KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 30. aprillil 2008 [1]

I. Sissejuhatus

1. Eelotsusetaotlus puudutab nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta, [2] mida on muudetud nõukogu 3. märtsi 1997. aasta direktiiviga 97/11/EÜ [3] (edaspidi „keskkonnamõju hindamise direktiiv"). Tegemist on viie projektiga Madridi ühe peamagistraali ümberehitamiseks ja renoveerimiseks, mis on osa projektist „Madrid calle 30".

2. Nimetatud tee liigitati Hispaania õiguse kohaselt linnatänavaks. Linnatänavate ehitus ei kuulu keskkonnamõju hindamise direktiivi ülevõtvate Hispaania õigusnormide kohaldamisalasse. Seega tekib küsimus, kas keskkonnamõju hindamise direktiiv hõlmab selliseid ehitusprojekte.

1 – Algkeel: saksa.

2 – EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248–256.

3 – EÜT L 73, lk 5; ELT eriväljaanne 15/01, lk 151.

II. Õiguslik raamistik

A. *Keskkonnamõju hindamise direktiiv*

3. Artikli 2 lõige 1 määrab kindlaks keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärgi:

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

4. Artikkel 3 kirjeldab keskkonnamõju hindamise eset:

„Keskkonnamõju hindamisel piiritletakse töö otsene ja kaudne mõju järgmiste teguritega ja kirjeldatakse ja hinnatakse seda sobival viisil ning asjaolude ja artiklite 4–11 kohaselt:

– inimesed, loomad ja taimed,

– pinnas, vesi, õhk, ilmastik ja maastik,

– aineline vara ja kultuuripärand,

– esimeses, teises ja kolmandas taandes nimetatud tegurite vastastikune mõju."

5. Artikli 4 lõiked 1 ja 2 määratlevad, milliseid töid tuleb hinnata:

„(1) Kui artikli 2 lõikest 3 ei tulene teisiti, hinnatakse I lisas loetletud töid artiklite 5–10 kohaselt.

(2) Kui artikli 2 lõikest 3 ei tulene teisiti, teevad liikmesriigid II lisas loetletud tööde puhul:

a) üksikjuhtumite uurimise

või

b) endi kehtestatud künniste või tingimuste abil kindlaks, kas tööd hinnatakse artiklite 5–10 kohaselt.

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

6. I lisa punkti 7 alapunktis b on nimetatud teatavad teeehitustööd, nimelt „kiirteede [3] ehitamine [mõiste „kiirtee" asemel on edaspidi kasutatud täpsemat vastet „kiirtee ja kiirliiklusega tee"]". Joonealune märkus [3] määratleb kiirliiklusega tee teena, „mis vastab peamisi rahvusvahelisi liiklussooni käsitlevas 15. novembri 1975. aasta Euroopa kokkuleppes sisalduvale määratlusele".

7. Muid teeehitustöid käsitleb I lisa punkti 7 alapunkt c:

„Vähemalt neljarajaliste uute teede ehitamine või kõige rohkem kaherajaliste olemasolevate teede ümberkavandamine ja/või laiendamine vähemalt neljarajaliseks, kui uus tee või ümberkavandatud ja/või laiendatud teelõik on vähemalt 10 km pikk."

8. II lisa punkti 10 alapunktis e on muu hulgas nimetatud ka teid:

„Teede, sadamate ja sadamarajatiste, sealhulgas kalasadamate ehitamine (I lisaga hõlmamata tööd)."

9. Projektide muutmist käsitleb II lisa punkti 13 esimene taane:

„Juba loa saanud või valminud või käimasolevate I või II lisas loetletud tööde muutmine või laiendamine, kui see võib keskkonda oluliselt kahjustada."

B. *Rahvusvahelisi liiklussooni käsitlev 15. novembri 1975. aasta Euroopa kokkulepe*

10. Kokkuleppe ratifitseerisid kakskümmend liikmesriiki, selle jätsid ratifitseerimata Hispaania, Eesti, Iirimaa, Malta, Austria, Ühendkuningriik ja Küpros. II lisa sisaldab rahvusvaheliste liiklussoonte suhtes kohaldatavaid tingimusi.

11. Jaotises I.1 on sätestatud kõnealuste tingimuste materiaalne kohaldamisala:

„Järgnevad sätted käsitlevad edaspidi „rahvusvahelisteks teedeks" nimetatavate rahvusvaheliste liiklussoonte ehitamise ja laiendamise põhitingimusi ning on vastavuses tänapäeva teeehitustehnika tasemega. Kõnealuseid sätteid ei kohaldata hoonestatud alade suhtes. Teed tuleb nimetatud aladest mööda suunata, kui need kujutavad endast seal takistust või ohtu." [Siin ja edaspidi on osundatud kokkulepet tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

12. II lisa jaotistes II.2 ja II.3 on määratletud kiirtee ja kiirliiklusega tee mõisted:

„II.2. Kiirteed

Kiirtee on tee, mis on kavandatud ja ehitatud spetsiaalselt mootorsõidukiliikluseks ja mis ei teeninda vahetult sellega piirnevaid alasid ning:

i) millel on, välja arvatud üksikutes kohtades või ajutiselt, mõlemas sõidusuunas kulgevad eraldi sõidurajad, mis on üksteisest eraldatud liikluseks mitte ettenähtud eraldusribaga või erandjuhtudel muude vahenditega;

ii) mis ei lõiku samal tasandil teiste teedega, raudtee- või trammirööbastega ega kõnniteedega;

iii) on varustatud kiirtee eritähisega.

II.3 Kiirliiklusega teed[4]

Mootorsõidukiliikluseks ettenähtud teed, millele on juurdepääs ainult mitmetasandilistelt ristmikelt või eraldi reguleeritud ristmikelt ning kus peatumine ja parkimine on keelatud.”

III. Asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

13. 13. mail 2004 avaldas Madridi linn teadaande, milles kutsus üles esitama 20 päeva jooksul arvamusi linna territooriumil teostatava viie projekti kohta, mis puudutasid tee M-30 renoveerimist ja laiendamist. Veevarustust puudutava täiendava loamenetluse raames oli üldsusel võimalus veel 45 päeva jooksul arvamust avaldada. 24. jaanuaril 2005 avaldas linn oma 17. jaanuari 2005. aasta otsuse, millega ta oli andnud tööde teostamiseks loa. Valitsusväline organisatsioon Ecologistas en Acción – CODA esitas kõnealuse loa peale kaebuse.

4 – Pärast muudatust on määratluse sõnastus järgmine: „Kiirliiklusega tee on mootorsõidukiliikluseks ettenähtud tee, millele on juurdepääs ainult mitmetasandilistelt ristmikelt või eraldi reguleeritud ristmikelt,
i) mille sõiduradadel on peatumine ja parkimine keelatud ja
ii) mis ei lõiku samal tasandil teiste teedega, raudtee- või trammiröö bastega ega kõnniteedega.”

14. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kirjeldab menetluse eset järgmiselt:

„Tegemist on sellise haldusakti vaidlustamisega, millega antakse luba küll ainult viiele osaprojektile või vastavalt selle trassi ja maaala, mida läbib M-30, ümberkujundamise erimeetmetele, kuid tervikuna moodustavad need võimsa ja äärmiselt kompleksse teeehitusprojekti, mis kujutab endast ulatuslikku ja ühtset kava peaaegu kogu Madridi ringtee parandamiseks ja renoveerimiseks; seda projekti nimetatakse „Madrid calle 30" […] ja kohalik omavalitsus jagas selle osadeks, mida ta käsitles 15 erineva ja sõltumatu projektina. Magistraali ei muudeta ega uuendata mitte ühelgi teelõigul – välja arvatud üks erand – rohkem kui 5 kilomeetri ulatuses seaduse 2/2002 teise lisa rubriigi 95 tähenduses, kuigi projekt tervikuna on tunduvalt pikem. M-30 renoveerimis- ja laiendamisprojekt toob hinnanguliselt kaasa liiklusvoo suurenemise ca 25% võrra ja muudab vajalikuks kõige erinevamat laadi meetmete võtmise linna territooriumil."

15. Kaebuse üle otsustamiseks esitatakse Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

„1. Kas keskkonnamõju hindamise direktiivist tulenevad keskkonnamõju hindamise kohustusliku menetluse nõuded on kohaldatavad linnatänavate ehitusprojektidele, arvestades nende projektide laadi ja mahtu ning mõju tiheda asustusega aladele või ajaloolise, kultuurilise või arheoloogilise tähtsusega maastikele?

2. Kas keskkonnamõju hindamise direktiivist tulenevad keskkonnamõju hindamise kohustusliku menetluse nõuded on kohaldatavad käesoleva halduskohtumenetluse esemeks olevatele projektidele, võttes arvesse projektide laadi ja selle tee liiki, mida projektid puudutavad, projektide tunnuseid, mahtu, mõju ümbritsevale keskkonnale, asustustihedust, eelarvet ja samal teel sarnaseid töid hõlmava koguprojekti võimalikku osadeks jagamist?

3. Kas Euroopa Kohtu otsuses kohtuasjas C-332/04 [5], konkreetselt kohtuotsuse punktides 69–88 nimetatud kriteeriumid on kohaldatavad käesoleva menetluse esemeks olevatele projektidele, võttes arvesse projektide laadi ja selle tee liiki,

5 – 16. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-332/05: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2006, lk I-40).

mida projektid puudutavad, projektide tunnuseid, mahtu, mõju ümbritsevale keskkonnale, eelarvet ja samal teel sarnaseid töid hõlmava koguprojekti võimalikku osadeks jagamist, ja kas seetõttu tuli nimetatud projektide suhtes läbi viia keskkonnamõju hindamise kohustuslik menetlus?

4. Kas Hispaania ametiasutused täitsid tegelikult käesoleva menetluse esemeks olevate projektide osas keskkonnamõju hindamise direktiivist tulenevad keskkonnamõju hindamisega seotud kohustused – pidades silmas haldustoimikut ja täpsemalt selles sisalduvaid uurimusi ja aruandeid –, kuigi ametlikult ei tulnud projekti suhtes läbi viia direktiivis ettenähtud keskkonnamõju hindamise kohustuslikku menetlust?"

16. Põhikohtuasjas esitasid kirjalikke märkusi põhikohtuasja kaebuse esitajaks olev valitsusväline organisatsioon Ecologistas en Acción – CODA, Madridi linnavalitsus, kelle vastu oli kaebus esitatud, Itaalia ja komisjon; 2. aprillil 2008 toimunud kohtuistungil osalesid seevastu ainult linnavalitsus ja komisjon.

IV. Õiguslik hinnang

A. *Kolm esimest küsimust – linnatänavate ehitusprojektid*

17. Kolme esimest küsimust peaks Euroopa Kohus käsitlema koos, kuna need on põhiosas samasisulised. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, millistel tingimustel tuleb linnatänavate ehitusprojektide – eriti tema poolt uuritava viie projekti puhul – teostada keskkonnamõju hindamine. Seejuures toob ta kohtuasjas C-332/04 [6] tehtud otsusele tuginedes eriti esile mõningad omadused:

– töö laad ja maht, eeskätt tee iseloom ja liik, selle tunnused ja ulatus;

– mõju väga tiheda asustusega aladele või ajaloolise, kultuurilise või arheoloogilise väärtusega maastikule;

– eelarve ja

6 – Viidatud eespool 5. joonealuses märkuses.

– samal teel sarnaseid töid hõlmava ulatuslikuma projekti võimalik osadeks jagamine.

18. Nagu Itaalia valitsus õigusega väidab, ei saa sellele küsimusele vastamisel uurida Hispaania õiguse kooskõla keskkonnamõju hindamise direktiiviga. Euroopa Kohus saab eelotsusetaotluse esitanud kohtule anda siiski ühenduse õiguse tõlgendamiseks viiteid, mis võimaldavad nimetatud kohtul menetletava kohtuasja lahendamisel hinnata siseriikliku sätte kooskõla ühenduse õigusega. [7]

Rahvusvahelisi liiklussooni käsitleva 15. novembri 1975. aasta Euroopa kokkuleppe tähtsus keskkonnamõju hindamise direktiivi tõlgendamisel

1. Linnatänavate keskkonnamõju hindamise välistamine

19. Madridi linnavalitsus on seisukohal, et keskkonnamõju hindamise direktiiv ei hõlma vaidluse esemeks olevaid projekte. Need puudutavat linnatänavat. Hispaania seadusandja ning Hispaania ametiasutused ja kohtud lähtusid sellest, et linnatänavad ei kuulu keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisalasse, kuna neid ei ole direktiivi lisades nimetatud.

20. Keskkonnamõju hindamise direktiivi selline tõlgendus on minu arvates väär. On küll õige, et keskkonnamõju hindamise direktiivis ei ole linnatänavat sõnaselgelt nimetatud. I lisa punkti 7 alapunktides b ja c ning samuti II lisa punkti 10 alapunktis e on aga juttu *kiirteedest, kiirliiklusega teedest* ja *teedest*. Nagu rõhutab eeskätt komisjon, on seejuures tegemist ühenduse õiguse mõistetega, mida tuleb tõlgendada sõltumatult. Ühenduse õiguse vaatepunktist ei ole aga alust linnateid nimetatud teeliikide hulgast välistada. Põhimõtteliselt võivad kõik mainitud teed esineda ka linnades ning avaldada seal keskkonnale olulist mõju.

21. Keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punkti 7 alapunkt b ei määratle kiirteid ja kiirliiklusega teid, kuid tugineda võib rahvusvahelisi liiklussooni käsitleva 15. novembri 1975. aasta Euroopa kokkuleppele. Kiirliiklusega teede suhtes tuleneb kokkuleppe kohaldamine direktiivi I lisa punkti 7 alapunktis b esitatud sõnaselgest viitest. [8] Kuigi keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punkti 7 alapunkt b ei viita kiirtee osas kokkuleppele, on kõnealuse mõiste kasutamine samuti kohane, et tagada kõikides liikmesriikides ühetaoline tõlgendamine.

7 – Vt nt 18. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas C-107/97: Rombi ja Arkopharma (EKL 2000, lk I-3367, punkt 29).

8 – Seoses vastava viitega lennujaamade määratlusele vt 28. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-2/07: Abraham jt (EKL 2008, lk I-1197, punkt 35.

22. Mis puudutab ühenduse keeli, siis artikli 17 lõike 3 kohaselt on siduv kokkuleppe inglis- ja prantsuskeelne versioon, samuti – mis ei paku siinkohal edasist huvi – venekeelne versioon. Selleks et mõista keskkonnamõju hindamise direktiivi viidet seoses kiirliiklusega teedega, tuleb vaadelda direktiivi ja kokkuleppe ingliskeelseid versioone, sest mõlemad kasutavad ühtselt mõistet *express roads*. Seevastu direktiivi prantsuskeelses versioonis kasutatakse kokkuleppes esineva mõiste *routes express* asemel ekslikult mõistet *voies rapides*.

23. Kuna kiirliiklusega tee määratlust on vahepeal muudetud, tekib küsimus, kas keskkonnamõju hindamise direktiivi tõlgendamisel tuleb kasutada määratluse muudetud või esialgset versiooni. Algversiooni kasuks räägib juba viite sõnastus, millest ei ilmne, et arvestada tuleb hilisemaid muudatusi. Lisaks sellele ei ole ühendus ja mõned liikmesriigid kokkuleppe osalised. Juhul kui viide puudutaks igakordselt kehtivat versiooni, peaksid nad arvestama muudatustega, ilma et nad saaksid neid otseselt mõjutada. Seetõttu tuleb kasutada ainult määratluse algset, mitte muudetud versiooni.

24. Madridi linnavalitsuse arvates ei ole linnatänavad kiirliiklusega teed ega kiirteed kokkuleppe tähenduses. Linnavalitsus tugineb II lisa jaotisele I.1, mille kohaselt ei kohaldata kõnealuse lisa sätteid hoonestatud alade suhtes. See puudutab eeskätt kõnealuse lisa jaotistes II.2 ja II.3 sätestatud kiirliiklusega teede ja kiirteede määratlusi.

25. Nii viite kiirliiklusega teid puudutav sõnastus kui ka keskkonnamõju hindamise direktiivi ja kokkuleppe eesmärk räägivad siiski selle vastu, et kiirliiklusega teede ja kiirteede määratlemisel keskkonnamõju hindamise direktiivi tähenduses tuleks arvesse võtta hoonestatud alade välistamist kokkuleppe II lisa kohaldamisalast.

26. Keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punkti 7 alapunktis b sätestatud mõiste „kiirliiklusega teed" juures olev joonealune märkus ei viita mitte üldiselt kiirliiklusega teele kokkuleppe tähenduses, vaid kiirliiklusega teele, „mis vastab […] kokkuleppes sisalduvale määratlusele". Seega ei ole asi mitte kokkuleppe kohaldamisala ülekandmises, vaid selles, et ühenduse seadusandja on kasutanud teises kontekstis väljatöötatud määratlust. Kõnealune määratlus ei välista hoonestatud alasid. Ei ole mingit alust välistada linnatänavad kiirteede määratluse puhul, mille ülevõtmist ei ole sõnaselgelt ette nähtud.

27. Lisaks sellele tuleb viite tõlgendamisel – nagu ka muude keskkonnamõju hindamise direktiivi puudutavate küsimuste tõlgendamisel – arvestada direktiivi eesmärki. [9] Selleks on, nagu nähtub direktiivi artikli 2 lõikest 1, oma laadi, mahu või asukoha tõttu kesk-

9 – 23. novembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-486/04: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 2006, lk I-11025, punkt 36). Lennujaamade määratlusega seotud viite tõlgendamise kohta vt minu 29. novembri 2007. aasta ettepanek kohtuasjas C-2/07: Abraham jt, punkt 45 (EKL 2008, lk I-1197).

konda oluliselt mõjutada võivate projektide mõju hindamine enne neile loa andmist. [10]

28. Teede mõju keskkonnale võib ilmneda nii linnades kui ka väljaspool linnu. Lisaks sellele on linnad eeskätt asustustiheduse, olemasoleva saaste, aga ka võimalike ajaloolise, kultuurilise või arheoloogilise tähtsusega paikade tõttu eriti tundlikud kohad teede ehitamiseks. Seega on asjaolu, et keskkonnamõju hindamise direktiiv hõlmab ka linnateid, direktiivi eesmärgiga kooskõlas. [11]

29. Niisuguse järelduse kasuks räägib ka keskkonnamõju hindamise direktiivi paralleelsus piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsiooniga (Espoo 1991). Ühendus on nimetatud konventsiooni osaline [12] ning keskkonnamõju hindamise direktiiv teenib selle ülevõtmise eesmärki, nagu nähtub direktiivi 97/11 põhjendusest 13. Espoo konventsioon kasutab kiirliiklusega teede ja kiirteede määratlemiseks peamisi rahvusvahelisi liiklussooni käsitlevas Euroopa kokkuleppes sisalduvaid algseid määratlusi, välistamata nende kohaldamist linnatänavatele.

10 – Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Itaalia, punkt 36. Vt ka 19. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-287/98: Linster (EKL 2000, lk I-6917, punktid 49 ja 52).

11 – Linnaehitusprojektide kohta vt eespool 5. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania, punkt 81.

12 – Nõukogu 15. oktoobri 1996. aasta määrus piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsiooni sõlmimise kohta ühenduse nimel, avaldamata.

Kiirliiklusega teede ja kiirteede määratlemine

30. *Kiirliiklusega teede* puhul on kokkuleppe II lisa jaotise II.3 kohaselt tegemist mootorsõidukiliikluseks ettenähtud teedega, millele on juurdepääs ainult mitmetasandilistelt ristmikelt või eraldi reguleeritud ristmikelt ning kus peatumine ja parkimine on keelatud. Küsimus, kas need teed kulgevad läbi linnade, ei ole oluline.

31. Kokkuleppe II lisa jaotis II.3 määratleb *kiirtee* teena, mis on kavandatud ja ehitatud spetsiaalselt mootorsõidukiliikluseks ja mis ei teeninda vahetult sellega piirnevaid alasid. Sellel on põhimõtteliselt mõlemas sõidusuunas kulgevad eraldi sõidurajad, mis on üksteisest eraldatud liikluseks mitte ettenähtud eraldusribaga või erandjuhtudel muude vahenditega. Samuti ei lõiku kiirtee samal tasandil teiste teede, raudtee- või trammiröö-baste ega kõnniteedega.

32. Lõpuks nõuab kokkulepe, et tee oleks varustatud kiirtee eritähisega. Viimane eeldus tuleks siiski jätta keskkonnamõju hindamise direktiivi kohase kiirtee mõiste määratlemisel arvesse võtmata, kuna vastasel juhul on võimalik, et liikmesriigid hiilivad tee tähistamisega keskkonnamõju hindamise kohustusest kõrvale.

33. Seega hõlmab kiirtee mõiste keskkonnamõju hindamise direktiivi tähenduses ka läbi linnade kulgevaid kiirteid.

Muud teed

34. Linnatänavate välistamiseks keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisalast pakuvad pidepunkte mõned mõiste „tee" tõlked. Nii kasutatakse keskkonnamõju hindamise direktiivi hispaaniakeelses versioonis tavaliste teede puhul mõistet *carretera*, mida tuleb näiteks sarnaselt prantsuskeelses versioonis kasutatud mõistega *route* mõista küll eelkõige maanteena. Kui keskkonnamõju hindamise direktiiv hõlmaks ainult kiirteid, kiirliiklusega teid ja maanteid, siis ei oleks väär kohaldada kõiki kolme mõistet väljaspool linnu kulgevatele teedele.

35. Siiski on olemas keskkonnamõju hindamise direktiivi keeleversioonid, kus tee mõiste hõlmab ühemõtteliselt ka linnasiseseid liikluseks ettenähtud teid nagu saksakeelne *Straße* või ingliskeelne *road*.

36. Ühenduse õigusnormi erinevaid keeleversioone tuleb tõlgendada ühetaoliselt. Juhul kui keeleversioonid üksteisest erinevad, peab normi tõlgendama vastavalt seda normi sisaldava õigusakti üldisele ülesehitusele ja eesmärgile. [13]

37. See kehtib eeskätt keskkonnamõju hindamise direktiivi puhul. Selle kohaldamisala on väga ulatuslik ning eesmärk väga lai. [14] Nagu juba öeldud, [15] tuleb oma laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt mõjutada võivate projektide puhul enne loa andmist hinnata nende keskkonnamõju. Teede mõju keskkonnale võib esineda sageli ka – või iseäranis – linnades. Seega ei saa nõustuda mõiste „tee" tõlgendusega, mille kohaselt jäetakse keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisalast välja linnatänavad.

Vahekokkuvõte

38. Kokkuvõtlikult tuleb tõdeda, et linnatänavate ehitusprojektid kuuluvad keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisalasse. Seega tuleb üksikasjalikult kontrollida, kas vaidluse esemeks olevate projektide mõju keskkonnale oleks pidanud uurima.

13 – Vt keskkonnamõju hindamise direktiivi kohta 24. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-72/95: Kraaijeveld jt (EKL 1996, lk I-5403, punkt 28); samuti üldisemalt 12. novembri 1969. aasta otsus kohtuasjas 29/69: Stauder (EKL 1969, lk 419, punkt 3); 23. novembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-300/05: ZVK (EKL 2006, lk I-11169, punkt 16) ja 14. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-56/06: Euro Tex (ELK 2007, lk I-4859, punkt 27).

14 – Eespool 13. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Kraaijeveld jt, punkt 31; 16. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-435/97: WWF jt (EKL 1999, lk I-5613, punkt 40), samuti eespool 8. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Abraham jt, punkt 32.

15 – Vt eespool punkt 27 jj.

2. Linnatänavate ehitusprojektid keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punkti 7 alapunktide b ja c kohaselt

39. Vastavalt keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõikele 1 ja I lisa punktile 7 tuleb tingimata hinnata keskkonnamõju juhul, kui ehitatakse kiirteed või kiirliiklusega teed (alapunkt b), samuti uute neljarajaliste teede ehitamisel või olemasolevate kaherajaliste teede ümberkavandamisel ja/või laiendamisel neljarajaliseks, kui uus tee või ümberkavandatud ja/või laiendatud teelõik on vähemalt 10 km pikkune (alapunkt c).

40. Nagu juba mainitud, tuleneb kiirteede ja kiirliiklusega teede määratlus peamisi rahvusvahelisi liiklussooni käsitlevast kokkuleppest. Selles on keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punkti 7 alapunktis c nimetatud teed piisavalt määratletud, eriti kui silmas pidada, et linnatänavate üldine välistamine keskkonnamõju hindamisest on lubamatu. Seega ei sõltu keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punkti 7 alapunktides b ja c nimetatud teid puudutavate sätete kohaldamine nende teede konkreetsest mõju keskkonnale ega nende asukohast või eelarvest või seotusest teiste projektidega.

41. Seega ei saa välistada, et menetluse esemeks olevad projektid puudutavad teid, millele kohaldatakse keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punkti 7 alapunktides b või c sätestatud määratlusi. Keskkonnamõju hindamise kohustus vastavalt artikli 4 lõikele 1 esineb siiski ainult juhul, kui projekte tuleb käsitleda kõnealuse tee ehitamisena.

42. Käesoleval juhul on küll tegemist olemasolevate teede renoveerimise ja laiendamisega, kuid ka selliseid meetmeid võib võrdsustada teede ehitamisega. Keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punkti 7 alapunktis c sätestatud juhul tuleneb see juba määratlusest, mis hõlmab teatavate teede laiendamist.

43. Teatavatel asjaoludel tuleb ka kiirteede ja kiirliiklusega teede laiendamist keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punkti 7 alapunkti b tähenduses lugeda ehitamiseks. Ühe Hispaania raudteeprojekti kohta tehtud kohtuotsuses leidis Euroopa Kohus, et juba olemasoleva raudtee laiendamist kaherööpmeliseks ei saa käsitleda pelgalt varasema projekti muutmisena keskkonnamõju hindamise direktiivi II lisa punkti 12 tähenduses, vaid seda tuleb käsitleda pikamaavedudeks mõeldud raudtee ehitamisena I lisa punkti 7 tähenduses. [16] Seejuures tugines kohus selle projekti võimalikule olulisele keskkonnamõjule.

16 – 16. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-227/01: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2004, lk I-8253, punkt 46 jj). Vt juba 11. augusti 1995. aasta otsus kohtuasjas C-431/92: komisjon *vs.* Saksamaa (Großkrotzenburg) (EKL 1995, lk I-2189, punkt 35), kus Euroopa Kohus luges elektrijaama laiendamist ühe ploki võrra iseseisvaks projektiks.

44. Nagu väidab ka komisjon, võib selle mõtteviisi põhimõtteliselt üle kanda teeehitusprojektidele. See vajab siiski piiritlemist II lisa punkti 13 esimeses taandes sätestatud teeehitusprojektide *muutmise* osas. Seetõttu saab olemasolevate teedega seotud meetmeid pidada ehitamiseks üksnes juhul, kui need on keskkonnamõju poolest samastatavad uue tee ehitamisega. [17] Uue tee ehitamisega oleks samastatav eelkõige tavalise tee laiendamine keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punkti 7 alapunktides b ja c nimetatud teeks.

3. Muud teeehitusprojektid

45. Isegi kui menetluse esemeks olevad projektid ei kuulu eespool esitatud nõudeid arvestades keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa kohaldamisalasse, on võimalik, et nende keskkonnamõju tuleb sellest hoolimata hinnata. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõike 2 ja II lisa punkti 10 alapunkti e kohaselt peavad liikmesriigid üksikjuhtumite uurimisega või nende endi kehtestatud künniste või tingimuste abil kindlaks tegema, kas I lisas nimetamata teede ehitamise keskkonnamõju tuleb hinnata. Sama kehtib vastavalt II lisa punkti 13 esimesele taandele koosmõjus I lisa punkti 7 alapunktidega b ja c ja II lisa punkti 10 alapunktiga e teeehitusprojektide muutmise kohta.

46. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt antakse keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõikega 2 liikmesriikidele hindamisruum, mida kitsendatakse artikli 2 lõikes 1 sisalduva kohustusega hinnata projektide mõju, mis võivad oma laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt mõjutada. [18] Selles kontekstis on olulised projektide tunnused, mida nimetas eelotsusetaotluse esitanud kohus.

47. Selleks et teha kindlaks, kas keskkonnamõju on oluline, peavad liikmesriigid arvesse võtma projekti laadi, mahtu ja asukohta. [19] Keskkonnamõju hindamise direktiivis on seega keskendutud projektide või nende muudatuste mõju terviklikule hindamisele. [20] Üksikasjalikult tuleb arvesse võtta nii kavandatud tööde endi otsest mõju kui ka mõju,

17 – Vt minu ettepanek eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Abraham jt, punkt 47.

18 – 8. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-121/03: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2005, lk I-7569, punkt 87) ja eespool 5. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania, punkt 76. Keskkonnamõju hindamise direktiivi esialgse redaktsiooni kohta vt eespool 13. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Kraaijeveld jt, punkt 50; 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-392/96: komisjon *vs.* Iirimaa (EKL 1999, lk I-5901, punkt 64); 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-117/02: komisjon *vs.* Portugal (EKL 2004, lk I-5517, punkt 82); 2. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-83/03: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 2005, lk I-4747, punkt 19) ja eespool 8. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Abraham jt, punktid 37 ja 42.

19 – Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania, punkt 77, ja eespool 8. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Abraham jt, punkt 38.

20 – Eespool 8. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Abraham jt, punkt 42.

mida võivad avaldada keskkonnale nende tööde tulemuste kasutamine ja käitamine.[21] Selles osas tuleks silmas pidada näiteks suurenenud liiklusvoogu.

48. Kriteeriumide hulka, mida liikmesriigid peavad keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõike 3 kohasel üksikjuhtumite uurimisel või kõnealuse sätte lõikes 2 sätestatud künniste või tingimuste kehtestamisel arvesse võtma, kuuluvad veel suur asustustihedus ning samuti asukohtade ajalooline, kultuuriline või arheoloogiline tähtsus. Teeehitusprojektide suhtes kehtib täpselt sama mis linnaarendusprojektide suhtes, mis olid kohtuasjas C-332/04[22] tehtud otsuse esemeks.

49. Projekti eelarve võib küll olla projekti suuruse näitajaks, kuid näib siiski ebatõenäoline, et ainuüksi projekti mahu alusel saaks teha järeldusi selle keskkonnamõju kohta. Kui eelarve peaks sisaldama andmeid keskkonnamõju või selle vähendamise kohta, siis peaksid reeglina olemas olema ka teised kavandamisdokumendid, mis kirjeldavad seda mõju või mõju vähendamist palju paremini. Seega ei tundu kohane kasutada keskkonnamõju hindamise vajalikkuse üle otsustamisel pidepunktina eelarvet.

50. Projekti kasulik mõju keskkonnale, mida väitis kohtuistungil Madridi linnavalitsus, ei ole keskkonnamõju hindamise direktiivi tähenduses sellisena põhimõtteliselt oluline. Direktiivi eesmärgid – keskkonnakahjustuste vältimine (põhjendus 1) ning keskkonna ja elukvaliteedi kaitse (põhjendus 3) – ei nõua, et hindamist tuleks teostada üksnes seetõttu, et projekt võib keskkonna seisundit oluliselt parandada. Keskkonnamõju hindamise vajalikkuse kontrollimisel ei saa projekti oodatav kasulik mõju keskkonnale selle kahjulikku mõju siiski sedavõrd tasakaalustada, et ei toimu üldse mingit hindamist, kuna projekt tervikuna on *per saldo* keskkonnale kasulik.

51. Lõpuks ei tohi keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärgist mööda hiilida projekti osadeks jaotamise kaudu.[23] Kui mitu projekti üheskoos võivad keskkonda direktiivi artikli 2 lõike 1 tähenduses oluliselt mõjutada, siis tuleb pigem hinnata nende keskkonnamõju tervikuna.[24] Mitme projekti ühine käsitlemine on eriti vajalik juhul, kui need on omavahel seotud, üksteisel põhinevad või oma keskkonnamõju poolest kattuvad.

21 – Eespool 8. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Abraham jt, punkt 43.

22 – Viidatud eespool 5. joonealuses märkuses, punkt 79.

23 – Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Iirimaa, punkt 76, ja eespool 8. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Abraham jt, punkt 27.

24 – Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Iirimaa, punkt 76, ja eespool 8. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Abraham jt, punktid 27 ja 28.

52. Käesoleval juhul räägivad projektide ühise käsitlemise kasuks viie projekti territoriaalne lähedus, nende samalaadsus, koostoime linnaliikluse korraldamisel ning ka nende ühine käsitlemine selgituste ärakuulamisel ja loa andmisel. Kuna kõik osaprojektid puudutavad linna teedevõrgu ühte piiratud sektorit, siis on väga tõenäoline, et nende keskkonnamõjud kattuvad ja tugevdavad üksteist vastastikku – seda nii ehitamisel kui ka renoveeritud ja laiendatud teede kasutamisel.

53. Lisaks näib valitsevat üksmeel selles, et menetluse esemeks olevad projektid moodustavad ühe osa ühtsest projektist „Madrid calle M-30", mille ese on linna peamagistraalide renoveerimine ja laiendamine. Seega ei saa välistada, et nende keskkonnamõju hindamisel tuleb arvesse võtta projekti tervikuna.

54. Sellega seoses tõstatab Madridi linnavalitsus lisaküsimuse, kas menetluse esemeks olevaid töid tuleb käsitleda II lisa punkti 10 alapunktis b sätestatud linnaarendusprojektidena. See küsimus ei vaja käesoleval juhul siiski vastamist, sest igal juhul on tegemist vähemalt teeehitusprojektide muutmisega punkti 10 alapunkti e ja punkti 13 esimese taande tähenduses. See, kas keskkonnamõju tuleb hinnata seetõttu, et töödel võib olla oluline mõju keskkonnale, ei sõltu nende liigitamisest sama lisa muude tööde hulka.

4. Vahekokkuvõte

55. Keskkonnamõju hindamise direktiivist tulenevaid keskkonnamõju hindamise ametliku menetluse nõudeid kohaldatakse linnatänavate ehitustöödele,

– kui on tegemist I lisa punkti 7 alapunktides b või c sätestatud projektidega või

– kui on tegemist II lisa punkti 10 alapunktis e või punkti 13 esimeses taandes sätestatud projektidega, mille puhul tuleb arvesse võtta, et need võivad oma laadi, mahu või asukoha tõttu või oma seotuse tõttu teiste projektidega keskkonda oluliselt mõjutada.

56. Muus osas ei võimalda käesoleva eelotsusetaotluse andmed ega iseloom Euroopa Kohtul kontrollida, kas menetluse esemeks olevate projektide teatavad omadused nõuavad keskkonnamõju hindamist. See kontrollimine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.

B. *Neljas küsimus – keskkonnamõju hindamise alternatiivsed võimalused*

57. Lõpuks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas Hispaania ametiasutused täitsid tegelikult käesoleva menetluse esemeks olevate projektide puhul keskkonnamõju hindamise direktiivist tulenevad keskkonnamõju hindamisega seotud kohustused – pidades silmas haldustoimikut ja täpsemalt selles sisalduvaid uurimusi ja aruandeid –, kuigi projekti suhtes ei tulnud läbi viia direktiivis ettenähtud keskkonnamõju hindamise ametlikku menetlust.

58. Sellega seoses tuleb kõigepealt tõdeda – kooskõlas Itaalia ja komisjoni arvamusega –, et Euroopa Kohus ei saa siseriikliku haldusmenetluse toimikut ning täpsemalt selles sisalduvaid uurimusi ja aruandeid silmas pidades hinnata, kas menetluse esemeks olevate projektide keskkonnamõju on piisavalt uuritud. Eelotsusemenetluses saab Euroopa Kohus eelotsusetaotluse esitanud kohtu edastatud andmete alusel üksnes tõlgendada ühenduse õiguse asjaomaseid sätteid. Selle tõlgenduse kohaldamine põhikohtuasjale jääb eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesandeks.

59. Edasi tuleb arvesse võtta, et Euroopa Kohus saab avaldada arvamust ühenduse õigusnormi tõlgendamiseks üksnes liikmesriigi kohtu esitatud asjaolude alusel, samal ajal kui liikmesriigi kohtu ülesanne on teha kindlaks vaidluse aluseks olevad asjaolud ning teha sellest järeldusi oma otsuse jaoks. [25] Eelotsusetaotluses sisalduv informatsioon ei pea mitte ainult võimaldama Euroopa Kohtul anda tarvilikke vastuseid, vaid see peab samuti andma liikmesriikide valitsustele ja teistele asjaomastele pooltele võimaluse esitada Euroopa Kohtu põhikirja artikli 23 alusel oma seisukohad. [26]

60. Käesoleval juhul ei sisalda eelotsusetaotlus andmeid selle kohta, milliseid uurimisi ja poolte ärakuulamisi on pädevad ametiasutused läbi viinud. Seega ei saa hoolimata põhikohtuasja poolte suhteliselt üksikasjalikest argumentidest nimetatud punkti kohta toimuda mingit arutelu selle üle, mil määral täitsid Hispaania ametiasutused tegelikult keskkonnamõju hindamise direktiivi nõudeid.

61. Nimetatud piiranguid arvesse võttes tuleb Euroopa Kohtul neljandale küsimusele siiski vastata.

25 – Eespool 14. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas WWF jt, punkt 31 jj.

26 – 3. mai 2007. aasta otsus kohtuasjas C-303/05: Advocaten voor de Wereld (EKL 2007, lk I-3633, punkt 20) ja 28. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-467/05: Dell'Orto (EKL 2007, lk I-5557, punkt 42).

62. Euroopa Kohus on põhimõtteliselt möönnud, et keskkonnamõju hindamise ametliku menetluse võib asendada samaväärsete meetmetega. [27] Samaväärsuse tagamiseks peavad olema täidetud keskkonnamõju hindamise direktiivi artiklist 3 ning artiklitest 5–10 tulenevad keskkonnamõju hindamise miinimumtingimused. [28] Meetmed, mis võeti alles pärast loa andmist, ei tule arvesse, kuna keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõike 1 kohaselt tuleb keskkonnamõju hinnata enne loa andmist.

63. Kui jõutakse järeldusele, et vaidluse esemeks olevate teeehitusprojektide keskkonnamõju oleks pidanud uurima, peab liikmesriigi kohus eelkõige kontrollima, kas enne loa andmist

– uuriti ja kirjeldati keskkonnamõju piisavalt (artikkel 3 ja artikkel 5),

– avalikustati tulemused (artikkel 6 ja artikkel 7),

– oli üldsusel võimalik oma arvamust avaldada (artikkel 6 ja artikkel 7),

– võeti arvesse teavet keskkonnamõju kohta ja üldsuse arvamusi (artikkel 8).

64. Lõpetuseks tuleb Madridi linnavalitsuse argumentidele tuginedes viidata sellele, et võimalikud väited, mida komisjon esitas seoses liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlusega, ei saa vabastada eelotsusetaotluse esitanud kohut vastutusest ise kontrollida, kas keskkonnamõju hindamise direktiivi nõudeid on järgitud.

65. Seega tuleb neljandale küsimusele vastata, et keskkonnamõju hindamise menetluse võib asendada samaväärsete meetmetega eeldusel, et need vastavad keskkonnamõju hindamise direktiivi artiklis 3 ning samuti artiklites 5–10 sätestatud miinimumtingimustele.

27 – Vt eespool 16. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Großkrotzenburg, punkt 41 jj, ja eespool 16. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania, punkt 56.

28 – Vt nende tingimuste kohta eespool 10. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Linster, punkt 52 jj.

V. Ettepanek

66. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotlusele järgmiselt:

1. Keskkonnamõju hindamise ametliku menetluse nõuded, mis tulenevad nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivist 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta, mida on muudetud nõukogu 3. märtsi 1997. aasta direktiiviga 97/11/EÜ, on kohaldatavad linnatänavate ehitusprojektidele,

   – kui tegemist on I lisa punkti 7 alapunktides b või c sätestatud projektidega või

   – kui tegemist on II lisa punkti 10 alapunktis e või punkti 13 esimeses taandes sätestatud projektidega, mis võivad oma laadi, mahu või asukoha tõttu või oma seotuse tõttu teiste projektidega keskkonda oluliselt mõjutada.

2. Keskkonnamõju hindamise võib asendada samaväärsete meetmetega eeldusel, et need vastavad direktiivi 85/337 artiklis 3 ning artiklites 5–10 sätestatud miinimumtingimustele.