alternatiivide hindamist.

46. Komisjon rõhutab siiski, et vähemalt keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 5 lõike 1 hollandikeelse versiooni kohaselt tuleb piiritleda, kirjeldada ja hinnata ka alternatiivide olulist keskkonnamõju. Igal juhul *võib* kõigis keeleversioonides ette nähtud alternatiivide *hindamine* hõlmata ka nende keskkonnamõju, mis omakorda eeldaks nende piiritlemist ja kirjeldamist.

[21] Vt kõrvalehoidmise riski kohta 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punktid 48 ja 70) ning 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus An Bord Pleanála jt (St Teresa's Gardensi ala) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkt 32).

47. Alternatiivide keskkonnamõju selline arvessevõtmine on kooskõlas keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi eesmärgiga, sest põhjenduse 4 ja artikli 1 kohaselt on keskkonnamõju hindamine mõeldud selleks, et aidata kaasa keskkonnakaalutluste integreerimisele kavade ja programmide koostamisse ja vastuvõtmisse. Alternatiivide hindamine nende keskkonnamõju arvesse võtmata oleks selle eesmärgiga vastuolus.

48. Valiku tegemisel eri alternatiivide vahel on keskkonnakaalutluste arvessevõtmine tegelikult eriti oluline. Nagu komisjon rõhutab, võeti keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv vastu just seetõttu, et keskkonnamõju hindamise direktiivi alusel projektidele nõusoleku andmisel tuvastati, et sageli olid juba olemas nõuded, mis välistasid teatud valikud, kuigi need olid keskkonnale soodsamad.[22] Keskkonnamõju hindamine peab seega vähemasti tagama, et sellised nõuded võetakse vastu alles siis, kui on teada keskkonnasõbralikumad alternatiivid.

49. Järelikult tuleb keskkonnamõju hindamise aruandes piiritleda, kirjeldada ja hinnata ka mõistlike alternatiivide keskkonnamõju.

50. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 5 lõike 2 kohaselt on selle ulatus siiski piiratud üksnes *põhjendatult* nõutava teabega. Selles tähenduses on artiklis 5 kasutatud „mõistlikkuse" kontseptiooni kaks korda, sest artikli 5 lõike 1 kohaselt tuleb hinnata üksnes mõistlikke alternatiive. Kõnealune kontseptsioon toimib seejuures filtrina, mille eesmärk on vältida ebaproportsionaalset hindamiskoormust.

51. Kõigepealt tuleb kindlaks teha mõistlikud alternatiivid, mida on üldse vaja täpsemalt hinnata. Selleks on keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 5 lõikes 1 nimetatud juhistena kava või programmi eesmärke ja geograafilist kohaldamisala. Alternatiivid, millega ei suudeta eesmärke saavutada või mis lähevad geograafilisest kohaldamisalast kaugemale, ei ole üldjuhul mõistlikud ega vaja edasist hindamist.

52. Pädevad asutused ei tohi siiski hindamise ulatust ka liigselt piirata, välistades võimalikud mõistlikud alternatiivid juba eesmärkide või geograafilise kohaldamisala kindlaksmääramise kaudu.

53. See põhimõte on sätestatud ka keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 5 lõikes 2. Selle kohaselt tuleks arvesse võtta kava või programmi suhtes otsuse tegemise etappi ja seda, mil määral saab mitmekordse hindamise vältimiseks teatud küsimusi otsustamise erinevatel tasanditel täpsemalt hinnata. Näiteks maantee rajamise kava puhul võib endalt küsida, kas mõistliku alternatiivina tuleb analüüsida raudteeühendust. See hindamine on aga üleliigne, kui põhiotsus tee-ehitusprojekti kasuks tuleneb kõrgema tasandi kavast, milles on neid kahte alternatiivi juba võrreldud.

54. Mõistlike alternatiivide kindlakstegemiseks vajaliku teabe kohta on keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi I lisa punktis h täpsustatud, et keskkonnamõju hindamise aruandes esitatav teave peab sisaldama üksnes alternatiivide hulgast valiku tegemise põhjuste *lühiiseloomustust*. See peab näitama, miks peetakse hinnatud alternatiive mõistlikuks, teisi alternatiive aga mitte, seega seda, kuidas on mõistlikud alternatiivid kindlaks tehtud.

[22] 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus An Bord Pleanála jt (St Teresa's Gardensi ala) (C-9/22, EU:C:2023:176, punktid 57 ja 58) ning minu ettepanek liidetud kohtuasjades Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:120, punkt 32) ning seal viidatud kohtupraktika.

55. Nimetatud mõiste „lühiiseloomustus" ei hõlma siiski mõistlike alternatiivide kirjeldamist ja hindamist. Seega ei saa seda kasutada sellise teabe ulatuse piiramiseks.

56. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 5 lõige 2 näeb ette põhjendatult nõutava teabe, võttes arvesse olemasolevaid teadmisi ja hindamismeetodeid, kava või programmi sisu ja üksikasjalikkust ning muid punktis 52 nimetatud asjaolusid.

57. Üks olulisemaid keskkonnamõju hindamise aruande sisu kriteeriume on siiski puudu: keskkonnamõju kirjeldamisel tuleb eelkõige näidata, et kava või programm on kooskõlas keskkonnaõiguses kohaldatavate sisuliste nõuetega.[23] Nimelt on keskkonnamõju, mis on vastuolus keskkonnaõiguse sätetega, igal juhul oluline.[24]

58. Sellega seoses tuleb alternatiivide hindamisel mõelda näiteks elupaikade direktiivi artikli 6 lõikele 4, mille kohaldamine tuleb kõne alla Natura 2000 alade kahjustamise korral. Sellisel juhul tuleks keskkonnamõju hindamise aruandes näidata, et puuduvad alternatiivid, mis oleksid nende alade jaoks vähem koormavad.[25] Samasugune alternatiivide hindamine on ette nähtud eelkõige elupaikade direktiivi artikli 16 lõikes 1, linnukaitsedirektiivi[26] artikli 9 lõikes 1 ja veepoliitika raamdirektiivi[27] artikli 4 lõike 7 punktis d.

59. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv ise seevastu alternatiivide valimise sisulisi kriteeriume ei sisalda. Seega ei kohusta see pädevaid asutusi tegema valikut, mis keskkonda kõige vähem kahjustab. Nagu juba märgitud,[28] on keskkonnamõju hindamise eesmärk üksnes see, et valiku tegemisel *võetakse arvesse* võimalikku olulist keskkonnamõju.

60. Seega kuna valik eri alternatiivide vahel ei sõltu muude õigusnormide sisulistest nõuetest, on põhjendatult nõutava teabe kindlaksmääramisel lisaks keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 5 lõikes 2 esitatud juhistele asjakohased eelkõige veel kaks kaalutlust. Esiteks peab see teave võimaldama võrrelda eelistatud valikut ja alternatiive, võttes aluseks otsuse tegemiseks olulised argumendid. Teiseks peab teave lubama võtta võrdlemisel arvesse asjakohaseid keskkonnakaalutlusi.

61. Kui valik alternatiivide vahel põhineb näiteks eeskätt kulukaalutlustel, tuleb kõigi mõistlike alternatiivide kulud kindlaks teha ja neid kirjeldada vähemasti sellises ulatuses, et oleks selge, milline on eri valikutega kaasnevate kulude vastastikune suhe. Lisaks peab olema selge ka see, kas selliste kulueelistega kaasneb kahjulik keskkonnamõju, mida oleks muude valikute korral võimalik vältida. Vastasel juhul ei saaks neid keskkonnaküsimusi hinnatavate alternatiivide vahel valiku tegemisel piisavalt arvesse võtta.

[23] Vt sellega seoses keskkonnamõju hindamise direktiivi kohta 28. mai 2020. aasta kohtuotsus Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 81) ja 24. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121, punkt 52).

[24] Vt minu ettepanek kohtuasjas Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, punktid 54 ja 55) ning kohtuasjas Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, punkt 45) ning samamoodi 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie" jt (C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 50).

[25] Vt 26. oktoobri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, punktid 36–39); 14. jaanuari 2016. aasta kohtuotsus Grüne Liga Sachsen jt (C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 74) ja 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus WWF Italia Onlus jt (C-411/19, EU:C:2020:580, punkt 40).

[26] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7) (viimati muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuni 2019. aasta määrusega (EL) 2019/1010, mis käsitleb keskkonnaga seotud õigusaktide alaste aruandluskohustuste ühtlustamist (ELT 2019, L 170, lk 115)).

[27] 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) (viimati muudetud komisjoni 30. oktoobri 2014. aasta direktiiviga 2014/101/EL (ELT 2014, L 311, lk 32)).

[28] Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 46.

62. Need nõuded ei välista, et eelistatud valiku keskkonnamõju hindamine on üksikasjalikum kui teiste hinnatud alternatiivide keskkonnamõju hindamine. Seda on oodata eelkõige siis, kui eelistatud valiku eelised kaaluvad hinnatud alternatiivid ka keskkonnamõju arvesse võttes suhteliselt selgelt üles. Sellisel juhul ei oleks üksikasjalikul teabel hinnatud alternatiivide kohta iseseisvat ülesannet, samal ajal kui eelistatud valiku keskkonnamõju käsitlev teave on oluline kava või programmi hilisemaks rakendamiseks.

63. Kui aga eri valikute eelised ja puudused on sarnase kaaluga, muutub valikuotsuse põhjendamine keerulisemaks. Sellisel juhul võib osutuda vajalikuks esitada keskkonnamõju hindamise aruandes üksikasjalikumat teavet mõistlike alternatiivide kohta, isegi kui see nõuab märkimisväärset pingutust.

64. Vaidlusaluses keskkonnamõju hindamise aruandes esitatud teabe puhul ei ole selge, kas muude õigusnormide sisulisi nõudeid on arvesse võetud või üldse kaalutud. Lisaks näib, et kuigi keskkonnamõju hindamise aruande peatükk, mis käsitleb alternatiive, selgitab hinnatud alternatiive ja eelistatud valiku kasuks otsustamist ning sisaldab teavet nende keskkonnamõju kohta, piirdub see peamiselt plusse ja miinuseid kajastava maatriksiga.[29] Ei ole selgitatud, kuidas on need plussid ja miinused kindlaks tehtud ja mil määral on neid valiku tegemisel arvesse võetud.

65. Selline lähenemisviis võib tuleneda asjaolust, et NPF on väga abstraktne, mis tähendab, et see ei näe ette ühtegi konkreetset projekti, ning asjaomase avalikkuse eelnevast teadlikkusest.

66. Kas seda tausta arvestades oli eelistatud valiku põhjendusi ja hinnatud alternatiivide keskkonnamõju – vastupidi Friends of the Irish Environmenti väidetele – arusaadavalt kirjeldatud, peavad siiski otsustama liikmesriigi kohtud.

67. Kolmandale küsimusele tuleb seega vastata nii, et keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 5 lõigete 1 ja 2 kohaselt peab keskkonnamõju hindamise aruanne sisaldama vastuvõetud kava või programmi mõistlikke alternatiive käsitlevat teavet, mis on vajalik,

– et tuvastada teistes õigusnormides alternatiivide hindamisele esitatud nõuete täidetust, ja

– et oleks võimalik mõista, kuidas on keskkonnamõju arvesse võetud vastuvõetud kava või programmi kasuks otsustamisel alternatiividega võrreldes.

V. Ettepanek

68. Eelnevale tuginedes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata teisele ja kolmandale eelotsuse küsimusele järgmiselt:

1. Mittesiduvate meetmetega ja teatud taristuprojektidele rahaliste vahendite eraldamisega ei looda raamistikku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a tähenduses; seega ei ole selle sätte kohaselt vaja nende puhul keskkonnamõju eelnevalt hinnata.

[29] „Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 – Our Plan", 7. peatükk, september 2017, lk 121–132 (https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2%80%93-Ireland-2040.pdf, külastatud 22. veebruaril 2024).

2. Direktiivi 2001/42 artikli 5 lõigete 1 ja 2 kohaselt peab keskkonnamõju hindamise aruanne sisaldama vastuvõetud kava või programmi mõistlikke alternatiive käsitlevat teavet, mis on vajalik,

   – et tuvastada teistes õigusnormides alternatiivide hindamisele esitatud nõuete täidetust ja

   – et oleks võimalik mõista, kuidas on keskkonnamõju arvesse võetud vastuvõetud kava või programmi kasuks otsustamisel alternatiividega võrreldes.