KOHTUJURISTI ETTEPANEK

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

esitatud 14. juulil 2005 [1]

1. Komisjon palub EÜ artikli 226 alusel Euroopa Kohtul tuvastada, et Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ei ole täitnud nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta [2] artikli 2 lõikest 1 ja artiklist 4 tulenevaid kohustusi.

2. Kostjaks olev liikmesriik möönab, et tema linnaplaneerimisalane õigusnorm võib tekitada olukordi, mis on nimetatud direktiiviga vastuolus, ja selline nõustumine võimaldanuks lahendada kohtuvaidluse ilma kohtujuristi ettepanekuta, vaatamata puhkenud vaidlusele, mis ei oma komisjoni nõude rahuldamise seisukohalt tähtsust.

I. Direktiiv 85/337

3. Direktiiv [3] on mõeldud keskkonnakahju takistamiseks, hinnates ennetuslikult kõikide *projektide* tagajärgi (esimene ja kuues põhjendus; artikli 1 lõige 1).

4. Projektide all mõeldakse ehitiste või muude käitiste püstitamist või kavade teostamist, samuti sekkumist looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamiseks. *Arendaja* on eraprojekti loa taotleja või projekti algatav riigiasutus. Lõpuks seisneb *teostusluba* pädeva asutuse või pädevate asutuste otsuses, mis annab arendajale õiguse projekti teostamiseks (direktiivi artikli 1 lõige 2).

1 — Algkeel: hispaania.

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

3 — Käesolevas kohtuasjas kohaldatakse nõukogu 3. märtsi 1997. aasta direktiiviga 97/11/EÜ muudetud redaktsiooni (EÜT L 73, lk 5; ELT eriväljaanne 15/03, lk 151).

5. Artikli 2 lõige 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."

6. Viimati nimetatud artikkel näeb ette, et:

„1. Kui artikli 2 lõikest 3[4] ei tulene teisiti, hinnatakse I lisas loetletud töid artikli[te] 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.

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

4. Liikmesriigid tagavad, et pädevate asutuste lõike 2 kohane otsus avalikustatakse."

4 — Selles lõikes lubatakse erandjuhtudel direktiivi kohaldamisest erandit teha.

II. Ühendkuningriigi õigusnorm

7. Planeerimist reguleerib Town and Country Planning Act 1990, mida muutis Planning and Compensation Act 1991.

8. Maapinnal või -põues võib ehitustöid, inseneritöid või kaevandustöid teostada ja ehitiste või muude hoonete kasutusotstarvet muuta ainult ehitusloaga. Lubasid annavad planeerimisasutused, kusjuures on võimalik esitada kaebust Secretary of State'ile, kes on vaikimise korral pädev ka täiendavalt sekkuma ja esitatud taotluste üle otsustama (artiklid 55, 57, 77 ja 78).

9. Kõnesoleva õigusakti VII jaos viidatakse kohalike omavalitsuste õigusele parandada töid, mis on vastuolus planeerimisalaste õigusnormidega, eelkõige ilma ehitusloata teostatud töid või töid, mille juures ei ole täidetud ehitusloa andmise tingimusi või piiranguid, mis on artikli 171-A kohaselt õigusrikkumised. Need õigused, mis on laadilt kaalutlusõigused,[5] on ka Secretary of State'il.

10. Artiklis 172 nimetatud märgukiri on põhiline sunnimeede, mida Secretary of State võib läbi vaadata asjaomaste isikute palvel, kes võivad muu hulgas tugineda artikli 174 lõike 2 punktis d nimetatud põhjusele, mis seisneb selles, et märgukirja vastuvõtmise kuupäeval ei saanud neile enam sunnimeetmeid rakendada.

11. See vaidlustamise põhjus kaasneb artikliga 171-B, mis ei luba õiguspärasuse taastamiseks enam sunnimeetmeid rakendada pärast nelja aasta möödumist ehitusloata teostatud tööde sisulise lõpetamise päevast või hoone kasutusotstarbe lubamatust muutmisest elumajaks (lõiked 1 ja 2) või pärast kümne aasta möödumist teiste planeerimisalaste õigusnormide rikkumisest (lõige 3).

12. Selle raames on ette nähtud Town and Country Planning Act 1990 artikliga 191 reguleeritavad arendustegevuse õiguspärasuse tõendid (*Lawful Development Certificates*, edaspidi „tõend").

13. Selle artikli lõikes 1 on sätestatud õigus esitada päringuid hoonete ja maa kasutuse, maa peal, kohal või all teostatud toimingute, samuti mõne teise sellise asjaolu seaduslikkuse kohta, mis on vastuolus ehitusloa

5 — Ühendkuningriigi valitsus teatas (vastuse punkt 34), et parlament jättis vastu võtmata Planning and Compensation Act 1991 parandused, millega oleks see õigus kohustuseks muudetud.

andmise tingimuste või piirangutega, täpsustades selleks krundi ja kirjeldades muid asjakohaseid asjaolusid.

14. Lõike 2 kohaselt on kõnesolev kasutus ja toimingud seaduslikud, kui:

„a) nende suhtes ei või rakendada sunnimeetmeid (kas seetõttu, et nende puhul ei ole tegu arendusprojektiga või ehitusluba ei olnud vajalik või seetõttu, et sunnimeetmete rakendamise tähtaeg on möödas või mõnel muul põhjusel) ja

b) need ei kujuta endast tollel hetkel jõus oleva märgukirja nõuete rikkumist."[6]

15. Sarnases sõnastuses käsitletakse lõikes 3 kõikide ehitusloa andmise tingimuste või piirangutega vastuolus olevaid asjaolusid, kui sunnimeetmete rakendamiseks ette nähtud tähtaeg on lõppenud ja see ei ole vastuolus hetkel jõus oleva märgukirja nõuetega.

16. Lõikes 4 kohustatakse omakorda väljastama tõend, kui taotleja esitatud andmed tõendavad taotluses nimetatud toimingute „seaduslikkust", mida eeldatakse ümberlükkamatult vastavalt lõikes 6 sätestatule. Vastavalt lõikele 7 on sellel tõendil sama jõud kui teatud lubadel.[7]

III. Kohtueelne menetlus

17. Komisjon sai teada käesoleva ettepaneku eelmistes punktides kirjeldatud Ühendkuningriigi süsteemist seoses kaebusega ilma loata tegutsenud vanaraualao peale, millele oli väljastatud tõend 1993. aastal ja teine tõend käitise laiendamiseks 1998. aastal.

6 — Käesolev joonealune märkus puudutab vaid hispaaniakeelset teksti.

7 — Viidatakse Caravan Sites and Control of Development Act 1960 artikli 3 lõikes 3, Control of Pollution Act 1974 artikli 5 lõikes 2 ja Environmental Protection Act 1990 artikli 36 lõikes 2 nimetatud lubadele.

18. Komisjon palus 8. veebruari 2001. aasta kirjaga Ühendkuningriigi valitsuselt selle süsteemi kohta selgitusi, mis saadeti talle sama aasta 31. augustil dokumendis, millest ta järeldas, et tõendi saamisega välditi direktiiviga 85/337 ette nähtud loamenetlust, mistõttu ta määras 23. oktoobril Ühendkuningriigi valitsusele asjakohaste selgituste esitamise tähtajaks kaks kuud.

19. Kuna 19. detsembril 2001 esitatud põhjendused komisjoni ei veennud, esitas ta aasta hiljem põhjendatud arvamuse, milles kutsus Ühendkuningriiki üles tegema vajalikud otsused, et viia olukord ühenduse õiguses sätestatud nõuetega vastavusse.

20. Ühendkuningriigi ametiasutused vastasid 3. aprillil 2003, nõustudes, et nende õigusnormis on teoreetiliselt lünk, ning lubasid võtta selle korvamiseks vajalikud meetmed, kuigi nad eitasid, et lünga tekitas tõendi väljastamine, vaid väitsid, et selle tekitas kohalike omavalitsuste hoiak, kuna viimased kasutasid oma kaalutlusõigust ja otsustasid linnaplaneerimisalaste õigusnormide vastasele tegevusele mitte reageerida (punktid 17–25).

IV. Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

21. Kuna komisjoni ei saadud vastus ei rahuldanud ja kuna kavandatud meetmetest talle ei teatatud, esitas ta 26. veebruaril 2004 EÜ artikli 226 teise lõigu alusel käesoleva hagi. Nimetatud institutsioon palub seega Euroopa Kohtul tuvastada, et Ühendkuningriik ei täitnud direktiivi 85/377 artikli 2 lõikest 1 ja artiklist 4 tulenevaid kohustusi, millele aga kõnesolev liikmesriik vastu vaidleb.

22. 30. juunil 2005 toimunud kohtuistungil kinnitasid pooled oma vastavaid seisukohti.

V. Väidetava rikkumise analüüs

23. Direktiivis 85/337 taotletakse, et kõikide projektide kohta, mis võivad keskkonda tõsiselt kahjustada, viiakse enne loa väljastamist läbi keskkonnamõju hindamine,[8] mis toimub kahes järgus. Esimeses uuritakse, kas

8 – Nii nähtub 16. septembri 1999. aasta otsusest kohtuasjas C-435/97: WWF jt (EKL 1999, lk I-5613, punkt 45) ja 7. jaanuari 2004. aasta otsusest kohtuasjas C-201/02: Wells (EKL 2004, lk I-723, punkt 42).

kavandatud töödel on keskkonnale tõsiseid tagajärgi; teises hinnatakse neid tagajärgi vastavalt direktiivi artiklitele 5–10.[9]

24. On programme, mis õigusliku eelduse kohaselt mõjutavad alati oluliselt ökosüsteeme, mistõttu tuleb mõju ulatust alati hinnata. Need on direktiivi artikli 4 lõikes 1 viidatud I lisas loetletud tööd.

25. Seevastu on teisi projekte, mille mõju ei ole nii ilmne ja siis on liikmesriikide ülesanne kindlaks teha, kas tuleb järgida artiklites 5–10 ette nähtud menetlust. Nii on see II lisas loetletud tööde puhul, mille hulgast liikmesriigid märgivad ära tööd, mida tuleb uurida kas üksikjuhtude kaupa või nende kindlaksmääramiseks kehtestatud künniste või tingimuste abil või mõlemaid meetodeid kohaldades vastavalt III lisas sätestatud valikutingimustele (artikli 4 lõiked 2 ja 3); seega on neil teatud valikuvabadus II lisas loetletud tööde suhtes, mille keskkonnamõju tuleb hinnata.

26. Igal juhul on see õigus piiratud direktiivi artikli 2 lõikes 1, milles määratletakse direktiivi põhieesmärk, nii et suure keskkonnamõjuga projektide tagajärgi tuleb alati kontrollida.[10]

27. Teisisõnu ei ole direktiivi 85/337 kasuliku mõju tagamiseks ükski selliste omadustega töö vastavast hindamisest vabastatud,[11] nii et kui tahes suur liikmesriikide ametivõimude kaalutlusõigus ka ei oleks, keelab ühenduse õigus teostada selliseid töid ilma eelnevate kontrollideta ja vajadusel töödest tingitud muudatuste mõõtmiseta, muutes need tegelikult aastate möödudes vaidlustamatuks.

28. Täpselt sama on Ühendkuningriigis kehtiva korra mõju, mis — nagu on käesoleva

9 — Väljendasin seda mõtet 8. jaanuari 2004. aasta ettepanekus kohtuasjas, milles tehti 10. juuni 2004. aasta otsus C-87/02: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 2004, lk I-5975), järgides kohtujurist Geelhoedi 12. juuli 2001. aasta ettepanekut kohtuasjas C-24/99: komisjon *vs.* Saksamaa, mis arhiveeriti otsust tegemata 18. veebruari 2002. aasta määrusega.

10 — Seda joont järgitakse 24. oktoobri 1996. aasta otsuses kohtuasjas C-72/95: Kraaijeveld jt (EKL 1996, lk I-5403, punkt 50); 22. oktoobri 1998. aasta otsuses kohtuasjas C-301/95: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 1998, lk I-6135, punkt 45); eespool viidatud kohtuotsuses WWF jt, punktid 36 ja 45; 21. septembri 1999. aasta otsuses kohtuasjas C-392/96: komisjon *vs.* Iirimaa (EKL 1999, lk I-5901, punkt 64) ja samuti viidatud kohtuotsuses komisjon *vs.* Itaalia, punkt 44.

11 — Eespool viidatud kohtuotsused WWF jt, punkt 45, ja komisjon *vs.* Itaalia, punkt 44.

menetluse aluseks oleva vanaraualao näite varal näha ja mida kostjaks olev valitsus ise möönab — võimaldab teostada direktiiviga vastuolus olevaid töid ilma nende tagajärgede eelneva kontrolli või hindamiseta, kusjuures ajapikku muutuvad need seaduslikuks, sest neid ei ole lubatud korrigeerida.

29. Rikkumise analüüs peaks peatuma selles punktis, arvestades, et Ühendkuningriigi valitsus on seda tunnistanud, ent kuna pooled on sattunud nii ägedasse ja samas nii mõttetusse vaidlusesse, on minu kohus teha mõned täpsustused.

30. Ei ole tähtis, kas rikkumise põhjus tuleneb kuupäevast, mil kohalikud ametiasutused oma valikuvabadust kasutades ei reageeri, või tõendi väljastamise hetkest, mis välistab rikkumise; veelgi ebaolulisem on, kas kõnesolev tõend on olemuselt otsus või ainult deklaratsioon. Määrav on asjaolu, et mugavusest sõltuvatel põhjustel otsustati mitte sekkuda, mis võimaldas direktiiviga 85/337 lubamatu olukorra tekkimist, samas kui ametiasutuste suurtele õigustele vaatamata ei või nad lubada nimetatud ühenduse õigusnormi artikli 2 lõikes 1 sedastatud kesksele eesmärgile vastupidist tulemust.

31. Nagu märgib Ühendkuningriigi valitsus vastuse punktis 89, meenutades komisjoni põhjendatud arvamusele antud vastuse punkti 20, ei ole siin kommenteeritud valikuõigus kindlasti täielik, sest muidu tähendaks see meelevaldsust. Seega peavad pädevad asutused igal üksikjuhul hindama, kas õigusrikkumine tuleb lõpetada, sest see on lubamatult vastuolus ühiste väärtustega või kas, vastupidi, üldistes huvides on vaja hoonete lubamatut kasutust jätkata, olenemata selle negatiivsest mõjust looduskeskkonnale. Kuid see võimalus näitab õigusrikkumist, mille peale komisjon kaebab, sest see võimaldab hoiakuid, kus mängus olevaid vajadusi kaaludes „planeerimisasutus kasutab kaalutlusõigust ja ei rakenda sunnimeetmeid, [mille tagajärjeks on] võimalik direktiivi rikkumine" (põhjendatud arvamusele antud vastuse punkti 20 lõpp).

32. Seega ei tule arutelus keskenduda küsimusele, kas siseriiklikus õiguskorras võib ühenduse õiguse rikkumise vastu hagi esitamiseks ette näha tähtajalist piirangut, nii et pärast tähtaja möödumist ei saa enam rikkumise peale kaebust esitada, kuigi õigus-

kindluse põhimõttest tulenevalt on selleks üldiselt õigus. [12] Siin tuleb vastupidi kindlaks teha, kas Ühendkuningriigi õigusnorm võimaldab tähtaegadest olenemata teostada direktiivi 85/337 esimesse kahte lisasse kuuluvaid töid ilma nõutud kontrolle teostamata ja ilma nõutava loata; nägime juba, et vastus sellele on ühemõtteliselt jaatav.

33. Kui linnaarenduse seaduslikkuse eest vastutav asutus ei reageeri, kuigi ta on teadlik, et käitis on käiku lastud, ilma et selleks oleks läbi viidud keskkonnamõju hindamist või ei nõua olulisest keskkonnamõjust teadlikuna selle mõõtmist, tähendab, et ta laseb sel vaikimisi sündida ja seetõttu rikubki direktiivi. Asjaolu, et ettenähtud tähtaja möödumise tõttu ja õiguskindluse põhimõtte huvides ei või reageerida, ei muuda selle hetkeni õigusvastast toimimisviisi sellest alates „seaduslikuks"; see ainult takistab juba tehtu tagasiulatuvalt parandamist õigussuhete tasakaalu tagamiseks, mis on üks ühiskonnaelu sambaid. See tagajärg ei takista õigusvastase käitumise läbi kannatanutele kahju heastamist muudel alustel, nagu õigusrikkuja riigi varaline vastutus, mis Ühendkuningriigi seisukohast lähtuvalt on aga välistatud.

34. Kokkuvõttes on liikmesriikide kohustus võtta direktiivis seatud eesmärgi saavutamiseks hädavajalikke meetmeid EÜ artikli 249 kolmandas lõigus sätestatud kõikidele ametivõimudele siduv kohustus, nii et siseriiklik õigusakt, mis lubab ametiasutusel passiivseks jääda, lastes keskkonnamõju kontrollimisest ja hindamisest sõltuvat projekti ilma nimetatud uuringuteta teostada, rikub direktiivi artikli 2 lõiget 1 ja artiklit 4, nagu Ühendkuningriigi valitsus ise tunnistab.

VI. Kohtukulud

35. Vastavalt kodukorra artikli 69 lõikele 2 kannab kohtukulud kostjaks olev liikmesriik.

12 — Selle kohta on heaks näiteks 2. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-188/95: Fantask jt (EKL 1997, lk I-6783), mida kohtuvaidluse pooled analüüsisid.

VII. Ettepanek

36. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku hagi rahuldada ja:

1) tuvastada, et Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ei täitnud nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta artikli 2 lõikest 1 ja artiklist 4 tulenevaid kohustusi, kuna ta säilitas õigusnormi, mis jätab pädevatele kohalikele ametiasutustele kaalutlusõiguse planeerimisalase korra vastaste maakasutuste suhtes sunnimeetmete võtmiseks ja lubab teostada direktiivi I ja II lisasse kuuluvaid projekte ilma eelneva kontrollimiseta ja vajaduse korral ilma nende keskkonnamõju hindamiseta;

2) mõista kohtukulud välja Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigilt.