Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MELCHIOR WATHELET
esitatud 21. mail 2015 [1]

Kohtuasi C-137/14

Euroopa Komisjon
versus

Saksamaa Liitvabariik

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — Direktiiv 2011/92/EL — Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine — Artikkel 11 — Direktiiv 2010/75/EL — Tööstuslikud heitkogused (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) — Artikkel 25 — Juurdepääs õiguskaitsele

I. **Sissejuhatus**

1. Euroopa Komisjon palub oma 21. märtsi 2014. aasta hagis Euroopa Kohtul tuvastada, et Saksamaa Liitvabariik on rikkunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta [2] artiklit 11 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiivi 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) [3] artiklit 25.

2. Nagu ka kohtuotsuste Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) ja Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712) aluseks olnud kohtuasjad, käsitleb käesolev kohtuasi juurdepääsu õiguskaitsele, täpsemalt seda, milline ulatus on õigusel pöörduda kohtusse või mõne muu sõltumatu ja erapooletu organi poole, et vaidlustada üldsuse keskkonnavaldkonna otsusetegemise protsessi kaasamisega seotud otsuste, tegevuste või tegevusetuse õiguspärasust.

II. **Õiguslik raamistik**

A. *Liidu õigus*

3. Direktiivi 2011/92 artikkel 11 sätestab:

„1. Liikmesriigid tagavad, et kooskõlas siseriikliku õigussüsteemiga oleks asjaomasel üldsusel:

a) kellel on küllaldane huvi või teisel juhul

b) kelle õigust on kahjustatud, kui liikmesriigi menetlusseadus seab selle eeltingimuseks,

1 — Algkeel: prantsuse.
2 — ELT 2012, L 26, lk 1.
3 — ELT L 334, lk 17.

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 käesoleva direktiivi sätete kohase üldsuse kaasamisega.

2. Liikmesriigid määravad kindlaks, mis etapis võib otsuseid, seadusi või tegevusetust vaidlustada.

3. Liikmesriigid määravad kindlaks, mis moodustab küllaldase huvi ja õiguste kahjustamise, kooskõlas eesmärgiga anda asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele. Sel eesmärgil loetakse käesoleva artikli punkti a tähenduses piisavaks kõikide valitsusväliste organisatsioonide huvi, kui need vastavad artikli 1 lõikes 2 loetletud nõuetele. Samuti loetakse, et sellistel organisatsioonidel on õigusi, mida saab kahjustada käesoleva artikli lõike 1 punkti b tähenduses.

4. Käesoleva artikli sätted ei välista eelnevat läbivaatamise menetluse võimalust haldusasutuse ees ega mõjuta nõuet ammendada läbivaatamismenetlus halduskorras enne asja kohtusse läbivaatamisele saatmist, kui siseriiklike õigusaktide alusel on selline nõue olemas.

Iga selline menetlus on erapooletu, õiglane, õigeaegne ja mitte üle jõu käivalt kulukas.

5. Käesoleva artikli sätete tõhususe soodustamiseks tagavad liikmesriigid, et üldsusele tehtaks kättesaadavaks praktiline teave halduslikus või kohtulikus korras läbivaatamismenetluste kasutamise võimaluse kohta."

4. Direktiivi 2010/75 artikkel 24 on järgmine:

„1. Liikmesriigid tagavad, et asjaomasele üldsusele antakse õigeaegsed ja tõhusad võimalused võtta osa järgmistest menetlustest:

a) uutele käitistele loa andmine;

b) olulisi muudatusi käsitleva loa andmine;

c) käitise loa ajakohastamine, kui kohaldatakse artikli 15 lõiget 4;

d) käitise loa või loa tingimuste ajakohastamine vastavalt artikli 21 lõike 5 punktile a.

[...]

2. Kui otsus loa andmise, läbivaatamise või ajakohastamise kohta on tehtud, teeb pädev asutus üldsusele kättesaadavaks, sealhulgas punktide a, b ja f osas internetis, järgmise teabe:

a) otsuse sisu, sealhulgas loa ja ajakohastamiste koopiad;

b) otsuse tegemise aluseks olnud põhjused;

c) enne otsuse tegemist peetud konsultatsioonide tulemused ja selgitus selle kohta, kuidas kõnealuseid tulemusi otsuse tegemisel arvesse võeti;

d) asjaomase käitise või tegevusvaldkonnaga seotud PVT-viitedokumentide pealkirjad;

e) teave selle kohta, kuidas artiklis 14 osutatud loa tingimused, sealhulgas heite piirväärtused, on kindlaks määratud võrreldes parima võimaliku tehnika ja parima võimaliku tehnikaga seotud heitetasemetega;

f) erandi tegemise korral vastavalt artikli 15 lõikele 4 kõnealuse erandi konkreetsed, nimetatud lõikes sätestatud kriteeriumidele tuginevad põhjused ja kehtestatud tingimused.

3. Pädev asutus teeb avalikkusele, punkti a osas muu hulgas internetis, kättesaadavaks ka:

a) tegevuse täieliku lõpetamise korral asjakohase teabe käitaja poolt artikli 22 kohaselt võetud meetmete kohta;

b) loa tingimuste kohaselt nõutud heiteseire tulemused, mis on pädeva asutuse valduses.

4. Käesoleva artikli lõikeid 1, 2 ja 3 kohaldatakse, kui direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 lõigetes 1 ja 2 sätestatud piirangutest ei tulene teisiti."

5. Direktiivi 2010/75 artikkel 25 sätestab:

„1. Liikmesriigid tagavad, et kooskõlas riigi õigussüsteemiga on asjaomasel üldsusel juurdepääs kaebuste lahendamisele kohtus või mõnes muus sõltumatus ja erapooletus organis, mis on seaduslikult asutatud, et vaidlustada artikli 24 kohaste otsuste, tegevuste või tegevusetuste sisulist või protseduurilist seaduslikkust, kui üks järgmistest tingimustest on täidetud:

a) asjaomasel üldsusel on küllaldane huvi;

b) asjaomane üldsus väidab, et tema õigusi on kahjustatud, kui liikmesriigi menetlusseadus seab selle eeltingimuseks.

2. Liikmesriigid määravad kindlaks, mis etapis võib otsuseid, tegevusi või tegevusetusi vaidlustada.

3. Liikmesriigid määravad kindlaks, mis moodustab küllaldase huvi ja õiguste kahjustamise, kooskõlas eesmärgiga anda asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele.

Sel eesmärgil käsitatakse lõike 1 punkti a tähenduses piisavana keskkonnakaitset edendavate mis tahes valitsusväliste organisatsioonide huvi, kes vastavad siseriiklike õigusaktide nõuetele.

Samuti eeldatakse, et sellistel organisatsioonidel on õigusi, mida saab kahjustada lõike 1 punkti b tähenduses.

4. Lõiked 1, 2 ja 3 ei välista eelneva läbivaatamise menetluse võimalust haldusasutuses ega mõjuta nõuet ammendada halduskorras läbivaatamise menetlused enne asja kohtusse läbivaatamisele saatmist, kui siseriiklikes õigusaktides on selline nõue.

Iga selline menetlus on erapooletu, õiglane, õigeaegne ja mitte üleliigselt kulukas.

5. Liikmesriigid tagavad, et üldsusele tehtaks kättesaadavaks praktiline teave halduslikus või kohtulikus korras läbivaatamise menetluste kasutamise kohta."

6. Direktiivi 2011/92 artikkel 11 ja direktiivi 2010/75 artikkel 25 väljendavad samu nõudeid, mis on ette nähtud 25. juunil 1998 allakirjutatud keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamiseks üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni, mis kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT L 124, k 1;

edaspidi „Århusi konventsioon")[4] artikli 9 lõikes 2.

7. Euroopa Ühendus kirjutas Århusi konventsioonile alla 25. juunil 1998 ja ratifitseeris selle 17. veebruaril 2005. Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 2 näeb ette juurdepääsu kohtu- ja muudele menetlustele, kui soovitakse vaidlustada selle konventsiooni artikli 6 sätete alusel tehtud ja üldsuse osalust puudutavate otsuste, tegevuse või tegevusetuse sisulist või menetluslikku õiguspärasust.

8. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiv 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[5], võeti vastu eesmärgiga viia liidu õigusaktid kooskõlla Århusi konventsiooniga, et Ühendus saaks konventsiooni hiljem ratifitseerida. Sellega muudeti esiteks nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta[6], lisades artikli 10a, ning teiseks nõukogu 24. septembri 1996. aasta direktiivi 96/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta[7], lisades artikli 15a, et viia nimetatud direktiivid kooskõlla Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2.

9. Direktiivi 2003/35 artikkel 6 näeb ette, et liikmesriigid jõustavad direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 25. juuniks 2005.

10. Direktiiv 85/337 tunnistati kehtetuks, kodifitseeriti ja asendati direktiiviga 2011/92. Direktiiv 96/61 tunnistati kehtetuks, kodifitseeriti ja asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. jaanuari 2008. aasta direktiiviga 2008/1/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta[8], mis seejärel tunnistati kehtetuks direktiiviga 2010/75. Siiski on direktiivi 2011/92 artikkel 11 ja direktiivi 2010/75 artikkel 25 oma toimelt samasisulised kui direktiivi 85/337 artikkel 10a ja direktiivi 96/61 artikkel 15a. Direktiivi 2011/92 artikli 11 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 ülevõtmise tähtaeg oli 25. juuni 2005 ning seda ei muudetud.

B. *Saksa õigus*

11. Halduskohtumenetluse seadustiku (Verwaltungsgerichtsordnung, edaspidi „VwGO") asjakohased sätted on välja toodud järgmistes punktides.

12. VwGO § 42 näeb ette:

„1. Kaebuses võib taotleda haldusakti tühistamist (tühistamiskaebus) või kohtulikku ettekirjutust haldusakti vastuvõtmiseks, kui haldusakti andmisest on keeldutud või kui haldusakt on jäetud andmata (kohustamiskaebus).

4 — Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 2 näeb ette:
„Konventsiooniosaline tagab siseriiklike õigusaktidega, et asjast huvitatud üldsuse esindajal,
a) kellel on põhjendatud huvi või
b) kelle õigust on rikutud, kui see tingimus on ette nähtud konventsiooniosalise haldusmenetluse normidega, on õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole artikli 6 alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks ning kui siseriiklik õigus seda ette näeb ja ilma, et see piiraks selle artikli lõike 3 kohaldamist, ka konventsiooni muude asjakohaste sätete vaidlustamiseks.
Mõistetud põhjendatud huvi ja õiguse rikkumine määratletakse kooskõlas siseriikliku õiguse ning konventsiooni eesmärgiga tagada konventsiooniga seotud küsimustes asjast huvitatud üldsusele laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele. [...]
Lõike 2 sätted ei välista võimalust rakendada kaebuse läbivaatamisel kohtueelset menetlust avaliku võimu organis ega mõjuta haldusmenetluse võimaluste ammendamise nõuet enne kohtumenetluse algatamist, kui selline nõue on sätestatud siseriikliku õigusega."

5 — EÜT L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 466.

6 — EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248.

7 — EÜT L 257, lk 26; ELT eriväljaanne 15/03, lk 80.

8 — ELT L 24, lk 8.

2. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, on selline kaebus vastuvõetav ainult siis, kui kaebuse esitaja väidab, et haldusaktiga või haldusakti andmisest keeldumisega või haldusakti andmata jätmisega on kahjustatud tema õigusi."

13. VwGO § 113 sätestab:

„1. Kui haldusakt on õigusvastane ja kui sellega on rikutud kaebuse esitaja õigusi, tühistab kohus haldusakti ja asjakohastel juhtudel ka vaideotsuse. [...]"

14. Käesolevas asjas omavad tähtsust järgmistes punktides välja toodud haldusmenetluse seaduse (Verwaltungsverfahrensgesetz, edaspidi „VwVfG") §-d.

15. VwVfG § 44 näeb ette:

„1. Haldusakt on õigustühine, kui selle vastuvõtmisel on tehtud oluline viga ning kui kõigile arvessevõetavatele asjaoludele mõistliku hinnangu andmisel on see ilmselge.

2. Ilma et see mõjutaks eelmises lõikes nimetatud tingimuste täidetust, tuleb tühisena käsitada ka haldusakti, mis:

1) on vastu võetud kirjalikult või elektrooniliselt, ilma et selles oleks selgelt nimetatud selle vastuvõtnud ametiasutust;

2) mille saab kohtuotsuse kohaselt vastu võtta üksnes dokumendi kättetoimetamisega, kuid mille puhul ei ole see vorminõue täidetud;

3) mille vastvõtmisega on ametiasutus väljunud oma pädevuse piiridest, nagu need on määratletud § 3 lõike 1 punktis 1, omamata õigust akti vastuvõtmiseks;

4) mida sisulistel põhjustel ei ole võimalik täita;

5) mis nõuab niisuguse ebaseadusliku teo tegemist, mis on käsitatav süüteo või omastamisena;

6) mis on vastuolus heade kommetega.

7) [...]"

16. VwVfG § 46 sätestab:

„Sellise haldusakti kehtetuks tunnistamist, mis ei ole § 44 alusel tühine, ei saa nõuda ainult seetõttu, et selle andmisel on rikutud menetlust, vorminõudeid või [territoriaalset] kohtualluvust reguleerivaid õigusnorme, kui on ilmne, et rikkumine ei ole mõjutanud asjas sisulise otsuse tegemist."

17. VwVfG § 73 näeb ette:

„1. Projekti eest vastutav isik esitab projekti kava uurimise läbiviimiseks uurimiseülesannetega ametiasutusele. [...]

2. Uurimisülesannetega ametiasutus teeb täiendamist mittevajava projektikava saamisele järgneva kuu jooksul asutustele, kelle hallatavaid valdkondi projekt puudutab, ettepaneku esitada oma seisukoht, ning saadab projekti tutvumiseks omavalitsusüksustesse, kus kõnesoleva projekti mõju ilmneb.

3. Lõikes 2 osutatud omavalitsusüksused teevad kolme nädala jooksul projektikava saamisest selle tutvumiseks avalikuks ning võimaldavad kavaga tutvumist ühe kuu vältel. Projektikavaga tutvumiseks mõeldud avalikustamisest võib loobuda, kui asjassepuutuvate isikute ring on teada ning neile on antud võimalus kõnesoleva plaaniga mõistliku tähtaja jooksul tutvuda.

[...]

4. Isikud, kelle huve projekt kahjustab, võivad tutvumiseks avalikustamise tähtaja möödumisest kahe nädala jooksul esitada omavalitsusüksusele või uurimisülesannetega ametiasutusele projektikava kohta vastuväiteid kas kirjalikult või protokollitud ütluste vormis. Lõike 3 teises lauses osutatud juhul määrab uurimisülesannetega ametiasutus vastuväidete esitamise tähtaja. Pärast vastuväidete esitamise tähtaja möödumist ei võeta arvesse vastuväiteid, mis ei põhine konkreetsel eraõiguslikul alusel. Sellekohane märge peab olema ära toodud tutvumiseks avaldamist puudutavas teadaandes või tuleb teatavaks teha vastuväidete esitamise tähtaja kindlaksmääramisel.

[...]"

18. 7. detsembri 2006. aasta seadus, mis käsitleb kaebeõigust keskkonnaasjades (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), mida viimati muudeti 21. jaanuari 2013. aasta seadusega, mis täiendab kaebeõigust keskkonnaasjades ja muid keskkonnaõiguse norme (Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften), §-ga 1 (edaspidi „UmwRG"), § 1 lõike 1 esimene lause sätestab, et seadus on kohaldatav kaebuste suhtes, mis on esitatud keskkonnamõju hindamise seaduse (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, edaspidi „UVPG") § 2 lõike 3 tähenduses otsuste peale, mis puudutavad niisuguste projektide lubatavust, mille puhul võib UVPG kohaselt olla ette nähtud kohustus viia läbi keskkonnamõju hindamine.

19. Mainitud seaduse asjassepuutuvad sätted on välja toodud järgmistes punktides.

20. UmwRG § 2 näeb ette:

„1. [...] [T]unnustatud siseriiklik või välismaine organisatsioon võib, tuginemata oma õiguste kahjustatusele, [VwGO] alusel esitada § 1 lõike 1 esimeses lauses nimetatud otsuse või selle tegemata jätmise peale kaebuse, kui see organisatsioon:

1) leiab, et § 1 lõike 1 esimeses lauses nimetatud otsus või selle tegemata jätmine on vastuolus õigusnormidega, mille eesmärk on kaitsta keskkonda ning võivad olla otsuse tegemise seisukohast olulised.

2) leiab, et § 1 lõike 1 esimeses lauses nimetatud otsus või selle tegemata jätmine takistab organisatsioonil täita keskkonnakaitse edendamisega seotud eesmärke, mis nähtuvad tema põhikirjast, ja

3) on õigustatud osalema § 1 lõike 1 esimeses lauses nimetatud menetluses, kus ta esitas seisukohad sisulistes küsimustes vastavalt kehtivatele õigusnormidele, või kui talle ei antud võimalust seisukohti esitada, mistõttu rikuti talle kehtivatest õigusnormidest tulenevaid õigusi.

2. Tunnustamata organisatsioon [...] võib lõike 1 alusel esitada kaebuse vaid juhul, kui:

1) kui kaebuse esitamise hetkel on tunnustamiseks vajalikud tingimused tema puhul täidetud,

2) ta on esitanud taotluse tunnustamise saamiseks,

kuid otsust organisatsiooni tunnustamise kohta ei ole temast olenematutel asjaoludel veel tehtud.

[...]

3. Kui organisatsioonil oli § 1 lõike 1 esimeses lauses nimetatud menetluses võimalus seisukohti esitada, ei ole tal õigust esitada edasikaebamise käigus vastuväiteid, mida ta oleks saanud esitada § 1 lõike 1 esimeses lauses osutatud menetluses, kuid mida ta siis ei esitanud, või ei esitanud mõistliku aja jooksul vastavalt kehtivatele õigusnormidele.

4. Kui § 1 lõike 1 esimeses lauses nimetatud otsust ei ole kehtiva korra kohaselt avaldatud või kui sellest ei ole organisatsiooni teavitatud, võib vastuväite või kaebuse esitada ühe aasta jooksul alates hetkest, mil organisatsioon sai või oleks pidanud otsusest teada saama. [...]

5. Lõikes 1 nimetatud kaebused on põhjendatud,

kui § 1 lõike 1 esimeses lauses nimetatud otsusega või selle otsuse tegemata jätmise tõttu rikutakse õigusnorme, mille eesmärk on kaitsta keskkonda ning on otsuse tegemise seisukohast olulised,

kui kaebus puudutab ehituskavasid, kus [keskkonnamõju hindamise] kohustusega projekti nõuetelevastavuse põhjendamiseks on esitatud järeldused, millega rikutakse õigusnorme, mille eesmärk on kaitsta keskkonda,

ning juhul, kui rikkumine kahjustab keskkonnakaitselisi huve, mis kuuluvad vastavalt organisatsiooni põhikirjale organisatsiooni poole edendavate eesmärkide hulka. Artikli 1 lõike 1 esimeses lauses nimetatud otsuste korral peab keskkonnamõju hindamine olema tehtud kohustuslikuks."

21. UmwRG § 4 sätestab:

„1. Nõude tühistada projekti vastuvõetavust käsitlev otsus § 1 lõike 1 esimese lause punkti 1 tähenduses saab esitada, kui [UPVG] sätete kohaselt [...]:

1. nõutavat keskkonnamõju hindamist või

2. nõutavat eelnevat analüüsi konkreetse projekti keskkonnamõju hindamise kohustuslikkuse kohta

ei ole teostatud ei õigel ajal ega tagantjärele. [...]

[...]

3. Lõikeid 1 ja 2 kohaldatakse [VwGO] § 61 punktides 1 ja 2 viidatud menetlusosaliste kaebustele."

22. UmwRG § 5 on sõnastuselt järgmine:

„1. Käesolev seadus on kohaldatav § 1 lõike 1 esimese lause alusel läbiviidavatele menetlustele, mis on algatatud või oleks tulnud algatada pärast 25. juunit 2005; lause esimene osa ei kuulu kohaldamisele nende § 1 lõike 1 esimeses lauses nimetatud otsuste suhtes, mis muutusid täitmisele pööratavaks enne 15. detsembrit 2006.

[...]

3. Riigi keskkonnaamet viib käesoleva seaduse alusel algatatud heakskiidumenetlused lõpule kuni 28. veebruarini 2010 kehtinud korra kohaselt.

4. § 1 lõike 1 esimese lause punktis 1 nimetatud otsusetegemise menetlused, § 1 lõike 1 esimese lause punktis 2 nimetatud loaandmise menetlused, või §-s 2 nimetatud menetlused, mis olid 12. mail 2011 pooleli või mida alustati pärast seda kuupäeva, kuid mille raames ei ole 29. jaanuariks 2013 täitmisele pööratavat otsust tehtud, viiakse lõpule vastavalt käesoleva seaduse 29. jaanuaril 2013 jõustuva redaktsiooni sätetele. Erandina esimesest lausest ei kuulu § 4 lõige 1 kohaldamisele 29. jaanuaril 2013 või hiljem algatatud kohtumenetluse suhtes."

III. **Kohtueelne menetlus ja menetlus Euroopa Kohtus**

23. Komisjon sai 18. detsembril 2006 kaebuse, kus väideti, et direktiivi 85/337 § 10a (nüüd direktiivi 2011/92 § 11) ja direktiivi 96/61 § 15a (nüüd direktiivi 2010/75 § 25) ülevõtmine UmwRG §-ga 2 ei ole olnud nõuetekohane.

24. Olles kaebuse kätte saanud, saatis komisjon 1. oktoobril 2012 Saksamaa Liitvabariigile märgukirja direktiivi 2011/92 §-st 11 ja direktiivi 2010/75 §-st 25 tulenevate kohustuste rikkumise kohta. Saksamaa Liitvabariik vastas märgukirjale 30. novembril 2012. Komisjon saatis 26. aprillil 2013 Saksamaa Liitvabariigile põhjendatud arvamuse, millele viimati mainitu vastas 10. juulil 2013.

25. Komisjon esitas käesoleva kohtuasja algatamise hagi 21. märtsil 2014.

26. Komisjon palub hagis Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Saksamaa Liitvabariik:

— käsitab direktiivi 2011/92 ja direktiivi 2010/75 sätteid põhimõtteliselt nii, nagu ei annaks need subjektiivseid õigusi, ning järelikult välistab suurel määral eraõiguslike isikute võimaluse neile tulemuslikult toetuda (VwGO § 113 lõike 1 esimene lause);

— on näinud otsuste tühistamise menetlusnormide rikkumise tõttu ette vaid juhtudel, mil nõutavat keskkonnamõju hindamist ei ole läbi viidud või pole viidud läbi kohustuslikku eelhindamist (UmwRG § 4 lõige 1), või juhtudel, mil kaebuse esitaja tõendab, et menetlusnormide rikkumise ja otsusega saavutatud tulemuse vahel oli põhjuslik seos (VwVfG § 46) ning sellega kahjustati kaebaja õigusi;

— piirab kaebuse esitamise õigust ja kohtuliku kontrolli ulatust vastuväidetega, mis esitati juba vastuväidete esitamiseks ette nähtud tähtaja jooksul haldusmenetluses, mis viis otsuse vastuvõtmiseni (UmwRG § 2 lõige 3 ja VwVfG § 73 lõige 4);

— on näinud ette, et pärast 25. juunit 2005 algatatud ja enne 12. maid 2011 lõpetatud menetlustes on keskkonnaorganisatsioonidel kaebuse esitamise õigus üksnes sarnaselt eraõiguslikele isikutele ette nähtud korrale (UmwRG § 2 lõige 1 koostoimes UmwRG § 5 lõikega 4);

— on näinud ette, et pärast 25. juunit 2005 algatatud ja enne 12. maid 2011 lõpetatud menetlustes on keskkonnaorganisatsioonide esitatud kaebuste puhul kohtuliku kontrolli ulatus üksnes selline, mis on ette nähtud ka eraõiguslikele isikutele õigusi andvate õigusnormidega (UmwRG vana redaktsiooni § 2 lõige 1 koostoimes UmwRG § 5 lõikega 4), ja

— on välistanud UmwRG kohaldamisalast üldiselt kõik haldusmenetlused, mis on algatatud enne 25. juunit 2005 (UmwRG § 5 lõige 4),

siis on Saksamaa Liitvabariik rikkunud direktiivi 2011/92 §-st 11 ja direktiivi 2010/75 §-st 25 tulenevaid kohustusi.

27. Saksamaa Liitvabariik palub Euroopa Kohtul jätta komisjoni hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja komisjonilt.

28. Euroopa Kohtu presidendi 13. augusti 2014. aasta määrusega lubati Austria Vabariigil astuda menetlusse Saksamaa Liitvabariigi nõuete toetuseks. Ta palub Euroopa Kohtul jätta hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja komisjonilt.

29. Komisjon ja Saksamaa Liitvabariik esitasid suulised seisukohad 12. märtsi 2015. aasta kohtuistungil.

IV. **Hagi**

A. *Esimene väide, mis käsitleb VwGO § 113 lõike 1 esimeses lauses ette nähtud piirangut kohtuliku kontrolli osas*

1. Poolte argumendid

30. Komisjon väidab, et kuna VwGO § 113 lõike 1 esimene lause piirab otsuste kohtulikku kontrolli eraõiguslikele isikutele õigusi andvate sätetega, siis ei ole nimetatud säte kooskõlas direktiivi 2011/92 artikliga 11 ja direktiivi 2010/75 artikliga 25. Komisjon märgib, et Euroopa Kohus on kohtuotsuse Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) punktis 37 ja Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712) punktis 48 märkinud, et põhimõtteliselt võib üldsus, keda otsus puudutab, tugineda igasugusele menetlusnormide rikkumistele. Komisjon leiab, et nagu ka teised käesolevas kohtuasjas käsitletavad piirangud, on kõnesolev piirang vastuolus Århusi konventsiooni artikli 9 lõigetes 2 ja 3 ette nähtud eesmärgiga tagada laiaulatuslik juurdepääs õiguskaitsele.

31. Saksamaa Liitvabariik leiab, et Euroopa Kohus on kohtuotsuses Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 45) nentinud, et siseriiklikul seadusandjal oli õigus piirata õigusi, mille kahjustamisele eraõiguslik isik võib tugineda kaebuse raames, mis on esitatud direktiivi 2011/92 artiklis 11 nimetatud otsuste, seaduste või tegematajätmiste vaidlustamiseks. Ta märgib sellega seoses, et VwGO § 42 lõike 2 kohaselt on tühistamis- või kohustamiskaebused vastuvõetavad ainult siis, kui eraõiguslikust isikust kaebuse esitaja väidab, et asjassepuutuva haldusaktiga või haldusakti vastuvõtmisest keeldumisega rikutakse tema „õigusi", ning et Saksa õiguskorras ei ole antud eraõiguslikele isikutele üldist õigust seaduse täitmise vaidlustamiseks.

32. Saksamaa Liitvabariigi hinnangul ei käsitle direktiivi 2011/92 artikkel 11 ja direktiivi 2010/75 artikkel 25 seda, milline peab olema siseriiklike kohtute poolse kontrolli laad ja ulatus. Ta märgib samuti, et Euroopa Kohus ei ole seni nendes küsimustes üksikasjalikku seisukohta võtnud, ning leiab, et liikmesriikidel on kohtuliku kontrolli küsimuses kaalutlusruum. Saksamaa Liitvabariigi sõnul ei sisaldu direktiivi 2011/92 artiklis 11 ja direktiivi 2010/75 artiklis 25 täpseid nõudeid selle kohta, milline peab olema kohtuliku kontrolli ulatus, vaid neis on ette nähtud üksnes kohustus tagada võimalus õiguskaitsevahenditeks otsuste, tegevuste või tegevusetuste sisulise või protseduurilise seaduslikkuse vaidlustamiseks.

33. Saksamaa Liitvabariik leiab, et niisuguse õigusnormiga nagu VwGO § 113 lõige 1, mis näeb loaandmisotsuse tühistamise puhul tingimusena ette, et rikutud peab olema eraõiguslikust isikust kaebaja subjektiivseid avalikke õigusi, välditakse vasturääkivusi kaebuse vastuvõetavuse ja põhjendatuse hindamisel. Ta märgib, et kui ka kaebuse vastuvõetavus sõltub – nagu VwGO § 42 lõikes 2 kirjeldatud juhul – sellest, kas kaebuse esitajal on võimalik väita, et kahjustatud on konkreetselt tema enda õigusi, tuleb seda mõista nii, et juhul kui kaebuse esitajaks on eraõiguslik isik, saab kaebuse esitaja soovitud õigusliku tulemuseni – st loa tühistamiseni – viia vaid tema enda õiguste kahjustamise juhtum.

34. Austria Vabariik on seisukohal, et direktiivi 2011/92 artikli 11 kohaselt võivad liikmesriigid kehtestada korra, kus juurdepääs kaebuste lahendamisele kohtus sõltub kas küllaldase huvi olemasolust menetluse algatamiseks või kohustusest tõendada konkreetse õiguse kahjustamist, juhul kui liikmesriigi halduskohtumenetlust reguleerivates õigusnormides on see eeltingimusena ette nähtud. Ta märgib, et nii kohtusse pöördumise jaoks nõutava huvi kui ka „õiguse kahjustamise" kriteeriumi kohandamine on siseriikliku õiguse küsimus. Austria Vabariik rõhutab, et direktiivi 2011/92 artiklis 11 ei ole mitte mingil moel ette nähtud, et kaebeõigus peaks olema antud kõigile kogu asjassepuutuvale üldsusele, kel on võimalus tugineda õigusliku huvi olemasolule. Liikmesriikidel on direktiivi 2011/92 artikli 11 rakendamiseks ulatuslik kaalutlusruum, mis õigustab ka seda, et eraõiguslike isikute kaebeõigus on subjektiivsete avalike õigustega [9] piiratud.

2. Hinnang

a) Väite vastuvõetavus

35. Vastavalt Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 21 esimeses lõigus ja tema kodukorra artikli 38 lõike 1 punktis c ettenähtule on komisjon kohustatud kõigis ELTL artikli 258 alusel esitatud hagides märkima konkreetsed väited, mida Euroopa Kohtul palutakse hinnata, ja vähemalt ülevaatlikult esitama õiguslikud ja faktilised asjaolud, millele need väited tuginevad. Järelikult tuleb komisjoni hagis sidusalt ja üksikasjalikult kirjeldada põhjusi, mis on viinud komisjoni veendumuseni, et asjassepuutuv liikmesriik on rikkunud mõnda aluslepingutest tulenevat kohustust [10].

36. Nii komisjoni argumentidest kui ka tema järeldusest käesoleva väite kohta nähtub, et väide käsitleb nimelt asjaolu, et VwGO § 113 lõike 1 esimene lause ei ole direktiivi 2011/92 artikliga 11 ja direktiivi 2010/75 artikliga 25 kooskõlas. Kuigi komisjoni järeldust selle väite kohta võib tõepoolest pidada sõnastuselt ebaõnnestunuks, nähtub hagiavaldusest siiski ühemõtteliselt, et komisjoni väitel on VwGO § 113 lõike 1 esimeses lauses ette nähtud haldusaktide kohtulik kontroll piiratud, kuna halduskohus tühistab õigusvastase akti vaid juhul, kui asjassepuutuv akt kahjustab kaebuse esitaja õigusi, ning et selline piirang on direktiivi 2011/92 artikliga 11 ja direktiivi 2010/75 artikliga 25 vastuolus.

37. Pealegi on nii Saksamaa Liitvabariigi kostja vastuses kui Austria Vabariigi menetlusse astuja seisukohtades ära toodud selle õigusliku küsimuse kohta selged ja täpsed seisukohad. Lisaks rõhutas Saksamaa Liitvabariik kohtuistungil, et kõnesolev, VwGO § 113 lõike 1 esimeses lauses ette nähtud piirang kujutab endast ühte Saksa haldusõiguse sammast ning ei ole direktiivi 2011/92 artikliga 11 ja direktiivi 2010/75 artikliga 25 vastuolus, mis kinnitab, et ta on esitatud väite ulatust mõistnud õigesti.

38. Tuleb siiski märkida, et nii komisjon kui Saksamaa Liitvabariik on käesoleva väite raames esitanud seisukohad ka UmwRG § 4 lõigete 1 ja 3 kohta.

39. Saksamaa Liitvabariigi seisukohtadest nähtub, et nende sätete kohaselt kujutavad nõutava keskkonnamõju hindamise läbi viimata jätmine või nõutava eelneva analüüsi puudumine konkreetse projekti niisuguse hindamise kohustuslikkuse kohta endast rikkumist, mille korralt asjassepuutuv otsus kindlasti tühistatakse, sh ka juhul, kui kaebuse esitajaks on eraõiguslikud isikud. Seega kujutavad need sätted endast võrreldes VwGO § 113 lõike 1 esimese lause ja VwVfG §-ga 46 teatud mõttes *lex specialis*'t, kuna neis ei ole akti tühistamiseks teatavatel konkreetsetel juhtudel nõutud ei seda, et eraõiguslik isik peab tõendama subjektiivse õiguse rikkumist, ega põhjuslikku seost menetlusnormi rikkumise ja vaidlustatud otsuse sisu vahel. Seega on nendega VwGO § 113 lõike 1 esimeses lauses ja VwVfG §-s 46 toodud nõuded muudetud vähem rangemaks.

9 — Mõeldud on avaliku õiguse sätetega eraõiguslikele isikutele antud subjektiivseid õigusi.

10 — Kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad (C-508/10, EU:C:2012:243, punktid 35 ja 36 ning seal viidatud kohtupraktika).

40. Komisjon väidab hagiavalduses ja kohtuistungil esitatud seisukohtades siiski, et Saksa kohtupraktika ei kohalda ega mõista UmwRG § 4 lõikeid 1 ja 3 samas tähenduses, mida on esitanud Saksamaa Liitvabariik.

41. Niisiis puudutab komisjoni poolt käsitletava väite kohta tehtud järeldus üksnes VwGO § 113 lõike 1 esimest lauset. Leian, et järelikult puudutab väide üksnes VwGO § 113 lõike 1 esimese lause kohaldamisala, mitte UmwGR § 4 lõigete 1 ja 3 ulatust. Seega on esimene väide vastuvõetamatu osas, mis käsitleb etteheiteid Saksamaa Liitvabariigile, et viimati nimetatu on UmwRG § 4 lõikeid 1 ja 3 käsitleva kohtupraktikaga rikkunud direktiivi 2011/92/EL artiklit 11 ja direktiivi 2010/75/EL artiklit 25.

42. Seega käsitlen ettepanekus esimest väidet ainult VwGO § 113 lõike 1 esimest lauset puudutvas osas. Seevastu teine väide käsitleb otsesõnu UmwRG § 4 lõike 1 kooskõla liidu õigusega.

b) Sisu

i) Sissejuhatavad märkused

43. Tuleb rõhutada, et käesolev väide puudutab kaebusi, mille esitajateks on füüsilised ja juriidilised isikud (edaspidi „eraõiguslikud isikud"), st mitte niisugused valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid, kellel on direktiivi 2011/92 artikli 11 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 kohaselt privilegeeritud juurdepääs õiguskaitsele [11].

44. Direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 1 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 lõikes 1 on ette nähtud, et otsuseid, seadusi ja tegevusetust, mis on käsitlusel vastavalt direktiivis 2011/92 ning puudutavad üldsuse kaasamist, ja direktiivi 2010/75 artiklis 24 [12], peab olema võimalik nende „sisulis[e] või protseduurilis[e] seaduslikkus[e]" kontrollimiseks vaidlustada kohtus või mõnes muus seaduse alusel loodud sõltumatus ja erapooletus organis.

45. Kui liidu õigusega ei ole selles valdkonnas eeskirju kehtestatud, on iga liikmesriigi ülesanne kehtestada oma õiguskorras selliste kaebuste suhtes kohaldatavad menetlusnormid, mille eesmärk on tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse; need menetlusnormid ei või vastavalt võrdväärsuse põhimõttele olla ebasoodsamad kui samalaadsete siseriiklike kaebuste puhul ja vastavalt tõhususe põhimõttele ei tohi need muuta liidu õiguskorras ette nähtud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks [13].

46. Tuleb lisada, et kõnesolevate liidu õigusnormide tõlgendamisel tuleb arvestada eesmärke, mida taotleb Århusi konventsioon, millega on keskkonna säilitamist, kaitset ja seisundi parandamist püütud ühildada vajadusega kaitsta kaebuse esitamiseks küllaldast huvi omavate ja oma õiguste kahjustamisele tuginevate asjaomase üldsuse hulka kuuluvate isikute tervist [14].

11 — Euroopa Kohus on kohtuotsuse Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) punktis 45 sedastanud, et „kuigi siseriiklik seaduseandja võib piirata õigusi, mille kahjustamisele eraõiguslik isik võib tugineda kaebuse raames, mis on esitatud direktiivi 85/337 artiklis 10a viidatud otsuste, seaduste ja puuduste peale, avalike subjektiivsete õigustega, ei kohaldata seda piirangut keskkonnaorganisatsioonidele, välja arvatud juhul, kui on rikutud direktiivi 85/337 artikli 10a kolmanda lõigu viimases lauses nimetatud eesmärke".

12 — Pealkirjaga „Juurdepääs teabele ja üldsuse osalemine loamenetluses".

13 — Vt kohtuotsused Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 43) ja Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 28). Komisjon ei ole käesoleva asja algatamiseks esitatud hagis väitnud, et käsitletava sätte puhul ei ole järgitud võrdväärsuse põhimõtet. Seega puudutab käesolev väide tõhususe põhimõtet. Märgin, et viidatud kahes kohtuotsuses on käsitlusel direktiivi 85/337 artikkel 10a. Tuletan meelde, et siiski on direktiivi 2011/92 artikkel 11 ja direktiivi 2010/75 artikkel 25 nende toimet silmas pidades sisult samad mis direktiivi 85/337 artikkel 10a. Järelikult saab seda artiklit käsitlevast kohtupraktikast *mutatis mutandis* lähtuda ka käesolevas kohtuasjas käsitletavate sätete juures. Vt ettepaneku punkt 10.

14 — Vt kohtuotsused Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 41) ja Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 45).

47. On ilmselge, et kõnesolevate liidu õigusnormide eesmärk on anda asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele. See on nende õigusnormide juhtpõhimõte ja seega oluline tõlgendamisallikas. Leian, nagu nähtub ka kohtujurist Sharpstoni ettepanekust kohtuasjas Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 70), et „[e]esmärk võimaldada „laialdane juurdepääs" õiguskaitsele määrab liikmesriikide seadusandliku kaalutlusõiguse piirid".

ii) Eraõiguslike isikute kaebuse vastuvõetavuse piiramine vastavalt direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikele 1 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 lõikele 1

48. Direktiivi 2011/92 artikli 11 lõige 1 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 lõige 1 annavad liikmesriikidele sõnaselgelt võimaluse määratleda, millistel tingimustel on eraõiguslike isikute kaebused vastuvõetavad, seega näha ette kitsendavaid tingimusi [15], tingimusel et selline piiramine on kooskõlas eesmärgiga anda asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele. Sel eesmärgil on kõnesolevate sätetega antud liikmesriikidele eraõiguslike isikute kaebuste vastuvõetavaks tunnistamise võimaluste piiritlemiseks luba valida kahe kriteeriumi vahel.

49. Euroopa Kohus on kohtuotsuse Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) punktis 38 otsustanud, et „[m]is puudutab [kaebuse] vastuvõetavuse tingimusi, siis see säte annab kaks võimalust: hagi vastuvõetavusele võib seada tingimuseks „põhjendatud huvi" või hageja väide „õiguse kahjustatuse" kohta, tulenevalt sellest, milline neist kahest tingimusest on siseriiklike õigusnormidega kehtestatud" [16]. Seega välistavad direktiivi 2011/92 artiklis 11 ja direktiivi 2010/75 artiklis 25 eraõiguslike isikute kaebuste vastuvõetavuse osas ette nähtud tingimused eraõiguslikel isikutel võimaluse esitada kõnesolevates direktiivides nimetatud haldusotsuste õiguspärasuse vaidlustamiseks populaarkaebusi [17].

iii) Kaebuse sisuline uurimine

50. Tuleb märkida, et kuigi direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 1 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 lõikes 1 on ette nähtud, et liikmesriigid võivad kaebuste vastuvõetavuse osas kehtestada tingimusi, on samades sätetes ette nähtud ka see, et nendes artiklites viidatud otsuste, seaduste ja tegevusetuse sisulist või protseduurilist seaduslikkust peab saama kohtus vaidlustada.

51. Lisaks nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, et direktiivi 2011/92 artikli 11 lõige 1 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 lõige 1 ei piira kuidagi väiteid, millele võib kaebuse põhjendamiseks tugineda [18].

15 — Direktiivi 2011/92 artikli 11 lõige 3 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 lõige 3 näevad, *a contrario*, ette, et teatavate valitsusväliste organisatsioonide huvi kaebuse esitamiseks loetakse piisavaks. Vt käesoleva ettepaneku joonealune märkus 11.

16 — Direktiivi 2011/92 artikkel 11 ja direktiivi 2010/75 artikkel 25 jätavad liikmesriikidele ulatusliku kaalutlusõiguse otsustamaks, mis on käsitatav õiguse kahjustamisena (vt selle kohta kohtuotsused Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 55) ja Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 50).

17 — Vt kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), mille punktis 42 ta märgib, et „[p]opulaarkaebusi võimaldav säte on Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 3, mida ei ole veel [...] [l]iidu õigusesse üle võetud. Seetõttu ei ole [...] [l]iidu õiguses seni ka liikmesriikidel kohustust lubada populaarkaebusi."

18 — Vt kohtuotsused Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 37) ja Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 36).

iv) Saksa õigusest tulenev kriteerium, mille kohaselt on ebaseadusliku akti tühistamise tingimus, et rikutud on kaebaja subjektiivset õigust

– VwGO § 42 lõige 2 ja VwGO § 113 lõike 1 esimene lause

52. On ilmne, et Saksa haldusõiguses on nii VwGO § 42 lõikes 2 kui VwGO § 113 lõike 1 esimeses lauses piiratud nii eraõiguslike isikute esitatud kaebuste vastuvõetavust kui ka nende õigusi akti tühistamiseks.

53. Nimelt seab VwGO § 42 lõige 2 eraõigusliku isiku kaebuse vastuvõetavuse sõltuvusse tingimusest, et haldusaktiga või haldusakti andmisest keeldumisega oleks kahjustatud kaebaja õigusi. Seda tingimust puudutavad sõnaselgelt direktiivi 2011/92 artikkel 11 ja direktiivi 2010/75 artikkel 25, ning Saksamaa Liitvabariik on nendes artiklites kaebuse vastuvõetavuse suhtes liikmesriikidele valida antud tingimuste seast otsustanud kasutada teist.

54. Seevastu VwGO § 113 lõike 1 esimene lause – kui ainus käesolevas väites käsitletav säte[19] – puudutab eraõigusliku isiku esitatud kaebuse sisu. Mainitud säte näeb ette, et kui haldusakt on õigusvastane ja rikub kaebuse esitaja subjektiivset õigust, tühistab kohus haldusakti. Saksamaa Liitvabariik väidab veel, et akti õiguspärasust kontrollitakse enne, ning seejärel analüüsitakse, kuidas tuvastatud õigusvastasus kahjustab kaebuse esitaja õigusi. Ta lisab, et akt tühistatakse vaid juhul, kui selline õigusvastasus kahjustab kaebuse esitaja õigusi[20]. Saksamaa Liitvabariik täpsustas 12. märtsi 2015. aasta kohtuistungil oma seisukohta, selgitades, et Saksa kohtud lähtuvad teatud juhtudel pragmaatilistest kaalutlustest ning juhul, kui haldusaktiga ei ole subjektiivseid õigusi kahjustatud, ei kontrolli nad seda, kas haldusakt on õigusvastane või mitte.

55. Seega järeldub, et VwGO § 113 lõike 1 esimese lause kohaselt on haldusakti tühistamiseks kõigepealt nõutav, et kohtu tuvastatud õigusvastasus „esineks samal ajal" kaebuse esitaja subjektiivsele õigusele tekitatud kahjuga[21] ja seda juhul, kui esitatud kaebus on VwGO § 42 lõike 2 kohaselt vastuvõetav.

– Direktiivi 2011/92 artikli 11 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 rikkumine

56. Direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikest 1 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 lõikest 1 nähtub selgelt, et hageja kohustus tõendada, et „tema õigusi on kahjustatud", puudutab kaebuse vastuvõetavust, mitte selle sisu.

57. Õigupoolest tuleb meenutada, et direktiivi 2011/92 artikli 11 lõige 1 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 lõige 1 ei piira kuidagi väiteid, millele võib mainitud sätete alusel esitatud kaebuse sisuliseks põhjendamiseks tugineda. Seega, VwGO § 113 lõike 1 esimeses lauses ette nähtud haldusaktide tühistamise nõuete esitamise õiguse kitsendamine tähendaks, et seeläbi piirataks nende väidete ringi, millele eraõiguslikel isikutel on võimalik kaebustes tulemuslikult tugineda.

19 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 38–41.

20 — Saksamaa Liitvabariik leiab, et „VwGO § 113 lõike 1 esimese lause kohaselt tühistab kohus haldusakti ning asjakohastel juhtudel vaideotsuse, juhul kui haldusakt on õigusvastane *ja/või kui seeläbi on rikutud kaebuse esitaja õigusi*. [...] Säte määratleb selle haldusmenetluse hetke, mil kohus peab haldusakti tühistama. Kohtu poolne kontroll toimub seejärel kahes etapis. Esimeses etapis uurib kohus üksikasjalikult, kas haldusakt on õigusvastane, st kas selles on rikutud õigusnormi. Teises etapis uurib kohus, kas „seeläbi", st tuvastatud vigade tõttu, on kahjustatud „kaebuse esitajal olevaid" õigusi." Kohtujuristi kursiiv. Vt Saksamaa Liitvabariigi kostja vastuse punkt 40.

21 — Kohtuasjas Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712) küsis eelotsusetaotluse esitanud kohus (Bundesverwaltungsgericht, Saksamaa) Euroopa Kohtult, kas niisugune „samaaegse esinemise" või „paralleelsuse" nõue vastab liidu õigusele. Euroopa Kohus ei vastanud sellele küsimusele, kuna leidis, et „eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole esitanud täpsustusi selle kohta, millistel asjaoludel on tegemist materiaalõiguse kahjustamisega, ning et ükski eelotsusetaotluse põhjendustest ei võimalda [tal] kindlaks teha, kas selle kriteeriumi analüüs võib olla põhikohtuvaidluse lahendamiseks tarvilik." (Vt punkt 55).

58. Nimelt, kuna VwGO § 113 lõike 1 esimene lause kitsendab eraõiguslike isikute võimalusi saavutada sellise akti tühistamine, mille õiguspärasust on Saksa halduskohus (eelnevalt või paralleelselt) kontrollinud, on sellega – lisaks vastuvõetavuse tingimuse kehtestamisele – loodud täiendav takistus sellele, et teostada õigust juurdepääsule õigusekaitsele, mida direktiivi 2011/92 artiklis 11 ja direktiivi 2010/75 artiklis 25 kindlasti ette nähtud ei ole, ning see takistab nende kahe sätte eesmärki ja tõhusust märkimisväärselt, kitsendades kohtuliku kontrolli ulatust ja tulemuslikkust.

59. Märgin sellega seoses, et 12. märtsi 2015. aasta kohtuistungil, kus Euroopa Kohus esitas Saksamaa Liitvabariigile küsimuse selle kohta, mis kasu on eraõiguslikul isikul pelgalt haldusakti õigusvastasuse tuvastamisest, nentis liikmesriik, et kuigi Saksa ametiasutustel on õigus haldusakt kehtetuks tunnistada, ei ole neil kohustust seda teha.

60. Isegi kui igasugune õigusvastasus [22] – kui tahes minimaalne – ei peaks ilmtingimata tooma kaasa akti tühistamist, ei ole Saksa halduskohtu pelk konstateering haldusakti õigusvastasuse kohta õiguslikult samaväärne selle akti tühistamisega.

61. Lisaks, kui piirata eraõiguslike isikute õigust saavutada õigusvastaseks tunnistatud haldusakti tühistamine, muudaks see keskkonna kaitsmise keerukamaks, kuna direktiivi 2010/75 põhjendusest 27 nähtub selgelt, et asjaomasel üldsusel „peaks olema juurdepääs õiguskaitsele, et aidata kaitsta iga inimese õigust elada keskkonnas, mille kvaliteet on tervise ja heaolu tagamiseks piisav [23].”

62. Järelikult, leian, et esimene väide on põhjendatud.

63. Siit järeldub, et kuna Saksamaa Liitvabariik on VwGO § 113 lõike 1 esimese lause kohaldamisega piiranud eraõiguslike isikute õigust saavutada akti tühistamine juhtudel, mil Saksa halduskohus on tuvastanud akti õigusvastasuse, siis on see liikmesriik rikkunud direktiivi 2011/92 artiklist 11 ja direktiivi 2010/75 artiklist 25 tulenevaid kohustusi.

B. *Teine väide, mis käsitleb seda, et õigus saavutada akti tühistamine on olemas vaid juhtudel, mil nõutavat keskkonnamõju hindamist ei ole läbi viidud, kuid selline õigus puudub juhtudel, kui keskkonnamõju on hinnatud, kuid see hindamine ei ole olnud nõuetekohane (UmwRG § 4 lõige 1), ning sellise nõude kehtestamist, et kaebuse esitaja peab tõendama nii põhjusliku seose olemasolu menetlusnormide rikkumise ja otsusega saavutatud tulemuse vahel (VwVfG §kel 46) kui ka kaebaja materiaalõigusest tuleneva õiguse kahjustamist (VwVfG §kel 46 ja VwGO § 113 lõike 1 esimene lause)*

64. Väide jaguneb kaheks osaks. Esimene osa käsitleb UmwRG § 4 lõike 1 kooskõla direktiivi 2011/92 artikliga 11 ja direktiivi 2010/75 artikliga 25, ning teine VwVfG § 46 ja VwGO § 113 lõike 1 esimese lause kooskõla mainitud artiklitega.

22 — Olgu menetluslik või sisuline.

23 — Tuginen selles osas kohtujurist Cruz Villalóni ettepanekule kohtuasjas Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:422, punktid 92–101), kus ta leiab, et kui küsimus on heaolus, siis eraõigusliku isiku kohustus tõendada subjektiivse õiguse kahjustamist ei ole kooskõlas tõhususe põhimõttega ja seeläbi ei toimu kõnesolevate liidu õigusnormide ülevõtmist.

1. Esimene osa – akti tühistamise saavutamise õiguse olemasolu vaid juhtudel, mil nõutavat keskkonnamõju hindamist ei ole läbi viidud ning sellise õiguse puudumine juhul, kui keskkonnamõju on küll hinnatud, kuid hindamine ei ole olnud nõuetekohane (UmwRG § 4 lõige 1)

a) Poolte argumendid

65. Komisjon väidab, et vastavalt UmwRG § 4 lõikele 1 saab loaandmisotsuse – ilma et kohaldataks VwGO § 113 lõike 1 esimeses lauses ette nähtud täiendavaid nõudeid – tühistada vaid juhul, kui keskkonnamõju hindamist ei ole läbi viidud. Seevastu juhul, kui selline hindamine on läbi viidud, kuid see ei vasta direktiivis 2011/92 ette nähtud nõuetele, ei ole seda võimlik mainitud siseriikliku sätte alusel vaidlustada. Komisjon on seisukohal, et seega on UmwRG § 4 lõige 1 vastuolus direktiivi 2011/92 artikliga 11.

66. Komisjoni sõnul nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et direktiivi üle võttev säte peab olema piisavalt täpne ja selge, eelkõige juhul, kui sellega antakse isikutele õigusi, et viimati nimetatutel oleks võimalus täiel määral tutvuda oma õigustega ja vajaduse korral oma õigusi siseriiklikus kohtus kaitsta[24]. Komisjon väidab, et Saksamaal see nii ei ole ning lojaalse koostöö kohustuse täitmiseks peab Saksamaa Liitvabariik võtma selleks vajalikud meetmed.

67. Saksamaa Liitvabariik märgib, et UmwRG § 4 lõiked 1 ja 3 reguleerivad üksnes olukordi, kus keskkonnamõju hindamist või eelhindamist keskkonnamõju hindamise vajalikkuse kohta ei ole toimunud, ning juhtumeid, kus keskkonnamõju hindamist käsitlev eelhindamine ei vasta UVPG § 3a neljanda lause nõuetele.

68. Saksamaa Liitvabariik leiab, et kõigi muude menetlusnormi rikkumiste korral, sh juhtudel, mil keskkonnamõju hindamist ei viidud läbi nõuetekohaselt, on võimalik seda kohtus vaidlustada ning vastav õigus haldusakti tühistamiseks tuleneb VwGO § 113 lõike 1 esimesest lausest. Ta lisab, et õigus akti tühistamisele võib kaduda üksnes erandjuhtudel, kui VwVfG §-s 46 toodud tingimused on täidetud.

b) Hinnang

69. Kuigi käesoleva väite esimene osa peaks kaebuses esitatud nõuete sõnastusest tulenevalt käsitlema kahte liidu õigusnormi, tuleb siiski märkida, et väite kõnesolev osa puudutab üksnes direktiivi 2011/92 artiklit 11. Lisaks käsitleb UmwRG § 4 lõige 1 üksnes juhtumeid, kus ei ole läbi viidud keskkonnamõju hindamist või nõutavat juhtumipõhist eelhindamist keskkonnamõju hindamise vajalikkuse kohta, mida käsitleb direktiiv 2011/92. Lisan veel, et komisjon, kellele kohtuistungil selle kohta küsimusi esitati, ei suutnud selgitada, kuidas on direktiivi 2010/75 artikkel 25 käesoleva väite esimese osa puhul asjakohane. Neil asjaoludel leian, et väite esimest osa tuleb käsitada nii, et sellega on silmas peetud üksnes direktiivi 2011/92 artiklit 11.

70. Teise väite esimene osa puudutab seda, kuidas on direktiivi 2011/92 artikkel 11 Saksa õigusesse üle võetud. Käsitlusel on asjaolu, et UmwRG § 4 lõige 1 puudutab üksnes juhtumeid, mil keskkonnamõju hindamist või eelhindamist keskkonnamõju hindamise vajalikkuse kohta ei ole toimunud.

24 — Kohtuotsus komisjon *vs.* Ühendkuningriik (C-530/11, EU:C:2014:67, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

71. Saksamaa Liitvabariik märkis siseriiklikku õigust puudutavas ülevaates, et „[UmwRG] sisaldab sätteid [direktiivi 2011/92] artikli 11 ja direktiivi [2010/75] artikli 25 *ülevõtmise kohta*.” [25] Ta lisab, et „UmwRG § 4 käsitleb nõutava keskkonnamõju hindamise või keskkonnamõju hindamise vajalikkust puudutava eelhindamise läbi viimata jätmise õiguslikke tagajärgi. Vastavalt § 4 lõigetele 1 ja 3 toob niisugune menetlusnormi rikkumine kaasa vastava otsuse tühistamise. Mainitud seadus ei sisalda sätteid muude menetlusnormide rikkumiste kohta, nt keskkonnamõju hindamise puudulik läbiviimine; neid menetlusnormide rikkumisi tuleb hinnata vastavalt [VwVfG] artiklile 46” [26].

72. Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa) küsis kohtuasjas Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 38) esitatud teise küsimusega Euroopa Kohtult, kas direktiivi 85/337 artiklit 10a, mis on sisult sama mis direktiivi 2011/92 artikkel 11 [27], tuleb „tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriigid piiravad seda artiklit ülevõtvate sätete kohaldamist ainult olukorraga, kus otsuse õiguspärasus on vaidlustatud seetõttu, et keskkonnamõju hindamist ei ole toimunud, välistades selle kohaldamise olukorras, kus keskkonnamõju on küll hinnatud, kuid see ei ole toimunud õiguspäraselt”.

73. Kohtujurist Cruz Villalóni poolt kohtuasjas Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:422) esitatud ettepaneku punktist 63 nähtub, et Saksamaa Liitvabariik väitis, et „Saksa õigus juba vastab nendele nõuetele, sest VwVfG § 46 kohaselt, mida kohaldatakse lisaks UmwRG § 4 lõikele 1, saab loaandmise suhtes tehtud otsuse tühistamist nõuda ka keskkonnamõju puuduliku hindamise korral.”

74. Euroopa Kohus otsustas mainitud kohtuasjas tehtud otsuse punktis 37 siiski, et „[direktiivi 85/337 artiklit 10a] siseriiklikusse õigusesse ülevõtvate siseriiklike õigusnormidega ei või piirata nende kohaldamist ainult selle olukorraga, kus õiguspärasus vaidlustatakse ainuüksi väite alusel, et keskkonnamõju hindamist ei ole toimunud. Sätete kohaldamise välistamine olukorras, kus keskkonnamõju on küll hinnatud, aga see on toimunud õigusnorme rikkudes, sealhulgas õigusnorme raskelt rikkudes, jätaks direktiivi 85/337 üldsuse kaasamist käsitlevad sätted ilma nende kasulikust mõjust. Selline välistamine oleks seega vastuolus eesmärgiga tagada selline laialdane juurdepääs õiguskaitsele, nagu on ette nähtud selle direktiivi artiklis 10a.”

75. Kohtuotsusest Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 32) nähtub selgelt, et Euroopa Kohtu hinnangul ei leidu Saksa õiguses muid õigusnorme, mis suudaksid kõrvaldada direktiivi 85/337 artiklit 10a (ja seega direktiivi 2011/92 artiklit 11) ülevõtva õigusnormi UmwRG § 4 lõike 1 puudused.

76. Kuna ma ei näe ühtki põhjust mainitud kohtuotsuses kahtlemiseks, on teise väite esimene osa minu hinnangul põhjendatud [28].

77. Järelikult, kuna Saksamaa Liitvabariik on piiranud UmwRG § 4 lõike 1 kohaldamisala nii, et selle alusel on võimalik otsuseid menetlusnormi rikkumise tõttu tühistada vaid juhtudel, mil nõutavat keskkonnamõju hindamist ei ole üldse läbi viidud või mil ei ole läbi viidud kohustuslikku eelhindamist, siis on see liikmesriik rikkunud direktiivi 2011/92 artiklist 11 tulenevaid kohustusi.

25 — Kohtujuristi kursiiv. Vt kostja vastus, punkt 6.

26 — Vt kostja vastus, punkt 8.

27 — Vt käeoleva ettepaneku punkt 10.

28 — Teise väite esimene osa seostub loogiliselt esimese väitega. UmwRG § 4 lõikega 1 ei ole direktiivi 85/337 artikli 10a (ja seega direktiivi 2011/92 artikli 11) ülevõtmine olnud nõuetele vastav, kuna säte ei ole kohaldatav juhtudel, mil keskkonnamõju hindamine ei ole toiminud nõuetekohaselt, kuivõrd selliseid olukordi käsitleb VwGO § 113 lõike 1 esimene lause, mis on käsitlusel esimese väite raames, mille osas tegin Euroopa Kohtule ettepaneku tunnistada see põhjendatuks.

2. Teine osa: põhjusliku seose olemasolu ja materiaalõigusest tuleneva õiguse kahjustamise nõue

a) Poolte argumendid

78. Komisjon väidab, et VwVfG § 46 kohaldamist käsitleva Saksa väljakujunenud kohtupraktika kohaselt saab eraõigusliku isiku poolt esitatud nõue keskkonnamõju hindamist puudutava otsuse tühistamiseks menetlusnormi rikkumise tõttu viia selle otsuse tühistamiseni üksnes juhul, kui esineb konkreetne võimalus, et ilma rikkumiseta oleks otsus olnud teistsugune („põhjuslikkuse tingimus").

79. Lisaks on üldjuhul kaebuse esitaja see, kes peab tõendama võimaliku põhjusliku seose olemasolu.

80. Komisjon märgib seoses direktiivi 2011/92 kohaldamisega, et otsusetegemise menetluse lõpptulemus ei ole selle kõige olulisem aspekt. Ta leiab, et eelkõige peab direktiiv 2011/92 tagama, et keskkonda oluliselt mõjutada võiva projekti puhul uuritaks selle kõiki, nii otseseid kui kaudseid mõjusid, et üldsus oleks kavandatavast projektist informeeritud ning otsusetegemise menetlusest oleks võimalik osa võtta. Seega on menetluseeskirjadest kinnipidamise kontrollimine selles valdkonnas iseäranis oluline. Seega peab juhtudeks, mil menetluseeskirjade kohaldamisel on toime pandud tõsine rikkumine, oleks siseriiklikus õiguses ette nähtud otsuse tühistamine, ilma et kaebuse esitaja peaks tõendama põhjuslikku seost otsuse tagajärgedega. Mis puudutab direktiivi 2011/92, siis tuleks menetluseeskirjade tõsise rikkumisena käsitada vähemalt neid rikkumisi, mis seonduvad üldsuse õigusega olla informeeritud ja üldsuse osalusõigusega.

81. Komisjoni sõnul nähtub kohtuotsusest Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 52), et Saksamaal ei vasta ei tõendamiskoormise jaotus ega kohtulik kontrollimehhanism direktiivi 2011/92 kriteeriumidele. Ta märgib veel, et Århusi konventsiooni sätetest kinnipidamist uuriv komisjon on selle konventsiooni asjakohaste sätete osas samal seisukohal [29].

82. Komisjon väidab samuti, et väljakujunenud Saksa kohtupraktikast nähtuvalt saab VwGO § 113 lõike 1 esimese lause kohaselt keskkonnamõju hindamist puudutava otsuse vastuvõtmisega seotud menetlusnormi rikkumine viia selle otsuse tühistamiseni vaid juhul, kui menetlusnormi rikkumine kahjustab kaebuse esitaja subjektiivset õigust. Ta leiab, et see tingimus rikub direktiivi 2011/92 artiklit 11. Komisjon on seisukohal, et kui kaebus on vastuvõetav, ei või kohus jätta menetlusnormi rikkumisi tähelepanuta, kui ka nendega ei ole kahjustatud mõnda kaebuse esitaja subjektiivset õigust.

83. Saksamaa Liitvabariik väidab vastupidi, et VwVfG § 46 on direktiivi 2011/92 artikliga 11 kooskõlas. Põhimõtteliselt ei mõjuta põhjusliku seose tingimus viimati mainitud sätte eesmärkide elluviimist. Peale selle on VwVfG § 46 kohaldatav vaid juhul, kui rikutud on menetlusnorme, mis jäävad väljapoole UmwRG § 4 lõigete 1 ja 3 kohaldamisala.

84. Ta märgib veel, et VwVfG § 46 on välja töötatud kaitsenormi põhimõttel, võimaldades ametiasutusel kaitsta ennast haldusakti tühistamisnõuete vastu. Kuna tegu on kaitsenormiga, uurib kohus VwVfG § 46 kaebuse põhjendatusega seoses.

85. Saksamaa Liitvabariik väidab, et kui tegu on nõuetele mittevastava keskkonnamõju hindamise läbiviimise juhtumiga, on siiski võimalik VwVfG §-le 46 tugineda ning see annab kaebuse esitajale õiguse vastava haldusakti tühistamisele, tingimusel et menetlusnormi rikkumine ei ole otsuse tagajärgi silmas pidades olnud ilmselgelt väheoluline. Ta leiab, nagu ka Euroopa Kohus kohtuotsuses Gemeinde

29 — Uurimiskomisjon on 20. detsembri 2013. aasta aruande punktis 83 märkinud järgmist: „[j]ärelikult pole konventsiooniga kooskõlas see, kui üldsusel on teoreetiliselt võimalik vaidlustada konventsiooni artikli 6 alusel vastu võetud otsuste menetluslikku õiguspärasust, kui praktikas on kohtud niisugused kaebused järjekindlalt vastuvõetamatuse või põhjendamatuse tõttu tagasi lükanud, tuues põhjenduseks, et menetlusnormide rikkumised, millele tuginetakse, ei ole otsuse seisukohast olulised (st otsus ei oleks olnud teistsugune juhul, kui rikkumist poleks olnud)".

Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 49), et juhul kui menetlusnormi rikkumised ei ole laadilt sellised, mis mõjutaksid ilmtingimata otsuse sisu, ei sea uurimiseseme mõistlik kitsendamine menetlusnormide rikkumise juhtudel ohtu direktiivi eesmärkide saavutamist keskkonnamõju hindamise valdkonnas.

86. Saksamaa Liitvabariik leiab lõpuks, et eeldus, mille kohaselt peab kaebuse esitaja tõendama temal oleva õiguse kahjustamist, ei ole hetkel kehtivate õigusnormide seisukohast iseenesest oluline.

87. Ta märgib siiski, et UmwRG uue läbivaatamise käigus on plaanis võtta direktiivi 2011/92 artikli 11 ülevõtmiseks vastu uus täpsem õigusnorm.

b) Hinnang

88. Alustuseks tuleb märkida, et komisjoni argument käsitleb VwGO § 113 lõike 1 esimese lause ja VwVfG § 46 kohaldamist menetlusnormide rikkumistele.

89. On selge, et UmwRG § 4 lõikes 1 on silmas peetud üksnes keskkonnamõju hindamise või keskkonnamõju hindamise vajalikkust käsitleva eelhindamise puudumist, mitte nende puudulikku või nõuetele mittevastavat läbiviimist. Viimati mainitud juhul tühistatakse vaidlustatud otsus vaid juhul, kui menetlusnormi rikkumise puhul on täidetud nii VwGO § 113 lõike 1 esimeses lauses toodud nõue, et tegu peab olema kaebuse esitaja subjektiivse õiguse kahjustamisega, kui ka VwVfG §-s 46 kehtestatud tingimused.

90. Ettepaneku osas, milles käsitlesin esimest väidet, leidsin, et VwGO § 113 lõike 1 esimeses lauses keskkonnamõju hindamise või niisuguse hindamise vajalikkust käsitleva juhtumipõhise eelhindamise puuduliku läbiviimise korral vaidlustatud otsuse tühistamise õiguse põhjendatusele kehtestatud piirangud rikuvad direktiivi 2011/92 artiklit 11.

91. VwVfG § 46 kohta, mis käsitleb menetlusnormide rikkumisi, nähtub Saksamaa Liitvabariigi seisukohtadest ja mainitud sätte enda sõnastusest selgelt, et säte kehtestab tingimuse, mille kohaselt peab esinema põhjuslik seos selle menetlusnormi rikkumise, millele tuginetakse, ja selle otsuse sisu, mis lõppastmes tehti ja mida vaidlustatakse, vahel (edaspidi „põhjuslikkuse kriteerium") [30].

92. Euroopa Kohus on kohtuotsuse Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712) punktides 47 ja 48 sedastanud, et liidu seadusandja „ei soovinud [...] siduda menetlusnormide rikkumisele tuginemise võimalust tingimusega, et selline rikkumine mõjutas vaidlustatud lõpliku otsuse sisu. […] Lisaks, kuivõrd selle direktiivi eesmärk on eeskätt määrata kindlaks menetlustagatised, mis võimaldavad eelkõige elanikkonna paremat informeeritust ning suuremat kaasatust selliste riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise raames, millel võib olla oluline keskkonnamõju, on menetluseeskirjade järgimise kontrollil selles valdkonnas eriline tähtsus. Vastavalt eesmärgile anda asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele, peab asjaomasel elanikkonnal olema seega põhimõtteliselt võimalik tugineda mis tahes menetlusnormi rikkumisele, et põhistada oma kaebust, millega ta vaidlustab nimetatud direktiivis osutatud otsuste õiguspärasuse."

93. Siit järeldub, et põhjusliku seose nõue on direktiivi 2011/92 artikli 11 puhul põhimõtteliselt välistatud.

30 — VwVfG § 46 sõnastusest nähtub, et säte puudutab üksnes n-ö suhtelisi menetlusnormide rikkumisi, st rikkumisi, mis esinevad akti puhul, mis ei ole „tühine" vastavalt VwVfG §-le 44 (mis käsitleb nn absoluutseid rikkumisi).

94. Euroopa Kohus on eeltoodud hinnangule sama kohtuotsuse punktis 49 siiski nüansse lisanud, märkides, et igal menetlusnormi rikkumisel ei ole tingimata selliseid tagajärgi, mis mõjutavad lõppastmes tehtud vaidlustatava otsuse sisu, ning järelikult ei kahjusta rikkumine ilmtingimata mõnda õigust. Neil asjaoludel võib liikmesriigi õiguses olla ette nähtud, et kaebus ei ole vastuvõetav.

95. Leian, et seda nüanssi ei peaks kohaldatama mitte ainult kaebuse vastuvõetavuse, vaid samamoodi ka põhjendatuse küsimuses, kuid siiski tingimusel, et niisugune menetlusnormi rikkumine oleks väheoluline ning järelikult ei kahjustaks „elanikkonna paremat informeeritust ning suuremat kaasatust selliste riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise raames".

96. Kuna üldsuse õigus paremale informeeritusele ja suuremale kaasamisele on ilmselgelt üks direktiivi 2011/92[31] nurgakive ning artikli 11 alusidee, olen samal seisukohal, mida kohtujurist Cruz Villalón on väljendanud kohtuasjas Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:422, punkt 106) tehtud ettepanekus, kus ta leidis, et „[e]riti tähtsate menetlusnormide puhul tuleb [...] haldusmenetluse tulemuse suhtes täielikult loobuda põhjusliku seose nõudest."

97. Seega tuleb nentida, et kui välja arvata VwVfG §-s 44[32] ja UmwRG § 4 lõikes 1 nimetatud rikkumised, on Saksa õiguses vastavalt VwVfG §-le 46 kõigil juhtudel, sh juhtudel, mil menetlusnormide rikkumine puudutab üldsuse informeeritust ja kaasamist, haldusakti tühistamise nõude põhjendatuse jaoks nõutav, et vastava rikkumise ja vaidlustatud lõppotsuse sisu vahel oleks põhjuslik seos.

98. Leian, et sõltumata sellega seonduva tõendamiskoormise küsimusest muudab selline VwVfG §-st 46 tulenev nõue eraõiguslikele isikutele ülemäära raskeks kasutada kaebeõigusi ja õigust juurdepääsule õiguskaitsele, ning rikub seega direktiivi 2011/92 artiklit 11 ja direktiivi 2010/75 artiklit 25.

99. Igal juhul on Euroopa Kohus seoses tõendamiskoormise jaotuse küsimusega kohtuotsuse Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712) punktis 52 otsustanud, et Saksamaal „ilmneb siiski, et tavaliselt on kaebuse esitaja ülesanne näidata õiguse kahjustamise tõendamiseks, et kohtuasja asjaoludega arvestades on võimalik, et vaidlustatud otsus oleks olnud teistsugune, kui ei oleks toimunud menetlusnormide rikkumist, millele tuginetakse. Põhjusliku seose kriteeriumi rakendamiseks tõendamiskoormise selline asetamine kaebaja õlule muudab aga talle direktiiviga 85/337 antud õiguste kasutamise ülemäära raskeks, arvestades eeskätt kõneluste menetluste keerukuse ning keskkonnamõju hindamise tehnilisusega."

100. Tuleb märkida, et Saksamaa Liitvabariik plaanib põhjuslikkuse kriteeriumiga seotud tõendamiskoormise kohta võtta vastu uue selgema õigusnormi[33].

101. Siit järeldub, et kuna Saksamaa Liitvabariik on kehtestanud VwVfG §-s 46 nõude, et üldsuse informeerituse ja kaasamisega seotud haldusotsuse tühistamise nõude põhistamiseks tuleb tõendada põhjuslikku seost üldsuse sellise informeerituse ja kaasamisega seotud menetlusnormide rikkumise ning lõppastmes tehtud vaidlustatud otsuse sisu vahel, siis on Saksamaa Liitvabariik rikkunud direktiivi 2011/92 artiklist 11 ja direktiivi 2010/75 artiklist 25 tulenevaid kohustusi.

31 — Ja direktiiv 2010/75.

32 — VwVfG § 44 sõnastusest nähtub, et paragrahvis on silmas peetud üksnes „olulise veana" käsitatavaid rikkumisi. Lisaks ei ole VwVfG § 44 lõikes 2 nimetatud rikkumised sellised, mida saaks üheselt pidada üldsuse informeerituse ja kaasatusega seonduvateks vigadeks riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kontekstis.

33 — Vt kostja vastuse punkt 69.

C. Kolmas väide, mis käsitleb vastuväidete esitamise keeldu (UmwRG § 2 lõige 3 ja VwVfG § 73 lõige 4)

1. Poolte argumendid

102. Komisjon on seisukohal, et direktiivi 2011/92 artikliga 11 ja direktiivi 2010/75 artikliga 25 on vastuolus see, et vastavalt UmwRG § 2 lõikele 3, VwVfG § 73 lõikele 4 ja Saksa kohtupraktikale on kaebuse esitamise õigus piiratud haldusmenetluses esitatud vastuväidetega. Ta märgib, et mainitud välistamisreeglid komplitseerivad liialt asjaomase üldsuse õigust vaidlustada otsuste õiguspärasust, takistavad direktiivide 2011/92 ja 2010/75 kohast ning Århusi konventsioonis ette nähtud laiaulatuslikku juurdepääsu õiguskaitsele ning kitsendavad asjaomase üldsuse õigust tõhusale kohtulikule kaitsele.

103. Komisjon rõhutab, et kohtumenetlus on autonoomne menetlus, mille käigus peab olema võimalik uurida otsuse õiguspärasust täies ulatuses nii menetluslikust kui sisulisest aspektist ning kasutatavate väidete ring ei või olla piiratud nii, et esitada saab vaid väiteid, mis on esitatud juba varem haldusmenetluses vastuväidete esitamiseks ette nähtud lühikese tähtaja jooksul.

104. Komisjon ei toeta Saksamaa Liitvabariigi seisukohta, et Saksamaal kehtivad eeskirjad, mis välistavad teatavate vastuväidete esitamise, on vajalikud õiguskindluse ja menetluse tõhususega seotud põhjustel. Komisjoni hinnangul piisab õiguskindluse ja menetluse tõhususe tagamiseks nendest õigustlõpetavatest tähtaegadest, mis kehtivad haldusasutuste otsuste kohtus vaidlustamisel.

105. Saksamaa Liitvabariik leiab, et UmwRG § 2 lõige 3 ja VwVfG § 73 lõige 4 on direktiivi 2011/92 artikliga 11 ja direktiivi 2010/75 artikliga 25 kooskõlas.

106. Saksamaa Liitvabariik väidab, et vastuväidete esitamist keelavad sätted on riigi õigussüsteemi lahutamatu osa. Ta leiab, et direktiivi 2011/92 artikkel 11 ja direktiivi 2010/75 artikkel 25 võimaldavad liikmesriikidel säilitada antud valdkonnas oma kohtusüsteemi instrumendid.

107. Saksamaa Liitvabariigi sõnul on õigustlõpetav tähtaeg idee poolest ettekirjutus, mille ülesanne seisneb eelkõige selles, et lepitada projektiga seonduvaid vastandlikke huve niipalju kui võimalik haldusmenetluse algetapis. Seega on õigustlõpetavaid tähtaegu kehtestavad normid iseäranis olulise tähendusega niisugustes paljusid pooli hõlmavates õigussuhetes, kus ühelt poolt on kaalul projekti läbiviija õiguslikult kaitstud huvid ning teiselt poolt nende kolmandate isikute huvid, keda projekt võib puudutada.

108. Saksamaa Liitvabariigi hinnangul ei muuda õigustlõpetavad tähtajad niisugust kontrolli raskemaks ega ka võimatuks, vaid vastupidi tagavad, et asjaolud, mida kohus kontrollima asub, oleksid esitatud võimalikult ammendava selgusega, esitatud kõigi asjakohaste aspektide osas ning nende uurimine oleks üksikasjalik. Ta märgib, et õigustlõpetav tähtaeg puudutab vaid neid asjaolusid, millele kaebuse esitaja haldusmenetluses selgelt väljatooduna ei tuginenud.

109. Austria Vabariik leiab, et konkreetsete eeskirjade kehtestamine kaebeõiguse piiramiseks kujutab endast siseriiklikes kohtutes toimuva menetluse korralduslikku aspekti. Seega on see igal juhul hõlmatud liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõttega.

110. Austria Vabariik leiab, et Austria ja Saksa haldusõiguse ning nendes riikides keskkonnamõju hindamisel rakendatavate menetluste üks põhiprintsiipe on see, et isikud saavad haldusmenetluses oma õiguste kaitset nõuda vaid juhul, kui nad osalevad selles menetluses.

111. Austria Vabariik märgib, et välistamisreegel on kiire ja tõhusa haldusmenetluse tagamise oluline instrument. Ta leiab, et vastupidisel juhul võidakse menetluses otsuse vastuvõtmist tahtlikult edasi lükata, esitades uusi vastuväiteid sageli täiesti uute aspektide osas, või esitavad vastuväiteid isikud, kes selle hetkeni menetluses osalised ei olnud. See rikub õiguskindlust üldiselt ning konkreetsemalt projekti läbiviija huvi selles suhtes, et otsus tehtaks mõistliku tähtaja jooksul.

2. Hinnang

112. Menetlusautonoomia põhimõtte kohaselt on liikmesriikidel direktiivi 2011/92 artikli 11 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 rakendamisel kaalutlusruum, tingimusel et järgitakse võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid [34].

113. Sellegipoolest tuleb meenutada, et mainitud artiklite kohaselt peab otsuseid, seadusi ja tegevusetust, mida käsitletakse vastavalt direktiivis 2011/92 ning puudutavad üldsuse kaasamist, ja direktiivi 2010/75 artiklis 24, olema võimalik nende sisulise või protseduurilise seaduslikkuse kontrollimiseks vaidlustada kohtus või mõnes muus seaduse alusel loodud sõltumatus ja erapooletus organis, ilma et väited, millele nende kaebuste toetamiseks võib tugineda, oleks kuidagi piiratud [35].

114. UmwRG § 2 lõige 3 ja VwVfG § 73 lõige 4 kitsendavad selgelt nende väidete ringi, millele kaebaja saab kohtusse esitatava kaebuse puhul tugineda.

115. Kuigi direktiivi 2011/92 artikli 11 lõige 4 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 lõige 4 ei välista võimalust pöörduda eelnevalt otse ametiasutuse poole ega mõjuta kohustust kasutada enne kohtu poole pöördumist ära haldusmenetluse võimalused, kui siseriiklike õigusnormidega on niisugune kohustus ette nähtud, ei võimalda mainitud sätted piirata väiteid, millele kaebuse esitaja võib hiljem kohtusse pöördudes tugineda.

116. Tuleb nentida, nagu nähtub ka komisjoni seisukohtadest, et kohtumenetlus on autonoomne menetlus, mis on haldus- ja vaidemenetlusest sõltumatu.

117. Järelikult, leian, et kõnesolevate siseriiklike õigusaktidega on kehtestatud õiguskaitsele juurdepääsu suhtes täiendav takistus, mida ei ole direktiivi 2011/92 artiklis 11 ja direktiivi 2010/75 artiklis 25 ette nähtud.

118. Olen seisukohal, et see täiendav takistus ei ole õiguskindlusega seotud põhjustel õigustatud, kuna ametiasutuste otsuste kohtus vaidlustamiseks ette nähtud õigustlõpetavad tähtajad on selleks piisavad.

119. Mis puudutab haldusmenetluse tõhusust käsitlevat argumenti, siis kuigi on tõsi, et võimalus tulla uute „vastuväidetega" esimest korda välja kohtumenetluses võib „tekitada probleeme", piisab kui meenutada, et direktiivi 2011/92 artikli 11 ja direktiivi 2010/75 artikliga 25 on soovitud tagada laiaulatuslik juurdepääs õiguskaitsele kohtus. Liidu seadusandja on pidanud seda eesmärki keskkonna kvaliteedi säilitamise, kaitse ja parendamise ning inimeste tervise kaitse edendamise seisukohast olulisemaks kui haldusmenetluse tõhusust [36].

120. Järelikult, kuna Saksamaa Liitvabariik on piiranud UmwRG § 2 lõikega 3 ja VwVfG § 73 lõikega 4 kaebuse esitamise õigust ning kohtuliku kontrolli ulatust väidetega, mis esitati juba vastuväidete esitamiseks ette nähtud tähtaja jooksul haldusmenetluses, mis viis vastava otsuse vastuvõtmiseni, siis on liikmesriik rikkunud direktiivi 2011/92 artiklist 11 ja direktiivi 2010/75 artiklist 25 tulenevaid kohustusi.

34 — Vt selle kohta kohtuotsus Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 30).

35 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 45.

36 — Vt analoogia alusel kohtuotsus Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punktid 27–29).

D. *Neljas ja viies väide, mis käsitlevad direktiivi 2011/92 artikli 11 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 kohaldamise ajalisi piiranguid*

1. Poolte argumendid

a) Neljas väide

121. Komisjon tuletab meelde, et UmwRG esialgse redaktsiooni § 2 lõige 1 ei olnud direktiivi 2011/92 artikliga 11 ja direktiivi 2010/75 artikliga 25 kooskõlas, kuna selle versiooni kohaselt oli keskkonnaorganisatsioonide kaebuse esitamise õigus piiratud viisil, et võimaldas tegutseda üksnes eraõiguslikele isikutele õigusi andvate õigusnormide kohaselt. Ta märgib, et Bundestag võttis 8. novembril 2012, pärast kohtuasjas Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) otsuse tegemist, vastu UmwRG muudatuse, mis jõustus 29. jaanuaril 2013 ning millega kustutati seni eksisteerinud piirang, st UmwRG § 2 lõike 1 sõnastuses „eraõiguslikele isikutele õigusi andvate õigusnormide kohaselt" seisnenud kitsendus.

122. Komisjon on siiski arvamusel, et UmwRG uue redaktsiooni kohaldatavus on ajalises mõttes piiratud, kuna UmwRG (muudetud kujul) § 5 lõike 4 kohaselt tuleb UmwRG uue redaktsiooni alusel lõpule viia üksnes need menetlused, mis olid 12. mail 2011 [kohtuotsuse Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) kuulutamise kuupäev] pooleli või mida alustati pärast seda kuupäeva, kuid mille raames ei ole 29. jaanuariks 2013 (UmwRG muudetud versiooni jõustumise kuupäev) täitmisele pööratava õigusjõuga otsust tehtud.

123. Komisjon leiab, et seega on keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigus pärast 25. juunit 2005 algatatud ja enne 12. maid 2011 lõpetatud menetluste puhul endiselt piiratud sätetega, mis annavad õigusi eraõiguslikele isikutele. Ta on seisukohal, et arvestades Saksa haldusõiguses kehtivat paralleelsust, mis puudutab kaebuse vastuvõetavust ja kohtuliku kontrolli ulatust sisuliste küsimuste uurimisel, mõjutab kõnesolev ajaline piirang ka kohtuliku kontrolli ulatust.

124. Komisjoni hinnangul näeb UmwRG § 5 lõige 4, kui üleminekusäte keskkonnaorganisatsioonide esitatud kaebuste osas ette liidu õigusega vastuolus oleva olukorra edasikestmise, kuna see välistab suures osas jätkuvalt võimaluse esitada kaebusi menetluseeskirjadest kinnipidamise kontrolli küsimustes. Järelikult leiab komisjon, et arvestades UmwRG § 5 lõigetes 1 ja 4 ning artikli 2 lõikes 5 toodud üleminekusätetest tulenevat kaebeõiguse välistamist, rikub see säte – *ratione temporis* – direktiivi 2011/92 artiklit 11 ja direktiivi 2010/75 artiklit 25.

125. Saksamaa Liitvabariik väidab, et UmwRG § 5 lõige 4 on laadilt pelgalt deklaratiivne ega oma regulatiivset toimet. Sätte eesmärk on lihtsustada UmwRG kohaldamist selles instantsis, millel on selle kohaldamise ülesanded. UmwRG § 5 lõike 4 kohaselt tuleb menetlused, mida ei ole täitmisele pööratava otsusega lõpetatud, viia lõpule vastavalt UmwRG 29. jaanuaril 2013 jõustuvatele uutele sätetele. Vastupidi, see seadusemuudatus ei mõjuta kuidagi menetlusi, mis olid täitmisele pööratava otsusega lõpetatud enne kohtuotsuse Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) tegemist. Ta leiab, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt[37] ei kuulu need menetluse uuendamisele.

37 — Vt kohtuotsused Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), ja Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

b) Viies väide

126. Komisjon väidab, et kuna UmwRG § 5 lõike 1 esimene lõik ja selle § lõige 4 välistavad enne 25. juunit 2005 algatatud haldusmenetlused, on sellega rikutud direktiivi 2011/92 artiklit 11 ja direktiivi 2010/75 artiklit 25. Ta märgib, et sellise rikkumise esinemist kinnitab Euroopa Kohtu kohtuotsuse Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712) punkt 30. Ta leiab veel, et UmwRG § 5 lõike 1 teine lause, mis välistab UmwRG kohaldamisalased otsused, mis muutusid täitmisele pööratavaks enne 15. detsembrit 2006 (UmwRG jõustumise kuupäev), rikub direktiivi 2011/92 artiklit 11 ja direktiivi 2010/75.

127. Saksamaa Liitvabariik on teatanud, et valmistab ette UmwRG muudatust, mis võtab üle kohtuotsuse Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712) punktis 31 toodud järeldused, milles Euroopa Kohus otsustas, et tulenevalt direktiivi 2011/92 artiklist 11 ei või enne 25. juunit 2005 algatatud menetlusi UmwRG kohaldamisalast välja arvata. Mis puudutab UmwRG § 5 lõike 1 teist lauset, siis on Saksamaa Liitvabariik seisukohal, et mainitud säte tugineb sätte jõustumishetkeks täidetavaks muutunud otsuse faasis olevate menetluste seaduse kohaldamisalast välistamisel põhimõttele, mille kohaselt tuleb tunnustada kohtuotsuse seadusjõudu. Ta leiab, et nii õiguse kui õigussuhete stabiilsuse kui ka korrakohase õigusemõistmise tagamiseks on oluline, et kohtuotsuseid, mis on käsitatavad lõpliku otsusena pärast edasikaebamise võimaluste ammendavat kasutamist või pärast vaidlustamiseks ette nähtud tähtaegade möödumist, ei saaks enam kahtluse alla seada. Saksamaa Liitvabariik on seisukohal, et liikmesriigil ei ole kohustust kohtuasja uuesti menetleda, kui asjas tehtud otsus on jõustunud, ega tühistada otsust, kui ilmneb, et see on liidu õigusega vastuolus [38]. Ta leiab, et see kehtib ka haldusmenetluse kohta, kui menetluse lõpptulemusena on tehtud otsus, mida ei ole vaidlustatud, ning mis seetõttu on täitmisele pööratav ja seega mitte enam selline, et seda saaks vaidlustada.

2. Hinnang

a) Sissejuhatavad märkused

128. Direktiivi 2011/92 artikli 11 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 sätete ülevõtmise tähtaeg oli 25. juuni 2005.

129. Euroopa Kohtule esitatud materjalidest nähtub selgelt, et UmwRG, millega need sätted Saksa õigusesse üle võeti, sisaldab rea sätteid – st UmwRG § 5 lõike 1 esimene ja teine lause ning artikli 5 lõige 4 –, mille kohaselt on mainitud seaduse kohaldamine 25. juunist 2005 hilisema perioodi suhtes teatud aspektides piiratud.

130. Saksamaa Liitvabariik väidab, et need piirangud on õigustatud seadusjõu tunnustamise põhimõttega.

131. Kuigi on tõsi, et seadusjõu tunnustamise põhimõte on olulise tähendusega nii liidu õiguskorras kui liikmesriikide õiguskordades, ei saa liikmesriik liidu direktiivides ette nähtud kohustuste ja tähtaegade mittejärgimist õigustada tal esinevate probleemide või siseriiklikus õiguskorras kehtivate õigusnormidega, sh ka mitte konstitutsiooniliste õigusnormidega [39].

38 — Vt kohtuotsused Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), ja Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

39 — Kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-100/77, EU:C:1978:78, punkt 21).

132. Et tagada õiguse ja õigussuhete stabiilsus kui ka korrakohane õigusemõistmine, on oluline, et kohtulahendeid, mis on muutunud lõplikuks peale olemasolevate edasikaebevõimaluste ammendamist või selleks sätestatud tähtaegade möödumist, ei oleks enam võimalik vaidlustada. Seetõttu ei kohusta liidu õigus siseriiklikku kohut alati jätma kohaldamata siseriiklikke menetlusnorme, mis omistavad kohtuotsusele seadusjõu, ja seda isegi siis, kui see võimaldaks kõrvaldada kõneluse otsusega toime pandud liidu õiguse rikkumise [40].

133. Siiski, kui tegu on ELTL artikli 258 alusel algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlusega, siis pärast seda, kui Euroopa Kohus on tuvastanud liidu õigusnormi rikkumise (ainus ülesanne, mille see artikkel Euroopa Kohtule ette näeb), on asjassepuutuv liikmesriik vastavalt ELTL artikli 260 lõikele 1 kohustatud võtma Euroopa Kohtu otsuse täitmiseks vajalikud meetmed, kuid ELTL artikli 258 alusel tehtud kohtuotsuse esemesse ei kuulu küsimus, milliseid meetmeid tuleb võtta [41].

134. Saksamaa Liitvabariigi viide asjaolule, et UmwRG § 5 lõike 1 teises lauses ja § 5 lõikes 4 ette nähtud ajaline piirang oli vajalik, et tagada otsuste seadusjõud, ning – analoogia alusel – täitmisele pööratavaks muutunud haldusotsuste stabiilsus – kui eeldada, et see põhimõte kehtib –, kuulub niisiis kõigil neil juhtudel, mil see on asjakohane, kindlasti rikkumise tuvastanud kohtuotsuse täitmismeetmete alla ning ei saa kuidagi mõjutada käsitlusel olevate väidete alusel toimuvat rikkumiste tuvastamist.

135. Neid märkusi arvestades uurin kõigepealt viiendat väidet.

b) Viies väide, mis käsitleb kohaldamise edasilükkumise üldist piirangut

136. Euroopa Kohus on kohtuotsuse Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712) punktis 31 sedastanud, et „direktiivi 2003/35, millega lisati direktiivi 85/337 artikkel 10a, tuleb osas, milles see näeb ette, et direktiiv 2003/35 tuleb siseriiklikkusse õigusesse üle võtta hiljemalt 25. juunil 2005, tõlgendada nii, et nimetatud artikli 10a siseriiklikkusse õigusesse ülevõtmiseks kehtestatud siseriiklikke õigusnorme tuleks kohaldada ka enne 25. juunit 2005 algatatud loamenetluste suhtes, *kui nende tulemusel väljastati luba pärast nimetatud kuupäeva*." [42]

137. UmwRG § 5 lõike 1 esimene lause näeb ette, et seadust kohaldatakse vaid menetluste suhtes, mis on algatatud või oleks tulnud algatada *pärast* 25. juunit 2005.

138. Järelikult, leian, et kuna Saksamaa Liitvabariik on UmwRG § 5 lõike 1 esimeses lauses välistanud selle seaduse kohaldamise enne 25. juunit 2005 algatatud menetlustele, sh ka juhul, kui nende tulemusel väljastati luba pärast seda kuupäeva, siis on see liikmesriik rikkunud direktiivi 2011/92 artiklist 11 ja direktiivi 2010/75 artiklist 25 tulenevaid kohustusi.

139. Lisaks näeb UmwRG § 5 lõike 1 teine lause ette, et esimest lauset ei kohaldata haldusmenetlustele, kus tehti täitmisele pööratav otsus enne 15. detsembrit 2006, st UmwRG jõustumise kuupäeva.

140. Siit järeldub, et kõnesoleva siseriikliku õigusnormiga välistati UmwRG kohaldamisalast need haldusmenetlused, kus väljastati luba vahemikus 25. juunist 2005 (ülevõtmise tähtaeg) ja 15. detsembrini 2006.

141. Järelikult olen seisukohal, et kuna Saksamaa Liitvabariik on UmwRG § 5 lõike 1 teises lauses välistanud haldusmenetlused, kus tehti täitmisele pööratav otsus enne 15. detsembrit 2006, siis on ta rikkunud direktiivi 2011/92 artiklist 11 ja direktiivi 2010/75 artiklist 25 tulenevaid kohustusi.

40 — Kohtuotsus Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punktid 58 ja 59 ning seal viidatud kohtupraktika).

41 — Vt selle kohta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (C-288/12, EU:C:2014:237, punktid 33 ja 34 ning seal viidatud kohtupraktika).

42 — Kohtujuristi kursiiv.

c) Neljas väide, mis käsitleb keskkonnaorganisatsioonide poolt esitatavaid kaebusi reguleerivate eeskirjade ajalise kohaldatavuse piiramist

142. Vastavalt direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikele 3 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 lõikele 3 käsitletakse keskkonnaorganisatsioone nii, et neil on kas küllaldane huvi või siis õigusi, mida saab kahjustada, tulenevalt sellest, millise tingimuse on siseriiklikud õigusnormid kaebuste vastuvõetavuse tingimusena kehtestanud [43]. Järelikult on neil organisatsioonidel alates mainitud sätete jõustumisest, st 25. juunist 2005, privilegeeritud juurdepääs õiguskaitsele.

143. Siiski on Euroopa Kohus kohtuotsuses Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 36) märkinud, et Saksa õigus seab keskkonnaorganisatsiooni esitatud hagi vastuvõetavuse tingimuseks asjaolu, et organisatsioon tõendaks, et vaidlustatud haldusotsus kahjustab konkreetset õigust, mida võib siseriikliku õiguse kohaselt käsitada subjektiivse avaliku õigusena. Euroopa Kohus otsustas, et „kuigi siseriiklik seadusandja võib piirata õigusi, mille kahjustamisele eraõiguslik isik võib tugineda kaebuse raames, mis on esitatud direktiivi 85/337 artiklis 10a viidatud otsuste, seaduste ja puuduste peale, avalike subjektiivsete õigustega, ei kohaldata seda piirangut keskkonnaorganisatsioonidele, välja arvatud juhul, kui on rikutud direktiivi 85/337 artikli 10a kolmanda lõigu viimases lauses nimetatud eesmärke" [44]. Keskkonnaorganisatsioonidel peab tingimata olema võimalik tugineda siseriiklikele õigusnormidele, millega rakendatakse liidu keskkonnaalaseid õigusakte, samuti vahetu õigusmõjuga liidu keskkonnakaitsealastele õigusnormidele [45].

144. Kuigi Saksamaa Liitvabariik muutis UmwRG-d eesmärgiga parandada olukorda, kus keskkonnaorganisatsioonide privilegeeritud juurdepääs õiguskaitsele ei ole tagatud, ning UmwRG uus redaktsioon jõustus 29. jaanuaril 2013, on selle muudatuse ajaline kohaldamisala piiratud. Nimelt kuulub see UmwRG § 5 lõike 4 kohaselt kohaldamisele üksnes haldusmenetlustele, loamenetlustele ja vaidlustamisjuhtudele, mis olid 12. mail 2011 pooleli või mida alustati pärast seda kuupäeva, kuid mille raames ei ole 29. jaanuariks 2013 täitmisele pööratavat otsust tehtud.

145. Siit järeldub, et – nagu komisjon oma seisukohtades väidab –, kohaldatakse nende menetluste suhtes, mida see muudatus ei puuduta, endiselt UmwRG varasemat redaktsiooni.

146. Arvestades, et keskkonnaorganisatsioonidel on alates 25. juunist 2005 õigus privilegeeritud juurdepääsuks õiguskaitsele ning kõnesolevat artiklit üle võtvad Saksa õigusnormid peaksid kuuluma kohaldamisele ka nendele halduskorras lubade väljastamise menetlustele, mis on algatatud *enne* 25. juunit 2005, kus luba väljastati pärast nimetatud kuupäeva, siis olen seisukohal, et kuna Saksamaa Liitvabariik on UmwRG uue redaktsiooni § 5 lõikes 4 keskkonnaorganisatsioonidel õigust privilegeeritud juurdepääsuks õiguskaitsele ajaliselt piiranud, on ta rikkunud direktiivi 2011/92 artiklist 11 ja direktiivi 2010/75 artiklist 25 tulenevaid kohustusi.

V. **Kohtukulud**

147. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon ei ole Saksamaa Liitvabariigilt kohtukulude hüvitamist nõudnud, kannab kumbki pool oma kohtukulud ise.

148. Kuna kodukorra artikli 140 lõike 1 kohaselt kannavad menetlusse astunud liikmesriigid ise oma kohtukulud, tuleb Austria Vabariigi kohtukulud jätta tema enda kanda.

43 — Vt kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 40).

44 — Vt kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 45).

45 — *Ibidem* (punkt 48).

VI. **Ettepanek**

149. Arvestades eeltoodud kaalutlusi ning alustades väidetega, mis puudutavad mõlemat käsitletavat direktiivi, lõpetades väitega, mis puudutab ainult direktiivi 2011/92, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata, et:

1. Kuna Saksamaa Liitvabariik:

   — on halduskohtumenetluse seadustiku (Verwaltungsgerichtsordnung) § 113 lõike 1 esimeses lauses piiranud eraõiguslike isikute õigust saavutada haldusakti tühistamine juhtudel, mil Saksa halduskohus tuvastab või on tuvastanud kõnesoleva akti õigusvastasuse;

   — on kehtestanud haldusmenetluse seaduse (Verwaltungsverfahrensgesetz) §-s 46 põhjusliku seose nõude üldsuse informeerituse ja kaasamisega seonduva menetlusnormide rikkumise ning lõppastmes tehtud vaidlustatud otsuse sisu vahel;

   — on piiranud keskkonnaasjades ette nähtud kaebeõigust käsitleva seaduse (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) § 2 lõikega 3 ja haldusmenetluse seaduse § 73 lõikega 4 kaebuse esitamise õigust ning kohtuliku kontrolli ulatust väidetega, mis esitati juba vastuväidete esitamiseks ette nähtud tähtaja jooksul haldusmenetluses, mis viis otsuse vastuvõtmiseni;

   — on keskkonnaasjades ette nähtud kaebeõigust käsitleva seaduse (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) § 5 lõike 1 teises lauses välistanud haldusmenetlused, kus tehti täitmisele pööratav otsus enne 15. detsembrit 2006, ja

   — on keskkonnaasjades ette nähtud kaebeõigust käsitleva seaduse (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) § 5 lõike 4 uues redaktsioonis keskkonnaorganisatsioonide õigust privilegeeritud juurdepääsuks õiguskaitsele ajaliselt piiranud,

   siis on Saksamaa Liitvabariik rikkunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta artiklist 11 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiivi 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) artiklist 25 tulenevaid kohustusi.

2. Kuna Saksamaa Liitvabariik on piiranud keskkonnaasjades ette nähtud kaebeõigust käsitleva seaduse (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) § 4 lõike 1 kohaldamisala nii, et selle alusel on võimalik otsuseid menetlusnormide rikkumise tõttu tühistada vaid juhtudel, mil nõutavat keskkonnamõju hindamist ei ole üldse läbi viidud või mil ei ole läbi viidud kohustuslikku eelhindamist, siis on see liikmesriik rikkunud direktiivi 2011/92 artiklist 11 tulenevaid kohustusi.

3. Euroopa Komisjon, Saksamaa Liitvabariik ja Austria Vabariik kannavad ise oma kohtukulud.