EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

12. mai 2011 *

Kohtuasjas C-115/09,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfaleni (Saksamaa) 5. märtsi 2009. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 27. märtsil 2009, menetluses

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV

versus

Bezirksregierung Arnsberg,

menetluses osalesid:

Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja esimees J.-C. Bonichot (ettekandja), kohtunikud K. Schiemann, A. Arabadjiev, L. Bay Larsen ja C. Toader,

kohtujurist: E. Sharpston,
kohtusekretär: ametnik C. Strömholm,

arvestades 10. juunil 2010 toimunud kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV, esindajad: *Rechtsanwalt* D. Teßmer ja *Rechtsanwalt* B. W. Wegener,

– Bezirksregierung Arnsberg, esindaja: D. Bremecker,

– Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG, esindajad: *Rechtsanwalt* Ch. Riese ja *Rechtsanwalt* U. Karpenstein,

– Saksamaa valitsus, esindajad: M. Lumma ja B. Klein,

– Kreeka valitsus, esindaja: G. Karipsiadis,

– Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* M. Russo,

– Euroopa Komisjon, esindajad: J.-B. Laignelot ja G. Wilms,

olles 16. detsembri 2010. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248) (muudetud nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ) (ELT L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 466) (edaspidi „direktiiv 85/337").

2 Taotlus on esitatud Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (Nordrhein-Westfaleni liidumaa keskkonnakaitseorganisatsioon, edaspidi „keskkonnakaitseorganisatsioon") ja Besirksregierung Arnsbergi

vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab viimase poolt Trianel Kohlekraftwerk GmbH & Co. KG-le (edaspidi „Trianel") antud luba kivisöel töötava elektrijaama ehitamiseks ja käitamiseks Lünenis.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

3 25. juunil 1998 kirjutati alla keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamiseks üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon ehk nn Århusi konventsioon, mis kiideti ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel (ELT L 124, lk 1).

4 Konventsiooni artikkel 9 sätestab:

„[…]

2. Konventsiooniosaline tagab siseriiklike õigusaktidega, et asjast huvitatud üldsuse esindajal,

a) kellel on põhjendatud huvi või

b) kelle õigust on rikutud, kui see tingimus on ette nähtud konventsiooniosalise haldusmenetluse normidega,

on õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole artikli 6 alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks ning kui siseriiklik õigus seda ette näeb ja ilma, et see piiraks selle artikli lõike 3 kohaldamist, ka konventsiooni muude asjakohaste sätete vaidlustamiseks.

Mõisted põhjendatud huvi ja õiguse rikkumine määratletakse kooskõlas siseriikliku õiguse ning konventsiooni eesmärgiga tagada konventsiooniga seotud küsimustes asjast huvitatud üldsusele laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele. Artikli 2 lõike 5 nõuetele vastava valitsusvälise organisatsiooni huvi loetakse käesoleva artikli punkti a tähenduses põhjendatuks. Nimetatud organisatsioonil eeldatakse olevat õigusi, mida punkti b tähenduses saab rikkuda.

Lõike 2 sätted ei välista võimalust rakendada kaebuse läbivaatamisel kohtueelset menetlust avaliku võimu organis ega mõjuta haldusmenetluse võimaluste ammendamise nõuet enne kohtumenetluse algatamist, kui selline nõue on sätestatud siseriikliku õigusega.

3. Lisaks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetlustele ning ilma et see piiraks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetluste kohaldamist tagab konventsiooniosaline siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud, juurdepääsu kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku

isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõigusnormidega.

4. Lisaks lõikele 1 ja piiramata selle kohaldamist, peavad lõigetes 1, 2 ja 3 nimetatud menetlused nägema ette kohased ja tõhusad õiguskaitsevahendid, sealhulgas vajadusel esialgse õiguskaitse, ning olema ausad, õiglased, õigeaegsed ja mitte takistavalt kallid. Selle artikli alusel tehakse või talletatakse otsused kirjalikult. Kohtuotsused ja võimaluse korral ka muu asutuse otsused peavad olema üldsusele kättesaadavad.

[…]”

Liidu õigus

Direktiiv 2003/35

5 Direktiivi 2003/35 põhjenduse 5 kohaselt tuleb ühenduse õigusaktid viia vastavusse kõnealuse konventsiooniga, et ühendus saaks selle ratifitseerida.

6 Direktiivi 2003/35 põhjendus 9 täpsustab:

„Århusi konventsiooni artikli 9 lõigetes 2 ja 4 sätestatakse juurdepääs kohtu- ja muudele menetlustele, et vaidlustada otsuste, seaduste või puuduste sisulist ja protseduurilist seaduslikkust seoses konventsiooni artikli 6 kohase üldsuse kaasamisega."

7 Direktiivi 2003/35 põhjendus 11 näeb ette, et direktiivi 85/337 tuleks muuta, et tagada selle täielik vastavus Århusi konventsiooni sätetega, eriti selle artikliga 6 ja artikli 9 lõigetega 2 ja 4.

8 Direktiivi 2003/35 artikkel 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on aidata kaasa Århusi konventsioonist tulenevate kohustuste rakendamisele, eelkõige:

[…]

b) tõhustades üldsuse kaasamist ja sätestades õiguskaitse kättesaadavuse [direktiividest 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ]."

Direktiiv 85/337

9 Direktiivi 85/337 artikli 1 lõige 1 sätestab:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise suhtes.”

10 Direktiivi 85/337 artikli 1 lõige 2 määratleb direktiiviga 2003/35 lisatud mõisted „üldsus” ja „asjaomane üldsus”:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

„üldsus”: üks või mitu füüsilist või juriidilist isikut ja vastavalt siseriiklikele õigusaktidele või tavadele nende ühendused, organisatsioonid või rühmad; „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 valitsusvälistel organisatsioonidel, kes vastavad siseriiklike õigusaktidega sätestatud nõuetele.

[…]”

11 Direktiivi 85/337 artikkel 10a, mis samuti lisati direktiiviga 2003/35, sätestab:

„Liikmesriigid tagavad, et kooskõlas siseriikliku õigussüsteemiga oleks asjaomasel elanikkonnal:

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 puuduste 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 punkti a tähenduses piisavaks kõikide valitsusväliste organisatsioonide huvi, kui need vastavad artikli 1 lõike 2 punktis a loetletud nõuetele. Samuti võib eeldada, et sellistel organisatsioonidel on õigusi, mida saab kahjustada käesoleva artikli punkti b tähenduses.

[…]"

Direktiiv 92/43/EÜ

12 Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102) (muudetud nõukogu 20. novembri 2006. aasta direktiiviga 2006/105/EÜ) (ELT L 363, lk 368) (edaspidi „elupaikade direktiiv") artikli 6 lõige 3 sätestab järgmist:

„Iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab. Pädevad siseriiklikud asutused annavad kavale või projektile kava või projekti tagajärgede hindamise järelduste alusel ning lõike 4 sätete kohaselt nõusoleku alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju, ja teevad seda vajaduse korral pärast avaliku arvamuse saamist."

Siseriiklik õigus

13 Halduskohtumenetluse seadustiku (Verwaltungsgerichtsordnung, *Bundesgesetzblatt* 1991 I, lk 686, edaspidi „VwGO") § 42 sätestab kaebuse vastuvõetavuse tingimused järgmiselt:

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

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

14 VwGO § 113 lõike 1 esimene lause sätestab:

„1. „Niivõrd, kui haldusakt on õigusvastane ja sellega on kahjustatud kaebuse esitaja õigusi, tühistab kohus haldusakti ja asjakohastel puhkudel ka vaideotsuse."

15 Keskkonnamõju hindamise seaduse (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, *BGBl.* 2005 I, lk 1757, edaspidi „UVPG") § 2 lõike 1 esimene lause sätestab, et keskkonnamõju hindamine on lahutamatu haldusmenetlusest, mille eesmärk on teha otsus, kas projekti võib lubada.

16 UVPG § 2 lõike 3 punkti 1 kohaselt kuuluvad lõike 1 esimeses lauses nimetatud otsuse hulka load, planeeringute kooskõlastused ja muud haldusmenetluse käigus, v.a. deklareerimismenetluses, tehtud ametlikud otsused selle kohta, kas projekti võib lubada.

17 Direktiivist 2003/35/EÜ tuleneva keskkonnaalase õiguskaitse erinõuete seadus (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, edaspidi „keskkonnaalase õiguskaitse erinõuete seadus") (*BGBl.* 2006 I, lk 2816, edaspidi „UmwRG") § 1 lõike 1 punkti 1 alapunktis a on täpsustatud, et käesoleva seaduse kohaldamisalasse kuuluvad kaebused UVPG § 2 lõikes 3 nimetatud otsuste peale, mis käsitlevad selliste projektide vastuvõetavust, mille puhul võib UVPG kohaselt olla keskkonnamõju hindamine kohustuslik.

18 UmwRG § 2 lõike 1 punkt 1 sätestab, et tuginemata oma õiguste kahjustatusele, võib § 3 kohaselt tunnustatud siseriiklik või välismaine organisatsioon esitada VwGO alusel nimetatud otsuse või selle tegemata jätmise peale kaebuse, kui ta leiab, et nimetatud otsus või selle tegemata jätmine on vastuolus õigusnormidega, mis „kaitsevad keskkonda, loovad õigusi eraõiguslikele isikutele ja võivad olla otsuse tegemise seisukohast olulised."

19 UmwPG § 2 lõike 5 esimese lause punktis 1 on täpsustatud, et sellised kaebused on põhjendatud siis, kui vaidlustatud otsus on vastuolus õigusnormidega, mis „kaitsevad keskkonda, loovad eraõiguslikele isikutele õigusi ja on otsuse tegemise seisukohast olulised", ning nimetatud vastuolu „on seotud keskkonnakaitseküsimustega, mis kuuluvad vastavalt organisatsiooni põhikirjale organisatsiooni poolt edendatavate eesmärkide hulka".

20 Õhusaastest, mürast, vibratsioonist ja muudest sarnastest protsessidest tingitud kahjuliku keskkonnamõju vältimise seaduse (Bundes-Immissionsschutzgesetz,

BGBl 2002 I, lk 3830, edaspidi „BImSchG") § 5 lõike 1 esimese lause punkt 2 sätestab eelkõige, et luba vajavaid ehitisi tuleb ehitada ja käitada nii, et keskkonnakaitse kõrge taseme tagamiseks ei põhjustaks need kahjulikku keskkonnamõju ja muid ohtusid, märkimisväärset ebasoodsat olukorda ja märkimisväärset koormust üldsusele ja lähemale ümbruskonnale.

21 BImSchG § 8 lõike 1 esimene lause sätestab, et taotluse alusel võib anda loa ehitise või ehitise ühe osa ehitamiseks või ehitise ühe osa ehitamiseks ja käitamiseks, kui on olemas õigustatud huvi osalise loa andmise vastu objekti puhul, millele osalist luba taotletakse, kui on täidetud loa andmise tingimused ja kui esialgsest hinnangust tuleneb, et kogu ehitise ehitamiseks ja käitamiseks ei esine loa andmise tingimusi silmas pidades algusest peale ületamatuid takistusi.

22 BImSchG § 9 lõige 1 sätestab, et taotluse alusel võib esialgse otsusega teha otsuse loa andmise konkreetsete tingimuste kohta, samuti ehitise asukoha kohta, juhul kui kavandatava ehitise mõju on võimalik piisavalt hinnata ja esialgse otsuse andmise vastu on olemas õigustatud huvi.

23 Looduskaitse ja maastiku säilitamise seaduse (Bundesnaturschutzgesetz, *BGBl* 2002 I, lk 1193) § 61 sätestab:

„1. Tunnustatud […] organisatsioon võib, sõltumata sellest, kas tema enda õigusi on kahjustatud, pöörduda halduskohtumenetluse seadustiku kohaselt kohtusse kaebusega

1) paragrahvi 33 lõike 2 raames looduskaitsealade, rahvusparkide ja muude kaitsealade kaitseks kehtestatud keeldudest ja kohustustest vabastamise peale, samuti

2) planeeringute vastuvõtmise otsuste peale seoses projektidega, mis hõlmavad looduse ja maastiku muutmist, ning samuti planeeringuid puudutavate lubade peale, kui on ette nähtud üldsuse kaasamine.

[…]

2. Lõikes 1 nimetatud kaebused on vastuvõetavad ainult siis, kui:

1) organisatsioon väidab, et lõike 1 esimeses lauses nimetatud haldusakti andmine on vastuolus käesoleva seaduse sätetega, käesoleva seaduse alusel vastu võetud või jätkuvalt kohaldatavate õigusnormidega või muude õigusnormidega, mida tuleb haldusakti andmisel arvesse võtta ja mida kohaldatakse vähemalt osaliselt ka loodus- ja maastikukaitse huvides;

2) küsimus puudutab organisatsiooni põhikirjakohast tegevusvaldkonda ja organisatsiooni on sellega seoses tunnustatud […]”

Kohtueelne menetlus ja eelotsuse küsimused

24 Trianel, kes on eelotsust taotlevas kohtus menetlusse astuja, kavatseb ehitada Nordrhein-Westfaleni liidumaale Lünenisse kivisöel töötava elektrijaama ja seda käitada. Elektrijaam, mille soojusvõimsuseks on kavandatud kuni 1 705 megavatti ja elektrivõimsuseks 750 megavatti, on plaanis käiku anda aastal 2012. Objekti asukohast 8 kilomeetri kaugusel asub viis taimestiku ja loomastiku elupaika „elupaikade" direktiivi mõttes.

25 Bezirksregierung Arnsberg (Arnsbergi ringkonnavalitsus) tegi 6. mail 2008 esialgse otsuse ja andis Trianelile selle projekti jaoks osalise loa. Esialgses otsuses on märgitud, et projekteeritava objekti asukoha osas ei ole õiguslikke vastuväiteid.

26 Keskkonnakaitseorganisatsioon esitas 16. juunil 2008 Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalenile kaebuse, milles taotles nimetatud otsuste tühistamist. Ta tugineb eelkõige „elupaikade" direktiivi ja just selle direktiivi artiklit 6 üle võtvate sätete rikkumisele.

27 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et need otsused on tehtud „elupaikade" direktiivi artikli 6 lõiget 3 rikkudes, kuna kõnealuse projekti keskkonnamõju hindamine ei suutnud tõendada, et sel projektil puudub oluline mõju läheduses asuvatele taimestiku ja loomastiku elupaikadele.

28 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et siseriikliku õiguse alusel ei saa keskkonnakaitseorganisatsioon tugineda vee- ja looduskaitsealaste õigusnormide rikkumisele ega ennetuspõhimõttele, mis on sätestatud BImSchG § 5 lõike 1 esimese

lause punktis 2, kuna need sätted ei anna eraisikutele õigusi UmwRG § 2 lõike 1 punkti 1 ja artikli 5 esimese lause punkti 1 mõttes.

29 Ta täpsustab, et valitsusvälistele organisatsioonidele antud kaebeõigus vastab iseenesest VwGO § 42 lõikes 2 ja § 113 lõike 1 esimeses lauses sätestatud tühistamiskaebuste menetlemise üldisele korrale halduskohtumenetluses, mille kohaselt saab haldusakti peale esitatud kaebuse rahuldada ainult siis, kui haldusakt on õigusvastane ja sellega on rikutud kaebuse esitaja õigusi, seega subjektiivseid avalikke õigusi.

30 Ta lisab, et selleks, et kindlaks teha, kas siseriikliku õiguse säte kaitseb individuaalseid õigusi, hõlmab otsustav kriteerium hinnangut selle kohta, millises ulatuses huvi või kaitstav õigus, õiguse kahjustamise liik ja kaitstavate isikute ring on asjaomases sättes piisavalt määratletud ja piiritletud.

31 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab selle kohta, et saastevastase kaitse õiguse valdkonnas puudutab BImSchG § 5 lõike 1 esimese lause punkt 2, nagu ka vee- ja looduskaitsealased õigusnormid, eelkõige üldsust, mitte individuaalseid õigusi.

32 Eelotsusetaotluse esitanud kohus sedastab muu hulgas, et kõnealune projekt ei kuulu looduse ja maastikukaitse seaduse artikli 61 kohaldamisalasse, mis lubab teatud juhtudel teha sellest vastuvõetavuse tingimusest erandi nende kaebuste osas, mille on esitanud keskkonnakaitsevaldkonnas tunnustatud ühendused.

33 Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus leidis, et selline õiguskaitse kättesaadavuse piirang kahjustab direktiivi 85/337 kasulikku mõju, küsib ta, kas keskkonnaorganisatsiooni kaebus ei peaks olema vastuvõetav selle direktiivi artikli 10a alusel.

34 Neil asjaoludel otsustas Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi 85/337 […] artiklis 10a on ette nähtud, et valitsusvälised organisatsioonid, kes soovivad pöörduda kohtusse liikmesriigis, mille menetlusnormide kohaselt peab kaebuse esitaja tuginema eraõigusliku isiku õiguse kahjustatusele, võivad esitada kaebuse seoses projekti kooskõlastamise suhtes olulise keskkonnaõiguse normi rikkumisega, sealhulgas selliste õigusnormide rikkumisega, mille eesmärk on kaitsta üksnes üldsuse huve ja mis osaliseltki ei kaitse eraõiguslike isikute õigushüvesid?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on piiranguteta jaatav:

Kas direktiivi 85/337 […] artiklis 10a on ette nähtud, et valitsusvälised organisatsioonid, kes soovivad pöörduda kohtusse liikmesriigis, mille menetlusnormide kohaselt peab kaebuse esitaja tuginema eraõigusliku isiku õiguse kahjustatusele, võivad esitada kaebuse seoses selliste projekti kooskõlastamise suhtes oluliste keskkonnaõiguse normide rikkumisega, mis põhinevad vahetult ühenduse õigusel või millega on ühenduse keskkonnaõiguse norme siseriiklikku õigusesse üle võetud, sealhulgas selliste õigusnormide rikkumisega, mille eesmärk on kaitsta üksnes üldsuse huve ja mis osaliseltki ei kaitse eraõiguslike isikute õigushüvesid?

a) Kui vastus teisele küsimusele on põhimõtteliselt jaatav:

kas selleks, et ühenduse keskkonnaõiguse normid saaksid olla kaebuse esitamise õiguslikuks aluseks, peavad need vastama teatavatele sisulistele nõuetele?

b) Kui vastus teise küsimuse punktile a on jaatav:

millised on need sisulised nõuded (näiteks vahetu õigusmõju, kaitse eesmärk, õigusakti eesmärk)?

3. Kui vastus esimesele või teisele küsimusele on jaatav:

kas kõnealune direktiiv annab valitsusvälistele organisatsioonidele kohtusse pöördumise õiguse, mis on ulatuslikum siseriiklike õigusnormidega võimaldatavast?"

Eelotsuse küsimused

Esimene ja teine eelotsuse küsimus

35 Kahe esimese küsimusega, mida tuleks käsitleda koos, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt seda, kas direktiivi 85/337 artikliga 10a on vastuolus õigusnormid,

mis ei tunnusta direktiivi 85/337 artikli 1 lõikes 2 sätestatud keskkonnakaitset edendavate valitsusväliste organisatsioonide (edaspidi „keskkonnakaitseorganisatsioonid") võimalust pöörduda kohtu poole seoses sellise õigusnormi rikkumisega, mis kaitseb üksnes üldsuse, mitte eraisikute huve, kaebuse raames, mis on esitatud sellise projekti loa andmise otsuse peale, millel võib olla oluline mõju keskkonnale direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 1 mõttes. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib Euroopa Kohtult ka seda, kas sellised õigusnormid on direktiivi 85/337 artikliga 10a vastuolus üldiselt või ainult siis, kui need ei võimalda nimetatud organisatsioonil tugineda kohtus kas siis ühenduse või puhtalt siseriiklikele keskkonnaõiguse erisätetele.

36 Eelotsusetaotlusest nähtub, et seda küsimust õigustab asjaolu, et kohaldatavad siseriiklikud õigusnormid seavad sellise hagi vastuvõetavuse tingimuseks, nagu esitas põhikohtuasja hageja, asjaolu, et vaidlustatud haldusotsus peab kahjustama eraisiku õigust, mida võib siseriikliku õiguse kohaselt käsitada avaliku subjektiivse õigusena.

37 Esiteks tuleb sedastada, et direktiivi 85/337 artikli 10a esimene lõik näeb ette, et nimetatud artiklis viidatud otsuste, seaduste ja puuduste peale peab olema võimalik kaevata, et „vaidlustada nende sisulist või protseduurilist seaduslikkust", piiramata millegagi sellise kaebuse põhjendamiseks kasutatavaid õiguskaitsevahendeid.

38 Mis puudutab selle hagi vastuvõetavuse tingimusi, siis see säte annab kaks võimalust: hagi vastuvõetavusele võib seada tingimuseks „põhjendatud huvi" või hageja väite „õiguse kahjustatuse" kohta, tulenevalt sellest, milline tingimus on siseriiklike õigusnormidega kehtestatud.

39 Direktiivi 85/337 artikli 10a kolmanda lõigu esimene lause täpsustab seejärel, et liikmesriigid määravad kindlaks, mis moodustab küllaldase huvi ja õiguse kahjustatuse, kooskõlas eesmärgiga anda asjaomasele üldsusele „laialdane juurdepääs õiguskaitsele".

40 Keskkonnakaitseorganisatsioonide esitatavate kaebuste osas lisavad direktiivi 85/337 artikli 10a kolmanda lõigu teine ja kolmas lause, et selleks tuleb neid käsitleda nii, et neil on kas küllaldane huvi või siis õigusi, mida saab kahjustada, tulenevalt sellest, millise tingimuse on siseriiklikud õigusnormid vastuvõetavuse tingimusena kehtestanud.

41 Neid erinevaid sätteid tuleb tõlgendada Århusi konventsiooni eesmärke silmas pidades ja neid eesmärke arvesse võttes ja millega, nagu nähtub direktiivi 2003/55 põhjendusest 5, tuleb liidu õigusaktid „viia vastavusse".

42 Sellest tuleneb, et mis ka ei oleks liikmesriigi valik kaebuse vastuvõetavuse kriteeriumi osas, on keskkonnakaitseorganisatsioonidel õigus vastavalt direktiivi 85/337 artiklile 10a pöörduda kohtu või muu sõltumatu ja erapooletu organi poole kaebusega, et vaidlustada otsuste, seaduste ja puuduste sisuline või protseduuriline õigusvastasus.

43 Lõpuks tuleb meenutada, et kui puuduvad seda valdkonda reguleerivad liidu õigusnormid, on igal liikmesriigil kohustus määrata pädevad kohtud ja kehtestada menetlusnormid nende kohtuasjade läbivaatamiseks, mille eesmärk on tagada isikute liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse. Need menetlusnormid ei tohi siiski olla ebasoodsamad kui samalaadsete siseriiklike kaebuste puhul (võrdväärsuse põhimõte) ja need

ei tohi muuta liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte).

44 Seega, kui liikmesriikide ülesanne on määrata kindlaks, kui nende õigussüsteem seda nõuab, millised on need õigused, mille rikkumise korral võib esitada keskkonnavaldkonda puudutava kaebuse direktiivi 85/337 artikliga 10a kehtestatud piires, ei saa viimased nende õiguste väljaselgitamisel jätta keskkonnakaitseorganisatsioone, kes vastavad selle direktiivi artikli 1 lõikes 2 esitatud nõuetele, ilma võimalusest osaleda neile nii direktiiviga 85/337 kui Århusi konventsiooniga antud rollis.

45 Mis puudutab aga selliseid õigusnorme, nagu on kõne all põhikohtuasjas, siis kuigi siseriiklik seadusandja võib piirata õigusi, mille kahjustamisele eraõiguslik isik võib tugineda kaebuse raames, mis on esitatud direktiivi 85/337 artiklis 10a viidatud otsuste, seaduste ja puuduste peale, avalike subjektiivsete õigustega, ei kohaldata seda piirangut keskkonnakaitseorganisatsioonidele, välja arvatud juhul, kui on rikutud direktiivi 85/337 artikli 10a kolmanda lõigu viimases lauses nimetatud eesmärke.

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

47 Sellest tuleneb esiteks, et mõiste „õiguse kahjustatus” ei saa sõltuda tingimustest, et üksnes muud füüsilised või juriidilised isikud võiksid vastata näiteks sellisele tingimusele nagu ehitise lähemas või kaugemal naabruses asumine või ühel või teisel viisil selle tegutsemise mõjust kahju saamine.

48 Kõige üldisemalt tuleneb sellest, et direktiivi 85/337 artikli 10a kolmanda lõigu viimast lauset tuleb lugeda nii, et nende „õiguste [hulgas], mida saab kahjustada” ja mis arvatakse keskkonnakaitseorganisatsioonil olevat, peavad tingimata olema siseriiklikud õigusnormid, millega rakendatakse liidu õigust keskkonnakaitse valdkonnas, samuti liidu keskkonnaalased vahetu õigusmõjuga õigusnormid.

49 Selleks et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule võimalikult asjakohane vastus, tuleb märkida, et vaidlustatud otsuse peale esitatud väitele, mis põhineb „elupaikade” direktiivi artiklist 6 tulenevate siseriiklike eeskirjade rikkumisel, peab saama tugineda ka keskkonnakaitseorganisatsioon.

50 Järelikult tuleb kahele esimesele küsimusele, mida on käsitletud koos, vastata, et direktiivi 85/337 artikliga 10a on vastuolus õigusnormid, mis ei tunnusta selle direktiivi artikli 1 lõikes 2 märgitud keskkonnakaitset edendavate valitsusväliste organisatsioonide võimalust tugineda kohtus liidu õigusest tuleneva sellise õigusnormi rikkumisele, mille eesmärk on keskkonnakaitse, direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 1 mõttes tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga teostusloa otsuse peale esitatud kaebuse raames, põhjusel et see norm kaitseb vaid üldsuse, mitte eraisikute huve.

Kolmas eelotsuse küsimus

51 Eelotsusetaotluse esitanud kohus uurib kolmanda küsimusega sisuliselt seda, kas keskkonnakaitseorganisatsioon võib direktiivi 85/337 artikli 10a kolmanda lõigu viimasest lausest tuletada õiguse tugineda kohtus direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 1 mõttes tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga teostusloa otsuse peale esitatud kaebuse raames „elupaikade" direktiivi artiklist 6 tulenevate siseriikliku õiguse normide rikkumisele, kuigi siseriiklik menetlusõigus seda ei võimalda põhjusel, et viidatavad sätted kaitsevad vaid üldsuse, mitte eraisikute huve.

52 See küsimus kerkib üles olukorras, kus eelotsusetaotluse esitanud kohtul ei ole võimalik tõlgendada siseriiklikku menetlusõigust kooskõlas liidu õigusest tulenevate nõuetega.

53 Direktiivist tulenev liikmesriigi kohustus saavutada vastavas direktiivis ette nähtud eesmärgid ning liikmesriigi kohustus võtta kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada selle kohustuse täitmine, on siiski siduv kõigile liikmesriigi võimuorganitele, kaasa arvatud kohtutele vastavalt nende pädevusele (vt selle kohta eelkõige 19. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-555/07: Kücükdeveci, EKL 2010, lk I-365, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

54 Esiteks tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et alati, kui direktiivi sätted on nende sätete sisu silmas pidades tingimusteta ja piisavalt täpsed, võivad eraõiguslikud isikud neile siseriiklikus kohtus vaidluses riigi vastu toetuda nii juhul, kui riik on jätnud direktiivi siseriiklikku õigusesse ettenähtud tähtajal üle võtmata, kui ka juhul, kui direktiiv on üle võetud ebakorrektselt (vt eelkõige 12. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-138/07: Cobelfret, EKL 2009, lk I-731, punkt 58).

55 Sellega seoses tuleb sedastada, et direktiivi 85/337 artikkel 10a tervikuna jätab liikmesriikidele küllalt suure kaalutlusõiguse nii selles osas, mis puudutab õiguse kahjustatuse kindlaksmääramist, kui eriti selles osas, mis puudutab hagi vastuvõetavuse tingimuste ja hagi menetlevate asutuste määramist.

56 Sama ei kehti aga selle artikli kolmanda lõigu kahe viimase lause kohta.

57 Kuivõrd viimased sätestavad esiteks, et mis tahes valitsusvälise organisatsiooni huvi, mis vastab direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 nõuetele, loetakse põhjendatuks, ja teiseks, et sellistele organisatsioonidele omistatakse õigusi, mida saab kahjustada, määravad need ka täpsed eeskirjad, millele ei laiene muud tingimused.

58 Nagu on märgitud eespool, on nende õiguste hulgas, millele keskkonnakaitseorganisatsioonid võivad tugineda direktiivi 85/337 artikli 10a alusel, lisaks ka liidu keskkonnaõigusest tulenevad eeskirjad, eelkõige „elupaikade" direktiivi artiklist 6 tulenevad siseriiklikud õigusnormid.

59 Seetõttu tuleb kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 85/337 artikli 1 lõikes 2 märgitud keskkonnakaitset edendav valitsusväline organisatsioon võib direktiivi 85/337 artikli 10a kolmanda lõigu viimasest lausest tuletada õiguse tugineda kohtus „elupaikade" direktiivi artiklist 6 tulenevate siseriikliku õiguse normide rikkumisele direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 1 mõttes „tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga"

teostusloa otsuse peale esitatud kaebuse raames, samas kui siseriiklik menetlusõigus seda ei võimalda põhjusel, et viidatavad sätted kaitsevad vaid üldsuse, mitte eraisikute huve.

Kohtukulud

60 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

1. Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ) artikliga 10a on vastuolus õigusnormid, mis ei tunnusta selle direktiivi artikli 1 lõikes 2 märgitud keskkonnakaitset edendavate valitsusväliste organisatsioonide võimalust tugineda kohtus liidu õigusest tuleneva sellise õigusnormi rikkumisele, mille eesmärk on keskkonnakaitse, direktiivi 85/337 (muudetud direktiiviga 2003/35) artikli 1 lõike 1 mõttes tõenäoliselt olulise

keskkonnamõjuga teostusloa otsuse peale esitatud kaebuse raames põhjusel, et see norm kaitseb vaid üldsuse, mitte eraisikute huve.

2. Selline valitsusväline organisatsioon võib direktiivi 85/337 artikli 10a kolmanda lõigu viimasest lausest tuletada õiguse tugineda kohtus nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EÜ looduslike elupaikade ning looduslikku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (muudetud nõukogu 20. novembri 2006. aasta direktiiviga 2006/105/EÜ) artiklist 6 tulenevate siseriikliku õiguse normide rikkumisele direktiivi 85/337 (muudetud direktiiviga 2003/35) artikli 1 lõike 1 mõttes „tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga" teostusloa otsuse peale esitatud kaebuse raames, isegi kui siseriiklik menetlusõigus seda ei võimalda põhjusel, et viidatavad sätted kaitsevad vaid üldsuse, mitte eraisikute huve.

Allkirjad