Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 13. novembril 2014 [1]

Kohtuasi C-570/13

Karoline Gruber

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgerichtshof (Austria))

Keskkond — Direktiiv 2011/92/EL — Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine — Kaubandus- ja teeninduskeskuse ehitamine — Sellise haldusotsuse siduvus, millega tuvastatakse, et keskkonnamõju ei ole vaja hinnata — Üldsuse osaluse puudumine

I. **Sissejuhatus**

1. Austria õiguse kohaselt ei saa naabrid, kelle huve on riivatud, esitada kaebust ametiasutuse tuvastusotsuse peale, milles leitakse, et projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata, ega projektile antud loa peale põhjendusega, et projekti keskkonnamõju oleks pidanud hindama. Nüüd küsitakse Euroopa Kohtult, kas see on kooskõlas keskkonnamõju hindamise direktiiviga [2].

2. Siinkohal peab meelde tuletama, et keskkonnamõju hindamise direktiiviga on teatavatel juhtudel antud üksikisikule õigus nõuda keskkonnamõju hindamist. Järgnevalt peab niisiis analüüsima, kas õiguslik olukord Austrias on selle õigusega kooskõlas.

II. **Õiguslik raamistik**

A. *Keskkonnamõju hindamise direktiiv*

3. Keskkonnamõju hindamise direktiivi põhjendused 4 ja 14 selgitavad üksikisiku huvidega seotud keskkonnamõju hindamise eesmärke:

„(4) Samuti on vaja saavutada üks liidu eesmärkidest keskkonnakaitse ja elukvaliteedi alal.

[…]

(14) Projekti keskkonnamõju tuleks hinnata selleks, et võtta arvesse soovi kaitsta inimeste tervist, mõjutada parema keskkonna abil elukvaliteeti, tagada liikide mitmekesisus ning säilitada ökosüsteemi kui peamise eluressursi paljunemisvõime.”

1 — Algkeel: saksa.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT L 26, lk 1, edaspidi „keskkonnamõju hindamise direktiiv”). Hiljuti muudeti seda direktiivi Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiviga 2014/52/EL (ELT L 124, lk 1), mis ei ole siiski kohaldatav põhikohtuasjas.

4. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punktides d ja e on määratletud asjaomase üldsuse mõiste:

„d) „üldsus" – üks või mitu füüsilist või juriidilist isikut ja vastavalt siseriiklikele õigusaktidele või tavadele nende ühendused, organisatsioonid või rühmad;

e) „asjaomane üldsus" – üldsus, keda artikli 2 lõikes 2 osutatud keskkonnaalaste otsuste tegemise kord mõjutab või võib mõjutada, või üldsus, kelle huvidega see on seotud; selle määratluse puhul arvestatakse, et selline huvi on keskkonnakaitset edendavatel valitsusevälistel organisatsioonidel, kes vastavad siseriiklike õigusaktidega sätestatud nõuetele."

5. Need määratlused lisati keskkonnamõju hindamise direktiivi vanasse redaktsiooni Århusi konventsiooni [3] artikli 2 lõigete 4 ja 5 ülevõtmisel direktiiviga 2003/35 [4].

6. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikkel 2 sisaldab mõningaid põhisätteid:

„1. Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed, tagamaks, et enne loa andmist nõutakse keskkonda muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu oluliselt mõjutada võivatelt projektidelt teostusluba ja hinnatakse nende mõju. Sellised projektid on piiritletud artiklis 4.

2. Keskkonnamõju hindamise võib lisada liikmesriikide projektide loamenetlusse või kui see ei ole võimalik, muudesse menetlustesse või käesoleva direktiivi eesmärkide täitmiseks kehtestatud menetlustesse.

3. […]

4. […] liikmesriigid [võivad] erandjuhul teha teatava projekti puhul täieliku või osalise erandi käesoleva direktiivi sätetest.

Sel juhul toimivad liikmesriigid järgmiselt:

a) kaaluvad, kas kohane oleks mõni muu hindamisviis;

b) teevad asjaomasele üldsusele kättesaadavaks punktis a nimetatud muu hindamisviisi põhjal saadud teabe, erandi tegemise otsusega seotud teabe ja erandi tegemise põhjused;

c) teatavad komisjonile enne loa andmist erandi tegemise põhjendused, vajaduse korral koos oma kodanikele kättesaadavaks tehtud teabega.

[…]"

3 — Keskkonnateabele juurdepääsu, keskkonnaasjade üle otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (ELT 2005, L 124, lk 4).

4 — 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 (ELT L 156, lk 17).

7. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artiklist 4 lähtudes tuleb kindlaks teha, kas projekti keskkonnamõju peab hindama. Käesoleva asja seisukohast pakub huvi lõigetes 2 ja 3 sätestatu, mis annab liikmesriikidele kaalutlusõiguse:

„2. Kui artikli 2 lõikest 4 ei tulene teisiti, teevad liikmesriigid II lisas loetletud projektide puhul kindlaks, kas projekti hinnatakse artiklite 5–10 kohaselt. Liikmesriigid teevad selle kindlaks järgneva abil:

a) üksikjuhtumite uurimine

või

b) endi kehtestatud künnised või tingimused.

Liikmesriigid võivad teha otsuse kohaldada mõlemaid alapunktides a ja b nimetatud võimalusi.

3. Lõike 2 alusel üksikjuhtumeid uurides või künniseid või tingimusi kehtestades võetakse arvesse asjakohaseid III lisas sätestatud valikutingimusi."

8. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikkel 11 sisaldab sätteid kohtu poole pöördumise kohta, mis vastavad üldiselt Århusi konventsiooni artikli 9 lõikele 2 ja mis lisati sellesse samuti direktiiviga 2003/35:

„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,

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.

[…]

Liikmesriigid määravad kindlaks, mis moodustab küllaldase huvi ja õiguse kahjustatuse, kooskõlas eesmärgiga anda asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele. Sel eesmärgil loetakse käesoleva artikli lõike 1 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.

[…]"

B. *Austria õigus*

9. Keskkonnamõju hindamise vajaduse kohta otsuse tegemist reguleerib Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (Austria keskkonnamõju hindamise seadus)[5], käesolevas kohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis[6] (edaspidi „UVP-G 2000), § 3 lõige 7:

„Ametiasutus on projekti arendaja, koostööpartnerist ametiasutuse või keskkonnavahemehe (*Umweltanwalt*) nõudel kohustatud tuvastama, kas asjaomase projekti keskkonnamõju tuleb käesoleva föderaalseaduse kohaselt hinnata […] Nii esimeses kui ka teises astmes tuleb haldusotsus teha 6 nädala jooksul. Menetlusosalisteks on projekti arendaja, koostööpartnerist ametiasutus, keskkonnavahemees ja asukoha omavalitsusüksus. […] Ametiasutus on kohustatud nende otsuste põhisisu ja peamised põhjendused kohasel viisil avaldama või võimaldama üldsusel nendega tutvuda. Asukoha omavalitsusüksus võib otsuse Verwaltungsgerichtshofi edasi kaevata. [...]"

III. **Põhikohtuasi ja eelotsusetaotlus**

10. K. Gruber pöördus liikmesriigi kohtute poole kaebusega, mis oli esitatud EMA Beratungs- und Handels GmbH (edaspidi „EMA") kasuks 21. veebruaril 2012 antud loa peale ehitada ja käitada kaubandus- ja teeninduskeskust („Fachmarktzentrum") kogupindalaga 11 437,58 m^2. Eelkõige heidab ta ette keskkonnamõju hindamata jätmist.

11. Kärnteni liidumaa aga oli juba 21. juulil 2010 otsustanud, et hindamine ei ole vajalik. Sellest otsusest teatati K. Gruberile üksnes tagantjärele ja otsus on muutunud lõplikuks.

12. Verwaltungsgerichtshof esitas nüüd Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Liidu õigusega, eelkõige keskkonnamõju hindamise direktiivi artikliga 11 on vastuolus siseriiklik õigus, mille kohaselt on otsus, millega tuvastatakse, et teatava projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata, õiguslikult siduv ka naabritele, kes ei osalenud viidatud otsuse tegemise menetluses, ja kõnealusele otsusele võidakse nende vastu tugineda järgnevates loa andmise menetlustes, seda isegi juhul, kui naabritel on nendes loa andmise menetlustes võimalus esitada projekti suhtes vastuväiteid (põhikohtuasjas nimelt väita, et projekti mõju seab ohtu nende elu, tervise või omandi ja et hais, müra, suits, tolm, vibratsioon või muu häirib neid vastuvõetamatul määral)?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas liidu õigus, eeskätt direktiivi 2011/92 vahetu kohaldatavus nõuab esimeses küsimuses märgitud õigusliku siduvuse eitamist?"

13. Kirjalikus menetluses osalesid K. Gruber, EMA, Austria Vabariik ja Euroopa Komisjon. Kõik, välja arvatud EMA esitasid oma seisukohad ka 9. oktoobril 2014 toimunud kohtuistungil.

5 — *Bundesgesetzblatt* (edaspidi „BGBl") nr 697/1993.

6 — BGBl nr 87/2009.

IV. **Õiguslik hinnang**

A. *Keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisele kuuluv redaktsioon*

14. EMA on seisukohal, et põhikohtuasjas peaks keskkonnamõju hindamise direktiivi eelotsusetaotluses nimetatud redaktsiooni, see tähendab direktiivi 2011/92 asemel kohaldama 21. juunil 2010 kehtinud redaktsiooni ehk siis redaktsiooni, mis kehtis selle otsuse vastuvõtmise ajal, milles leiti, et hindamine on ebavajalik.

15. EMA on jätnud siiski tähelepanuta, et eelotsusetaotlus esitati sellise kaebuse menetlemisel, mille puhul vaidlustati projektile 21. veebruaril 2012 antud luba. Vastupidi komisjoni kohtuistungil esitatud arvamusele kehtis sel ajal juba direktiiv 2011/92. Vastavalt selle direktiivi artiklitele 14 ja 15 jõustus direktiiv 20. päeval pärast selle avaldamist, see tähendab 17. veebruaril 2012. Selles direktiivis puudus eriline üleminekutähtaeg, sest see ei toonud varasema redaktsiooniga võrreldes kaasa sisulisi muudatusi, vaid üksnes konsolideeris varasemad muudatused ja parandas sätete esitlust.

16. Vastupidi EMA arvamusele kehtib see ka vanema redaktsiooni artikli 2 lõike 3 ja artikli 10a kohta, mis uuemas redaktsioonis vastab artikli 2 lõikele 4 ja artiklile 11. Nii on direktiivi 2011/92 artikli 14 lõikes 2 sätestatud, et viiteid direktiivi varasemale redaktsioonile käsitatakse viidetena direktiivile 2011/92 kooskõlas VI lisas esitatud vastavustabeliga.

17. Kuna uus redaktsioon ei toonud kaasa sisulisi muudatusi, saab seda ka ilma probleemideta kohaldada pooleliolevas menetluses, mis käsitleb loa andmist 21. veebruaril 2012. Muu hulgas kohaldatakse ka väljakujunenud kohtupraktika kohaselt menetlusnorme üldiselt kõikide vaidluste suhtes, mis on nende jõustumise hetkel pooleli.[7] Selle seisukoha muutmise ajendiks võivad olla üksnes kas menetlusõiguslike nõuete sisulised muudatused[8] või erilised üleminekusätted[9].

18. Järelikult ei ole põhjust kahelda Verwaltungsgerichtshofi otsuses esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus direktiivi 2011/92 tõlgendamise kohta.

B. *Esimene küsimus*

19. Käesoleva põhikohtuasja olulisim aspekt on esitatud esimeses küsimuses. Seda on aga vaja täpsustada (selle kohta allpool jaotis 1). Seejärel tuleb meelde tuletada õigust keskkonnamõju hindamise läbiviimisele (selle kohta allpool jaotis 2), mida täiendab õigus nõuda tõhusat õiguskaitset (selle kohta allpool jaotis 3), mida ei ole siiski igaühel, vaid ainult huvitatud isikutel (selle kohta jaotis 4). Ainult täiendavalt analüüsitakse keskkonnamõju hindamise direktiivi artiklis 11 ette nähtud erilist õiguskaitsemenetlust (selle kohta allpool jaotis 5), läbi viimata jäänud keskkonnamõju hindamise võimalikku faktilist läbiviimist vastava valdkonna seadusi kohaldades (selle kohta allpool jaotis 6) ja viimaks EMA seisukohta, et käesoleval juhul on tegemist erandiga keskkonnamõju hindamise direktiivist (selle kohta allpool jaotis 7).

7 — Kohtuotsused Meridionale Industria Salumi jt (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punkt 9), CT Control (Rotterdam) ja JCT Benelux/Kommission (C-121/91 ja C-122/91, EU:C:1993:285, punkt 22) ning Toshiba Corporation jt (C-17/10, EU:C:2012:72, punkt 47).

8 — Vt kohtuotsused Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, punkt 23) ja Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 94).

9 — Vt direktiivi 97/11/EÜ (EÜT L 73, lk 5; ELT eriväljaanne 15/03, lk 151) artikli 3 lõige 2 ja direktiivi 2014/52/EL (ELT 2014, L 124, lk 1) artikli 3 lõiget 2, mis mõlemad muudavad keskkonnamõju hindamise direktiivi.

1. Eelotsuse küsimuse tõlgendamise kohta

20. Verwaltungsgerichtshof soovib oma küsimusega teada, kas liidu õigusega on vastuolus tingimused, mille kohaselt muutub otsus, millega tuvastatakse, et projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata, õiguslikult siduvaks. Eelotsusetaotluse esitanud kohtule kasuliku vastuse andmiseks peab aga esitatud küsimust mõistma nii, et kas selline otsus on õiguslikult siduv ka naabrite jaoks, kes ei saanud tuvastusotsust kohtus vaidlustada.

21. Verwaltungsgerichtshof märgib nimelt, et UVP-G 2000 § 3 lõikes 7 on projekti keskkonnamõju vajalikkuse hindamiseks nähtud ette eraldi menetlus. Selles menetluses on menetlusosalisteks projekti arendaja, koostööpartnerist ametiasutus, keskkonnavahemees ja asukoha omavalitsusüksus, ning hiljutiste seadusemuudatuste kohaselt ka valitsusvälised organisatsioonid, aga mitte projekti naabrid. See tähendab, et naabrid (nagu käesolevas kohtuasjas K. Gruber) puutuvad keskkonnamõju hindamise tagasilükkamisega kokku alles sellele järgnevas loaandmismenetluses. Tagasilükkav otsus on selleks hetkeks aga muutunud lõplikuks ja kõigi osapoolte jaoks õiguslikult siduvaks.

22. Ilmselt tuleneb sellest, et naabrid võivad projektile antava loaga seoses esitada küll vastuväiteid, et luba rikub teatavaid keskkonnaõiguslikke standardeid (näiteks piirväärtusi), kuid nad ei saa vaidlustada seda, et projekti keskkonnamõju ei ole keskkonnamõju hindamise direktiivi rikkudes üldse hinnatud. Samuti näib, et nad ei saa vaidlustada keskkonnamõju hindamata jätmise otsust.[10]

23. Seega peab selgitama, kas keskkonnamõju hindamise direktiiviga on kooskõlas see, et otsus, millega tuvastatakse, et projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata, on õiguslikult siduv ka naabrite suhtes, kes ei saa seda otsust kohtus vaidlustada.

24. Selleks peab järgmisena käsitlema võimaliku hindamiskohustuse aluseid, seejärel õiguskaitset seoses hindamata jätmise otsusega ja viimaks õigustatud isikute ringi.

2. Võimaliku hindamiskohustuse alused

25. Põhikohtuasjas võib keskkonnamõju hindamise kohustus tuleneda keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõikest 1 ning artikli 4 lõigetest 2 ja 3, sest EMA projekti võib käsitada linnaarendusprojektina, sealhulgas kaubanduskeskuste ja parklate ehitamisena II lisa punkti 10 alapunkti b tähenduses.

26. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt teevad liikmesriigid – üksikjuhtumite uurimise või nende endi kehtestatud künniste või tingimuste abil – kindlaks II lisas loetletud projektide puhul, kui need võivad keskkonda oluliselt kahjustada, kas sellise projekti keskkonnamõju peab hindama.

27. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõike 2 punktis b on liikmesriikidele seoses künniste või tingimuste kindlaksmääramisega jäetud küll kaalutlusruum. Seda kaalutlusruumi piirab aga artikli 2 lõikes 1 kindlaksmääratud kohustus viia projektide puhul, mis võivad oma laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt mõjutada, läbi keskkonnamõju hindamine.[11]

10 — Seda kinnitab EMA poolt 3. lisana esitatud artikkel: Berger, W., „UVP-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch „Mellor"?", *Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik* 2009/25, lk 66 (67).

11 — Kohtuotsused Kraaijeveld jt (C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 50), WWF jt. (C-435/97, EU:C:1999:418, punkt 36) ja Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 29).

28. Seega võib keskkonnamõju hindamise vajadus tuleneda otseselt keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõikest 1, artikli 4 lõigetest 2 ja 3 ning II lisast, kui projekt kuulub selle lisa kohaldamisalasse ja võib keskkonda oluliselt mõjutada.[12] Ka peavad liikmesriigi pädevad asutused tegema vajadusel eriuurimise, et teada saada, kas direktiivi III lisas loetletud kriteeriume arvesse võttes[13] on vaja hinnata keskkonnamõju.[14] See on niinimetatud esialgne hindamine.

3. Õiguskaitse esialgse hindamise otsuse puhul

29. Õiguskaitse kohta on Euroopa Kohus juba otsustanud, et üksikisik võib tugineda kohustusele viia läbi keskkonnamõju hindamine, mis on ette nähtud keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõikes 1, koostoimes artikliga 4.[15]

30. Ka on ta juba leidnud, et „nii kolmandatel isikutel kui ka huvitatud haldusasutustel" peab olema võimalus teada saada, kas pädev ametiasutus on siseriiklikus õiguses sätestatud eeskirjade alusel kindlaks teinud, kas keskkonnamõju hindamine ole vajalik. Lisaks peab viidatud kohtupraktika kohaselt olema huvitatud isikutel võimalus lasta kohtus nimetatud hindamise kohustuse täitmist kontrollida. See nõue võib väljenduda võimalusena esitada kaebus otse otsuse peale keskkonnamõju hindamist mitte läbi viia.[16]

31. Austria ja EMA väidavad, et Euroopa Kohus tegi kindlaks üksnes selle, et esialgse hindamise kohtuliku kontrolli kohustus *võib* väljenduda võimalusena esitada kaebus otse otsuse peale keskkonnamõju hindamist mitte läbi viia.[17] Nad on seisukohal, et sellise kaebuse võimaldamiseks puudub aga kohustus.

32. Sellise seisukoha puhul on aga jäetud tähelepanuta, et Euroopa Kohus märkis lauses, mis eelnes Austria ja EMA viidatud sedastusele, et puudutatud isikutel *peab* olema võimalus lasta nimetatud hindamise kohustuse täitmist vajadusel kohtus kontrollida.[18]

33. Selline sedastus on ka loogiline, sest liidu õigusest tuleneb huvitatud isikule õigus nõuda keskkonnamõju hindamist, kui keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõikes 1 sätestatud tingimused – koostoimes artikliga 4 – on täidetud.[19] Seetõttu nõuab tõhusa õiguskaitse tagamise põhimõte, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 lõikes 1, et huvitatud isikul oleks võimalus lasta keskkonnamõju hindamata jätmise otsust kohtus kontrollida.

34. See kohtulik kontroll võib toimuda näiteks esialgse hindamise otsuse peale esitatud kaebust kontrollides või hilisemat loaandmise otsust vaidlustades. Kui aga kaebust ei saa esitada otse esialgse hindamise otsuse peale, peab keskkonnamõju hindamata jätmist olema võimalik vaidlustada vähemalt loa andmist vaidlustades. Järelikult on keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõikega 1, artikli 4 lõigetega 2 ja 3 ja põhiõiguste harta artikliga 47 vastuolus see, kui esialgse hindamise otsus on siduv isikute suhtes, kes saavad tugineda keskkonnamõju hindamise direktiivi eelnimetatud sätetele, kuid ei saa esialgse hindamise otsust kohtus vaidlustada.

12 — Kohtuotsused Kraaijeveld jt (C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 61), Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 65) ja Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punktid 41–43).

13 — Vt kohtuotsus Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 32).

14 — Kohtuotsus Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 51).

15 — Kohtuotsused Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 61) ja Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkt 32).

16 — Kohtuotsused Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punktid 57 ja 58) ning Solvay jt. (C-182/10, EU:C:2012:82, punktid 57 ja 58).

17 — Kohtuotsused Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 58) ja Solvay jt. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 58).

18 — Kohtuotsused Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 58) ja Solvay jt. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 58).

19 — Vt lisaks 15. joonealuses märkuses viidatud otsustele kohtuotsuseid Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 59) ja Solvay jt (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 59).

4. Huvitatud isikute ring

35. Küsimuse puhul, millised isikud võivad tugineda keskkonnamõju hindamise läbiviimise kohustusele, mõistetakse Euroopa Kohtu praktikat aga osaliselt valesti. Nii viitab Euroopa Kohus sageli „huvitatud üksikisikutele",[20] aga mõnikord ka ainult „üksikisikutele"[21] või täiesti üldiselt „kolmandatele isikutele",[22] niisiis potentsiaalselt väga laiale õigustatud isikute ringile. Seega ei ole üllatav, et kohtuistungil väljendati muret, et kõnealusele kohustusele tuginemine võimaldab *actio popularis*'t.

36. Selliseks mureks alus siiski puudub.

37. Keskkonnamõju hindamise direktiivist nähtub, et tegemist saab tõepoolest olla üksnes huvitatud isikuga. Iseäranis artikli 6 lõigete 3 ja 4 kohaselt ei saa keskkonnamõju hindamisest osa võtta mitte igaüks, vaid „asjaomane üldsus". Artikli 1 lõike 2 punktis e on see määratletud kui üldsus, keda keskkonnaalaste otsuste tegemise kord mõjutab või võib mõjutada, või üldsus, kelle huvidega see on seotud. Seejuures hõlmab üldsuse mõiste keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti d kohaselt füüsilisi ja juriidilisi isikuid.

38. Huvitatud isikud selles tähenduses ei ole järelikult üksnes Austria õiguses nimetatud esialgse hindamise menetluse osalised ehk täpsemalt projekti arendaja, koostööpartnerist ametiasutus, keskkonnavahemees, asukoha omavalitsusüksus ja teatavad valitsusvälised organisatsioonid.

39. Ka naabrid on siiski asjaomase üldsuse liikmed ja võivad seega tugineda keskkonnamõju hindamise läbiviimise kohustusele, kui neid otsuste tegemise kord mõjutab või võib mõjutada.

40. Siiski väidab EMA, et K. Gruberit ei saa käsitada huvitatud naabrina, sest ta elab projekti asukohast mitme kilomeetri kaugusel ja on üksnes lähedalasuva kinnisasja omanik. K. Gruber märkis selle kohta kohtuistungil, et ta elab ise ka sel kinnisasjal.

41. Aga isegi kui EMA väidetu peaks paika pidama, võib piisata sellest, kui projekti võimalik keskkonnamõju ei mõjuta K. Gruberit isiklikult, vaid üksnes tema vara. Euroopa Kohus on juba asunud seisukohale, et varaline kahju, mille otsene põhjus on projekti keskkonnamõju, on hõlmatud keskkonnamõju hindamise direktiivi pakutava kaitse eesmärgiga.[23] Juhul kui K. Gruberile selline kahju tekib või vähemalt võib tekkida, mõjutab teda otsuste tegemise kord keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti e tähenduses. Seda, kas selline mõju võib esineda, peavad siiski kontrollima liikmesriigi pädevad ametiasutused kõiki olulisi asjaolusid arvestades.

42. Ka Austria vastuväide, et esialgse hindamise ajal ei ole veel võimalik ette näha, milliseid isikuid projekt mõjutada võib, ei ole veenev. Nagu märgib ka K. Gruber, tähendab see, et nimetatud hetkel ei ole projekti keskkonnamõju kohta veel üldse piisavat teavet, et teha esialgse hindamise otsust. Sel juhul ei tohikski nimetatud hetkel otsust hindamise vajalikkuse kohta teha.

5. Õiguskaitse keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 11 alusel

43. Keskkonnamõju hindamise läbiviimise otsuse õiguslikule siduvusele hinnangu andmine ei sõltu eelotsusetaotluses nimetatud keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 11 loetletud tingimustest.

20 — Kohtuotsused Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 58) ja Solvay jt. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 58).

21 — Kohtuotsused Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 61) ja Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkt 32).

22 — Kohtuotsused Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 57) ja Solvay jt. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 57).

23 — Kohtuotsus Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkt 35 ja 36).

44. Käesolevas asjas ei ole nimelt tegemist selles sättes võimaldatud kõikehõlmava ülevaatamismenetlusega, mille käigus kontrollitakse otsuste materiaal- ja menetlusõiguslikku õiguspärasust. Siin peab üksnes otsustama, kas loa andmise otsuse üle peetavas menetluses saab väita, et esialgse hindamise otsus on naabri suhtes õiguslikult siduv.

45. Juhul kui Euroopa Kohus leiab siiski, et keskkonnamõju hindamise direktiivi artikkel 11 kuulub kohaldamisele, oleksid ka selles sättes nimetatud tingimused täidetud.

46. EMA on küll täiesti õigusega seisukohal, et keskkonnamõju hindamise läbiviimise otsuse tegemisel ei ole üldsusel vaja osaleda[24] ja teeb selle alusel järelduse, et keskkonnamõju hindamise direktiivi artikkel 11 ei kuulu kohaldamisele. Nimelt on artiklis 11 käsitletud üksnes meetmeid, mille kohta kehtivad kõnealuse direktiivi sätted üldsuse osalemise kohta. Siiski on küsimus, kas üldsuse osalemine on üldse vajalik, menetluse selle etapi jaoks põhimõttelise tähtsusega. Seega kuuluvad nimetatud küsimuse sätete juurde ka üldsuse osalemist käsitlevad eeskirjad. Järelikult peab küsimus, kas üldsuse osalemise kohustust on järgitud, kuuluma vähemalt eelküsimusena keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 11 kohaldamisalasse.

47. Eelmainitut kinnitab üldsuse osalemist käsitlevatele sätetele viitava viite päritolu. Selle tunnusega võetakse nimelt üle Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 miinimumnõuded, mille kohaselt on õigus pöörduda kohtusse kohaldatav vähemalt kõigi selliste meetmete puhul, mille suhtes kehtib konventsiooni artikkel 6. Viimati nimetatud säte kehtib siiski iga otsuse, tegevuse või tegevusetuse suhtes, mis on seotud projektidega, mille keskkonnamõju peab hindama. Ka otsus jätta ebaõigesti projekt hindamata on niisugune meede.

48. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 11 kohaldamisel tuleks lisaks välja selgitada, milliseid õigusi saab üksikisik selle artikli kohaselt maksma panna. Euroopa Kohus on otsustanud, et liikmesriigi seadusandjal on nende õiguste puhul põhimõtteliselt õigus piirduda avalike subjektiivsete õigustega.[25] Samas ongi asjaomase üldsuse õigus nõuda keskkonnamõju hindamise läbiviimist niisugune avalik subjektiivne õigus, mille tõhusust ei tohi liikmesriigid kahjustada, keelates õigustatud isikul esitada kohtule kaebust.

49. Keskkonnamõju hindamise direktiiviga on nimelt huvitatud isikule antud teatavad õigused juhuks, kui projekti keskkonnamõju peab hindama. Eelkõige on tal õigus direktiiviga loodud menetluse raames saada teavet projekti keskkonnamõju kohta (iseäranis artiklites 5 ja 6) ja selle kohta arvamust avaldada (artiklid 6 ja 7). Ka tuleb projekti teostamise loa otsuses arvesse võtta tulemusi, milleni jõuti üldsuse osalusel (artikkel 8), ja teha üldsusele avalikuks oluline teave projekti suhtes tehtud otsuse kohta (artikkel 9).

50. Need õigused ei ole eesmärk iseenesest. Esiteks on nende eesmärk teha projekti kohta langetatavat otsust paremaks, sest nad võivad parandada otsuse tegemise alust ja põhjendust. Teiseks aitab selles menetluses saadud ja levitatud teave huvitatud isikutel teostada teisi õigusi, mis on sätestatud keskkonnakaitsealastes materiaalõiguslikes sätetes – nagu näiteks ümbritseva õhukvaliteedi teatavad piirväärtused. Vähemalt võimaldab see teave huvitatud isikutel kohandada end projekti keskkonnamõjudega, näiteks suurendades oma kinnisasja helikindlust.[26]

24 — Vt minu ettepanek kohtuasjas Križan jt (C-416/10, EU:C:2012:218, punktid 133–136).

25 — Kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ([Trianel], C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 45).

26 — Vt minu ettepanek kohtuasjas Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, punktid 50ja 51).

51. Seda kinnitavad keskkonnamõju hindamise eesmärgid. Keskkonnamõju hindamise direktiivi põhjendustest 4 ja 14 ilmneb, et direktiivi eesmärk on saavutada üks liidu eesmärkidest keskkonnakaitse ja elukvaliteedi alal. Projekti keskkonnamõju tuleks hinnata ka selleks, et võtta arvesse soovi kaitsta inimeste tervist, mõjutada parema keskkonna abil elukvaliteeti ning säilitada ökosüsteemi kui peamise eluressursi paljunemisvõime.[27] Just tervise kaitset kahjulike keskkonnamõjude eest on Euroopa Kohus pidanud korduvalt (täiendavaks)[28] põhjuseks, mis võimaldab üksikisikul tugineda liidu keskkonnavaldkonna vahetult kohaldatavatele sätetele.[29]

52. Lisaks sellele peab arvestama, et keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärk – alates selle täiendamisest direktiiviga 2003/35 – on liidu õiguse Århusi konventsiooniga kooskõlla viimine. Seega peab keskkonnamõju hindamise direktiivi, eelkõige neid sätteid, mis – nagu artikli 1 lõike 2 punktid d ja e – lisati direktiiviga 2003/35, tõlgendama konventsiooni eesmärke silmas pidades ja neid eesmärke arvesse võttes.[30]

53. Århusi konventsiooni preambuli põhjenduse 7 kohaselt on igal inimesel õigus elada keskkonnas, mis vastab tema tervise ja heaolu vajadustele, ning et tal on kohustus praeguste ja tulevaste põlvkondade hüvanguks kaitsta keskkonda ning teha selle seisundi parandamiseks teistega koostööd. Põhjenduse 8 kohaselt tuleb selle õiguse elluviimiseks ja nimetatud kohustuse täitmiseks anda igaühele õigus osaleda keskkonnaasjade otsustamises ja õigus pöörduda neis asjus kohtusse.[31]

54. Seega ei tohi keskkonnamõju hindamise direktiivi tõlgendada selliselt, et keskkonnamõju hindamise läbiviimise kohustusele ei vasta asjaomase avalikkuse – kaasa arvatud huvitatud naabrid – õigus, mille kaitseks nad saaks kohtusse pöörduda.

6. „*De facto* keskkonnamõju hindamine" hiljem esitatud vastuväidete alusel

55. Austria tugineb viimaks eelotsusetaotluses viidatud „*de facto* keskkonnamõju hindamise" võimalusele, mis võimaldab tema sõnul piisavalt keskkonnaalaste vastuväidetega arvestada. Verwaltungsgerichtshofi kirjelduse kohaselt võivad ärihoone ja selle juurde kuuluvate rajatiste naabrid siseriikliku õiguse kohaselt esitada kaebuse, et projekti mõju seab ohtu nende elu, tervise või omandi ja et hais, müra, suits, tolm, vibratsioon või muu häirib neid vastuvõetamatul määral.

56. Kohtuistungil esitatud küsimuse peale täpsustas Austria seda väidet selliselt, et projekti märkimisväärne keskkonnamõju tehakse kindlaks vastava valdkonna seadusi kohaldades ja selles osaleb ka üldsus.

57. Tõepoolest on Euroopa Kohus tunnistanud, et keskkonnamõju hindamise nõudeid võib põhimõtteliselt täita ka muu menetluse raames.[32] Niisiis ei ole vajalik nimetada seda hindamist keskkonnamõju hindamiseks, kui kõik direktiiviga kehtestatud nõuded täidetakse kas selles või teises menetluses.

27 — Vt kohtuotsus Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkt 28, 29 ja 34).

28 — Vt selle kohta Kokott/Sobotta, „Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2014, lk 132.

29 — Vt näiteks kohtuotsused Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 37) ja Stichting Natuur en Milieu jt (C-165/09 kuni C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 94).

30 — Kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ([Trianel], C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 41).

31 — Vt selle kohta kohtujurist Cruz Villalóni ettepanek kohtuasjas Gemeinde Altrip jt. (C-72/12, EU:C:2013:422, punktid 96 ja 98) ning eespool 29. joonealuses viites viidatud artikkel Kokott/Sobotta, lk 136.

32 — Kohtuotsus komisjon *vs*. Saksamaa ([Großkrotzenburg], C-431/92, EU:C:1995:260, punktid 43–45).

58. Esmalt tähendab see seda, et vastavalt keskkonnamõju hindamise direktiivi artiklile 5 peab eelkõige koguma kogu teabe kokku ja *ilma erandita* peab artiklitest 6 ja 7 tulenevalt olema tagatud eelkõige kogu asjaomase üldsuse, aga ka muude ametiasutuste õigus osaleda. Vastavalt artiklile 3 tuleb sellest lähtudes teha kindlaks ja hinnata projekti otsest ja kaudset mõju erinevatele keskkonnateguritele ja nende vastastikust mõju.[33] Veel on artiklis 8 nõutud, et projekti loa menetlemisel tuleb arvesse võtta nõupidamise tulemusi ja keskkonnamõjude kohta kogutud teavet. Lõpetuseks peab selle loa suhtes, kuigi ta on antud ilma formaalset keskkonnamõju hindamist läbi viimata, olema võimalik vastavalt artiklile 11 esitada kaebus.

59. Põhikohtuasjas peab pädev kohus vajadusel kontrollima, kas vastava valdkonna seadusi kohaldades on loa puhul tõepoolest kõik need nõuded täidetud. Selline tulemus oleks siiski üllatav, kuna sellisel juhul ei oleks mõistetav, miks Austria õiguses on lisaks ette nähtud formaalne ja keskkonnamõju hindamise nime kandev menetlus, mida Austria ametiasutused põhikohtuasjas läbi ei viinud.

7. Erand keskkonnamõju hindamise direktiivist

60. Kuivõrd EMA arvates on Austria õigusnormides tehtud teatavate projektide puhul erand keskkonnamõju hindamise direktiivist artikli 2 lõike 4 tähenduses, peab märkima, et niisuguse erandi tingimused ei ole täidetud. Seda saab kasutada erandjuhul üksikute projektide puhul, aga mitte arvukate projektide puhul, mis määratakse kindlaks künniste abil. Lisaks ei ole näha, et Austria oleks vastavalt artikli 2 lõike 4 punktile a kaalunud, kas mõni muu hindamisviis oleks kohane või kas üldsusele ja komisjonile on vastavalt artikli 2 lõike 4 punktidele b ja c teada antud.[34] Viimaks ei viita sellele erandile ka mitte Austria oma argumentides.

8. Vahekokkuvõte

61. Seega juhul kui asjaomase üldsuse liikmed ei saanud esialgse hindamise otsust eelnevalt vaidlustada, on põhiõiguste harta artikliga 47 ja keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõigetega 2 ja 3 vastuolus see, kui siis, kui nad esitavad projekti loa andmise peale kaebuse põhjendusega, et oleks pidanud läbi viidama keskkonnamõju hindamine, lükatakse nende argumendid tagasi väitega, et esialgse hindamise otsus, millega otsustati jätta keskkonnamõju hindamata, on muutunud õiguslikult siduvaks.

C. Teine küsimus

62. Teise küsimusega soovib Verwaltungsgerichtshof teada saada, kas liidu õiguse ja eelkõige direktiiviga 2011/92 nõutakse nende vahetu kohaldamise teel, et eitataks esimeses küsimuses kirjeldatud õiguslikku siduvust.

63. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kui direktiivi sätted on sisu puudutavas osas tingimusteta ja piisavalt täpsed, võivad eraõiguslikud isikud neile kohtus liikmesriigi vastu tugineda.[35]

64. Vahetu kohaldatavuse vastu võiks olla asjaolu, et liikmesriigid võivad otsustada, kas nad võimaldavad esialgse hindamise otsuse puhul vahetut kaebeõigust või piirduvad nad õiguskaitse andmisel võimalusega esitada antud loa peale koos kaebusega täiendav vastuväide. Mõlemad variandid on liidu õiguse kohaselt lubatud ja ei saa pikemalt välistada, et on olemas teisigi võimalusi.

33 — Vt selle kohta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (C-50/09, EU:C:2011:109, punkt 37).

34 — Vt nende sammude vajalikkuse kohta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (C-392/96, EU:C:1999:431, punktid 84–87).

35 — Vt näiteks kohtuotsused Foster jt (C-188/89, EU:C:1990:313, punkt 16) ja Napoli (C-595/12, EU:C:2014:128, punkt 46).

65. See kaalutluspädevus puudutab siiski vaid õiguskaitse tagamise vormi, aga mitte ette nähtud tulemust, see tähendab esialgse hindamise otsuse kohtulikku kontrolli.

66. Seega on siin tegemist liikmesriikide menetlusautonoomia tüüpjuhtumiga, mida piiravad võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtted.[36] Ja tõhususe põhimõttega oleks vastuolus, kui asjaomaselt üldsuselt oleks võetud *igasugune* võimalus esitada esialgse hindamise otsuse peale kaebus kohtusse.[37] Sellisel juhul oleks praktiliselt võimatu teostada õigust keskkonnamõju hindamise läbiviimisele.

67. Järelikult on keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 1 ning artikli 4 lõiked 2 ja 3 vahetult kohaldatavad, kuivõrd asjaomase üldsuse liikmete suhtes ei saa projektile antud loa kohtuliku kontrolli käigus tugineda sellele, et esialgse hindamise otsus on muutunud õiguslikult siduvaks – juhul kui üldsuse liikmetel puudusid esialgse hindamise otsuse vaidlustamiseks muud võimalused.

V. **Ettepanek**

68. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Juhul kui asjaomase üldsuse liikmed ei saanud esialgse hindamise otsust eelnevalt vaidlustada, on põhiõiguste harta artikliga 47 ja direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta artikli 4 lõigetega 2 ja 3 vastuolus see, kui siis, kui asjaomase üldsuse liikmed esitavad projekti loa andmise peale kaebuse põhjendusega, et oleks pidanud läbi viidama keskkonnamõju hindamine, lükatakse nende argumendid tagasi väitega, et esialgse hindamise otsus, millega otsustati jätta keskkonnamõju hindamata, on muutunud õiguslikult siduvaks.

2. Direktiivi 2011/92/EL artikli 2 lõige 1 ning artikli 4 lõiked 2 ja 3 on vahetult kohaldatavad, kuivõrd asjaomase üldsuse liikmete suhtes ei saa projektile antud loa kohtuliku kontrolli käigus tugineda sellele, et esialgse hindamise otsus on muutunud õiguslikult siduvaks – juhul kui üldsuse liikmetel puudusid esialgse hindamise otsuse vaidlustamiseks muud võimalused.

36 — Kohtuotsused Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 67), Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 45) ning Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkt 38).

37 — Nii kokkuvõttes tõenäoliselt ka EMA esitatud eespool, 10. joonealuses märkuses viidatud artikkel Berger, lk 70 jj.