



Temaatiline ülevaade Keskkonnamõju hindamine

Eessõna

Leides, et parim keskkonnapoliitika on see, kui algusest peale pigem välditakse reostuse või häiringute tekkimist selle asemel, et võidelda hiljem nende tagajärgedega, on liidu seadusandja välja töötanud ennetava keskkonnakaitse süsteemi, mille nurgakivi on liikmesriikide kohustus viia läbi keskkonnamõju hindamine enne, kui nad teevad otsused, mis võivad avaldada keskkonnale negatiivset mõju.

Kõigepealt võttis nõukogu vastu direktiivi 85/337 teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta,¹ mis tunnistati kehtetuks, kodifitseeriti ja asendati direktiiviga 2011/92 teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta.² Kõnealuste direktiivide kohaselt tuleb nende I ja II lisas silmas peetud projektide puhul, mis võivad avaldada olulist mõju keskkonnale, enne nende jaoks loa andmist hinnata nende keskkonnamõju. I lisas on loetletud projektid, millega kaasneb juba nende laadi tõttu oluline mõju keskkonnale ja mille puhul tuleb kindlasti hinnata nende keskkonnamõju. II lisas on seevastu täpsustatud projekte, mille puhul võib esineda olulise keskkonnamõju oht ja mida hinnatakse üksnes siis, kui liikmesriigid leiavad neis direktiivides sätestatud nõudeid järgides, et see on projektide omaduste tõttu vajalik.

Seejärel võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu direktiivi 2001/42 teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta,³ milles on ette nähtud, et selles direktiivis loetletud kavade ja programmide puhul tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine, sest nende puhul esineb olulise keskkonnamõju oht. Kuna direktiivis 2001/42 silmas peetud kavade ja programmide hulgas on ka need, milles on teatavate sektorite puhul kindlaks määratud raamistik direktiivide 85/337 ja 2011/92 kohaldamisalasse kuuluvate projektide jaoks loa andmiseks, on direktiiviga 2001/42 seega kehtestatud keskkonnamõju hindamise süsteem, mille kohaselt läbiviidav hindamine eelneb hindamisele süsteemi kohaselt, mis kehtestati direktiiviga 85/337 ja teatavates valdkondades direktiiviga 2011/92.

Metodoloogiliselt eristatakse direktiivis 2001/42 nagu ka direktiivides 85/337 ja 2011/92 ühelt poolt kavasid ja programme, mille puhul hinnatakse põhimõtteliselt alati keskkonnamõju, ning teiselt poolt kavasid ja programme, mille puhul hinnatakse seda ainult siis, kui liikmesriigid teevad kindlaks, et need võivad avaldada olulist mõju keskkonnale.

¹ Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 1985, L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2012, L 26, lk 1).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 2001, L 197, lk 30; ELT eriväljaanne 15/06, lk 157).

Keskkonnamõju hindamine

Kolme eespool viidatud direktiivi kohta on olemas üsna mahukas kohtupraktika, mille peamisi arengusuundi käesolev teemaleht tutvustab.

Sisukord

Eessõna	3
I. RIIKLIKE JA ERAPROJEKTIDE KESKKONNAMÕJU HINDAMINE DIREKTIIVIDE 85/337 JA 2011/92 ALUSEL	7
1. Direktiivide 85/337 ja 2011/92 kohaldamisala	7
a. Mõiste „projekt“	7
b. Projektid, mis jäävad direktiivide 85/337 ja 2011/92 kohaldamisalast välja ..	9
2. Keskkonnamõju hindamise kohustus olulise keskkonnamõju ohu korral	10
a. Projektid, mille puhul esineb olulise keskkonnamõju oht (I lisa)	10
b. Projektid, mille puhul võib esineda olulise keskkonnamõju oht (II lisa)	11
i. Keskkonnamõju hindamise vajaduse kindlaksmääramine	11
ii. Projekti puhul hindamise tegemata jätmise otsuse põhjendamine	13
c. Keskkonnamõju hindamise tegemise kohustuse erandid	14
3. Keskkonnamõju hindamise ulatus	15
4. Mitmeetapilised loa andmise menetlused	17
a. Hetk, mil keskkonnamõju hindamine tuleb teha	17
b. Mõjuhindamise menetluslike tingimuste kindlaksmääramine	19
5. Üldsuse osalemine otsustusprotsessis ja õiguskaitse kättesaadavus	20
a. Üldsuse osalemine otsustusprotsessis	20
i. Üldsuse teavitamise viis	20
ii. Üldsuse osalemine mitmeetapilises otsustusprotsessis	21
b. Õiguskaitse kättesaadavus	23
i. Liikmesriikide kohustused	23
ii. Eraõiguslike isikute kaebuste vastuvõetavus	24
iii. Keskkonnakaitseühingute kaebuste vastuvõetavus	26
iv. Nõue, et menetlus ei ole üle jõu käival kulukas	29
a. Ulatus	29
b. Hindamiskriteeriumid	30

6. Vahetu õigusmõju ja kooskõlaline tõlgendamine	32
a. Direktiivide vertikaalne vahetu õigusmõju ja negatiivsed tagajärjed kolmandate isikute õigustele	32
b. Riigisisese õiguse kooskõlaline tõlgendamine	33
II. KAVADE JA PROGRAMMIDE KESKKONNAMÕJU HINDAMINE DIREKTIIVI 2001/42 ALUSEL.....	35
1. Direktiivi 2001/42 kohaldamisala.....	35
a. Direktiivi 2001/42 kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid.....	35
b. Kavade ja programmide kehtetuks tunnistamine.....	38
2. Keskkonnamõju hindamise tegemise kohustus olulise ohu korral keskkonnale.....	39
a. Kavad ja programmid, mille puhul esineb olulise keskkonnamõju oht	39
i. Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti a kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid	39
ii. Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti b kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid	41
b. Kavad ja programmid, mille puhul võib esineda olulise keskkonnamõju oht	42
i. Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 3 kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid	42
ii. Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 4 kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid	46
3. Konsulterimine	46
III. KESKKONNAMÕJU HINDAMISE KOHUSTUST RIKKUKES VASTU VÕETUD RIIGISISESTE ÕIGUSAKTIDE TOIME AJUTINE SÄILITAMINE	48
1. Riigisisese õigusaktid, mis on vastu võetud direktiivi 2011/92 rikkudes	48
2. Riigisisese õigusaktid, mis on vastu võetud direktiivi 2001/42 rikkudes	48
IV. KESKKONNAMÕJU HINDAMISE ETTE NÄGEVATE DIREKTIIVIDE KUMULATIIVNE KOHALDAMINE.....	52

I. Riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine direktiivide 85/337 ja 2011/92 alusel

1. Direktiivide 85/337 ja 2011/92 kohaldamisala

a. Mõiste „projekt“

29. juuli 2019. aasta kohtuotsus (suurkoda) Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))⁴

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Espoo konventsioon – Århusi konventsioon – Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – Direktiiv 92/43/EMÜ – Artikli 6 lõige 3 – Mõiste „projekt“ – Alale avaldatava keskkonnamõju hindamine – Artikli 6 lõige 4 – Mõiste „üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused“ – Loodusliku linnustiku kaitse – Direktiiv 2009/147/EÜ – Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 2011/92/EL – Artikli 1 lõike 2 punkt a – Mõiste „projekt“ – Artikli 2 lõige 1 – Artikli 4 lõige 1 – Keskkonnamõju hindamine – Artikli 2 lõige 4 – Erand hindamisest – Tuumaenergia kasutamise järkjärguline lõpetamine – Riigisisesed õigusnormid, mis näevad esiteks ette suletud tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise taaskäivitamise ligi kümneks aastaks, millega lükatakse algselt riigi seadusandja poolt ette nähtud tuumajaama deaktiveerimise ja tema tegevuse lõpetamise tähtaeg edasi kümne aasta võrra, ning teiseks lükatakse seadusandja poolt algselt ette nähtud tähtaeg tegutseva tuumajaama deaktiveerimiseks ja tööstusliku elektritootmise lõpetamiseks samuti kümne aasta võrra edasi – Keskkonnamõju hindamise puudumine

Kohtuotsuses Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, mis tehti 29. juulil 2019, võttis Euroopa Kohus suurkojas seisukoha küsimuses, kuidas tõlgendada mõistet „projekt“ direktiivi 2011/92 ning direktiivi 92/43 looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta⁵ tähenduses.

See kohtuotsus tehti vaidluses, mille osalised olid ühelt poolt kaks ühingut, Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL, kelle tegevusala on keskkonna- ja elukeskkonna kaitse, ning teiselt poolt Conseil des ministres (ministrite nõukogu, Belgia) ning mis puudutas seadust, millega Belgia Kuningriik nägi esiteks ette suletud tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise taaskäivitamise ligi kümneks aastaks ning teiseks lükkas algselt ette nähtud tuumajaama deaktiveerimise ja tema tööstusliku elektritootmise tegevuse lõpetamise tähtaja kümne aasta võrra edasi. Ühingud heidavad Belgia ametiasutustele ette peamiselt seda, et need asutused võtsid kõnesoleva seaduse vastu ilma, et oleks järgitud viidatud direktiividega kehtestatud eelneva hindamise nõudeid.

⁴ Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriikides I.2.a „Projektid, mille puhul esineb olulise keskkonnamõju oht (I lisa)“, I.2.c „Keskkonnamõju hindamise tegemise kohustuse erandid“ ja III.1 „Riigisisesed õigusaktid, mis on vastu võetud direktiivi 2011/92 rikkudes“.

⁵ Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102), mida on muudetud nõukogu 13. mai 2013. aasta direktiiviga 2013/17/EL (ELT 2013, L 158, lk 193).

Niisuguses kontekstis otsustas Euroopa Kohus, et vaidlusalused meetmed, millega nähti ette tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise pikendamine, kujutavad endast „projekti“ direktiivide 2011/92 ja 92/43 tähenduses, sest need eeldavad tingimata suuremahuliste tööde tegemist, mis muudavad asjaomaseid objekte füüsiliselt. Selle projekti puhul tuleb enne nende meetmete võtmist põhimõtteliselt hinnata keskkonnamõju ja mõju asjaomastele kaitsealadele. Seejuures ei ole tähtis, et koos nende meetmete elluviimisega võetakse vastu hilisemad aktid, nagu ühe tuumaelektrijaama puhul uue individuaalse loa väljastamine tööstuslikuks elektritootmiseks. Enne nende meetmete võtmist tuleb hinnata ka meetmetega lahutamatu seotud tööde keskkonnamõju, kui tööde laad ning nende võimalik keskkonnamõju ja mõju kaitsealadele on selles staadiumis piisavalt identifitseeritavad.

24. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus (täiskogu) Kraaijeveld jt (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))⁶

Keskkond – Direktiiv 85/337/EMÜ – Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine

Kohtuotsuses Kraaijeveld märkis Euroopa Kohus täiskogus, et liidu seadusandja soovis valida direktiivi 85/337 kohaldamisala laia käsitluse.

Nederlandse Raad van Statele (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) oli esitatud kaebus, milles paluti tühistada otsus, millega kiideti heaks detailplaneering, mis puudutas „detailplaneeringute osalist uuesti läbivaatamist tammide tugevdamise raames“. Detailplaneeringu eesmärk oli teha võimalikuks tammide tugevdamise tööd piki Merwede jõge ühe Madalmaade kommuuni territooriumil. Mingit hindamist selle kohta, millist mõju need tööd keskkonnale avaldavad, läbi ei viidud.

Selles olukorras otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus esitada eelotsuse küsimuse, kas tammitööd piki laevateid kuuluvad mõiste alla „kanalite ja tulvatõrjerajatiste ehitamine“, mida on kasutatud direktiivi 85/337 II lisa punkti 10 alapunktis e. Selle direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt hinnatakse II lisas loetletud klassidesse kuuluvaid projekte, kui liikmesriigid leiavad, et see on nõutud nende tunnuste tõttu.

Euroopa Kohus märkis selle kohta, et ehkki direktiivi 85/337 II lisa eri keeleversioonide analüüsist ei ilmne mingit selget vastust esitatud küsimusele, võib selle direktiivi tekstist järeldada, et selle kohaldamisala on lai ja eesmärk on väga lai. Sellest tuleneb, et kuigi niisugune täpsustus ei selgu kõigist keeleversioonidest, tuleb direktiivi II lisa punkti 10 alapunkti e tõlgendada nii, et see hõlmab tammitöid, seda enam, et niisugused tööd võivad avaldada olulist mõju keskkonnale selle direktiivi tähenduses.

Ka ei võimalda ainuüksi asjaolu, et direktiivis ei ole sõnaselgelt nimetatud II lisaga hõlmatud projektide muutmisi, sellest järeldada, et need muutmised ei kuulu direktiivi 85/337 kohaldamisalasse. Direktiivi väga laia kohaldamisala kahjustataks, kui

⁶ Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriigis I.2.b.i „Keskkonnamõju hindamise vajaduse kindlaksmääramine“.

„projekti muutmiseks“ kvalifitseerimine võimaldaks jätta mõne töö või rajatise selle keskkonnamõju hindamise tegemise kohustuse kohaldamisalast välja, ehkki nende laadi, mahu või asukoha tõttu võivad need tööd või rajatised keskkonda oluliselt mõjutada.

Järelilikult tuleb väljendit „kanalite ja tulvatõrjerajatiste ehitamine“ direktiivi 85/337 II lisa punkti 10 alapunktis e tõlgendada nii, et see ei hõlma mitte üksnes uue tammi ehitamist, vaid ka olemasoleva tammi muutmist selle asukoha muutmise, tugevdamise või laiendamise kaudu, tammi asendamist uue tammi ehitamisega samasse kohta, ükskõik kas uus on tugevam või laiem kui vana, või ka nendest juhtumitest mitme kombinatsiooni.

b. Projektid, mis jäävad direktiivide 85/337 ja 2011/92 kohaldamisalast välja

16. septembri 1999. aasta kohtuotsus WWF jt (C-435/97, [EU:C:1999:418](#))

Keskkond – Direktiiv 85/337/EMÜ – Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine

Vastuseks eelotsusetaotlusele, mille oli esitanud Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (halduskohtu Bolzano provintsi autonoomne sektsioon, Itaalia) täpsustas Euroopa Kohus, missugune ulatus on direktiivi 85/337 artikli 1 lõikes 4 ette nähtud erandil, millega on direktiivi kohaldamisalast välja jäetud riigikaitse eesmärkidel teostatavad projektid.

Põhikohtuasjas oli eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud kaebus, millega paluti tühistada Bolzano St Jakobi lennujaama ümberkorraldamise projektile antud haldusluba. Projekti eesmärk oli kujundada lennujaam – mida kasutati alates 1925/1926. aastast sõjalistel eesmärkidel, sportlennunduseks ning teataval ajavahemikul ja piiratud ulatuses ka tsiviileesmärkidel – ümber lennujaamaks, mis on kasutatav kaubanduslikult, eesmärgiga teha regulaarlende, tšarterlende ja kaubaveolende.

Põhikohtuasja kaebajad põhjendasid oma tühistamiskaebust väitega, et sellel ümberkorraldusprojektile võib olla oluline mõju keskkonnale ja selle puhul oleks tulnud hinnata keskkonnamõju direktiivi 85/337 tähenduses.

Niisuguses raamistikus esitas eelotsusetaotluse esitanud kohus muu hulgas eelotsuse küsimuse, kas direktiivi 85/337 artikli 1 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et lennujaam, mida võib korraga kasutada nii tsiviil- kui ka sõjalistel eesmärkidel, kuid mille põhiline kasutusotstarve on kaubanduslik, kuulub selle direktiivi kohaldamisalasse.

Euroopa Kohus märkis selles küsimuses, et direktiivi 85/337 artikli 1 punktiga 4 on kehtestatud erand üldreeglit, mille kohaselt hinnatakse riigikaitse eesmärkidel teostatavate projektide puhul eelnevalt keskkonnamõju. Niisugust väljaarvamist, millega on niisiis kehtestatud erand üldreeglit, tuleb tõlgendada kitsendavalt. Seega võib

hindamiskohustuse kohaldamisalast välja jätta ainult projektid, mida teostatakse peamiselt riigikaitse eesmärkidel.

Euroopa Kohus järeltas, et niisugused projektid nagu põhikohtuasjas käsitletav, mille põhieesmärk on korraldada lennujaam ümber, et see oleks kasutatav kaubanduslikel eesmärkidel, ehkki seda võib kasutada ka sõjalistel eesmärkidel, kuuluvad direktiivi kohaldamisalasse.

2. Keskkonnamõju hindamise kohustus olulise keskkonnamõju ohu korral

a. Projektid, mille puhul esineb olulise keskkonnamõju oht (I lisa)

29. juuli 2019. aasta kohtuotsus (suurkoda) *Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Espoo konventsioon – Århusi konventsioon – Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – Direktiiv 92/43/EMÜ – Artikli 6 lõige 3 – Mõiste „projekt“ – Alale avaldatava keskkonnamõju hindamine – Artikli 6 lõige 4 – Mõiste „üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused“ – Loodusliku linnustiku kaitse – Direktiiv 2009/147/EÜ – Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 2011/92/EL – Artikli 1 lõike 2 punkt a – Mõiste „projekt“ – Artikli 2 lõige 1 – Artikli 4 lõige 1 – Keskkonnamõju hindamine – Artikli 2 lõige 4 – Erand hindamisest – Tuumaenergia kasutamise järkjärguline lõpetamine – Riigisisised õigusnormid, mis näevad esiteks ette suletud tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise taaskäivitamise ligi kümneks aastaks, millega lükatakse algselt riigi seadusandja poolt ette nähtud tuumajaama deaktiveerimise ja tema tegevuse lõpetamise tähtaeg edasi kümne aasta võrra, ning teiseks lükatakse seadusandja poolt algselt ette nähtud tähtaeg tegutseva tuumajaama deaktiveerimiseks ja tööstusliku elektritootmise lõpetamiseks samuti kümne aasta võrra edasi – Keskkonnamõju hindamise puudumine

Selles kohtuotsuses, mille faktilist raamistikku on tutvustatud eespool,⁷ meenutas Euroopa Kohus, et direktiivi 2011/92 artikli 1 lõike 2 punkti a tähenduses tuleb enne projektidele loa andmist viia direktiivi artikli 2 lõike 1 alusel läbi projektide keskkonnamõju hindamine, kui projektid võivad muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt mõjutada.

Direktiivi 2011/92 artikli 2 lõikes 1 ei ole siiski nõutud, et nimetatud direktiivis ette nähtud hindamismenetlus tuleks läbi viia keskkonda oluliselt mõjutada võivate kõikide projektide puhul, vaid et see tuleb läbi viia üksnes selliste projektide puhul, mida on mainitud direktiivi artiklis 4, milles on viidatud direktiivi I ja II lisas loetletud projektidele.

⁷ Vaidluse faktilise ja õigusliku raamistiku kohta vt rubriik I.1.a „Mõiste „projekt““. Seda kohtuotsust on käsitletud ka rubriikides I.2.c „Keskkonnamõju hindamise tegemise kohustuse erandid“ ja III.1 „Riigisisised õigusaktid, mis on vastu võetud direktiivi 2011/92 rikkudes“.

Direktiivi 2011/92 artikli 2 lõikest 1 koostoimes artikli 4 lõikega 1 tuleneb, et direktiivi I lisa kohaldamisalasse kuuluvad projektid võivad oma laadi tõttu keskkonda oluliselt mõjutada ning nende keskkonnamõju hindamine on kohustuslik.

b. Projektid, mille puhul võib esineda olulise keskkonnamõju oht (II lisa)

i. Keskkonnamõju hindamise vajaduse kindlaksmääramine

24. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus (täiskogu) Kraaijeveld jt (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))

Keskkond – Direktiiv 85/337/EMÜ – Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine

Selles kohtuotsuses, mille faktilist raamistikku on tutvustatud eespool,⁸ paluti Euroopa Kohtul tõlgendada ka direktiivi 85/337 artikli 4 lõiget 2. Selle sätte kohaselt hinnatakse II lisa loetletud klassidesse kuuluvaid projekte siis, kui liikmesriigid leiavad, et see on nõutud nende tunnuste tõttu.

Selles küsimuses täpsustas Euroopa Kohus, et kuigi direktiivi 85/337 artikli 4 lõike 2 teine lõik võimaldab liikmesriikidel täpsustada teatavat liiki projekte, mille puhul tuleb viia läbi hindamine, ning määrata kindlaks kriteeriumid ja/või alampiirid, mida tuleb arvesse võtta, tehes kindlaks, milliseid projekte tuleb hinnata, on sellele kaalutusruumile kehtestatud piirid direktiivi artikli 2 lõikes 1 ette nähtud kohustusega teha keskkonnamõju hindamine projektide puhul, mis võivad muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt mõjutada.

Seega ületab liikmesriik, kes kehtestab kriteeriumid ja/või alampiirid nende projektide kindlaksmääramisel, mille puhul tuleb teha hindamine, niisugusel tasemel, et praktikas jäävad kõik mõnda II lisa loetletud klassi kuuluvad projektid mõju-uuringu tegemise kohustuse kohaldamisalast juba ette välja, oma kaalutusruumi, mis tuleneb direktiivi artikli 2 lõikest 1 ja artikli 4 lõikest 2, v.a juhul, kui kõiki väljajäävaid projekte võib kõikehõlmava hindamise põhjal pidada niisuguseks, et neil ei saa olla olulist mõju keskkonnale.

21. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Salzburger Flughafen (C-244/12, [EU:C:2013:203](#))

Teatavate projektide keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 85/337/EMÜ – Artikli 2 lõige 1 ja artikli 4 lõige 2 – II lisa nimetatud projektid – Lennuvälja taristu laiendustööd – Uurimine

⁸ Vaidluse faktilise ja õigusliku raamistiku kohta vt rubriik I.1.a „Mõiste „projekt““.

künniste või tingimuste alusel – Artikli 4 lõige 3 – Valikutingimused – III lisa punkti 2 alapunkt g – Tiheda asustusega alad

Kohtuotsusest Kraaijeveld jt⁹ tulenevaid juhiseid direktiivi 85/337 artikli 4 lõike 2 tõlgendamise kohta on kinnitatud ja edasi arendatud kohtuotsuses Salzburger Flughafen, mis puudutab küsimust, kas niisuguse projekti puhul nagu Salzburgi (Austria) lennuvälja taristu laiendamine, millega oli tegemist selles kohtuasjas, peab hindama seda, missugust mõju see avaldab keskkonnale direktiivi 85/337 tähenduses.¹⁰

Austria õigusaktides, millega direktiiv 85/337 üle oli võetud, oli ette nähtud, et lisaks teatavatele õhkutõusmis- ja maandumisradasid puudutavatele muudatustele tuleb keskkonnamõju hindamine läbi viia üksnes lennuväljade niisuguste muutmiste puhul, mis võivad suurendada lendude arvu vähemalt 20 000 võrra aastas.

Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus), kellele Salzburgi lennuvälja käitaja oli esitanud kaebuse pädeva haldusasutuse otsuse peale, mille kohaselt oli selle ettevõtja esitatud lennuvälja taristu laiendamise projekti puhul nõutav keskkonnamõju hindamine, otsustas küsida Euroopa Kohtult, kas eespool nimetatud Austria ülevõtmisnormid on direktiiviga 85/337 vastuolus.

Vastates sellele küsimusele jaatavalt, meenutas Euroopa Kohus, et kuigi direktiivi 85/337 artikli 4 lõike 2 punkt b jätab liikmesriikidele kaalutlusruumi künniste või kriteeriumide kehtestamisel selle kindlaks tegemiseks, kas niisuguse projekti puhul nagu käsitletav, mis kuulub direktiivi II lisas loetletud klassidesse, tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine, ületas Austria seda kaalutlusruumi, sest künnis, milleks kehtestati vähemalt 20 000 lendu aastas, tõi kaasa selle, et väikeste või keskmise suurusega lennuväljade taristu ümberehitustööde keskkonnamõju ei ole praktikas mitte kunagi tarvis hinnata, samas kui ei ole sugugi välistatud, nagu märgib õigesti ka komisjon, et niisugustel töödel on oluline keskkonnamõju.

Kui selle üle otsustamiseks, kas niisuguste projektide puhul nagu põhikohtuasjas on tarvis teha keskkonnamõju hindamine, kehtestatakse selline künnis, võetakse Austria ülevõtmisnormidega – olenemata direktiivi 85/337 artikli 4 lõikega 3 liikmesriikidele pandud kohustusest – lisaks arvesse ainult teatava projekti tagajärgede kvantitatiivset külge, võtmata arvesse teisi selle direktiivi III lisas toodud valikutingimusi, näiteks selle lisa punkti 2 alapunktis g sätestatud tingimust arvestada projektiga seotud territooriumil rahvastiku tihedusega.

⁹ 24. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus Kraaijeveld jt (C-72/95, [EU:C:1996:404](#)).

¹⁰ Muudetud nõukogu 3. märtsi 1997. aasta direktiiviga 97/11/EÜ (EÜT 1997, L 73, lk 5; ELT eriväljaanne 15/03, lk 151).

ii. Projekti puhul hindamise tegemata jätmise otsuse põhjendamine

30. aprilli 2009. aasta kohtuotsus Mellor (C-75/08, [EU:C:2009:279](#))

Direktiiv 85/337/EMÜ – Projektide keskkonnamõju hindamine – Kohustus teha üldsusele teatavaks põhjused, miks on otsustatud, et projekti ei ole vaja hinnata

Euroopa Kohus, kellele Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (apellatsioonikohus (Inglismaa ja Wales) (tsiviilosakond), Ühendkuningriik) oli esitanud eelotsusetaotluse, täpsustas, kuidas peab olema põhjendatud pädeva haldusasutuse otsus mitte teha direktiivi 85/337 II lisaga hõlmatud projekti puhul keskkonnamõju hindamist.

2006. aasta oktoobris esitas Partnerships in Care taotluse ehitusloa saamiseks, et ehitada psühhiaatria haigla maatükile, mis asub maapiirkonnas keset Nidderdale'i looduskaunist piirkonda (Nidderdale Area of Outstanding Natural Beauty).

Secretary of State for Communities and Local Government (edaspidi „Secretary of State“) avaldas 4. detsembri 2006. aasta kirjaga otsuse, mille kohaselt ei olnud keskkonnamõju hindamine vajalik. Ta põhjendas seda otsust nii, et kõnesolev projekt on „II lisa tüüpi projekt“, mis ei saa niisuguste tegurite tõttu nagu selle laad, maht või asukoht keskkonda oluliselt mõjutada. Konkreetsemaid põhjendusi ta ei esitanud.

C. Mellor esitas Secretary of State'i otsuse peale kaebuse, mille High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (kõrge kohus (Inglismaa ja Wales), kuninglik osakond, Ühendkuningriik) jättis rahuldamata. Eelotsusetaotluse esitanud kohus, kellele esitati appellatsioonkaebus, otsustas esitada eelotsuse küsimused, et kas ja kui jah, siis kuidas tuleb põhjendada otsust mitte teha keskkonnamõju hindamist direktiivi 85/337¹¹ tähenduses.

Selles küsimuses märkis Euroopa Kohus, et direktiivi 85/337 artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et ei ole nõutav, et otsus ise, milles leitakse, et nimetatud direktiivi II lisaga hõlmatud projekti puhul ei ole vaja teha keskkonnamõju hindamist, sisaldaks põhjusi, mille alusel pädev ametiasutus leidis, et keskkonnamõju hindamine ei ole vajalik. Kui huvitatud isik seda aga taotleb, on pädeval ametiasutusel siiski kohustus teavitada teda põhjusest, millest tulenevalt selline otsus tehti, või teha kättesaadavaks asjakohane teave ja dokumendid. Sellist hilisemat teavet võib avaldada mitte ainult kindlate põhjenduste vormis, vaid ka vastuseks esitatud taotlusele asjakohase teabe ja dokumentide kättesaadavaks tegemisega.

Euroopa Kohus täpsustas ka, et olukorras, kus liikmesriigi otsuses, milles leitakse, et direktiivi 85/337 II lisaga hõlmatud projekti puhul ei ole nimetatud direktiivi artiklitele 5–

¹¹ 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 2003, L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 446).

10 vastav keskkonnamõju hindamine vajalik, on nimetatud põhjendused, millele see otsus tugineb, on see otsus piisavalt põhjendatud juhul, kui selles esitatud põhjendused koos huvitatud isikutele juba teatavaks tehtud asjaoludega, mida on võimalikult täiendatud vajaliku teabega, mis riigi pädeval asutusel neile nende taotlusel tuleb esitada, võimaldavad neil isikutel hinnata, kas neil on otstarbekas nimetatud otsuse peale kaebus esitada.

c. Keskkonnamõju hindamise tegemise kohustuse erandid

29. juuli 2019. aasta kohtuotsus (suurkoda) Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Espoo konventsioon – Århusi konventsioon – Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – Direktiiv 92/43/EMÜ – Artikli 6 lõige 3 – Mõiste „projekt“ – Alale avaldatava keskkonnamõju hindamine – Artikli 6 lõige 4 – Mõiste „üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused“ – Loodusliku linnustiku kaitse – Direktiiv 2009/147/EÜ – Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 2011/92/EL – Artikli 1 lõike 2 punkt a – Mõiste „projekt“ – Artikli 2 lõige 1 – Artikli 4 lõige 1 – Keskkonnamõju hindamine – Artikli 2 lõige 4 – Erand hindamisest – Tuumaenergia kasutamise järkjärguline lõpetamine – Riigisisised õigusnormid, mis näevad esiteks ette suletud tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise taaskäivitamise ligi kümneks aastaks, millega lükatakse algselt riigi seadusandja poolt ette nähtud tuumajaama deaktiveerimise ja tema tegevuse lõpetamise tähtaeg edasi kümne aasta võrra, ning teiseks lükatakse seadusandja poolt algselt ette nähtud tähtaeg tegutseva tuumajaama deaktiveerimiseks ja tööstusliku elektritootmise lõpetamiseks samuti kümne aasta võrra edasi – Keskkonnamõju hindamise puudumine

Selles kohtuotsuses, mille faktilist raamistikku on tutvustatud eespool,¹² tõlgendas Euroopa Kohus ka direktiivi 2011/92 artikli 2 lõiget 4, mis võimaldab liikmesriikidel erandjuhul teha teatava projekti puhul direktiivi sätetest täieliku või osalise erandi.

Euroopa Kohus täpsustas seoses sellega, et see säte lubab liikmesriigil projekti puhul, mille kohaselt pikendatakse tuumaelektrijaama tööstuslikku elektritootmist, teha elektrivarustuskindluse tagamiseks erandi keskkonnamõju hindamisest üksnes siis, kui liikmesriik tõendab, et oht elektrivarustuskindlusele on mõistlikult tõenäoline ja projekt on kiireloomuline, millega võib põhjendada keskkonnamõju hindamise puudumist. Seda erandi tegemise võimalust tuleb mõista siiski nii, et see ei piira keskkonnamõju hindamise tegemise kohustust, mis on liikmesriigil projektide puhul, millel on piiriülene mõju, nagu põhikohtuasjas.

¹² Vaidluse faktilise ja õigusliku raamistiku kohta vt rubriik I.1.a „Mõiste „projekt““. Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriikides I.2.a „Projektid, mille puhul esineb olulise keskkonnamõju oht (I lisa)“ ja III.1 „Riigisisised õigusaktid, mis on vastu võetud direktiivi 2011/92 rikkudes“.

3. Keskkonnamõju hindamise ulatus

14. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Leth (C-420/11, [EU:C:2013:166](#))

Keskkond – Direktiiv 85/337/EMÜ – Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine – Projektile loa andmine ilma asjakohase hindamiseta – Hindamise eesmärgid – Hüvitise saamise õiguse tingimused – Küsimus, kas üksikisikute kaitse varalise kahju eest on hõlmatud või mitte

Vastuseks eelotsusetaotlusele, mille oli esitanud Oberster Gerichtshof (Austria kõrgeim üldkohus), täpsustas Euroopa Kohus direktiivi 85/337¹³ kohaselt tehtava keskkonnamõju hindamise ulatust, kui asjaomane projekt tekitab ka ebanormaalseid häiringuid naabruskonnas.

Põhikohtuasja hageja J. Leth oli Austrias asuva Viini Schwechati lennuvälja turvatsoonis asuva maja omanik. Direktiivi 85/337 üksteisele järgnevate redaktsioonide kehtivusajal kujundati seda lennujaama eri laiendamismeetmete tulemusena ümber, ilma et nende meetmete keskkonnamõju oleks direktiivi kohaselt hinnatud.

J. Leth nõudis Austria kohtutes Austria riigilt ja Land Niederösterreichilt (Niederösterreichi liidumaa, Austria) hüvitist oma omandi väärtuse vähenemise eest mürähäiringute tõttu ja väitis selle nõude põhjendamiseks, et laiendusprojektide keskkonnamõju oleks tulnud direktiivi 85/337 kohaselt hinnata.

Oberster Gerichtshof (Austria kõrgeim üldkohus), kelle poole vaidlusaluses küsimuses pöörduti, soovis muu hulgas teada, kas direktiivi 85/337 artiklit 3 tuleb tõlgendada nii, et niisugune keskkonnamõju hindamine, nagu on ette nähtud selles artiklis, hõlmab ka vaadeldava projekti mõju ainelise vara väärtusele.

Euroopa Kohus tuvastas selles küsimuses, et direktiivi 85/337 artikli 3 kohaldamisel tuleb analüüsida, millist otsest ja kaudset mõju projekt avaldab muu hulgas inimestele ja ainelisele varale, ning selle artikli neljanda taande kohaselt tuleb ka hinnata, milline on nende kahe teguri vastastikune mõju. Seetõttu tuleb täpsemalt hinnata, millist mõju avaldab projekt ainelise vara kasutamisele inimese poolt.

Sellest järeldeb, et niisuguste projektide hindamisel, nagu põhikohtuasjas, mis võivad tekitada suuremat lennukimüra, tuleb uurida vaadeldava projekti mõju ehitiste kasutamisele inimese poolt. Sellegipoolest ei saa keskkonnamõju hindamise laiendamist ainelisele varale tuletada nimetatud artikli 3 sõnastusest ning see ei oleks kooskõlas ka direktiivi 85/337 eesmärgiga.

Euroopa Kohus järeldeb seega, et kõnealuse direktiivi artikli 3 kohaselt läbi viidava keskkonnamõju hindamisega on tegemist juhul, kui selle käigus piiritletakse, kirjeldatakse ja hinnatakse müra otsene ja kaudne mõju inimesele sellise kinnisasja

¹³ Muudetud nõukogu 3. märtsi 1997. aasta direktiiviga 97/11/EÜ (EÜT 1997, L 73, lk 5; ELT eriväljaanne 15/03, lk 151) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ (ELT 2003, L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 446).

kasutamisel, mida mõjutab niisugune projekt nagu põhikohtuasjas. See hindamine ei hõlma seevastu niisuguse projekti mõju ainelise vara väärtusele.

24. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Namur-Est Environnement (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))¹⁴

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2011/92/EL – Teatud projektide keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 92/43/EMÜ – Looduslike elupaikade kaitse – Direktiivi 2011/92/EL artiklis 2 ette nähtud hindamis- ja teostusloamenetluse ning direktiivis 92/43/EMÜ ette nähtud liikide kaitsemeetmetest erandite tegemise riikliku menetluse vaheline suhe – Mõiste „teostusluba“ – Mitmeetapiline otsustusprotsess – Hindamiskohustus – Materiaalne ulatus – Menetlusetapp, kus peab olema tagatud üldsuse kaasamine otsustusprotsessi

Euroopa Kohus, kellele Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) oli esitanud eelotsusetaotluse, selgitas direktiivi 2011/92 kohaselt läbi viidava keskkonnamõju hindamise ulatust olukorras, kus asjaomane projekt eeldab, et arendaja saavutab erandi direktiiviga 92/43 ette nähtud looma- ja taimeliikide kaitsemeetmetest.

Äriühing Sagrex SA esitas 4. novembril 2008 Vallooni piirkonna pädevale ametiasutusele ühtse loa taotluse seoses projektiga, mis nägi ette Bossimés (Belgia) asuval enam kui 50 hektari suurusel alal kaevandamise taasjalustamise ning sellega seotud käitiste ja rajatiste püstitamise ja arendustööde teostamise, muu hulgas Maasi jõe kaldal.

See asutus palus Sagrexil 1. septembril 2010 esitada põhikohtuasjas kõnealuse projekti muutmise plaanid ja täiendava keskkonnamõju uuringu.

Sagrex esitas 15. aprillil 2016 Vallooni piirkonna loodus- ja metsandusameti peainspektorile taotluse teha seoses selle projektiga erand looma- ja taimeliikide kaitsemeetmetest, mis olid ette nähtud Belgia õigusnormidega, millega võeti üle direktiiv 92/43. Inspektor rahuldus 27. juunil 2016 selle taotluse erandiotsusega tingimusel, et Sagrex võtab teatava hulga leevendusmeetmeid.

Kolm kuud hiljem esitas Sagrex Vallooni piirkonna pädevale ametiasutusele projekti muutmise plaanid ja täiendava hinnangu, mida temalt oli 1. septembril 2010 küsitud. Vallooni piirkonna keskkonna ja planeerimise eest vastutav minister keeldus 25. septembri 2017. aasta määrusega siiski Sagrexi taotletud ühtset luba andmast.

Vahepeal esitas ühing Namur-Est Environnement kaebuse Conseil d'État'le (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), nõudes 27. juuni 2016. aasta peainspektori erandiotsuse tühistamist. Ühing põhjendas oma kaebust sellega, et erandiotsus puudutab projektile teostusloa andmist direktiivi 2011/92 artikli 1 lõike 2

¹⁴ Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriikides I.4.b „Mõju hindamise menetluslike tingimuste kindlaksmääramine“ ja I.5.a.ii „Üldsuse osalemine mitmeetapilises otsustusprotsessis“.

tähtsuses, mistõttu oleks sellele pidanud eelnema keskkonnamõju hindamine ja sellega kaasnev avalik arutelu, kuid neid ei olnud.

Selles olukorras otsustas Conseil d'État (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitada Euroopa Kohtule mitu eelotsuse küsimust, mis puudutasid eelkõige direktiivi 2011/92 artikli 2 lõikes 1 ette nähtud hindamis- ja loa saamise kohustust projektide puhul, mis võivad avaldada olulist mõju keskkonnale.

Euroopa Kohus märkis selles küsimuses, et kõiki direktiivi 2011/92 sätteid arvesse võttes tuleb otsus teostusloa andmise kohta tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projektidele teha pärast seda, kui on läbi viidud kogu nende projektide hindamise menetlus. Selles otsustusprotsessis, mille lõpp-punkti loa andmine endast kujutab, peab pädev asutus võtma arvesse kogu mõju, mida sellised projektid, mille puhul kehtib direktiivi 2011/92 artikli 2 lõikes 1 sätestatud hindamise ja teostusloa andmise topeltkohustus, keskkonnale avaldada võivad.

Sellest tuleneb, et konkreetsel juhul, kui sellise projekti elluviimine, mille puhul kehtib hindamise ja teostusloa topeltkohustus, eeldab, et kui arendaja taotleb erandi tegemist direktiivi 92/43 ülevõtmist tagava liikmesriigi õigusega ette nähtud looma- ja taimeliikide kaitsemeetmetest ja tema suhtes see erand tehakse ning kui seetõttu võib see projekt neile liikidele mõju avaldada, peab projekti hindamine lähtuma eelkõige sellisest mõjust.

4. Mitmeetapilised loa andmise menetlused

a. Hetk, mil keskkonnamõju hindamine tuleb teha

7. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus *Wells* (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))¹⁵

Direktiiv 85/337/EMÜ – Teatavate projektide keskkonnamõju hindamine – Riigisisene meede, millega antakse kaevandamisluba ilma keskkonnamõju hindamist tegemata – Direktiivide vahetu õigusmõju – Kolmepoolne suhe

Kohtuotsuses *Wells* täpsustas Euroopa Kohus muu hulgas, millisel hetkel tuleb keskkonnamõju hindamine direktiivi 85/337 kohaselt teha, kui loa andmise menetlus toimub mitmes etapis.

High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (kõrge kohus (Inglismaa ja Wales), kuninglik osakond (halduskollegium), Ühendkuningriik) oli esitanud Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse vaidluses, mille osalised olid ühelt poolt D. Wells ja teiselt poolt Ühendkuningriigi ametiasutused ning

¹⁵ Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriigis I.6.a „Direktiivide vertikaalne vahetu õigusmõju ja negatiivsed tagajärjed kolmandate isikute õigustele“.

mis puudutas ühe tema individuaalelamu läheduses asuva ehitusmaterjalide karjääri, Conygar Quarry käitamise ülevõtmist.

See karjäär, mille käitamiseks oli luba antud 1947. aastal, ei tegutsenud enam mitu aastat, kui D. Wells oma maja 1984. aastal ostis. Karjääri omanike taotlusel registreeris pädev Mineral Planning Authority (ruumilise planeerimise eest mineraalide valdkonnas vastutav asutus, edaspidi „MPA“) karjääri käitamise endise loa 24. augusti 1992. aasta otsusega, teatades siiski, et ükski käitamine ei saa olla seaduslik ilma, et esitataks uute tingimuste kehtestamise taotlus ja et see taotlus rahuldataks lõplikult.

MPA, kellele karjääri omanikud oli esitanud uute käitamistingimuste kehtestamise taotluse, määras 22. detsembri 1994. aasta otsusega kindlaks rangemad käitamistingimused, kui omanikud olid välja pakkunud. Viimased kasutasid seepärast oma kaebeõigust, esitades kaebuse Secretary of State for Transport, Local Government and the Regionsile (transpordi-, kohaliku omavalitsuse ja regionaalminister, edaspidi „Secretary of State“).

Secretary of State määras 25. juuni 1997. aasta otsusega kindlaks 54 käitamistingimust, jättes mõned aspektid MPA hinnata. MPA kiitis need aspektid heaks 8. juuli 1999. aasta otsusega.

Ei Secretary of State ega MPA ei analüüsinud küsimust, kas direktiivi 85/337 kohaselt on vaja teha keskkonnamõju hindamine.

Eelnevat arvestades palus D. Wells Secretary of State'il võtta asjakohased meetmed, st käitamisluba tühistada või seda muuta, et parandada puudus, milleks oli loa andmise menetluses keskkonnamõju hindamise tegemata jätmine. Kuna tema taotlusele ei vastatud, esitas ta kaebuse High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionile (Administrative Court) (kõrge kohus (Inglismaa ja Wales), kuninglik osakond (halduskolleegium)), kes esitas Euroopa Kohtule mitu eelotsuse küsimust.

Euroopa Kohus täpsustas seejuures muu hulgas, millisel hetkel tuleb teha keskkonnamõju hindamine niisuguses mitmeetapilises loa andmise menetluses, nagu oli tegemist selles kohtuasjas.

Euroopa Kohus meenutas, et direktiivi 85/337 artikli 2 lõike 1 kohaselt tuleb keskkonnamõju hindamine teha „enne loa andmist“. Nimetatud direktiivi esimese põhjenduse kohaselt on ka ette nähtud, et pädev asutus võtab otsustusprotsessis asjaomase projekti keskkonnamõju arvesse „võimalikult varajases etapis“.

Seega, kui riigisiseses õiguses on ette nähtud, et loa andmise menetlus toimub mitmes etapis, kusjuures üks neist on põhiotsus ja teine rakendusotsus, mis ei saa minna kaugemale põhiotsusega kindlaks määratud kriteeriumidest, tuleb mõju, mida projekt võib keskkonnale avaldada, kindlaks teha ja seda hinnata põhiotsuse tegemise menetluse ajal. Üksnes juhul, kui selle mõju saab kindlaks teha alles rakendusotsuse tegemise menetluse ajal, tuleb hindamine teha selle menetluse käigus.

b. Mõjuhindamise menetluslike tingimuste kindlaksmääramine

24. veebruari 2022. aasta kohtuotsus *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2011/92/EL – Teatud projektide keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 92/43/EMÜ – Looduslike elupaikade kaitse – Direktiivi 2011/92/EL artiklis 2 ette nähtud hindamis- ja teostusloamenetluse ning direktiivis 92/43/EMÜ ette nähtud liikide kaitsemeetmetest erandite tegemise riikliku menetluse vaheline suhe – Mõiste „teostusluba“ – Mitmeetapiline otsustusprotsess – Hindamiskohustus – Materiaalne ulatus – Menetlusetapp, kus peab olema tagatud üldsuse kaasamine otsustusprotsessi

Selles kohtuotsuses, mille faktilist raamistikku on tutvustatud eespool,¹⁶ võttis Euroopa Kohus seisukoha ka liikmesriikide kaalutlusruumi kohta, mis neil on direktiivi 2011/92 kohaselt keskkonnamõju hindamise menetluslike tingimuste kindlaksmääramisel, kui otsustusprotsess on mitmeetapiline.

Euroopa Kohus märkis selles küsimuses, et direktiivi 2011/92 artikli 2 lõikes 2 on sõnaselgelt sätestatud, et keskkonnamõju hindamise võib lisada liikmesriikide projektide loamenetlusse. Sellest tuleneb esiteks, et keskkonnamõju hindamist ei pea tingimata tegema selleks spetsiaalselt kehtestatud menetluse raames, ja teiseks ei pea seda tingimata läbi viima ühesainsas menetluses.

Kuigi liikmesriikidel on kaalutlusruum, mis võimaldab neil kindlaks määrata keskkonnamõju hindamise menetlustingimused ja jagada sellega seotud eri volitused mitme asutuse vahel, andes igaühele neist muu hulgas konkreetse valdkonna otsustuspädevuse, peab selle kaalutlusõiguse teostamine siiski vastama direktiiviga 2011/92 kehtestatud nõuetele ja tagama direktiiviga taotletavate eesmärkide täieliku järgimise. Seega peab projekti keskkonnamõju hindamine igal juhul ühelt poolt olema täielik ja teiselt poolt tuleb see läbi viia enne selle projekti teostusloa otsuse tegemist.

Põhikohtuasja eripärade kohta täpsustas Euroopa Kohus ka, et kui liikmesriik annab õiguse hinnata üht osa projekti keskkonnamõjust ja võtta selle osalise hindamise lõpus vastu otsus mõnele muule asutusele kui see, kellele ta on andnud õiguse projekti heakskiitmiseks, tuleb see otsus tingimata vastu võtta enne projektile teostusloa andmist. Lisaks ei tohi ei see osaline hindamine ega ka eelnev otsus avaldada mõju: esimene ei tohi mõjutada terviklikku hindamist, mille projektile teostusloa andmiseks pädev asutus peab igal juhul läbi viima, ja teine ei tohi mõjutada ka selle hindamise tulemusel tehtavat otsust.

¹⁶ Vaidluse faktilise ja õigusliku raamistiku kohta vt rubriik I.3 „Keskkonnamõju hindamise ulatus“. Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriigis I.5.a.ii „Üldsuse osalemine mitmeetapilises otsustusprotsessis“.

5. Üldsuse osalemine otsustusprotsessis ja õiguskaitsse kättesaadavus

a. Üldsuse osalemine otsustusprotsessis

i. Üldsuse teavitamise viis

7. novembri 2019. aasta kohtuotsus Flausch jt (C-280/18, [EU:C:2019:928](#))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Teatavate projektide keskkonnamõju hindamine – Üldsuse osalemine otsustamises ja õigus kohtu poole pöörduda – Kaebuse esitamise tähtaja algus

Vastuseks eelotsusetaotlusele, mille oli esitanud Symvoulio tis Epikrateias (Kreeka kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), tegi Euroopa Kohus täpsustusi üldsuse teavitamise ja otsustusprotsessis osalemise viisi kohta keskkonna valdkonnas seoses direktiiviga 2011/92.

Põhikohtuasjani viis Kreekasse Íose saarele rajatava turismikompleksi projekt. Riigisiseste õigusnormide kohaselt avaldati kutse, et kõik huvitatud isikud osaleksid selle projekti keskkonnamõju hindamise menetluses, Sýrose saare (Küklaadide saarestik, Kreeka) kohalikus ajalehes ning see pandi üles ka Lõuna-Egeuse piirkonna ametivõimude ruumides sellel saarel, mis asub Íose saarest 55 meremiili kaugusel ja millel ei ole viimasega igapäevast transpordiühendust.

Aasta hiljem tegid keskkonna- ja energeetikaminister ning turismiminister turismikompleksi ehitamise projekti heakskiitmise otsuse. See otsus avaldati valitsuse avalike teadete portaalis Diavgeia ja keskkonnaministeeriumi veebisaidil.

Mitu isikut, kellel on kinnisvara Íose saarel, ja kolm keskkonnakaitsesühingut esitasid selle heakskiitmisotsuse peale rohkem kui 18 kuud pärast selle vastuvõtmist tühistamiskaebuse. Nad kinnitasid, et said sellest teada alles siis, kui projektiga hõlmatud alal oli alustatud ettevalmistavaid töid.

Selles küsimuses täpsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus, et riigisiseste õigusaktide kohaselt, millega direktiiv 2011/92 üle võeti, algatatakse kuni elektroonilise keskkonnaregistri kasutuselevõtmiseni direktiiviga nõutav üldsuse osalemine projekti puudutava teate väljapanemisega asjaomase piirkonna ametivõimu ruumides ja avaldamisega kohalikus ajakirjanduses; seejuures kutsutakse kõiki huvitatud isikuid üles tutvuma keskkonnamõju hinnanguga ja esitama selle kohta oma märkused.

Kreeka õigusnormides on lisaks ette nähtud 60-päevane tähtaeg tühistamiskaebuse esitamiseks niisuguste otsuste peale nagu otsus, mis puudutab luba turismikompleksile Íose saarel, kusjuures seda tähtaega hakatakse arvestama alates selle otsuse internetis avaldamisest.

Eelneva põhjal otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimused, kas üldsuse osalemise menetlus, mis eelnes vaidlustatud otsuse

tegemisele, vastab direktiivi 2011/92 nõuetele ja kas selle otsuse peale tühistamiskaebuse esitamise tähtaega võib hakata arvestama alates selle avaldamisest internetis.

Euroopa Kohus tuvastas oma kohtuotsuses kõigepealt, et direktiiviga 2011/92 on üldsuse teavitamise ja otsustusprotsessis osalemise täpse korra kindlaksmääramine keskkonna valdkonnas jäetud liikmesriikide ülesandeks, kuid siiski tingimusel, et see kord ei ole ebasoodsam kui see, mis reguleerib samasuguseid riigisiseseid olukordi, (võrdväarsuse põhimõtte) ega muuda liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõtte).

Tõhususe põhimõtte kohta meenutas Euroopa Kohus, et pädevad asutused peavad veenduma, et kasutatud teabekanaleid saab mõistlikult pidada kohaseks asjaomase üldsuse liikmete teavitamise seisukohast, andes neile sobiva võimaluse olla kursis kavandatava tegevuse, otsustamisprotsessi ja oma võimalustega osaleda menetluse varajases staadiumis.

Selles küsimuses leiab Euroopa Kohus, et teate ülespanemine maakonna Sýrose saarel asuvas ametiasutuses, millele lisaks avaldatakse küll teade selle saare kohalikus ajalehes, ei aita adekvaatselt teavitada üldsust, keda puudutab kinnisvaraprojekt, mida soovitakse ellu viia teisel saarel, mis paikneb 55 meremiili kaugusel.

Seejärel märkis Euroopa Kohus, et osalemismenetluse toimikuga tutvumise tingimused peavad olema sellised, et võimaldavad asjaomasel üldsusel kasutada oma õigusi tõhusalt – see tähendab, et kõnealuse toimikuga peab olema lihtne tutvuda. Selle väljaselgitamine, kas kõnealuseid nõudeid järgiti menetluses, mis päädis põhikohtuasja algatamisega, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne, võttes eelkõige arvesse pingutust, mida nõuab asjaomaselt üldsuselt Íose saarelt Sýrose saarele sõitmine, ning samuti pädevate asutuste võimalusi teha proportsionaalse pingutuse hinnaga toimikuga tutvumine võimalikuks ka Íose saarel.

Lõpuks leidis Euroopa Kohus, et direktiiviga 2011/92 on vastuolus sellised õigusnormid, millest tulenevalt tuginetakse asjaomase üldsuse liikmete vastu kaebuse esitamise tähtajale, mis hakkab kulgema projektile loa andmise teate avaldamisest internetis, kui neile asjaomase üldsuse liikmetele ei ole kooskõlas selles direktiivis sätestatud nõuetega eelnevalt antud sobivat võimalust tutvuda loamenetlust käsitleva teabega.

ii. Üldsuse osalemine mitmeetapilises otsustusprotsessis

24. veebruari 2022. aasta kohtuotsus *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2011/92/EL – Teatud projektide keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 92/43/EMÜ – Looduslike elupaikade kaitse – Direktiivi 2011/92/EL artiklis 2 ette nähtud hindamis- ja teostusloamenetluse ning direktiivis 92/43/EMÜ ette nähtud liikide

kaitsemeetmetest erandite tegemise riikliku menetluse vaheline suhe – Mõiste „teostusloa” – Mitmeetapiline otsustusprotsess – Hindamiskohustus – Materiaalne ulatus – Menetlusetapp, kus peab olema tagatud üldsuse kaasamine otsustusprotsessi

Selles kohtuasjas, mille faktilist raamistikku on tutvustatud eespool,¹⁷ esitas eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule küsimuse ka üldsuse osalemise kohta direktiivi 2011/92 kohaselt keerukas otsustusprotsessis, mida iseloomustab see, et teatav asutus peab selle protsessi eel- või vaheetapis hindama ainult üht osa asjaomase projekti keskkonnamõjust.

Selles küsimuses meenutas Euroopa Kohus, et direktiivi 2011/92 artiklid 6 ja 8 kohustavad liikmesriike võtma vajalikke meetmeid, et tagada direktiivi 2011/92 kohaldamisalasse kuuluvate projektide hindamis- ja teostusloa menetluse raames üldsuse kaasamine, mis vastab kõigile nõuetele. Selleks on nimetatud artiklites on nõutud, et üldsuse osalemine otsustusprotsessis toimuks varajases staadiumis, oleks tõhus ja et pädev asutus võtaks selle osalemise tulemust asjaomasele projektile loa andmisel või sellest keeldumisel arvesse.

Neid eri nõudeid võib aga olla raskem kokku sobitada keeruka otsustusprotsessi raames, eelkõige juhul, kui teatav asutus peab selle protsessi eel- või vaheetapis hindama ainult üht osa asjaomase projekti keskkonnamõjust.

Euroopa Kohus märkis seega, et sellises olukorras tuleb nõuet, et üldsus peab saama osaleda otsustusprotsessi varajases staadiumis, tõlgendada ja kohaldada viisil, mis on kooskõlas sama olulise nõudega, et üldsus peab olema sellesse protsessi tõhusalt kaasatud.

Sellest järeldub, et niisuguse keeruka otsustusprotsessi kontekstis, nagu on kirjeldanud eelotsusetaotluse esitanud kohus, ei nõua direktiivi 2011/92 artiklis 6 ette nähtud üldsuse otsustusprotsessi varajase kaasamise nõue, et asjaomase projekti keskkonnamõju üht osa puudutava esialgse otsuse vastuvõtmisele eelneks selline kaasamine, tingimusel et see kaasamine on menetluse jooksul tõhus. Nimetatud tõhususe nõue eeldab esiteks, et kaasamine toimub enne sellele projektile teostusloa andmiseks pädeva asutuse otsuse vastuvõtmist, teiseks, et see võimaldab üldsusel avaldada tulemuslikult ja ammendavalt arvamust asjaomase projekti kõikide keskkonnamõjude kohta, ja kolmandaks, et sellisele projektile teostusloa andmiseks pädev asutus saab nimetatud kaasamist täiel määral arvesse võtta.

¹⁷ Vaidluse faktilise ja õigusliku raamistiku kohta vt rubriik I.3 „Keskkonnamõju hindamise ulatus”. Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriigis I.4.b „Mõjuhindamise menetluslike tingimuste kindlaksmääramine”.

b. Õiguskaitse kättesaadavus

i. Liikmesriikide kohustused

15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-137/14, [EU:C:2015:683](#))

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – Direktiiv 2011/92/EL – Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine – Artikkel 11 – Direktiiv 2010/75/EL – Tööstusheidet (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) – Artikkel 25 – Õiguskaitse kättesaadavus – Vastuolus olevad riigisisised menetlusnormid

Euroopa Komisjon esitas 2014. aastal Saksamaa vastu liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi selle eest, et viimane oli rikkunud muu hulgas kohustusi, mis tulenevad direktiivi 2011/92 artiklist 11.¹⁸

Selle artikli lõike 1 järgi tagavad liikmesriigid kooskõlas riigisisese õigussüsteemiga, et asjaomasel üldsusel, kellel on küllaldane huvi või kelle õigust on kahjustatud, kui liikmesriigi menetlusseadus seab selle eeltingimuseks, oleks juurdepääs kaebuste lahendamisele kohtus või mõnes muus sõltumatus ja erapooletus organis, mis on seaduslikult asutatud, et vaidlustada otsuste, seaduste ja tegevusetuse sisulist või protseduurilist seaduslikkust seoses direktiivi 2011/92 sätete kohase üldsuse kaasamisega.

Sellega seoses heitis komisjon Saksamaale muu hulgas ette seda, et viimane eiras viidatud sättest tulenevaid kohustusi sellega, et piiras:

- 1) olukordi, kus võib nõuda direktiivi 2011/92 kohaldamisalasse kuuluva haldusotsuse tühistamist menetlusnormi rikkumise tõttu;
- 2) kaebuse esitamise õigust ja kohtuliku kontrolli ulatust nende vastuväidetega, mis esitati juba vastuväidete esitamiseks ette nähtud tähtaja jooksul haldusmenetluses.

Nõustudes nende etteheidetega, märkis Euroopa Kohus esimesena, et direktiivi 2011/92 artikliga 11 on vastuolus see, kui liikmesriigid piiravad seda artiklit ülevõtvate sätete kohaldamist ainult olukorraga, kus otsuse õiguspärasus on vaidlustatud seetõttu, et ei ole tehtud keskkonnamõju hindamist, välistades selle kohaldamise olukorras, kus keskkonnamõju hindamine on küll lõpuleviidud, kuid see toimus menetlusnõudeid rikkudes.

Lisaks rikkus Saksamaa viidatud artiklist tulenevaid kohustusi ka sellega, et piiras otsuste tühistamist menetlusnormi rikkumise tõttu keskkonnamõju eelneva hindamise või analüüsimise tegemata jätmise ja juhtumitega, mil kaebaja tõendab, et menetlusnormi rikkumisel on põhjuslik seos otsuse tulemusega. Niisugune piiramine teeb direktiivi 2011/92 artiklis 11 ette nähtud kaebuse esitamise õiguse kasutamise ülemäära

¹⁸ Selles liikmesriigi kohustuste rikkumise hagiis väitis komisjon ka, et on rikutud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiivi 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (ELT 2010, L 334, lk 17) artiklit 25.

raskeks ja kahjustab selle direktiivi eesmärki pakkuda asjaomase üldsuse liikmetele laialdast õiguskaitset.

Teisena tuvastas Euroopa Kohus, et direktiivi 2011/92 artikliga 11 on vastuolus, kui riigisisese õiguse sätte abil piiratakse kaebuse esitamise õigust ja kohtuliku kontrolli ulatust nende vastuväidetega, mis esitati juba ette nähtud tähtaja jooksul haldusmenetluses, mille tulemusena see otsus vastu võeti.

Euroopa Kohus täpsustas seoses sellega, et kuigi direktiivi 2011/92 artikli 11 lõige 4 ei välista eelnevat läbivaatamise menetluse võimalust haldusasutuses ega takista näha riigisisese õigusega kaebajale ette kohustust ammendada kõik halduskorras ette nähtud õiguskaitsevahendid, enne kui tekib õigus pöörduda kohtusse, ei võimalda see liidu õigusnorm siiski piirata väiteid, millega kaebaja võib oma kaebust kohtule põhjendada.

Lisaks ei saa kaebajale kehtestatud piirangut nende väidete laadi osas, mida ta võib esitada teda puudutava haldusorgani otsuse õiguspärasuse kontrollimiseks pädevale kohtule, õigustada õiguskindluse põhimõtte tagamise kaalutlustega. Nimelt ei ole kuidagi tõendatud, et nimetatud otsuse kõigi põhjenduste kohtulik kontroll võiks seda põhimõtet rikkuda.

Mis puudutab veel haldusmenetluste tõhusust, siis kuigi teatud juhtudel võib küll asjaolu, et mingi väide esitatakse esimest korda alles kohtus, takistada menetluse nõuetekohast kulgemist, ei ole direktiivi 2011/92 artikli 11 eesmärk mitte ainult tagada õigussubjektidele võimalikult laialdane juurdepääs kohtupidamisele, vaid ka võimaldada vaidlustatud otsuse sisulise ja menetlusliku seaduslikkuse kontrolli terves ulatuses.

Sellega seoses rõhutas Euroopa Kohus, et liikmesriigi seadusandja võib kohtumenetluse tõhususe tagamiseks siiski ette näha spetsiifilisi menetlusnorme, näiteks kuritarvitavate või pahausksete väidete vastuvõetamatuse kohta.

ii. Eraõiguslike isikute kaebuste vastuvõetavus

16. aprilli 2015. aasta kohtuotsus Gruber (C-570/13, [EU:C:2015:231](#))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2011/92/EL – Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine – Kaubanduskeskuse ehitamine – Sellise haldusotsuse siduvus, millega otsustatakse jätta keskkonnamõju hindamata – Üldsuse osaluse puudumine

Euroopa Kohus, kellele oli eelotsusetaotluse esitanud Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus), tuvastas, et direktiiviga 2011/92 on vastuolus niisugused riigisisese õigusnormid, millega oli tegemist põhikohtuasjas ja mille kohaselt naabrid, keda puudutas kaubanduskeskuse ehitamise ja käitamise projekt, ei saa ei vaidlustada otsust, milles tuvastatakse, et selle projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata, ega

esitada selle projekti suhtes vastuväidet, et oleks tulnud teha selle keskkonnamõju hindamine.

Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (Kärnteni liidumaa sõltumatu halduskoda, Austria) andis 2012. aasta veebruaris loa kaubanduskeskuse ehitamiseks ja kasutamiseks Klagenfurt am Wörthersees (Austria) K. Gruberi kinnisasjaga külgneval maatükil. Kärnteni liidumaa valitsuse 21. juuli 2010. aasta otsuse kohaselt ei eelnenud selle loa andmisele keskkonnamõju hindamist.

K. Gruber esitas selle haldusotsuse peale tühistamiskaebuse Verwaltungsgerichtshofile (Austria kõrgeim halduskohus) muu hulgas põhjendusega, et loa andmine oleks pidanud sõltuma keskkonnamõju hindamisest. Ta väitis selle kaebuse põhjendamiseks, et Kärnteni liidumaa valitsuse otsus, milles viimane leidis, et kõnesoleva projekti puhul ei ole vaja teha keskkonnamõju hindamist, on õigusvastane.

Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) täpsustas selles küsimuses, et Austria õigusaktide kohaselt ei ole niisugustel naabritel nagu K. Gruber ei õigust esitada otseselt kaebust otsuse peale, mis käsitleb vajadust teha kõnesoleva ehitus- ja kasutusprojekti keskkonnamõju hindamine, ega õigust vaidlustada see otsus nimetatud projektiks loa andmise otsuse peale esitatud võimaliku kaebuse raames.

Nendel asjaoludel otsustas see kohus esitada Euroopa Kohtule küsimuse, kas niisugused riigisisised õigusnormid on kooskõlas direktiiviga 2011/92.

Selles küsimuses meenutas Euroopa Kohus esiteks, et selle direktiivi artikli 11 lõike 1 kohaselt tagavad liikmesriigid kooskõlas riigisisese õigussüsteemiga, et „asjaomasel üldsusel“ artikli 1 lõike 2 tähenduses, kellel on „küllaldane huvi“ või kelle „õigust on kahjustatud“, kui liikmesriigi menetlusseadus seab selle eeltingimuseks, oleks juurdepääs kaebuste lahendamisele, et vaidlustada direktiivi 2011/92 kohaldamisalasse kuuluvate otsuste, seaduste ja tegevusetuse sisulist või protseduurilist seaduslikkust.

Teiseks märkis Euroopa Kohus, et kuigi liikmesriikidel on ulatuslik kaalutusõigus selle kindlaksmääramisel, mida kujutab endast „küllaldane huvi“ või „õiguse kahjustatus“, tuleb selle kaalutusõiguse kasutamisel järgida eesmärki tagada asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele. Järelikult, kuigi liikmesriigi seadusandja võib muu hulgas ette näha, et õigused, mille kahjustamisele eraõiguslik isik võib direktiivi 2011/92 artiklis 11 viidatud otsuste, seaduste ja tegevusetuse peale kohtusse esitatud kaebuse raames tugineda, peavad olema subjektiivsed avalikud õigused, ei või tõlgendada kitsendavalt neid artikli sätteid, mis käsitlevad üldsuse, keda direktiivi kohaldamisalasse kuuluvad otsused, seadused või tegevusetus puudutavad, kaebeõigust.

Sellest järeldub, et niisugused riigisisised õigusnormid, nagu põhikohtuasjas, millega võetakse väga suurelt hulgalt eraõiguslikelt isikutelt, sh eelkõige naabritel, kelle puhul võivad samuti olla täidetud direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 1 ette nähtud tingimused, õigus esitada kaebus otsuste peale, mis käsitlevad vajadust teha projekti keskkonnamõju hindamine, on selle direktiiviga vastuolus.

iii. Keskkonnakaitseühingute kaebuste vastuvõetavus

15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, [EU:C:2009:631](#))

Direktiiv 85/337/EMÜ – Üldsuse kaasamine keskkonnamõju hindamise menetluses – Õigus esitada kaebus eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga projekti teostusloa andmise otsuste peale

Kohtuotsuses Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening tuvastas Euroopa Kohus, et direktiivi 85/337¹⁹ artikliga 10a on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mis annab õiguse esitada kaebus selle direktiivi kohaldamisalasse kuuluva tegevusega seotud otsuse peale üksnes sellistele keskkonnakaitset edendavatele valitsusvälistele organisatsioonidele, kellel on vähemalt 2000 liiget.

Põhikohtuasjas oli Stockholmi (Rootsi) kommuun sõlminud lepingu umbes 1 km pikkuse mägede vahelise tunneli ehitamiseks kaljusse, et viia seal läbi elektriliinid, et asendada seal olevad läbi õhu veetud kõrgepingeliinid.

Stockholmi läänivalitsus järeldas selle projekti puhul tehtud keskkonnamõju hindamise põhjal, et sellel võib olla oluline keskkonnamõju.

Kuna pädev asutus oli siiski andnud loa tööde tegemiseks, esitas üks keskkonnakaitseühing selle loaotsuse peale apellatsioonkaebuse. Apellatsioonkaebus tunnistati aga vastuvõetamatuks põhjendusel, et selle esitanud ühing ei vasta riigisiseste õigusaktidega kehtestatud tingimusele, et sellel on vähemalt 2000 liiget.

Högsta domstolen (Rootsi kõrgeim kohus), kellele see vastuvõetamatuks tunnistamise otsus edasi kaevati, otsustas esitada Euroopa Kohtule mitu eelotsuse küsimust, nende hulgas küsimuse, kas direktiiv 85/337 võimaldab liikmesriikidel ette näha, et väikestel keskkonnakaitseühingutel ei ole õigust esitada kaebust otsuse peale, mis käsitleb selle direktiivi kohaldamisalasse kuuluvat tegevust.

Euroopa Kohus meenutas selles küsimuses, et direktiiv 85/337 eristab esiteks asjaomast üldsust, keda mõni selle direktiivi kohaldamisalasse kuuluvatest tegevustest üldiselt mõjutab, ja teiseks selle asjaomase üldsuse hulgas teatavat füüsiliste või juriidiliste isikute alamkategooriat, kellele tuleb nimetatud direktiivi artikli 10a alusel anda õigus vaidlustada otsus, millega vastavaks tegevuseks luba antakse, arvestades nende erilist seisundit selle tegevuse suhtes.

Kuigi on tõsi, et viimati nimetatud artikkel jätab liikmesriikide seadusandjate ülesandeks kindlaks määrata nõuded, mille täitmisel keskkonnakaitset edendaval valitsusvälisel organisatsioonil kui ühendusel on kaebeõigus, peavad liikmesriikide kehtestatud õigusnormid esiteks tagama „laialdase juurdepääsu õiguskaitsele“ ja teiseks kindlustama

¹⁹ Muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ (ELT 2003, L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 446).

nende direktiivi 85/337 sätete soovitava toime, mis puudutavad kohtulikku kaebeõigust. Järelikult ei tohi nende riigisiseste õigusnormidega kaasneda oht, et muudetakse sisutühjaks liidu õigusnormid, mille alusel isikutel, kellel on küllaldane huvi teatavat projekti vaidlustada, ning isikutel, sealhulgas keskkonnakaitseühingutel, kelle huve vastav projekt kahjustab, peab olema õigus pöörduda pädevasse kohtusse.

Märkides, et Rootsi valitsus möönis, et ainult kahel keskkonnakaitseühingul on 2000 liiget, järeltas Euroopa Kohus, et direktiivi 85/337 artikliga 10a on vastuolus Rootsi õigusnorm, mis annab õiguse esitada kaebus selle direktiivi kohaldamisalasse kuuluva tegevusega seotud otsuse peale üksnes sellistele keskkonnakaitseühingutele, kellel on vähemalt 2000 liiget.

12. mai 2011. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, [EU:C:2011:289](#))

Direktiiv 85/337/EMÜ – Keskkonnamõju hindamine – Århusi konventsioon – Direktiiv 2003/35/EÜ – Õiguskaitse kättesaadavus – Keskkonnakaitsega tegelevad valitsusvälised organisatsioonid

Euroopa Kohus, kellele oli esitatud eelotsusetaotlus, täpsustas veelgi keskkonnaühingute kaebeõiguse piire seoses direktiiviga 85/337.²⁰

Põhikohtuasi sai alguse Lünenisse (Saksamaa) kivisöel töötava elektriijaama ehitamise ja käitamise projektist, mille keskkonnamõju hinnati. Selle menetluse raames esitas pädev asutus, kes leidis, et projekteeritava objekti asukoha osas ei ole õiguslikke vastuväiteid, eelneva arvamuse ja andis osalise loa.

2008. aasta juunis esitas keskkonnakaitsega tegelev valitsusväline organisatsioon Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (Nordrhein-Westfaleni liidumaa keskkonnakaitseorganisatsioon; edaspidi „BUND“) Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalenile (Nordrhein-Westfaleni liidumaa kõrgeim halduskohus, Saksamaa) kaebuse, milles palus tunnistada eelneva arvamuse tühistamiseks ja kõnesolevale projektile antud osalise loa kehtetuks. Ta väitis muu hulgas, et on rikutud õigusnorme, millega on võetud üle direktiiv 92/43.

Selle kohtu hinnangul ei olnud BUND-l õigust seda tühistamiskaebust esitada, sest ta ei väitnud, et on rikutud individuaalset materiaalselt õigust, nagu on Saksamaa õiguses nõutud selleks, et isikul oleks kaebeõigus. Sellel kohtul tekkis siiski küsimus, kas Saksamaa õiguses sätestatud nõue, mille kohaselt peab keskkonnakaitsega tegelev valitsusväline organisatsioon väitma, et on rikutud niisugust õigust, on ise liidu õigusega, konkreetselt direktiivi 85/337 artikliga 10a kooskõlas.

Euroopa Kohus meenutas vastuseks neile küsimustele, et direktiivi 85/337 artikli 10a esimeses lõigus on ette nähtud, et direktiivi üldsuse osalemist käsitlevates sätetes

²⁰ Muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ (ELT 2003, L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 446).

viidatud otsuste, seaduste ja puuduste peale peab olema võimalik kaevata, et „vaidlustada nende sisulist või protseduurilist seaduslikkust“, piiramata sellise kaebuse põhjendamiseks kasutatavaid õiguskaitsvahendeid.

Mis puudutab kaebuste vastuvõetavuse tingimusi, siis see säte annab kaks võimalust: kaebuse vastuvõetavusele võib seada tingimuseks küllaldase „põhjendatud huvi“ või kaebaja väite „õiguse kahjustamise“ kohta, olenevalt sellest, milline tingimus on riigisiseste õigusnormidega kehtestatud. Direktiivi 85/337 artikli 10a kolmanda lõigu esimeses lauses on seejärel täpsustatud, et liikmesriigid määravad kindlaks, mis moodustab õiguse kahjustatuse, kooskõlas eesmärgiga anda asjaomasele üldsusele „laialdane juurdepääs õiguskaitsele“.

Keskkonnakaitseühingute esitatavate kaebuste osas on direktiivi 85/337 artikli 10a kolmanda lõigu teises ja kolmandas lauses lisatud, et selleks tuleb neid käsitada nii, et neil on kas küllaldane huvi või siis õigused, mida saab kahjustada, olenevalt sellest, milline tingimus on riigisiseste õigusnormidega vastuvõetavuse tingimuseks kehtestatud.

Õigusliku raamistiku kohta märkis Euroopa Kohus, et kuigi liikmesriigi seadusandja võib piirata õigusi, mille kahjustamisele eraõiguslik isik võib tugineda kaebuse raames, mis on kohtule esitatud direktiivi 85/337 artiklis 10a viidatud otsuste või puuduste peale, avalike subjektiivsete õigustega, ei kohaldata seda piirangut keskkonnakaitseühingutele, välja arvatud juhul, kui on rikutud direktiivi 85/337 artikli 10a kolmanda lõigu viimases lauses nimetatud eesmärke.

Kuigi need organisatsioonid, nagu nähtub sellest sättest, peavad tuginema samadele õigustele kui eraisikud, oleks see, kui need ühingud ei saaks viidata liidu keskkonnaõigusest tulenevate normide kahjustatusele üksnes seetõttu, et viimased kaitsevad kollektiivseid huve, esiteks vastuolus eesmärgiga tagada asjaomasele üldsusele õiguskaitse kättesaadavus ja teiseks tõhususe põhimõttega. Nagu oli näha põhikohtuasjas, jätab see need ühingud laias ulatuses ilma võimalusest lasta kontrollida nimetatud õigusest tulenevate normide järgimist, mis on kõige sagedamini suunatud üldisele huvile, mitte üksnes eraisikute huvide kaitsele eraldi võttes.

Euroopa Kohus järeldas seega, et õigusnormid, milles ei tunnustata selle direktiivi artikli 1 lõikes 2 märgitud keskkonnakaitset edendavate valitsusväliste organisatsioonide võimalust tugineda kohtus liidu õigusest tuleneva sellise õigusnormi rikkumisele, mille eesmärk on keskkonnakaitse, direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 1 mõttes tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga teostusloa otsuse peale esitatud kaebuse raames, on vastuolus direktiivi 85/337 artikliga 10a põhjusel, et see norm kaitseb vaid üldsuse, mitte eraisikute huve.

iv. Nõue, et menetlus ei ole üle jõu käivalt kulukas

a. Ulatus

15. märtsi 2018. aasta kohtuotsus North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, [EU:C:2018:185](#))

Eelotsusetaotlus – Teatavate projektide keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 2011/92/EL – Asjaomase üldsuse liikmete kaebeõigus – Enneaegne kaebus – Mõisted „mitte üle jõu käivalt kulukas“ ja „üldsuse kaasamisega seotud otsused, tegevus või tegevusetus“ – Århusi konventsiooni kohaldatavus

Euroopa Kohus, kellele oli esitatud eelotsusetaotlus, võttis seisukoha direktiivis 2011/92 ja Århusi konventsioonis²¹ sätestatud nõude, et keskkonnaalased kohtumenetlused „ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad“, kohaldamisala suhtes.

Iirimaa riigile kuuluv elektrienergia võrguettevõtja EirGrid plc taotles 2015. aastal luba püstitada umbes 300 kõrgepingeliinimasti, et ühendada Iirimaa ja Põhja-Iirimaa elektrijaotusvõrgud ning tagada kogu saarel elektrivarustuse stabiilsus. Pärast seda, kui EirGrid oli vormikohaselt taotlenud projektile teostusluba ja esitanud keskkonnamõju hinnangu, kutsus Iirimaa planeerimiskaebuste amet An Bord Pleanála 7. märtsiks 2016 kokku istungi.

Üks maaomanik ja üks surverühm palusid 4. märtsil 2016 luba esitada kaebus, et vaidlustada teostusloa menetlus. High Court (kõrge kohus, Iirimaa) keeldus taotletud loa andmisest põhjendusel, et kaebus on enneaegne.

Kohtukulude jaotamise menetluses oli poolte vahel vaidlus menetlusloa taotlemisega seotud kohtukulude üle, mille summa ületab 500 000 eurot. High Court (kõrge kohus) otsustas küsida sellega seoses Euroopa Kohtult, kas Iirimaa õigus on kooskõlas direktiivi 2011/92 ja Århusi konventsiooni sätetega, millega on kehtestatud nõue, et teatavad kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad.

Euroopa Kohus meenutas seejuures, et direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 4 sätestatud nõue, et menetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas, puudutab kõiki rahalisi kulusid, mis tekivad kohtumenetluses osalemisel. Seega tuleb seda nõuet tõlgendada nii, et see kehtib sellises liikmesriigi kohtu menetluses nagu põhikohtuasja menetlus, milles tehakse kindlaks, kas projekti teostusloa menetluse käigus võib anda kaebusele menetlusloa, ning seda enam on see nii, kui liikmesriik ei ole kindlaks määranud, millises menetlusetapis võib kaebuse esitada.

Euroopa Kohus märkis ka, et juhul kui kaebaja esitab väiteid nii keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemist käsitlevate sätete rikkumise kohta kui ka muude sätete

²¹ Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, mis kirjutati alla 25. juunil 1998 Århusis ning kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1; edaspidi „Århusi konventsioon“).

rikkumise kohta, kehtib nõue, mille kohaselt ei tohi teatud kohtumenetlused olla üle jõu käival kulukad, üksnes kulude suhtes, mis on seotud üldsuse osalemist käsitlevate sätete rikkumisele tugineva osaga kaebusest. Sel juhul on liikmesriigi kohtu ülesanne *ex aequo et bono* ning vastavalt kohaldatavatele riigisisestele menetlusnormidele teha kindlaks kumbagi liiki argumentidega seotud kulud, et tagada, et mitte üle jõu käiva kulukuse nõuet kohaldatakse sellele osale kaebusest, mis põhineb üldsuse osalemist käsitlevatel sätetel.

Seoses sellega täpsustas Euroopa Kohus, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõikeid 3 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et sama nõue kehtib ka menetluse selliste aspektide suhtes, mida direktiiv 2011/92 ei hõlma, kui kaebaja eesmärk on riigisisese keskkonnaõiguse järgimise tagamine. Nimetatud sätetel puudub vahetu õigusmõju, kuid liikmesriigi kohtu ülesanne on anda riigisisesele menetlusõigusele tõlgendus, mis oleks nendega võimalikult suurel määral kooskõlas.

Lõpuks rõhutas Euroopa Kohus, et liikmesriik ei või ette näha erandit Århusi konventsioonis ja direktiivis 2011/92 sätestatud nõudest, et teatud kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käival kulukad, juhtumiks, kui kaebus on tunnustatud alusetuks või pahatahtlikuks või kui puudub seos riigisisese keskkonnaõiguse väidetava rikkumise ja keskkonnakahju vahel. Liikmesriigi kohtul on siiski võimalik võtta arvesse niisuguseid tegureid nagu kaebaja väljavaated edule ja tema kaebuse võimalik alusetus või pahatahtlikkus, tingimusel et kaebajalt väljamõistetavad kohtukulud ei ole ebamõistlikult suured.

b. Hindamiskriteeriumid

11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus *Edwards ja Pallikaropoulos* (C-260/11, [EU:C:2013:221](#))

Keskfond – Århusi konventsioon – Direktiiv 85/337/EMÜ – Direktiiv 2003/35/EÜ – Artikkel 10a – Direktiiv 96/61/EÜ – Artikkel 15a – Õigus pöörduda keskkonnaküsimustes kohtusse – Mõiste „üle jõu käival kulukas“ kohtumenetlustes

Vastuseks eelotsusetaotlusele, mille oli esitanud Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus), täpsustas Euroopa Kohus hindamise kriteeriume, mida kasutatakse direktiivi 85/337²² artikli 10a viiendas lõigus ja direktiivi 96/61²³ artikli 15a viiendas lõigus sätestatud nõude puhul, et keskkonnavalased kohtumenetlused „ei ole üle jõu käival kulukad“.

²² Muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ (ELT 2003, L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 446).

²³ Nõukogu 24. septembri 1996. aasta direktiiv 96/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (EÜT 1996, L 257, lk 26; ELT eriväljaanne 15/03, lk 80), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ (ELT 2003, L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 446).

Olles jätnud rahuldamata keskkonda puudutavas menetluses esitatud edasikaebuse, küsis eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult, kuidas ta peaks käsitletaval juhul kohaldama eespool nimetatud nõuet, et menetlus „ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas“, võttes arvesse märkimisväärseid riske kohtukulude alal, mis edasikaebuse esitajat kohaldatavate riigisiseste õigusaktide kohaselt ähvardavad.

Selles küsimuses märkis Euroopa Kohus, et direktiivi 85/337 artikli 10a viiendas lõigus ning direktiivi 96/61 artikli 15a viiendas lõigus sätestatud nõue, mille kohaselt ei tohi kohtumenetlus olla üle jõu käivalt kulukas, tähendab, et kohtumenetluses tekkida võivad rahalised kulud ei tohi sätetes viidatud isikutel takistada nende artiklite kohaldamisalasse kuuluva kaebuse või edasikaebuse esitamist kohtutesse. Kui liikmesriigi kohus peab tegema kohtuasja kaotanud kaebajalt kohtukulude väljamõistmise otsuse keskkonnaalases vaidluses või üldisemalt juhul, kui on vaja otsust teha – nagu see võib olla Ühendkuningriigi kohtutes – mõnes varasemas menetluse staadiumis nende kulude võimaliku piiramise kohta, mis võidakse välja mõista menetlusosaliselt, kes kohtuasja kaotab, peab kohus tagama eelnimetatud nõude järgmise, ja selle, et arvesse võetakse nii oma õigusi kaitsta sooviva isiku huve kui ka keskkonnakaitsega seotud üldist huvi.

Liikmesriigi kohus ei saa hinnangut andes lähtuda ainult isiku majanduslikust olukorrast, vaid hinnang peab tuginema ühtlasi kulude summa objektiivsel analüüsil. Seega ei tohi menetluskulud ületada asjaomase isiku majanduslikke võimalusi ja mingil juhul ei tohi need osutada objektiivselt põhjendamatuks. Lisaks võib ta võtta arvesse menetluspoolte olukorda, mõistlikku võimalust, et poole nõuded rahuldatakse, asja olulisust kaebaja ja keskkonnakaitse seisukohast, kohaldatava õiguse ja menetluse keerukust, seda, kas kaebused menetluse erinevates staadiumides võivad olla esitatud kergekäeliselt, ning riigisiseste menetlusabi andmise ning kulude piiramise süsteemide olemasolu.

Vastupidi, üksnes selle asjaolu alusel, et asjaomane isik ei lasknud end kaebuse esitamisel tegelikkuses takistada, ei saa teha järeldust, et menetlus ei ole tema jaoks üle jõu käivalt kulukas direktiivide 85/337 ja 96/61 tähenduses.

Viimaks ei saa liikmesriigi kohus hinnata seda, et kohtumenetlus ei ole üle jõu käivalt kulukas, lähtuvalt erinevatest kriteeriumidest olenevalt sellest, kas ta peab hinnangu andma esimese astme, apellatsiooni- või edasise kaebemenetluse lõpus.

6. Vahetu õigusmõju ja kooskõlaline tõlgendamine

a. Direktiivide vertikaalne vahetu õigusmõju ja negatiivsed tagajärjed kolmandate isikute õigustele

7. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))

Direktiiv 85/337/EMÜ – Teatavate projektide keskkonnamõju hindamine – Riigisisene meede, millega antakse kaevandamis luba ilma keskkonnamõju hindamist tegemata – Direktiivide vahetu õigusmõju – Kolmepoolne suhe

Selle kohtuotsuse raames, mille faktilist raamistikku on tutvustatud eespool,²⁴ paluti Euroopa Kohtul samuti võtta seisukoht küsimuses, kas niisugustel asjaoludel nagu põhikohtuasjas võib selline eraõiguslik isik nagu D. Wells vajaduse korral kasutada Ühendkuningriigi ametiasutuste vastu argumendina direktiivi 85/337 artikli 2 lõiget 1, tõlgendatuna koostoimes selle artikli 1 lõike 2 ja artikli 4 lõikega 2.

Direktiivi 85/337 artikli 2 lõike 1 kohaselt võtavad liikmesriigid kõik vajalikud meetmed tagamaks, et enne loa andmist hinnatakse muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt mõjutada võivaid projekte. Sellised projektid on määratletud artiklis 4.

Sellega seoses väitis Ühendkuningriik, et see, kui niisuguse eraõigusliku isiku puhul nagu D. Wells tunnustatakse sellises asjas nagu põhikohtuasi õigust tugineda suhetes ametiasutustega nimetatud sättele, kujutab endast „vastupidise vahetu õigusmõju“ olukorda, milles Ühendkuningriik on otseselt kohustatud jätma Conygar Quarry kaevanduse eraomanikud nende õigustest ilma.

Euroopa Kohus meenutas selles küsimuses, et eraõiguslikele isikutele direktiiviga kohustuste kehtestamine on vastuolus õiguskindluse põhimõttega. Neile ei saa direktiivi sätteid õigusi tekitada. Järelikult ei saa eraõiguslik isik suhetes liikmesriigiga direktiivile tugineda, kui tegu on riigi kohustusega, mis on otseselt seotud sellise teise kohustuse täitmisega, mida selle direktiivi kohaselt peab täitma kolmas isik.

Samas ei õigusta pelk negatiivne tagajärg kolmandate isikute õigustele, isegi kui see tagajärg on kindel, seda, et isikul keelataks tugineda asjasse puutuva liikmesriigi vastu direktiivi sätetele.

Euroopa Kohus märkis seega, et mis puudutab põhikohtuasja, siis Ühendkuningriigi kohustus tagada, et pädevad asutused hindavad Conygar Quarry kaevanduse käitamise keskkonnamõju, ei ole otseselt seotud mingi niisuguse kohustuse täitmisega, mis selle kaevanduse omanikel direktiivi 85/337 kohaselt on. Asjaolu, et kaevandamistoimingud tuleb peatada, et oodata hindamise tulemusi, on mõistagi selle riigi kohustuste

²⁴ Vaidluse faktilise ja õigusliku raamistiku kohta vt rubriik I.4.a „Hetk, mil keskkonnamõju hindamine tuleb teha“.

hilinenud täitmise tagajärg. Niisugust tagajärge ei saa siiski nimetada direktiivi sätete „vastupidiseks vahetuks õigusmõjuks“ nende omanike suhtes.

Euroopa Kohus jäeldas, et niisugune eraõiguslik isik nagu D. Wells võib vajaduse korral kasutada Ühendkuningriigi ametiasutuste vastu argumendina direktiivi 85/337 artikli 2 lõiget 1, tõlgendatuna koostoimes selle artikli 1 lõike 2 ja artikli 4 lõikega 2.

b. Riigisisese õiguse kooskõlaline tõlgendamine

17. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Klohn (C-167/17, [EU:C:2018:833](#))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Teatud projektide keskkonnamõju hindamine – Loa andmise otsuse vaidlustamise õigus – Nõue tagada, et menetlus ei ole üle jõu käivalt kulukas – Mõiste – Ajaline kohaldamine – Vahetu õigusmõju – Mõju liikmesriigis tehtud jõustunud otsusele kohtukulude kohta

Eelotsusetaotluse tulemusena, mille esitas Supreme Court (Iirimaa kõrgeim kohus), meenutas Euroopa Kohus, et ehkki direktiivi 85/337²⁵ artikli 10a viiendas lõigus sätestatud reeglil, et keskkonnaalased kohtumenetlused „ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad“, ei ole vahetut õigusmõju, on liikmesriigi kohtud siiski kohustatud tagama võimaluste piires riigisisese õiguse tõlgenduse, mis on selle sättega kooskõlas.

2004. aastal väljastas An Bord Pléanala (planeerimiskomisjon, Iirimaa; edaspidi „planeerimiskomisjon“) ehitusloa kogu Iirimaaalt pärit surnud veiste inspekteerimise käitise rajamiseks Sligo krahvkonda Achonrysse (Iirimaa).

V. Klohn, kellele kuulub selle käitise lähedal talu, esitas selle ehitusloa peale kohtule kaebuse, mis jäeti High Courti (kõrge kohus) 23. aprilli 2008. aasta otsusega rahuldamata. Sama aasta 6. mail mõistis see kohus V. Klohnilt välja planeerimiskomisjoni kohtukulud.

High Courti (kõrge kohus) Taxing Master määras 24. juuni 2010. aasta otsuses V. Klohni poolt planeerimiskomisjonile hüvitatavate kohtukulude summaks ligikaudu 86 000 eurot. See otsus jäeti High Courti (kõrge kohus) otsusega muutmata ja V. Klohn esitas selle kohtuotsuse peale edasikaebuse Supreme Courtile (Iirimaa kõrgeim kohus).

Võttes arvesse kohtukulude summat, otsustas Supreme Court (kõrgeim kohus) esitada Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

- kas direktiivi 85/337 artikli 10a viiendas lõigus sätestatud reeglil, et kohtumenetlused „ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad“, on vahetu õigusmõju või eksisteerib sellega seoses kooskõlalise tõlgendamise kohustus, ja

²⁵ Muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ (ELT 2003, L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 446).

- kas Taxing Master või liikmesriigi kohus, kellele on esitatud kaebus tema otsuse peale, peab kohaldama seda reeglit, et kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad, ehkki kohtukulude väljamõistmise otsus on jõustunud.

Olles märkinud, et küsimus, kas reeglil, et kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad, on vahetu õigusmõju, tekib põhikohtuasjas seetõttu, et lirimaa võttis muudetud direktiivi 85/337 artikli 10a viienda lõigu üle hilinemisega, tuvastas Euroopa Kohus, et sellel sätteil ei ole vahetut õigusmõju. Riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise kohustuse kohaselt on lirimaa kohtud siiski kohustatud, niivõrd kui see on võimalik, tõlgendama riigisisest õigust alates direktiivi 85/337 artikli 10a viienda lõigu ülevõtmise tähtaja möödumisest nii, et üksikisikuid ei heidutaks selle artikli kohaldamisalasse kuuluva kohtumenetluse algatamisel või jätkamisel sellest tekkida võiv rahaline koormus.

Euroopa Kohus täpsustas selles küsimuses ka, et lirimaa kohtud on kohustatud alates direktiivi 85/337 artikli 10a viienda lõigu ülevõtmise tähtaja möödumisest tõlgendama riigisisest õigust nii, et varasema õigusakti kehtivusajal tekkinud olukordade tulevased tagajärjed oleksid otsekohe kooskõlas viimati viidatud sättega. Sellest tuleneb, et kui liikmesriigi kohtud teevad menetlustes, mis on selles sättes ette nähtud mitte üle jõu käiva kulukuse reegli ülevõtmise tähtaja möödumise ajal pooleli, otsuse kohtukulude jaotuse kohta, siis peavad nad järgima liidu õigusega kooskõlalise tõlgendamise kohustust, võtmata arvesse kuupäeva, mil need kulud kõnealuse menetluse käigus tekkisid.

Meenutades, et kohtukulude menetlus lirimaal toimub kahes etapis, tuvastas Euroopa Kohus ka, et riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise põhimõttel on teatud piirid, sh piirid, mis tulenevad kohtuotsuse seadusjõu põhimõttest. Käsitletaval juhul oli seega eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne hinnata seadusjõudu, mis on 6. mai 2008. aasta kohtuotsusel, millega High Court (kõrge kohus) jättis menetluskulud V. Klohni kanda, määramata kindlaks nende kohtukulude täpset summat, ning seda selleks, et teha kindlaks, kas ja mil määral on põhikohtuasjas võimalik tõlgendada riigisisest õigust kooskõlas reegluga, et kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad.

II. Kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine direktiivi 2001/42 alusel

1. Direktiivi 2001/42 kohaldamisala

a. Direktiivi 2001/42 kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid

25. juuni 2020. aasta kohtuotsus (suurkoda) A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))²⁶

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2001/42/EÜ – Keskkonnamõju hindamine – Luba tuulegeneraatorite paigaldamiseks ja käitamiseks – Artikli 2 punkt a – Mõiste „kavad ja programmid“ – Määruse ja ringkirjaga kindlaks määratud tingimused loa andmiseks – Artikli 3 lõike 2 punkt a – Riigisisese aktid, millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele – Keskkonnamõju hindamise puudumine – Riigisiseste aktide ja nende alusel antud lubade tagajärgede kehtima jätmine pärast seda, kui on tuvastatud, et need aktid ei vasta liidu õigusele – Tingimused

Kohtuotsusega A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) võttis Euroopa Kohus suurkojas seisukoha direktiivi 2001/42 tõlgendamise kohta, tehes olulisi täpsustusi meetmete kohta, mida tuleb selle direktiivi kohaselt hinnata.

See tõlgendamistaotlus esitati Euroopa Kohtule vaidluse raames, mille osalised olid ühelt poolt isikud, kes elavad Aalteri (Belgia) ja Nevele (Belgia) kommuuni territooriumil kiirtee E40 lähenduses, kuhu kavatseti ehitada tuulepark, ning Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (piirkondlik ehituslube väljastav nõukogu Flandria piirkonnas, Ida-Flandria osakond, Belgia) ning see puudutas asjaolu, et nimetatud asutus väljastas ehitusloa viie tuulegeneraatori rajamiseks ja käitamiseks (edaspidi „vaidlusalune luba“). Vaidlusaluse loa väljastamiseks, mis toimus 30. novembril 2016, tuli järgida teatavaid tingimusi, mis olid kehtestatud Flandria valitsuse määruse ning tuulegeneraatorite rajamist ja käitamist puudutava ringkirjaga.

Kaebajad põhjendasid oma Raad voor Vergunningsbetwistingenile (loavaidlusi menetlev nõukogu, Belgia) esitatud kaebust, millega nad palusid vaidlusaluse loa tühistada, väites, et määruse ja ringkirja puhul, mille alusel luba väljastati, ei olnud hinnatud keskkonnamõju. Vaidlusaluse loa väljaandja leidis vastupidi, et kõnesoleva määruse ja ringkirja puhul ei ole vaja seda hindamist teha.

Euroopa Kohus meenutas oma kohtuotsuses, et direktiivi 2001/42 artikli 2 punkti a kohaselt hõlmab see direktiiv kavasid ja programme ja nende mis tahes muudatusi, mille koostab või võtab vastu riigi asutus ja mida „nõutakse riigisiseste õigusnormidega“.

²⁶ Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriikides II.2.a.i „Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti a kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid“ ja III.2 „Riigisisese õigusaktid, mis on vastu võetud direktiivi 2001/42 rikkudes“.

Selles küsimuses ilmneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et 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. Seega tuleb meedet pidada „nõutavaks“, kui selle võtmise pädevuse õiguslikuks aluseks on seda laadi säte, isegi kui otseselt ei eksisteeri mingit selle meetme võtmise kohustust.

Euroopa Kohus, kellel eelotsusetaotluse esitanud kohus ja Ühendkuningriigi valitsus palusid selle kohtupraktika uuesti üle vaadata, rõhutas kõigepealt, et direktiivi 2001/42 artikli 2 punkti a teises taandes nimetatud tingimuse piiritlemine nii, et see kehtib ainult „kavade ja programmide“ suhtes, mille vastuvõtmine on kohustuslik, võib oluliselt piirata selle tingimuse kohaldamisala ega võimalda tagada selle sätte soovivat toimet. Euroopa Kohtu hinnangul on nii, et võttes arvesse olukordade mitmekesisust ja riigisiseste asutuste praktika heterogeensust, ei ole kavade ja programmide ja nende muudatuste vastuvõtmine sageli ette nähtud üldiselt ega ole jäetud täielikult pädevate asutuste otsustada. Lisaks vastab keskkonnakaitse kõrge tase, mida direktiiviga 2001/42 püütakse saavutada, nähes kavade ja programmide puhul, millel võib olla oluline mõju keskkonnale, ette keskkonnamõju hindamise, aluslepingutes ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parendamise alal sätestatud nõuetele.²⁷ Kitsendav tõlgendus, mis võib võimaldada liikmesriikidel keskkonnamõju hindamise tegemise kohustust eirata nii, et nad väldivad kavade ja programmide vastuvõtmise kohustuslikuks muutmist, võib aga neid eesmärke kahjustada. Lõpuks märkis Euroopa Kohus, et mõiste „kavad ja programmid“ laiendav tõlgendus on kooskõlas liidu rahvusvaheliste kohustustega.²⁸

Seejärel analüüsis Euroopa Kohus küsimust, kas kõnesolevad määrus ja ringkiri vastavad direktiivi 2001/42 artikli 2 punkti a teises taandes sätestatud tingimusele. Ta märkis selles küsimuses, et määruse andis Flandria valitsus kui selle Belgia piirkondliku üksuse täitevõim oma seadusandlikku võimu kasutades. Lisaks saatis ka ringkirja, mille eesmärk on piiritleda pädevate asutuste kaalutusõigust, Flandria valitsus ning sellega muudeti määruse sätteid neid edasi arendades või neist erandit tehes, ilma et see piiraks liikmesriigi kohtu kontrolli selle täpse õigusliku laadi ja sisu osas. Euroopa Kohus järeldas seega, et see määrus ja – ilma et see piiraks neid kontrollimisi – ringkiri kuuluvad mõistesse „kavad ja programmid“, sest neid tuleb pidada „nõutavaks“ direktiivi 2001/42 tähenduses.

²⁷ ELL artikli 3 lõige 3, ETL artikli 191 lõige 2 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 37.

²⁸ Nagu need tulenevad eelkõige Espoos (Soome) 26. veebruaril 1991 ala kirjutatud UNECE piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsiooni artikli 2 lõikest 7.

22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus (suurkoda) Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))²⁹

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2001/42/EÜ – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Artikli 2 punkt a – Mõiste „kavad ja programmid“ – Artikli 3 lõike 2 punkt a – Aktid, mis on koostatud kindlaksmääratud valdkondades ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks direktiivi 2001/92/EL I ja II lisas loetletud projektidele – Artikli 3 lõige 4 – Aktid, millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks – Kohaliku asutuse vastuvõetud maastikukaitsemäärus

Kohtuotsuses Bund Naturschutz in Bayern, mille tegi suurkoda, täpsustas Euroopa Kohus mõistet „kavad ja programmid“, mille puhul tuleb direktiivi 2001/42 kohaselt teha keskkonnamõju hindamine.

Landkreis Rosenheim (Rosenheimi maakond, Saksamaa) võttis 2013. aastal vastu maastikukaitseala käsitleva määruse (edaspidi „Inntal Südi määrus“), ilma et oleks teinud eelnevalt direktiivi 2001/42 kohaselt keskkonnamõju hindamist. Inntal Südi määrusega võeti kaitse alla 4021 hektari suurune kaitseala, mis on ligikaudu 650 hektari võrra väiksem kui varasemate määrustega kaitstud ala.

Keskkonnakaitseühing Bund Naturschutz in Bayern eV vaidlustas selle määruse Bayerischer Verwaltungsgerichtshofis (Baieri liidumaa kõrgeim halduskohus, Saksamaa). Kuna tema nõue jäeti vastuvõetamata tõttu läbi vaatamata, esitas ühing kassatsioonkaebuse (*Revision*) Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus).

Viimane leidis, et Inntal Südi määrus on kava või programm direktiivi 2001/42 tähenduses. Kuna tal oli siiski kahtlusi, kas Rosenheimi maakond pidi tegema selle direktiivi kohaselt enne määruse vastuvõtmist keskkonnamõju hindamise, otsustas ta esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse.

Euroopa Kohus meenutas kõigepealt, et direktiiv 2001/42 hõlmab kavasid ja programme, mille koostab või võtab esiteks vastu riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus ning mida teiseks nõutakse riigisiseste õigusnormidega.

Teise tingimuse kohta ilmneb väljakujunenud kohtupraktikast, et 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. Seega tuleb meedet pidada „nõutavaks“, kui selle võtmise pädevuse õiguslikuks aluseks on seda laadi säte, isegi kui otseselt ei eksisteeri mingit selle meetme võtmise kohustust.

Seega, kuna Inntal Südi määruse võttis vastu kohalik ametiasutus Saksamaa õigusnormi alusel, kujutab see endast kava või programmi direktiivi 2001/42 tähenduses. Selles

²⁹ Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriikides II.2.a.i „Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti a kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid“ ja II.2.b.ii „Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 4 kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid“.

küsimuses märkis Euroopa Kohus, et asjaolu, et see määrus – mis sisaldab üldisi ja abstraktseid sätteid, millega on kehtestatud üldised nõuded – on üldine, ei takista seda selliselt kvalifitseerimast. Asjaolu, et riigisisesele aktile on teatav abstraktsiooniaste ja sellega soovitakse muuta geograafilist piirkonda, näitab selle planeeringule suunatust või programmilisust ega takista selle hõlmamist mõistepaariga „kavad ja programmid“.

b. Kavade ja programmide kehtetuks tunnistamine

22. märtsi 2012. aasta kohtuotsus *Inter-Environnement Bruxelles jt (C-567/10, EU:C:2012:159)*

Direktiiv 2001/42/EÜ – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Mõiste „kavad ja programmid, mida nõutakse siseriiklike õigusnormidega“ – Kõnealuse direktiivi kohaldatavus maakasutuse kava täieliku või osalise kehtetuks tunnistamise menetluse suhtes

Euroopa Kohus, kellele Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus) oli esitanud eelotsusetaotluse, kinnitas, et aktid, millega tunnistatakse kehtetuks kavad või programmid direktiivi 2001/42 tähenduses, kuuluvad põhimõtteliselt samuti selle direktiivi kohaldamisalasse.

Pärast seda, kui Région de Bruxelles-Capitale (pealinna Brüsseli piirkond) andis määruse, millega muudeti code bruxellois de l'aménagement du territoire'i (Brüsseli ruumilise planeerimise seadustik), esitasid mitu mittetulundusühingut Cour constitutionnelle'ile (konstitutsioonikohus) kaebuse, milles palusid tühistada selle määruse teatavad sätted. Oma kaebuste põhjendamiseks kritiseerisid need ühingud muu hulgas asjaolu, et vaidlustatud muutmissätetes ei ole detailplaneeringute kehtetuks tunnistamise ja vara haldamise kavade vastuvõtmise puhul nõutud, et tehtaks direktiivi 2001/42 kohane keskkonnamõju hindamine.

Sellega seoses tekkis Cour constitutionnelle'il (konstitutsioonikohus) muu hulgas küsimus, kas direktiivi 2001/42 kohaldamisalasse kuuluva kava või programmi täielikuks või osaliseks kehtetuks tunnistamiseks tuleb teha selle direktiivi kohaselt keskkonnamõju hindamine.

Euroopa Kohus märkis selles küsimuses, et kuigi direktiivi 2001/42 artikli 2 punktis a viidatakse sõnaselgelt üksnes aktidele, millega muudetakse kavasid ja programme, mitte kehtetuks tunnistamise aktidele, siis arvestades direktiivi 2001/42 eesmärki, tuleb sätteid, mis piiritlevad kõnealuse direktiivi kohaldamisala, sellegipoolest tõlgendada laialt. Lisaks, kuna kehtetuks tunnistamise akt tingib vältimatult asjaomase õigusliku raamistiku muutumise ning muudab sellest tulenevalt keskkonnamõju, mida vajaduse korral hinnati vastavalt direktiivis 2001/42 ette nähtud menetlusele, võib sellel olla oluline mõju keskkonnale.

Euroopa Kohus järeldas seega, et arvestades teatud kava või programmi direktiivi 2001/42 tähenduses kehtetuks tunnistamise aktide iseloomulike tunnuste ja

mõjuga, oleks liidu seadusandja taotletavate eesmärkidega vastuolus ning kahjustaks nende aktide käsitlemine direktiivi kohaldamisalast välja jäävana osaliselt selle direktiivi soovitatavat toimet.

Üldjuhul ei ole see nii seevastu juhul, kui kehtetuks tunnistatud akt kuulub ruumilise planeerimise aktide hierarhiasse, tingimusel et neis aktides on sätestatud piisavalt täpsed maakorralduse eeskirjad, nende aktide endi keskkonnamõju on hinnatud ning on võimalik asuda põhjendatult seisukohale, et selles raamistikus on võetud piisavalt arvesse huve, mida direktiiviga 2001/42 soovetakse kaitsta.

2. Keskkonnamõju hindamise tegemise kohustus olulise ohu korral keskkonnale

a. Kavad ja programmid, mille puhul esineb olulise keskkonnamõju oht

i. Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti a kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid

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

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2001/42/EÜ – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Artikli 2 punkt a – Mõiste „kavad ja programmid“ – Artikli 3 lõike 2 punkt a – Aktid, mis on koostatud kindlaksmääratud valdkondades ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks direktiivi 2011/92/EL I ja II lisas loetletud projektidele – Artikli 3 lõige 4 – Aktid, millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks – Kohaliku asutuse vastuvõetud maastikukaitsemäärus

Selles kohtuotsuses, mille faktilist raamistikku on tutvustatud eespool,³⁰ analüüsis Euroopa Kohus ka seda, kas niisugune riigisisene meede nagu Inntal Südi määrus, mille eesmärk on kaitsta loodust ja maastikku ning millega on selleks kehtestatud üldised keelud ja loa saamise kohustused, kuulub direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti a kohaldamisalasse.

Selle sätte kohaselt tuleb keskkonnamõju hindamine teha kavade ja programmide puhul, mis vastavad kahele kumulatiivsele tingimusele.

³⁰ Vaidluse faktilise ja õigusliku raamistiku kohta vt rubriik II.1.a „Direktiivi 2001/42 kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid“. Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriigis II.2.b.ii „Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 4 kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid“.

Esiteks peavad kavad või programmid „puudutama“ või „käsitlema“ ühte selles artiklis loetletud valdkondadest.³¹ Käsitletaval juhul oli see esimene tingimus Euroopa Kohtu hinnangul täidetud, mida pidi siiski kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Euroopa Kohus täpsustas seoses sellega, et asjaolu, et kava või programmi peamine eesmärk on keskkonnakaitse, ei välista seda, et kava või programm võib „puudutada“ või „käsitleda“ ka mõnda direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punktis a loetletud valdkonda. Keskkonnakaitse eesmärgil koostatud üldmeetmete põhiolemus on üldjuhul reguleerida just olulise keskkonnamõjuga inimtegevust, see tähendab eelkõige tegevusi, mis kuuluvad mainitud valdkondadesse.

Teiseks peavad kõnealused kavad või programmid looma raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud direktiivi 2011/92 I ja II lisas.

Seda nõuet võib pidada täidetuks, kui see kava või programm kehtestab märkimisväärse hulga kriteeriume ja tingimusi, mida tuleb järgida direktiivi 2011/92 I ja II lisas loetletud projektile või projektidele loa andmisel ja selle või nende teostamisel, ning need on eelkõige seotud selliste projektide asukoha, olemuse, suuruse ja toimimistingimustega või neile vahendite eraldamisega. See nõue ei ole seevastu täidetud niisuguse kava või programmi puhul nagu Inntal Südi määrus, milles on üldiselt kindlaks määratud maastikukaitse eesmärgid ja kehtestatud tegevuseks või kavadeks kaitsealal loa saamise kohustus, kuid milles ei ole kehtestatud loa saamise ja kavade elluviimise kriteeriume või tingimusi, isegi kui määrus võib avaldada teatavat mõju kavade asukohale.

Nende asjaolude põhjal järeldas Euroopa Kohus, et Inntal Südi määrus ei kujuta endast kava või programmi, mille puhul tuleb teha direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti a kohaselt keskkonnamõju hindamine, sest sellega ei ole kehtestatud piisavalt üksikasjalikke sätteid direktiivi 2011/92 I ja II lisas loetletud projektide sisu, väljatöötamise ja rakendamise kohta; seda peab siiski kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

25. juuni 2020. aasta kohtuotsus (suurkoda) A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2001/42/EÜ – Keskkonnamõju hindamine – Luba tuulegeneraatorite paigaldamiseks ja käitamiseks – Artikli 2 punkt a – Mõiste „kavad ja programmid“ – Määruse ja ringkirjaga kindlaks määratud tingimused loa andmiseks – Artikli 3 lõike 2 punkt a – Riigisiseseid aktid, millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele – Keskkonnamõju

³¹ St põllumajandus, metsandus, kalandus, energeetika, tööstus, veonudus, jäätmehooldus, veemajandus, telekommunikatsioon, turism, asulaplaneerimine või maakasutus.

hindamise puudumine – Riigisest aktide ja nende alusel antud lubade tagajärgede kehtima jätmise pärast seda, kui on tuvastatud, et need aktid ei vasta liidu õigusele – Tingimused

Kohtuotsuses A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid), mille faktilist raamistikku on tutvustatud eespool,³² kinnitas Euroopa Kohus, et niisugune määrus ja ringkiri, millega oli tegemist selles kohtuasjas ja mis sisaldasid kahte eraldi sätet tuulegeneraatorite rajamise ja käitamise kohta, sh varjutus- ja ohutusmeetmed ning müra piirnormid, kujutavad endast kavasid ja programme, mille puhul tuleb direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti a kohaselt teha keskkonnamõju hindamine.

Euroopa Kohus leidis selles küsimuses, et kõnesolevas määruses ja ringkirjas tuulegeneraatorite rajamise ja käitamise küsimuses sätestatud nõuded on piisavalt tähtsad ja ulatuslikud, et määrata kindlaks asjaomases geograafilises piirkonnas tuuleparkide rajamiseks – mille keskkonnamõju ei saa eitada – loa väljastamise tingimused. Ta täpsustas, et niisugust tõlgendust ei sea kahtluse alla ringkirja eriline õiguslik olemus.

ii. Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti b kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid

12. juuni 2019. aasta kohtuotsus CFE (C-43/18, [EU:C:2019:483](#))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2001/42/EÜ – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Määrus – Erikaitseala määramine direktiivi 92/43/EMÜ alusel – Kaitse-eesmärkide ja teatavate ennetusmeetmete kindlaksmääramine – Mõistepaar „kavad ja programmid“ – Kohustus hinnata keskkonnamõju

Euroopa Kohus, kellele oli esitanud eelotsusetaotluse Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), tõlgendas direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti b, milles on nõutud keskkonnamõju hindamist selle direktiivi kohaselt iga kord, kui on peetud vajalikuks korraldada hindamine direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 või 7 alusel.

Põhikohtuasjas palus Compagnie d'entreprises CFE SA (edaspidi „CFE“) tühistada Région de Bruxelles-Capitale'i (pealinna Brüsseli piirkond) valitsuse määruse, millega Complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe nimetati erikaitsealaks direktiivi 92/43 tähenduses. Oma kaebuse põhjendamiseks vaidlustas CFE pealinna Brüsseli piirkonna valitsuse otsuse mitte teha selle määruse puhul keskkonnamõju hindamist põhjendusega, et asjakohane mõjuhindamine ei ole direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 alusel nõutav.

Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus esitas Euroopa Kohtule vastava küsimuse, meenutas viimane, et direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 alusel tuleb asjakohane

³² Vaidluse faktilise ja õigusliku raamistiku kohta vt rubriik II.1.a „Direktiivi 2001/42 kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid“. Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriigis III.2 „Riigisisest õigusaktid, mis on vastu võetud direktiivi 2001/42 rikkudes“.

mõjuhindamine selle direktiivi kohaselt teha üksnes kavade või projektide puhul, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik. Niisugune määrus nagu põhikohtuasjas käsitletav, millega liikmesriik määrab ala erikaitsealaks, on aga oma olemuselt seotud ala kaitsekorraldusega või selleks otseselt vajalik.

Sellest järeldub, et niisuguse määruse nagu põhikohtuasjas võib direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 alusel asjakohasest hindamisest ja järelikult keskkonnamõju hindamisest direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti b kohaselt vabastada.

Sellele vaatamata ei tähenda asjaolu, et enne selle määruse andmist ei pea tingimata hindama keskkonnamõju direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 ja direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti b koostoimes alusel, seda, et selle suhtes ei kehtiks muud selles valdkonnas ette nähtud kohustused, kuna ei ole välistatud, et selles võivad olla sätestatud õigusnormid, mis võivad kaasa tuua samastamise kava või programmiga viimati nimetatud direktiivi tähenduses, mille puhul võib keskkonnamõju hindamine olla kohustuslik.

b. Kavad ja programmid, mille puhul võib esineda olulise keskkonnamõju oht

i. Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 3 kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid

21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus *Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978)*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2001/42/EÜ – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Artikli 3 lõige 3 – Kavad ja programmid, mille keskkonnamõju tuleb hinnata ainult siis, kui liikmesriigid otsustavad, et neil on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju – Kehtivus EL toimimise lepingu ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta seisukohalt – Mõiste „väikese piirkonna kasutamine kohalikul tasandil“ – Riigisisese õigusnormid, milles viidatakse asjaomaste piirkondade pindalale

Euroopa Kohus, kellele oli esitatud eelotsusetaotlus, kinnitas direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 3 kehtivust, lähtudes nii ELTL artiklist 191, milles on kindlaks määratud liidu poliitika eesmärgid keskkonna valdkonnas, kui ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 37, mis tagab keskkonnakaitse.

Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 3 kohaselt tuleb lõikes 2 silmas peetud kavasid ja programme, milles määratakse kindlaks väikese piirkonna kasutamine kohalikul tasandil, ning lõikes 2 silmas peetud kavade ja programmide väiksemaid muudatusi keskkonnamõju seisukohast hinnata kohustuslikult ainult siis, kui liikmesriigid otsustavad, et neil on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

Comune di Venezia (Veneetsia kommuun, Itaalia) nõukogu oli riigisiseste õigusaktide alusel, millega selle artikli 3 lõige 3 oli üle võetud, heaks kiitnud ühel Veneetsia laguunis asuval saarel ette nähtud ehitustööde projekti, mille puhul oli tehtud keskkonnamõju hindamine direktiivi 92/43 kohaselt, kuid mitte direktiivi 2001/42 kohaselt. Selle viimase kohta oli pädev maakonnakomisjon leidnud esiteks, et kõnesolev kava puudutab väikese piirkonna kasutamist kohalikul tasandil, ja et teiseks ei ole sellel kaval olulist mõju keskkonnale.

Commissario straordinario del Comune di Venezia (Veneetsia kommuuni erakorraline komissar) oli selle kava 2. oktoobri 2014. aasta otsusega ilma ühtegi muudatust tegemata heaks kiitnud.

Ühing Italia Nostra Onlus, kelle eesmärk on aidata kaasa Itaalia ajaloo-, kunsti- ja kultuuripärandi kaitsmisele ja väärtustamisele, esitas Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Veneetsia maakonna halduskohus, Itaalia) kaebuse selle heakskiitmisotsuse ja muude aktide peale, seades muu hulgas kahtluse alla direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 3 kehtivuse liidu õigusest lähtudes.

Leides, et direktiivi 2001/42 artikli 3 lõige 3 on ELTL artiklist 191 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 37 lähtudes kehtetu, esitas Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Veneetsia maakonna halduskohus) selle kehtivuse küsimuse Euroopa Kohtule.

Euroopa Kohus märkis selles küsimuses, et direktiivi 2001/42 artikli 3 lõikest 3, tõlgendatuna koostoimes selle direktiivi põhjendusega 10, tuleneb, et kavade ja programmide puhul, mis määravad kindlaks väikese piirkonna kasutamise kohalikul tasandil, peavad asjaomase liikmesriigi pädevad ametiasutused tegema eelneva kontrolli, mille eesmärk on teha kindlaks, kas konkreetsel kaval või programmil on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju, ning et need ametiasutused peavad seejärel viima kohustuslikus korras läbi selle kava või programmi keskkonnamõju hindamise selle direktiivi alusel, kui nad on jõudnud järeldusele, et nimetatud kaval või programmil on tõenäoliselt niisugune keskkonnamõju.

Nähes ette, et ühegi kava ega programmi puhul, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju, ei jäeta keskkonnamõju selle direktiivi kohaselt hindamata, teenib see säte direktiivi eesmärki tagada keskkonnakaitse kõrge tase. Liikmesriikide ülesanne on võtta oma pädevuse piires kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et kõikide kavade või programmide suhtes, millel võib olla oluline keskkonnamõju direktiivi tähenduses, viidaks enne nende vastuvõtmist läbi keskkonnamõju hindamine selles direktiivis sätestatud menetluseeskirjade ja kriteeriumide kohaselt. Igal juhul ei tingi selle direktiivi artikli 3 lõike 3 kehtetust üksnes oht, et liikmesriikide ametiasutused võiksid oma tegevusega hoida kõrvale direktiivi 2001/42 kohaldamisest.

Seega ei ole Euroopa Kohtu hinnangul parlament ja nõukogu direktiivi 2001/42 artikli 3 lõiget 3 vastu võttes teinud ELTL artikli 191 seisukohast ilmset kaalutusviga. Seetõttu ei nähtu direktiivi 2001/42 nimetatud sättest käesolevas kohtuasjas ühtegi asjaolu, mis

mõjutaks selle kehtivust ETL artikli 191 seisukohast. Sellest järeldub, et sellest sättest ei ilmne ka ühtegi asjaolu, mis mõjutaks selle kehtivust Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 37 seisukohast.

Vastates tõlgendamisküsimusele, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus oli esitanud teise võimalusena, täpsustas Euroopa Kohus ka, et direktiivi 2001/42 artikli 3 lõiget 3 tuleb koostoimes selle direktiivi põhjendusega 10 tõlgendada nii, et nimetatud lõikes 3 esinevat mõistet „väikese piirkonna kasutamine kohalikul tasandil“ tuleb määratleda nii, et see viitab asjaomase piirkonna pindalale järgmistel tingimustel:

- kava või programmi on koostanud ja/või vastu võtnud kohaliku tasandi asutus, mitte piirkondlik või riiklik asutus, ja
- see kohaliku tasandi asutuse territoriaalses jurisdiktsioonis asuv piirkond on võrreldes selle territoriaalse jurisdiktsiooniga suhteliselt väike.

22. septembri 2011. aasta kohtuotsus Valčiukienė jt (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))³³

Direktiiv 2001/42/EÜ – Teatud kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Kavad, mis määravad kohalikul tasandil kindlaks väikeste maa-alade kasutamise – Artikli 3 lõige 3 – Maaplaneerimise dokumendid kohalikul tasandil, milles nimetatakse vaid üht majandustegevuse objekti – Riigisisene õigus, mis välistab hindamise direktiivi 2001/42/EÜ alusel – Liikmesriikide kaalutusõigus – Artikli 3 lõige 5 – Seos direktiiviga 85/337/EMÜ – Direktiivi 2001/42/EÜ artikli 11 lõiked 1 ja 2

Kohtuotsuses Valčiukienė jt täpsustas Euroopa Kohus kaalutusruumi, mis on liikmesriikidel direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 5 alusel selle kindlakstegemisel, kas selle artikli lõikes 3 silmas peetud kavadel ja programmidel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

Pakruojo rajono savivaldybė (Pakruojase rajooni kohalik omavalitsus, Leedu) kiitis 23. märtsi ja 20. aprilli 2006. aasta otsusega heaks detailplaneeringud, mis puudutasid kahe niisuguse sigade intensiivkasvatuseks ette nähtud hoonekompleksi ehitamist, mis mahutavad 4000 siga, ning nende kahe maatüki maakasutust, kuhu need kompleksid sooviti rajada.

Nende kahe otsuse peale esitatud kaebused jättis Šiaulių apygardos administracinis teismas (Šiauliai regionaalne halduskohus, Leedu) rahuldamata. Ta märkis, et riigisisese õiguse kohaselt ei kohaldata keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlust selliste maaplaneerimise dokumentide suhtes, nagu kaks vaidlustatud detailplaneeringut, milles nimetatakse vaid üht majandustegevuse objekti.

Vyriausiasis administracinis teismas (Leedu kõrgeim halduskohus), kellele esitati apellatsioonkaebus, kinnitas, et põhikohtuasja faktiliste asjaolude asetleidmise kuupäeval kehtivad riigisisese õigusnormid ei kohustanud tegema nende kahe

³³ Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriigis IV „Keskkonnamõju hindamise ette nägevate direktiivide kumulatiivne kohaldamine“.

vaidlustatud planeeringu keskkonnamõju strateegilist hindamist. Võttes aga arvesse asjaolu, et need õigusnormid kujutavad endast direktiivi 2001/42 ülevõtmist, otsustas see kohus esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse, kas see riigisisene ülevõtmismeede on koosõlas direktiiviga 2001/42.

Euroopa Kohus tuvastas selles küsimuses, et sellised kavad, nagu on vaidlustatud põhikohtuasjas, on hõlmatud direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punktiga a ja nende puhul kehtib kohustus teha keskkonnamõju hindamine, välja arvatud sama artikli lõikes 3 sätestatud juhul.

Euroopa Kohtu hinnangul võivad põhikohtuasjas kõne all olevad kavad kuuluda ka direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 3 kohaldamisalasse, mille kohaselt tuleb kavasid, milles määratakse kindlaks väikese piirkonna kasutamine kohalikul tasandil, hinnata ainult siis, kui liikmesriigid „otsustavad, et neil on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju“. Seejuures võimaldab direktiivi 2001/42 artikli 3 lõige 5 liikmesriikidel kindlaks teha, kas lõikes 3 silmas peetud kavadel ja programmidel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju, üksikjuhtumite uurimise või kava- ja programmiliikide kindlaksmääramise või mõlema lähenemisviisi ühitamise teel.

Liikmesriikidele direktiivi 2001/42 artikli 3 lõikega 5 jäetud kaalutlusruumi määrata kindlaks teatud liiki kavad, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju, piirab siiski selle direktiivi artikli 3 lõikes 3 koostoimes sama artikli lõikega 2 sätestatud kohustus teha keskkonnamõju hindamine nende kavade suhtes, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju eelkõige nende omaduste ja mõju tõttu ning alade tõttu, mida nad võivad puudutada.

Liikmesriik, kes määrab kriteeriumi kindlaks nii, et praktikas on kõikide teatavat liiki kavade puhul keskkonnamõju hindamine juba ette välistatud, ületab järelikult talle direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 5 alusel koostoimes sama artikli lõigetega 2 ja 3 antud kaalutlusruumi, välja arvatud juhul, kui kõigi välistatud kavade puhul võib selliste asjakohaste kriteeriumide alusel nagu nende objekt, territooriumi ulatus, mida nad puudutavad, või asjaomaste loodusalade tundlikkus, tuvastada, et neil ei ole tõenäoliselt olulist keskkonnamõju.

Euroopa Kohus järeldas seega, et direktiivi 2001/42 artikli 3 lõiget 5 koostoimes selle direktiivi artikli 3 lõikega 3 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised riigisisese õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, milles on üldiselt ja ilma üksikjuhte uurimata sätestatud, et nimetatud direktiivi kohast hindamist ei tehta, kui kavades, mis määravad kohalikul tasandil kindlaks väikeste maa-alade kasutamise, nimetatakse vaid üht majandustegevuse objekti. Niisugune kriteerium ei võimalda nimelt hinnata, kas kaval on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju või mitte.

ii. Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 4 kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid

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

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2001/42/EÜ – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Artikli 2 punkt a – Mõiste „kavad ja programmid“ – Artikli 3 lõike 2 punkt a – Aktid, mis on koostatud kindlaksmääratud valdkondades ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks direktiivi 2011/92/EL I ja II lisas loetletud projektidele – Artikli 3 lõige 4 – Aktid, millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks – Kohaliku asutuse vastuvõetud maastikukaitsemäärus

Kohtuotsuses *Bund Naturschutz in Bayern*, mille faktilist raamistikku on tutvustatud eespool,³⁴ otsustas Euroopa Kohus ka, et niisugune riigisisene meede nagu *Inntal Südi* määrus, mille eesmärk on loodus- ja maastikukaitse ning mis näeb selleks ette üldised keelukoosseisud ja loakohustused, kuid mis ei kehtesta piisavalt üksikasjalikke eeskirju projektide sisu, väljatöötamise ja rakendamise kohta, ei kuulu direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 4 kohaldamisalasse. Selle õigusnormi kohaselt otsustavad liikmesriigid, kas lõikes 2 nimetatata kavadel ja programmidel, mis loovad raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju, mistõttu tuleb teha selle mõju hindamine.

3. Konsulterimine

20. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus *Seaport (NI) jt (C-474/10, EU:C:2011:681)*

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2001/42/EÜ – Artikkel 6 – Niisuguse konsulteriva asutuse määramine, keda kava või programmi rakendamise keskkonnamõju tõenäoliselt puudutab – Konsulteriva asutuse võimalus koostada kavasid ja programme – Eraldiseisva asutuse määramise kohustus – Asutuste ja avalikkuse teavitamise ja nendega konsulterimise üksikasjalik kord

Euroopa Kohus, kellele oli eelotsusetaotluse esitanud *Court of Appeal in Northern Ireland* (Põhja-Iirimaa apellatsioonikohus, Ühendkuningriik), täpsustas, missugustel tingimustel võib selle menetlusega hõlmatud kava või programmi väljatöötamine olla niisuguse asutuse enda ülesanne, kes on riigisiseste õigusaktide kohaselt määratud seoses direktiivi 2001/42 artikli 6 lõikes 3 ette nähtud konsulterimismenetlusega asutuseks, kellega tuleb konsulterida.

Direktiivi 2001/42 artikli 6 lõike 3 kohaselt määravad liikmesriigid kindlaks asutused, kellega tuleb kava või programmi selle direktiivi kohase keskkonnamõju aruande

³⁴ Vaidluse faktilise ja õigusliku raamistiku kohta vt rubriik II.1.a „Direktiivi 2001/42 kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid“. Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriigis II.2.a.i „Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti a kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid“.

väljatöötamisel konsulteerida ja keda nende ainuomaste keskkonnaalaste tööülesannete tõttu kavade või programmide rakendamisega kaasnev keskkonnamõju tõenäoliselt puudutab.

Selle kohustuse täitmiseks on Põhja-Iirimaa Department of the Environment (keskkonnaministeerium, Põhja-Iirimaa) õigusaktidega määratud asutuseks, kellega tuleb konsulteerida direktiivi 2001/42 artikli 6 lõike 3 tähenduses. Kohtuasjas, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus pidi lahendama, oli selle kava väljatöötamine, mille keskkonnamõju hindamine tuli direktiivi kohaselt läbi viia, siiski keskkonnaministeeriumi enda ülesanne. Selles olukorras otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus esitada Euroopa Kohtule küsimuse, kas juhul, kui riigisisene asutus on samal ajal asjaomase kava eest vastutav asutus ja riigisiseste õigusaktidega seoses konsulteerimismenetlusega nimetatud asutuseks, kellega konsulteeritakse, on liikmesriik kohustatud nimetama uue asutuse, kellega konsulteeritakse, st muu asutuse, kes on esimesest asutusest eraldiseisev ja sõltumatu.

Euroopa Kohus otsustas selles küsimuses, et niisugustel asjaoludel nagu põhikohtuasjas ei nõua direktiivi 2001/42 artikli 6 lõike 3, et loodaks või määrataks muu asutus, kellega konsulteeritakse selle sätte mõttes, kui tavapäraselt keskkonnaalase konsulteerimise ülesannet täitvas asutuses, kes on selleks määratud, on ülesannete jaotus korraldatud nii, et asutusesisene administratiivüksus on tegelikult autonoomne, mis tähendab eeskätt, et tal on oma haldusvahendid ja töötajad ning et ta on seega võimeline täitma artikli 6 lõike 3 mõttes asutusele, kellega konsulteeritakse, antavaid ülesandeid, sh konkreetsemalt andma objektiivse hinnangu selle asutuse kavandatavale kavale või programmile, millega ta on seotud.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus oli ka palunud Euroopa Kohtul täpsustada seoses konsulteerimismenetlusega kindlaks määratud tähtaegu. Direktiivi artikli 6 lõikes 2 on nõutud, et neile asutustele ja mõjutatud või tõenäoliselt mõjutatavale avalikkusele antaks „varakult“ „tõhus võimalus“ avaldada oma arvamus kava või programmi eelnõu ja sellele lisatud keskkonnamõju hindamise aruande kohta.

Euroopa Kohtu hinnangul tuleb seda õigusnormi tõlgendada nii, et selles ei ole nõutud, et tähtajad, mille jooksul määratud asutused ja mõjutatud või tõenäoliselt mõjutatav avalikkus selle artikli lõigete 3 ja 4 mõttes peavad saama avaldada oma arvamust kava või programmi ja sellele kavale või programmile lisatud keskkonnamõju hindamise aruande kohta, oleks täpselt fikseeritud liikmesriigi õigusnormides, millega on direktiiv üle võetud. Seega ei ole selle lõikega 2 vastuolus, kui need tähtajad kinnitab juhtumipõhiselt asutus, kes kava või programmi välja töötab. Viimati nimetatud olukorras nõuab sama lõige 2 sellest hoolimata, et tähtaeg, mis on määratud kõnealuste asutustega ja avalikkusega teatava kava või programmi eelnõu asjus konsulteerimiseks, oleks kohane ja annaks viimastele tõhusa võimaluse kava või programmi ning kavale või programmile lisatud keskkonnamõju hindamise aruande kohta õigeaegselt arvamust avaldada.

III. Keskkonnamõju hindamise kohustust rikkudes vastu võetud riigisiseste õigusaktide toime ajutine säilitamine

1. Riigisisised õigusaktid, mis on vastu võetud direktiivi 2011/92 rikkudes

29. juuli 2019. aasta kohtuotsus (suurkoda) *Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Espoo konventsioon – Århusi konventsioon – Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – Direktiiv 92/43/EMÜ – Artikli 6 lõige 3 – Mõiste „projekt” – Alale avaldatava keskkonnamõju hindamine – Artikli 6 lõige 4 – Mõiste „üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvad põhjused” – Loodusliku linnustiku kaitse – Direktiiv 2009/147/EÜ – Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 2011/92/EL – Artikli 1 lõike 2 punkt a – Mõiste „projekt” – Artikli 2 lõige 1 – Artikli 4 lõige 1 – Keskkonnamõju hindamine – Artikli 2 lõige 4 – Erand hindamisest – Tuumaenergia kasutamise järkjärguline lõpetamine – Riigisisised õigusnormid, mis näevad esiteks ette suletud tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise taaskäivitamise ligi kümneks aastaks, millega lükatakse algselt riigi seadusandja poolt ette nähtud tuumajaama deaktiveerimise ja tema tegevuse lõpetamise tähtaeg edasi kümne aasta võrra, ning teiseks lükatakse seadusandja poolt algselt ette nähtud tähtaeg tegutseva tuumajaama deaktiveerimiseks ja tööstusliku elektritootmise lõpetamiseks samuti kümne aasta võrra edasi – Keskkonnamõju hindamise puudumine

Selles kohtuotsuses, mille faktilist raamistikku on tutvustatud eespool,³⁵ otsustas Euroopa Kohus, et liikmesriigi kohus võib, kui riigisisene õigus seda lubab, säilitada erandkorras selliste meetmete toime, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas ja mis võeti vastu direktiividest 2011/92 ja 92/43 tulenevaid kohustusi eirates, kui nende toime säilitamine on põhjendatud ülekaalukatel põhjustel, mis on seotud vajadusega kõrvaldada tegelik ja tõsine asjasse puutuva liikmesriigi elektrivarustuse katkemise oht, mida ei saa muude ja alternatiivsete vahenditega eeskätt siseturu raames kõrvaldada. Selline toime säilitamine võib hõlmata üksnes ajavahemikku, mis on hädavajalik õigusvastasuse kõrvaldamiseks.

2. Riigisisised õigusaktid, mis on vastu võetud direktiivi 2001/42 rikkudes

28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus (suurkoda) *Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne* (C-41/11, [EU:C:2012:103](#))

Keskkonnakaitse – Direktiiv 2001/42/EÜ – Artiklid 2 ja 3 – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Veekogude kaitsmine põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse

³⁵ Faktilise ja õigusliku raamistiku kohta vt rubriik I.1.a „Mõiste „projekt””. Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriikides I.2.a „Projektid, mille puhul esineb olulise keskkonnamõju oht (I lisa)” ja I.2.c „Keskkonnamõju hindamise tegemise kohustuse erandid”.

eest – Kavad ja programmid – Keskkonnamõju eelnev hindamata jätmine – Kava või programmi tühistamine – Võimalus säilitada kava või programmi mõju – Tingimused

Kohtuotsuses Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne leidis Euroopa Kohus, et erakorralistel asjaoludel võib keskkonna valdkonnas direktiivi 2001/42 rikkudes vastu võetud tegevusprogrammi kuni asendusmeetme vastuvõtmiseni kehtima jätta.

Põhikohtuasjas olid kaks Belgia valitsusvälist organisatsiooni, nimelt Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Terre wallonne ASBL esitanud Conseil d'État'le (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) tühistamiskaebuse Vallooni valitsuse määruse peale, millega olid üle võetud direktiivi 91/676³⁶ teatavad sätteid.

Leides, et vaidlustatud määrus kujutab endast „kava või programmi“ direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti a tähenduses, tuvastas Conseil d'État (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), et niisuguse eelneva keskkonnamõju hindamise tegemata jätmine, nagu direktiivis on nõutud, peaks põhimõtteliselt viima selle määruse tühistamiseni.

Kuna vaidlustatud määruse tagasiulatuvalt tühistamine oleks jätnud Belgia õiguskorra Vallooni piirkonnas ilma direktiivi 91/676 ülevõtvate meetmeteta seni, kuni tühistatud õigusakt on uuesti vastu võetud, ning loonud olukorra, kus Belgia Kuningriik rikuks sellest viimasest direktiivist tulenevaid kohustusi, otsustas Conseil d'État (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsida Euroopa Kohtult, kas on võimalik vaidlustatud määrus kuni asendusõigusnormide vastuvõtmiseni jõusse jätta.

Euroopa Kohus meenutas, et kui riigisisesele kohtule on esitatud kaebus, millega palutakse tühistada riigisisene õigusakt, mis kujutab endast „kava või programmi“ direktiivi 2001/42 tähenduses ja on võetud vastu, eirates kohustust teha eelnevalt keskkonnamõju hindamine, on see kohus kohustatud võtma kõik tema riigisiseses õiguses ette nähtud meetmed niisuguse hindamise tegemata jätmise heastamiseks, sh vaidlustatud kava või programmi võimalik peatamine või tühistamine.

Põhikohtuasja konkreetseid asjaolusid arvestades võib eelotsusetaotluse esitanud kohtul siiski erandkorras olla lubatud kohaldada oma riigisisese õiguse sätet, mis võimaldab säilitada tühistatud riigisisese õigusakti teatava toime tingimusel, et:

- kõnealuse riigisisese õigusakti puhul on tegemist meetmega, millega on nõuetekohaselt üle võetud direktiiv 91/676;
- uue riigisisese õigusakti – mis sisaldab tegevusprogrammi selle direktiivi artikli 5 tähenduses – vastuvõtmine ja jõustumine ei võimalda vältida vaidlustatud õigusakti tühistamisest tulenevat kahjulikku keskkonnamõju;
- vaidlustatud õigusakti tühistamise tagajärg oleks keskkonnale kahjulikuma õiguslõnga tekitamine seoses direktiivi 91/676 ülevõtmisega, kuna tühistamisega kaasneks vee kaitse vähenemine põllumajanduslikest allikatest pärineva

³⁶ Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT 1991, L 375, lk 1).

lämmastikureostuse eest, mis läheks vastuollu kõnealuse direktiivi põhieesmärgiga, ja

- niisuguse õigusakti mõju erandkorras säilitamine hõlmab üksnes ajavahemikku, mis on tingimata vajalik niisuguste meetmete vastuvõtmiseks, mis võimaldavad tuvastatud rikkumise heastada.

28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Association France Nature Environnement (C-379/15, [EU:C:2016:603](#))

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2001/42/EÜ – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Riigisisene õigusakt, mis on vastuolus liidu õigusega – Õiguslikud tagajärjed – Liikmesriigi kohtu pädevus jätta kõnealuse õigusakti tagajärjed ajutiselt kehtima – ETL artikli 267 kolmas lõik – Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse esitamise kohustus

Euroopa Kohus, kellele oli eelotsusetaotluse esitanud Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), kinnitas oma kohtupraktikat, mis käsitleb liikmesriigi kohtute võimalust säilitada erandkorras ja esialgu niisuguste riigisiseste aktide toime, mis on vastuolus direktiiviga 2001/42.

Eelotsusetaotluse esitamiseni viis kaebus Conseil d'État'le (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), milles seati kahtluse alla see, kas Prantsusmaa ülevõtmisnormid on direktiiviga 2001/42 kooskõlas. Seejuures tühistas nimetatud kohus muu hulgas dekreedid nr 2012-616 sätteid, milles oli määratud kindlaks keskkonna valdkonnas pädev asutus, kellega tuli selle direktiivi kohaselt läbi viidava keskkonnamõju hindamise raames konsulteerida.

Conseil d'État (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) hinnangul kaasnes selle dekreedid osalise tagasiulatava tühistamisega risk, et lisaks kõikide nende sätete alusel koostatud kavade ja programmide õiguspärasusele seatakse seeläbi kahtluse alla ka kõikide nende kavade ja programmide alusel vastu võetud aktide õiguspärasus. Selline olukord kahjustaks nii õiguskindluse põhimõtet kui ka liidu keskkonnakaitse eesmärkide saavutamist.

Selles olukorras palus Conseil d'État (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) Euroopa Kohtul täpsustada, missugustel tingimustel võib liikmesriigi kohus säilitada niisuguse riigisisese akti teatava toime, mis on direktiiviga 2001/42 vastuolus, ja kas viimase astme liikmesriigi kohus on niisugusel juhul ikka kohustatud esitama Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse.

Meenutades oma kohtuotsusest Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne³⁷ tulenevat kohtupraktikat, vastas Euroopa Kohus esiteks, et kui see on riigisisese õigusega lubatud, võib liikmesriigi kohus erandkorras ja iga üksikjuhtumi puhul eraldi lükata ajaliselt edasi sellise riigisisese õigusakti õigusvastaseks kuulutamise tagajärgi,

³⁷ 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, [EU:C:2012:103](#)).

mis on vastu võetud direktiivist 2001/42 tulenevaid kohustusi eirates, tingimusel et edasilükkamine toimub keskkonnakaitsega seotud ülekaalukal põhjusel ja põhikohtuasja konkreetseid asjaolusid arvestades. Siiski võib seda erandlikku pädevust kasutada ainult juhul, kui on täidetud kõik 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsusest Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne tulenevad tingimused.

Teiseks vastas Euroopa Kohus jaatavalt küsimusele, kas liikmesriigi kohus, kelle otsuseid ei saa edasi kaevata, on põhimõtteliselt kohustatud taotlema Euroopa Kohtult eelotsust enne erandliku pädevuse kasutamist, mis võimaldab tal otsustada säilitada liidu õigusega vastuolus oleva riigisisese õigusakti teatav toime. Euroopa Kohtu hinnangul on see liikmesriigi kohus sellest kohustusest vabastatud ainult juhul, kui ta on veendunud – ja ta suudab seda üksikasjalikult tõendada –, et ei ole ühtegi põhjendatud kahtlust, kuidas tõlgendada ja rakendada tingimusi, mis tulenevad kohtuotsusest Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne.

25. juuni 2020. aasta kohtuotsus (suurkoda) A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2001/42/EÜ – Keskkonnamõju hindamine – Luba tuulegeneraatorite paigaldamiseks ja käitamiseks – Artikli 2 punkt a – Mõiste „kavad ja programmid“ – Määruse ja ringkirjaga kindlaks määratud tingimused loa andmiseks – Artikli 3 lõike 2 punkt a – Riigisisese aktid, millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele – Keskkonnamõju hindamise puudumine – Riigisiseste aktide ja nende alusel antud lubade tagajärgede kehtima jätmine pärast seda, kui on tuvastatud, et need aktid ei vasta liidu õigusele – Tingimused

Liikmesriigi kohtute võimaluse kohta säilitada esialgu ja erandkorras niisuguste riigisiseste aktide toime, mis on vastu võetud direktiivi 2001/42 rikkudes, meenutas Euroopa Kohus selles kohtuotsuses, mille faktilist raamistikku on tutvustatud eespool,³⁸ et liikmesriikidel on kohustus kõrvaldada liidu õiguse rikkumise õigusvastased tagajärjed. Ta rõhutas, et võttes arvesse liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõuet, võib üksnes tema erandlikel juhtudel ja üldisest huvist tulenevatel ülekaalukatel põhjustel ajutiselt peatada välistava toime, mis on eiratud liidu õiguse sättel sellega vastuolus oleva riigisisese õiguse suhtes, tingimusel et riigisisese õigusnormid lubavad liikmesriigi kohtul säilitada niisuguste aktide teatava toime vaidluse raames, mille ta lahendada peab. Euroopa Kohus otsustas seega, et niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas sai liikmesriigi kohus säilitada määruse ja ringkirja ning nende alusel antud loa toime ainult juhul, kui riigisisene õigus võimaldas tal seda teha vaidluse raames, mille ta pidi lahendada, ja juhul, kui selle loa tühistamine võinuks tuua kaasa märkimisväärseid tagajärgi elektriga varustamisele, käsitletaval juhul Belgias, ning ainult ajavahemikuks, mis on selle õigusvastasuse heastamiseks rangelt vajalik.

³⁸ Vaidluse faktilise ja õigusliku raamistiku kohta vt rubriik II.1.a „Direktiivi 2001/42 kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid“. Seda kohtuotsust on tutvustatud ka rubriigis II.2.a.i „Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti a kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid“.

IV. Keskkonnamõju hindamise ette nägevate direktiivide kumulatiivne kohaldamine

22. septembri 2011. aasta kohtuotsus Valčiukienė jt (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))

Direktiiv 2001/42/EÜ – Teatud kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Kavad, mis määravad kohalikul tasandil kindlaks väikeste maa-alade kasutamise – Artikli 3 lõige 3 – Maaplaneerimise dokumendid kohalikul tasandil, milles nimetatakse vaid üht majandustegevuse objekti – Riigisisene õigus, mis välistab hindamise direktiivi 2001/42/EÜ alusel – Liikmesriikide kaalutusõigus – Artikli 3 lõige 5 – Seos direktiiviga 85/337/EMÜ – Direktiivi 2001/42/EÜ artikli 11 lõiked 1 ja 2

Selle kohtuotsuse raames, mille faktilist raamistikku on tutvustatud eespool,³⁹ küsis eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult ka, kas direktiivi 85/337 kohaselt tehtud keskkonnamõju hindamine vabastab kohustusest teha niisugune hindamine direktiivi 2001/42 kohaselt.

Selles küsimuses meenutas Euroopa Kohus, et direktiivi 2001/42 artikli 11 lõike 1 sõnastuse kohaselt ei piira selle direktiivi alusel korraldatav keskkonnamõju hindamine direktiivist 85/337 tulenevate mis tahes nõuete kohaldamist. Sellest tuleneb, et direktiivi 85/337 alusel korraldatav keskkonnamõju hindamine, kui selle direktiivi sätted seda nõuavad, toimub lisaks direktiivi 2001/42 alusel tehtud hindamisele.

Samamoodi ei piira direktiivi 85/337 alusel tehtud keskkonnamõju hindamine direktiivis 2001/42 sätestatud konkreetseid nõudeid ega vabasta kohustusest korraldada keskkonnamõju hindamine, mida on nõutud viimases direktiivis sellele direktiivile omastele keskkonnaaspektidele vastamiseks.

Järelikult tuleb direktiivides 2001/42 ja 85/337 sätestatud nõudeid kohaldada üheaegselt.

Euroopa Kohus täpsustas, et olukorras, kus asjaomane liikmesriik on ette näinud kooskõlastatud või ühise menetluse, tuleneb direktiivi 2001/42 artikli 11 lõikest 2, et sellise menetluse raames tuleb kontrollida, et keskkonnamõju hindamine oleks tehtud kooskõlas kõigi eri asjaomastes direktiivides sätestatud õigusnormidega.

Neil asjaoludel on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kontrollida, kas hindamist, mis tehti põhikohtuasjas direktiivi 85/337 alusel, võib käsitada kooskõlastatud või ühise menetlusena ning kas sellega on juba kõik direktiivis 2001/42 sätestatud nõuded hõlmatud. Juhul kui see on nii, siis ei ole enam kohustust teha uut hindamist viimati nimetatud direktiivi alusel.

³⁹ Vaidluse faktilise ja õigusliku raamistiku kohta vt rubriik II.2.b.i „Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 3 kohaldamisalasse kuuluvad kavad ja programmid“.



EUROOPA LIIDU
KOHUS

Analüüsi ja dokumentatsiooni direktoraat

Veebruar 2024