KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 4. märtsil 2010[1]

I. Sissejuhatus

1. Belgia Conseil d'État' eelotsusetaotlused puudutavad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta[2] (edaspidi „direktiiv 2001/42/EÜ") kohaldamisala. Uurida tuleb, kas nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiivi 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest[3] (edaspidi „direktiiv 91/676/EMÜ") artikli 5 kohaste tegevusprogrammide keskkonnamõju vajab hindamist.

2. Direktiiv 2001/42/EÜ peab koos 27. juuni 1985. aasta direktiiviga 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta[4] (edaspidi „direktiiv 85/337/EMÜ") tagama, et pädevad asutused arvestavad projektide teostamist puudutavaid otsuseid tehes projektide kogu olulist keskkonnamõju. Direktiiviga 85/337/EMÜ muudeti asjaomane hindamine projektidele loa andmise menetluse osaks. Direktiivis 2001/42/EÜ ette nähtud keskkonnamõju hindamine teostatakse seevastu otsustusprotsesside raames, mis toimuvad enne konkreetsetele projektidele nõusoleku andmist, kuid võivad projekte mõjutada.

3. Direktiiv 91/676/EMÜ ja selle alusel koostatavad tegevusprogrammid reguleerivad põllumajanduslikult kasutatavate pindade väetamist. Põllumajandustootjad ei väeta maad mitte ainult selleks, et soodustada põllukultuuride kasvu, vaid ka selleks, et vabaneda loomaheidetest. Kui põllumajanduskäitis

1 – Algkeel: saksa.

2 – EÜT L 197, lk 30; ELT eriväljaanne 15/06, lk 157.

3 – EÜT L 375, lk 1; ELT eriväljaanne 15/02, lk 68, mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 1882/2003 asutamislepingu artiklis 251 osutatud menetlusele vastavates õigusaktides sätestatud rakendusvolituste kasutamisel komisjoni abistavaid komiteesid käsitlevate sätete kohandamise kohta nõukogu otsusega 1999/468/EÜ (ELT L 284, lk 1; ELT eriväljaanne 01/04, lk 447).

4 – EÜT L 175, lk 40; muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega (ELT L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 466).

laotab maha rohkem loomaheiteid kui põllukultuurid tarbida suudavad, põhjustab see üleväetamise, mis veekogusid järjepidevalt koormab.

4. Käesolevas asjas kerkib seetõttu küsimus, kas direktiivi 91/676/EMÜ kohaste tegevusprogrammide raames tehakse otsuseid, mis mõjutavad projektidele tulevase nõusoleku saamist sedavõrd, et vajalik on tegevusprogrammide keskkonnamõju hindamine. Selles seoses peab Euroopa Kohus kõigepealt käsitlema direktiivi 2001/42/EÜ keskseid küsimusi, eelkõige mõistete „kava" ja „programm" tähendust, samuti seda, millistel asjaoludel loovad need raamistiku projektidele nõusoleku saamiseks.

II. Õiguslik raamistik

A. *Direktiiv 2001/42/EÜ*

5. Direktiivi 2001/42/EÜ 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."

6. Kavad ja programmid määratletakse 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;"

7. Artikkel 3 reguleerib, milliste kavade ja programmide suhtes korraldatakse keskkonnamõju hindamine. Määravad on eeskätt lõiked 1–5:

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

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

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

b) mille suhtes on peetud vajalikuks korraldada hindamine 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.”

8. II lisas loetletakse tõenäoliselt olulise keskkonnamõju kriteeriumid artikli 3 lõike 5 tähenduses. Esile tuleb tõsta punkti 1 esimest taanet:

„1. Kavade ja programmide erijooned, võttes arvesse eelkõige järgmist

– mil määral loob kava või programm projektide või muude tegevuste raamistiku kas seoses asukoha, olemuse, suuruse ja toimimistingimustega või siis vahendite eraldamisega;

[…]"

9. Lisaks tuleb viidata sellele, et 2008. aastast on Euroopa Liit ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni 1991. aasta piiriülese keskkonnamõju hindamise Espoo konventsiooni [5] keskkonnamõju strateegilise hindamise protokolli (edaspidi „keskkonnamõju strateegilise hindamise protokoll") osaline. [6] See protokoll sisaldab samasuguseid sätteid nagu direktiiv 2001/42/EÜ ja see võetakse nimetatud direktiiviga üle. [7]

B. *Direktiiv 91/676/EMÜ*

10. Veekogude reostumise tõttu põllumajandusest lähtuvate nitraatidega määravad liikmesriigid direktiivi 91/676/EMÜ artikli 3 kohaselt teatavad alad tundlike aladena. Selliste alade suhtes peavad nad vastavalt artiklile 5 käivitama niinimetatud tegevusprogrammid:

„1. Artiklis 1 määratletud eesmärkide saavutamiseks peavad liikmesriigid käivitama tundlike alade suhtes tegevusprogrammid kahe aasta jooksul pärast artikli 3 lõikes 2 osutatud tundlike alade esmast määramist või ühe aasta jooksul pärast artikli 3 lõikes 4 osutatud iga järgmist määramist.

2. […]

5 – ELT 2008, L 308, lk 35.

6 – Nõukogu 20. oktoobri 2008. aasta otsus, millega kiidetakse Euroopa Ühenduse nimel heaks ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni 1991. aasta piiriülese keskkonnamõju hindamise Espoo konventsiooni keskkonnamõju strateegilise hindamise protokoll (ELT 2008, L 308, lk 33).

7 – Vt Euroopa Ühenduse teade vastavalt ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni 1991. aasta piiriülese keskkonnamõju hindamise Espoo konventsiooni keskkonnamõju strateegilise hindamise protokolli artikli 23 lõikele 5 (ELT 2008, L 308, lk 34).

3. Tegevusprogrammides võetakse arvesse järgmist:

a) olemasolevaid teaduslikke ja tehnilisi andmeid eelkõige põllumajandusest ja muudest allikatest pärinevate lämmastikukoguste kohta;

b) keskkonnatingimusi kõnealuse liikmesriigi asjakohastes piirkondades.

4. Tegevusprogramme rakendatakse nelja aasta jooksul pärast käivitamist ning need koosnevad järgmistest kohustuslikest meetmetest:

a) III lisas kirjeldatud meetmed;

b) liikmesriikide poolt artikli 4 kohaselt kehtestatud hea põllumajandustava eeskirjades sätestatud meetmed, välja arvatud meetmed, mis on asendatud III lisas kirjeldatud meetmetega.

5. Peale selle võtavad liikmesriigid tegevusprogrammide raames täiendavalt või tõhusamalt meetmeid, mida nad vajalikuks peavad, kui algusest peale on selge või tegevusprogrammide rakendamise käigus saab selgeks, et lõikes 4 osutatud meetmed ei ole artiklis 1 määratletud eesmärkide saavutamiseks küllaldased. Kõnealuseid meetmeid valides võtavad liikmesriigid arvesse nende tõhusust ja kulusid võrreldes muude võimalike ennetusmeetmetega.

6. Liikmesriigid koostavad ja rakendavad käesoleva artikli alusel käivitatavate tegevusprogrammide tulemuslikkuse hindamiseks sobivaid seireprogramme.

Liikmesriigid, kes kohaldavad artiklit 5 kogu oma territooriumil, jälgivad vee (pinna- ja põhjavee) nitraadisisaldust valitud mõõtepunktides, kus on võimalik põllumajandusnitraatidest tingitud veereostuse ulatust kindlaks määrata.

7. Liikmesriigid vaatavad vähemalt üks kord nelja aasta jooksul oma tegevusprogrammid läbi ja vajaduse korral muudavad neid, sealhulgas lisades neisse lõike 5 kohaseid meetmeid. Nad teatavad komisjonile kõikidest oma tegevusprogrammide muudatustest."

C. *Direktiiv 85/337/EMÜ*

11. Direktiiv 85/337/EMÜ on direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punktis a sätestatud keskkonnamõju hindamise kohustuse alus.

12. Direktiivi 85/337/EMÜ artikli 4 lõike 1 kohaselt teostatakse I lisas loetletud tööde suhtes keskkonnamõju hindamine. I lisa punktis 17 on nimetatud teatavad karjakasvatusrajatised, nimelt

„17. kanalad ja sigalad, kus on üle

a) 85 000 nuumkanakoha või 60 000 munakanakoha,

b) 3 000 nuumseakoha (üle 30 kg) või

c) 900 emisekoha."

13. II lisas loetletud projektide hindamine on vajalik ainult võimaliku olulise keskkonnamõju korral. II lisa punktis 1 on muu hulgas nimetatud järgmisi projekte:

„b. Tööd harimata maa või poollooduslike alade intensiivpõllunduseks.

[…]

e. Rajatised intensiivkarjakasvatuseks (I lisaga hõlmamata tööd)."

14. Artikkel 8 käsitleb keskkonnamõju hindamise tulemuste kasutamist:

„Teostusloa menetlemisel tuleb arvesse võtta nõupidamise tulemusi ja artiklite 5–7 kohaselt kogutud teavet."

D. *Direktiiv 2003/35*

15. Viidata tuleb ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta

direktiivile 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega. [8] Artikkel 2 sätestab üldsuse kaasamise kavadesse ja programmidesse. Artikli 2 lõige 5 välistab sellest siiski I lisas loetletud kavad ja programmid, mille keskkonnamõju on direktiivi 2001/42/EÜ kohaselt juba hinnatud. Direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 lõikes 1 loetletud kavad ja programmid on nimetatud direktiivi 2003/35 I lisa punktis c.

E. *Looduskaitsedirektiivid*

16. Direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punktist b tulenev keskkonnamõju hindamise kohustus tugineb looduskaitset reguleerivatele normidele, mis on sätestatud nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivis 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta [9] (edaspidi „direktiiv 92/43/EMÜ") ja nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivis 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta [10] (edaspidi „direktiiv 79/409/EMÜ"). Nimetatud direktiivid näevad ette kaitsealade määramise teatud elupaigatüüpide ja liikide jaoks. Direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõiked 3 ja 4, mida artikli 7 kohaselt kohaldatakse ka linnukaitsealadele, reguleerivad nimetatud kaitsealadele olulist mõju avaldada võivate kavade ja projektide hindamist ja heakskiitmist:

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

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

8 – Viidatud eespool 4. joonealuses märkuses.

9 – EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 120; muudetud nõukogu 20. novembri 2006. aasta direktiiviga, millega kohandatakse direktiive 73/239/EMÜ, 74/557/EMÜ ja 2002/83/EÜ keskkonna valdkonnas seoses Bulgaaria ja Rumeenia ühinemisega; ELT L 363, lk 368.

10 – EÜT L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98; muudetud nõukogu 20. novembri 2006. aasta direktiiviga, millega kohandatakse direktiive 73/239/EMÜ, 74/557/EMÜ ja 2002/83/EÜ keskkonna valdkonnas seoses Bulgaaria ja Rumeenia ühinemisega; ELT L 363, lk 368.

F. *Belgia õigus*

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu andmetel võttis Vallooni piirkond 15. veebruaril 2007 vastu määruse, millega muudetakse keskkonnaseadustiku II raamatut, st veeseadustikku selles osas, mis puudutab lämmastiku säästvat käitlemist põllumajanduses.[11] Nimetatud määrus on direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 kohane piirkonna tegevusprogramm.

III. Põhikohtuasi ja eelotsusetaotlus

18. Keskkonnaorganisatsioonid Terre Wallonne ja Inter-Environnement Wallonie esitavad Conseil d'État'le kaebuse Vallooni piirkonna määruse vastu, millega käivitatakse direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 kohane piirkonna tegevusprogramm. Nad väidavad muu hulgas, et piirkond oleks pidanud teostama keskkonnamõju hindamise vastavalt direktiivile 2001/42/EÜ.

19. Seetõttu esitab Conseil d'État Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

1. Kas tundlikke alasid puudutav lämmastiku käitlemise programm, mille käivitamine on ette nähtud direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 lõikes 1, on direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punktis a osutatud kava või programm, mis on koostatud põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, veonduse, jäätmehoolduse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, asulaplaneerimise või maakasutuse valdkonnas, ja kas sellega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud direktiivi 85/337/EMÜ I ja II lisas?

2. Kas tundlikke alasid puudutav lämmastiku käitlemise programm, mille käivitamine on ette nähtud direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 lõikes 1, on direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punktis b osutatud kava või programm, mille suhtes on peetud vajalikuks korraldada hindamine direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 või 7 alusel seoses tõenäolise mõjuga asukohas, iseäranis kui kõnealust lämmastiku käitlemise programmi kohaldatakse kõikide Vallooni piirkonna tundlike alade suhtes?

11 – *Moniteur Belge* nr 68, 7.3.2007, lk 11118 jj.

3. Kas tundlikke alasid puudutav lämmastiku käitlemise programm, mille käivitamine on ette nähtud direktiivi 91/676/EMÜartikli 5 lõikes 1, on direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõikes 2 osutamata kava või programm, mis loob raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, ja mille kohta liikmesriigid peavad artikli 3 lõike 4 kohaselt otsustama, kas neil kavadel ja programmidel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju vastavalt lõikele 5?

20. Kirjalikus menetluses osalesid Inter-Environnement Wallonie ja Vallooni piirkond põhikohtuasja pooltena ning Belgia Kuningriik, Tšehhi Vabariik ja komisjon. Nimetatud pooled, v.a Tšehhi Vabariik, osalesid ka 21. jaanuari 2010. aasta kohtuistungil.

IV. Õiguslik hinnang

21. Conseil d'État' küsimused puudutavad kolme juhtumit, mille puhul on direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 kohaselt vajalik keskkonnamõju hindamine. Need on kavad ja programmid, millega

– luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis kuuluvad direktiivi 85/337/EMÜ kohaldamisalasse (direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punkt a, selle kohta vt allpool punkt B),

– mille tõenäoline mõju kaitsealadele nõuab keskkonnamõju hindamist direktiivi 92/43/EMÜ alusel (direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punkt b, selle kohta vt allpool punkt C) või

– mis loovad raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks muudele tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projektidele (direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõiked 4 ja 5, selle kohta vt allpool punkt D).

22. Kõikide juhtumite puhul kerkib esmalt küsimus, kas direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 kohased tegevusprogrammid on üldse kavad ja programmid direktiivi 2001/42/EÜ tähenduses (selle kohta vt allpool punkt A, 1.) ja kas on vaja abstraktselt uurida, kas tegevusprogrammidel võib olla oluline keskkonnamõju (selle kohta vt allpool punkt A, 2.).

A. *Sissejuhatavad märkused*

ka muus osas toetavad direktiivi 2001/42/EÜ eesmärgid (selle kohta punkt b) ja süstemaatiline ülesehitus (selle kohta punkt c), samuti direktiivi 2001/42/EÜ eesmärgiga kattuva eesmärgiga keskkonnamõju strateegilise hindamise protokoll (selle kohta punkt d) arusaama, et õigusakte ei saa direktiivi 2001/42/EÜ kohaldamisalast juba ette välistada.

1. Mõisted „kava" ja „programm"

a) Direktiiv 2003/35/EÜ

23. Belgia märgib, et vaidluse esemeks olev Vallooni piirkonna määrus on õigusakt ja seega ei ole see kava ega programm direktiivi 2001/42/EÜ tähenduses. Niisugune tõlgendus põhineb õigel arusaamal, et direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 kohane tegevusprogramm ja seega ka määrus sisaldab paratamatult norme, mis võiksid esineda ka seadustes. Kui vaadelda sõna tähendust isoleeritult, siis tundub, et välistatud ei ole kava ja programmi mõiste selline tõlgendus, mille kohaselt on seadused nende puhul välistatud. Kavad ja programmid võivad hõlmata tulevikukavatsusi, mis vajavad edasist elluviimist, aga mitte vahetult kohaldatavaid norme.

25. Kaalukaim argument, mis kinnitab, et direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 kohased tegevusprogrammid on kavad või programmid direktiivi 2001/42/EÜ tähenduses, nähtub järgmisest direktiivist – direktiivist 2003/35/EÜ, millele viitab juba eelotsusetaotluse esitanud kohus. Nimetatud direktiiv puudutab muude küsimuste seas ka üldsuse osalemist teatavate keskkonnaalaste kavade ja programmide väljatöötamisel.

26. Direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 kohaseid tegevusprogramme nimetatakse direktiivi 2003/35/EÜ artikli 2 lõikes 2 ja I lisa punktis c sõnaselgelt kavadeks ja programmideks.

24. Seadusandja ei ole niisugust piiravat arusaama siiski järginud. Seda näitab direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 kohaste tegevusprogrammide, seega ka vaidluse esemeks oleva määruse puhul juba nimetuse „programm" kasutamine. Et sellel nimetusel pole direktiivis 91/676/EMÜ teistsugust sisu kui direktiivi 2001/42/EÜ kohane sisu, kinnitab direktiiv 2003/35/EÜ (selle kohta punkt a). Kuid

27. Seadusandja oli teadlik ka sellest, et direktiiv 2001/42/EÜ hõlmab samuti kavasid ja programme, sest direktiivi 2003/35/EÜ artikli 2 lõikes 5 reguleeris ta nimetatud direktiivide vastastikuse mõju: direktiivi 2003/35/EÜ kohast üldsuse osalemist kohaldatakse vaid

siis, kui kõnealuse kava või programmi suhtes ei ole teostatud direktiivi 2001/42/EÜ kohast keskkonnamõju hindamist.

28. Oleks vastuoluline, kui seadusandja oleks direktiivis 2003/35/EÜ nimetanud tegevusprogramme sõnaselgelt kavadeks ja programmideks ja oleks koguni tunnustanud direktiivi 2001/42/EÜ kohase keskkonnamõju hindamise võimalust, kuid tegevusprogrammid ei saaks olla kavad või programmid direktiivi 2001/42/EÜ tähenduses, kuna need peavad sisaldama õigusnorme.

b) Direktiivi 2001/42/EÜ eesmärgid

29. Õigusaktide kaasamine vastab ka direktiivi 2001/42/EÜ eesmärkidele. Direktiivi 2001/42/EÜ artikli 1 kohaselt on direktiivi eesmärk tagada keskkonnakaitse kõrge tase ja aidata kaasa keskkonnakaalutluste integreerimisele kavade ja programmide koostamisse ja vastuvõtmisse, tagades vastavalt käesolevale direktiivile teatavate tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise.

30. Mõistepaari „kavad ja projektid" tõlgendamine peab seega tagama, et tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga meetmete suhtes teostatakse keskkonnamõju hindamine. Sarnaselt direktiivile 85/337EMÜ [12] on asjakohane lähtuda eeskätt sellest, kas kõnealustel meetmetel on oluline keskkonnamõju. Õigusnormidel võib olla selline mõju, seda eeskätt siis, kui need lubavad keskkonna kahjustamist.

31. Kavade ja programmide hindamisega taotletav eriomane eesmärk ilmneb direktiivide ettevalmistavatest materjalidest. Direktiiv 2001/42/EÜ täiendab nimelt rohkem kui kümme aastat vanemat direktiivi 85/337/EMÜ, mille ese on keskkonnamõju arvestamine projektidele teostusloa andmisel.

32. Direktiivi 85/337/EÜ kohaldamisel ilmnes, et projektide hindamise ajaks oli oluline keskkonnamõju sageli tekkinud juba varasemate kavandamismeetmete tõttu. [13] Niisugust mõju võib keskkonnamõju hindamisel seega küll uurida, kuid projektile teostusloa andmisel ei saa seda enam täielikult arvesse võtta.

12 – Vt 24. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-72/95: Kraaijeveld jt (EKL 1996, lk I-5403, punktid 32 ja 39); 16. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-435/97: WWF jt (EKL 1999, lk I-5613, punkt 40); 19. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-287/98: Linster (EKL 2000, lk I-6917, punkt 52); 28. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-2/07: Abraham jt (EKL 2008, lk I-1197, punkt 32) ja 25. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-142/07: Ecologistas en Acción-CODA (EKL 2008, lk I-6097, punkt 33).

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

Seetõttu on sellist keskkonnamõju otstarbekas uurida ja arvestada juba ettevalmistavate meetmete puhul.

33. Näiteks võib abstraktne tee-ehituskava kindlaks määrata, et maantee tuleb ehitada kindlasse koridori. Kas väljapoole seda koridori jäävad alternatiivid võivad avaldada keskkonnale väiksemat mõju, ei pruugita konkreetsele tee-ehitusprojektile teostusloa andmise käigus enam uurida. Seetõttu tuleks juba koridori kindlaksmääramisel hinnata, milline on tee asukoha piiritlemise keskkonnamõju ja kas tuleks kaasata alternatiivseid võimalusi.

34. Olulise keskkonnamõjuga projektide teostamiseks loa andmisele kehtivad nõuded võivad olla eri laadi. Kindla alaga seotud kavad võivad erineva täpsusega kindlaks määrata, kus võib teatud projekte ellu viia. Olulise keskkonnamõjuga võivad aga olla ka meetmed, mis määravad kindlaks, kuidas tuleb projekte teostada. Nii avaldaks keskkonnale olulist mõju (fiktiivne) norm, mis lubaks intensiivkarjakasvatuse rajatistes tekkivaid puhastamata loomaheiteid juhtida vahetult veekogudesse.

35. Olulist keskkonnamõju on seega võimalik ulatuslikult arvesse võtta ainult siis, kui seda hinnatakse kõikide ettevalmistavate meetmete puhul, mis võivad põhjustada sellise mõju avaldumist hiljem teostatavate projektide puhul. Selles tähenduses tuleb mõisteid „kava" ja „programm" tõlgendada nii laialt, et need hõlmavad ka õigusnorme.

c) Mõistete „kava" ja „programm" süstemaatiline seos direktiivis 2001/42/EÜ

36. Direktiivi 2001/42/EÜ sätted kinnitavad mõistete „kava" ja „programm" sellist tõlgendust.

37. Direktiivi 2001/42/EÜ artikli 2 punkti a kohaselt on väljendiga „kavad ja programmid" direktiivi tähenduses hõlmatud 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.

38. Nimetatud sättes kõnealuseid mõisteid ei määratleta, vaid kvalifitseeritakse: direktiivi tähenduses tähistab väljend „kavad ja programmid" kavasid ja programme, mis vastavad teatavatele täiendavatele tingimustele.

39. Esimene nimetatud tingimustest selgitab siiski vähemasti, et õigusloomemenetlus, mille raames Vallooni piirkonna määrus vastu võeti, ei ole vastuolus direktiivi 2001/42/EÜ kohaldamisega. Esimene taane näeb nimelt sõnaselgelt ette, et kavad ja programmid võidakse koostada õigusloomemenetluse raames. See kinnitab muuhulgas seda, et meetmed, mis on ka oma olemuselt õigusaktid, võivad samuti olla kavad või programmid.

40. Inter-Environnement Wallonie tõstab sellega seoses õigustatult esile erinevust direktiivist 85/337/EMÜ: direktiivi 85/337/EMÜ artikli 1 lõige 5 välistab sõnaselgelt direktiivi kohaldamisalast õigusaktid.[14] Direktiivis 2001/42/EÜ niisugune erand puudub, kuigi selle direktiivi puhul on õigusloomemenetlustega kokkupuute tõenäosus tunduvalt suurem kui direktiivi 85/337/EMÜ puhul.

41. Teine tingimus seab piirid Belgia kartusele, et hinnata tuleb kõikide võimalike seaduste keskkonnamõju. Seaduste ulatuslik keskkonnamõju hindamise kohustus on välistatud juba seetõttu, et artikli 2 punkti a teise taande kohaselt hõlmab direktiiv 2001/42/EÜ ainult kavasid ja projekte, mida *nõutakse* siseriiklike õigusnormidega. Seaduseelnõude üle otsustamise vabale poliitilisele õigusele keskkonnamõju hindamise kohustust seega ei kohaldata.

42. Vallooni piirkonna tegevusprogrammi puhul kõnealune piirang keskkonnamõju hindamise nõuet siiski ei välista. See tegevusprogramm põhineb direktiivi 91/676/EMÜ artiklis 5 sätestatud kohustusel. Tegevusprogramm peab sisaldama siduvaid meetmeid, mis tulenevad direktiivi lisadest, näiteks

14 – Vt selle kohta eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus WWF jt, punkt 55 jj, ning eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Linster, punkt 41 jj.

väetiste kasutamise eeskirjadest (artikli 5 lõige 4 ja III lisa punktid 1 ja 2). [15]

43. Lõpuks toetab ka direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punktis a ja lõikes 4 sätestatud hindamise kohustus arusaama, et hõlmatud on ka seadused. Nimetatud sätete kohaselt võivad kavad ja programmid luua raamistiku projektidele nõusoleku saamiseks. II lisa punkti 1 esimese taande kohaselt pidas seadusandja silmas eelkõige seda, mil määral loob kava või programm projektide või muude tegevuste raamistiku kas seoses asukoha, olemuse, suuruse ja toimimistingimustega või siis vahendite eraldamisega. Neid küsimusi reguleerivad normid võivad olla oma olemuselt õigusaktid.

d) Keskkonnamõju strateegilise hindamise protokoll

44. Keskkonnamõju strateegilise hindamise protokoll, [16] Euroopa Liidu rahvusvaheline leping ÜRO Majanduskomitee raames, näitab samuti, et õigusaktide keskkonnamõju hindamine on mõeldav. Artikli 13 lõike 1 kohaselt püüavad osalised tagada, et keskkonna-, sealhulgas tervisekaalutlusi võetakse asjakohases ulatuses arvesse ja kaasatakse poliitika ning õigusaktide eelnõude ettevalmistamisse, kui neil on tõenäoliselt oluline mõju keskkonnale, sealhulgas tervisele. Seejuures ei ole küsimus mitte ainult selles, et kaasata keskkond kaalutlustesse mis tahes kujul, vaid artikli 13 lõike 2 kohaselt tuleb arvesse võtta kõnealuse protokolli asjakohaseid põhimõtteid ja osi.

45. Nimetatud sättest ei saa küll tuletada siduvat kohustust hinnata seaduseelnõude keskkonnamõju, kuid protokolliosalised, st ka Euroopa Liit, peavad sellist hindamist siiski ilmselgelt võimalikuks ja otstarbekaks.

e) Vahekokkuvõte

46. Kokkuvõttes tuleb tuvastada, et direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 kohased

15 – 8. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-266/00: komisjon *vs.* Luksemburg (EKL 2001, lk I-2073); 2. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-322/00: komisjon *vs.* Madalmaad (EKL 2003, lk I-11267) ja 22. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-221/03: komisjon *vs.* Belgia (EKL 2005, lk I-8307) direktiivi 91/676/EMÜ ebapiisava ülevõtmise kohta näitlikustavad tegevusprogrammide kui õigusaktide olemust.

16 – Vt eespool punkt 9.

tegevusprogrammid on olenemata nende kui õigusaktide olemusest kavad ja programmid direktiivi 2001/42/EÜ tähenduses.

2. Olulise keskkonnamõju tõenäosus

47. Komisjon on arvamusel, et direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõikes 1 sätestatud keskkonnamõju hindamise kohustus eeldab igal juhul, et kõnealusel kaval või programmil võib olla oluline keskkonnamõju. Direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõiget 1 võiks tõepoolest mõista nii, et olulise keskkonnamõju tõenäosus on alati keskkonnamõju hindamise kohustuse eraldiseisev eeltingimus. See oleks kooskõlas direktiivi artiklis 1 sätestatud eesmärgiga hinnata tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju.

48. Kui aga võtta luubi alla keskkonnamõju hindamise kohustust käsitlevad konkreetsed sätted, ilmneb, et need täpsustavad olulise keskkonnamõju tõenäosust selliselt, et seda tõenäosust ei ole vaja eraldi hinnata. [17]

49. See nähtub selgelt direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõikest 2, mis sätestab, et keskkonnamõju hinnatakse *kõigi* kavade ja programmide puhul, mis vastavad punktide a ja b tingimustele. Täiendav olulise keskkonnamõju tõenäosuse nõue oleks sellega vastuolus.

50. Keskkonnamõju hindamise kohustuse teine juhtum – direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punkt b – täpsustab olulise keskkonnamõju eeltingimust. Määrav on olulise keskkonnamõju tõenäosuse eriomane esinemine, nimelt see, kas keskkonnamõju hindamine on vajalik vastavalt direktiivi 92/43/EMÜ artiklile 6. Nimetatud sätte kohaselt tuleb hinnata iga kava või projekti, juhul kui objektiivse teabe põhjal ei ole välistatud, et sellel on eraldi või koos muude kavade või projektidega

17 – Nii tuleb ilmselt mõista ka liikmesriikide esindajate ja Euroopa Komisjoni keskkonna peadirektoraadi välja töötatud dokumenti „Komisjoni suunis Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta ülevõtmiseks" (punkt 3.21).

nimetatud alale oluline mõju. [18] Seejuures ei ole oluline keskkonna abstraktne ohustamine, vaid asjaomase piirkonna osas kindlaks määratud kaitse-eesmärgid. [19] Seetõttu oleks vale hinnata mõne teise kriteeriumi alusel veelkord, kas olulise keskkonnamõju esinemine on tõenäoline.

51. Direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõigetes 3 ja 4 sätestatud keskkonnamõju hindamise kohustus ei nõua seevastu kõnealuse eeltingimuse eriomast esinemist. Selle asemel eeldab see sõnaselgelt olulise keskkonnamõju tõenäosust. Komisjoni arusaama kohaselt tuleks sellistel juhtudel kõnealust tunnust hinnata kahel korral.

52. Vaid direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punkt a ei sisalda eeltingimusi, mis nõuaksid ilmselgelt olulise keskkonnamõju tõenäosuse hindamist. Just see erinevus muudest hindamiskohustustest näitab siiski, et seadusandja ei ole sellisel juhul eeldanud olulise keskkonnamõju tõenäosuse eraldi hindamist. Pigem on ta lähtunud sellest, et artikli 3 lõike 2 punktiga a hõlmatud kavade ja programmide puhul on oluline keskkonnamõju igal juhul tõenäoline.

53. Niisugust lähenemist on pealegi kasutatud ka direktiivis 85/337/EMÜ. Artikli 4 lõikes 1 ja I lisas loetletud projektide keskkonnamõju tuleb hinnata igal juhul, samal ajal kui II lisas loetletud projektide keskkonnamõju hindamine on kohustuslik vaid siis, kui kõnealustel projektidel võib olla oluline keskkonnamõju. [20]

54. Seega ei ole olulise keskkonnamõju tõenäosust vaja eraldi hinnata.

B. *Esimene eelotsuse küsimus*

55. Esimese eelotsuse küsimusega soovib Conseil d'État teada, kas Vallooni piirkonna tegevusprogramm on direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punktis a osutatud programm, mille keskkonnamõju tuleb hinnata. Kõnealune säte näeb ette, et kui lõikest 3 ei tulene teisiti, hinnatakse kõigi nende kavade ja programmide keskkonnamõju, mis on

18 – 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-127/02: Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (EKL 2004, lk I-7405, punkt 45) ja 13. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-418/04: komisjon *vs.* Iirimaa (EKL 2007, lk I-10947, punkt 238).

19 – Vt eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa, punkt 259.

20 – Vt eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused.

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

56. Ei ole kahtlust, et Vallooni piirkonna määrus on välja töötatud põllumajanduse valdkonnas, kuna see puudutab lämmastikväetiste käitlemist põllumajanduses. Ühtlasi on see seotud ka veemajandusega, kuna selle eesmärk on veekogude kvaliteedi kaitse. Selge on ka see, et tegevusprogramm ei kuulu direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 3 sätestatud *de-minimis*-klausli alla.

57. Pooled vaidlevad siiski selle üle, kas määrus loob raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks direktiivi 85/337/EMÜ I ja II lisas loetletud projektidele.

58. Eeskätt Belgia on seisukohal, et väetiste kasutamine ei ole projekt, mille keskkonnamõju tuleks hinnata. Conseil d'État peab seevastu võimalikuks, et määrus loob raamistiku nõusoleku saamiseks direktiivi 85/337/EMÜ I lisa punktis 17 või II lisa punkti 1 alapunktis e nimetatud intensiivkarjakasvatuse rajatistele, samuti II lisa punkti 1 alapunktis b nimetatud harimata maa või poollooduslike alade intensiivpõllunduseks kasutamise projektidele.

59. Direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 kohane tegevusprogramm on selliste projektide jaoks kahtlemata oluline, kuna karjakasvatuses tekib loomaheide ehk orgaaniline lämmastikväetis, mis tuleb kõrvaldada ja mida saab tarvitada harimata maa või poollooduslike alade intensiivpõllunduseks kasutamisel. Küsitav on siiski, kes sellest olulisusest piisab, et luua *raamistikku* tulevase nõusoleku saamiseks sellistele projektidele.

1. Raamistiku mõiste

60. Raamistiku mõiste puhul tuleb võtta arvesse eesmärki arvestada selle otsuse keskkonnamõju, mis sisaldab nõudeid tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, juba otsuse tegemisel. [21]

21 – Vt eespool, punkt 19 jj.

61. Ebaselge on siiski, mil määral peavad kavadele ja programmidele esitatavad nõuded konkreetseid projekte mõjutama, et saaks rääkida raamistiku loomisest.

62. Õigusloomemenetluse käigus tegid Madalmaad ja Austria ettepaneku sätestada, et raamistik peab *kindlaks määrama* keskkonnamõju hindamist nõudvate projektide asukoha, olemuse või suuruse.[22] Seega oleks keskkonnamõju hindamiseks olnud vajalik väga eriomaste lõplike nõuete olemasolu. Kuna ettepanek toetust ei leidnud, ei ole raamistiku mõiste piiratud nende sedastustega.

63. Ka Tšehhi Vabariik mõistab raamistiku loomist väga kitsalt. Tšehhi Vabariigi arusaama kohaselt peavad teatavad projektid olema otseselt või kaudselt kava või programmi ese.

64. Kavad ja programmid võivad aga konkreetsetele projektidele nõusoleku andmist väga erineval moel mõjutada ja seejuures keskkonnamõju piisavat arvessevõtmist vähendada. Seetõttu lähtub direktiiv 2001/42/EÜ raamistiku väga laiast mõistest.

65. Eriti selgelt on seda näha kriteeriumi najal, mida liikmesriigid arvestavad, hinnates artikli 3 lõike 5 kohaselt kavade ja programmide tõenäoliselt olulist keskkonnamõju. Nad peavad nimelt arvestama sellega, mil *määral* loob kava või programm projektide või muude tegevuste raamistiku kas seoses asukoha, olemuse, suuruse ja toimimistingimustega või siis vahendite eraldamisega[23] (II lisa punkti 1 esimene taane). Raamistiku mõistet tuleb seega tõlgendada paindlikult. See ei nõua lõplikku kindlaksmääramist, vaid hõlmab ka seda liiki mõju, mis jätab veel kujundusvõimalusi.

66. Vastupidi Belgia arusaamale ei tule erinevate erijoonte loetelu II lisa punkti 1 esimeses taandes mõista kumulatiivselt, igal juhul mitte nii, nagu peaks raamistik puudutama neid kõiki. Keskkonnamõju olulisuse hindamisel tuleb II lisa punkti 1 kõigis viies taandes loetletud erijooni arvesse võtta nimelt ainult „eelkõige". Kui aga tervikloetelu ei ole lõplik,

22 – Nõukogu 17. novembri 1999. aasta dokument 12967/99, 10. joonealune märkus: „by determining their location, nature or size".

23 – Nagu näitavad teised keeleversioonid (nt allocation (prantsuse) ja allocating (inglise)), on saksakeelse mõistega „Inanspruchnahme" (kasutamine) mõeldud pigem „eraldamist".

ei saa seda olla ka osaloetelud. Lisaks oleks niisugune üksikute erijoonte kumulatiivne kohaldatavus vastuolus II lisa punktis 1 kasutatud määra mõistega. Sõnastus kinnitab pigem, et üksikud erijooned võivad olla olulised erineval määral, st et mõni neist ei pruugi olla üldse asjakohane. Ainult selline käsitus vastab eesmärgile, et keskkonnamõju tuleb hinnata kõigi projektile nõusoleku saamisele eelnevate otsuste puhul, kui neil võib olla oluline keskkonnamõju.

67. Kokkuvõttes tuleb seega tuvastada, et kava või programm loob raamistiku, kui tehakse otsuseid, mis mõjutavad tulevast nõusoleku saamist projektidele eelkõige seoses asukoha, olemuse, suuruse ja toimimistingimustega või siis vahendite eraldamisega.

2. Kohaldamine tegevusprogrammidele

68. Seega tuleb uurida, kas direktiivi 91/676/EMÜ artiklis 5 sätestatud tegevusprogrammi käivitamise nõuded võivad mõjutada nõusoleku saamist direktiivi 85/337/EMÜ I lisa punktis 17 või II lisa punkti 1 alapunktis e nimetatud intensiivkarjakasvatuse rajatistele, samuti nõusoleku saamist II lisa punkti 1 alapunktis b nimetatud harimata maa või poollooduslike alade intensiivpõllunduseks kasutamise projektidele.

69. Belgia lükkab selle tagasi, sest tegevusprogrammide sisu määrab direktiiv 91/676/EMÜ. See väide võiks olla õige, kui direktiiv 91/676/EMÜ ei jätaks liikmesriikidele tegevusprogrammide koostamisel otsustusvabadust. Sellisel juhul kajastaks tegevusprogramm vaid direktiiviga 91/676/EMÜ kehtestatud raamistikku. Keskkonnamõju hindamine ei saa selliste siduvate direktiivinõuete täitmist enam mõjutada, vaid see peaks eelnema direktiivi vastuvõtmisele.

70. Nagu komisjon siiski esile toob, jätab direktiiv 91/676/EMÜ liikmesriikidele otsustusvabaduse näiteks teatavatel perioodidel väetamiskeelu kehtestamisel. Andes eri alternatiivide keskkonnamõju kohta rohkem teavet, võib keskkonnamõju hindamine aidata sellist otsustusvabadust kõige paremini ära kasutada.

71. Lisaks sellele ei piisa alati sellest, kui liikmesriigid piiravad tegevusprogramme direktiivi 91/676/EMÜ eriomaste nõuetega. Pigem peavad liikmesriigid nimetatud direktiivi artikli 5 lõike 5 kohaselt võtma tegevusprogrammide raames täiendavalt või tõhusamalt meetmeid, mida nad vajalikuks peavad, kui algusest peale on selge või tegevusprogrammide rakendamise käigus saab selgeks, et direktiivis osutatud meetmed ei ole piisavad, et vähendada põllumajandusest lähtuvatest nitraatidest põhjustatud või tingitud veereostust ning hoida ära edasine veereostus. Keskkonnamõju hindamine võib näidata niisuguste meetmete vajalikkust.

72. Tegevusprogrammide kindlaksmääramisel on liikmesriikidel EÜ asutamislepingu artikli 176 (nüüd Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 193) alusel lõpuks õigus võtta rangemaid kaitsemeetmeid.

73. Direktiivis 91/676/EMÜ tegevusprogrammile esitatavad nõuded ei välista seega, et tegevusprogramm loob raamistiku projektidele nõusoleku saamiseks.

74. Vallooni piirkond märgib, et kohaldatava siseriikliku õiguse järgi ei ole väetiste kasutamine intensiivkarjakasvatuse projektidele nõusoleku saamise ese. Tegemist on erinevate haldusmenetlustega, mis on üksteisest sõltumatud. Seega ei saa tegevusprogramm intensiivkarjakasvatuse projekte mõjutada.

75. See argument mind ei veena.

76. Tegevusprogramm peab ära hoidma selle, et põllumajanduses kasutatakse rohkem lämmastikväetisi, kui taimed tarbida suudavad, sest lämmastikujäägid reostavad veekogusid. Seega reguleerib tegevusprogramm eelkõige lämmastikväetiste kasutamist, eelkõige lubatavaid koguseid ja perioode ning väetise laotamise meetodeid. Ühtlasi nõuavad tegevusprogrammid siiski, et põllumajandustootjatel oleks piisavalt mahuteid, et ladustada loomasõnnikut, mis tekib ajal, mil selle kasutamine on keelatud.

77. Direktiivi 85/337/EMÜ II lisa punkti 1 alapunktis b nimetatud harimata maa või poollooduslike alade intensiivpõllunduseks kasutamiseks nõusoleku saamiseks loovad tegevusprogrammid toimimistingimuste osas raamistiku juba direktiivi 91/676/EMÜ kohaselt. See tuleneb otseselt lämmastikväetiste kasutamise eeskirjadest, mida tuleb selliste pindade kasutamisel järgida.

78. Lisaks sellele tuleb eeldada, et vähemalt ladustamiseks ette nähtud mahutite mahtuvust puudutavad eeskirjad mõjutavad ka Vallooni piirkonnas kohaldatavate normide kohaselt nõusoleku saamist intensiivkarjakasvatuse projektidele. Nimelt peavad kõnealused rajatised ladustamiseks ette nägema piisava mahtuvusega mahutid. Ent lõpuks pole see siiski määrav.

79. Nimelt tuleneb juba liidu õiguse sätetest, et tegevusprogrammid loovad raamistiku nimetatud projektidele nõusoleku saamiseks. Juba direktiiv 85/337/EMÜ toob kaasa minimaalse määraga mõju, veelgi kaugemale minev siduvus tuleneb ühe osa asjaomaste projektitüüpide osas nõukogu 24. septembri 1996. aasta direktiivist 96/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta [24] (edaspidi „direktiiv 96/61/EÜ").

80. Direktiivi 85/337/EMÜ artikli 8 kohaselt tuleb keskkonnamõju hindamist nõudvatele projektidele antava teostusloa menetlemisel arvesse võtta kõiki sellise hindamise tulemusi. Keskkonnamõju hindamine on igal juhul kohustuslik I lisas loetletud projektide puhul, käesolevas asjas seega punktis 17 nimetatud intensiivkarjakasvatuse rajatiste puhul. Projekti keskkonnamõju hindamisel ei tule arvestada mitte ainult kavandatavate tööde otseste mõjudega, vaid arvesse tuleb võtta ka keskkonnamõju, mida võib avaldada nende tööde tulemusel loodud rajatiste kasutamine ja käitamine. [25] See hõlmab eelkõige intensiivkarjakasvatuse rajatiste mõju veekogude kvaliteedile. [26] Järelikult peab intensiivkarjakasvatuse rajatistele loa andmisel arvestama ka sellega, kas tekkivaid loomaheiteid saab nõuetekohaselt ladustada ja kõrvaldada.

81. Niisuguse arvessevõtmise raames toob tegevusprogrammiga loodud raamistik kaasa vähemalt nõude, et rajatist peab olema võimalik käitada kooskõlas programmi nõuetega. Samal ajal ei saa aga loa andmisest keelduda, viidates veekogude põllumajandusest lähtuvale nitraadireostusele, kui projekt vastab programmi nõuetele. Teatavad – tegevusprogrammi

24 – EÜT L 257, lk 26 ; ELT eriväljaanne 15/03, lk 80; muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. jaanuari 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 166/2006, mis käsitleb Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegistri loomist ning millega muudetakse nõukogu direktiive 91/689/EMÜ ja 96/61/EÜ (ELT L 33, lk 1). Direktiiv 96/61/EÜ on asendatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. jaanuari 2008. aasta direktiiviga 2008/1/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (kodifitseeritud versioon); ELT L 24, lk 8.

25 – Vt eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Abraham jt, punkt 43, ja eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Ecologistas en Acción-CODA, punkt 39.

26 – Vt 8. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-121/03: komisjon *vs*. Hispaania (EKL 2005, lk I-7569, punkt 88).

eesmärkide seisukohast keskkonda kahjustavad – alternatiivid seega välistatakse ja teisi – veekogusid ehk rohkem kaitsvaid – alternatiive ei tule uurida ega kaaluda. Konkreetselt ei puuduta see mitte ainult toimimistingimusi, vaid võib avaldada mõju ka asukohale. Intensiivkarjakasvatuse rajatistele tohiks anda loa ainult asukoha puhul, kus on piisava suurusega alad loomaheidete laotamiseks.

83. Seega loovad tegevusprogrammid raamistiku loa andmiseks direktiivi 96/61/EÜ I lisa punkti 6.6 kohastele intensiivkarjakasvatuse rajatistele, mis kuuluvad direktiivi 85/337/EMÜ I lisa punkti 17 või II lisa punkti 1 alapunkti e alla.

84. Seega tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastata nii, et vastavalt direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punktile a tuleb hinnata direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 kohaste tegevusprogrammide keskkonnamõju.

C. Teine eelotsuse küsimus

82. Tegevusprogrammide raamistikku loovat mõju teatavatele intensiivkarjakasvatuse rajatistele tugevdab veelgi teine direktiiv, nimelt direktiiv 96/61/EÜ. See direktiiv puudutab sama tüüpi rajatisi, mida on nimetatud direktiivi 85/337/EMÜ I lisa punktis 17, kuid piirväärtused on veidi madalamad (vt direktiivi 96/61/EÜ I lisa punkt 6.6), mistõttu on hõlmatud rohkem rajatisi. Sellistele rajatistele loa andmine peab direktiivi 96/61/EÜ artikli 9 lõike 1 ja artikli 3 punktide a ja b kohaselt tagama, et rajatise käitamisel võetakse kõik vajalikud meetmed saastuse vältimiseks ja ei põhjustata olulist saastust. Tekkivate loomaheidete laotamine kuulub selliste rajatiste käitamise juurde. Tegevusprogrammi ei tule selles raamistikus järelikult mitte ainult arvestada, vaid kohustuslikus korras järgida.

85. Kuna tegevusprogrammide keskkonnamõju hindamise kohustus tuleneb juba direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punktist a, ei ole põhikohtuasja seisukohast enam oluline, kas keskkonnamõju hindamise kohustus tuleneb lisaks ka punktist b.[27] Seetõttu vastan teisele eelotsuse küsimusele ainult teise võimalusena.

27 – Tegelikkuses tuleb siiski ka keskkonnamõju hindamisel direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punkti a alusel arvestada, kas meede puudutab kaitsealasid, kuna sellistele aladele avalduvale mõjule võib olla vajalik kohaldada muid nõudeid. Keskkonnamõju hindamise viis ei ole aga käesoleva menetluse ese.

86. Selle küsimusega soovib Conseil d'État teada, kas tegevusprogrammide keskkonnamõju hindamine on vajalik selle mõju tõttu kaitsealadele direktiivi 92/43/EMÜ või direktiivi 79/409/EMÜ tähenduses.

87. Direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punkti b kohaselt hinnatakse kõigi nende kavade ja programmide keskkonnamõju, mille suhtes on peetud vajalikuks korraldada hindamine direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 või 7 alusel seoses tõenäolise mõjuga kaitsealadele. Nimetatud sätete kohaselt tuleb iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, hinnata seoses tagajärgedega, mida see avaldab ala kaitse-eesmärkidele.

88. Direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 kohased tegevusprogrammid ei ole direktiivis 92/43/EMÜ või direktiivis 79/409/EMÜ ette nähtud alade kaitsekorraldusega otseselt seotud ega ole selleks otseselt vajalikud. Seega on keskkonnamõju hindamine nõutav, kui tegevusprogramm eraldi või koos muude kavade ja projektidega võib avaldada kaitsealadele olulist mõju.

89. Selles osas tuleb uurida, kas on olemas tõenäosus või oht, et kõnealune meede avaldab asjaomasele alale olulist mõju. [28] Arvestades eriti ettevaatuspõhimõttega, on selline oht olemas niipea, kui objektiivsete asjaolude alusel ei saa välistada seda, et nimetatud kava või projekt mõjutab asjaomast ala olulisel moel. [29]

90. Kavandamismeetmete osas nõuab direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõige 3 seetõttu keskkonnamõju hindamist juhul, kui kõnealused meetmed võivad oluliselt mõjutada loa andmist projektidele, mis omakorda võivad avaldada olulist mõju asjaomastele kaitsealadele. [30] Et nende keskkonnamõju hindamine oleks nõutav, peab kavade puhul siiski olema tegemist enama kui pelgalt esialgseid halduslikke arutelusid kajastavate dokumentidega ja kavad peavad olema piisavalt täpsed. [31]

91. Üldjuhul peaks direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punktis b sätestatud hindamiskohustus puudutama kavasid ja programme, mis hõlmavad konkreetseid projekte

28 – Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, punkt 43; 20. oktoobri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-6/04: komisjon *vs.* Ühendkuningriik (EKL 2005, lk I-9017, punkt 54) ja 4. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-179/06: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 2007, lk I-8131, punkt 34).

29 – Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, punkt 44; eespool 28. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Ühendkuningriik, punkt 54, ja eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa, punkt 254.

30 – Eespool 28. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Ühendkuningriik, punkt 55.

31 – Eespool 28. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, punkt 41.

seoses teatud kaitsealadega nagu näiteks kaitseala puudutava koridori kavandamine tee ehitamiseks.

92. Direktiivist 91/676/EMÜ ei tulene seevastu, et artikli 5 kohane tegevusprogramm mõjutab paratamatult loa andmist kaitsealadele olulist mõju avaldada võivatele projektidele. See, kas projekt on tegevusprogrammiga kooskõlas, ei ütle nimelt veel midagi selle kohta, kas see on lubatav, kui see võib avaldada mõju kaitsealale. Selles osas on määrav direktiiv 92/43/EMÜ.

93. Ka direktiivist 92/43/EMÜ ei ilmne, et tegevusprogrammid on kaitsealadega seotud projektidele loa andmise seisukohast olulised. Artikli 6 lõike 3 teine lause ja artikli 6 lõige 4 sisaldavad pigem iseseisvaid kriteeriume loa andmiseks kavadele ja projektidele, mis ei ole tegevusprogrammide eesmärkidega otseselt seotud.

94. Direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõike 3 teise lause kohaselt annavad pädevad siseriiklikud asutused projektile nõusoleku alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda nimetatud kaitseala terviklikkusele negatiivset mõju. Nii on see juhul, kui teaduslikust seisukohast ei ole mingisugust põhjendatud kahtlust sellise mõju puudumise suhtes. [32] Kriteeriumiks on ala kaitse-eesmärgid. [33]

95. Kui sellist negatiivset mõju ei saa siiski välistada, oleks direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõike 4 alusel loa andmine võimalik vaid alternatiivsete lahenduste puudumisel ja kui selle projekti peaks ellu viima üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel ning tingimusel, et kõnealune liikmesriik võtab kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 üldise sidususe kaitse. [34] Direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 kohased tegevusprogrammid ei mängi seejuures mingit rolli.

96. Siiski ei saa välistada, et tegevusprogrammid võivad avaldada kaitsealadele olulist mõju.

97. *Esiteks* võib liikmesriik direktiivi 91/676/EMÜ nõuetest kaugemale minnes võtta

32 – Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, punkt 59.

33 – Vt eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa, punkt 259.

34 – Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa, punkt 260.

tegevusprogrammidesse meetmeid, mille eesmärk on mõjutada kaitsealadega seotud projektidele loa andmist.

98. *Teiseks* võivad ala kaitse-eesmärgid sõnaselgelt või kaudselt luua seose tegevusprogrammidega, näiteks kui tuleb vältida veekogude eutrofeerumist. Kohaldatavat tegevusprogrammi võiks pidada selle eesmärgi saavutamiseks piisavaks. Niisuguse seose esinemise saab kindlaks teha ainult asjaomase tegevusprogrammiga seotud kaitseala kaitse-eesmärkide hindamisega.

99. Ja *kolmandaks* võivad siseriikliku õiguse muud sätted tegevusprogrammi kaudu mõjutada loa andmist direktiivi 92/43/EMÜ artiklite 6 ja 7 tähenduses. Niisugune seos võib küll olla vastuolus direktiivis 92/43/EMÜ projektidele loa andmisele esitatud nõuetega, kuid ei saa välistada, et isikud võivad asjaomastele sätetele sellegipoolest tugineda.

100. Seda, kas tegevusprogramm, kaitsealade kaitse-eesmärgid või muud siseriikliku õiguse sätted omistavad tegevusprogrammidele sellise mõju, peavad hindama pädevad siseriiklikud kohtud.

101. Kui Euroopa Kohus võtab seisukoha teise eelotsuse küsimuse suhtes, peaks ta seega vastama, et direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 kohase tegevusprogrammi keskkonnamõju tuleb vastavalt direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 2 punktile b hinnata juhul, kui tegevusprogramm võib tulenevalt omaenda nõuetest, kaitseala kaitse-eesmärkidest või muudest siseriikliku õiguse sätetest avaldada kaitsealale olulist mõju.

D. *Kolmas eelotsuse küsimus*

102. Kolmas eelotsuse küsimus puudutab kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohustust vastavalt direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõikele 4. Nimetatud sätte kohaselt otsustavad liikmesriigid, kas lõikes 2 osutamata kavadel ja programmidel, mis loovad raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

103. Selle sätte puhul on tegemist lisakooseisuga, mis ei ole oluline, kui keskkonnamõju hindamise kohustus juba esineb. Nii on see käesolevas asjas.

104. Kui aga Euroopa Kohus peaks jõudma järeldusele, et tegevusprogramm loob küll projektidele raamistiku, aga ühtki asjaomastest projektidest ei ole nimetatud direktiivi 85/337/EMÜ I või II lisas, ja direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõikes 3 ette nähtud hindamine seoses tagajärgedega ei ole vajalik, peaks ta uurima, kas tegevusprogrammil võib olla oluline keskkonnamõju.

105. Belgia ei ole nõus, et Vallooni piirkonna tegevusprogrammil võiks olla oluline keskkonnamõju. Selle eesmärk on vähendada veereostust ja parandada seeläbi keskkonna seisundit.

106. Olen juba asunud seisukohale, et projekti eranditult kasulik keskkonnamõju ei ole põhimõtteliselt oluline mõju direktiivi 85/337/EMÜ tähenduses. Direktiivi eesmärgid – eeskätt taotletav keskkonnakaitse kõrge tase – ei nõua, et keskkonnamõju tuleks hinnata üksnes seetõttu, et projekt võib keskkonna seisundit oluliselt parandada. [35] Euroopa Kohus lükkas aga selle seisukoha siiski tagasi. [36] Seisukoht, et ka positiivset mõju keskkonnale tuleb käsitada olulise keskkonnamõjuna, leiab veelgi enam kinnitust direktiivi 2001/42/EÜ raames. Keskkonnamõju hindamine peab, nagu Inter-Environnement Wallonie sõnaselgelt esile toob, hõlmama ka positiivset keskkonnamõju (I lisa punkt f, 1. joonealune märkus).

107. Lõpuks võib see küsimus jääda siinkohal lahtiseks, kuna tegevusprogrammidel võib olla oluline negatiivne keskkonnamõju. Nende eesmärk võib küll olla keskkonnaseisundi parandamine, kuid paratamatult ei avalda need keskkonnale ainult kasulikku mõju. Tegevusprogrammid määravad kindlaks, mil määral on lubatud keskkonnale negatiivset mõju avaldada võiv tegevus, nimelt lämmastikväetiste kasutamine põllumajanduses. Puudulikel tegevusprogrammidel võib seega olla oluline negatiivne keskkonnamõju.

108. Seega võib direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 kohastel tegevusprogrammidel olla oluline keskkonnamõju direktiivi 2001/42/EÜ artikli 3 lõike 4 tähenduses.

35 – 30. aprilli 2008. aasta ettepanek kohtuasjas C-142/07: Ecologistas en Acción-CODA (EKL 2008, lk I-6097, ettepaneku punkt 50). Võimalik, et nii tuleb tõlgendada ka selles punktis ebaselget 6. novembri 2008. aasta otsust kohtuasjas C-247/06: komisjon *vs.* Saksamaa (punkt 50).

36 – Eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Ecologistas en Acción-CODA, punkt 41.

V. Ettepanek

109. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Nõukogu 12.detsembri 1991. aasta direktiivi 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest artiklis 5 ette nähtud tegevusprogrammid on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta artikli 3 lõike 2 punktis a osutatud programmid, mille keskkonnamõju tuleb hinnata.