Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 2. juulil 2020[1]

Kohtuasi C-826/18

LB,
Stichting Varkens in Nood,
Stichting Dierenrecht,
Stichting Leefbaar Buitengebied
versus
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,
menetlusse astuja:
Sebava BV

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Rechtbank Limburg (Limburgi esimese astme kohus, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Århusi konventsioon – Artikkel 6 – Osalemisõigused – Üldsuse kaasamise menetlus – Artikli 2 lõiked 4 ja 5 – Üldsus ja asjast huvitatud üldsus – Isikuline kohaldamisala – Artikli 9 lõiked 2 ja 3 – Õigus pöörduda kohtusse – Õigus osaleda kohtumenetluses – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Artikkel 47 ja artikli 52 lõige 1 – Õigus tõhusale kohtulikule kaitsele – Direktiiv 2011/92/EL – Artiklid 6 ja 11 – Direktiiv 2010/75/EL – Artiklid 24 ja 25 – Eelneva osalemise tingimus – Menetlusautonoomia

I. Sissejuhatus

1. Madalmaade õiguse kohaselt on igaühel õigus osaleda üldsuse kaasamise menetluses, mille tulemusel võetakse vastu keskkonnaalast tegevust käsitlev otsus. Õigus pöörduda kohtusse selle menetluse raames tehtud lõpliku haldusotsuse vaidlustamiseks sõltub aga kahest kumulatiivsest tingimusest. Esiteks peab kohtusse pöörduja olema puudutatud isik, kelle huve vaidlusalune otsus otseselt mõjutab. Teiseks peab see isik olema osalenud asjaomases üldsuse kaasamise menetluses ja esitanud oma seisukohad otsuse eelnõu kohta, välja arvatud juhul, kui talle ei saa põhjendatult ette heita, et ta seda ei teinud.

2. Selline riigisisene kord näib põhjustavat suure lahknevuse nende kahe menetluskorra isikulises kohaldamisalas: haldusetapp on väga avatud ja kohtumenetlus palju kitsam. See tekitab loomulikult küsimuse: *mis saab neist, kes välja jäetakse*? Mis saab nendest üldsuse hulka kuuluvatest isikutest, keda otsus otseselt ei puuduta või kes ei ole üldsuse kaasamise menetluses oma seisukohta esitanud? Kas nendel üldsuse esindajatel puudub Århusi konventsiooni[2] või mõne liidu õigusaktiga tagatud õigus pöörduda kohtusse?

1 Algkeel: inglise.

2 25. juunil 1998 Århusis allkirjastatud ja nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1) ühenduse nimel heaks kiidetud keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (edaspidi „Århusi konventsioon“).

II. Õiguslik raamistik

A. Århusi konventsioon

3. Århusi konventsioonile kirjutas 25. juunil 1998 Århusis alla toonane Euroopa Ühendus ning seejärel kiideti see heaks nõukogu otsusega 2005/370/EÜ.[3]

4. Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 1 punkti a kohaselt kohaldatakse I lisas loetletud keskkonnaalaste tegevuste lubamise otsuse suhtes artikli 6 lõigetes 2–11 sätestatud üldsuse kaasamise menetlust. Konventsiooni artikli 9 lõige 2 reguleerib õigust pöörduda kohtusse, et vaidlustada otsuseid, mille suhtes on kohaldatud artiklis 6 ette nähtud üldsuse kaasamise menetlust. Isikulise kohaldamisala määratlemiseks kasutatakse artiklis 6 ja artikli 9 lõikes 2 mõisteid „üldsus“ ja „asjast huvitatud üldsus“. Need mõisted on määratletud konventsiooni artikli 2 lõigetes 4 ja 5.

B. Liidu õigus

5. Enne nõukogu otsuse 2005/370/EÜ vastuvõtmist võttis toonane Euroopa Ühendus vastu direktiivi 2003/35/EÜ.[4] Viimati nimetatud direktiiviga muudeti kahte kehtivat direktiivi, et viia ühenduse eeskirjad nõuetekohaselt vastavusse Århusi konventsiooniga, eelkõige selle artikliga 6 ning artikli 9 lõigetega 2 ja 4.[5] Need direktiivid on vahepeal asendatud direktiividega 2010/75/EL[6] ja 2011/92/EL,[7] mida on muudetud direktiiviga 2014/52/EL (edaspidi „direktiiv 2011/92“).[8]

6. Århusi konventsiooni artikkel 6 ja artikli 9 lõige 2 on üle võetud vastavalt direktiivi 2011/92 artiklitega 6 ja 11 ning direktiivi 2010/75 artikliga 24 koostoimes IV lisa ja artikliga 25. Mõisted „üldsus“ ja „asjaomane üldsus“, mida need sätted samuti sisaldavad, on määratletud vastavalt direktiivi 2011/92 artikli 1 lõike 2 punktides d ja e ning direktiivi 2010/75 artikli 3 punktides 16 ja 17.

C. Madalmaade õigus

7. Eelotsusetaotlusest, mida Madalmaade valitsus kohtuistungil täpsustas, saan ma Madalmaade õiguse asjakohastest sätetest aru järgmiselt.

8. Põhikohtuasjas vaidluse all oleva tegevuse suhtes on algatatud vastavalt haldusõiguse üldosa seaduse (Algemene wet bestuursrecht; edaspidi „Awb“) jaotisele 3.4 avalik ettevalmistav menetlus. Tegemist on üldsuse kaasamise menetlusega Århusi konventsiooni artikli 6 tähenduses.

9. Awb tähenduses avalik ettevalmistav menetlus näeb ette, et loataotluse korral peab pädev asutus *kõigepealt* tegema otsuse eelnõu, mis sisaldab tema seisukohta esitatud taotluse suhtes. Otsuse eelnõu tuleb teha kohasel viisil *igaühele* kättesaadavaks ning keskkonnaõiguse üldosa seaduse (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; edaspidi „Wabo“) artikli 3.12 lõike 5 kohaselt võib *igaüks* esitada märkusi otsuse eelnõu kohta.

3 Vt eespool 2. joonealune märkus.

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

5 Direktiivi 2003/35 põhjendused 5 ja 11.

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiiv tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (ELT 2010, L 334, lk 17).

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

8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2011/92 (ELT 2014, L 124, lk 1).

10. Pean rõhutama, et Madalmaade valitsus on kohtuistungil sõnaselgelt kinnitanud, et Wabo kohaselt tähendab *igaüks* sõna-sõnalt iga füüsilist või juriidilist isikut ilma igasuguste ruumiliste või muude piiranguteta. Seega on põhimõtteliselt nii Tšehhi Vabariigis elaval Tšehhi kodanikul, Taanis elaval taanlasel või ka Hiinas elaval Hiina kodanikul Madalmaade õiguse kohaselt *õigus osaleda* põhikohtuasjas kavandatud tegevust käsitlevas üldsuse kaasamise menetluses.

11. Lisaks selgitas Madalmaade valitsus, et avades avaliku ettevalmistava menetluse igaühele, soovis ta edendada nii palju kui võimalik arutelusid pädeva asutuse ja üldsuse vahel. Samuti soovis valitsus muuta kergemaks (kohalike) haldusasutuste kohustust teha igal üksikjuhul kindlaks, kes on need asjast huvitatud üldsuse esindajad, keda kõnealune kavandatav tegevus võib puudutada ja keda mitte.

12. Samuti leiab Madalmaade valitsus, et Århusi konventsiooni artikli 6 lõikest 7 tuleneb tegelikult, et õigus osaleda üldsuse kaasamise menetlustes Århusi konventsiooni artikli 6 tähenduses on *igaühel*.

13. Seejärel teeb haldusasutus pärast üldsuse kaasamise menetlust taotletava tegevuse kohta lõpliku otsuse. Võimalus vaidlustada sellise otsuse menetluslik ja sisuline õiguspärasus kohtus sõltub Madalmaade õiguses *kahest kumulatiivsest tingimusest*. Need tingimused kitsendavad märkimisväärselt kaebajate hulka võrreldes haldusetapiga, mis viib selle otsuse vastuvõtmiseni.

14. *Esiteks* peab kaebaja Awb artikli 8:1 kohaselt olema „puudutatud isik“ Awb artikli 1:2 tähenduses, st isik, kelle huve otsus otseselt mõjutab. Keskkonnakaitseühendusi käsitatakse Awb artikli 1:2 lõike 3 kohaselt alati „puudutatud isikutena“.

15. Märgin, et mõistet „puudutatud isik“ ei esine Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 2, kus kasutatakse selle asemel mõistet „asjast huvitatud üldsuse esindaja […] kellel on põhjendatud huvi või […] kelle õigust on rikutud“. Eelotsusetaotlusest saan aru, et mõiste „puudutatud isik“ Awb tähenduses kujutab endast tsiteeritud fraasi ülevõtmist Århusi konventsiooni artikli 9 lõikest 2. Seega ei loeta isikut, kes ei ole „puudutatud isik“ Awb artikli 1:2 tähenduses, „asjast huvitatud üldsuse“ esindajaks Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 tähenduses.

16. *Teiseks* peab „puudutatud isik“ olema osalenud ka avalikus ettevalmistavas menetluses vastavalt Awb artiklile 6:13, olles esitanud oma seisukohad kõnealuse tegevuse kohta, välja arvatud juhul, kui sellele isikule ei saa põhjendatult ette heita, et ta seda ei teinud.

17. Madalmaade valitsuse sõnul on selle teise nõude eesmärk suurendada haldusmenetluste tõhusust ja seeläbi ka kohtumenetluste tõhusust. Avalikus ettevalmistavas menetluses osalemine võimaldab kindlaks teha vaidlusküsimused otsustusprotsessi varases etapis ja parandada nii kõnealuse protsessi kvaliteeti. See võimaldab vältida kohtumenetlusi või peaks nende toimumise korral aitama muuta neid tõhusamaks.

18. Seoses erandiga sellest reeglist (mille puhul ei saa poolele põhjendatult ette heita mitteosalemist) selgitas Madalmaade valitsus kohtuistungil, et seda kohaldatakse juhul, kui mitteosalemine on põhjendatud. Riigisisese kohtupraktika kohaselt on see nii näiteks juhul, kui otsuse eelnõust teatamine on puudulik, kui tehtud otsus erineb teatavaks tehtud otsuse eelnõust ja sellel erinevusel on negatiivsed tagajärjed puudutatud isikule või kui isik saab elu- või asukoha muutumise tõttu „puudutatud isikuks“ alles pärast otsuse eelnõu kohta märkuste esitamise tähtaja möödumist.

19. Ning lõpuks täpsustas Madalmaade valitsus seoses nende kahe kaebeõiguse tingimuse vahelise seosega kohtuistungil, et isikul, kes osales Wabo kohases avalikus ettevalmistavas menetluses, kuid kes ei ole puudutatud isik Awb tähenduses, ei ole õigust järgnevat otsust kohtus vaidlustada, isegi kui see isik osales ettevalmistavas etapis märkuste esitamisega.

III. Faktilised asjaolud, menetlus liikmesriigis ja eelotsuse küsimused

20. Sebava BV esitas 2016. aastal College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susterenile (Echt-Sustereni kohaliku omavalitsuse valitsus, Madalmaad; edaspidi „vastustaja“) taotluse uue sealauda ehitamiseks 855 emise jaoks, olemasolevates lautades nooremiste asendamiseks imetavate emistega ja emiste jaoks väljaspool lauta asuva katusealuse ehitamiseks.

21. Vastustaja esitas selle taotluse arutamiseks ühtses avalikus ettevalmistavas menetluses Awb jaotise 3.4 tähenduses. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kinnitab, et see menetlus on üldsuse kaasamise menetlus Århusi konventsiooni artikli 6 tähenduses.

22. Vastustaja tegi tutvumiseks kättesaadavaks taotluse teatise koopia ja muud sellega seotud dokumendid. Sellest teatati *Staatscourant*'is (riigi teataja). Taotlus avaldati ka vastustaja kohaliku omavalitsusüksuse väljaandes *Gemeenteblad* (kohaliku omavalitsuse teataja).

23. Vastustaja väljastas 28. septembril 2017 taotletud loa ja teatas sellest *Staatscourant*'is.

24. Neli kaebajat vaidlustasid loa andmise otsuse eelotsusetaotluse esitanud kohtus, Rechtbank Limburgis (Limburgi esimese astme kohus, Madalmaad). Esimene kaebaja on füüsiline isik ja elukutselt veterinaararst (edaspidi „esimene kaebaja“). Ta on ka loomade heaolu edendavate eri huvirühmade juhatuse liige, sekretär ja esinaine. Ülejäänud kolm kaebajat on keskkonnaühendused (edaspidi „kaebuse esitanud kolm ühendust“) (edaspidi koos „neli kaebajat“).

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohtus tunnistasid neli kaebajat, et nad ei esitanud vastustaja otsuse eelnõule vastuväiteid. Nad väidavad siiski, et neile ei saa põhjendatult ette heita, et nad seda ei teinud, kuna vastustaja oli otsuse eelnõust valesti teavitanud. Selle alusel paluvad neli kaebajat eelotsusetaotluse esitanud kohtul vaidlustatud otsus tühistada, et neil oleks veel võimalik otsuse eelnõule vastuväiteid esitada.

26. Esimese kaebaja kaebuse kohta leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et see tuleb jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata Awb artiklite 8:1 ja 1:2 alusel. Ta märgib, et esimene kaebaja ei ole „puudutatud isik“ nende sätete tähenduses. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et esimene kaebaja esitas kaebuse enda nimel, kuna ta teatas oma staatusest mitmesuguste huviliitude juhatuse liikme, sekretäri ja esinaisena alles tükk aega pärast kaebuse esitamise tähtaja möödumist. Pealegi elab ta kavandatavast sealaudast kaugemal ja seetõttu ei põhjusta see talle mingeid ruumilisi ega keskkonnaalaseid tagajärgi.

27. Kaebuse esitanud kolme ühenduse osas leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et keskkonnaühendustena on nad tõepoolest puudutatud isikud Awb artikli 1:2 lõike 1 tähenduses. Samas ei esitanud nad otsuse eelnõu kohta vastuväiteid. Awb artiklist 6:13 tuleneb, et puudutatud isik, kellele võib põhjendatult ette heita, et ta ei esitanud ettevalmistavas menetluses seisukohta, ei saa esitada halduskohtule kaebust.

28. Selles faktilises ja õiguslikus kontekstis otsustas Rechtbank Limburg (Limburgi esimese astme kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas liidu õigust ja eelkõige Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, et üldsuse (*public*) (igaühe) kohtusse pöördumise õigus on täielikult välistatud, kui tegemist ei ole asjast huvitatud üldsusega (*public concerned*) (puudutatud isikuga)?

Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt:

2. Kas liidu õigust ja eelkõige Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellest nähtub, et üldsusel (*public*) (igaühel) peab kõnealuse üldsuse suhtes kohaldatavate menetlusnormide ja konventsiooni artiklis 6 viidatud osalemisõiguste väidetava rikkumise korral olema õigus pöörduda kohtusse?

   Kas seejuures on oluline, et asjast huvitatud üldsus (*public concerned*) (puudutatud isik) saab selles osas pöörduda kohtusse ja võib kohtus esitada ka materiaalõiguse väära kohaldamist puudutavad väited?

3. Kas liidu õigust ja eelkõige Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, et asjast huvitatud üldsuse (*public concerned*) (puudutatud isiku) õigus pöörduda kohtusse sõltub viidatud konventsiooni artiklis 6 sätestatud osalemisõiguste kasutamisest?

   Kui kolmandale küsimusele vastatakse eitavalt:

4. Kas liidu õigust ja eelkõige Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis ei luba asjast huvitatud üldsusel (*public concerned*) (puudutatud isikul) pöörduda otsuse vaidlustamiseks kohtusse, kui kõnealusele üldsusele saab põhjendatult ette heita, et ta ei ole esitanud otsuse eelnõule (või selle osadele) vastuväiteid?

   Kui neljandale küsimusele vastatakse eitavalt:

5. Kas liikmesriigi kohus võib konkreetse asja asjaolude põhjal ise otsustada, kuidas tuleb mõista väljendit „saab põhjendatult ette heita“, või on liikmesriigi kohus kohustatud seejuures arvesse võtma teatavaid liidu õiguses ette nähtud tagatisi?

6. Mil määral tuleb kolmandale, neljandale ja viiendale küsimusele vastata teistmoodi, kui tegemist on üldsusega (*public*) (igaühega), kes ei ole asjast huvitatud üldsus (*public concerned*) (puudutatud isik)?“

29. Kirjalikud seisukohad on esitanud Taani valitsus, Iirimaa, Madalmaade ja Rootsi valitsus ning Euroopa Komisjon. Vastustaja on esitanud oma seisukohad, milles ta toetab Madalmaade valitsuse seisukohti. Kohtuistungil, mis toimus 30. jaanuaril 2020, osalesid neli põhikohtuasja kaebajat, vastustaja, Iirimaa, Madalmaade valitsus ja komisjon.

IV. Hinnang

30. Käesolev ettepanek on struktureeritud järgmiselt. Alustuseks määratlen Århusi konventsiooni ning direktiivide 2010/75 ja 2011/92 kohaldatavad sätted (A). Seejärel analüüsin, kas kaks Madalmaade õiguses ette nähtud kaebeõiguse tingimust, nimelt „puudutatud isiku“ tingimus (B) ja üldsuse kaasamise menetluses seisukohtade esitamise tingimus (C), on nende õigusaktidega kooskõlas.

A. Kohaldatav õigus: Århusi konventsioon, direktiivid 2010/75 ja 2011/92

31. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et põhikohtuasjas on kohaldatavad Århusi konventsiooni artikli 6, direktiivi 2011/92 artikli 6 ja direktiivi 2010/75 artikli 24 sätted üldsuse osalemise kohta.

32. Nii Århusi konventsioon kui ka direktiiv 2010/75 näivad tõepoolest olevat kohaldatavad. Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 1 punkti a kohaselt kohaldatakse artiklit 6 otsuste suhtes, mis käsitlevad I lisas loetletud kavandatud tegevuste lubamist. I lisa punkti 15 alapunktis c on nimetatud sigade intensiivkasvatus farmides, kus on üle 750 emisekoha. Direktiivi 2010/75 artikli 10 kohaselt kohaldatakse selle direktiivi artikli 24 sätteid üldsuse osalemise kohta I lisas loetletud tegevuste suhtes. Selle lisa punkti 6 alapunkti 6 alapunktis c on nimetatud sigade intensiivkasvatust käitistes, kus on rohkem kui 750 emise kohta.

33. Seevastu ei ole niisama ilmne, et põhikohtuasjas käsitletavad tegevused kuuluksid direktiiviga 2011/92 hõlmatud tegevuste hulka. Direktiivi 2011/92 I lisa punkti 17 alapunkt c ja II lisa punkti 1 alapunkti c kohaselt kohaldatakse seda direktiivi sigade intensiivkasvatuse käitistele, kus on üle 900 emisekoha, ning põllumajanduse veemajandusprojektidele. Samas tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul loomulikult otsustada, kas „uue lauda ehitamine 855 emisele, olemasolevates lautades nooremiste asendamine imetavate emistega ja emiste jaoks väljaspool lauta asuva katusealuse ehitamine“ kuulub samuti selle või mõne muu direktiivi 2011/92 sätte kohaldamisalasse, võttes arvesse kõnealuse tegevuse üksikasjalikku tehnilist kirjeldust.

34. Kuna Euroopa Kohtule ei ole teada direktiivi 2011/92 kohaldatavuse kohta lõpliku hinnangu andmiseks vajalikud asjaolud, lähtun sellest, et nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on märkinud, on ka see direktiiv põhikohtuasjas kohaldatav.

35. Samas viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule esitatud kuues küsimuses sõnaselgelt üksnes Århusi konventsiooni artikli 9 lõikele 2. Eelotsusetaotlust arvesse võttes tuleb aga „liidu õiguse“ mainimist küsimuste sõnastuses mõista nii, et see hõlmab viidet direktiivi 2011/92 artiklile 11 ja direktiivi 2010/75 artiklile 25. Sisuliselt vastavad mõlemad sätted Århusi konventsiooni artikli 9 lõikele 2.

36. Mis puudutab nende teisese õiguse aktide tõlgendamist, siis tuleb direktiivi 2011/92 artikleid 6 ja 11 ning direktiivi 2010/75 artikleid 24 ja 25 tõlgendada Århusi konventsiooni artiklit 6 ja artikli 9 lõiget 2 arvestades. Kuna liidu seadusandja soovis tagada liidu õiguse kooskõla Århusi konventsiooniga, tuleb nende direktiivide tõlgendamisel võtta arvesse selle konventsiooni sõnastust ja eesmärki.[9]

37. Seega on liidu teisene õigus selles valdkonnas ühel või teisel viisil seotud Århusi konventsiooniga. Ma pean seega kõige kasulikumaks hinnata eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusi Århusi konventsiooni asjakohaste sätete, eelkõige selle artikli 6 ja artikli 9 lõike 2 alusel ning võtta arvesse direktiivi 2011/92 artiklite 6 ja 11 ning direktiivi 2010/75 artiklite 24 ja 25 vastavaid sätteid üksnes siis, kui need kalduvad kõrvale Århusi konventsiooni tekstist. Põhimõtteliselt võib see nii olla kahel juhul.

38. Esiteks võimaldab Århusi konventsiooni artikli 3 lõige 5 konventsiooniosalistel kehtestada meetmeid, millega nähakse ette konventsioonis sätestatutest ulatuslikumad õigused. Teiseks võib Århusi konventsiooni ja liidu teisese õiguse normide vahel tõepoolest olla vastuolu mõne konkreetse sätte osas. Nii leiabki eelotsusetaotluse esitanud kohus, et „üldsusele“ ühelt poolt nimetatud kahes direktiivis ja teiselt poolt Århusi konventsioonis antud osalemisõiguste ulatus on ebajärjekindel või vastuoluline.

9 16. aprilli 2015. aasta kohtuotsus Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 34).

B. „Üldsuse“ õigus pöörduda kohtusse

39. Esimese ja teise küsimusega, mida on kohane analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2 ning direktiivi 2011/92 artikliga 11 või direktiivi 2010/75 artikliga 25 on vastuolus „üldsuse“ kohtusse pöördumise õiguse täielik välistamine, kui tegemist ei ole nende õigusaktide tähenduses „asjast huvitatud üldsusega“.

40. Need küsimused puudutavad esimese kaebaja ehk füüsilise isiku olukorda, keda eelotsusetaotluse esitanud kohus peab „üldsuse“, kuid mitte „asjast huvitatud üldsuse“ hulka kuuluvaks. Seevastu kolm kaebuse esitanud ühendust on Awb artikli 1:2 lõike 3 kohaselt „puudutatud isikud“.[10] Neil on „põhjendatud huvi“ Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 tähenduses ning esimene ja teine küsimus neid ei puuduta.

41. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimene ja teine küsimus põhinevad eeldusel, et Århusi konventsiooni artikkel 6 annab osalemisõiguse laiale „üldsusele“, *olenemata sellest*, kas tegemist on „asjast huvitatud üldsusega“. Nii märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 2 näib olevat kohaldatav üksnes „asjast huvitatud üldsuse“ suhtes, mis viitab sellele, et esimesel kaebajal ei ole selle sätte alusel kaebeõigust. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib siiski, kas sellisele tõlgendusele võib tugineda, arvestades asjaolu, et konventsiooni artikkel 6 annab mitu menetlusõigust mitte ainult „asjast huvitatud üldsusele“, vaid laiale „üldsusele“. Sellega seoses viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus konventsiooni artikli 6 lõigetele 3, 7 ja 9.

42. Selleks et analüüsida, kas Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2 on vastuolus „üldsuse“ kohtusse pöördumise õiguse täielik välistamine, tuleb kõigepealt kindlaks määrata selle sätte isikuline kohaldamisala (1). Kuna artikli 9 lõige 2 kujutab endast artiklis 6 sätestatud osalemisõiguste kohtuliku jõustamise mehhanismi, tuleb seejärel käsitleda artiklis 6 sätestatud osalemisõiguste isikulist kohaldamisala (2).

1. Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 isikuline kohaldamisala

43. Artikli 9 lõike 2 *sõnastus* on üsna selge: see säte annab õiguse kohtusse pöörduda ainult „asjast huvitatud üldsusele“, mitte (laiale) „üldsusele“.

44. Århusi konventsioonis on mõlemad mõisted konkreetselt määratletud. Artikli 2 lõike 4 kohaselt on „üldsus“ sisuliselt igaüks. Artikli 2 lõike 5 kohaselt on „asjast huvitatud üldsus“ üldsuse alarühm. See hõlmab üksnes „avalikkust, keda mõjutab või tõenäoliselt mõjutab otsuste tegemine või kes on huvitatud keskkonnaasjade otsustamisest“.

45. Kindlasti on Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 2 püütud selle *eesmärgiga* tagada konventsiooni kohaldamisalas laialdane õigus kohtusse pöörduda.[11] Seda eesmärki ei saa siiski kasutada kontekstiväliselt artikli 9 lõike 2 selge sõnastuse ümberkirjutamiseks. Seda seisukohta toetavad artikli 9 lõike 2 *süsteem ja loogika*, kui vaadata neid Århusi konventsiooni teiste sätete kontekstis.

10 Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 14 ja 27.

11 Vt nt 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 58).

46. Esiteks otsustasid Århusi konventsiooni koostajad mitte kehtestada keskkonnaküsimustes *actio popularis*'t. Nagu kohtujurist Sharpston on juba märkinud,[12] kuna Århusi konventsiooni läbirääkimiste käigus lükati tagasi *actio popularis*'e kasutamine, otsustasid Århusi konventsiooni autorid seetõttu tugevdada keskkonnakaitset edendavate valitsusväliste organisatsioonide rolli, keda artikli 2 lõike 5 ja artikli 9 lõike 2 kohaselt peetakse alati „asjast huvitatud üldsuse" osaks ja põhjendatud huvi omavaiks.[13] Kui artikli 9 lõiget 2 tuleks nüüd tõlgendada nii, et see annab äkitselt kaebeõiguse laiale „üldsusele", rikuks see eelkirjeldatud loogikat ja tehtud kompromissi.

47. Teiseks on artikli 9 lõike 2 ja artikli 9 lõike 3 vahel erinevus: näib, et kui Århusi konventsiooni koostajad soovisid anda õiguse kohtusse pöörduda „üldsusele" ja mitte ainult „asjast huvitatud üldsusele", siis suutsid nad seda ka sõnaselgelt väljendada. Nii on see näiteks artikli 9 lõikes 3, mille sõnastus annab ilma täiendavate tingimusteta õigusi „üldsuse" esindajale.

48. Kolmandaks on artikli 9 lõige 2 ja artikli 9 lõige 3 konventsiooni kaks eraldiseisvat sätet. Artikli 9 lõikes 2 viidatakse artiklile 6. Lisaks on kogu artikli 9 üldisest ülesehitusest tervikuna selge, et artikli 6 kohtulikku jõustamist käsitlev säte on artikli 9 lõige 2, samamoodi nagu artikli 9 lõige 1 on seda artikli 4 jaoks.

49. Lisaks sellele algab artikli 9 lõige 3 fraasiga „[l]isaks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetlustele ning ilma et see piiraks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetluste kohaldamist tagab konventsiooniosaline […]". Sellest Århusi konventsiooni artikli 9 sõnastusest ja ülesehituse loogikast nähtub, et artikli 9 lõige *3 ei ole mõeldud reguleerima* artiklis 6 sätestatud osalemisõiguse jõustamist, vaid selles peetakse silmas konventsiooni teiste sätetega (või riigisisese õigusega) antud õigusi. Erinevalt Taani valitsusest ja komisjonist ei arva ma, et artikli 9 lõige 3 hõlmaks konventsiooni artiklis 6 sätestatud osalemisõigust ega artiklis 6 ette nähtud menetlusest tulenevaid otsuseid.

50. Kui see oleks tõepoolest nii, siis milline on artikli 9 lõige 2 ja selles sätestatud tingimuste või eeskirjade (või artikli 9 lõike 1) eesmärk, kui potentsiaalselt kõikehõlmav artikli 9 lõige 3 kaaluks vahetult üles kõik nendes sätetes ette nähtu?

51. Kokkuvõttes ei anna artikli 9 lõige 2 iseenesest mingit kohtusse pöördumise õigust „üldsusele", vaid üksnes „asjast huvitatud üldsusele". Sama järeldus kehtib ka direktiivi 2011/92 artikli 11 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 puhul, mis on mõlemad selles küsimuses sõnastatud peaaegu identselt Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2.

52. Siiski jääb endiselt küsimuse alla see, milline on artikli 9 lõike 2 ja artikli 6 vaheline seos. Artikli 6 tekstis viidatakse tõepoolest mõnes kohas „üldsusele" ja mitte ainult „asjast huvitatud üldsusele". Asun nüüd selle küsimuse juurde.

2. Århusi konventsiooni artikli 6 isikuline kohaldamisala

53. Enamik artikli 6 sätteid, sealhulgas selle võtmesätteks olev lõige 2 annavad osalemisõiguse ainult „asjast huvitatud üldsusele". „Asjast huvitatud üldsus" on see, keda tuleb keskkonnaalaste otsuste tegemise menetluse käigus kavandatavast tegevusest teavitada vastavalt artikli 6 lõikele 2 ja kellel on seejärel õigus saada artikli 6 lõike 6 kohaselt kogu otsuste tegemiseks vajalik info. Lisaks on artikli 6 lõikes 5 täpsustatud, et võimalikud taotlejad peavad enne loa taotlemist tegema kindlaks „asjast huvitatud üldsuse", et alustada nendega arutelusid ja anda neile teavet taotluse eesmärkide kohta.

12 Kohtujurist Sharpstoni ettepanekud kohtuasjades Djurgården Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, punkt 63) ja Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, punkt 81).

13 Vt selle kohta Århusi konventsiooni rakendamise käsiraamat, teine väljaanne, 2014 (edaspidi „rakendamise käsiraamat"), lk 194, ja Århusi konventsiooni vastavuskomitee (edaspidi „vastavuskomitee") 16. juuni 2006. aasta järeldused ja soovitused, Belgia (ACCC/C/2005/11, punkt 35).

54. Kuid nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, kasutatakse artikli 6 lõigetes 3, 7 ja 9 siiski mõistet „üldsus“, mitte „asjaomane üldsus“.[14] See tõstatab tõepoolest küsimuse, kas artikkel 6 annab osalemisõigusi laiale „üldsusele“, olenemata sellest, kas tegemist on „asjast huvitatud üldsusega“ või mitte, ja jaatava vastuse korral, kas artikli 9 lõige 2 paneb pooltele, vaatamata eespool esitatud esialgsele järeldusele siiski kohustuse tagada „üldsusele“ (vähemalt mõningane) kaebeõigus selliste õiguste teostamiseks.

a) Artikli 6 lõiked 3 ja 9

55. Artikli 6 lõige 3 kohustab avaliku sektori asutusi nägema üldsuse kaasamise menetluse igas etapis ette mõistlikud tähtajad, mis võimaldavad „üldsusel“ otsustamiseks piisavalt valmistuda ja otsustamises osaleda.

56. Minu arvates on selles sättes sisalduv viide „üldsusele“ kergesti seletatav selle sätte olemusega. See puudutab etappi, milles on nõutav välismaailma teavitamine ning milles ei pruugi olla võimalik ega ka mõistlik nõuda „asjast huvitatud üldsuse“ kindlakstegemist. Seega tuleb teave lihtsalt avalikustada. Seda tõlgendust toetab ka artikli 6 lõikes 3 sisalduv viide artikli 6 lõikele 2, mis puudutab üksnes „asjast huvitatud üldsust“.

57. Sarnased kaalutlused kehtivad ka artikli 6 lõike 9 puhul. Nimetatud säte paneb ametiasutustele kohustuse teatada „üldsusele“ otsusest ja teha selle tegemise põhjused ja kaalutlused „üldsusele“ viivitamata teatavaks. See säte peegeldab omamoodi artikli 6 lõiget 3, kuid väljundi etapis: kui artikli 6 lõikes 3 nõutakse üldsuse kaasamise menetlust käsitleva teabe mõistlikult laialdast levitamist enne menetluse algust, siis artikli 6 lõikes 9 nõutakse sama ka menetluse tulemuste suhtes pärast selle lõppu.

58. Ei ole põhjust hoida planeerimislube salajas. See ei tulene üksnes avaliku halduse läbipaistvuse ja avatuse üldisest nõudest. Lisaks „asjast huvitatud üldsusele“, kes on osalenud otsustamismenetluses ja kes on ametiasutustele teada lõpliku otsuse tegemise ajal, võib olla ka „asjast huvitatud üldsuse“ esindajaid, kes selles menetluses *ei osalenud*, kuid võivad siiski soovida menetluse tulemusel tehtud otsust vaidlustada.

59. Seega selgitab nii sisendite ja väljundite avatus kui ka artikli 6 kohase üldsuse kaasamise menetluse otstarbekus loogiliselt, miks artikli 6 lõigetes 3 ja 9 kasutatakse mõistet „üldsus“.

b) Artikli 6 lõike 7 erandjuhtum

60. Artikli 6 lõikes 7 on sätestatud, et üldsuse osalemise menetluskorra kohaselt võib „üldsus“ esitada kavandatava tegevuse kohta asjakohaseid kommentaare, teavet, analüüse ja arvamusi kirjalikult või avalikul arutelul või järelepärimisel, kus viibib taotleja, vajaduse järgi ka suuliselt.

61. Näib, et Madalmaade valitsus ja ka eelotsusetaotluse esitanud kohus leiavad artikli 6 lõike 7 sõnastuse põhjal, et üldsuse kaasamise menetluses osalemise õigus on antud laiale „üldsusele“. Vastupidi artikli 6 lõigete 3 ja 9 sõnastusele käsitleb selle artikli lõige 7 üldsuse kaasamise menetlust ennast. See ei puuduta ei ettevalmistavat ega avaldamisetappi. Tegelikult puudutab see avalikus menetluses osalejate ja avaliku sektori asutuse vahelist dialoogi kavandatava tegevuse kohta.

62. Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 7 tõlgendamiseks näib olevat kaks vastandlikku viisi.

14 Täielikkuse huvides mainib eelotsusetaotluse esitanud kohus ka artikli 6 lõiget 8. Selle sättega kohustatakse konventsiooniosalisi siiski lihtsalt tagama, et otsuseid tehes arvestatakse asjakohaselt üldsuse seisukohti, mis on saadud tema osalemise tulemusel. Seega ei näe ma, kuidas see säte hõlmaks „üldsuse“ võimalikke õigusi.

63. Artikli 6 lõike 7 *esimene tõlgendus* on see, mida vähemalt esimese sammuna soovitab Madalmaade valitsus: „üldsus“ tähistab artikli 6 lõikes 7 igaüht. Seega on Århusi konventsiooni artikliga 6 antud piiranguteta igale füüsilisele või juriidilisele isikule olenemata tema huvitatusest või sellest, kas teda on isiklikult puudutatud, õigus osaleda keskkonnaalases otsustamismenetluses.

64. Allpool üksikasjalikult esitatud põhjustel [15] ei saa selle väite loogiline tagajärg siiski olla see, mis on sätestatud Madalmaade õiguses ning mille kohaselt on ette nähtud igaühe õigus osaleda, aga ainult puudutatud isikutel on lubatud vaidlustada selle osalemise tulemus kohtus. Selle asemel oleks artikli 6 lõike 7 taolise tõlgenduse loogiline tagajärg pigem komisjoni pakutud tõlgendus, mida mainitakse ka rakendamise käsiraamatus [16]: kuna konventsiooni artikli 9 lõige 2 on vahend *kõigi* artiklis 6 sätestatud *õiguste* jõustamiseks ja kuna artikli 9 lõiget 2 kohaldatakse üksnes „asjast huvitatud üldsuse“ suhtes, tähendab see, et iga „üldsusse“ kuuluv isik, kes faktiliselt osaleb üldsuse kaasamise menetluses ja esitab selles märkusi, loetakse kuuluvaks „asjast huvitatud üldsuse“ hulka. Ehk teisisõnu avab artikli 6 lõige 7 selle tõlgenduse kohaselt artikli 9 lõike 2 kohaldamisel ukse „osalemisest tulenevale huvitatusele“.

65. *Teise tõlgenduse* kohaselt tuleb konventsiooni artikli 6 lõiget 7 tõlgendada artikli 6 ja Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 7 üldises kontekstis nii, et ehkki igaühel (edaspidi „üldsus“) on võimalus pöörduda ametiasutuse poole, et anda teada endast ja oma huvist otsustamisprotsessi vastu, annab nimetatud säte osalemisõiguse – mille näol on tegemist õigusega, mis paneb asjaomastele ametiasutustele artikli 6 lõike 8 kohaselt vastava kohustuse esitatud märkusi arvestada ning mis võib olla artikli 9 lõike 2 alusel kohtulikult jõustatav –, vaid siis, kui need isiku kuuluvad „asjast huvitatud üldsuse“ hulka.

66. Mitmel põhjusel, mida ma käsitlen järgmises kolmes alajaotuses, ei suuda ma ette kujutada, et esimene tõlgendus oleks mõistlik selle ükskõik millises võimalikus variandis.

c) „Üleüldine“ osalemisõigus?

67. Esiteks kehtib artikli 6 sisemine loogika. Kui artikli 6 lõiget 7 tuleks tõlgendada nii, et see annab osalemisõiguse igaühele ja mitte ainult „asjast huvitatud üldsusele“, siis mida tuleks sellest järeldada sama artikli teiste sätete kohta, mis on iseenesest piiratud „asjast huvitatud üldsusega“? Kuidas peaks toimima nende vastasmõju? Kuidas võiks näiteks „üldsus“ kasutada oma õigust esitada vastavalt artikli 6 lõikele 7 otsuse eelnõu kohta märkusi või seisukohti, kui tal ei oleks kõigepealt õigust saada teavet otsuse eelnõu kohta, sest see õigus on artikli 6 lõike 2 kohaselt piiratud üksnes „asjast huvitatud üldsusega“? Samuti, mille alusel peaks „üldsus“ esitama märkusi kavandatava tegevuse kohta, kui tal ei oleks õigust tutvuda kogu otsuse eelnõu seisukohast olulise teabega, kuna artikli 6 lõige 6 annab need õigused üksnes „asjast huvitatud üldsusele“?

68. Seega peab artikkel 6 moodustama praktikas ühtse terviku. See tähendab kas mõiste „asjast huvitatud üldsus“ tähenduse laiendamist „üldsuseks“ kõigis teistes artikli 6 sätetes, mis on vastuolus nende selge sõnastusega, või siis artikli 6 lõike 7 kitsamat tõlgendamist kooskõlas artikli ülejäänud sätetega selliselt, et ainult „asjast huvitatud üldsusel“ on osalemisõigused eespool punktis 65 nimetatud tähenduses.

69. Minu hinnangul tuleb artiklit 6 tõlgendada ühtse tervikuna nii, et see annab osalemisõigused ainult „asjast huvitatud üldsusele“, ja mitte „üldsusele“, seda nii praktilistel kui ka põhimõttelistel põhjustel.

15 Käesoleva ettepaneku punktid 81–85.

16 Århusi konventsiooni rakendamise käsiraamat, lk 153 ja 195. Kuigi see käsiraamat ei ole siduv, võib seda konventsiooni tõlgendamisel arvesse võtta – vt 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 38).

70. *Praktilisest* küljest on mul mõningaid raskusi ette kujutada, kuidas kavandatavast tegevusest tõenäoliselt mõjutatud teatava kogukonna jaoks mõeldud ja kujundatud menetlused ja õigused toimiksid kõigi ja igaühe puhul.

71. Alustagem kavandatavat tegevust käsitleva teabe tõhusal viisil teatavakstegemisest vastavalt artikli 6 lõigetele 3 ja 2 – kui selline teatavakstegemine ei peaks toimuma selleks, et jõuda üldsuseni, keda asi võib mõistlikult puudutada, vaid – vastupidi selle sätte sõnastusele – et jõuda laia üldsuseni ilma ruumiliste, keskkonnaalaste või huvidel põhinevate piiranguteta, siis kas igast kavandatavast tegevusest ei tuleks teatada kogu maailmale? Kas teade iga suurema sealauda kohta (Madalmaades) tuleks siis avaldada näiteks *Financial Times*'is, *The Economist*'is või mõnes muus tõeliselt ülemaailmse levikuga meediakanalis?

72. Seega on üsna selge, et artikli 6 erinevates sätetes kasutatud mõistet „üldsus" tuleb tõlgendada nii, et võetakse mõistliku piiranguna arvesse seda, mida kogu selle protsessiga tervikuna soovitakse saavutada – anda tõenäoliselt asjast huvitatud üldsusele sobiv võimalus olla kursis kavatsetava tegevuse, otsustamisprotsessi ja oma võimalustega osaleda menetluse varajases staadiumis ja eelnevalt.[17]

73. Selle praktilisusega on seotud *põhimõtteline* küsimus: millised huvid, rääkimata õigustest, oleksid tšehhil, taanlasel või hiinlasel,[18] kes kõik elavad kavandatavast tegevusest sadade või isegi tuhandete kilomeetrite kaugusel, seoses uue sealauda ehitamisega 855 emise jaoks Madalmaade kaguosas Echt-Susterenis?

74. Muidugi rõhutatakse Århusi konventsiooni põhjendustes iga inimese õigust elada keskkonnas, mis vastab tema tervise vajadustele. Samuti ei ole kahtlemata puudus teooriatest selle kohta, miks on keskkonnaõigused erilised kollektiivsed õigused, mida tuleb lubada teostada erilisel viisil. Peale selle on Århusi konventsioonis endas – artikli 3 üldsätetes ja mitmes järgnevas erisättes – nõutud üldsuse võimalikult laiaulatuslikku osalemist ja õigust keskkonnaasjades kohtu poole pöörduda.

75. Ent isegi kui kõike seda arvestada, ei suuda ma võibolla oma traditsioonilise ja positivistliku vaatenurga tõttu ikkagi aduda, millised huvid oleksid sellistel tšehhidel, taanlastel või hiinlastel taolisel juhul nagu käesolevas asjas seoses konkreetse keskkonnaalase tegevusega, mida põhikohtuasjas kavandatakse. Eelkõige aga ei saa ma selliseid jõustatavaid õigusi tuletada Århusi konventsiooni sätetest. Nii üldisest loogikast kui ka kontekstist lähtudes ei saa Århusi konventsiooni tõlgendada nii, et selle artiklis 6 antakse *igaühele õigus* osaleda keskkonnaalaste otsuste tegemise menetluses.

76. Seega on iseenesest palju mõistlikum tõlgendada artikli 6 lõiget 7 nii, et see säte järgib sama loogikat nagu ülejäänud artikkel. Selleks et tuvastada „asjast huvitatud üldsus" konkreetses üldsuse kaasamise menetluses, peavad avaliku sektori asutused võimaldama laial „üldsusel" nende asutustega ühendust võtta ning selgitada oma huvi ja seisukohti otsustusprotsessis. Seda arvestades lubab artikli 6 lõige 7 laial „üldsusel" esitada ametiasutustele oma märkused. See ei tähenda siiski, et laial üldsusel üldiselt oleksid selles menetluses tõhusalt osalemise suhtes mingid õigused või et avaliku sektori asutustel oleksid vastavad kohustused. Selleks et „üldsusel" oleks see õigus, peab ta olema „asjast huvitatud üldsuse" osa.

17 Vt 7. novembri 2019. aasta kohtuotsus Flausch jt (C-280/18, EU:C:2019:928, punkt 32 jj), milles Euroopa Kohus märkis, et edastamise tõhusust tuleb hinnata „asjaomase üldsuse", mitte „üldsuse" seisukohast. Vt kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Flausch jt (C-280/18, EU:C:2019:449, punkt 62).

18 Kui jätkata eespool punktis 10 toodud näidetega isikute kohta, kellel pärast Madalmaade valitsuse kinnitust oleks Madalmaade õiguse kohaselt *õigus* osaleda üldsuse kaasamise menetluses.

77. Täielikkuse huvides märgin, et vastavuskomitee aruannetest, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab, ei nähtu alust teistsuguseks tõlgenduseks. Tõsi, komitee leidis, et konventsiooniosaline ei ole täielikult taganud artikli 6 lõikes 7 ette nähtud õigusi, piirates märkuste esitamise õigust „asjast huvitatud üldsusele“. See oli aga nii ka seetõttu, et vaidlusalused märkused pidid olema „põhjendatud ettepanekud“, mis tähendab, et need pidid sisaldama põhjendatud argumente, mis võib olla (haldusliku) üldsuse kaasamise menetluse jaoks tõepoolest mõnevõrra koormav.[19] Samuti kohustab Århusi konventsiooni artikli 6 lõige 8 ametiasutusi tagama, et nende otsuse tegemisel „võetakse tõsiselt arvesse kõiki saadud märkusi“.[20] Need järeldused ei käsitle aga tegelikult artikli 6 lõike 7 kohaldamisala seoses mõistega „üldsus“ ega selle mõiste määratlust Århusi konventsiooni artikli 6 üldises kontekstis.

78. Lõpuks ja täiendavalt tuleb märkida, et Århusi konventsiooni siin pakutud tõlgendus tagab ka kooskõlalise ja järjepideva tõlgendamise direktiividega 2011/92 ja 2010/75. Täheldan, et direktiivid 2011/92 ja 2010/75 annavad osalemisõiguse „üldsusele“ üksnes *siis, kui* tegemist on „asjaomase üldsusega“. Seega, kuigi direktiivid annavad laiale „üldsusele“ õiguse saada teavet otsuse eelnõu kohta,[21] antakse oma seisukohtade esitamise õigus koos kõigi muude osalemisõigustega üksnes „asjaomasele üldsusele“.[22]

79. Direktiivides kasutatud lähenemisviis ja loogilised erinevused, mis sisuliselt kujutavad endast liidu seadusandja poolt Århusi konventsiooni artikli 6 lõikele 7 antud tõlgendust, näib olevat järjekindel. Kuigi igaühel („üldsusel“) on õigus saada teavet otsuse eelnõu kohta, on üksnes „asjaomasel üldsusel“, st üldsusel, keda otsus tegelikult mõjutab või tõenäoliselt mõjutab või kellel on selle vastu huvi, õigus menetluses aktiivselt osaleda.

80. Lõpuks tuleb veel märkida, et isegi kui liidu seadusandja tegevust üldiselt ja mõnda liidu õiguse sätet konkreetselt on mõnikord väidetud Århusi konventsiooni teatavate sätetega vastuolus olevaks,[23] ei ole käesoleval juhul kindlasti tegemist sellise olukorraga. Vastupidi, mulle näib, et liidu seadusandja on üsna ratsionaalselt rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi hinnanud ja need üle võtnud, jäämata seejuures allapoole Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 2 nõutavaid miinimumnõudeid. Seega ei arva ma vastupidi eelotsusetaotluse esitanud kohtule, et direktiivide ja Århusi konventsiooni kohaldamisalad oleks käesolevas küsimuses erinevad või teineteisega vastuolus.

d) Artiklis 6 ette nähtud osalemisõigused kui leges imperfectae*?*

81. Tuleb märkida, et kõnealused Madalmaade normid on siiski mõnevõrra nüansirikkamad. Ühelt poolt märgib nimetatud valitsus, et selle sätte tähenduses peaks „üldsus“ tähendama igaüht. Seega, nagu nähtub ka kõnealuse kohustuse riigisisesest ülevõtmisest, *on igaühel õigus* esitada märkusi ja osaleda artikli 6 kohases üldsuse kaasamise menetluses. Kohtusse on siiski õigus pöörduda ainult „puudutatud isikutel“ ehk „asjaomasel üldsusel“.

19 Vastavuskomitee 4. aprilli 2008. aasta järeldused ja soovitused Leedu kohta (ACCC/C/2006/16, punkt 80).

20 Vastavuskomitee 8. veebruari 2011. aasta järeldused ja soovitused Hispaania kohta (ACCC/C/2008/24, punktid 99–100).

21 Direktiivi 2011/92 artikli 6 lõige 2 ja direktiivi 2010/75 artikli 24 lõige 1 koostoimes IV lisa punktiga 1.

22 Õiguse kohta esitada märkusi vt direktiivi 2011/92 artikli 6 lõige 4 ja direktiivi 2010/75 artikli 24 lõige 1 koostoimes IV lisa punktidega 3 ja 5. Kõigi muude osalemisõiguste kohta vt direktiivi 2011/92 artikli 6 lõiked 3 ja 5–7, samuti direktiivi 2010/75 artikli 24 lõige 1 koostoimes IV lisa punktiga 3.

23 Vt näiteks vastavuskomitee 17. märtsi 2017. aasta järeldused ja soovitused ACCC/C/2008/32 (II osa) nõuete täitmise kohta Euroopa Liidu poolt, milles vastavuskomitee leidis, et ELi õigusega ei ole ette nähtud muude kui seadusandlike keskkonnaalaste õigusaktide piisavat haldus- või kohtulikku kontrolli ELi toimimise lepingu artikli 263 lõike 4 alusel.

82. Selline lähenemisviis Århusi konventsiooni asjakohaste sätete tõlgendamisel tähendaks, et artikli 6 lõige 7 või isegi artikkel 6 tervikuna annaks igaühele õiguse osaleda keskkonnaalaste otsuste tegemises. Kohtusse oleks aga õigus pöörduda ainult neil isikutel, kes on artikli 9 lõike 2 kohaselt „asjast huvitatud üldsus“. Lisaks tegelik osalemine artikli 6 tähenduses ei mõjuta artikli 9 lõike 2 ulatust: „üldsus“ artikli 6 lõike 7 tähenduses ei saaks kunagi saada „asjast huvitatud üldsuse“ staatust artikli 9 lõike 2 tähenduses, isegi kui see üldsus osaleks täiel määral keskkonnaalaste otsuste tegemise menetluses.

83. Meenutan, *et* artikli 9 lõige 2 reguleerib sõnaselgelt artiklis 6 ette nähtud osalemismenetluse raames tehtavate otsuste sisulist ja menetluslikku seaduslikkust, *et* artikli 9 lõige 2 kehtib üksnes „asjast huvitatud üldsuse“ suhtes ning *et* artikli 9 lõige 3 ei reguleeri artiklis 6 ette nähtud osalemismenetluse raames tehtavate otsuste seaduslikkust.[24] Ehk teisisõnu, kui asuda seisukohale, et artikliga 6 antakse osalemisõigus laiale „üldsusele“, viiks see olukorrani, kus konventsiooniga luuakse „üldsusele“ osalemisõigus, ilma et konventsiooni artiklis 9 oleks selleks ette nähtud vastavat jõustamismehhanismi.

84. Sellest tulenevalt oleks Århusi konventsiooni alusel haldusasutuses toimuvas keskkonnaalaste otsuste tegemise menetluses kahte liiki osalejaid. Nimelt need, kellel on kohtulikult kaitstavad õigused, ja need, kellel neid ei ole. Viimati nimetatud kategoorial oleks õigus esitada märkusi ja osaleda. Praktikas aga puuduks nende õiguste jõustamise mehhanism. Kindlasti tuleks lähtuda eeldusest, et kõik liikmesriikide haldusasutused käituvad laitmatult. Kui aga eeldada, et üks või mitugi neist ei suuda mõnikord seda ideaali saavutada, siis ei takista miski sellisel vähem ingellikul haldusasutusel visata kohe prügikasti kõik, mille ta saab „üldsuselt“, mis ei ole „asjaomane üldsus“.

85. Ma pean sellist kontseptsiooni vastuvõetamatuks ja nõustun selles osas komisjoni seisukohtadega.[25] Århusi konventsioonis ja eelkõige liidu õiguses üldiselt[26] või ka mis tahes õigussüsteemis, mis seda nime väärib, *peab õiguse olemasoluks olemas olema ka õiguskaitsevahend*. Kui teist isikut, käesoleval juhul avaliku sektori asutust ei ole võimalik sundida oma vastavat kohustust täitma, siis juba määratluse kohaselt õigus puudub. Seda võib pidada kingituseks, teeneks või isegi heategevuseks, kuid õiguseks vaevalt. Seega, kui liidu õiguses või praegusel juhul rahvusvahelises konventsioonis, mille osaline Euroopa Liit on ja mille ta on liidu õiguskorda üle võtnud ja mille täitmist ta tagab, on ette nähtud õigus, peab selle õiguse jõustamiseks olema võimalik pöörduda kohtusse kas siis kõnealuses õigusaktis endas või selle puudumisel Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 47 alusel.[27]

e) „Menetluslik“ õiguspärasus või osalemisest tulenev huvitatus?

86. Võib väita, et vähemalt teoreetiliselt võib esineda ka mõni vahepealne seisukoht kõnealuse kohtusse pöördumise õiguse ulatuse suhtes.

87. Esiteks, kuidas oleks, kui laial „üldsusel“ artikli 6 lõike 7 tähenduses oleks õigus pöörduda kohtusse ainult osas, milles ta osales keskkonnaalases otsustamismenetluses? Kas sellised isikud saaksid seega tagada üksnes oma isikliku osalemise õiguste austamise osas, milles nad neid õigusi kasutasid, kuid neil ei oleks lubatud vaidlustada menetluse tulemusel tehtud otsust „tervikuna“? Teise võimalusena, kuidas oleks, kui neil oleks lubatud vaidlustada üksnes artiklis 6 ette nähtud menetluse tulemusel tehtud otsuste *menetluslikku*, kuid mitte *sisulist* õiguspärasust?

24 Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 48–50.

25 Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 64.

26 Vt selle kohta 25. juuli 2002. aasta kohtuotsus Unión de Pequeños Agricultores *vs.* nõukogu (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punktid 38 ja 39); 3. septembri 2008. aasta kohtuotsus Kadi ja Al Barakaat International Foundation *vs.* nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 335) ja 18. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Alassini jt (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punkt 61).

27 Vt selle kohta 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punktid 45–47 ja seal viidatud kohtupraktika), samuti 27. septembri 2017. aasta kohtuotsus Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, punktid 57 ja 58 ning seal viidatud kohtupraktika).

88. Sellistel võimalustel on Århusi konventsiooni tekstis ja ülesehituses veelgi vähem alust. Tegelikult tähendaksid need kategooriate „üldsus“ ja „asjast huvitatud üldsus“ kõrval kolmanda kategooria „asjast osaliselt huvitatud üldsus“ (või „asjast menetluslikult huvitatud üldsus“) lisamist.

89. Pealegi ei usu ma, et sellised vahepealsed seisukohad oleksid tegelikult võimalikud. Esimesel juhul sõltuks kohtuliku kontrolli ulatus täielikult kaebaja isiklikust *„à la carte“* valikust haldusmenetluses.[28] Teine variant põhineb artiklis 6 sätestatud menetluse kohaldamisalasse kuuluvate otsuste menetlusliku ja sisulise õiguspärasuse kujuteldaval (ja praktikas vaevalt teostataval) eristamisel.[29] Jällegi, eelkõige ei ole sellist vahetegemist artikli 9 lõikes 2 endas ette nähtud. Tegelikult ei nõua artikli 9 lõige 2 isegi menetlusnormi rikkumisele tuginevale poolele kaebeõiguse andmist, kui on tõendatud, et vaidlustatud otsus ei oleks ilma selle rikkumiseta olnud teistsugune.[30]

90. Teiseks, kui artikli 6 lõiget 7 tuleks tõlgendada nii, et igaühest, kes tegelikult osaleb üldsuse kaasamise menetluses, saab „asjast huvitatud üldsus“, peaksid seda nõuet kohaldama kõik konventsiooniosalised, kui nad määratlevad, mida kujutab endast artikli 9 lõikes 2 nõutav põhjendatud huvi või õiguse rikkumine seoses „asjast huvitatud üldsusega“, kes ei ole valitsusvälised organisatsioonid. Teisisõnu peaksid konventsiooniosalised järgima artikli 9 lõike 2 kohaldamisel „osalemisest tuleneva huvitatuse“ kriteeriumi.

91. See aga ei saa nii olla. Artikli 9 lõige 2 jätab konventsiooniosalistele märkimisväärse kaalutlusõiguse määratleda, mis on „asjast huvitatud üldsuse“, välja arvatud valitsusvälised organisatsioonid, puhul piisav huvi või õiguse rikkumine.[31] Lisaks kahjustaks „osalemisest tuleneva huvitatuse“ kriteeriumi sisseviimine artikli 9 lõikes 2 ette nähtud kaebeõigusele tingimuste kehtestamise alusloogikat. Kui igaühel lubataks artikli 6 lõike 7 alusel menetluses osaleda ja kui seda tehes saaks igaüks artikli 9 lõike 2 alusel lihtsalt tänu osalemisele õiguse kohtusse pöörduda, siis kehtiks artikli 9 lõige 2 sisuliselt *igaühe* suhtes, kujutades endast *actio popularis*'t. Kuid jällegi – just see oleks tulemus, mille Århusi konventsiooni koostajad sõnaselgelt tagasi lükkasid.[32]

f) Vahekokkuvõte

92. Püüdes täielikult austada Århusi konventsiooni mõtet ja sellega tehtud jõupingutusi võimaldada üldsusel osaleda keskkonnaasjade otsustamise menetluses ja neis asjus kohtu poole pöörduda, ei saa ma lihtsalt nõustuda ideega, et artikli 6 lõike 7 sõnastuse põhjal, mis on võetud välja artikli kui terviku kontekstist, tuleb igaühele anda kõik artiklis 6 sätestatud üldsuse osalemisõigused. See järeldus ei põhine mitte ainult sellel sättel endal, vaid – nagu nähtub käesoleva ettepaneku eelmistest punktidest – ka üsna kaheldavatel tagajärgedel, mis niisugusel laiendamisel oleks Århusi konventsiooni teistele sätetele, eelkõige järgnevale kohtusse pöördumise õiguse küsimusele. Kiiduväärt eesmärki anda suurem juurdepääs keskkonnaasjadele ei tohi lahutada õigusakti üldisest loogikast ja selle piiridest.

93. Kõike eeltoodut arvesse võttes järeldan, et Århusi konventsiooni artikli 6 lõiget 7 tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab „üldsuse“ osalemisõigusi ainult niivõrd, kuivõrd on tegemist „asjast huvitatud üldsusega“, ning et ka artikli 9 lõige 2 on kohaldatav üksnes „asjast huvitatud üldsuse“ suhtes. Viimati nimetatud sättega ei ole seega vastuolus see, et kohtusse pöördumise õigust ei ole võimaldatud laiale „üldsusele“, keda ei peeta samal ajal „asjast huvitatud üldsuseks“.

28 Selline kohtuliku kontrolli ulatus võib olla vastuolus ka Euroopa Kohtu poolt selles valdkonnas tehtud varasema, 15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsusega komisjon *vs.* Saksamaa (C-137/14, EU:C:2015:683, punktid 75–82), milles Euroopa Kohus märkis, et kohtuliku kontrolli ulatuse piiramine väidetega, mis esitati juba haldusmenetluses, on vastuolus võimalikult laia kohtuliku kontrolli võimalusega keskkonnaasjades.

29 Keskkonnaasjades esitatud hagi väidete osadeks jagamise ja selge eristamise üldise keerukuse kohta vt analoogia alusel minu ettepanek kohtuasjas North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2017:781, punktid 74–91).

30 Vt selle kohta 7. novembri 2013. aasta kohtuotsus Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punktid 49–51).

31 16. aprilli 2015. aasta kohtuotsus Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 38).

32 Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 46.

3. Riigisisese õigusega antud ulatuslikumad õigused

94. Mida tähendab see järeldus esimese kaebaja olukorrale, kui seda vaadelda *üksnes* Århusi konventsiooni ja direktiive 2010/75 ning 2011/92 silmas pidades? Esimene kaebaja on füüsiline isik ja ametilt veterinaararst. Ta väidab, et oma elukutse ja sellele asumisel antud vande tõttu on ta isiklikult huvitatud loomade heaolust. See ei tähenda siiski, et tema huvid oleksid riigisisese õiguse kohaselt mõjutatud, mis annaks talle puudutatud isiku staatuse.

95. Århusi konventsiooni eespool kirjeldatud tõlgenduse kohaselt on esimene kaebaja „üldsuse", kuid mitte „asjast huvitatud üldsuse" esindaja. Tal ei ole õigust osaleda Århusi konventsiooni artikli 6 kohases keskkonnaalaste otsuste tegemise menetluses. Pealegi ei ole ta riigisisese õiguse kohaselt „asjast huvitatud üldsus" artikli 9 lõike 2 tähenduses. Kuna tal ei ole artiklis 6 sätestatud osalemisõigust, ei ole konventsiooniosaline kohustatud andma talle õigust pöörduda kohtusse artikli 9 lõike 2 alusel. Artikli 9 lõige 3 ei ole mõeldud hõlmama tegevust või tegevusetust, mille suhtes juba kehtib artikli 9 lõige 2. Seega ei eksisteeri ka artikli 9 lõike 3 alusel täiendavat kohustust. Direktiivid 2010/75 ja 2011/92 ei muuda kuidagi neid järeldusi.

a) Riigisisese õigusega „üldsusele" antud õigus kohtusse pöörduda

96. Käesolev kohtuasi sellega siiski ei lõpe. Tuletan meelde, et Madalmaade õiguse kohaselt läheb riigisisese õigusega „üldsusele" antud õigus osaleda otsustusprotsessis kaugemale konventsiooni artikli 6 lõikest 7, nagu seda on eespool tõlgendatud. Wabo artikli 3.12 lõike 5 kohaselt on õigus otsustamismenetluses osaleda *igaühel*, tegemata vahet „asjast huvitatud üldsusel" ja „üldsusel". Seega saan aru, et riigisisene õigus annab igale füüsilisele ja juriidilisele isikule õiguse osaleda täiel määral üldsuse kaasamise menetluses.[33]

97. See muudab olukorra veelgi keerukamaks. Kas Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 2, direktiivi 2011/92 artikkel 11 ja direktiivi 2010/75 artikkel 25 või muud liidu õiguse sätted ei luba välistada „üldsuse" õigust pöörduda kohtusse seoses selliste otsuste õiguspärasusega, mille suhtes kohaldatakse artiklis 6 sätestatud menetlust, kui sellele rühmale on *riigisisese õiguse* alusel sõnaselgelt antud ulatuslikum osalemisõigus?

98. Århusi konventsiooni artikli 3 lõike 5 kohaselt võivad konventsiooniosalised rakendada konventsioonis ettenähtust ulatuslikumaid abinõusid, näiteks lubada üldsuse ulatuslikumat osalemist artikli 6 kohases otsustamismenetluses. Võimalus anda riigisisese õiguse alusel rohkem õigusi kajastub ka konventsiooni mitmes konkreetses sättes.

99. Võttes arvesse minu analüüsi eelnenud osas välja pakutud Århusi konventsiooni artikli 6 tõlgendust, mille kohaselt on liikmesriigid kohustatud tagama täieliku osalemisõiguse üksnes „asjast huvitatud üldsusele", kuid mitte laiale „üldsusele", näib, et Madalmaad on kehtestanud ulatuslikumad üldsuse osalemise õigused kui konventsioon seda ette näeb. Kõnealune liikmesriik on seda siiski teinud ainult artikli 6 kohase üldsuse osalemise suhtes, kuid mitte sellele järgneva artikli 9 lõike 2 kohase kohtusse pöördumise õiguse suhtes.

33 Nagu on kirjeldatud käesoleva ettepaneku punktides 9 ja 10.

b) Laiemad õigused ja harta ulatus

100. Kuidas tuleb sellist olukorda hinnata liidu õiguse seisukohast? Eelkõige, kas sellised „soodsamad“ riigisisesed õigusnormid kuuluvad harta kohaldatavuse kaalumisel „liidu õiguse kohaldamisalasse“? Kas sellest tulenevalt on imperatiivne, et harta artikli 47 esimeses lõigus ette nähtud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile tagatakse laia „üldsuse“ esindajatele, et anda neile õiguskaitsevahend seoses ulatuslikumate osalemisõigustega, mis on ette nähtud riigisiseses õiguses, kuid liidu õigusakti kohaldamisalas?

101. Nendele küsimustele vastamiseks on vaja kaheetapilist hindamist. Esiteks, kas liikmesriik, kes mingis spetsiifilises küsimuses läheb vajalikust kaugemale ja tegutseb viisil, mida ei ole liidu õiguses sõnaselgelt ette nähtud, tegutseb liidu õiguse kohaldamisalas ja seega „rakendab liidu õigust“ harta artikli 51 lõike 1 tähenduses? Teiseks, kas harta artikli 47 esimene lõik on sellisel juhul kohaldatav, kuna tegemist on „liidu õigusega tagatud õiguste ja vabadustega“?

102. Esiteks, kui asuda seisukohale, et vaidlusalused riigisisesed „soodsamad“ sätted kuuluvad harta artikli 51 lõike 1 kohaselt harta kohaldamisalasse, oleks see kooskõlas üsna valdava lähenemisviisiga sellele küsimusele. Kuigi konkreetsed riigisisesed õigusnormid ei ole (rangelt võttes) liidu õigusega ette nähtud, kuuluvad need liidu õiguse kohaldamisalasse, kui nendega rakendatakse liidu õiguse laiemalt ja abstraktsemalt sõnastatud sätteid.[34]

103. Võib väita, et seda enam tuleks samale järeldusele jõuda selliste normide nagu Århusi konventsiooni artikli 3 lõike 5 ja artikli 9 lõigete 2 või 3 puhul, mis näevad selgelt ette, et liikmesriikidel võivad minna vajalikust miinimumist kaugemale, ning tegelikult integreerivad ulatuslikumad õigused ja osalemise oma üldisesse raamistikku.

104. Kui see peaks tõepoolest nii olema, oleks kohaldatav ka eespool seoses Århusi konventsioonis tagatud õigustega piiritletud loogika[35]: kui on ette nähtud õigus – isegi kui seda on tehtud mitte liidu õiguses, vaid liikmesriigi poolt liidu õiguse kohaldamisalas ja kooskõlas sõnaselge volitusega seda teha –, tuleb selle rikkumise korral ette näha õiguskaitsevahend.

105. Seda enam peaks see olema nii taolise põhitagatise puhul nagu seda on harta artikli 47 esimeses lõigus sätestatud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õigus pöörduda kohtusse. Annab ju see säte eraõiguslikele isikutele õiguse, millele nad võivad sellisena tugineda.[36] Nagu on Euroopa Kohtu hiljutises kohtupraktikas selgitatud, ei kujuta harta artikkel 47 endast pelgalt välist iluripatsit ja kaunistust, vaid selle näol on tegemist kõigi õigusriigil põhinevate süsteemide tuumiku ja kvintessentsiga.[37]

106. Kuid hiljutises (suurkoja) kohtuotsuses TSN ja AKT otsustas Euroopa Kohus, et liikmesriik ei rakenda liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, kui ta kehtestab riigisiseseid sätteid, mis kuuluvad liikmesriikide pädevusse liidu õigusnormi alusel, mille kohaselt direktiiv ei mõjuta liikmesriikide õigust kohaldada soodsamaid sätteid.[38]

34 Näiteks juba 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsuses Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105) märgiti, et riigisisesed õigusnormid, mis käsitlevad maksulisa kehtestamist järgneval maksustamisperioodil karistusena varasematel maksustamisperioodidel esitatud valeandmete eest, kujutavad endast „liidu õiguse rakendamist“, täpsemalt liikmesriikide kohustust kehtestada muid kohustusi „maksu nõuetekohaseks kogumiseks ning maksudest kõrvalehoidumise ärahoidmiseks“. Vt ka nt 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus N. S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punktid 64–69) või 13. juuni 2017. aasta kohtuotsus Florescu jt (C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 48).

35 Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 85 ja seal viidatud kohtupraktika.

36 Vt hiljuti nt 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Vt nt 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, punktid 120 ja 167 ning seal viidatud kohtupraktika).

38 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, eelkõige punktid 49–51).

107. Sellest kohtuotsusest näib nähtuvat, et oluline on iga üksiku sätte mikroanalüüs: „[k]ui asjasse puutuva valdkonna liidu õigusnormides on mingi küsimus reguleerimata ja liikmesriikidele ei ole kehtestatud ühtegi konkreetset kohustust antud olukorraga seoses, jääb riigisisene õigusnorm, mille liikmesriik on selles küsimuses sätestanud, harta kohaldamisalast välja ja kõnealust olukorda ei saa hinnata harta sätete alusel […].“ [39]

108. Ma ei saa täielikult nõustuda kohtuotsuse TSN ja AKT tulemusega, kui seda mõista nii, et erinevalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast hakkavad juhtumid äkiliselt ja mõneti ootamatult liidu õiguse kohaldamisalasse ja sealt välja liikuma ning nii tuleks hinnata harta kohaldatavust iga teisese õiguse sätte tasandil. [40] Sama loogika kohaselt jääksid äkitselt väljapoole harta kohaldamisala paljud varasemad kohtuasjad, kus ei esinenud konkreetset liidu õiguse sätet, mis reguleerinuks asjaomast konkreetset valdkonda, kuid milles leiti siiski, et olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse ja seega ka harta kohaldamisalasse. [41] See lähenemisviis erineb ka teistest hiljutisematest kohtuotsustest, milles harta ja selle tagatised jäid kohaldatavaks, ehkki tunnistati, et ükski konkreetne teisese õiguse säte ei taganud ühtegi sellist konkreetset õigust, mis oleks vastuolus riigisiseses õiguses kehtestatud seadusandliku lahendusega. [42]

109. Võin siiski nõustuda kohtuotsuse TSN ja AKT funktsionaalse loogikaga. Käesoleva ettepaneku punktis 107 viidatud tõdemuseni jõudis Euroopa Kohus alles pärast seda, kui ta oli kaalunud ühtlustamise taset asjaomases valdkonnas ja liidu pädevuse laadi ning eelkõige pärast seda, kui ta oli tõdenud, et „soodsamad riigisisesed sätted“ ei tohi kahjustada liidu seadusandliku tegevuse ühtsust kõnealuses valdkonnas. [43]

110. Minu arvates ei seisne sellises kontekstis põhiküsimus mitte harta kohaldatavuses (ja liidu õiguse kohaldamisalas), vaid selle *konkreetse õiguse* kindlaksmääramises, mis on *ette nähtud liidu õiguses* ja mis toob kaasa harta artikli 47 esimeses lõigus kaitse.

111. See on põhjus, miks teiseks – isegi kui võib-olla mitte rangelt väita, et „üldsuse“ osalemise mingi või iga element jääb täielikult liidu õiguse kohaldamisalast välja – on siiski tõsi, et „üldsusele“ ei ole liidu õigusega tagatud osalemisõigust, mida saaks harta artikli 47 esimese lõigu alusel jõustada. Seega ei ole liidu õigus tõepoolest vastu kohtusse pöördumise õiguse välistamisele sellise „üldsuse“ esindajatele, kes ei kuulu „asjast huvitatud üldsuse“ hulka. Siiski ei ole see põhjus, miks harta või liidu õigus *ei ole* käesolevas asjas *kohaldatav*, vaid selle põhjuseks on pigem asjaolu, et liidu õiguses ei ole „üldsusele“ sellist osalemisõigust üldse ette nähtudki. Kui liidu õiguses *ei ole* antud *õigust* või vabadust, siis puudub harta artikli 47 esimese lõigu alusel vastav õigus pöörduda kohtusse, jõustamaks mitteeksisteerivat õigust.

39 Samas, punkt 53.

40 Ning see toimuks üsna ebaloomulikult: mida konkreetsemaks ja täpsemaks läheks sisuline arutelu, seda tõenäolisem oleks, et juhtum jääb äkitselt ELi õiguse „alt välja“, samas kui eeldatavasti jäävad kõik sellega seotud ja struktuursed abstraktsed küsimused endiselt nimetatud kohaldamisalasse. Praktikas viiks see tõenäoliselt selleni, et kogu sisuline arutelu toimuks kohtu pädevuse kaalumise etapis, kus viiakse läbi pikk ja üksikasjalik sisuline hindamine ning alles arutluskäigu lõpus tehakse siis äkki järeldus kohtu pädevuse/vastuvõetavuse küsimuses?

41 Mille raames abstraktsete terminite nagu „käibemaksu nõuetekohane kogumine“ või „liidu rahalised vahendid“ kasutamine lubaks sisuliselt esitada mis tahes küsimuse käibemaksu sissenõudmise või liidu rahaliste vahenditega seotud pettuse kohta liidu õiguse kohaldamisalas. Kui see oleks aga õige loogika (ja abstraktsiooni aste), siis kuuluks kohtuasi TSN ja AKT samuti kindlalt liidu õiguse kohaldamisalasse, sest „tasuline põhipuhkus“ on sellel abstraktsiooni tasandil kindlasti ette nähtud nii liidu esmases kui ka teiseses õiguses. Sellise „rakendusloogika“ ulatuse kohta harta kohaldamisalas vt minu ettepanek kohtuasjas Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, punktid 26–56).

42 Vt nt 13. juuni 2019. aasta kohtuotsus Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, punktid 66–74).

43 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, punktid 47–51).

112. Olen juba väljendanud seisukohta, et sellistel juhtudel ei ole analüüsi põhieesmärgiks tingimata harta *ulatus*, vaid *konkreetsest* liidu *õigusnormist* tuleneva *õiguse* kindlakstegemine.[44] Sellise konkreetse õiguse puudumisel, isegi kui tegemist on juhtumiga, mis kuulub liidu õiguse kohaldamisala traditsioonilisemal ja heldemal tõlgendamisel selle kohaldamisalasse, on liidu õigusel selles küsimuses väga vähe või üldse mitte midagi öelda, kuna asjaomane reguleerimisruum on jagatud pädevuse valdkonnas jäetud liikmesriikidele. Kuid sellisel juhul ei kao äkitselt mitte Euroopa Kohtu pädevus, vaid ta leiab pigem, et vaidlusalune riigisisene õigusnorm ei ole liidu õigusega vastuolus.

113. Kokkuvõttes on minu vastus küsimusele, kas liidu õigusega on kooskõlas „üldsuse" esindajate, kes ei kuulu „asjast huvitatud üldsuse" hulka, kohtusse pöördumise õiguse välistamine olukorras, kus selle üldsuse esindajatele on *riigisisese õigusega antud osalemisõigus*, kõigil neil põhjustel järgmine.

114. Esiteks on Århusi konventsiooni artiklis 6 ette nähtud täielik osalemisõigus tagatud üksnes „asjast huvitatud üldsusele". Ei nimetatud sätte ega *a fortiori* ühegi muu liidu õigusnormiga, sealhulgas direktiividega 2011/92 ja 2010/75, ei ole „üldsusele" sellist õigust tagatud.

115. Teiseks, isegi kui eeldada, et selline olukord ei jääks väljapoole liidu õiguse ja seega ka harta kohaldamisala, on ikkagi tõsi, et sellises olukorras ei ole liidu õiguses ette nähtud ega tagatud mingit õigust. Seega on riigisiseses õiguses sätestatud õiguste jõustamine riigisiseste (põhiõiguste) tagatiste küsimus. Liidu õigus ei ole sellise väljajätmise vastu, sest ta üldse ei nõuagi kõnealust laiendamist laiale „üldsusele". Riigisiseselt antud õiguste kaitsmine sellistes olukordades on riigisisese õiguse ülesanne.

116. Siin tuleb esitada veel viimane märkus. Selline tulemus ei ole kooskõlas mitte ainult Euroopa Liidu olemuseks oleva kompleksse õiguskorra ja põhiõiguste kaitse mitmekihilise süsteemi loogikaga, vaid ka Århusi konventsiooni põhieesmärkidega. Üldsuse keskkonnaasjades osalemise julgustamine ja edendamine võib toimuda eri viisidel. Üks neist võimalustest võib olla ka teatav „mitmekiiruseline" üldsuse osalemise süsteem: osalemise julgustamiseks antakse Århusi konventsioonis nõutust rohkem õigusi ühes etapis, kuid mitte tingimata järgmistes etappides.

117. Kui sellises olukorras läheneda jäigalt „kõik või mitte midagi" seisukohast, mistõttu kui ühes etapis lubatakse midagi täiendavalt,[45] tuleb lubada ka kõike muud, oleks see Århusi konventsiooniga taotletavate eesmärkide seisukohast lõppkokkuvõttes hoopis kahjulik. Teatavasti ei jää ükski heategu karistamata. Kui sardoonilised märkused kõrvale jätta, on üsna tõenäoline, et kui otsustataks, et fakultatiivsete lisavõimaluste suhtes on valik „kõik või mitte midagi", siis oleks paljude konventsiooniosaliste loomulik reaktsioon tõenäoliselt „mitte ühtegi lisavõimalust". See ei ole aga sugugi tulemus, mida tuleks püüda saavutada seoses (õiguslikult täitmisele pööratavate) kohustuste ulatuse mõistliku tõlgendamisega sellise õigusakti raames, mis peaks soodustama üldsuse osalemist keskkonnaalaste otsuste tegemises.

c) Kokkuvõte

118. Kõike eeltoodut arvestades teen ettepaneku tõlgendada Århusi konventsiooni artiklit 6 ning direktiivi 2011/92 artiklit 6 ja direktiivi 2010/75 artiklit 24 nii, et need annavad täieliku osalemise õiguse üksnes „asjast huvitatud üldsusele" nende õigusaktide tähenduses, kuid mitte laiale „üldsusele".

119. Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2, direktiivi 2011/92 artikliga 11, direktiivi 2010/75 artikliga 25 ega harta artikliga 47 ei ole vastuolus see, et „üldsuse" esindajate puhul, kes ei kuulu „asjast huvitatud üldsuse" hulka, välistatakse õigus pöörduda kohtusse.

44 Vt minu ettepanek kohtuasjas El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punktid 74–83) ja asjaomase õiguse analüüsimise taseme kohta minu ettepanek kohtuasjas Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, punktid 70–80).

45 Kuigi põhjused, miks see täiendav võimalus selles konkreetses etapis võimaldati, on seadusandlikult mõistlikud, nagu on välja toodud käesoleva ettepaneku punktis 11.

C. Eelneva osalemise tingimus

120. Oma kolmanda kuni kuuenda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2 või direktiivi 2011/92 artikliga 11 ja direktiivi 2010/75 artikliga 25 on vastuolus selline riigisisese õiguse tingimus, nagu on sätestatud Awb artiklis 6:13, mis seab „asjast huvitatud üldsuse“ kohtusse pöördumise õiguse sõltuvusse eelnevast märkuste esitamisest üldsuse kaasamise menetluses, välja arvatud juhul, kui märkuste mitteesitamine on põhjendatud. Juhuks kui Euroopa Kohus annab sellele küsimusele eitava vastuse, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus lisaks, kas samade sätetega on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mille kohaselt võib liikmesriigi kohus tunnistada „asjast huvitatud üldsuse“ esindajate kaebuse vastuvõetavaks üksnes otsuse nende osade osas, mille kohta esitati vastuväited juba ettevalmistavas etapis. Lõpuks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus kuuenda küsimusega teada, kas neile küsimustele tuleks seoses „üldsusega“ vastata teisiti.

121. Käesolevas osas esitatavatel põhjustel olen arvamusel, et haldusmenetluses eelneva osalemise tingimus on tõepoolest vastuolus Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 2 „asjast huvitatud üldsusele“ otseselt tagatud õigusega pöörduda kohtusse. Eelmises osas välja pakutud loogikat ja lähenemisviisi järgides ei ole see aga nii laia „üldsuse“ puhul.

1. Eelneva osalemise tingimus „asjast huvitatud üldsuse“ puhul

122. Ei ole üllatav, et artikli 9 lõige 2 ei sisalda mingit eelneva osalemise tingimust. Ka mina leian samamoodi nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus ja Madalmaade valitsus, et Euroopa Kohtule esitatud küsimust tuleb eristada olukorrast, mida reguleerib konventsiooni artikli 9 lõike 2 kolmas lõik. See säte on seotud *kaebuse läbivaatamise kohtueelse menetluse* võimaluste ammendamise nõudega, kui selline nõue on sätestatud riigisiseses õiguses. Kuid see säte puudutab selgelt *vaidemenetlust*, milles tehakse tavaliselt teise astme haldusotsus. See ei puuduta kohtusse pöördumise õigust. [46]

123. Järgmisena juhib Madalmaade valitsus tähelepanu asjaolule, et artikli 9 lõige 2 kohustab konventsiooniosalisi „oma õigussüsteemi raames“ tagama, et asjast huvitatud üldsusel on õigus pöörduda kohtusse. Tulenevalt sellest viitest riigisisesele õigussüsteemile väidab Madalmaade valitsus, et tingimuste kehtestamine sellisele kaebeõigusele, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, on jäetud liikmesriikide otsustada.

124. Nõustun selle väitega üldiselt, tehes ühe üsna olulise reservatsiooni: loomulikult on liikmesriikide ülesanne kehtestada kaebeõiguse üksikasjalikud tingimused, kuid seejuures on tohi jätta ära nõudeid, mis on juba sätestatud artikli 9 lõikes 2.

125. Vastavat valdkonda reguleerivate liidu õigusnormide puudumisel on liikmesriikidel menetluslik autonoomia kehtestada artikli 9 lõikes 2 nimetatud kaebusi reguleerivad üksikasjalikud menetlusnormid. [47] Siiski ei sõltu liikmesriikide kaalutlusõigus oma menetlusautonoomia teostamisel üksnes (traditsioonilisest) võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtete järgimisest. Århusi konventsiooni konkreetses kontekstis piirab seda veelgi artikli 9 lõike 2 eesmärk anda „asjast huvitatud üldsusele“ konventsiooni kohaldamisalas laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele. [48]

46 Mõnel juhul, eelkõige hübriidkohtute puhul, võib arutleda selle üle, kas see kontroll on endiselt „halduslik“ või juba „kohtulik“. Siiski on selge, et käesolevas asjas ei ole tegemist sellise küsimusega.

47 Vt 27. juuni 2013. aasta kohtuotsus Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, punkt 35) ja 18. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Boxus jt (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, punkt 52).

48 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 58) ja 16. aprilli 2015. aasta kohtuotsus Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 39).

126. Komisjon leiab, et eelneva osalemise tingimus on artikli 9 lõikega 2 vastuolus. Ta tugineb oma tõlgenduses artikli 9 lõike 2 eesmärgile, nagu seda on tõlgendatud kohtuotsustes komisjon *vs.* Saksamaa [49] ja Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (edaspidi kohtuotsus „Djurgården“). [50] Madalmaade valitsus ja Iirimaa seevastu teevad sellest kohtupraktikast vastupidise järelduse ja tuginevad selles osas kohtuotsusele Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (edaspidi kohtuotsus „Protect Natur“). [51] Seega tuleb selles küsimuses alustada arutelu nimetatud kohtupraktika üksikasjaliku analüüsiga.

a) Kohtuotsused Djurgården, komisjon vs*. Saksamaa ja Protect Natur*

127. Kohtuasjas Djurgården taotleti teostusluba projektile, millel võis olla oluline keskkonnamõju. Rootsi õiguse kohaselt viis üldsuse kaasamise menetluse läbi keskkonnaasjadele spetsialiseerunud kohus. Seda arvesse võttes küsis Högsta domstolen (Rootsi kõrgeim kohus) Euroopa Kohtult, kas direktiivi 2011/92 artikli 11 kohaselt võib läbivaatamismenetluse kasutamise õigust pidada ammendatuks juba otsuse tegemiseni viinud menetluses, kuna selle menetluse viis läbi kohus, või kas „asjaomasel üldsusel“ on endiselt õigus see otsus kohtus vaidlustada.

128. Euroopa Kohus vastas, et asjaomasel üldsusel peab olema õigus vaidlustada otsus, olenemata rollist, mida kõnealune üldsus on juba etendanud vastava taotluse läbivaatamisel, võttes osa nimetatud instantsis toimunud menetlusest ning esitades selle käigus oma seisukohad. [52] Euroopa Kohus põhjendas seda järeldust kahe asjaoluga: esiteks ei sõltu kaebeõigus direktiivi 2011/92 artikli 11 tähenduses sellest, kas vaidlustatava akti on vastu võtnud haldus- või kohtuvõim. Teiseks on direktiivis 2011/92 ette nähtud tingimustel keskkonnaalaste otsuste tegemise menetluses osalemine „eraldiseisev ja selle eesmärk on muu kui kohtulik kaebeõigus; viimast võib vajaduse korral kasutada kõnealuses menetluses tehtud otsuse vaidlustamiseks. See osavõtt ei mõjuta seega kaebeõiguse kasutamise tingimusi“. [53]

129. Kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa käsitles muu hulgas Saksa menetlusnormi, mis piiras direktiivi 2011/92 artikli 11 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 kohaldamisalasse kuuluva haldusotsuse vaidlustamiseks esitatavaid väiteid haldusmenetluses *juba* esitatud vastuväidetega. [54]

130. Euroopa Kohus leidis, et see reegel on vastuolus direktiivi 2011/92 artikliga 11 ja direktiivi 2010/75 artikliga 25. Euroopa Kohus märkis, et need sätted ei näe ette mingeid piiranguid väidetele, millele saab tugineda nende sätete alusel teostatava kontrolli raames, ning tuletas meelde nende sätete eesmärki tagada keskkonnakaitse valdkonnas laialdane juurdepääs õiguskaitsele. [55] Seoses vaidlusaluste riigisiseste õigusnormidega märkis Euroopa Kohus, et nendega on ette nähtud eraldi tingimused, mis piiravad kohtulikku kontrolli ega ole ette nähtud direktiivi 2011/92 artiklis 11 ega direktiivi 2010/75 artiklis 25. [56]

131. Vastuseks Saksamaa ja Austria valitsuse argumendile lisas Euroopa Kohus, et sellist piirangut ei saa õigustada haldusmenetluse tõhususega. Sisuliselt väitsid Saksamaa ja Austria valitsus, et direktiivi 2011/92 artikli 11 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 kohaselt kuulub nendes sätetes nimetatud kaebuste menetlemise korra kehtestamine liikmesriikide menetlusautonoomia alla. [57]

49 15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus (C-137/14, EU:C:2015:683).

50 15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus (C-263/08, EU:C:2009:631).

51 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus (C-664/15, EU:C:2017:987).

52 15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus (C-263/08, EU:C:2009:631, punkt 39).

53 Samas, punkt 38.

54 15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus (C-137/14, EU:C:2015:683).

55 Samas, punktid 76 ja 77.

56 Samas, punkt 78.

57 Samas, punktid 71–74.

132. Euroopa Kohus lükkas need argumendid siiski tagasi, märkides, et „teatud juhtudel võib küll asjaolu, et mingi väide esitatakse esimest korda alles kohtus, takistada menetluse nõuetekohast kulgemist, kuid piisab, kui meenutada, et direktiivi 2011/92 artikli 11 ja direktiivi 2010/75 artikli 25 eesmärk ei ole mitte ainult tagada õigussubjektidele võimalikult laialdane juurdepääs kohtupidamisele, vaid ka võimaldada vaidlustatud otsuse sisulise ja protseduurilise seaduslikkuse kontroll terves ulatuses“.[58] Euroopa Kohus lisas, et kohtumenetluse tõhususe tagamiseks võib liikmesriigi seadusandja siiski ette näha spetsiifilisi menetlusnorme, näiteks kuritarvitavate või pahausksete väidete vastuvõetamatuse kohta.[59]

133. Ning lõpuks, kohtuotsuses Protect Natur[60] oli tegemist Austria õigusnormiga, mis eeldas eelnevat osalemist. Täpsemalt oli kõnealuse menetlusnormiga kehtestatud keskkonnaorganisatsioonidele tähtaeg, mille kohaselt need organisatsioonid kaotasid haldusmenetluse osalise staatuse ega saanud seega selle menetluse tulemusel tehtud otsuse peale kohtusse kaebust esitada, kui nad ei olnud haldusmenetluses ette nähtud tähtaja jooksul vastuväiteid esitanud. Tuleb siiski märkida, et see kohtuasi puudutas kõnealuse sätte kooskõla Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 3 seoses direktiivi 2000/60/EÜ[61] kohaldamisalasse kuuluvate avalike menetlustega ning mitte kooskõla Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2 seoses konventsiooni artikli 6 kohaldamisalasse kuuluvate avalike menetlustega.

134. Euroopa Kohus leidis, et kõnealuse riigisisese õigusnormi kehtestamine jääb liikmesriikide menetlusautonoomia piiresse. Euroopa Kohus tugines selle järelduse tegemisel artikli 9 lõike 3 sõnastusele, mis näeb sõnaselgelt ette, et selle sätte kohaldamisalasse kuuluvate läbivaatamismenetluste suhtes võib riigisiseses õiguses kohaldada „nõudeid“. Euroopa Kohtu sõnul tuleneb sellest, et põhimõtteliselt võivad liikmesriigid neile selleks jäetud kaalutlusõiguse raames sätestada menetlusnormid tingimuste kohta, mis peavad olema selliste õiguskaitsevahendite kasutamiseks täidetud.[62] Seega sõltub sellise õigusnormi kooskõla sellest, kas selles järgitakse harta artiklis 47 sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, mis vastab tõhususe põhimõttele, ja selle õiguse piiramise tingimusi, mis on sätestatud harta artikli 52 lõikes 1.[63]

135. Samamoodi nagu komisjon ja eelotsusetaotluse esitanud kohus ei arva ma, et Euroopa Kohtu järeldus kohtuasjas Protect Natur on kohaldatav Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 kontekstis. Artikli 9 lõige 3 erineb artikli 9 lõikest 2 mitmes aspektis. Artikli 9 lõikel 3 on laiem isikuline kohaldamisala ja see hõlmab rohkem akte ja otsuseid kui artikli 9 lõige 2. Veelgi olulisem on see, et artikli 9 lõige 3 annab konventsiooniosalistele kaebeõiguse tingimuste osas suurema paindlikkuse, kuna see võimaldab sõnaselgelt konventsiooniosalistel sätestada riigisiseses õiguses „nõudeid“. Viimati nimetatud asjaolu oligi Euroopa Kohtu arutluskäigu aluseks.

136. Kahe ülejäänud kohtuotsuse, Djurgården ning komisjon *vs*. Saksamaa puhul ei leia ma, et ka need kohtuotsused annaksid käesolevas kohtuasjas tõstatatud küsimusele konkreetse vastuse. Pean siiski tunnistama, et selle kohtupraktika üldine suund on üsna selge. Ma teen sellest kohtupraktikast kolm järeldust, mis on käesolevas asjas asjakohased.

58 Samas, punkt 80.

59 Samas, punkt 81.

60 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus (C-664/15, EU:C:2017:987).

61 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiiv, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT 2000, L 327, lk 1; ELT eriväljaanne 15/05, lk 275).

62 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 86).

63 Samas, punktid 87 ja 90.

137. Esiteks on Euroopa Kohtu hinnangul keskkonnaküsimustes haldusotsuste tegemine ja selle (võimalik) hilisem kohtulik kontroll kaks erinevat menetlust. Loomulikult on mõlemal menetlusel sama sisu, kuid nad peaksid jääma eristatuks. Teiseks annab artikli 9 lõige 2 asjast huvitatud üldsusele sõltumatu ja eraldiseisva õiguse pöörduda keskkonnaasjades kohtusse. Euroopa Kohus lubab teatavat seotust üldsuse kaasamise menetlusega, kuid mitte selle tingimuseks seadmist. Kolmandaks ei saa riigisisesed tingimused, mida võib mõistlikult kehtestada artikli 9 lõike 2 ülevõtmisel ja millega kehtestada kohtusse pöördumise kriteeriumid, jätta kohtusse pöördumise õigust täielikult sisutuks.

b) Eelneva osalemise ja põhjendatud mitteosalemise tingimus: mis on reegel ja mis on erand?

138. Minu arvates ei ole esimesena nimetatud sättega kooskõlas Madalmaade õiguses leiduv tingimus, mille kohaselt peab „asjast huvitatud üldsus“ olema artikli 9 lõike 2 alusel kohtusse pöördumiseks osalenud ka artikli 6 kohases üldsuse kaasamise menetluses. Lihtsalt öeldes on sellise riigisisese õigusnormi puhul tegemist kaebeõiguse täiendava tingimusega, mis ei sisaldu artikli 9 lõike 2 tekstis ega ole kooskõlas selle mõttega.

139. Kuigi ma tunnustan täielikult liikmesriikide õigust kehtestada eeskirjad, milles nähakse ette artikli 9 lõike 2 kohaldamise täpsemad kriteeriumid, ei tähenda see mis tahes kriteeriumide lubatavust. Eelneva osalemise kriteerium puudutab seda olulisimat tuuma, mis peaks olema artikli 9 lõike 2 kohaselt sõltumatult ja otseselt tagatud: kui isik on „asjast huvitatud üldsuse“ esindaja, „kellel on põhjendatud huvi või kelle õigust on rikutud“, siis tuleb tal võimaldada kohtusse pöörduda. Seevastu nõue „kui isik on osalenud varasemas üldsuse kaasamise menetluses“ ei ole oma olemuselt tingimus, mis võiks mõistlikult kuuluda Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 punkti a või b kohaldamisalasse. Praktikas tähendab see pigem uue punkti c lisamist sellesse sättesse.

140. Selline tingimus on tõepoolest vastuolus eelmises osas esitatud kohtupraktikast tulenevate järeldustega. Sellise reegli kehtestamisega muutub haldus- ja kohtumenetlus tegelikult üheks tervikuks: kohtu poole pöördumise tingimuseks on osalemine haldusmenetluses. Lisaks ei ole nende kriteeriumide olemus ja mõju pelgalt menetluslik, täiendades artikli 9 lõiget 2, vaid pigem hakatakse sisuliselt piirama seda, mis on autonoomselt tagatud artikli 9 lõikega 2.

141. See järeldus on veelgi olulisem, kui võtta arvesse praktilist mõju, mida sellise reegli kohaldamine tõenäoliselt avaldab kahte liiki „asjast huvitatud üldsusele“: ühelt poolt valitsusvälistele organisatsioonidele ja teiselt poolt muudele isikutele, eelkõige füüsilistele isikutele.

142. Ühelt poolt tuleneb valitsusväliste organisatsioonide kohta artikli 9 lõikest 2, et iga sellise valitsusvälise organisatsiooni puhul, mis vastab artikli 2 lõike 5 nõuetele, st teda on riigisisese õiguse kohaselt tunnustatud keskkonnakaitset edendava valitsusvälise organisatsioonina ja ta kuulub seega „asjast huvitatud üldsuse“ hulka, loetakse põhjendatud huvi või õiguse rikkumise tingimus täidetuks. Seega antakse valitsusvälistele organisatsioonidele artikli 9 lõike 2 kohaselt automaatne kaebeõigus, kui nad täidavad „asjast huvitatud üldsuse“ hulka kuulumise tingimuse.[64] Seda kaalutlust toetab ka Euroopa Kohtu järeldus, et direktiivi 2011/92 artikli 11 lõike 2 kolmanda lõigu samaväärsel sättel on vahetu õigusmõju „asjaomase üldsuse“ hulka kuuluvatele valitsusvälistele organisatsioonidele, mis tähendab, et see säte kehtestab täpsed eeskirjad, millele ei laiene muud tingimused.[65]

64 Vt selle kohta kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, punktid 42–44 ja 57) ning rakendamise käsiraamat, lk 195.

65 12. mai 2011. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punktid 55–57).

143. Arvestades seda ja eesmärki tagada laialdane õigus kohtusse pöörduda, kahjustab ettevalmistavas etapis eelneva osalemise tingimus automaatset kaebeõigust, mille artikli 9 lõige 2 annab „asjast huvitatud üldsuse“ hulka kuuluvatele valitsusvälistele organisatsioonidele. Selline tingimus nõuab praktikas, et kõik sellised valitsusvälised organisatsioonid osaleksid kõikides Madalmaade avalikes menetlustes Århusi konventsiooni artikli 6 tähenduses, et neil tekiks õigus vaidlustada hiljem nendest menetlustest tulenevad otsused kohtus. Eelneva osalemise tingimus on seega vastuolus eesmärgiga anda „asjast huvitatud üldsuse“ hulka kuuluvatele valitsusvälistele organisatsioonidele eeliskaebeõigus.[66]

144. Teisest küljest tekivad sarnased probleemid ka „asjast huvitatud üldsuse“ teiste liikmete puhul, kuigi veidi erineval põhjusel. Selle rühma puhul jätab artikli 9 lõige 2 konventsiooniosalistele tõepoolest märkimisväärse kaalutlusõiguse määratleda, mis on põhjendatud huvi või õiguse rikkumine.[67] Kuid isegi selle isikute kategooria puhul läheb eelneva osalemise tingimus oma mõju poolest kaugemale sellest, mida nende mõistete riigisisene rakendamine võiks mõistlikult hõlmata.

145. Näiteks võib tuua füüsilise isiku, kellele kuulub hoone kavandatava sealauda kõrval. On õiglane eeldada, et mõistete „põhjendatud huvi“ või „õiguste rikkumise“ mis tahes riigisisese rakendamise korral puudutab taoline kavandatud keskkonnaalane tegevus sellist isikut ja tal peaks olema õigus pöörduda kohtusse, kui ta soovib loa artikli 9 lõike 2 alusel vaidlustada. Kas selleks peab selline isik siiski alati osalema ka üldsuse kaasamise menetluses, isegi kui ta ei näinud kõnealuses tegevuses selle algul välja pakutud kujul probleemi ja nii ei olnud tal osalemiseks põhjust? Või kui ta ei esitanud märkusi seepärast, et teised otsustusprotsessis osalejad olid tema seisukohad juba esitanud? Mis saab siis, kui osa „asjast huvitatud üldsusest“ sai otsuse eelnõust teada alles pärast märkuste esitamise tähtaja möödumist?

146. Kas sarnaselt valitsusvälise organisatsiooniga peaksid ka kõik teised „asjast huvitatud üldsuse“ esindajad olema kohustatud end ametlikult registreerima või isegi osalema üldsuse kaasamise menetluses, isegi kui nad selles etapis ei arva, et neil oleks midagi kasulikku öelda? Kas nad peaksid lihtsalt olema sunnitud seda tegema ettevaatusabinõuna, et mitte kaotada oma kohtusse pöördumise õigust, mis on aga Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2 antud teatavasti autonoomselt?[68]

147. Sellega seoses mainis eelotsusetaotluse esitanud kohus ja Madalmaade valitsus selgitas kohtuistungil täiendavalt eelneva osalemise kohustusest tehtavaid erandeid, mis on Madalmaade õiguses ette nähtud: eelneva osalemise tingimust ei kohaldata, kui „asjast huvitatud üldsuse“ poolt märkuste esitamata jätmine on põhjendatud.[69]

148. Nende erandite olemasolu kindlasti leevendab probleemi. Samas ei lahenda see siiski keskkonnaasjades kohtusse pöördumise õiguse struktuurilist küsimust, mis tuleneb sellest, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 2 sätestatud õigus on seatud sõltuvusse tingimusest, mis oma olemuselt läheb kaugemale selle sätte pelgast rakendamisest. Lisaks suurendab see suva ja ettenähtavust(-nägematust): millistel juhtudel võidakse erand tõenäoliselt teha? Kohtuistungil kinnitas Madalmaade valitsus, et „põhjendatud mitteosalemise“ määratlemine põhineb täielikult (olemuslikult kasuistlikult) kohtupraktikal ning et valitsusel on võimalik esitada vaid mõned kirjeldavad näited selle kohta, millal seda erandit tõenäoliselt kohaldatakse.

66 Vt selle kohta ka vastavuskomitee 29. juuni 2012. aasta järeldused ja soovitused Tšehhi Vabariigile (ACCC/C/2010/50, punkt 78).

67 16. aprilli 2015. aasta kohtuotsus Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 38).

68 Vt ka rakendamise käsiraamat, lk 195, milles on märgitud, et muude „asjast huvitatud üldsuse“ esindajate kui valitsusväliste organisatsioonide puhul „võib olla liiga piirav nõuda, et [artikli 9 lõike 2] alusel lubatakse kohtusse pöörduda ainult otsustamisprotsessis osalevatel isikutel“.

69 Välja toodud käesoleva ettepaneku punktis 18.

149. Kõik see ainult rõhutab veelgi eelneva osalemise reegli üldise probleemi tegelikku olemust ja tagajärgi: see muudab vastupidiseks loogika, millele artikli 9 lõige 2 on rajatud. Nagu Euroopa Kohus on juba tunnustanud, on selle sätte kriteeriumidele vastavate isikute õigus kohtusse pöörduda reegliks, millest võib teha mõistlikke erandeid.[70] Madalmaade õiguse kohaselt on reegliks see, et üldsuse kaasamise menetluses mitteosalenud isikutel puudub õigus kohtusse pöörduda, isegi kui nad vastavad kõigile artikli 9 lõikes 2 sätestatud kriteeriumidele, ning sellest reeglist võib teha erandeid. Seega, välja arvatud juhul, kui erandid on praktikas nii laiaulatuslikud, et need tegelikult selle reegli tühistavad,[71] on selline konstruktsioon vastuolus Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2.

150. Seetõttu järeldan, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2, direktiivi 2011/92 artikliga 11 ja direktiivi 2010/75 artikliga 25 on vastuolus tingimus, mille kohaselt peab „asjast huvitatud üldsus“ nende õigusaktide tähenduses selleks, et tal oleks õigus pöörduda kohtusse, olema eelnevalt osalenud üldsuse kaasamise menetluses.

151. Seda järeldust arvestades ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu neljandat küsimust vaja eraldi hinnata. Lisaks ja igal juhul, kuna kumbki neljast kaebajast ei esitanud üldsuse kaasamise menetluses ühtegi seisukohta, on üsna ebaselge, kuidas võib neid üldse mõjutada riigisisene õigusnorm, mis näeb ette, et liikmesriigi kohus võib tunnistada kaebuse vastuvõetavaks ainult selliste *otsuse osade* osas, mille suhtes esitati vastuväited ettevalmistavas etapis. Neljanda küsimuse see mõõde näib seega käesoleva kohtuasja kontekstis olevat täiesti hüpoteetiline.

152. Ning lõpetuseks, arvestades eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele küsimusele antud vastust, tuleb kuuenda küsimuse puhul kohaldada sedasama loogikat. Artikli 9 lõike 2 tähenduses „asjast huvitatud üldsuse“ hulka mittekuuluva laia „üldsuse“ õigusi reguleeritakse riigisisese õigusega. Seetõttu ei ole liidu õigusega vastuolus selline eelneva osalemise tingimus, mida kohaldatakse riigisisese õiguse kohaselt üksnes „üldsusele“.

V. Ettepanek

153. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Rechtbank Limburgi (Limburgi esimese astme kohus, Madalmaad) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Århusis 25. juunil 1998 allkirjastatud ja Euroopa Ühenduse nimel nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ heaks kiidetud keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (Århusi konventsioon) artikkel 6, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta, mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiviga 2014/52/EL, millega muudetakse direktiivi 2011/92/EL, artikkel 6 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiivi 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) artikkel 24 annavad täieliku osalemise õiguse üksnes „asjast huvitatud üldsusele“ nende õigusaktide tähenduses, kuid mitte laiale „üldsusele“.

2. Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2, direktiivi 2011/92 artikliga 11, direktiivi 2010/75 artikliga 25 ega Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 ei ole vastuolus see, et „üldsuse“ puhul, kes ei kuulu „asjast huvitatud üldsuse“ hulka nende õigusaktide tähenduses, välistatakse õigus pöörduda kohtusse.

70 Vt eelkõige 15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-137/14, EU:C:2015:683, punktid 80 ja 81), mida on käsitletud eespool punktides 129–132.

71 Ma muidugi möönan, et mõned Madalmaade valitsuse poolt kohtuistungil välja toodud erandid lähevad üsna kaugele. Kui aga kohtupraktikas oleks see tõepoolest nii, ja jättes kõrvale etteaimatavuse küsimuse, siis mis mõte taolisel reeglil üldse on?

3. Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2, direktiivi 2011/92 artikliga 11 ja direktiivi 2010/75 artikliga 25 on vastuolus riigisisese õiguse tingimus, mille kohaselt peab „asjast huvitatud üldsus“ nende õigusaktide tähenduses selleks, et tal oleks õigus pöörduda kohtusse, olema eelnevalt osalenud üldsuse kaasamise menetluses vastavalt Århusi konventsiooni artiklile 6, direktiivi 2011/92 artiklile 6 ja direktiivi 2010/75 artiklile 24.