Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (seitsmes koda)

21. juuli 2016*

Eelotsusetaotlus — Keskkond — Direktiiv 92/43/EMÜ — Elupaikade kaitse — Erikaitsealad — Natura 2000 ala „Schelde ja Durme estuaar Madalmaade piirist Gentini“ — Sadamaala arendus — Kaitseala suhtes avalduvate kava või projekti tagajärgede hindamine — Negatiivsete tagajärgede tekkimine — Hävinenud osale vastavat tüüpi ala eelnev arendamine, mis ei ole veel lõpule viidud — Lõpuleviimine pärast hindamist — Artikli 6 lõiked 3 ja 4

Liidetud kohtuasjades C-387/15 ja C-388/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Raad van State (riiginõukogu, Belgia) 13. juuli 2015. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse 17. juulil 2015, menetlustes,

Hilde Orleans,

Rudi Van Buel,

Marina Apers (C-387/15),

ja

Denis Malcorps,

Myriam Rijssens,

Guido Van De Walle (C-388/15)

versus

Vlaams Gewest,

menetluses osales:

Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen,

EUROOPA KOHUS (seitsmes koda),

koosseisus: koja president C. Toader (ettekandja), kohtunikud A. Prechal ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— H. Orleans, R. Van Buel, M. Apers, D. Malcorps, M. Rijssens ja G. Van De Walle, esindaja: *advocaat* I. Rogiers,

— Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen, esindajad: *advocaat* S. Vernaillen ja *advocaat* J. Geens,

— Belgia valitsus, esindajad: L. Van den Broeck ja S. Vanrie, keda abistas *advocaat* V. Tollenaere,

— Euroopa Komisjon, esindajad: E. Manhaeve ja C. Hermes,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasjad ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlused käsitlevad seda, kuidas tõlgendada nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102; edaspidi „loodusdirektiiv“) artikli 6 lõikeid 3 ja 4.

2 Taotlused on esitatud kahes kohtuvaidluses, millest esimeses on üheks pooleks Hilde Orleans, Rudi Van Buel ja Marina Apers ning teises Denis Malcorps, Myriam Rijssens ja Guido Van De Walle ning mõlemas kohtuvaidluses on teiseks pooleks Vlaams Gewest (Flaami piirkond, Belgia), ning vaidlustatud on nende otsuste kehtivus, millega kehtestatakse detailplaneering „Antwerpeni meresadama ala piiritlemine – sadama arendamine vasakkaldal“ (edaspidi „detailplaneering“).

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Loodusdirektiivi esimeses ja kolmandas põhjenduses on märgitud:

„[…] keskkonna kvaliteedi säilitamine, kaitsmine ja parandamine, sealhulgas looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmine, on oluline üldistest huvidest lähtuv eesmärk, mida ühendus taotleb, nagu on sätestatud [ELTL artiklis 191].

[...]

[...] kuna käesoleva direktiivi peamine eesmärk on edendada bioloogilise mitmekesisuse säilitamist, võttes arvesse majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi ja piirkondlikke nõudeid, aitab käesolev direktiiv kaasa säästva arengu üldise eesmärgi saavutamisele; niisuguse loodusliku mitmekesisuse säilitamine võib teatavatel juhtudel eeldada inimtegevuse jätkamist või isegi soodustamist“.

4 Direktiivi artikkel 1 sätestab:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

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

Loodusliku elupaiga kaitsestaatust loetakse soodsaks, kui:

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

ja

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

[...]

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

[...]

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

[...]“.

5 Kõnealuse direktiivi artiklis 2 on sätestatud:

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

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

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

6 Direktiivi artikli 3 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

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

[...]“.

7 Loodusdirektiivi artiklis 6 on sätestatud:

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

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

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

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

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

Belgia õigus

8 21. oktoobri 1997. aasta dekreedi looduskaitse ja looduskeskkonna kohta (decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu; *Belgisch Staatsblad*, 10.1.1998, lk 599) artikli 2 punktis 30 on mõiste „oluline negatiivne mõju erikaitseala terviklikkusele“ määratletud kui:

„kahjustamine, millel on erikaitseala terviklikkusele tuntavad ja tõendatavad tagajärjed sellises ulatuses, et esinevad tuntavad ja tõendatavad tagajärjed sellis(t)e liigi/liikide kaitse või elupaiga või elupaikade kaitse staatusele, mille jaoks asjaomane erikaitseala on määratud, või käesoleva dekreedi III lisas loetletud liikide kaitsestaatusele, niivõrd kui see kahjustamine esineb asjaomasel erikaitsealal“.

9 Sama dekreedi artikli 2 punktis 38 on kirjeldatud „erikaitseala terviklikkust“ kui:

„biootiliste ja abiootiliste tegurite kogumit koos nende ruumiliste ja ökoloogiliste omaduste ja protsessidega, mis on vajalikud, et kaitsta:

a) selliseid looduslikke elupaiku ja liikide elupaiku, mille jaoks asjaomane erikaitseala on määratud, ja

b) III lisas loetletud liike“.

10 Dekreedi artiklis 36ter on sätestatud:

„§ 1. Asjaomane asutus võtab erikaitsealal oma pädevuse raames, hoolimata asjaomase ala kasutuseesmärgist, vajalikud kaitsemeetmed, mis peavad alati vastama käesoleva dekreedi I lisas loetletud elupaigatüüpide ja käesoleva dekreedi II, III ja IV lisas loetletud liikide ning käesoleva dekreedi IV lisas loetlemata ja Flaami piirkonnas tavaliselt esinevate rändlinnuliikide ökoloogilistele vajadustele. Flandria valitsus võib kehtestada vajalikke kaitsemeetmeid ja ökoloogilisi nõudeid käsitlevad üksikasjalikud eeskirjad ning kaitse-eesmärkide kindlaksmääramise menetluse.

[...]

§ 3. Luba vajavat tegevust, kava või programmi, mis võib avaldada erikaitseala terviklikkusele olulist mõju eraldi või koos ühe või mitme olemasoleva või kavandatava tegevuse, kava või programmiga, tuleb asjakohaselt hinnata seoses negatiivsete tagajärgedega, mida see erikaitsealale avaldab.

[...]

Kava või programmi elluviija vastutab tagajärgede hindamise eest.

[...]

§ 4. Asutus, kes peab tegema otsuse loataotluse, kava või programmi kohta, võib anda loa või kava või programmi heaks kiita ainult siis, kui kava või programm või tegevus ei avalda olulist mõju asjaomase erikaitseala terviklikkusele. Pädev asutus on alati kohustatud tagama, et lubade andmine ei avalda olulist mõju erikaitseala terviklikkusele.

§ 5. Erandina §-st 4 võib luba vajavale tegevusele, kavale või programmile, mis võib avaldada erikaitseala terviklikkusele olulist mõju eraldi või koos ühe või mitme olemasoleva või kavandatava tegevuse, kava või programmiga, anda loa või kiita see heaks ainult siis:

a) kui on kindel, et erikaitseala jaoks tervikuna puuduvad vähem kahjustavad alternatiivsed lahendused, ja

b) üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel. Kui asjaomasel erikaitsealal või osal sellest alast esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe või esmatähtsaid liike, võib kaaluda ainult neid seisukohti, mis on seotud rahva tervise või avaliku julgeolekuga, esmatähtsate soodsate tagajärgedega keskkonnale või komisjoni arvamuse kohaselt muude üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustega.

Lisaks sellele võib erandite tegemist eespool esitatud lõike tähenduses lubada ainult siis, kui on täidetud järgmised tingimused:

1° On võetud vajalikud asendusmeetmed ja on võetud või võetakse vajalikud aktiivsed kaitsemeetmed, mis tagavad erikaitseala või erikaitsealade üldise sidususe säilimise;

2° Asendusmeetmete võtmine on kavandatud nii, et põhimõtteliselt arendatakse aktiivselt vähemalt sama suure pindalaga samaväärset elupaika või selle looduskeskkonda.

Flandria valitsus võib vähem kahjustavate alternatiivsete lahenduste hindamiseks asendusmeetmete osas kehtestada üksikasjalikud eeskirjad, mille kohaselt hinnatakse asjakohaselt tegevuse mõju elupaikadele, liigi elupaikadele ja liigile või liikidele, mille jaoks erikaitseala on määratud.

Flandria valitsus otsustab, kas esinevad üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused, sealhulgas sotsiaalsed või majanduslikud põhjused.

Iga otsust, mis võetakse vastu erandite tegemise korral selle lõike tähenduses, tuleb põhjendada.“

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimus

11 Põhikohtuasjad puudutavad detailplaneeringut, millega on ette nähtud Antwerpeni (Belgia) sadama suure osa arendamine Schelde vasakkaldal.

12 See projekt mõjutab Natura 2000 ala „Schelde ja Durme estuaar Madalmaade piirist Gentini“ (edaspidi „asjaomane Natura 2000 ala“), mis on määratud erikaitsealaks eelkõige elupaigatüübi „estuaar“ jaoks.

13 Flandria valitsus võttis 27. aprilli 2012. aasta otsusega ajutiselt vastu detailplaneeringu projekti, kusjuures detailplaneering kehtestati lõplikult 30. aprilli 2013. aasta otsusega. Detailplaneeringu peale esitati Raad van Statele (riiginõukogu, Belgia) peatamise ja tühistamise kaebus. Nimetatud kohus andis 3. detsembri 2013. aasta kohtuotsuses korralduse peatada osaliselt eespool nimetatud otsuse täitmine eelkõige Beveren'i (Belgia) kohalikku omavalitsusüksust puudutavas osas.

14 Päras kõnealust osalist peatamist võttis Flandria valitsus 24. oktoobril 2014 vastu 30. aprilli 2013. aasta otsuse muutmise otsuse, millega tühistati ja asendati viimati nimetatud otsuse peatatud sätted. 24. oktoobri 2014. aasta otsus avaldati Belgia ametlikus väljaandes *Belgisch Staatsblad* 28. novembril 2014.

15 Eelotsusetaotlustest nähtub, et 27. aprilli 2012. aasta otsuse ja 24. oktoobri 2014. aasta otsuse esemeks olev detailplaneering võib oluliselt mõjutada asjaomast Natura 2000 ala, kuna kavandatud töödega kaasneb sellel alal olevate teatavate elupaigatüüpide hulka kuuluvate alade hävitamine.

16 Eelkõige peab Bevereni omavalitsusüksuse piirkond Doel, kus elavad põhikohtuasja kaebajad, ja ümbritsevad poldrid tegema ruumi „Saefthinge tsoonile“, mis hõlmab Saefthinge basseini ja laevatatavat ala.

17 Raad van Statele (riiginõukogu) esitati peatamise ja tühistamise kaebused, kusjuures Raad van State jättis eelotsusetaotluse esitamise otsustes esimese kaebuse rahuldamata ning peab nüüd tegema otsuse 30. aprilli 2013. aasta otsuse ja 24. oktoobri 2014. aasta otsuse kehtivuse üle.

18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et Raad van State (riiginõukogu) õigusaktide kolleegium kahtles oma arvamuses 24. oktoobri 2014. aasta otsuse eelnõu kohta, kas detailplaneering on kooskõlas loodusdirektiivi artikli 6 siseriiklike ülevõtmismeetmetega, nagu Euroopa Kohus on neid tõlgendanud eelkõige oma 15. mai 2014. aasta otsuses Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330).

19 Flandria valitsus pidas siiski neid kahtlusi põhjendamatuks. 15. mai 2014. aasta kohtuotsuse Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330) kuulutamise ajal esinenud asjaoludel tuleb nimelt uus loodusliku elupaiga ala luua alles pärast olemasoleva ala kahjustamist. Sel põhjusel ei olnud projekti puudutava otsuse vastuvõtmise ajal kindel, et kõnealune projekt ei kahjusta erikaitseala terviklikkust.

20 Selle valitsuse sõnul näeb käesoleval juhul kõnealune detailplaneering esiteks ette, et puudutatud alade arendamine on võimalik alles pärast elupaikade ja liikide elupaikade alalise paiknemisala rajamist looduslikel tuumikaladel. Teiseks peab olema Flandria valitsuse otsus, milles pärast looduse ja metsade asutuse esitatud eelnevat arvamust tuvastatakse, et looduslikel aladel on elupaikade alaline rajamine õnnestunud, kusjuures taotlus saada linnaplaneerimisluba seoses asjaomase ala kavatsetava otstarbe saavutamisega peab samuti seda otsust sisaldama.

21 Selle valitsuse sõnul on seega looduslikud tuumikalad selleks ajaks, kui olemasoleva ala kahjustamine muutub võimalikuks, juba asjaomase Natura 2000 ala osa. Looduslike tuumikalade määramine detailplaneeringus ei ole seega asendusmeede, vaid kaitsemeede loodusdirektiivi artikli 6 lõike 1 tähenduses.

22 Põhikohtuasja kaebajad väidavad oma tühistamishagi põhjenduseks, et kava või projekti saab heaks kiita ainult siis, kui asjakohasest hindamisest nähtub, et see kava või see projekt ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju. Hindamisel ei võetud aluseks mitte looduse olemasolevat seisundit, vaid esimeste meetmete tagajärjel tekkivat seisundit. Samas nähtub põhikohtuasja kaebajate väitel eelkõige 15. mai 2014. aasta kohtuotsusest Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330), et nn „resistentse“ loodusliku tuumikala rajamist tuleb vähemalt osaliselt käsitada asendusmeetmena, mida ei saa asjakohase hindamise käigus arvesse võtta.

23 Teise võimalusena, juhul kui resistentse loodusliku tuumikala arendamine ei ole asendusmeede, vaid looduse n-ö autonoomne arendamine, on kaebajad endiselt 15. mai 2014. aasta kohtuotsuse Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330) põhjendustele viidates arvamusel, et seda ala ei tuleks samuti arvesse võtta.

24 Nende sõnul on ka kasutatav meetod, mis seisneb selles, et pärast detailplaneeringu heakskiitmist arendatakse uusi looduslikke alasid, mis peavad vastama asjaomase Natura 2000 ala tunnustele, vastuolus ettevaatuspõhimõtet sisaldava loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 3 käsitleva Euroopa Kohtu praktikaga. Pädevad siseriiklikud asutused peavad seega jätma heaks kiitmata kavandatud kava või projekti, kui neil ei ole veel kindlust, et kava või projekt ei avalda asjassepuutuva ala terviklikkusele negatiivset mõju.

25 Vastuseks põhikohtuasja kaebajate argumentidele leiab Flaami piirkond, et kaebajad lähtuvad ekslikult põhimõttest, et detailplaneering avaldab kõnealuse ala terviklikkusele negatiivset mõju. Loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 3 on nimelt käsitletud ainult olulist negatiivset mõju.

26 Lisaks väidab Flaami piirkond, et asjaomaste alade seisund on nii ebasoodne, et selle seisundi säilitamine ei tule kõne alla ning vaja oleks alade korrastamist. Käesoleval juhul rajatakse kõigepealt resistentne looduslik tuumikala ja alles seejärel asutakse arendama sadamat. Seega ei ole põhikohtuasjas käsitletav olukord sarnane 15. mai 2014. aasta kohtuotsuse Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330) aluseks olnud olukorrale, sest selle kohtuotsuse aluseks olnud kohtuasjas avaldati olemasolevale kaitsealusele elupaigale negatiivset mõju, ilma et eelnevalt oleks arendatud sama tüüpi ala.

27 Menetlusse astuja põhikohtuasjas Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (Antwerpeni sadamaasutus, Belgia) rõhutab samuti asjaolu, et detailplaneering ei näe ette leevendamist või hüvitamist, vaid sisaldab kaitsemeetmeid. Ta täpsustab, et detailplaneering näeb ette looduslike alade arendamise, kusjuures need alad peavad tingimata olema rajatud enne olemasoleva elupaiga mis tahes võimalikku negatiivset mõjutamist. Nagu nimelt märgitud, on tema arvates kindel, et uued elupaigad on enne seda, kui neist väljaspool võib tekkida negatiivne mõjutus, täielikult välja arendatud. Detailplaneeringu eeskirjades sisalduv jaotus ning järelevalve- ja kohandamisaspektid võimaldavad igal ajahetkel kindlaks määrata selle kava tegeliku mõju ja tagada, et vahepealne ajavahemik ei too kaasa ökoloogilist tagasiminekut.

28 Leides, et kahe tema menetluses oleva kohtuasja lahend sõltub loodusdirektiivi sätete tõlgendamisest, otsustas Raad van State (riiginõukogu) kohtumenetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse, mis on mõlemas kohtuasjas sõnastatud identselt:

„Detailplaneering sisaldab planeerimiseeskirju, milles on imperatiivselt sätestatud, et selliste alade arendamine (konkreetselt meresadama ja vee-alaga seotud ettevõtete, logistikaparkide, veetranspordi taristu ning liiklus- ja transporditaristu tarvis), kus asuvad loodusväärtused (loodusliku elupaigatüübi ala või sellise liigi elupaik, mille kaitseks asjaomane erikaitseala on määratud), mis aitavad saavutada asjaomaste erikaitsealade kaitse-eesmärke, on võimalik alles pärast elupaigatüübi alalise paiknemisala

rajamist looduslikel tuumikaladel (määratud Natura 2000 alal) ja pärast Flandria valitsuse otsust, mis võetakse vastu pärast seda, kui looduskaitse valdkonnas pädev Flandria asutus on esitanud eelneva arvamuse, ja milles tuvastatakse, et looduslike tuumikalade alaline rajamine on õnnestunud, kusjuures see otsus peab olema osa taotlusest saada linnaplaneerimisluba mainitud sätete kohaldamiseks.

Kas planeerimiseeskirju koos neis sätestatud eeldustega loodusliku tuumikala positiivseks arenguks saab võimaliku olulise mõju kindlakstegemisel ja/või hinnangu andmisel kava või projekti tagajärgedele loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses arvestada, või saab neid planeerimiseeskirju käsitada ainult „asendusmeetmetena“ loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 tähenduses, juhul kui selle sätte tingimused on täidetud?“

29 Euroopa Kohtu presidendi 18. septembri 2015. aasta määrusega liideti kohtuasjad C-387/15 ja C-388/15 kirjalikuks ja suuliseks menetlemiseks ning kohtuotsuse tegemiseks.

Eelotsuse küsimuse analüüs

30 Oma küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas loodusdirektiivi artikli 6 sätteid tuleb tõlgendada nii, et kavas või projektis, mis ei ole otseselt seotud ühenduse tähtsusega ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, sisalduvaid meetmeid – mis näevad ette, et enne sellel alal asuva loodusliku elupaigatüübi negatiivset mõjutamist rajatakse edaspidi seda tüüpi ala, kuid selle arenduse lõplik elluviimine toimub pärast kõnealuse ala terviklikkusele tekkida võiva negatiivse mõju olulisuse hindamist – võib võtta arvesse selle hinnangu teostamisel vastavalt selle artikli lõikele 3 või tuleb neid meetmeid kvalifitseerida kui „asendusmeetmed“ selle artikli lõike 4 tähenduses.

31 Kõigepealt tuleb märkida, et loodusdirektiivi artikkel 6 seab liikmesriikidele rea kohustusi ning näeb ette konkreetsed menetlused, mille eesmärk on – nagu nähtub selle direktiivi artikli 2 lõikest 2 – looduslike elupaikade ning eelkõige erikaitsealade soodsa kaitsestaatuse säilitamine või vajaduse korral taastamine (vt selle kohta kohtuotsus, 11.4.2013, Sweetman jt, C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 Loodusdirektiivi artikli 6 sätteid tuleb tõlgendada ühtse kogumina, arvestades selle direktiiviga taotletavaid kaitse-eesmärke. Selle artikli lõigetega 2 ja 3 taotletakse nimelt looduslike elupaikade ja liikide elupaikade kaitse tagamist samal tasemel, kuid nimetatud artikli lõige 4 kujutab endast üksnes sätet, mis näeb ette erandi lõike 3 teisest lausest (vt selle kohta kohtuotsus, 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen jt, C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

33 Seega on direktiivi artiklis 6 jagatud meetmed kolme rühma, see tähendab kaitsemeetmed, ennetusmeetmed ja asendusmeetmed, mis on vastavalt ette nähtud selle artikli lõigetes 1, 2 ja 4.

34 Põhikohtuasjades leiavad Antwerpeni sadamaasutus ja Belgia valitsus, et detailplaneeringus sisalduvad planeerimiseeskirjad on kaitsemeetmed loodusdirektiivi artikli 6 lõike 1 tähenduses. Nimetatud valitsuse sõnul võivad sellised meetmed võibolla kuuluda ka selle artikli lõike 2 alla.

35 Sellega seoses olgu märgitud, et loodusdirektiivi artikli 1 punktis e on sätestatud, et loodusliku elupaiga kaitsestaatust loetakse soodsaks eeskätt siis, kui selle looduslik levila ja alad, mida see levila piires katab, on muutumatud või laienemas ja kui selle pikaajaliseks säilimiseks vajalik eriomane struktuur ja funktsioonid on praegu ja tõenäoliselt ka lähitulevikus olemas.

36 Selles kontekstis on Euroopa Kohus juba sedastanud, et loodusdirektiivi sätete eesmärk on see, et liikmesriigid võtavad asjakohased kaitsemeetmed, et säilitada looduslikke elupaigatüüpe hõlmavate alade keskkonnatunnused (kohtuotsus, 11.4.2013, Sweetman jt, C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Käesolevas asjas tuvastas eelotsusetaotluse esitanud kohus, et detailplaneering kaotaks 20 hektarit asjaomase Natura 2000 ala mudaseid laugmadalikke ja loodetevööndis asuvaid alasid.

38 Seega tuleb esiteks märkida, et kõnealuse kohtu tuvastatud faktidest nähtub, et põhikohtuasjas käsitletavad meetmed näevad muu hulgas ette, et osa sellest alast kaob. Järelikult ei saa sellised meetmed olla kõnealuse ala kaitset tagavad meetmed.

39 Mis puudutab teiseks ennetusmeetmeid, siis on Euroopa Kohus juba sedastanud, et loodusdirektiivi artikli 6 lõige 2 võimaldab täita keskkonna kvaliteedi säilitamise ja kaitse – sealhulgas looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – peamist eesmärki ning kehtestab üldise kaitsekohustuse, mis hõlmab sellise halvenemise ja häirimise vältimist, millel võib olla direktiivi eesmärkide seisukohast oluline mõju (kohtuotsus, 14.1.2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

40 Seega on ennetusmeede loodusdirektiivi artikli 6 lõikega 2 kooskõlas ainult siis, kui on tagatud, et see meede ei põhjusta mingisugust häirimist, mis võiks oluliselt riivata kõnealuse direktiivi eesmärke, eeskätt selle direktiivi kaitse-eesmärke (kohtuotsus, 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen jt, C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

41 Järelikult ei ole loodusdirektiivi artikli 6 lõiked 1 ja 2 kohaldatavad sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjas.

42 Sellest tulenevalt peavad esitatud küsimusele vastamist võimaldavad õiguslikud asjaolud piirduma direktiivi artikli 6 lõigetega 3 ja 4.

43 Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3 näeb ette hindamismenetluse, mille eesmärk on tagada eelneva kontrolli kaudu see, et kavale või projektile, mis ei ole otseselt seotud asjaomase ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju, antakse luba vaid siis, kui see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju (kohtuotsus, 11.4.2013, Sweetman jt, C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 Nimetatud säte näeb seega ette kaks etappi. Esimeses etapis, mida peetakse silmas selle sätte esimeses lauses, peavad liikmesriigid asjakohaselt hindama kava või projekti mõju kaitsealale, kui on tõenäoline, et asjaomane kava või projekt avaldab alale olulist mõju (kohtuotsus, 11.4.2013, Sweetman jt, C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).

45 Eelkõige kui kava või projekt, mis ei ole otseselt seotud asjaomase ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, võib kahjustada ala kaitse-eesmärke, tuleb seda pidada selliseks, mis võib avaldada alale olulist mõju. Kahjustamise ohtu hinnates tuleb võtta eelkõige arvesse sellise kava või projektiga seotud ala eriomaseid keskkonnatunnuseid ja -tingimusi (kohtuotsus, 15.5.2014, Briels jt, C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika).

46 Teises etapis, mida peetakse silmas loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 teises lauses ning mis leiab aset pärast asjakohast hindamist, võib sellisele kavale või projektile anda loa üksnes tingimusel, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju; seejuures tuleb arvestada selle artikli lõike 4 sätetega.

47 Euroopa Kohus on seega leidnud, et selleks, et asjaomase ala kui loodusliku elupaiga terviklikkusele ei avaldataks negatiivset mõju loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 teise lause tähenduses, on vajalik, et ala kaitsestaatus jääb soodsaks; see tähendab, et säilivad püsivalt asjaomase ala olemuslikud tunnused, mis on seotud teatud loodusliku elupaigatüübi esinemisega, mille kaitse-eesmärk õigustas selle ala kandmist ühenduse tähtsusega alade loetellu direktiivi tähenduses (kohtuotsus, 15.5.2014, Briels jt, C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).

48 Mis puudutab konkreetselt esitatud küsimusele antavat vastust, siis tuleb esiteks märkida, et Euroopa Kohus leidis 15. mai 2014. aasta kohtuotsuse Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 29) punktis 29, et projektis ette nähtud kaitsemeetmeid, mille eesmärk on kompenseerida selle projekti negatiivset mõju Natura 2000 alale, ei saa võtta arvesse projekti tagajärgede hindamisel, mis on ette nähtud artikli 6 lõikes 3.

49 Põhikohtuasjades ei ole küll asjaolud identsed nende asjaoludega, mida käsitleti 15. mai 2014. aasta kohtuotsuse Briels jt (C-521/12, EU:C:2014:330) aluseks olevas kohtuasjas, kuna põhikohtuasjades kavandatud meetmed peavad olema võetud enne negatiivset mõju, samas kui eelnimetatud kohtuasjas tuli meetmed võtta pärast nimetatud negatiivset mõju.

50 Sellest hoolimata on Euroopa Kohtu praktikas rõhutatud asjaolu, et loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 alusel läbi viidud hindamine ei tohi sisaldada lünki ja selles peavad olema täielikud, täpsed ja lõplikud seisukohad ning järeldused, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused asjaomasel kaitsealal kavandatud tööde mõju kohta (kohtuotsus, 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen jt, C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).

51 Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohane alale tekkivate tagajärgede asjakohane hindamine tähendab seda, et selle valdkonna parimatest teadussaavutustest lähtudes tuleb teha kindlaks kõik kava või projekti aspektid, mis eraldi või koostoimes muude kavade või projektidega võivad avaldada mõju asjaomase ala kaitse-eesmärkidele (kohtuotsus, 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen jt, C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

52 Lisaks tuleb märkida, et üldreeglina on uue elupaiga – mis peaks kompenseerima sama elupaigatüübi pindala ja kvaliteedi kadu kaitsealal – loomisega tulevikus kaasnev positiivne mõju üksnes raskesti ettenähtav ja seda on näha igal juhul alles mõne aasta pärast (vt selle kohta kohtuotsus, 15.5.2014, Briels jt, C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 32).

53 Teiseks hõlmab loodusdirektiivi artikli 6 lõige 3 ka ettevaatuspõhimõtet ning võimaldab tõhusalt vältida kavandatavate kavade või projektide tõttu kaitsealade terviklikkusele avaldatavat negatiivset mõju. Selles sättes sätestatud loa andmise kriteeriumist leebema kriteeriumiga ei oleks võimalik sama tõhusalt tagada nimetatud sättes taotletud alade kaitse-eesmärgi saavutamist (vt selle kohta kohtuotsus, 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen jt, C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

54 Ettevaatuspõhimõtte kohaldamine loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 rakendamise raames nõuab, et siseriiklik pädev ametiasutus hindaks projekti mõju asjaomasele alale tulenevalt selle ala kaitse-eesmärkidest ja võttes arvesse sellesse projekti kaasatud kaitsemeetmeid, mille eesmärk on vältida või vähendada selle projektiga otseselt kaasneda võivat kahjulikku mõju, selleks et tagada, et projekt ei avaldaks negatiivset mõju selle ala terviklikkusele (kohtuotsus, 15.5.2014, Briels jt, C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 28).

55 Käesolevas asjas on ühelt poolt negatiivne mõju asjaomasele Natura 2000 alale kindel, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus sai seda arvuliselt väljendada. Teiselt poolt on hindamisel ja selle näitamisel, et kõnealusele alale ei tekitata olulist negatiivset mõju, juba arvesse võetud looduslike tuumikalade arendamisest tulenevat kasu, kuigi nende alade arendamise tulemus ei ole kindel, sest seda ei ole veel lõpule viidud.

56 Järelikult on põhikohtuasjade asjaolud ja asjaolud, mis viisid 15. mai 2014. aasta kohtuotsuse Briels jt kuulutamiseni (C-521/12, EU:C:2014:330), sarnased, kuna need põhinevad kava või projekti poolt asjaomasele alale avaldatava mõju hindamise ajal ühesugusel eeldusel, et tulevikus tekib kasu, mis leevendab sellele alale avaldatavat olulist negatiivset mõju, kuigi need arendusmeetmed ei ole lõpule viidud.

57 Kolmandaks tuleb rõhutada, et – nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 33 märgitud – loodusdirektiivi artikli 6 sõnastuses ei ole ühtegi viidet mõistele „leevendamismeede“.

58 Sellega seoses on Euroopa Kohus leidnud, et loodusdirektiivi artiklis 6 ette nähtud kaitsemeetmete kasuliku mõju eesmärk on vältida, et nn leevendavate meetmetega, mis vastavad tegelikkuses asendusmeetmetele, väldib pädev siseriiklik ametiasutus selles artiklis nimetatud spetsiifilisi menetlusi, andes selle artikli lõike 3 alusel loa projektidele, mis avaldavad asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju (kohtuotsus, 15.5.2014, Briels jt, C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 33).

59 Järelikult, kava või projekti – mis ei ole otseselt seotud erikaitseala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik ja kahjustab selle terviklikkust – negatiivne mõju ei kuulu loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohaldamisalasse.

60 Seoses loodusdirektiivi artikli 6 lõikega 4 tuleb meenutada, et seda sätet kui erandit loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 teises lauses kehtestatud loa andmise kriteeriumist tuleb tõlgendada kitsalt (kohtuotsus, 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen jt, C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 73 ja seal viidatud kohtupraktika), ning seda on võimalik kohaldada üksnes pärast seda, kui kava või projekti mõju on analüüsitud vastavalt nimetatud lõikes 3 sätestatule (vt selle kohta kohtuotsus, 15.5.2014, Briels jt, C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

61 Et määrata kindlaks, millist laadi peavad olema võimalikud asendusmeetmed, peab asjaomasele alale põhjustatav negatiivne mõju olema täpselt kindlaks tehtud. Teadlikkus tagajärgedest seoses asjaomase ala kaitse-eesmärkidega on direktiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamise vältimatu eeldus, sest niisuguse teabe puudumise korral ei saa hinnata ühtki selle erandsätte kohaldamise tingimustest. Võimalike üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjuste ja vähem kahjustavate alternatiivide olemasolu analüüs nõuab nimelt nende ning asjaomase kava või projektiga sellele alale põhjustatava negatiivse mõju kaalumist (vt selle kohta kohtuotsus, 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen jt, C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).

62 Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 näeb ette, et kui hoolimata selle direktiivi artikli 6 lõike 3 esimesele lausele vastava hindamise negatiivsetest järeldustest tuleb kava või projekt üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel, ja alternatiivsete lahenduste puudumisel siiski ellu viia, peab liikmesriik võtma kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse.

63 Sellises olukorras võib seega pädev siseriiklik asutus anda loa loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alusel ainult siis, kui selles ette nähtud tingimused on täidetud (vt selle kohta kohtuotsus, 15.5.2014, Briels jt, C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

64 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb küsimusele vastata, et loodusdirektiivi artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et kavas või projektis, mis ei ole otseselt seotud ühenduse tähtsusega ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, sisalduvaid meetmeid – mis näevad ette, et enne sellel alal asuva loodusliku elupaigatüübi negatiivset mõjutamist rajatakse edaspidi seda tüüpi ala, kuid mille lõplik elluviimine toimub pärast kõnealuse ala terviklikkusele tekkida võiva negatiivse mõju olulisuse hindamist – ei saa võtta arvesse selle hinnangu teostamisel. Nimetatud meetmeid saab pidada „asendusmeetmeteks“ sama artikli lõike 4 tähenduses vaid siis, kui täidetud on selles sättes ette nähtud tingimused.

Kohtukulud

65 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (seitsmes koda) otsustab:

Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et kavas või projektis, mis ei ole otseselt seotud ühenduse tähtsusega ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, sisalduvaid meetmeid – mis näevad ette, et enne sellel alal asuva loodusliku elupaigatüübi negatiivset mõjutamist rajatakse edaspidi seda tüüpi ala, kuid mille lõplik elluviimine toimub pärast kõnealuse ala terviklikkusele tekkida võiva negatiivse mõju olulisuse hindamist – ei saa võtta arvesse selle hinnangu teostamisel. Nimetatud meetmeid saab pidada „asendusmeetmeteks“ sama artikli lõike 4 tähenduses vaid siis, kui täidetud on selles sättes ette nähtud tingimused.

Allkirjad