KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 14. juulil 2011 [1]

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta [2] näeb ette, et teatavate riiklike kavade ja programmide puhul tuleb enne nende vastuvõtmist korraldada keskkonnamõju hindamine. Kõnealuse hindamise raames peab kava koostamise eest vastutav asutus konsulteerima avalikkusega ja keskkonnaalaste tööülesannetega üksustega.

2. Eelotsusetaotlus on esitatud Seaport (NI) Ltd ja Magherafelt district Councili jt ning Department of the Environment for Northern Irelandi (keskkonnaministeerium) vahelises kohtuvaidluses seoses konsulteerimismenetlusega, mis korraldati Põhja-Iirimaa piirkondade üldplaneeringute koostamise raames.

3. Eelotsusetaotluses palutakse Euroopa Kohtul täpsustada kaht konsulteerimismenetluse rakendamisega seotud eeskirjade aspekti. Neist esimene, mida on nimetatud direktiivi artikli 6 lõikes 3, puudutab konsulteerivate asutuste määramist. Käesolevas kohtuasjas nimelt on Department of the Environment for Northern Ireland ühtaegu nii asjaomase kava eest vastutav asutus kui ka asutus, mis on siseriiklike õigusnormidega määratud konsulteerivaks asutuseks. Järelikult seisneb küsimus selles, kas niisuguses olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, peab liikmesriik määrama uue konsulteeriva asutuse, mis on esimesest eraldiseisev ja sõltumatu.

4. Teine aspekt, mida on nimetatud direktiivi artikli 6 lõikes 2, puudutab konsulteerimismenetluseks ette nähtud tähtaega. Küsimus seisneb selles, kas kava või programmi eest vastutav asutus võib kõnealuse tähtaja kehtestada juhtumipõhiselt või peab see olema täpsustatud direktiivi ülevõtmise õigusnormides.

5. Alljärgnevalt käsitletavatel põhjustel leian, et direktiivi usaldusväärne ja kasulik rakendamine eeldab, et sellises olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, määrab liikmesriik uue konsulteeriva asutuse, mis on kava koostamise eest vastutavast asutusest eraldiseisev ja sõltumatu. Seevastu ei takista minu arvates miski siseriiklike õigusnormidega sätestamast, et kava eest vastutav asutus täpsustab konsulteerimismenetluseks ette nähtud tähtaja juhtumipõhiselt, seda siiski tingimusel, et

1 – Algkeel: prantsuse.
2 – EÜT L 197, lk 30; ELT eriväljaanne 15/06, lk 157 (edaspidi „direktiiv").

kõnealune aeg on piisav, et anda asutustele ja avalikkusele, kellega konsulteeritakse, tõhus võimalus väljendada oma arvamust kava eelnõu kohta.

I. Õiguslik raamistik

A. *Direktiiv*

6. Nagu nähtub direktiivi artiklist 1, on direktiivi põhiline eesmärk tagada teatavate tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine nende koostamise ajal ja enne nende vastuvõtmist. Liidu seadusandja soovib sellega tagada kõrgetasemelise keskkonnakaitse vastavalt EÜ artiklile 174 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklile 37.

7. Direktiiviga sätestatakse keskkonnamõju hindamise minimaalne raamistik, mis jätab menetluse üksikasjad liikmesriikide otsustada, võttes arvesse subsidiaarsuse põhimõtet. [3]

3 – Direktiivi põhjendus 8.

8. Vastavalt direktiivi artikli 2 punktile b hõlmab keskkonnamõju hindamine keskkonnamõju hindamise aruande koostamist (milles märgitakse tõenäoline oluline keskkonnamõju ja esitatakse mõistlikud alternatiivid) ning konsultatsioonide pidamist keskkonnaalaste tööülesannetega asutustega, avalikkusega ning olulise piiriülese keskkonnamõju puhul teiste liikmesriikidega. Enne kava või programmi vastuvõtmist tuleb arvesse võtta keskkonnamõju hindamise aruannet ja konsultatsioonide tulemusi. Pärast kava või programmi vastuvõtmist teavitatakse sellest keskkonnaalaste tööülesannetega asutusi, avalikkust ja kõiki liikmesriike, kellega on peetud konsultatsioone, ning neile edastatakse asjakohane teave.

9. Konsulteerimismenetlus on sätestatud direktiivi artiklis 6. Kõnealune säte on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kava või programmi eelnõu ja vastavalt artiklile 5 koostatud keskkonnamõju hindamise aruanne tehakse kättesaadavaks käesoleva artikli lõikes 3 osutatud asutustele ja avalikkusele.

2. Lõikes 3 osutatud asutustele ja lõikes 4 osutatud avalikkusele antakse varakult tõhus võimalus avaldada kohase aja jooksul oma arvamus kava või programmi eelnõu ja sellele

lisatud keskkonnaaruande kohta enne kava või programmi vastuvõtmist või menetlusse andmist.

3. Liikmesriigid määravad asutused, kellega tuleb konsulteerida ja keda nende ainuomaste keskkonnaalaste tööülesannete tõttu kavade või programmide rakendamisega kaasnev keskkonnamõju tõenäoliselt puudutab.

4. Liikmesriigid määravad kindlaks avalikkuse lõike 2 tähenduses, sealhulgas avalikkuse, keda käesoleva direktiivi alusel tehtavad otsused mõjutavad või tõenäoliselt mõjutavad või kellel on huvi nende otsuste vastu [...].

5. Liikmesriigid määravad avalikkuse ja asutuste teavitamise ning nendega konsulteerimise üksikasjaliku korra."

B. *Direktiivi ülevõtmine siseriiklikku õiguskorda*

10. Direktiiv võeti üle õigusaktiga Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations (Northern Ireland) 2004 (2004. aasta määrus kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta, edaspidi „2004. aasta määrus").

11. 2004. aasta määruse artikliga 4 on üle võetud direktiivi artikli 6 lõige 3, mis käsitleb konsulteerivate asutuste määramist. Kõnealune artikkel 4 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kui lõikes 2 ei ole sätestatud teisti, on [...] konsulteeriv asutus Department of the Environment for Northern Ireland.

2. Kui Department of the Environment for Northern Ireland osutub kava või programmi eest vastutavaks asutuseks, ei täida ta samal ajal [2004. aasta] määruse tähenduses konsulteeriva asutuse ülesandeid selle kava või programmi suhtes […]".

12. 2004. aasta määruse artikliga 12 on üle võetud direktiivi artikli 6 lõige 2, mis käsitleb konsulteerimismenetluseks ette nähtud tähtaegade määramist. Artikkel 12 sätestab:

„1. Iga kava või programmi eelnõu, mille kohta on koostatud keskkonnamõju hindamise aruanne […] ning selle eelnõuga kaasas olev keskkonnamõju hindamise aruanne […] tehakse käesoleva artikli järgnevate sätete kohaselt kättesaadavaks konsulteerivale asutusele ja avalikkusele.

2. Vastutav asutus saadab asjakohaste dokumentide koopiad konsulteerivale asutusele niipea, kui see on pärast nende koostamist mõistlikult võimalik, ja palub konsulteerival asutusel esitada ettenähtud aja jooksul arvamus asjakohaste dokumentide kohta.

3. Lisaks vastutav asutus:

a) avaldab lõike 5 kohaselt 14 päeva jooksul pärast asjakohaste dokumentide koostamist teate või tagab, et avaldatakse teade:

i) milles on märgitud vastava kava, programmi või muudatuse pealkiri;

ii) milles on märgitud aadress (mis võib olla veebiaadress), kus on võimalik tutvuda asjakohaste dokumentidega või saada asjakohaste dokumentide koopiad;

iii) milles kutsutakse üles avaldama arvamust asjakohaste dokumentide kohta;

iv) milles on märgitud aadress, kuhu, ja tähtaeg, mille jooksul tuleb arvamused saata; ja

b) hoiab oma peamises tegevuskohas asjakohaste dokumentide eksemplarid, millega avalikkus saab mõistlikel kellaaegadel tasuta tutvuda; ja

c) avaldab asjakohased dokumendid asutuse veebisaidil.

4. Lõikes 2 ja lõike 3 punkti a alapunktis iv osutatud tähtajad peavad olema nii pikad, et nendele, kellele nimetatud üleskutse laieneb, antakse aegsasti tõhus võimalus avaldada oma arvamust asjakohaste dokumentide kohta.

[…]”

II. Asjaolud ja menetlus põhikohtuasjas

13. Põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal koosnes Department of the Environment for Northern Ireland neljast ametist, mille hulka kuulusid ka planeerimisamet (Planning Service) ning keskkonna- ja kultuuriväärtuste amet (Environment and Heritage Service). [4]

14. Üldplaneeringute eelnõude Draft Northern Area Plan 2016 ja Draft Magherafelt Area Plan 2015 koostamise ajal tegi planeerimisamet tihedat koostööd keskkonna- ja kultuuriväärtuste ametiga. Viimane andis vajalikku teavet ning avaldas arvamust kõnealuste eelnõude sisu kohta.

15. Konsulteerimismenetluse raames saatis Department of the Environment for Northern Ireland eelnõu Draft Northern Area

4 – Need kaks ametit ei olnud eraldiseisvad juriidilised isikud, kuid neil oli oma personal, haldusressursid ja ruumid.

Plan 2016 ja keskkonnamõju hindamise aruande avalikkusele, keskkonna- ja kultuuriväärtuste ametile ning teistele ametiasutustele. Seisukohtade esitamise tähtajaks kinnitati kaheksa nädalat. Department of the Environment for Northern Ireland sai üldplaneeringu eelnõu suhtes avalikkuselt 5 250 seisukohta ning keskkonnamõjude hindamise aruande suhtes 4 seisukohta. Nende hulka kuulusid 49 seisukohta Seaport (NI) Ltd-lt, millest üks oli seotud nimetatud aruande sisuga ning keskkonnamõju hindamise korraldamisega.

16. Eelnõu Draft Magherafelt Area Plan 2015 ja keskkonnamõju hindamise aruanne saadeti keskkonna- ja kultuuriväärtuste ametile ning huvitatud asutustele. Department of the Environment for Northern Ireland palus neil esitada omapoolsed seisukohad kuue nädala jooksul. Ta sai umbes 5 300 seisukohta üldplaneeringu eelnõu suhtes ja 5 seisukohta keskkonnamõju hindamise aruande suhtes.

17. Seaport (NI) Ltd ja Magherafelt district Council jt esitasid vastavalt 2005. aasta novembris ja detsembris kaebuse High Court of Justice in Northern Irelandile (Ühendkuningriik), väites, et asjaomaste üldplaneeringutega seotud keskkonnamõju hindamist ei teostatud vastavalt direktiivi ettekirjutustele.

18. Mõlemas menetluses otsustas High Court of Justice in Northern Ireland, et 2004. aasta määruse artikliga 4 ei ole õigesti üle võetud direktiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud nõuet määrata uus konsulteeriv asutus juhul, kui Department of the Environment for Northern Ireland on ühtlasi kava eest vastutav asutus. Samuti leidis kõnealune kohus, et 2004. aasta määruse artikliga 12 ei ole nõuetekohaselt üle võetud direktiivi artikli 6 lõike 2 sätteid, kuna selles ei ole kindlaks määratud konkreetset tähtaega seisukohtade esitamiseks.

19. Department of the Environment for Northern Ireland esitas apellatsioonkaebuse Court of Appeal in Northern Irelandile (Ühendkuningriik).

III. Eelotsuse küsimused

20. Court of Appeal in Northern Ireland leidis, et vaidluse lahendamiseks on vaja tõlgendada liidu õigust ning otsustas esitada Euroopa Kohtule järgmised kolm eelotsuse küsimust:

„1. Kui riigiasutus, kes koostab artiklis 3 kirjeldatud kava, on ise see asutus, kellel lasub asjaomases liikmesriigis üldine vastutus keskkonnaküsimustes, kas siis liikmesriigil on direktiivi […] õige

tõlgenduse kohaselt õigus keelduda artikli 6 lõike 3 alusel määramast asutust, kellega tuleb artiklite 5 ja 6 tähenduses konsulteerida?

IV. Kohtujuristi analüüs

A. *Esimene ja teine küsimus*

2. Kui asutus, kes koostab artiklis 3 kirjeldatud kava, on ise see asutus, kellel lasub asjaomases liikmesriigis üldine vastutus keskkonnaküsimustes, kas siis liikmesriik on direktiivi õige tõlgenduse kohaselt kohustatud tagama, et on olemas konsulteeriv asutus, mis määratakse ja mis on esimesena nimetatud asutusest eraldiseisev?

21. Esimese kahe küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult, kas direktiivi artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et konsulteerimismenetluseks peab liikmesriik määrama uue keskkonnaküsimustega tegeleva asutuse juhul, kui siseriiklike õigusnormidega selleks ette nähtud asutus on asjaomase kava või programmi koostamise eest vastutav asutus. Vajadusel küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult, kas kõnealune uus asutus peab olema kava või programmi koostamise eest vastutavast asutusest eraldiseisev.

3. Kas direktiivi artikli 6 lõikes 2 sätestatud nõude, mille kohaselt tuleb anda artikli 6 lõikes 3 osutatud asutustele ja artikli 6 lõikes 4 osutatud avalikkusele varakult tõhus võimalus avaldada „kohase aja jooksul" oma arvamus, võib direktiivi õige tõlgenduse kohaselt üle võtta õigusnormidega, mis sätestavad, et kava koostamise eest vastutav asutus määrab igal korral eraldi tähtaja arvamuste avaldamiseks, või tuleb direktiivi ülevõtvates õigusnormides endis ette näha tähtaeg või eri olukordade tarvis eri tähtajad niisuguste arvamuste avaldamiseks?"

22. Ühendkuningriigi ja Taani valitsus ning komisjon teevad ettepaneku vastata kahele esimesele küsimusele eitavalt.

23. Ühendkuningriigi ja Taani valitsus leiavad sisuliselt, et direktiiviga ühtlustatakse

keskkonnamõju hindamise menetlusi minimaalselt. Seega ei ole liikmesriikidel kohustust luua uut, siseriiklikes õigusnormides nimetatud asutusest eraldiseisvat ja sõltumatut üksust. Käesoleval juhul võimaldas Department of the Environment for Northern Irelandi keskkonnaameti ja planeerimisameti vaheline koostöö saavutada direktiiviga ette nähtud tulemuse nii läbipaistvate otsuste tegemise osas kui ka keskkonnaandmete täielikkuse ja usaldusväärsuse osas. Oma vastutusest tulenevalt hoolitseb Department of the Environment for Northern Ireland selle eest, et üldplaneeringu keskkonnamõju asjakohaselt arvesse võetaks ning et erahuvid ei kaaluks üles avalikku huvi.

24. Komisjon juhib tähelepanu liikmesriikide halduskorralduses esinevatele erinevustele. Teatavatel liikmesriikidel on võimalik määrata konsulteerimismenetluseks mitu asutust. Seevastu sellistel liikmesriikidel nagu Luksemburgi Suurhertsogiriik või Malta Vabariik oleks oma väiksuse tõttu keeruline määrata uut asutust, mis vastab direktiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud nõuetele. Komisjon märgib lisaks, et miski direktiivi sõnastuses ei viita sellele, et sellisel juhul, nagu on kõne all põhikohtuasjas, peab liikmesriik määrama uue asutuse. Komisjon märgib, et kui see nii oleks, ei saaks niivõrd kunstlik üksus anda kasulikku teavet.

25. Ma ei nõustu selle menetluse raames esitatud märkustega. Alljärgnevalt käsitletavatel põhjustel leian, et liikmesriik, mis on sellises olukorras nagu põhikohtuasjas käsitletav, ei saa direktiivi artikli 6 lõikest 3 tulenevaid kohustusi täitmata jätta põhjendusega, et kava koostamise eest vastutav asutus on ühtlasi asutus, mis on siseriiklike õigusnormidega määratud konsulteerivaks asutuseks. Leian, et sellises olukorras eeldab direktiivi usaldusväärne ja kasulik rakendamine, et kõnealune liikmesriik määrab uue konsulteeriva asutuse, mis on esimesest eraldiseisev ja sõltumatu.

26. See hinnang põhineb liidu seadusandja sätestatud konsulteerimismenetluse olemusel ja ulatusel ning eesmärkidel, mida ta sellega taotleb.

27. Direktiivi artiklis 6 käsitletava konsulteerimismenetluse eesmärk on tagada vastavalt EÜ artiklile 174 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklile 37 iga inimese õigus elada keskkonnas, mille kvaliteet on tervise ja heaolu tagamiseks piisav.

28. Direktiiviga sätestatakse igaühe õigus osaleda otsuste tegemise menetluses juhul, kui need otsused avaldavad mõju

keskkonnale. Selles osas on liidu seadusandja tuginenud liidu kohustustele keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni ehk nn Århusi konventsiooni [5] raames. Meenutagem, et Århusi konventsiooni eesmärk on tagada üldsusele õigus osaleda keskkonnaalaste otsuste tegemise menetluses eelkõige seoses keskkonnaga seotud kavade ja programmidega. [6] Konsultatsioon ei ole siiski ainult õigus. See on samavõrra kohustus: kohustus kaitsta ja parandada keskkonna kvaliteeti, juhtides tähelepanu murekohtadele, aidates kavade koostamise eest vastutavatel asutustel neid asjakohaselt arvesse võtta ning võttes vastu parimaid otsuseid.

29. Direktiivi sätetest kogumina nähtub liidu seadusandja soov neid õigusi järgida. Liidu seadusandja sätestab menetlusliku raamistiku, mis võimaldab kava koostamise ja vastuvõtmise igas etapis tagada, et tegelikult võetakse arvesse selliste asutuste ja isikute keskkonnaalaseid küsimusi, keda kõnealuste eelnõude mõju puudutab. Eesmärk on eelkõige tagada keskkonnamõju hindamiseks esitatud teabe täielikkus ja usaldusväärsus. [7]

30. Asjaomaste asutustega konsulteerimine algab juba kava koostamise esimestes etappides ning kestab kuni kava vastuvõtmiseni. Kõigepealt konsulteeritakse nendega küsimuses, kas asjaomase kava puhul on vaja teostada keskkonnamõju hindamine (direktiivi artikli 3 lõige 6). Seejärel peavad asutused avaldama arvamust keskkonnamõju hindamise aruandes sisalduva teabe ulatuse ja üksikasjalikkuse kohta (direktiivi artikli 5 lõige 4). Lõpuks peavad nad avaldama arvamust kõnealuse aruande ja kava või programmi eelnõu kohta (direktiivi artikli 6 lõige 2).

31. Konsulteerimismenetluse eripära seisnebki niisiis sellise asutuse teadliku arvamuse taotlemises, kellel on keskkonna valdkonnas pädevus ning keda keskkonnaalase kava mõju eelkõige otseselt puudutab. Kõnealune menetlus peab võimaldama saada arvamuse igas etapis ning mitte üksnes selle kohta, kas keskkonnamõju hin•damine on vajalik, vaid ka keskkonnamõju hindamise aruande ja kava eelnõu sisu kohta. Konsulteerivaks asutuseks määratud asutus peab seega olema võimeline andma ajakohast ja vajalikku teavet. Samuti peab ta olema pädev kritiseerima teostatud

5 – Konventsioon, mis on allkirjastatud 25. juunil 1998 ja Euroopa Ühenduse nimel heaks kiidetud nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel (ELT L 124, lk 1).

6 – Århusi konventsiooni artikkel 7.

7 – Direktiivi põhjendus 15.

hindamisi ja kava koostamise eest vastutava asutuse valikuid ning tegema oma teadmiste ja pädevuse alusel ettepanekuid muudatuste ja alternatiivsete lahenduste kohta.

32. Seega saab kõnealune asutus olla ainult üksus, mis on planeerimisega tegelevast asutusest eraldiseisev ja sõltumatu, sest see on konsulteerimismenetluse usaldusväärsuse ja tõhususe ainus tagatis. Komisjon on oma märkustes rõhutanud, et „asutus ei saa ilmselgelt iseendaga konsulteerida". Samamoodi nagu füüsiline isik ei saa olla menetluses ühtaegu kohtunik ja pool, ei saa ka ametiasutusega konsulteerida sellise kava mõju suhtes, mille ta on ise koostanud.

33. Vastupidisega nõustumine tähendab minu arvates seda, et konsulteerimismenetlus jääb ilma igasugusest kasulikust mõjust ning liidu seadusandja sätestatud eesmärkide taotlemine on raskendatud.

34. Department of the Environment for Northern Ireland ei saa samamoodi, nagu ta kava koostab, teha ühtlasi konstruktiivset kriitikat oma eelnõu kohta ning esitada juba tehtud valikutele alternatiivsete lahenduste ettepanekuid. Lisaks, isegi kui ta on tõepoolest üks paremini keskkonna valdkonna huvisid kaitsta suutvatest asutustest, peab ta siiski saama arvesse võtta neid arvamusi ja küsimusi, mida võivad näiteks esitada kitsamalt spetsialiseerunud asutused või kohalikud omavalitsused, keda kava mõjutab oma geograafilise kohaldamisala tõttu. Selles suhtes on huvitav märkida, et Department of the Environment for Northern Irelandi pädevus ei takistanud asjaomast avalikkust esitamast rohkem kui 5 250 seisukohta eelnõu Draft Northern Area Plan 2016 kohta ja rohkem kui 5 300 seisukohta eelnõu Draft Magherafelt Area Plan 2015 kohta. Niisiis ei saa Department of the Environment for Northern Ireland jätta täitmata kohustust konsulteerida teise keskkonnaküsimustega tegeleva asutusega, kui ta ei taha jätta tähelepanuta olulist osa direktiivist.

35. Seetõttu näib mulle direktiivi usaldusväärse ja kasuliku rakendamise tagamiseks vältimatu, et niisuguses olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, määrab liikmesriik vastavalt direktiivi artikli 6 lõikele 3 uue konsulteeriva asutuse, mis on kava koostamise eest vastutavast asutusest eraldiseisev ja sõltumatu.

36. Minu arvates ei tekita selline kohustus ületamatut raskust liikmesriikidele, kellel nende väiksuse tõttu ei ole ulatuslikku keskkonnaalaste tööülesannetega avalike asutuste võrgustikku.

37. Direktiivi artikli 6 lõike 3 sõnastus on üldine. See jätab liikmesriikidele vastavalt direktiivi artikli 6 lõikele 5 märkimisväärse kaalutlusruumi keskkonnaalase konsulteerimismenetluse korraldamisel. [8]

38. Näiteks nähtub komisjoni suuniste [9] punktist 7.11, et liikmesriigid võivad otsustada määrata konsulteerivaks asutuseks valitsusasutused või riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil tegutsevad ametiasutused. Tegemist võib olla asutustega, keda puudutab keskkonnakava rakendamise mõju, näiteks keskkonnainspektsioonid, avaliku korraga seotud töid teostavad uurimisinstituudid või valitsuse teenistused. Samuti võib suuniste punkti 7.15 kohaselt olla tegemist asutustega, kelle keskkonnaalane vastutus on üldisem, näiteks „lähipiirkonna kohalikud omavalitsused".

39. Samuti on liikmesriikidel vabadus määrata konsulteerivate asutuste nimetamise meetod. Vastavalt suunistele võib kõnealused asutused määrata kindlaks ülevõtmise õigusnormidega ning sellega on tegemist käesolevas kohtuasjas. Liikmesriigid võivad ka otsustada juhtumipõhise lähenemisviisi kasuks, mis võimaldab arvestada kava või programmi sisuga. [10] Sellisel juhul saab liikmesriik tegelikult arvestada asjaoluga, milline asutus kava eest vastutab, ning määrata niisiis asjaomase keskkonnamõju hindamise puhuks uue konsulteeriva asutuse.

40. Nii direktiivi artikli 6 lõike 3 sõnastus kui ka komisjoni tõlgendus sellest võimaldavad järeldada, et liikmesriikidel on piisav tegutsemisruum selleks, et kehtestada menetlus, mis võimaldaks tagada direktiivi kasuliku ja usaldusväärse rakendamise. Niisuguses olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigil minu arvates võimalik see eesmärk saavutada näiteks nii, et ta määrab konsulteerivaks asutuseks kohaliku omavalitsuse, keda üldplaneeringu keskkonnamõju tõenäoliselt puudutab. [11]

41. Kõiki neid asjaolusid arvestades leian, et järelikult tuleb direktiivi artikli 6 lõiget 3 tõlgendada nii, et juhul kui kava eest vastutav asutus on ühtlasi asutus, mis on siseriiklike õigusnormidega määratud konsulteerivaks asutuseks, peab liikmesriik määrama uue

8 – Vt ka direktiivi põhjendus 5.

9 – Direktiivi rakendamise suunised, edaspidi „suunised".

10 – Suuniste punktid 7.13–7.15.

11 – Sellega seoses rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ka teised Põhja-Iirimaa ametiasutused täidavad õigusnormidest tulenevaid ülesandeid, mis on seotud teatavate keskkonnaalaste eriküsimustega.

konsulteeriva asutuse, mis peab olema esimesest eraldiseisev ja sõltumatu.

B. *Kolmas küsimus*

42. Kolmanda küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult, kas direktiivi artikli 6 lõikega 2 on vastuolus see, et kava koostamise eest vastutav asutus täpsustab konsulteerimismenetluseks ette nähtud tähtaja juhtumipõhiselt.

43. Põhikohtuasjas nimelt leidis High Court of Justice in Northern Ireland, et vastavalt õiguskindluse põhimõttele peaksid liikmesriigid olema kohustatud täpsustama kõnealuse tähtaja ülevõtmise õigusnormides ega tohiks delegeerida kava eest vastutavale asutusele pädevust see juhtumipõhiselt kindlaks määrata.

44. Ühendkuningriigi valitsus väidab, et konsulteerimismenetluseks ette nähtud tähtaegu ei pea tingimata sätestama ülevõtmise õigusnormides. Komisjon omakorda leiab, et direktiivi tekst ega muud õiguspõhimõtted ei nõua kuidagi, et liikmesriigid peavad sätestama ülevõtmise seaduses konkreetse tähtaja konsulteerimismenetluse jaoks. Piisab sellest, kui kõnealune tähtaeg määratakse kindlaks konsulteerimise alguses.

45. Sarnaselt Ühendkuningriigi ja komisjoni arvamusega leian minagi, et direktiivi artikli 6 lõikega 2 ei ole vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, millega sätestatakse, et kava või programmi eest vastutav asutus täpsustab konsulteerimismenetluseks ette nähtud tähtaja juhtumipõhiselt. Oma seisukoha toetuseks esitan ma järgmised põhjendused.

46. Ühelt poolt on teada, et direktiiviga ei ühtlustata täielikult keskkonnamõju hindamise korda ja eelkõige konsulteerimismenetluse korda. Nagu nähtub direktiivi põhjendusest 8 ja artikli 6 lõikest 5, soovis liidu seadusandja sätestada minimaalse raamistiku ja jätta liikmesriikide hooleks asutuste ja avalikkusega konsulteerimise üksikasjaliku korra täpsustamise.

47. Seega täpsustab liidu seadusandja konsulteerimismenetluseks ette nähtud tähtaja osas üksnes direktiivi artikli 6 lõikes 2, et see tähtaeg peab olema „piisav", et asutustel ja avalikkusel, kellega konsulteeritakse, oleks

„tõhus võimalus" avaldada oma arvamus.[12] Seega jätab direktiiv liikmesriikide otsustada, mil viisil kõnealune direktiiv siseriiklikku õiguskorda üle võtta.[13] Järelikult ei takista miski liikmesriigil otsustada anda asjaomase kava eest vastutavale asutusele ülesanne määrata kindlaks tähtaeg, mille jooksul tuleb arvamused esitada, juhul kui kõnealune tähtaeg vastab direktiivi artikli 6 lõikes 2 nimetatud tingimustele.[14]

48. Sellise lahenduse eelis on see, et menetlus ei ole liiga jäik ning võimaldab kava eest vastutaval asutusel määrata kindlaks sellise tähtaja, mille puhul on arvesse võetud ka kava olemust ning samuti selle olulisust ja keerukust. Sellega seoses tuleb meenutada, et direktiivi reguleerimisala on ülimalt lai, kuna direktiivi artikli 3 kohaselt hõlmab see niivõrd erinevaid sektoreid nagu põllumajandus, energeetika, tööstus, telekommunikatsioon ja ka turism. Lisaks väljatöötatavate eelnõude mitmekesisusele on minu arvates ka igal kaval oma eripära ning seega on põhjendatud iga kava analüüsimine konkreetse ja sobiva aja jooksul. Arvan, et kava eest vastutav asutus on selles suhtes kõige kohasem tähtaega kindlaks määrama.

49. Lisaks ei ole kõnealune lahendus minu arvates õiguskindluse põhimõttega vastuolus, kuna kava eest vastutav asutus teeb konsulteerimise tähtaja teatavaks juba kava eelnõu ja keskkonnamõju hindamise aruande avaldamise ajal vastavalt direktiivi artikli 6 lõike 2 sätetele.

50. Käesolevas kohtuasjas on Department of the Environment for Northern Ireland vastavalt 2004. aasta määruse artiklile 12 määranud eelnõu Draft Northern Area Plan 2016 puhul tähtajaks kaheksa nädalat ja eelnõu Draft Magherafelt Area Plan 2015 puhul kuus nädalat. Need tähtajad näivad olevat piisavad, kuna need võimaldasid asutustel ja avalikkusel, kellega konsulteeriti, esitada esimese eelnõu kohta rohkem kui 5 250 seisukohta ja teise eelnõu kohta rohkem kui 5 300 seisukohta. Nagu Ühendkuningriik oma märkustes rõhutab, võib siseriikliku õiguse alusel juhul, kui konsulteerivad organid või avalikkus leiavad konkreetsel juhul, et kehtestatud tähtaeg on liiga lühike, taotleda selle pikendamist, ning juhul kui seda ei võimaldata, on võimalik

12 – Vt ka direktiivi põhjendus 15, mille kohaselt peab konsulteerimiseks ja arvamuste avaldamiseks jääma „piisavalt aega".

13 – Vt nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiivi 2000/60/EÜ – millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT L 327, lk 1; ELT eriväljaanne 15/05, lk 275) – artikli 14 lõige 2, mille alusel „[l]iikmesriigid annavad [taustdokumentide] kohta kirjalike märkuste tegemiseks vähemalt kuus kuud aega, et võimaldada aktiivset osalemist ja konsulteerimist".

14 – Sellega seoses on huvitav märkida, et Århusi konventsiooni (mida kohaldatakse üldsuse osalemise suhtes keskkonnakavades, -programmides ja -poliitikas) artikkel 6 sätestab lõikes 3, et selleks „[e]t üldsus saaks keskkonnaasjade otsustamise igas etapis tõhusalt osaleda, nähakse […] ette mõistlikud tähtajad, mis võimaldavad üldsusel otsustamiseks piisavalt valmistuda ja otsustamises osaleda".

algatada kohtuliku kontrolli menetlus põhjendusega, et ettenähtud konsulteerimistähtaeg ei olnud piisav.

51. Kõiki neid asjaolusid arvestades leian, et direktiivi artikli 6 lõikega 2 ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis sätestavad, et kava või programmi eest vastutav asutus täpsustab konsulteerimismenetluseks ette nähtud tähtaja juhtumipõhiselt, tingimusel et kõnealune tähtaeg on piisav, et anda asutustele ja avalikkusele, kellega konsulteeritakse, tõhus võimalus avaldada oma arvamust kava või programmi eelnõu ning keskkonnamõju hindamise aruande kohta.

V. Ettepanek

52. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Court of Appeal in Northern Irelandi esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

„1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiivi 2001 42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et juhul kui kava eest vastutav asutus on ühtlasi asutus, mis on siseriiklike õigusnormidega määratud konsulteerivaks asutuseks, peab liikmesriik määrama uue konsulteeriva asutuse, mis peab olema esimesest eraldiseisev ja sõltumatu.

2. Direktiivi artikli 6 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis sätestavad, et kava või programmi eest vastutav asutus täpsustab konsulteerimismenetluseks ette nähtud tähtaja juhtumipõhiselt, tingimusel et kõnealune tähtaeg on piisav, et anda asutustele ja avalikkusele, kellega konsulteeritakse, tõhus võimalus avaldada oma arvamust kava või programmi eelnõu ning keskkonnamõju hindamise aruande kohta."