Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
esitatud 16. septembril 2021 [1]

Kohtuasi C-300/20

Bund Naturschutz in Bayern e.V.
versus
Landkreis Rosenheim,
menetluses osalesid:
Landesanwaltschaft Bayern,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Strateegiline keskkonnamõju hindamine – Mõiste „kavad ja programmid“ – Maastikukaitsemäärus, mis näeb ette keelud ja üldloanõuded, millel puudub konkreetne seos konkreetsete projektidega – Strateegilise keskkonnamõju hindamise puudumise õiguslikud tagajärjed – Kohtuotsuse mõju ajaline piiramine – Liikmesriigi kohtu õigus riigisiseste aktide tagajärjed ajutiselt säilitada

1. Eelotsusetaotluses on tõstatatud küsimused, mis on sarnased nendega, mis tuli Euroopa Kohtul lahendada 25. juuni 2020. aasta kohtuotsuses Aalteri ja Nevele [2] tuuleparkide kohta seoses kavade ja programmide keskkonnamõju hindamisega.

2. Ettepanekus, mille ma nimetatud kohtuasjas esitasin, tõdesin ma, et teatavate „projektide“ või teatavate „kavade ja programmide“ keskkonnamõju (või -tagajärgede) hindamine on üks liidu õiguse põhivahenditest keskkonnakaitse kõrge taseme saavutamiseks. [3]

1 Algkeel: hispaania.

2 Kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503; edaspidi „kohtuotsus Aalteri ja Nevele tuulepargid“).

3 3. märtsi 2020. aasta ettepanek (C-24/19, EU:C:2020:143; edaspidi „ettepanek Aalteri ja Nevele tuulepargid“, punkt 1).

3. *Projektide* keskkonnamõju hindamist reguleerib direktiiv 2011/92/EL [4], *kavade ja programmide* oma direktiiv 2001/42/EÜ [5]. Need on mõlemad teineteist täiendavad, kuivõrd „esimese eesmärk on tuua keskkonnamõju analüüs ettepoole liikmesriigi ametiasutuste tegevuse strateegilise planeerimise etappi. Selles nõutav keskkonnale kaasnevate tagajärgede hindamine on seega laiem või kõikehõlmavam kui konkreetse projekti oma“. [6]

4. Nagu ma tookord märkisin, on „[s]ellest eeldusest lähtudes […] raske täpsustada, kui kaugele ette võib keskkonnamõju strateegilise hindamise nõue [KSH-direktiivi alusel] ulatuda. On selge, et see ulatub kaugemale üksikprojektide hindamisest, kuid samuti ei tohiks see laieneda kõikidele liikmesriigi õigusnormidele, mis mõjutavad keskkonda“ [7].

5. See kohtuasi on hea näide sellistest raskustest, mis näivad püsivat, vaatamata kohtuotsuses Aalteri ja Nevele tuulepargid antud selgitustele. Vaja on veelgi enam piiritleda, millal sisaldab kava või programm keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisa alla kuuluvate projektide väljatöötamise võrdlusraamistikku ning nõuab seega eelnevat keskkonnamõju strateegilist hindamist.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus. Direktiiv 2001/42

6. Artiklis 1 on ette nähtud:

„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“.

7. Artiklis 2 on ette nähtud:

„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;

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2012, L 26, lk 1; edaspidi „keskkonnamõju hindamise direktiiv“).

[5] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiiv teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2001, L 197, lk 30; ELT eriväljaanne 15/06, lk 157). Tuntud ka „keskkonnamõju strateegilise hindamise“ direktiivina (edaspidi „KSH-direktiiv“).

[6] Ettepanek Aalteri ja Nevele tuulepargid, punkt 36.

[7] *Ibidem*, punkt 37.

b) keskkonnamõju hindamine – keskkonnaaruande koostamine, konsultatsioonide pidamine, otsuste tegemisel keskkonnaaruande ja konsultatsioonide tulemustega arvestamine ning otsusest teavitamine vastavalt artiklitele 4–9;

[…]“.

8. Artiklis 3 on ette nähtud:

„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, asula planeerimise 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 direktiivi 92/43/EMÜ 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.

[…]“.

B. Saksa õigus

1. Keskkonnamõju hindamise seadus (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG))

9. § 2 lõikes 7[8] on märgitud:

„(7) Käesoleva seaduse tähenduses loetakse kavadeks ja programmideks üksnes föderaalsete õigusnormide või Euroopa Liidu õigusaktidega ette nähtud kavad ja programmid

1) mille väljatöötamine ja vastuvõtmine on avaliku võimu kandja ülesanne,

[8] 24. veebruari 2010. aasta redaktsioon (*BGBl.* I, lk 94), muudetud 12. detsembri 2019. aasta seaduse §-ga 2 (*BGBl.* I, lk 2513).

2) mille koostab ametiasutus vastuvõtmiseks valitsuse poolt või seadusandliku menetluse teel, või

3) mille koostab kolmas isik vastuvõtmiseks avaliku võimu organite poolt.

[…]“.

10. §-s 35 on sätestatud:

„1. Keskkonnamõju strateegiline hindamine tuleb läbi viia kavade ja programmide puhul,

1) mis on loetletud lisa 5 punktis 1 või

2) mis on loetletud lisa 5 punktis 2, millega luuakse raamistik lisas 1 loetletud projektide lubatavuse kohta otsuste tegemiseks, või projektid, mis vastavalt liidumaa õigusnormidele nõuavad keskkonnamõju hindamist või konkreetse juhtumi eelhindamist.

2. Lõikes 1 nimetamata kavad ja programmid nõuavad keskkonnamõju strateegilist hindamist üksnes juhul, kui nendega määratakse kindlaks raamistik lisas 1 loetletud projektide või muude projektide lubatavuse kohta otsuse tegemiseks, ning pärast konkreetse juhtumi eelhindamist lõike 4 tähenduses on tõenäoline, et neil on oluline keskkonnamõju […].

3. Kavade ja programmidega kehtestatakse raamistik projektide lubatavuse üle otsustamiseks, kui need sisaldavad olulisi kriteeriume hilisemate loaotsuste jaoks, eelkõige projektide vajalikkuse, ulatuse, asukoha, laadi või toimimise tingimuste või vahendite kasutamise kohta.

[…]“.

2. 29. juuli 2009. aasta föderaalne loodus- ja maastikukaitseseadus (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG)

11. §-s 20[9] on sätestatud:

„[…]

2. Looduse- ja maastikuosi saab kaitsta

[…]

4) vastavalt §-le 26 maastikukaitsealadena,

[…]“.

12. §-s 26 on sätestatud:

„1. Maastikukaitsealad on õiguslikult siduvalt rajatud alad, kus nõutakse looduse ja maastiku erikaitset

[9] 29. juuli 2009. aasta redaktsioon (*BGBl.* I, lk 2542), muudetud 15. septembri 2017. aasta seaduse §-ga 1 (*BGBl.* I, lk 3434).

1) ökosüsteemi toimivuse ja talitluse või loodushüvede regenereerimisvõime ja jätkusuutliku kasutuse säilitamiseks, arendamiseks või taastamiseks, sealhulgas teatavate looduslike looma- ja taimeliikide biotoopide ning elupaikade kaitseks,

2) maastiku mitmekesisuse, eripära ja ilu või erilise ajaloolis-kultuurilise tähtsuse pärast või

3) selle erilise tähtsuse tõttu virgestustegevuse jaoks.

2. Vastavalt § 5 lõikele 1 ja üksikasjalikumatele sätetele on maastikukaitsealadel keelatud igasugune tegevus, mis muudab nende alade olemust või on vastuolus nende alade kaitse erieesmärgiga“ [10].

3. Baieri liidumaa 23. veebruari 2011. aasta loodus- ja maastikukaitse- ning virgestustegevuse seadus (Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG, edaspidi „BayNatSchG“))

13. § 12 lõikes 1 [11] on märgitud:

„1. Looduse- ja maastikuosade kaitse föderaalse loodus- ja maastikukaitseseaduse § 20 lõike 2 punktide 1, 4, 2, 6 ja 7 alusel toimub normihierarhias haldusnormide tasandil olevate normide alusel, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti […]“.

14. §-s 18 on sätestatud:

„1. Haldusnormide tasandi kaitsenormi kohaselt nõutav ametlik luba asendatakse muude sätete alusel nõutava ametliku loaga; loa võib anda ainult siis, kui haldusnormide tasandi normi kohaselt nõutavad loanõuded on täidetud ja vastavalt looduskaitseõigusele pädeva asutuse nõusolekul.

[…]“

15. §-s 51 on sätestatud:

„1. Pädevad on:

[…]

3) maakonnad ja maakonna omavalitsused, et võtta vastu määrusi BNatSchG §-s 26 ette nähtud maastikukaitsealade kohta,

[…]“.

[10] Alates käesolevas kohtuasjas toimunud kohtuistungist lisati BNatSchG §-le 22 lõiked 2*bis* ja 2*ter*, et oleks võimalik jätta kehtima õigusaktid, millega määratleti loodus- ja maastikukaitsealad vastuolus KSH-direktiiviga, sest nende osas ei olnud läbi viidud eelnevat keskkonnamõju strateegilist hindamist.

[11] *GVBl.* lk 82, mida on muudetud 10. detsembri 2019. aasta seaduse (*GVBl.* lk 686) § 11a lõikega 4.

4. Rosenheimi maakonna 10. aprilli 2013. aasta määrus maastikukaitseala „Inntal Süd“ kohta (Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“)

16. Selle määruse [12] § 1 näeb ette, et „[…] Inni jõe voolusäng, kaasa arvatud valgala ja lammid, on kaitstud“.

17. Kaitse-eesmärgi kohta on §-s 3 sätestatud:

„Maastikukaitseala „Inntal Süd“ eesmärk on

1) tagada ökosüsteemi toimivus; eelkõige säilitada, soodustada ja taastada lammimetsi ja soote ning nendega kohastunud tüüpiliste looma- ja taimeliikide ja nende elukoosluste elutingimusi;

2) kaitsta loodusliku maastiku mitmekesisust, eripära ja ilu; eelkõige tugevdada jõemaastiku olemust ja säilitada kultuurilist põllumajandusmaastikku;

3) kaitsta ja optimeerida veerežiimi toimimist, et soodustada ka Inni jõe ja selle lisajõgede voolusängi jätkuvust ning pinnavee püsimist;

4) kaitsta ja hoida kogukonna jaoks olulisi maastikuelemente virgestustegevuse jaoks, respekteerides samas võimalikult suures ulatuses loodust ja maastikku, ning suunata vaba aja veetmise liiklust“.

18. Vastavalt §-le 4, mis käsitleb keelde, on „[m]aastikukaitsealal […] keelatud kõik tegevused, mis muudavad maastiku olemust või on taotletud kaitse-eesmärgiga vastuolus (§ 3)“.

19. §-s 5 on märgitud:

„1. Landratsamt Rosenheimi (Rosenheimi maavalitsus) kui madalama looduskaitseasutuse (BayNatSchG § 43 lõike 2 punkt 3) luba on vaja kõigil, kes kavatsevad maastikukaitsealal

1) ehitada, ümber ehitada mis tahes rajatist või muuta sellise rajatise sihtotstarvet (Baierimaa ehitusseadustiku (Bayerische Bauordnung) § 2 lõige 1), isegi juhul, kui ehitusseaduste kohaselt ei ole luba nõutav; sellesse kategooriasse kuuluvad muu hulgas:

   a) ehitised, näiteks elamud, põllumajandus- või metsandushooned, maakodud, paadikuurid, supelmajad või tööriistakuurid, müügikioskid […]

   b) piirdeaiad ja muud tõkked;

   c) paadisillad ja kaldaehitised;

   d) pinnase muutmine kaeve- või mullatööde tagajärjel, eriti sealhulgas uute kivimurdude, kruusakarjääride, liivakarjääride, saviaukude või savivõtukohtade ja muude puurimistööde, nagu ka puistangute ümberehitamine ja ekspluateerimine. See ei kehti kuni 500 m^2 pindalaga ja 0,3 m kõrguste või sügavuste mulla- või kaevetööde kohta, mida tehakse maaparanduse eesmärgil pindadel, mis on juba kasutuses maatulundusmaana;

[12] 26. aprilli 2013. aasta ABl. des Landkreises Rosenheim n.º 5 (edaspidi „määrus Inntal Süd“ või „määrus“).

2) kui tegemist ei ole punktis 1 juba loetletud rajatistega,

   a) paneelide ja tahvlite, sealhulgas ka reklaamiseadiste paigaldamine, mille pindala on suurem kui 0,5 m^2, kui need ei näita elamutel ja kaubanduskohtades elamute ja ärihoonete nimetusi;

   b) juhtmete, kaablite või torustike paigaldamine maapinna peale või alla ning postide panemine;

   c) teede, teeradade või alade, eelkõige kämpingukohtade, spordiväljakute, mänguväljakute ja supluskohtade või samalaadsete rajatiste ehitamine või oluliselt muutmine;

   d) müügiautode paigaldamine või müügikohtade ja müügiautomaatide üles panemine, paigaldamine ja käitamine;

3) mis tahes liiki mootorsõidukitega väljaspool avalikult liikluseks avatud teid, teeradu ja alasid liiklemine või sellistes kohtades parkimine; […]

4) pinna- või põhjavee võtmine rohkem kui tavaliseks lubatud kasutuseks, veekogude, nende kallaste või sängide, vee sisse- või väljavoolu või põhjavee survetaseme muutmine, uute veekogude loomine või kuivendussüsteemide ehitamine;

5) erilise ökoloogilise väärtusega biotroopide BNatSchG § 30 ja BayNatSchG § 23 tähenduses, eelkõige õõtsiksoode, soode, roostike, suurte rabade, kõrkja- ja lõikheinalisterikaste luhtade, sinihelmikaniitude, allikate, turbametsade, metsade ja märgalade ja lammimetsade, nagu ka looduslike või poollooduslike sisemaa voolu- või seisuveealade, sealhulgas nende kallaste ja vastava loodusliku või poolloodusliku kaldataimestiku, ning looduslike või poollooduslike settealade, sootide ja perioodiliste üleujutuste alade kuivendamine, kuivatamine või muul viisil hävitamine või märkimisväärselt kahjustamine; […]

6) rohumaade, mille niidet kasutati kariloomade allapanuks, üleskündmine, väetamine või metsastamine, nende muutmine aastas mitu korda niidetavateks heinamaadeks või kasutamine karjamaana;

7) metsloomade jälitamine, püüdmine või tapmine või nende pesitsuskohtade või elupaikade või pesade äravõtmine;

8) avatud ümbruskonnas ja metsast väljas maastikku iseloomustavate eraldi puude, hekkide, elustarade, salude või aasapõõsaste raiumine, langetamine või mis tahes muul viisil kõrvaldamine; […]

9) metsamassiivi täielikult või osaliselt lagedaks raiumine, sellega seoses esimese metsastamise või lageraie tegemine enam kui 0,5 hektari suurusel alal, leht-, sega- või lammimetsade muutmine valdavalt okaspuumetsadeks või erikultuuridele spetsialiseerunud kasvatuste (näiteks puukoolide) rajamine;

10) veekogude kallastel kaldataimestiku, roostike või kõrkjastike või veetaimede populatsioonide hävitamine või oluliselt muutmine, roostikesse või veetaimestikukogumitesse sisenemine, ja keemiliste vahendite kasutamine roostike kõrvaldamiseks või piiramiseks või kuivenduskraavide puhastamiseks; […]

11) jäätmete, prügi ja muude esemete mahapanemine, kui nende suhtes ei kohaldata enam jäätmealaseid õigusnorme, muudes kui lubatud kohtades, isegi kui ei ole kavas teha mullatöid ehitusalaste õigusnormide tähenduses;

12) telkimine või haagissuvilaga (sh kokkupandavad haagised) või autoelamuga peatuma jäämine väljaspool selleks lubatud kohti või niisuguse käitumise lubamine;

13) õhku tõusmine või maandumine lennukiga lennundusseaduse (Luftverkehrgesetz) tähenduses väljaspool lubatud lennuvälju.

2. Luba antakse, ilma et see piiraks muude õigusaktide kohaldamist, kui kavandatav meede ei avalda ühtegi lõikes 4 loetletud mõjudest või kui selle mõju saab kompenseerida lisasätetega.

[…]“.

20. Maksuvabastuste kohta on artiklis 7 sätestatud:

„1. BNatSchG §-s 67 sätestatud tingimustel võib käesoleva määruse §-s 4 sätestatud keeldudest konkreetsetel juhtudel erandi teha […].“

II. Faktilised asjaolud, kohtuvaidlus ja eelotsuse küsimused

21. Landkreis Rosenheim (Rosenheimi maakond, Saksamaa) kiitis määruse Inntal Süd heaks, jõustumisega alates 27. aprillist 2013, ilma selle keskkonnamõju strateegiliselt hindamata ega selliseks hindamiseks eelhindamist tegemata.

22. Määrus kaitseb 4021 hektari suurust pindala, mis on ligikaudu 650 hektari võrra väiksem kui ala, mis oli kaitstud varasemate, 1952. ja 1977. aasta normidega, mis tunnistati täielikult või osaliselt kehtetuks.

23. Bund Naturschutz in Bayern e.V. (edaspidi „Bund Naturschutz“) on keskkonnaühendus, mis osales määruse Inntal Süd väljatöötamises. Kuna ta määruse sisuga ei nõustunud, vaidlustas ta selle Bayerischer Verwaltungsgerichtshofis (Baieri liidumaa kõrgeim halduskohus, Saksamaa), kes jättis tema nõude vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.

24. Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) peab tegema otsuse esimese astme kohtulahendi peale esitatud kassatsioonkaebuse kohta.

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on kassatsioonkaebus riigisiseste õigusnormide alusel vastuvõetamatu. Mis õiguspärasuse kontrolli nõudesse puutub, siis ei saa kaebaja väita, et ühtki seadust oleks rikutud, mistõttu tema väidetel ei ole piisavalt alust. See nõue on vastuvõetamatu, kuna määrus Inntal Süd ei ole otsus ja riigisisese õiguse kohaselt ei kehti selle suhtes keskkonnamõju strateegiline hindamise ega eelhindamise tegemise kohustust.

26. Ta lisab, et eelotsuse küsimustele antavad vastused võivad aga viia Bund Naturschutzi nõuete rahuldamiseni.

27. Esimese kahe küsimuse ese on selgitada, kas vastavalt KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punktile a oli määruse suhtes keskkonnamõju strateegiline hindamine kohustuslik. Kui see on nii, siis oleks kaebus vastuvõetav ja tuleks ka sisuliselt rahuldada: kohus peaks kindlasti määruse Inntal Süd kehtetuks tunnistama, kuna üks selle vastuvõtmise menetluse vajalik etapp on ära jäetud.

28. Ka kolmas küsimus, mis puudutab KSH-direktiivi artikli 3 lõiget 4, on kohtuasja lahendamise seisukohast oluline. Kui määrusega Inntal Süd luuakse raamistik projektidele tulevase nõusoleku saamiseks selle õigusnormi tähenduses, siis oleks Rosenheimi maakond pidanud riigisisese õiguse kohaselt selle määruse suhtes läbi viima eelhindamise ja seega üksikjuhtumi uurimise KSH-direktiivi artikli 3 lõike 5 tähenduses. Sellisel juhul oleks hagi vastuvõetav ja põhjendatud, mistõttu määrus tuleks kehtetuks tunnistada.

29. Selles kontekstis esitabki Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [KSH-] direktiivi […] artikli 3 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud direktiivi 2011/92/EL (keskkonnamõju hindamise direktiiv) I ja II lisas, luuakse juba siis, kui loodus- ja maastikukaitse eesmärgil vastu võetud määrus näeb ette üldised keelukoosseisud (koos eranditega) ning loakohustused, millel puudub eriomane seos keskkonnamõju hindamise direktiivi lisades loetletud projektidega?

2. Kas KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et kavad ja programmid on koostatud põllumajanduse, metsanduse, maakasutuse jmt valdkondades siis, kui nende eesmärk on luua alusraamistik ühele või mitmele nimetatud valdkonnale? Või piisab sellest, kui loodus- ja maastikukaitse eesmärgil nähakse ette üldised keelukoosseisud ja loakohustused, mida tuleb hinnata paljudele projektidele ja rakendustele loa taotlemise menetlustes ja millel võib olla kaudne (peegelduslik) mõju ühele või mitmele nimetatud valdkonnale?

3. Kas KSH-direktiivi artikli 3 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele luuakse siis, kui loodus- ja maastikukaitse eesmärgil vastu võetud määrus sätestab kaitsealal üldised keelukoosseisud ja loakohustused seoses paljude abstraktselt kirjeldatud projektide ja meetmetega, kuid konkreetseid projekte pole määruse vastuvõtmise ajal veel ette näha ega ei ole neid kavandatud ja seetõttu puudub eriomane seos konkreetsete projektidega?“

30. Kirjalikud seisukohad on esitanud Bund Naturschutz, Rosenheimi maakond, Landesanwaltschaft Bayern, Saksamaa, Tšehhi ja Iiri valitsus ning Euroopa Komisjon. Kõik peale Tšehhi valitsuse osalesid 7. juunil 2021 toimunud kohtuistungil.

III. Õiguslik hinnang

A. Esimene ja teine eelotsuse küsimus

31. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et sellised õigusnormid nagu vaidlusalune määrus kujutavad endast kava või programmi, mille suhtes kehtib keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustus.

32. Kohtuotsuses Aalteri ja Nevele tuulepargid tegi Euroopa Kohus muu hulgas need avaldused:

„– Vastavalt direktiivi artiklis 1 märgitule on direktiivi eesmärk tagada keskkonnakaitse kõrge tase ja aidata kaasa keskkonnakaalutluste integreerimisele kavade ja programmide koostamisse ja vastuvõtmisse, eesmärgiga edendada säästvat arengut.“

„– Nagu nähtub [KSH-]direktiivi […] artiklist 1, on selle direktiivi peamine eesmärk tagada tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine nende koostamise käigus ja enne nende vastuvõtmist.“

„– Mõiste „kavad ja programmid“ laiendav tõlgendus on kooskõlas ka liidu rahvusvaheliste kohustustega, nagu need tulenevad eelkõige Espoo konventsiooni artikli 2 lõikest 7“ [13].

33. KSH-direktiivi kohaldamisala reguleerivad õigusnormid on sätestatud peamiselt kahes omavahel seotud artiklis:

– Artikli 2 punktis a on määratletud kumulatiivsed nõuded, millele peavad kavad ja programmid vastama selleks, et direktiiv oleks neile kohaldatav: a) et „need on koostanud ja/või võtnud vastu riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus või need on koostanud asutus vastuvõtmiseks parlamendi või valitsuse õigusloomemenetluse kaudu“; ja b) neid nõutakse riigisiseste õigus- või haldusnormidega.

– Artikli 3 lõike 2 punktis a on nimetatud tingimused nende kavade ja programmide hulgast tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide kindlaks tegemiseks, mille suhtes tuleb sellest tulenevalt teha keskkonnamõju strateegiline hindamine: a) need on koostatud teatud valdkonnas ja (tundlikul) majandustegevusalal ning b) vajadus, et nendega „luuakse“ raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele.

34. KSH-direktiivi artikli 3 lõige 4 laiendab keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustust kavadele ja programmidele, mis ei ole tundlikud, kuid millel on oluline keskkonnamõju. Neid kavasid ja programme käsitleb kolmas eelotsuse küsimus.

35. Nende sätete koostoimest tulenevad tegelikult neli tingimust, mida ma analüüsin selleks, et teha kindlaks, kas sellised kohalikud õigusnormid nagu määrus Inntal Süd on kava või programm, mis kuulub KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a alla.

36. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu eeldus on, et Euroopa Kohtu praktikat arvestades „kujutab see määrus endast kava või programmi [KSH-direktiivi] artikli 2 punkti a tähenduses“ [14]. Nagu ma selgitan, jagan ma seda seisukohta.

1. Kava või programmi on koostanud või vastu võtnud liikmesriigi ametiasutus

37. Esimene tingimus, mille hindamine tavaliselt tõlgendamisprobleeme ei tekita, on, et õigusnormid on vastu võtnud või koostanud liikmesriigi riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi ametiasutus.

[13] Punktid 45, 46 ja 49, milles on viidatud 22. septembri 2011. aasta kohtuotsusele Valčiukienė jt (C-295/10, EU:C:2011:608, punkt 37) ja 7. juuni 2018. aasta kohtuotsusele Thybaut jt (C-160/17, EU:C:2018:401; edaspidi „kohtuotsus Thybaut jt“, punkt 61).

[14] Eelotsusetaotlus, punkt 19.

38. Käesoleval juhul ei ole vaidlustatud asjaolu, et määruse võttis vastu Saksamaa kohalik asutus, nimelt Rosenheimi maakond.

2. Õigus- või haldusnormidega ette nähtud kavad või programmid

39. KSH-direktiivi artikli 2 punkti a teise taande kohaselt on selle direktiivi kohaldamisalasse kuuluvad liikmesriigi ametiasutuste poolt vastu võetud kavad või programmid need, „mida nõutakse siseriiklike õigusnormidega“ või haldusnormidega.

40. Alates kohtuotsusest Inter-Environnement Bruxelles jt tuleb pidada selle direktiivi tähenduses ja kohaldamisel „nõutavaks“ kavasid ja programme, mille vastuvõtmine toimub riigisiseste õigus- või haldusnormide alusel, millega määratakse kindlaks nende vastuvõtmiseks pädevad asutused ja nende koostamise menetlus. [15]

41. Selle tõlgendusega luges Euroopa Kohus direktiivi 2001/42 *heldelt*, mõistes, et see on kehtiv riigisiseste õigus- või haldusnormidega ette nähtud kavade ja programmide suhtes, olenemata sellest, kas nende vastuvõtmine on *kohustuslik* või *vabatahtlik*. [16]

42. Seda kohtupraktikat peeti „küsitavaks“ ja Euroopa Kohtul paluti sõnaselgelt seda muuta kohtuasjas Aalteri ja Nevele tuulepargid.

43. Selles kohtuasjas keeldus Euroopa Kohus siiski oma varasemat kohtupraktikat muutmast. Ta kinnitas üle, et „[direktiivi] eesmärkide saavutamine satuks aga ohtu, kui [selle] artikli 2 punkti a tõlgendada nii, et direktiivis sätestatud keskkonnamõju hindamise kohustus hõlmab üksnes neid kavasid ja programme, mille vastuvõtmine on kohustuslik. Esiteks, […] ei ole nende kavade või programmide vastuvõtmine sageli üldkohustuslik. Teiseks võimaldaks selline tõlgendus liikmesriigil lihtsalt eirata keskkonnamõju hindamise kohustust, jättes sihilikult sätestamata, et pädevad asutused on kohustatud sellised kavad või programmid vastu võtma“ [17].

44. KSH-direktiivi artikli 2 punkti a teist taanet tuleb seega tõlgendada „nii, et [selle] direktiivi tähenduses ja kohaldamisel on „nõutavad“ sellised kavad ja programmid, mille vastuvõtmist reguleerivad liikmesriigi õigusnormid, millega määratakse kindlaks nende vastuvõtmiseks pädevad ametiasutused ja nende koostamise menetlus“ [18].

45. Landesanwaltschaft Bayer palub Euroopa Kohtul veel kord oma kohtupraktikat muuta, [19] kuid ei esita minu arvates oma seisukoha põhjendamiseks uusi kaalukaid argumente. Eelotsusetaotluse esitanud kohus omakorda ei esita selle aspekti kohta ühtegi küsimust.

[15] 22. märtsi 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt (C-567/10, EU:C:2012:159; edaspidi „kohtuotsus Inter-Environement Bruxelles jt“, punkt 31); kohtuotsus Thybaut jt (punkt 43) ja 12. juuni 2019. aasta kohtuotsus CFE (C-43/18, EU:C:2019:483; edaspidi „kohtuotsus CFE“, punkt 54).

[16] Kohtuasjas Inter-Environnement Bruxelles jt pakkus kohtujurist Kokott välja kitsama tõlgenduse: keskkonnamõju strateegiline hindamine on nõutav ainult kavade ja programmide puhul, mille vastuvõtmine on *kohustuslik*, kuna need on ette nähtud riigisisese õigusnormiga (kohtujurist Kokott'i 17. novembri 2011. aasta ettepanek kohtuasjas Inter-Environnement Bruxelles jt, C-567/10, EU:C:2011:755, punktid 18 ja 19). Kohtujurist Kokott kordas oma 25. jaanuari 2018. aasta ettepanekus kohtuasjas Inter-Environnement Bruxelles ASBL jt (C-671/16, EU:C:2018:39, punktid 41 ja 42) oma põhiseisukohta uuesti, kinnitades, et Euroopa Kohus laiendas KSH-direktiivi kohaldamisala kaugemale sellest, kui oli kavatsenud seadusandja ja mida liikmesriigid võisid ette näha.

[17] Kohtuotsus Aalteri ja Nevele tuulepargid, punkt 48.

[18] Kohtuotsus Aalteri ja Nevele tuulepargid, punkt 52.

[19] Landesanwaltschaft Bayeri kirjalike seisukohtade punkt 10.

46. Pärast kohtuotsust Aalteri ja Nevele tuulepargid, arvan et Euroopa Kohtu suurkoda on küsimuse lõplikult lahendanud ja et ei ole põhjust seda kohtupraktikat muuta.

47. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu [20] sõnul võeti määrus Inntal Süd vastu BNatSchgGs sisalduvate volitusnormide alusel. Seega on tegemist õigusnormides *ette nähtud* määrusega, isegi kui selle väljatöötamine ei olnud *kohustuslik*. Seega vastab see teisele tingimusele, mis on nõutav selleks, et see oleks kava või programm, millele kehtib keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustus.

3. KSH-direktiivi alla kuuluva (tundliku) majandussektori kohta koostatud kava või programm

48. KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis a on märgitud, et kui selle artikli lõikest 3 ei tulene teisiti, tuleb „hinnata[…] kõigi nende kavade ja programmide keskkonnamõju […] mis on koostatud põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, veonduse, jäätmehoolduse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, asulaplaneerimise või maakasutuse valdkonnas“.

49. Euroopa Kohtu sõnul on „[d]irektiivi 2001/42 artiklis 3 […] konkreetse kava või programmi keskkonnamõju hindamise kohustus ette nähtud tingimusel, et selles sättes nimetatud kava või programm on tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga […]. Konkreetsemalt tuleb selle direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a kohaselt süstemaatiliselt hinnata selliste kavade ja programmide keskkonnamõju, mis on koostatud kindlaksmääratud valdkondades ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud direktiivi 2011/92 I ja II lisas […]“ [21].

50. Need on keskkonna seisukohast *tundlikud* sektorid – nagu nähtub keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisast ning direktiivist 92/43/EMÜ –, [22] mille suhtes kohaldatakse keskkonnamõju strateegilist hindamist süstemaatiliselt. [23]

51. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul rakendati määrus Inntal Süd (looduskaitse ja maastikukaitse) *sektoris*, mis ei vasta KSH-direktiivi artikli 5 nõuetele ega kuulu seetõttu direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis a nimetatud sektorite hulka. [24]

52. Lisaks on Euroopa Kohus väheseid kordi avaldanud seisukohta nõude kohta, et [kavad ja programmid] peavad olema „koostatud“ konkreetse sektori kohta, mistõttu palub asja menetlev kohus, et Euroopa kohus lahendaks küsimuse:

– kas „koostamine“ eeldab erilist ja eesmärgipärast suunamist mõnele KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis a täpsustatud sektoritest või

[20] Eelotsusetaotluse punkt 19, milles on määruse õiguslikuks aluseks nimetatud BNatSchgG § 12 lõike 1 esimest lauset, § 20 lõiget 2 ja § 26 (reguleerivad maastikukaitsealasid käsitlevate määruste vastuvõtmise, muutmise või täiendamise pädevust), koostoimes BayNatSchG § 51 lõike 1 punktiga 3 ja §-ga 52 (näevad vastavalt ette pädeva haldusorgani, käesoleval juhul Rosenheimi maakond – ja menetluse).

[21] Kohtuotsus Aalteri ja Nevele tuulepargid, punkt 65.

[22] Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102).

[23] Kui kavad ja programmid nendes tundlikes sektorites näevad ette väikeste alade kasutamise kohalikul tasandil ning nende kavade või programmide väiksemaid muudatusi, hinnatakse neid siiski ainult siis, kui liikmesriigid otsustavad, et neil võib olla oluline keskkonnamõju (KSH-direktiivi artikli 3 lõige 3). Vt selle direktiivi põhjendus 10.

[24] Eelotsusetaotlus, punkt 27. Asja menetlev kohus järeldab KSH-direktiivi kümnendast põhjendusest, artikli 3 lõike 2 punktist a ja artiklist 5, et need eeldavad eelnevat keskkonnamõju strateegilist hindamist kavade ja programmide puhul, mis on koostatud ja suunatud sõnaselgelt mõnele artikli 3 lõike 2 punktis a osutatud sektorile, mille hulgas käesolevas vaidluses käsitletud sektorit ei ole.

– kas piisab sellest, et kavadel ja programmidel on tegelikult mõju nendele sektoritele (käesolevas kohtuasjas: põllumajandus, metsakasvatus ja maakasutus), isegi kui need on koostatud mõne teise selles sättes nimetamata sektori jaoks (käesolevas kohtuasjas: looduskaitse ja maastikukaitse). [25]

53. On tõsi, et Euroopa Kohus ei ole selle tingimuse analüüsimisel paistnud eriti nõudlik, et lahendada küsimus, kas kava või programmis jaoks on enne vastuvõtmist nõutav keskkonnamõju strateegiline hindamine. Piisab sellest, et kava või programm puudutab, mõjutab ühte nendest sektoritest, on sellega seotud või avaldab mõju ühele nendest sektoritest, selleks et pidada seda selle sektori kohta *koostatuks*, kui see kuulub KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis a nimetatud sektorite hulka. [26]

54. Euroopa Kohus tõlgendas selles artiklis loetletud tundlikke sektoreid ka laialt. Konkreetselt:

– ta kinnitas, et asjaolu, et selles sättes on nimetatud nii „planeerimist“ kui ka „maakasutust“, viitab sellele, et „antud valdkonna puhul ei ole piirdutud üksnes maakasutusega kitsas tähenduses ehk siis maa-ala tsoonideks jagamise ja nende tsoonides sees lubatud tegevuste määratlemisega, vaid et selle valdkonnaga on kaetud tunduvalt laiem spektrum“ [27].

– Ta tõlgendas, et selline asularuumi üksuste ümberjaotamise piirkonna kehtestamise määrus, mis võimaldab asulaplaneerimis- ja ehituseeskirjadest kõrvale kalduda, kuulub KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 alapunkti a tähenduses „asulaplaneerimise või maakasutuse“ valdkonda. [28]

– Ta märkis, et presidendi dekreet, milles kehtestatakse mäemassiivi ja linnapargi piirkonna kaitsemeetmed [29] ja mille artiklis 1 on muu hulgas märgitud, et selle eesmärk on „maastikukaitse“, nõuab keskkonnamõju strateegilist hindamist [30].

55. Minu arvates ei takista miski *koostada* riigisiseseid meetmeid, mille eesmärk on kaitsta loodust ja maastikku, KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis a määratletud tundlike sektorite *suhtes*, isegi kui nende eesmärk ei ole nende sektorite kaitse otseselt ja konkreetselt, vaid kaudselt. Seega, kui ülejäänud nõuded on täidetud, on vastavate kavade ja programmide vastuvõtmiseks üldjuhul nõutav keskkonnamõju strateegiline hindamine.

[25] Eelotsusetaotlus, punkt 29.

[26] Vt kohtuotsus Aalteri ja Nevele tuulepargid (punkt 66); 8. mai 2019. aasta kohtuotsus „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus“ jt (C-305/18, EU:C:2019:384, punkt 48); 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt (C-671/16, EU:C:2018:403, edaspidi „kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt“, punktid 42–45); kohtuotsus Thybaut jt (punktid 47–49) ja 27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus D'Oultremont jt (C-290/15, EU:C:2016:816; edaspidi „kohtuotsus D'Oultremont jt“, punkt 44).

[27] Kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt, punkt 43.

[28] Kohtuotsus Thybaut jt, punktid 48 ja 49.

[29] Tegemist oli presidendi 14. juuni 2011. aasta dekreediga nr 187/2011, millega kehtestati Kreekas Ymittose mäemassiivi ja Goudi-Ilissioni linnapargi piirkonna kaitsemeetmed, et viia selle ala kaitse kooskõlla Ateena pealinna piirkonna üldplaneeringuga. Selle artiklis 1 on ette nähtud: „Käesoleva dekreedi eesmärk on Ymittose mäemassiivi ja seda ümbritseva ala tõhus kaitse majandamise ning elupaikade, loomastiku ja taimestiku keskkonnahoidliku säilitamise teel, Atika vesikonna jaoks olulise keskkonnahoidliku tegevuse edendamine, *maastikukaitse* ja ehitustegevuse kontrollimine“ (kohtujuristi kursiiv).

[30] 10. septembri 2015. aasta kohtuotsus Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punkt 20).

56. Komisjon väidab oma kirjalikes seisukohtades, et KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punkt a sisaldab ammendavat loetelu konkreetsetest sektoritest, mida ei saa pikendada ega laiendada teistele sektoritele, mida ei ole sõnaselgelt nimetatud, kuna see oli seadusandja tahe. [31]

57. Euroopa Kohtu otsustes ei ole lisatud sellesse ammendavasse loetellu uusi tundlikke sektoreid. Need piirduvad selles loetelus nimetatud sektorite mittekitsendava tõlgendamisega ega nõua, et kava või programm oleks koostatud otsese ja sõnaselge suunaga ühele või mitmele nimetatud sektorile, vaid piisab sellest, et need puudutavad sektoreid, on nendega seotud või mõjutavad neid.

58. Ma nõustun Euroopa Kohtu tõlgendusega ja ma ei näe põhjust teha ettepanekut seda kohtupraktika suunda muuta.

59. KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a sõnastus toetab selle sätte sellist tõlgendust. Mitmes keeleversioonis on kasutatud terminoloogiat, mis kinnitab selle kohaldamist tundlike sektorite *kohta* koostatud kavade ja programmide suhtes. [32] See sõnakombinatsioon võimaldab tõlgendada teksti nii, et kava või programm ei pea olema suunatud sõnaselgelt ja ainult ühele neist valdkondadest, piisab, kui see üht neist oluliselt mõjutab.

60. Vastupidi sellele, mida väidavad Saksamaa, Iiri ja Tšehhi valitsus, ei eelda selline tõlgendus KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 kohaldamisala põhjendamatut laiendamist selle artikli lõike 4 kahjuks. Minu arvates püütakse sellega vältida seda, et liikmesriigid pääseksid keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustustest tundlikke sektoreid puudutavates kavades ja programmides, sõnastades need teistsuguse terminoloogiaga, märkides näiteks, et need on suunatud looduse- ja maastikukaitsele.

61. Tegelikult lähtuvad vastuväited selles aspektis teatavast terminoloogilisest ebaselgusest: looduse- ja maastikukaitse ei ole otseses mõttes *sektor*, mida võiks võrdsustada KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis a konkreetselt loetletud sektoritega. Kui selline samastamine oleks võimalik, oleks tegemist hermeneutilise reegliga *inclusio unius, exclusio alterius*, ja selle *väidetava sektori* puudumine loetelust võrduks tõepoolest selle väljajätmisega.

62. Tegelikult hõlmavad sättes loetletud sektorid siiski väga konkreetseid tegevusvaldkondi (põllumajandus, kalandus, transport, energeetika, telekommunikatsiooni jne), samas kui looduse ja maastiku kaitse on läbiv eesmärk, mis võib iseenesest ajendada ja õigustada meetmeid, mis mõjutavad rohkem või vähem otseselt igaühte nendest tundlikest sektoritest.

[31] Nõukogu direktiivi ettepanekus teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (KOM/96/0511 (lõplik)); EÜT 1997, C 129, lk 14) pakkus komisjon välja avatud, mitte ammendava loetelu tundlikest sektoritest, mille kohta koostatud kavade ja programmide jaoks on kohustuslikult nõutav eelnev keskkonnamõju strateegiline hindamine. Nõukogu 30. märtsi 2000. aasta ühises seisukohas (ELT 2000, C 137, lk 11), mille eesmärk oli võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta, otsustati siiski kehtestada tundlike sektorite ammendav loetelu.

[32] Kavad ja programmid „que se elaboren con respecto a“ (hispaaniakeelne versioon) [mis on koostatud […] valdkonnas]; „which are prepared for“ (ingliskeelne versioon); „che sono elaborati per“ (itaaliakeelne versioon); „que tenham sido preparados para“ (portugalikeelne versioon). Saksakeelne versioon näib piiravam, viidates kavadele ja programmidele, mis „in den Bereichen […] ausgearbeitet werden“.

63. Ma ei näe põhjust, miks võiks KSH-direktiivi artikli 5 lõike 1 nõudeid „kohandada“ [33] loetletud sektorite kavadele ja programmidele, mitte aga määrusele, mis on otseselt suunatud looduse ja maastiku kaitsele ning mõjutab neid kaudselt. Minu arvates ei takista miski koostamast aruannet, milles määratletakse, kirjeldatakse ja hinnatakse looduse ja maastiku kaitseks mõeldud kava või programmi rakendamisega keskkonnale tõenäoliselt kaasnevat olulist mõju. [34]

64. Määrus Inntal Süd, mis kaitseb loodust ja maastikku ühes Baieri õiguses ettenähtud aladest (mis hõlmavad ligikaudu 30% selle liidumaa territooriumist), mõjutab samal ajal mõnda eespool nimetatud *tundlikest sektoritest*.

65. Bund Naturschutz väidab, et sellel on mõju „maakasutusele“, mis on KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis a sõnaselgelt nimetatud sektor. Määrus kehtestab muu hulgas ehitustööde teostamise ning põllumajandus- ja metsandustegevuse eeskirjad, nii et seos „maakasutusega“ (sealhulgas „maa- ja asulaplaneerimisega“) näib vaieldamatu. [35]

66. Määrusega kehtestatakse eelneva haldusloa nõue lõputu hulga tegevuste jaoks kaitsealal. [36] Need load *kaitsevad* maad teatud tüüpi kasutuste eest ja kujutavad endast minu arvates maakasutuse meetmeid ja maa- ja asulaplaneerimise meetmeid: kordan, et need mõlemad sektorid on KSH-direktiivi artikli 3 lõike 1 punktis a loetletud.

67. Konkreetselt määruse § 5 näeb ette loa vajalikkuse hoonete ehitamiseks, [37] vee majandamiseks, [38] rohumaade säilitamiseks [39] või metsa majandamiseks [40], muude tegevuste hulgas [41].

4. Kava või programm, millega luuakse võrdlusraamistik keskkonnamõju hindamise direktiivi alla kuuluvatele projektidele tulevase loa saamiseks

68. Lisaks sellele, et kava või programm on koostatud teatavate tundlike sektorite jaoks, tuleb selle suhtes vastavalt KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punktile a tingimata läbi viia keskkonnamõju strateegiline hindamine, kui kava või programm kehtestab raamistiku tulevase loa saamiseks keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisas loetletud projektidele. [42]

33 Eelotsusetaotlus, punkt 27.

34 Miski ei takistaks tuvastada, kirjeldada ja hinnata sellise normi nagu määruse Inntal Süd nii positiivset kui ka negatiivset mõju keskkonnale (näiteks mõju, mis tuleneb selle territoriaalse kohaldamisala vähendamisest võrreldes eelmistega, nii et seni kaitstud maal lubatakse elamuehitusprojekte). Kõik see ei tähenda siiski, et kuna kava või programm ei sisalda tõelist võrdlusraamistikku, siis ei tuleks selle suhtes tingimata läbi viia keskkonnamõju strateegilist hindamist, nagu ma järgnevalt analüüsin.

35 Asja menetlev kohus tunnistab (eelotsusetaotluse punkt 22), et „määrus näeb ette rea üldisi keelukoosseise ja loakohustusi *paljude projektide* ja rakenduste *jaoks*“. Kohtujuristi kursiiv.

36 Kohtujurist Kokott märkis oma ettepanekus kohtuasjades CFE ja Terre wallonne (C-43/18 ja C-321/18, EU:C:2019:56, punkt 43) vaid seda, et „[e]ri menetlusosaliste kahtlused, kas erikaitseala määramist või teatud piirkonna Natura 2000 alade kaitse-eesmärkide kindlaksmääramist saab pidada kuuluvaks ühte neist [direktiivi 2001/43 artikli 3 lõike 1 punktis a ette nähtud] valdkondadest, on hästi mõistetavad“.

37 § 5 lõike 1 punkt 1.

38 § 5 lõike 1 punktid 4 ja 5.

39 § 5 lõike 1 punkt 6.

40 § 5 lõike 1 punktid 8, 9 ja 10.

41 Bund Naturschutz (tema kirjalike seisukohtade prantsuskeelse versiooni lk 17) on seisukohal, et sama paragrahv võib mõjutada maakasutust, mõjutades tulevasi ehitustöid, kuna sellesse ei ole lisatud „avatuse vältimise klauslit“, nagu seda tõlgendatakse riigisiseses kohtupraktikas. Vastus sellele argumendile sõltub siiski liikmesriigi õiguse tõlgendamisest.

42 8. mai 2019. aasta kohtuotsus „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus“ jt (C-305/18, EU:C:2019:384, punkt 47) ja kohtuotsus Aalteri ja Nevele tuulepargid (punkt 65).

69. See artikkel nõuab seega, et selleks et kavadele ja programmidele kohaldataks keskkonnamõju strateegilist hindamist, on vaja:

– et kavad ja programmid kehtestaksid raamistiku tulevase loa saamiseks projektidele; ning

– et tegemist oleks keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisas loetletud projektidega.

a) Kava või programm, mis näeb ette keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisas loetletud projektide lubamise

70. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 järgi hõlmab termin „projekt“:

– ehitiste või muude käitiste püstitamist või kavade teostamist,

– muud sekkumist looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamist.

71. Sõna „projekt“ [eelkõige keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a esimeses taandes] esitatud määratluses tähendab töid või sekkumisi, mis muudavad kohta füüsiliselt.[43]

72. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõike 1 kohaselt tuleb keskkonnamõju hinnata projektidel, mis võivad „muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt mõjutada“, nagu need on määratletud direktiivi artiklis 4, mis viitab direktiivi I ja II lisas loetletud projektidele.[44]

73. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõike 1 ja artikli 4 lõike 1 koostoimest ilmneb, et I lisas loetletud projektidel on nende olemuse tõttu oluline keskkonnamõju ning nende keskkonnamõju tuleb tingimata hinnata.[45]

74. II lisas loetletud projektide puhul otsustavad liikmesriigid, kas nende puhul hinnatakse keskkonnamõju üksikjuhtumi uurimisega või eelnevalt kehtestatud künniste või tingimuste alusel.

75. Määrus Inntal Süd sisaldab sätteid tegevuste kohta, mis ei kuulu eespool esitatud keskkonnamõju hindamise direktiivi mõiste „projekt“ alla, koos tegevustega, mis selle mõiste alla kuuluvad.

[43] 19. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Pro-Braine jt (C-121/11, EU:C:2012:225, punkt 31); 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 62) ja 9. septembri 2020. aasta kohtuotsus Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, punkt 32).

[44] 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 25) ja 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 74).

[45] 24. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 74); 11. veebruari 2015. aasta kohtuotsus Marktgemeinde Straßwalchen jt (C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 20) ja 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 75).

76. Nagu nimelt komisjon märgib,[46] hõlmab määrus tegevusi, milleks on küll vaja eelnevat ametlikku luba, kuid mis ei kuulu mõiste „projekt“ alla.[47] Ükski neist ei hõlma ehitustööde või muude käitiste või objektide teostamist ega ka füüsilist sekkumist keskkonda ja maastikku. Need ei vasta seega keskkonnamõju hindamise direktiivi „projekti“ mõistele ja nende vastuvõtmise norm ei nõua seetõttu eelnevat keskkonnamõju strateegilist hindamist.

77. Määrus Inntal Süd näeb siiski samal ajal ette, et luba on vaja kaitsealal muude tegevuste tegemiseks, mis seevastu kuuluvad keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisas loetletud projektide hulka. Nii on see mitmes selle direktiivi artiklites 4 ja 5 kirjeldatud tegevuse puhul.[48] Tuletan ühtlasi meelde, et selline on ka eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnang.[49]

78. Viimati nimetatud tegevused (milleks on määruse § 5 alusel nõutav luba) kuuluvad – kordan – ilma raskusteta keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisas nimetatud projektide hulka.[50]

79. Lisaks viitab määruse artikli 5 lõike 1 punkt 1 loa vajalikkusele „*mis tahes laadi objektide* ehitamiseks, muutmiseks või nende sihtotstarbe muutmiseks,[51] isegi kui nende jaoks ei ole ehitusluba vaja“. Nendele objektidele on viidatud mitut liiki projektides, mis on loetletud keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisas.

80. Kokkuvõttes võiks määrust Inntal Süd põhimõtteliselt kvalifitseerida ühe kava või programmina, mis näeb ette loa saamise keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisas ette nähtud projektidele, nii et nende jaoks on vaja eelnevat keskkonnamõju strateegilist hindamist.

81. Järgmine samm on kontrollida, kas määrus sisaldab lisaks võrdlusraamistikku keskkonnamõju hindamise direktiivi alla kuuluvatele projektidele tulevase loa saamiseks.

b) Kava või programm, millega luuakse raamistik projektidele nõusoleku saamiseks

82. KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punkt a nõuab, et kava või programmiga loodaks raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisas.

46 Tema kirjalike seisukohtade punkt 22.

47 Nende tegevuste hulka kuuluvad: „müügiautode paigaldamine või müügikohtade ja müügiautomaatide ülespanemine, paigaldamine ja käitamine“ (§ 5 lõike 1 punkti 2 alapunkt d); „mis tahes liiki mootorsõidukitega väljaspool avalikult liikluseks avatud teid, teeradu ja alasid liiklemine või sellistes kohtades parkimine“ (§ 5 lõike 1 punkt 3); „telkimine või haagissuvilaga (sh kokkupandavad haagised) või autoelamuga peatuma jäämine väljaspool selleks lubatud kohti või niisuguse käitumise lubamine“ (§ 5 lõike 1 punkt 12); „õhku tõusmine või maandumine lennukiga mujal kui tegevusloaga lennujaamades“ (§ 5 lõike 1 punkt 13).

48 § 4 kohaselt on „[m]aastikukaitsealal […] keelatud kõik tegevused, mis muudavad maastiku olemust või on taotletud kaitse-eesmärgiga vastuolus“. §-s 5 on lisaks keelatud „ehitada, ümber ehitada rajatist või muuta rajatise sihtotstarvet […]“ (lõike 1 punkt 1); „juhtmete, kaablite või torustike paigaldamine maapinna peale või alla ning postide panemine“ (lõike 1 punkti 2 alapunkt b); „teed, teeradade või alade, eelkõige kämpingukohtade, spordiväljakute, mänguväljakute ja supluskohtade või samalaadsete rajatiste ehitamine või oluliselt muutmine“ (lõike 1 punkti 2 alapunkt c); „pinna- või põhjavee võtmine rohkem kui tavaliseks lubatud kasutuseks, veekogude, nende kallaste või sängide, vee sisse- või väljavoolu või põhjavee survetaseme muutmine, uute veekogude loomine või kuivendussüsteemide ehitamine“ (lõike 1 punkt 4); „avatud ümbruskonnas ja metsast väljas maastikku iseloomustavate eraldi puude, hekkide, elustarade, salude või aasapõõsaste raiumine, langetamine või mis tahes muul viisil kõrvaldamine“ (lõike 1 punkt 8); „metsamassiivi täielikult või osaliselt lagedaks raiumine, sellega seoses esimese metsastamise või lageraie tegemine enam kui 0,5 hektari suurusel alal, leht-, sega- või lammimetsade muutmine valdavalt okaspuumetsadeks või erikultuuridele spetsialiseerunud kasvatuste (näiteks puukoolide) rajamine“ (lõige 1, punkt 9).

49 Käesoleva ettepaneku punkt 36.

50 Projektid nagu „kiirteede [kiirliiklusega teede] ehitamine“ (I lisa punkti 7 alapunkt b); „vähemalt neljarajaliste uute teede ehitamine“ (I lisa punkti 7 alapunkt c); „põllumajanduslikud veeprojektid, sealhulgas niisutus- ja kuivendusprojektid“ (II lisa punkti 1 alapunkt c) või „esmakordne metsastamine ja raadamine maakasutusviisi muutmiseks“ (II lisa punkti 1 alapunkt d).

51 Kohtujuristi kursiiv.

83. See tingimus tekitabki keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamisel kõige rohkem raskusi. Nagu ma sel ajal märkisin, „nõue[…], et need kavad ja programmid peavad sisaldama õiguslikku raamistikku olulise keskkonnamõjuga projektidele hiljem loa andmiseks […] ongi võtmeelement, mis määrab ära KSH-direktiivi õige kohaldamisala, sekkumata seejuures liigselt liikmesriikide seadusandlikku tegevusse“ [52].

84. Sõnakombinatsioonis „millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele“ ei ole viidatud riigisisesele õigusele. Seega tuleb liidu territooriumil tõlgendada liidu õiguse autonoomset mõistet ühetaoliselt. [53]

85. Kava või programm loob raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis kuuluvad keskkonnamõju hindamise direktiivi alla, kui need on „akti[d], mis asjaomase sektori suhtes kohaldatavaid eeskirju ja kontrollimenetlusi määratledes kehtesta[vad] tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projektile või projektidele loa andmise ja selle või nende teostamise kriteeriumide ja tingimuste arvestatava suurusega kogumi“ [54].

86. Selliselt tagatakse olulist keskkonnamõju põhjustavate spetsifikatsioonide keskkonnamõju hindamine [55] normatiivses järjestuses; *vastupidi*, see väldib seda, et eraldi kindlaks määratud kriteeriumid või tingimused panevad keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustuse.

87. Euroopa Kohus on täpsustanud, et „kriteeriumide ja tingimuste arvestatavat kogumit“ tuleb mõista kvalitatiivselt, mitte kvantitatiivselt. Selleks et kava või programmi jaoks, mis kogumi moodustab, oleks nõutav keskkonnamõju strateegiline hindamine, piisab sellest, et see *kogum* on arvestatava suurusega. Nii takistatakse ka KSH-direktiivis märgitud kohustustest kõrvale hoidmise võimalike strateegiate kasutamist, näiteks meetmete osadeks jagamise teel, vähendades nii selle direktiivi kasulikku mõju. [56]

88. Riigisiseste õigusnormidega luuakse keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisas ette nähtud projektide väljatöötamise raamistik üksnes siis, kui see raamistik on nende projektide jaoks sobiv. [57]

89. Ei ole vaja, et kava või programm näeksid projektid sõnaselgelt ja üksikasjalikult ette, kuid minu arvates on tingimata vajalik, et neil oleks piisavalt palju kriteeriume, mida tuleb arvesse võtta nende sisu, väljatöötamise ja rakendamise kindlaksmääramisel.

90. Teisisõnu võib kaval või programmil olla oluline keskkonnamõju ja see nõuab eelnevat keskkonnamõju strateegilist hindamist, kui nad kehtestavad sätted nende projektide asukoha, omaduste, mõõtmete, toimimise tingimuste või vahendite eraldamise kohta projektides.

[52] Kohtujuristi ettepanek Aalteri ja Nevele tuulepargid, punkt 74.

[53] Kohtuotsus Aalteri ja Nevele tuulepargid, punkt 75.

[54] Kohtuotsused D'Oultremont jt (punkt 49); Inter-Environnement Bruxelles jt (punkt 53); CFE (punkt 61) ja Aalteri ja Nevele tuulepargid (punkt 67).

[55] 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103; edaspidi „kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne“ (punkt 42); Inter-Environnement Bruxelles jt (punkt 54) ja Aalteri ja Nevele tuulepargid (punkt 68).

[56] Ettepanek Aalteri ja Nevele tuulepargid, punkt 90. Vt kohtuotsused Inter-Environnement Bruxelles jt (punkt 55); CFE (punkt 64) ja Aalteri ja Nevele tuulepargid (punkt 70).

[57] Seda ideed jagavad oma kirjalikes seisukohtades nii komisjon kui ka Saksamaa valitsus (tema seisukohtade punkt 22), Tšehhi valitsus (tema seisukohtade punktid 14, 19 ja 23) ning Iiri valitsus (tema seisukohtade punktid 32 ja 40).

91. Selle kohtupraktika kohaselt loovad nad raamistiku tulevaseks projektidele loa andmiseks, kuna need sisaldavad olulist hulka väljatöötamise kriteeriume ja tingimusi, muu hulgas:

– Vallooni õigusnorm, mis käsitleb eelkõige „tehnilisi norme, käitamistingimusi (eeskätt stroboskoopiline efekt), õnnetuste ja tulekahju ärahoidmist (muu hulgas tuulegeneraatori peatamine), helitugevuse määrasid, taastamist ning tuulegeneraatorite garanteerimist“ [58].

– Flandria piirkonna õigusnormid (määrus ja ringkiri) tuulegeneraatorite paigaldamist ja käitamist käsitlevate sätetega, sealhulgas meetmed, mis puudutavad tuuleparkide varjuheidet, ohutust ja mürataset. [59]

– Linnaplaneerimise määrus (pealinna Brüsseli määrus), mis sisaldas teatavaid ettekirjutusi kinnisvaraprojektide teostamiseks, ja normid, mida kohaldatakse kõigi ehitiste suhtes, st hoonete suhtes, olenemata nende liigist, ning kogu nende vahetut ümbrust, sealhulgas „avatud alasid“ ja „transiiditsoone“, olenemata sellest, kas need on eraõiguslikud või üldsusele ligipääsetavad. [60]

92. Nii loodi kohtuasjades D’Oultremont jt, Inter-Environnement Bruxelles jt ning Aalteri ja Nevele tuulepargid Euroopa Kohtu analüüsitud kavades ja programmides projektide heakskiitmise raamistikud ning seetõttu nõuti enne nende vastuvõtmist keskkonnamõju strateegilist hindamist.

93. Kas sama kehtib määruse Inntal Süd kohta? Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas see on nii ja kas sellel määrusel on märkimisväärne hulk kriteeriume, mida kohaldatakse direktiivi 2001/42 I ja II lisas ette nähtud projektide sisu, väljatöötamise menetluse ja rakendamise kindlaksmääramisel. Näib, et eelotsusetaotluses ta annab teada, et see nii ei ole, ja põhjustel, mille ma järgnevalt esitan, jagan ma sisuliselt tema seisukohta.

94. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas määrus Inntal Süd loob tõepoolest projektide väljatöötamise võrdlusraamistiku. Tema hinnangul ei sisalda see määrus „erinorme projektidele loa andmise kohta [ega reguleeri projektidele loa andmist (konkreetses sektoris)], vaid selle ülesanne on eelkõige takistada projektide elluviimist või vähemasti tagada nende elluviimine looduskaitsega kooskõlas oleval viisil“ [61]

95. Euroopa Kohtule selles kohtuasjas esitatud teave kinnitab seda hinnangut.

96. Esiteks, Inntal Süd (§ 4) keelab kaitsealal kõik ala olemust muutvad või kaitse-eesmärgiga vastuolus olevad aktid. Näib, et see üldine keeld langeb kokku föderaaltasandil ette nähtud keeluga, mis on ette nähtud looduskaitseseaduse § 26 lõikes 2, ning see ei sisalda täiendavaid arenguid, mis võimaldaksid kvalifitseerida määruseks kava või programmi, millega määratakse kindlaks projektide väljatöötamise raamistik.

[58] Kohtuotsus D’Oultremont jt (punkt 50), milles Euroopa Kohus lisas, et „[s]ellised sätted on piisavalt olulised ja ulatuslikud selleks, et määratleda asjaomase sektori suhtes kohaldatavad tingimused ning nende abil tehtud eeskätt keskkonnakaitse alased valikud määratlevad tingimused, mis kehtivad tulevase nõusoleku saamiseks tuuleparkide rajamise ja käitamise konkreetsetele projektidele“.

[59] Kohtuotsus Aalteri ja Nevele tuulepargid.

[60] Kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt (punktid 48–50).

[61] Eelotsusetaotlus, punkt 25.

97. Teiseks on tõsi, et määruse Inntal Süd § 5 näeb kaitsealal tegutsemiseks ette loanõude ja teatavatel juhtudel täpsed piirangud (näiteks § 5 lõike 1 punkti 1 alapunktid a ja c ning § 5 lõike 2 punkti a ja § 5 lõike 1 alapunkt 9). Siiski on enamik keelde ja lube üldist laadi ning nõuavad hilisemaid meetmeid selleks, et need võiksid otseselt määrata keskkonnamõju hindamise direktiivi alla kuuluvate projektide väljatöötamise ja rakendamise tingimused.

98. Nagu märgib komisjon,[62] tähendab määruse eeskirjade kindlaks määramata jätmine seda, et määrus ei sisalda erikriteeriume ja -korda projektidele loa andmiseks. Nende projektide väljatöötamiseks on vaja kasutada muid sätteid, mistõttu ei paku määrus üksi keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi alla kuuluvatele projektidele loa andmiseks võrdlusraamistikku.

99. See, mida ma just selgitasin, ei ole kohtuotsusega CFE vastuolus, pigem vastupidi. Selles kohtuasjas vaidlustatud õigusnormid olid pealinna Brüsseli piirkonna valitsuse dekreet, millega määrati Natura 2000 ala.[63] Selles nähti hoiu- ja kaitse-eesmärkide saavutamiseks ette üldised ja konkreetsed kaitsemeetmed ja keelud. Selleks kajastas see dekreet teatud valikuid ning oli osa keskkonnakaitseliste meetmete süsteemist, mis hõlmas tulevasi korralduskavasid.

100. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangule[64] vaatamata leidis Euroopa Kohus, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollist ei tulene teisiti, siis „selline määrus, nagu on kõne all põhikohtuasjas, millega liikmesriik määrab erikaitseala ning kaitse-eesmärgid ja teatavad ennetusmeetmed, ei kuulu „kavade ja programmide“ hulka, mille keskkonnamõju hindamine on kohustuslik, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist“[65].

101. Määruse Inntal Süd §-l 5 ja Belgia dekreedi artiklil 15 on palju sarnasusi.

102. Kokkuvõttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku tõlgendada KSH-direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a nii, et selle kohaldamisalasse ei kuulu loodus- ja maastikukaitsemäärus, millega nähakse ette üldised keelud (eranditega) ja loakohustused, kuid mis ei kehtesta piisavalt üksikasjalikke eeskirju keskkonnamõju hindamise direktiivi I ja II lisas ette nähtud projektide sisu, väljatöötamise ja rakendamise kohta.

B. Kolmas eelotsuse küsimus

103. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas KSH-direktiivi artikli 3 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et selline määrus, nagu on kõne all käesolevas kohtuasjas, kujutab endast vähemalt kava või programmi, millel on keskkonnale märkimisväärne mõju muudes sektorites kui need, millele on viidatud selle sätte lõikes 2.

104. Meenutagem, et KSH-direktiivi artikli 3 lõige 4 laiendab selle direktiivi kohaldamisala. Vastupidi artikli 3 lõikele 2 ei ole selles automaatselt eeldatav, et teatud kavadel ja programmidel on oluline keskkonnamõju, vaid on nõutav, et liikmesriigid määravad selle kindlaks. Kavad ja programmid, millele see nõue laieneb, on need, millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, kuid mida ei ole artikli 3 lõikes 2 ära toodud.

62 Kirjalikud seisukohad, punkt 33.

63 „Soignes'i mets, metsaservad ja külgnevad metsased alad ning Woluwe org – Soignes'i metsa ja Woluwe oru kompleks“.

64 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leidis, et niisuguse koha nagu ZEC erikaitsealaks määramisel on õigusmõju selle alaga seotud kavade vastu võtmisele ja loataotluste läbi vaatamisele nii menetluse kui ka otsustamise kriteeriumide osas, mistõttu aitas see määratleda need tegevused, mis on põhimõtteliselt lubatavad, mida soodustatakse või mis on keelatud, ning see on mõistepaarile „kava või programm“ omane (kohtuotsus CFE, punkt 63).

65 Kohtuotsus CFE, punktid 62 ja 74.

105. KSH-direktiivi artikli 3 lõikes 4 ette nähtud kohustus sõltub (samamoodi nagu artikli 3 lõike 2 punktis a) sellest, kas asjaomane kava või programm loob raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektide teostamisele.[66]

106. Kuna ma soovitasin vastata kahele esimesele eelotsuse küsimusele nii, et niisugune määrus, nagu on kõne all käesolevas kohtuasjas, ei määratle tulevikus projektidele loa andmise raamistikku, pean järeldama, et see määrus ei kuulu ka kavade ja programmide mõiste alla teistes sektorites, mille puhul KSH-direktiivi artikli 3 lõige 4 nõuab eelnevat keskkonnamõju strateegilist hindamist.

107. KSH-direktiivi artikli 3 lõikes 4 sätestatud kavad ja programmid tundlikes sektorites, nagu kavad ja programmid teistes sektorites, mis ei ole tundlikud, kuid millel on keskkonnamõju, peavad looma konkreetsete projektide heakskiitmise ja teostamise raamistiku. Leian, et selles punktis esineb nende kahe kava- ja programmiliigi vahel kokkulangevus.

108. Sel põhjusel ei oleks loogiline tagasi lükata väidet, et määrus Inntal Süd sisaldab raamistikku projektide elluviimiseks tundlikes sektorites ja samal ajal möönda, et mittetundlike sektorite puhul see hõlmab seda raamistikku.

C. Võimalik Euroopa Kohtu otsuse kehtivuse ajaliselt piiramine

109. Landesanwaltschaft Bayern ja Saksamaa valitsus soovivad, et Euroopa Kohus piiraks oma otsuse mõju, kui ta otsustab, et määrus Inntal Süd nõuab eelnevat keskkonnamõju strateegilist hindamist: selle ajalist mõju tuleks piirata või KSH-direktiivi esimuslikkuse välistav mõju peatada, samuti ajutiselt.

110. Eespool öeldut arvestades leian, et keskkonnamõju strateegiline hindamine enne niisuguse õigusnormi nagu määrus Inntal Süd vastuvõtmist ei ole kohustuslik. Neil asjaoludel on Landesanwaltschaft Bayerni ja Saksamaa valitsuse õiguslünga kartused asjatud.

111. Seega ei ole tingimata vaja uurida Euroopa Kohtu tõlgendava kohtuotsuse mõju piiramist või KSH-direktiivi esimuslikkuse välistava mõju peatamist riigisisese õigusnormi suhtes, mis on sellega vastuolus.

112. Juhuks kui Euroopa Kohus aga minu seisukohta ei jaga ja otsustab, et niisugune norm nagu määrus Inntal Süd nõuab eelnevat keskkonnamõju strateegilist hindamist, analüüsin siiski teise võimalusena võimalusi kohtuotsuse mõju piirata.

113. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tõdeb, et Saksamaa Liitvabariigis on seni asutud seisukohale, et loodus- ja maastikukaitsealadele, sealhulgas erikaitsealadele direktiivi 92/43[67] tähenduses, ei pea tingimata kehtima eelneva keskkonnamõju strateegilise hindamise nõue. Ta lisab, et:

– Kui Euroopa Kohus peaks sätestama liidu õigusest tuleneva kohustuse viia läbi keskkonnamõju strateegiline hindamine või vähemalt viia liikmesriigi õiguse kohaselt läbi eelhindamine, siis on

[66] Kohtuotsus CFE (punkt 60).

[67] Selles eelotsusetaotluses ei ole esitatud ühtegi küsimust ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning metsikute taime ja loomaliikide kohta, mida reguleerib direktiiv 92/43. Nende elupaikade ja liikide õigusliku korra suhtes ei saa KSH-direktiivi kavade ja programmide kohta niisama lihtsalt ettekirjutusi teha.

tõenäoline, et mitmes pärast KSH-direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumist ehk pärast 21. juulit 2004 kaitsealade määramises on rikutud menetlusnorme.

– Vastavalt riigisisesele õigusele tähendab selline eeskirjade eiramine põhimõtteliselt vastava õigusnormi kehtetust.[68] Seega võiks keskkonnamõju strateegilise hindamise või eelhindamise kohustus „Saksamaal saavutatud looduse- ja maastikukaitse taset märkimisväärselt vähendada“[69].

114. Nende järelduste põhjal ei saa eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski taotleda Euroopa Kohtu (tulevase) otsuse mõju piiramist. Tema vaikimine selles küsimuses on minu arvates oluline märk sellest, et sellise piirangu õigustamiseks ei ole ilmnenud piisavaid põhjuseid.[70]

115. Landesanwaltschaft Bayern ja Saksamaa valitsus rõhutasid kohtuistungil vastupidi, milliseid negatiivseid tagajärgi tooks keskkonnakaitsele loodus- ja maastikukaitsealade kehtetuks tunnistamine, korrates oma nõuet, mida nad väljendasid juba menetluse kirjalikus etapis.[71]

116. Selle olukorra lahendamiseks tegi Bund Naturschutz kohtuistungil ettepaneku KSH-direktiivi esialgsele looduskaitsealade määramisele mitte kohaldada, millel oleks positiivne mõju. Direktiivi kohaldataks ainult nende alade *hilisematele* muutmisele, kuna need vähendaksid keskkonnakaitset.

117. Ma ei nõustu selle lahendusega. KSH-direktiiv ei tee eelneva keskkonnamõju strateegilise hindamise nõudmisel vahet kavade ja programmide algsel vastuvõtmisel ja hiljem muutmisel. Lisaks on Euroopa Kohus märkinud, et keskkonnamõju strateegilise hindamise nõue kehtib ka nende kavade ja programmide suhtes, millel on keskkonnale positiivne mõju.[72]

118. Tuletan meelde, et Euroopa Kohus leidis, et kuna „direktiivis 2001/42 puuduvad sätted, mis käsitlevad selles ettenähtud menetlusnormide rikkumise tagajärgi, siis on liikmesriikide ülesanne võtta oma pädevuse raames kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et kõikide „kavade“ või programmide“ suhtes, millel võib olla „oluline keskkonnamõju“ direktiivi 2001/42 tähenduses, viidaks enne nende vastuvõtmist läbi keskkonnamõju hindamine vastavalt selles direktiivis sätestatud menetluseeskirjadele ja kriteeriumidele“[73].

119. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb samuti, et lojaalse koostöö põhimõtte (ELL artikli 4 lõige 3) kohaselt on liikmesriigid kohustatud kõrvaldama liidu õiguse sellise rikkumise õigusvastased tagajärjed. Seepärast on liikmesriigi pädevatel asutustel, sealhulgas kohtutel, kellele on esitatud kaebus riigisisese õigusakti peale, mis on liidu õigusega vastuolus, kohustus võtta oma pädevuse piires kõik vajalikud meetmed keskkonnamõju strateegilise hindamise ärajätmise heastamiseks.[74]

[68] Asja menetleva kohtu sõnul (eelotsusetaotluse punkt 16) võiks iga isik, kes soovib teostada projekti kaitsealal, väita keskkonnamõju puudumist. Sellisel juhul on pädev kohus kohustatud täiendavalt analüüsima määruse kehtivust, ilma et riigisiseses õiguses oleks ette nähtud tähtaega, sest – ta lisab – vastupidi haldusaktidele ei muutu määrused lõplikuks.

[69] Eelotsusetaotluse punkt 16, *in fine*.

[70] Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab (eelotsusetaotluse punkt 16) esitatud küsimuste olulisust, kuid kordan, et ta ei palu sõnaselgelt Euroopa Kohtul piirata võimaliku niisuguse kohtuotsuse mõju, millest tuleneb, et määrus on KSH-direktiiviga vastuolus.

[71] Nad hoiatasid ka halduskoormuse eest, mida tekitab alade määramise menetluste uuesti algatamine ja eelnevate keskkonnamõju strateegiline hindamiste läbiviimine, kui need oleksid kohustuslikud.

[72] Kohtuotsus CFE (punkt 41).

[73] Kohtuotsus Aalteri ja Nevele tuulepargid (punkt 82); kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie (punkt 42); 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603; edaspidi „kohtuotsus Association France Nature Environnement“, punkt 30).

[74] See mõttekäik ja need, mille ma esitan järgmistes punktides, vastavad kohtuasjas Aalteri ja Nevele tuulepargid tehtud ettepanekule.

120. Selle üldise kohustuse kohaselt peaks liikmesriigi kohus ilma keskkonnamõju strateegilise hindamiseta, KSH-direktiivi rikkudes vastu võetud kava või programmi peatama, tühistama või kohaldamata jätma, et rakendada liidu õiguse esimuslikkust. Veelgi enam, sama tuleks teha nendel põhinevate projektilubadega.[75]

1. Eelotsuse mõju ajaline piiramine

121. Otsustel, mille Euroopa Kohus eelotsusetaotluse alusel tõlgendamise kohta teeb, on õiguslikud tagajärjed alates tõlgendatava liidu õigusnormi jõustumisest.[76]

122. Euroopa Kohus lubab sellest reeglist erandit teha vaid väga piiratud juhtudel, kohaldades liidu õiguskorrale sisemiselt omasele õiguskindluse üldpõhimõttele. See eeldab asjaomaste isikuteringi heausksust ja tõsiste häirete ohtu, kusjuures tõendamiskoormis lasub riigil, kes neile tugineb.[77]

123. Landesanwaltschaft Bayerni ja Saksamaa valitsuse argumendid vaidlusaluse määruse vastuvõtmise kohta ei tundu mulle nende nõuete põhjendamiseks piisavad.

124. Alates KSH-direktiivi artiklite 2 ja 3 tõlgendusest, mille andis Euroopa Kohus 2012. aasta kohtuotsuses Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, oli vähemalt ette nähtav, et kaitsealasid reguleerivaid Saksa õigusnorme võib nende sisu arvestades kvalifitseerida kavadeks ja programmideks, mille suhtes kehtib eelneva keskkonnamõju strateegilise hindamise nõue, isegi kui riigisisesed õigusnormid seda ei nõua.

125. Samuti oli ettenähtav, et Euroopa Kohus leiab, et mitte ainult kavade ja programmide puhul, millel on negatiivne mõju keskkonnale, vaid ka positiivse mõjuga kavade ja programmide suhtes (nagu need, millega määratakse kindlaks looduskaitsealad), tuleb kohaldada keskkonnamõju strateegilist hindamist.[78]

126. See, et komisjon ei ole Saksamaa Liitvabariigi vastu esitanud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi (sest ei ole enne loodus- ja maastikukaitsealade kohta kavade ja programmide vastuvõtmist teinud keskkonnamõju strateegilist hindamist), ei ole iseenesest põhjus tugineda Saksamaa ametiasutuste heausksusele.

[75] Vt selle kohta kohtuotsus Association France Nature Environnement (punktid 31 ja 32); 12. novembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Iirimaa (Derrybrieni tuulepark) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 75) ja kohtuotsus Aalteri ja Nevele tuulepargid (punkt 83).

[76] Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et tõlgendus, mille Euroopa Kohus annab talle ELTL artikliga 267 antud pädevust kasutades liidu õigusnormile, selgitab ja täpsustab selle sätte tähendust ja ulatust, nagu seda peab või oleks pidanud mõistma ja kohaldama alates selle jõustumise hetkest. Siit järeldub, et kohus võib ja peab kohaldama nõnda tõlgendatud õigusnormi õigussuhetele, mis on tekkinud ja loodud enne tõlgendamistaotluse kohta tehtud otsuse kuulutamist, kui peale selle on täidetud tingimused, mis lubavad selle normi kohaldamist pädevas kohtus vaidlustada (3. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828 (punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika) ja 16. septembri 2020. aasta kohtuotsus Romenergo ja Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709 (punkt 47)).

[77] 3. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, punkt 61) ja 16. septembri 2020. aasta kohtuotsus Romenergo ja Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, punktid 48 ja 50). Viimati nimetatud kohtuotsuse punktis 49 selgitatakse, et Euroopa Kohus on kasutanud seda lahendust vaid väga selgetel asjaoludel, eelkõige kui esineb raskete majanduslike tagasilöökide tekkimise oht, mis tuleneb eeskätt õiguspäraselt kehtivaks peetud õigusnormide alusel heas usus loodud õigussuhete suurest arvust, ning kui ilmneb, et objektiivne ja märkimisväärne ebakindlus liidu õigusnormide reguleerimisala suhtes, mis võis olla tingitud ka teiste liikmesriikide või Euroopa Komisjoni käitumisest, viib selleni, et eraõiguslikud isikud ja liikmesriigi ametiasutused tegutsevad liidu õigusnormide vastaselt (3. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, punkt 62 ja seal viidatud kohtupraktika).

[78] Kohtuotsus CFE (punkt 41). Ta oli juba varem otsustanud, et keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate projektide keskkonnamõju hindamise osas on see nii – seda 25. juuli 2008. aasta kohtuotsuses Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, punkt 41).

127. Põhjused, mille need ametiasutused esitasid, et väita, et loodus- ja maastikukaitsealade eeskirjade tühistamine põhjustaks *eo ipso* Saksamaal „katastroofilisi“ tagajärgi, nagu mõni kohtuistungil sõna võtnutest kinnitas, ei ole minu arvates samuti määravad. Nende põhjuste vastu räägivad:

– esiteks, et määruse Inntal Süd mõju puudumine võib avaldada keskkonnale koguni positiivset mõju, kui see nõuaks – nagu väidab Bund Naturschutz – eelneva määruse kohaldamist, mis suurendaks seni kehtinud kaitseala, mida viimane määrus vähendas;

– teiseks võimaldab valdkondlike õigusaktide ülejäänud osa säilimine selle ala ja kõigi analoogsete alade puhul halduskontrolli suure osa tegevuste üle, millel võib olla keskkonnamõju.

2. Direktiivi 2001/42 esimuslikkuse välistava mõju selle direktiiviga vastuolus oleva riigisisese õigusnormi suhtes ajutine peatamine

128. Euroopa Kohus on tunnistanud, et erandlikel juhtudel ja õiguskindlusest tulenevatel ülekaalukatel põhjustel [võib] ajutiselt peatada välistava mõju, mis on liidu õiguse sättel sellega vastuolus oleva riigisisese õiguse suhtes.[79]

129. See eesõigus on jäetud ainult Euroopa Kohtule endale, kelle kohtupraktikast tuleneb:

– see, kui liikmesriikide kohtutel oleks õigus kas või ajutiselt pidada siseriiklikke sätteid esimuslikuks liidu õiguse suhtes, millega need sätted on vastuolus, kahjustaks liidu õiguse ühetaolist kohaldamist;[80]

– kui riigisisene õigus seda lubab, võib liikmesriigi kohus erandkorras ja pärast juhtumipõhist uurimist KSH-direktiivi kohustusi rikkudes vastu võetud riigisisese õigusnormi õigusvastasuse tuvastamise ajalist kehtivust piirata.

130. Vaidluspooled on eriarvamusel küsimuses, kas Saksa õigus lubab looduskaitsealasid puudutavaid norme pärast tühistamist ajutiselt säilitada. Landesanwaltschaft Bayern väidab, et ei,[81] kuid Bund Naturschutzi sõnul lubab eelotsusetaotluse esitanud kohtu praktika sellist ajutist kohaldamist juhul, kui norm on tühistatud vormilistel põhjustel.[82]

131. Asja menetleva kohtu ülesanne on kindlaks teha, kas loodus- ja maastikukaitsealade eeskirju on nende kehtetusele vaatamata menetluslikult võimalik ajutiselt säilitada[83]. Kui see nii ei ole, siis ei saa Euroopa Kohtu praktikat esimuslikkuse välistava mõju ajalise piiramise kohta kohaldada.

[79] 8. septembri 2010. aasta kohtuotsus Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punktid 66 ja 67) ja kohtuotsus Association France Nature Environnement (punkt 33).

[80] 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 177) ja kohtuotsus Aalteri ja Nevele tuulepargid (punkt 84).

[81] Tema kirjalike seisukohtade punkt 50.

[82] Bund Naturschutzi kirjalikud seisukohad, lk 25, milles viidatakse Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) 25. oktoobri 1979. aasta kohtuotsusele 2 N 1/78 – BVerwGE 59, 48–56 (punkt 11). Kohtuistungil vaidlustasid Saksamaa valitsus ja Landesanwaltschaft Bayern selle kohtupraktika käesolevale asjale ülekantavuse.

[83] Pärast kohtuistungi toimumist on Üldkohtut teavitatud sellest, et BNatschGH §-le 22 on lisatud lõiked 2*bis* ja 2*ter*, mis võimaldavad kaitsealad säilitada.

132. Juhul kui see on Saksa õiguses lubatud, tuleks veel kontrollida, kas esimuslikkuse ajutine välistamine on põhjendatud ülekaaluka põhjusega, mis on seotud keskkonnakaitsega, ja kas kohtuotsuse Inter-Environnement Wallonie Terre wallonne ülejäänud tingimused on täidetud.[84]

133. Ülekaalukas üldine huvi, millele Saksamaa ametiasutused tuginevad, seisneb selles, et selle määruse ja teiste samalaadsete eeskirjade kohaldamata jätmine vähendaks keskkonnakaitset.

134. Minu arvates ei ole täielikult tõendatud, et loodus- ja maastikukaitsealasid käsitlevate määruste võimalik kehtetus või õigusmõju kaotamine[85] (seetõttu, et nende suhtes ei ole tehtud keskkonnamõju strateegilist hindamist) põhjustaks vääramatult niisuguse ulatusega õigusliku lünga, et see ohustaks keskkonnakaitset. Võiks esitada mitu vastuargumenti:

– enne keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi jõustumist 2004. aastal eksisteerinud kaitsealasid ei mõjutata;

– aladel, mis on kaitse alla võetud pärast 2004. aastat, võib ilma eelneva keskkonnamõju strateegilise hindamiseta heaks kiidetud määruste õigusmõju kaotamise (või vajaduse korral tühisuse) vähemalt osaliselt „neutraliseerida“ eelnevate kaitse-eeskirjade kohaldamisega, nagu ma juba märkisin;

– kuigi – nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus hoiatab – ilma eelneva keskkonnamõju strateegilise hindamiseta vastu võetud määrusi, mida ei ole õigel ajal otseselt vaidlustatud, saab vaidlustada kaudselt (õigusvastasuse vastuväide või vastukaebus), ei ole tõendatud, et kohtuotsus, millega see kaebus lõpetatakse, on *erga omnes*;[86]

– KSH-direktiivi sisuga föderaalsed ja liidumaade õigusnormid jäävad kohustuslikuks, võimalusega keskkonnale kahjulikke projekte peatada;

– kehtima jäävad ka potentsiaalselt keskkonda kahjustava tegevuse valdkondlike õigusaktide alusel kontrollimise mehhanismid, linnaplaneerimise ja ehitus-, veemajandus-, kaevandus-, kaeve- ja mullatöö-, põllumajandus-, metsandus-, turismi- ja muu samalaadse tegevuse eeskirjade rakendamise kaudu.

IV. Ettepanek

135. Esitatut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta artikli 3 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et selle kohaldamisalasse ei kuulu loodus- ja maastikukaitsemäärus, millega nähakse ette üldised keelud (eranditega) ja loakohustused, kuid mis ei kehtesta piisavalt üksikasjalikke eeskirju Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate

[84] Punktid 59–63. Samas tähenduses kohtuotsus Association France Nature Environnement (punkt 43).

[85] Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on lahendada küsimus, kas määrusele eelneva keskkonnamõju strateegilise hindamise ärajätmine väljendub selle määruse kehtetuses (õigustühisuses) või ainult selle õigusmõju puudumises.

[86] Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on pärast vastava määruse vormivea hindamist otsustada, milline on konkreetse projekti loa andmisest keeldumise vastu algatatud kohtuvaidluses tehtud kohtuotsuse mõju – kas *erga omnes* või üksnes asjaomase *kaudse* kaebusega piirduv mõju. Sellega seoses viitan ma oma ettepaneku punktidele 125–130 kohtuasjas Aalteri ja Nevele tuulepargid.

riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta I ja II lisas ette nähtud projektide sisu, väljatöötamise ja rakendamise kohta, isegi kui selles on ette nähtud teatavad meetmed seoses tegevustega, mis moodustavad osa neist projektidest.

2. Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et see ei ole kohaldatav loodus- ja maastikukaitsemääruse suhtes, mis ei kujuta endast kava või programmi, millel on oluline keskkonnamõju muudes sektorites kui need, millele on viidatud selle artikli lõikes 2, kuna see ei sisalda piisavalt üksikasjalikke eeskirju direktiivi 2011/92 I ja II lisas loetletud projektide sisu, väljatöötamise ja rakendamise kohta.