# KOHTUJURISTI ETTEPANEK
# DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
esitatud 25. juunil 2009 [1]

## I. Sissejuhatus

1. Austria Umweltsenat (keskkonnaküsimuste apellatsiooniorgan) esitab EÜ artikli 234 alusel eelotsuse küsimuse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta [2] tõlgendamiseks, et välja selgitada, kas direktiivi I lisas nimetatud elektri-õhuliinide pikkust tuleb arvestada iga liikmesriigi territooriumiga piirduvalt või liinide tegelikku pikkust arvestades, kuigi liinid ületavad mitme liikmesriigi piire.

2. Selle küsimuse taustal tekitab käesolev kohtuasi taas kahtlusi Austria sõltumatute halduskohtute (Senate) kohtuliku olemuse suhtes. Euroopa Kohtul on mitmel korral tulnud lahendada eelotsuse küsimusi, mille on esitanud Austria põhiseaduse artikli 11 lõikes 7 ja artiklis 129 osutatud *Senate*. Kuigi enamik eelotsusetaotlusi on menetlusse vastu võetud, ei ole puudunud kriitika selle kohta, et need ei ole kooskõlas EÜ artikliga 234. Nüüd on kord jõudnud järjega Umweltsenatini, keskkonnaküsimustele spetsialiseerunud kohtulaadse organini, kelle otsuste peale saab edasi kaevata Verwaltungsgerichtshof'ile (kõrgeim halduskohus).

3. Oma ettepanekus kohtuasjas De Coster [3] soovitan tõlgendada EÜ artiklit 234 nii, et Euroopa kohtute dialoog piirdub organitega, kes täidavad kohtufunktsioone. Välistan seega igasuguse võimaluse, et eelotsuse küsimust saavad esitada üksused, mis ei kuulu kohtuvõimu, selleks et mitte moonutada selle sätte aluspõhimõtet. Asi, milles Umweltsenat küsimuse tõstatab, võimaldab mul seda suunda põhjalikumalt täpsustada, et täiendada nimetatud ettepanekus esitatud argumente. Minu seisukoht ei tähenda EÜ artiklist 234 kõigi liikmesriikide kohtuvõimu väliste organite välistamist. De Costeri ettepanekuga püütakse luua teatud määral korda liiga mitmetähenduslikus kohtupraktikas. Samuti olen ma teadlik, et mõnes liikmesriigis on kohtuvõimu väliseid võime, kes täidavad sisuliselt kohtuülesandeid. Viimati nimetatud juhtu käsitlen ma käesolevas kohtuasjas, sest Umweltsenat kuulub bürokraatiavaldkonda,

1 – Algkeel: hispaania.
2 – Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiiv (EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248).
3 – 28. juuni 2001. aasta ettepanek (29. novembri 2001. aasta kohtuotsus C-17/00, EKL 2001, lk I-9445).

mis tegutseb mõne autori järgi kohtuga samaväärsetes ülesannetes.

## II. Asjaolud

4. Itaalia äriühing Rette Elettrica Nazionale SpA ja Austria äriühing VERBUND-Austrian Power Gris AG koostasid ühiselt projekti 300 MVA nimivõimsusega elektriõhuliini ehitamiseks ja käitamiseks. Ehitise kogupikkus peaks ulatuma ligikaudu 49 kilomeetrini, millest 41 km kulgeb läbi Itaalia territooriumi ja umbes 7 kilomeetrit Austrias.

5. Alpe Adria Energia SpA esitas 12. juulil 2007 Austria keskkonnaasutusele taotluse projekti kohta Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzi 2000 (Austria 2000. aasta keskkonnamõju hindamise seadus) § 3 lõike 7 järgse tuvastamisotsuse tegemiseks. Pädev haldusasutus oli Kärnteni liidumaa valitsus, mis keeldus 11. oktoobril 2007 keskkonnamõju hindamisest (edaspidi „KMH"), sest projekt ei küündinud Austria territooriumil 15 km künniseni, mida nõuab direktiiv 85/337.

6. Selle otsuse peale esitas Landesumweltanwalt von Kärnten (Kärnteni liidumaa keskkonnaõiguse ombudsman) kaebuse Umweltsenatile, väites, et direktiiv on antud asjas kohaldatav. Advokaadi arvates ei piirduta keskkonnamõjuga projekti puhul aluseks võetava ulatuse puhul pikkusega iga liikmesriigi territooriumil, sest arvestada tuleb konkreetse ehitise kogupikkust. Alpe Adria Energia SpA vaidles 5. veebruari 2008. aasta menetlusdokumendiga Umweltsenatis kaebuse esitaja teesidele vastu. Nimetatud organ peatas põhikohtuasja menetlemise ja esitas EÜ artikli 234 alusel direktiivi tõlgendamiseks eelotsuse küsimuse.

## III. Õiguslik raamistik

### A. *Ühenduse õigus*

7. Direktiivi 85/337 eesmärk on ettevaatuspõhimõtte alusel kaaluda iga projekti keskkonnamõjusid, et vältida igasugust kahju keskkonnale ehitustöödest või rajatistest ning muudest toimingutest looduskesk-

konnas või maastikul. See eesmärk on välja toodud direktiivi artiklis 1, mis sätestab:

„*Artikkel 1*

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

2. Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

projekt:

– ehitiste või muude käitiste püstitamine või kavade teostamine,

– muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine;

[…]

teostusluba:

pädeva asutuse või pädevate asutuste otsus, mis annab arendajale õiguse projekti teostamiseks.

[…]”

8. KMH ennetuslik olemus, samuti direktiivi sätete kohaldamisalasse kuuluvad projektid on nimetatud sama teksti artikli 2 lõikes 1 ja artikli 4 lõikes 1:

„*Artikkel 2*

1. Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed tagamaks, et enne loa andmist hinnatakse muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt mõjutada

võivaid projekte.

Sellised projektid on määratletud artiklis 4.

*Artikkel 4*

1. Kui artikli 2 lõikest 3 ei tulene teisiti, hinnatakse I lisas loetletud klassidesse kuuluvaid projekte artiklite 5–10 kohaselt.

[...]”

9. Keskkonnamõju hindamisega kaasnevate menetlustoimingud on esitatud artiklites 5–10 ning nimetatud loetelu I lisas, milles on käesoleva kohtuasja jaoks oluline eelkõige punkt 20:

„20. Elektri-õhuliinide ehitamine, mille pinge on vähemalt 220 kV ja pikkus üle 15 km.”

10. Nende piiriülese mõõtmega või ühe liikmesriigi territooriumit ületavate mõjudega tööde puhul määratletakse direktiivi artiklis 7 toimimiskord.

„1. Kui liikmesriik teab, et töö tõenäoliselt avaldab olulist keskkonnamõju mõnes teises liikmesriigis, või kui tõenäoliselt oluliselt mõjutatav liikmesriik seda taotleb, esitab liikmesriik, kelle territooriumil kavatsetakse tööd teha, mõjutatavale liikmesriigile võimalikult kiiresti ja hiljemalt oma üldsuse teavitamise ajal muu hulgas:

a) töö kirjelduse ja kogu olemasoleva teabe töö võimaliku piiriülese mõju kohta ja;

b) teabe võimaliku otsuse laadi kohta,

ning jätab teisele liikmesriigile piisavalt aega teatada oma soovist osaleda keskkonnamõju hindamisel, kusjuures ta võib esitada ka lõikes 2 osutatud teabe.

2. Kui lõike 1 kohaselt teavet saav liikmesriik teatab oma soovist osaleda artikli 2 lõikes 2 nimetatud keskkonnaalase otsuse tegemise menetluses, esitab liikmesriik, kelle territooriumil kavatsetakse projekti teostada, kui ta seda juba teinud ei ole, mõjutatavale liikmesriigile artikli 6 lõike 2 kohaselt nõutava ja artikli 6 lõike 3 punktide a ja b kohaselt kättesaadavaks tehtud teabe.

3. Kuivõrd see on asjakohane, teevad asjaomased liikmesriigid ka järgmist:

a) hoolitsevad selle eest, et lõigetes 1 ja 2 osutatud teave tehtaks mõistliku aja jooksul kättesaadavaks artikli 6 lõikes 1 osutatud ametiasutustele ja tõenäoliselt oluliselt mõjutatava liikmesriigi territooriumil olevale asjaomasele üldsusele;

ja

b) tagavad, et nendele asutustele ja asjaomasele üldsusele antakse võimalus enne töö teostusloa andmist esitada mõõduka aja jooksul oma arvamus esitatud teabe kohta selle liikmesriigi pädevale asutusele, kelle territooriumil kavatsetakse tööd teha.

4. Asjaomased liikmesriigid peavad nõu muu hulgas töö võimaliku piiriülese mõju ja sellise mõju vähendamiseks või kõrvaldamiseks ettenähtud meetmete üle ja lepivad kokku mõistliku pikkusega nõupidamistähtajas.

5. Käesoleva artikli rakendamise üksikasjaliku korra võivad kindlaks määrata liikmesriigid ning see peab võimaldama asjaomasel üldsusel mõjutatava liikmesriigi territooriumil võtta tõhusalt osa projektiga seotud artikli 2 lõikes 2 nimetatud keskkonnaalaste otsuste tegemise menetlusest."

B. *Siseriiklik õigus*

11. Austrias on spetsialiseerunud apellatsiooniorganid, mis ei kuulu kohtuvõimu alla ja mille otsuste peale saab edasi kaevata Verwaltungsgerichtshof'ile (kõrgeim halduskohus). Teiste hulgas on Umweltsenati

loomine sõnaselgelt ette nähtud põhiseaduse artikli 11 lõikes 7:

„Lõike 1 punktis 7 sätestatud asjades on võimalik pärast liidumaa täitevvõimu raames edasikaebevõimaluste ammendumist pöörduda sõltumatu Umweltsenati poole. […] Sõltumatu Umweltsenat koosneb eesistujast, kohtunikest ja teistest õigusteadmistega liikmetest ning tegutseb pädeva ministeeriumi juures. Senati loomist, ülesandeid ja menetlust reguleeritakse liidu seadusega. Tema otsuseid ei ole võimalik alluvuse korras tühistada ega muuta; võimalik on esitada kaebus Verwaltungsgerichtshof'ile."

12. Umweltsenat loodi 1993. aastal ja seda reguleerib Bundesgesetz über den Umweltsenat (Umweltsenatit käsitlev liidu seadus, edaspidi „USG 2000").

13. USG 2000 § 1 sätestab:

„(1) Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (liidu põllumajandus-, metsandus-, keskkonna- ja veemajandusministeerium) juures luuakse Umweltsenat.

(2) Umweltsenat koosneb kümnest kohtunikust ja 32-st õigusteadmistega liikmest. […]"

14. USG 2000 § 4 sätestab:

„Umweltsenati liikmed on oma tegevuses sõltumatud ega ole seotud ühegi juhisega."

15. USG 2000 § 5 lisab:

„Umweltsenat menetleb apellatsioonkaebusi, mis on esitatud 2000. aasta Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzi [Austria 2000. aasta keskkonnamõju hindamise seadus, edaspidi „UVP-G 2000" [4]] esimeses ja teises osas sätestatud asjades […]".

4 – *BGBl* nr 697/1993, viimati muudetud *BGBl* nr 153/2004.

16. USG 2000 § 6 sätestab:

„Umweltsenati otsuseid ei ole võimalik halduskorras tühistada ega muuta. Kaebuse võib esitada Verwaltungsgerichtshofile.”

17. UVP-G 2000 võttis direktiivi 85/337 üle Austria õiguskorda. Teatud projektide KMH nõuded on sätestatud § 3 lõikes 1:

„I lisas nimetatud projektide ja nende projektide muudatuste suhtes tuleb järgnevates sätetes näidatud alustel läbi viia keskkonnamõju hindamine. I lisa 2. ja 3. veerus loetletud projektide suhtes viiakse läbi lihtsustatud menetlus. […]”

18. UVP-G 2000 § 2 lõikes 2 on määratletud projekti mõiste:

„Projekt on rajatise ehitamine või muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku koos kõigi selle sekkumisega ruumiliselt ja esemeliselt seotud meetmetega. Kava võib hõlmata ühte või mitmeid rajatisi või sekkumisi, kui need on omavahel ruumilises või esemelises seoses.”

19. UVP-G 2000 I lisa tabelite päistes on nimetatud projektid, mille suhtes kehtib KMH nõue. Ühelt poolt täpsustatakse lisa 1. ja 2. veerus KMH nõudega projektid, mille puhul tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamise menetlus (1. veerg) või lihtsustatud menetlus (2. veerg). Teiselt poolt on 3. veerus märgitud projektid, mille puhul kehtib KMH kohustus vaid teatud tingimustel.

20. Esimese veeru lõikes 16 punktis a on märgitud „elektri-õhuliinid, mille nimipinge on vähemalt 220 kV ja pikkus üle 15 km”. Samas lõikes on 3. veerus punktis b märgitud „A- või B-kategooria erikaitsealadel asuvad elektriõhuliinid, mille pinge on vähemalt 110 kV ja pikkus üle 20 km”.

## IV. Eelotsuse küsimus

21. Umweltsenat saatis 2. mai 2008. aasta otsusega EÜ artikli 234 alusel direktiivi

tõlgendamist käsitleva eelotsuse küsimuse. Olles käsitlenud kokkuvõtvalt vastavust nimetatud artikli sätetele (nimelt, et eelotsusetaotlust esitav organ on olemuselt kohus), esitab ta Euroopa Kohtule selle küsimuse:

„Kas nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta […] tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik peab ette nägema keskkonnamõju hindamise kohustuse direktiivi I lisa punktis 20 (elektriõhuliinide ehitamine, mille pinge on vähemalt 220 kV ja pikkus üle 15 km) loetletud projektidele kahe või enama liikmesriigi territooriumile kavandatud rajatise korral ka siis, kui keskkonnamõju hindamise kohustuse aluseks olevat künnist (siin: pikkus 15 km) ei ületa selle liikmesriigi territooriumile jääv rajatise osa, kuid künnis saavutatakse või ületatakse, kui arvestada naaberliikmesriik (desse) kavandatud rajatise osi?"

22. Umweltsenati taotlus registreeriti Euroopa Kohtus 19. mail 2008. Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 23 sätestatud tähtajaks esitasid kirjalikke märkusi Alpe Adria Energia SpA, Kärnteni liidumaa keskkonnaõiguse ombudsman ning komisjon.

23. Ei komisjon ega põhikohtuasja pooled ei taotlenud ettenähtud tähtajaks kohtuistungi pidamist, mistõttu oli kohtuasi valmis käesoleva ettepaneku koostamiseks 24. aprillil 2009.

## V. Vastuvõetavus

24. Umweltsenati küsimus tekitab taas kahtlusi Austria sõltumatute organite õiguses esitada eelotsusetaotlusi EÜ artikli 234 alusel. Kuigi keegi ei ole käesolevas eelotsusemenetluses seda aspekti käsitlenud, on seda vaja uurida, arvestades, kui tähtsad on need organid Austria kohtusüsteemi struktuuris. Euroopa Kohus on nende organite kohtustaatuse kohta seisukoha võtnud mitmel korral, kuid mitte alati samale järeldusele jõudes. Seda arvestades näib asjakohane korrata kohtupraktikat ja esitada mõned argumendid, mis aitavad seda suunata.

A. *EÜ artikli 234 mõiste „kohus" ja üksused, mis ei kuulu liikmesriikide kohtuvõimu koosseisu*

25. Kohtuotsus Vaassen-Goebbels [5] tuvastas, et eelotsusetaotluse esitamise õigus tuleb määratleda ühenduse parameetrite alusel ja mitte siseriikliku õiguse alusel. Selle eelduse põhjal sedastas Euroopa Kohus tuntud nõuded kohtu õigusliku aluse, alalisuse, kohtu otsuste kohustuslikkuse, menetluste võistlevuse ning kohtus õigusnormide kohaldamise kohta. Nagu ma selgitan oma ettepanekus eespool viidatud kohtuasjas De Coster, on need nõuded aja jooksul moondunud, kuni on hakatud kohtute hulka lugema kõige mitmesugusemaid institutsioone, mis mitte alati ei vasta EÜ artiklis 234 sätestatud kohtu mõttega.

26. Üha paindlikum kohtupraktika on tekitanud mõningaid raskusi, mida Euroopa Kohus ei ole siiani ületanud. Eelotsusetaotluse võimaluse andmisega kohtumõistmisega samastatavate ülesannetega organitele on eelotsuse küsimus jäetud selliste organite otsustada, mis ei kuulu liikmesriigi kohtuvõimu hulka. See lahendus ei ole tervenisti halb, sest iga liikmesriigi traditsioonis antakse kohtuotsuste tegemise võim vastavalt oma kultuurile ja tavadele, ning ühenduse õigus peab seda korda respekteerima. Selline vaba suund aga kätkeb ohtu: eelotsusearutellu ilmuvad kohtulaadsed organid, millel ei ole mingit seost kohtuotsuse tegemisega. See habras tasakaal on mitmel korral katkenud, nagu kohtuasjas Gabalfrisa, [6] milles võeti vastu ühe Hispaania finantskohtu eelotsusetaotlus. Samasugust ohtu kätkeb käesolev kohtuasi seoses Austria *Senate*'ga, mis ei kuulu tavapärasesse kohtukorraldusse.

27. Nendel asjaoludel võimaldavad Umweltsenati küsimused Euroopa Kohtul oma õigusteooriat täpsemini määratleda. Ka mina kasutan seda juhust selleks, et arendada edasi oma ettepanekus kohtuasjas De Coster esitatud teesi, nõudes Euroopa Kohtult rangemat ja sidusamat kohtupraktikat juhtudel, kus organid, mis tuginevad EÜ artiklile 234, ei ole seotud kohtuvõimuga. Julgen välja pakkuda mõned elemendid nimetatud artikliga sätestatud kohtuliku dialoogi tagamiseks, jälgides, et aruteluvõimalus jääks püsima ja seega avatuks neile, kellele on usaldatud ülesanne lahendada vaidlusi poolte vahel.

1. Liikmesriikide kohtute institutsionaalne tähtsus integratsiooniprotsessis ja eelotsuse küsimuse roll

28. Nagu ma väidan oma ettepanekus kohtuasjas De Coster, kaasnevad EÜ artiklis 234

5 – 30. juuni 1966. aasta otsus kohtuasjas 61/65 (EKL 2000, lk 377).

6 – 21. märtsi 2000. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-110/98–C-147/98 (EKL 2000, lk I-1577).

sätestatud mehhanismi laiendamisega üle kohtu piiride tõsised raskused, mida tuleb tunnistada. [7] Ma ei korda öeldut, aga rõhutan mõnda kohtupraktika arengu seisukohast erilise tähtsusega mõtet.

29. Ei ole vaja rõhutada liikmesriikide kohtute strateegilist ülesannet ühenduse õiguse rakendamisel. Liidu asutajad ja nende õigusjärglased tegid EÜ artikli 234 koostamisel ja üle poole sajandi muutumatuna säilitamisel panuse liikmesriikide võimu institutsionaalse hääle – õigusemõistmise – tugevdamisele. Seda valikut ei tehtud niisama ja ajalugu tõendab seda. Liitu on nimetatud *õiguse* integratsiooniks ja integreerumiseks *õiguse kaudu,* mis tõendab kohtute määravat rolli Euroopa konstitutsioonilises ruumis. [8] Eelotsuse küsimus on selle tõendi menetluslikuks kinnituseks. Kehastades võimu, mis põhineb sõltumatusel, võimu seosel seadusega ja vaidluste lahendamisel, on kohtumõistmisel eriline hääl, mis on eemal igasugusest poliitikast ja seotud ainult õiguse tahtega. [9] Liikmesriikide kohtutele erivolitusi andes taheti asutamislepingutega kindlustada maailmas esmakordse rahvusvahelise korralduse jaoks loodud noore korra võimu.

30. Selle vahendi edu on selge. Tänu kohtute dialoogile on ükshaaval kinnitatud uue õiguskorra geneetilised tunnused: vahetu õigusmõju, [10] ülimuslikkus, [11] vastutus, [12] tõhusus, [13] võrdväärsus [14] ja paljud teised, millele on üles ehitatud liidu õigussüsteem. [15] Lisaks, kuna tegemist on sõltumatute organitega, millel on olemas vahendid otsuste täitmiseks, on Euroopa õigusnormide kohaldamisel autoriteet, mille annab erapooletus. [16]

31. Kui eelotsusedialoogi võetakse haldusorganid, mis sõltuvad täitevvõimust ja millel ei ole kohtustaatust, vähendab see liikmesriikide kohtute strateegilist tähendust. Kuigi mõned täitevvõimu organid täidavad kohtutega sarnaseid volitusi, ei saa varjata nende tegelikku avaliku halduse palet pelgalt seetõttu, et jäljendatakse kohtuprotsessi joontega omamoodi menetlust. Seda kriitikat muudab tõsisemaks asjaolu, et nende kohtulaadsete organite otsuseid saab tavaliselt edasi kaevata riigi päris kohtusse. Kui EÜ artikkel 234 annab dialoogi eelisõiguse riigivõimu ühele osale, ei ole mõtet seda sätet laiendada selleks, et kaasata dialoogi teisi organeid, mille otsused

7 – Juba viidatud ettepanek, punktid 75–79.

8 – Klassikalises uurimuses määras Robert Lecourt kindlaks, et õigusühenduse komponendid on üks ja sama õigusnorm, sama kohus ja sama võim. Selge kolmik, milles on eriline koht riikide kohtutel (*L'Europe des juges,* kirj Bruylant, Bruxelles, 1976, lk 221).

9 – Dubos, O., *Les juridictions nationales, juge communautaire,* Paris, Dalloz, 2001, lk 723.

10 – 5. veebruari 1963. aasta otsus kohtuasjas 26/62: Van Gend en Loos (EKL 1963, lk 1).

11 – 15. juuli 1964. aasta otsus kohtuasjas 6/64: Costa (EKL 1964, lk 114) ja 9. märtsi 1978. aasta otsus kohtuasjas 106/77: Simmenthal (EKL 1978, lk 629).

12 – 19. novembri 1991. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-6/90 ja C-9/90: Francovich jt (EKL 1991, lk I-5357).

13 – 14. juuli 1977. aasta otsus kohtuasjas 8/77: Sagulo jt (EKL 1977, lk 1495).

14 – 15. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-231/96: Edis (EKL 1998, lk I-4951).

15 – Mõned autorid on väitnud, et kohtute koostöö ajalugu on Euroopa integratsiooni lugu. Martinico, G., *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale Euroopa,* kirj Jovene, 2009, lk 138. Nagu õigesti selgitab Dubos, O., *op. cit.,* lk 74, viidates kohtuotsustele Van Gend en Loos ja Costa: „Kui president Lecourt võis endalt küsida, mis oleks olnud ühenduste õigus ilma 1963. ja 1964. aasta kohtuotsusteta, tuleb veel kord meenutada, et need alusepanijad kohtuotsused nagu paljud teised tehti eelotsuse küsimuse tulemusel ja et artikkel 234 näitab, et ühenduse õigus on vahetult kohaldatav ja ülimuslik. Seega, mis oleks ühenduste õigusest saanud ilma artiklita 234?".

16 – Dehousse, R., *The European Court of Justice,* London, MacMillan, 1998, lk 109–114.

jõuavad lõpuks välja kohtutesse. Nendel põhjustel soovitan oma ettepanekus kohtuasjas De Coster teha üldreeglist erandi juhul, kui haldusotsuste peale ei saa kohtusse kaevata; [17] sellisel juhul on EÜ artikli 234 laiendamine teistele organitele täiesti õigustatud, et ei ohustataks ühenduse õiguse ühtsust ja ühetaolisust ega rikutaks põhiõigust tõhusale kohtulikule kaitsele.

32. Järelikult on Euroopa õiguskorra autoriteet tugeva kohtuliku komponendiga. Ei ole liialdus öelda, et Euroopa Kohus vastutab liidu õiguse eest viimases astmes just liikmesriikide kohtute vahendusel.

33. Euroopa Kohus ei ole mitte alati olnud nende probleemide suhtes järjekindel. Paistab, et pärast ettepanekut kohtuasjas De Coster oli soov luua kohtupraktikas korda, aga praeguses kindla suunata olekus valitseb siiani teadmatus. Kuigi kohtuasjades Schmid [18] ja Syfait [19] jäeti vastu võtmata kaks eelotsuse küsimust, mille olid esitanud administratsioonilähedased organid, siis toimus see vaid seetõttu, et need organid olid vähesel määral sõltumatud. Nendes kohtuotsustes ei ole näha Euroopa Kohtu argumentatsiooni institutsionaalse tasakaalu kohta, mida nõuab EÜ artikkel 234, vaid selle tajumiseks on vaja suurt kujutlusvõimet.

34. Sellegipoolest on kohtupraktika praegune seis teatud määral kooskõlas minu ettepanekuga kohtuasjas De Coster. Ma püüan seda kooskõla selgitada, riskides Euroopa Kohtu olulist kavatsust valesti tõlgendada.

2. Kohtuotsuse Vaassen-Goebbels kriteeriumid põhiseaduslikus mõttes

35. EÜ artikliga 234 kehtestatakse kohtute dialoog, selleks et tagada ühenduse õiguse ühetaoline kohaldamine kõikides liikmesriikides. [20] Euroopa Kohus on lubanud selles dialoogis osaleda väga erinevatel organitel, mille tõttu on kohtuotsust Vaassen-Goebbels mõistetud liiga laias tähenduses. Kuigi see vääratus on põhjustanud eelnimetatud probleeme, on see teatud määral õigustatud.

17 – Eespool viidatud ettepanek, punktid 87-95.

18 – 30. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas C-516/99 (EKL 2002, lk I-4573, punkt 34).

19 – 31. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-53/03 (EKL 2005, lk I-4609, punktid 31–35).

20 – Seda väljendab veendunult Mancini, G.F., *Democracy and Constitutionalism in the EU*, Oxford-Portland, Hart, 2001, lk 23, märkides eelotsuse küsimuse strateegilist tähtsust Euroopa õigussüsteemi ülesehituses: „it seems indisputable that the only way of preventing Community law from disintegrating as a result of divergent interpretations – and thus losing its validity or rather its nature as law – was to safeguard as much as possible the role of helmsman conferred upon the Court by Article [234]". [näib vaieldamatu, et ainus viis takistada ühenduse õigust erineva tõlgendamise tõttu koost lagunemast – ja seega oma kehtivust või pigem õiguse olemust kaotamast – oli kaitsta nii palju kui võimalik artikliga [234] Euroopa Kohtule määratud tüürimehe rolli.]

Kohtukorraldus on 27 liikmesriigiga Euroopas väga erinevate parameetrite ja mudelitega. Raske on välja tuua mudelit, mis vastaks nii paljude riikide kohtufunktsioonide ühisele kirjeldusele, mistõttu kohtuotsuses Vaassen-Goebbels sedastatud kriteeriume tõlgendatakse nii üldiselt ja laialt. [21] Pealegi on mõnes õigustraditsioonis võimude lahususe huvides haldusõigus ühendatud täitevvõimuga. Keegi ei vaidleks, et Prantsuse Conseil d'État – tänapäevase avaliku õiguse rakendamiseks tingimata vajalik institutsioon – on „kohus" EÜ artikli 234 tähenduses. Järjestike Prantsuse põhiseadustega sätestatud võimu jagunemises aga ei ole Conseil d'État'd kunagi määratud kohtusambasse. Sarnane on olukord nendes riikides, kus ei ole spetsialiseerunud halduskohust, vaid kohtud, mis ei kuulu kohtuvõimu süsteemi, kuigi neid ühendavad haldusega ainult formaalsed seosed. [22]

36. Ühenduse kohtupraktikas lisati need kohtud eelotsusedialoogi mitte niivõrd eelotsusetaotluste arvu suurendamiseks, kuivõrd pigem liikmesriikide institutsioonilise iseseisvuse säilitamiseks. Teisisõnu, EÜ artikli 234 kasutamist laiendati selleks, et kaasata ühised põhiseaduslikud tavad Euroopa kohtuliku dialoogi loomisse. Ma ei nõustu nendega, kes leiavad, et selle kohtupraktika taga on Euroopa Kohtu soov kontrollida tema otsustada olevate kohtuasjade tulva. Kui tegemist oleks teatud laadi *docket control*'iga, võiks see kriteerium pöörduda Euroopa Kohtu vastu ja ta kohtuasjadega üle ujutada. Ma leian, et kohtupraktikast nähtub kavatsus respekteerida iga liikmesriigi õigusmõistmise funktsiooni. Sellest tulenevalt on vaja säilitada tasakaal eelotsusetaotluste rangelt kohtuliku laadi ja võimu jagunemise vahel igas liikmesriigis.

37. Seega tuleb rõhutada kohtuasjas De Coster tehtud ettepaneku sisu, lisades mõned nüansid selle tähenduse täpsustamiseks.

## 3. Kohtupraktikaga kooskõlas olev ettepanek

38. Lahenduseks soovitan esitada selgelt EÜ artikli 234 mõtte, kui selle sätestamisest on möödas üle poole sajandi. Täpsustan mõnda

21 – Ma kirjeldasin vajadust ühitada süsteemi funktsionaalsus EÜ artiklis 234 ette nähtud dialoogi kohtuliku olemusega. Ruiz-Jarabo Colomer, D., *El juez nacional como juez comunitario,* Madrid, Civitas 1993, lk 71 ja 72. Samuti Chalmers, D., Hadjiemmanuil, C., Monti, G. ja Tomkins, A., *European Union Law,* Cambridge University Press, 2006, lk 293.

22 – Eeskätt Briti Immigration Adjudicators (2. märtsi 1999. aasta otsus kohtuasjas C-416/96: Eddline El-Yassini, EKL 1999, lk I-1209), erialased distsiplinaarorganid (6. oktoobri 1981. aasta otsus kohtuasjas 246/80: Broekmeulen, EKL 1981, lk 2311), Saksamaa Liitvabariigi riigihangete kontrollimise komisjon (17. septembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-54/96: Dorsch Consult, EKL 1997, lk I-4961) või maksukomisjonid (eespool viidatud kohtuotsus De Coster).

oma ettepaneku De Coster [23] järeldust, et seda paremini kooskõlastada Euroopa Kohtu valitud suunaga.

40. Seega ei ole organitel, mis liikmesriigi kohtuvõimu alla ei kuulu, õigust eelotsuse küsimust esitada. Aga sellest reeglist on kaks määrava tähtsusega erandit, mida ma käsitlen järgnevalt.

a) Üldreegel: kohtute dialoog kohtuotsuses Vaassen-Goebbels sedastatud tingimustel

39. Analüüs lähtub sellest, et eelotsusemenetluse suhe on olemuselt kohtulik. Enne kohtuotsuses Vaassen-Goebbels sätestatud nõuete põhjalikumalt analüüsimist on vaja tuvastada, kas eelotsusetaotluse esitanud organ kuulub liikmesriigi kohtuvõimu alla. Seejärel kontrollib Euroopa Kohus õigusliku aluse, alalisuse, menetluse võistlevuse, otsuste kohustuslikkuse ja õigusnormide kohaldamise nõudeid. Käesoleva ettepaneku punktides 35 ja 36 nimetatud põhjustel ei ole need tingimused sätestatud eriti rangusega. Nagu ma väidan oma ettepanekus kohtuasjas La Roda Golf, käsitatakse eelotsuse küsimust koostööna kohtute vahel. [24] Seega on see konstruktiivne suhe kahe *kohtu* vahel, mitte aga kahe *kohtuvaidluse* vahel, mis seletab, miks on siis, kui selle koostöö osapooled on kindlaks määratud, on Euroopa Kohtu lähenemine olnud märkimisväärselt paindlikum. [25]

b) Esimene erand: kohtusse edasikaebamise võimalus puudub

41. Nagu ma märgin De Costeri ettepanekus, kui kohtulaadne organ teeb otsuseid, mida ei saa edasi kaevata päris kohtusse, siis kehtib põhiõigus tõhusale kohtulikule kaitsele, aga ka ühenduse õiguse ühetaoliselt ja ühtselt kohaldamise nõue. [26] Sel juhul peab Euroopa Kohus vastama organile, kes lahendab vaidlust, mille puhul ei ole edasisi õiguskaitsevahendeid, selleks et tema otsus ei oleks Euroopa õiguskorrast lahknev.

42. On oluline lisada, et erinevalt sellest, mis toimub kohtute dialoogi puhul, kohaldatakse sellisel juhul täie rangusega kohtuotsuses Vaassen-Goebbels sedastatud kriteeriume. Sellisel juhul kehtivad nõuded hoopis teise rangusega kui kohtuvõimu hulka kuuluvate kohtute suhtes. Näib mõistlik, et EÜ artiklist 234 nii selge erandi vastukaaluks on mõiste „kohus" puhul kehtivad nõuded rangemad. See suund leiab kinnitust kohtupraktikas, sest Euroopa Kohus on otsustanud,

23 – Minu 24. mai 2007. aasta ettepanek Österreichischer Rundfunk (18. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-195/06, EKL 2007, lk I-8817); ja 22. novembri 2007. aasta ettepanek Ing. Aigner (10. aprilli 2008. aasta kohtuotsus C-393/06, EKL 2008, lk I-2339).

24 – 5. märtsi 2009. aasta ettepanek kohtuasjas C-14/08 (pooleliolev kohtuasi).

25 – Eelmises joonealuses märkuses viidatud ettepanek, punktid 51–53.

26 – Eespool viidatud ettepanek, punktid 83–86.

ka juhul, kui edasikaebamise võimalust ei ole, et organid, mis ei ole kohtud ega ei vasta sõltumatuse miinimumnõuetele, ei saa esitada talle EÜ artikli 234 alusel eelotsusetaotlusi. [27]

c) Teine erand: kohtulaadsetele organitele kohtufunktsioonide andmine vormilt või sisult põhiseadusliku õigusnormiga

43. Üldreeglist on veel teine erand, mis järgib kahtlemata paremini kohtupraktika üldsuunda. On selge, et Euroopa Kohus on tavapäraselt ja ilma igasuguste vastuväideteta vastu võtnud eelotsuse küsimusi organitelt, mis ei kuulu oma riigi kohtuvõimu alla. Seda asjaolu on eriti märgata halduskorralduses, milles esineb väga erinevaid kohtuliku läbivaatamise mudeleid.

44. Tänapäevane Euroopa haldusõigus on Prantsusmaal 18. sajandi lõpul toimunud revolutsioonilise protsessi vili, kus administratsiooni kohtulik kontroll tugines rangele arusaamisele võimude lahususest. [28] Kuivõrd administratsiooni üle kohtumõistmine võis olla ka omamoodi haldamine, levis Euroopas paralleelselt kohtuvõimuga ka halduskohtu võim (sest vastasel korral oleks see sammas muutnud täitevvõimuks), mida ei integreeritud avalikku haldusesse, selleks et kaitsta sõltumatuse põhimõtet. Professor García de Enterría on seda meisterlikult kirjeldanud, nimetades et „lahususe põhimõtte algse sihiliku kasutuse tulemusel tekkis spetsiaalne halduskohtusüsteem […], mis on algusest peale korraldatud kontrollina, mida teostavad administratsiooni enda eriorganid, mitte välised ja sõltumatud kohtud […]. Selle mehhanismi kehastus selles, mida hakati seejärel nimetama halduskohtusüsteemiks, oli Napoleoni enda kätetöö, kes oli suurem seadusandjana kui sõjapealikuna”. [29]

45. Sellest õigusemõistmise kontseptsioonist arenes välja eriline sõltumatu kohtusüsteem, mille ülesanne on tagada, et administratsioon allub seadusele ja mis on tänaseni oma algsetes põhijoontes muutumatuna säilinud. [30]

27 – 14. mai 2008. aasta määrus kohtuasjas C-109/07: Pilato (EKL 2008, lk I-3503), milles arutati, kas Prud'homie de pêche de Martigues on „kohus” vaatamata sellele, et see ei kuulu Prantsuse kohtustruktuuri. Euroopa Kohus analüüsis õigustatult hoolikalt kohtuotsuses Vaassen-Goebbels sätestatud nõudeid ja jättis eelotsusetaotluse vastu võtmata.

28 – Revolutsioonilise protsessi ja selle tagajärgede kohta Prantsuse õigusemõistmisele vt klassikaline teos Seligman, E., *La Justice en France pendant la Révolution, 1789 - 1792,* Paris, Plon, 1913.

29 – García de Enterría, E., *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?*, Madrid, Thomson-Civitas, 2007, lk 37 ja 38.

30 – Selle nähtuse arengu kohta Euroopas läbi aegade tänase arenguseisuni vt Bouineau, J., *Traité d'histoire européenne des institutions. XVI - XX siècle,* II köide, Paris, Litec, 2009.

46. See ei ole ainus halduskohtumudel Euroopas, aga üks selle oluline avaldumisvorm, tänapäeva haldusõiguse eelkäija, mis on leidnud laia vastuvõttu paljudes liikmesriikides: Prantsusmaa, Madalmaad, Itaalia või Kreeka on otsustanud puhta lahususe mudeli kasuks, samas kui teised riigid, nagu Saksamaa, Austria, Tšehhi Vabariik, Poola või Leedu, on loonud autonoomsed ja üldisest traditsiooniliselt tsiviil- ja kriminaalasjadega tegelevast kohtusüsteemist eraldiseisvad kohtukorrad. [31] Seega on mõistetav, et kui Euroopa Kohtul on olnud tegemist seda laadi halduskohtute eelotsuse küsimustega, on ta need vastu võtnud ilma igasuguse vastuväiteta.

47. Selle hinnangu taga on idee, mis on olnud ajendiks EÜ artikli 234 tõlgendamisel. Eelotsusetaotlust paindlikuks muutes kinnitab Euroopa Kohus liikmesriikide poolt vastu võetud põhiseaduslike otsuste väärtust. Avades eelotsusemenetluse organitele, mis ei ole rangelt võttes kohtud, tunnistab Euroopa Kohus, et liidu riigid on suveräänsed määrama võimude koosseisu ja jagunemist, nii nagu need on põhiseadusega ette nähtud. Kui liikmesriik määrab kohtufunktsioonid kohtulaadsetele organitele ja kinnitab seda nende asutamise ajal, siis on see tihedalt riigi identiteedi ja põhiseadusliku autonoomiaga seotud soov, mida Euroopa Kohus respekteerib. [32] Järelikult on EÜ artikkel 234 sidevahendiks riikide ametivõimudega, *millele on põhiseadusega antud kohtumõistmise õigus.* Mõnes liikmesriigis on see funktsioon usaldatud ainult kohtuvõimule, samas kui teistes jaguneb see eri ametivõimude vahel sellises õiguspärases institutsionaalse organisatsiooni struktuuris, mida ühenduse õiguses ei vaidlustata.

48. Pärast seda lühidat arutlust halduskohtute päritolu teemal, keskendun ma teisele erandile üldreeglist, mille järgi on kohtulaadsel organil õigus esitada eelotsuse küsimusi, kui ta täidab kohtufunktsioone vormilt või sisult põhiseadusliku õigusnormi alusel.

49. Nagu ma märgin käesoleva ettepaneku punktis 42, eeldab selline üldpõhimõttest kõrvalekaldumine vastukaaluks, et kohtuotsuse Vaassen-Goebbels kriteeriume tuleb kohaldada rangemini. Kuna eelotsusetaotluse

31 – Fromont, M., *Droit administratif des États européens,* Paris, PUF, 2006, lk 120–135.

32 – Kooskõlas EL artikli 6 lõikes 3 sätestatuga on kohtupraktika näidanud paljudel juhtudel seda respekti liikmesriikide riigiõiguslike tavade suhtes. Mh 2. juuli 1996. aasta otsuses kohtuasjas C-473/93: komisjon *vs.* Luksemburg (EKL 1996, lk I-3207) ja 14. oktoobri 2004. aasta otsuses kohtuasjas C-36/02: Omega (EKL 2004, lk I-9609). Vt ka kohtujurist Poiares Maduro ettepanek kohtuasjas Michaniki (16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus C-213/07, EKL 2008, lk I-9999) ja De Berranger, T., „Constitutions nationales et construction communautaire", Paris, LGDJ, 1995, lk 249–492.

esitanud organ jääb kohtuvõimust välja ja tema suhtes kehtivad eri menetluseeskirjad, võivad tavalised kohtuvaidluse iseloomulikud tavad talle teadmata olla. Seega on vaja, et Euroopa Kohus tagaks eespool nimetatud nõuete – peamiselt sõltumatuse nõude – kontrollimise, selleks et mitte moonutada EÜ artikli 234 esmast mõtet, mida on täheldatud Euroopa Kohtu hiljutises kohtupraktikas ja mis seletab eespool viidatud kohtuasjade Schmid ja Syfait lahendust.

## 4. Järeldus

50. EÜ artikkel 234 kehtestab kohtute dialoogi, millest on lubatud erandeid teha ainult teatud asjaoludel. Esiteks siis, kui puudub edasikaebevõimalus siseriiklikus kohtus; ja teiseks siis, kui eelotsusetaotluse esitanud organ on küll kohtulaadne asutus, aga talle on antud kohtufunktsioonid vormilt või sisult põhiseadusliku õigusnormiga. Mõlemal juhul tuleb kindlalt nõuda kohtuotsuses Vaassen-Goebbels sedastatud kriteeriumide täitmist, selleks et mitte õõnestada selle ühenduse õiguse arengus nii määrava tähtsusega mehhanismi aluseid, nagu on seda eelotsuse küsimus.

51. EÜ artikli 234 selline tõlgendus, mis on kinnistunud Euroopa Kohtu kohtupraktikas, annab eeliseid teistes valdkondades, mis väärivad samuti läbivaatamist. Ühenduse õiguskorra ülimuslikkus kohustab seaduste konflikti korral siseriiklikku õigust mitte kohaldama. Kohtuotsus Fratelli Costanzo [33] kinnitas selle põhimõtte laiendamist avalik-õiguslike asutustele, mis peavad samuti jätma Euroopa õigusega vastuolus olevad siseriiklikud normid kohaldamata. [34] Vaatamata kriitikale sedastati ja korrati seda kohtupraktikat sellistes kohtuasjades nagu CIF [35] ja Ciola. [36] Põhiline selle vastu esitatud vastuväide tuleneb nimelt EÜ artiklis 234 sätestatud eelotsusemehhanismist, sest näib kaheldav, et haldusasutus, kellel ei ole õigust eelotsusetaotlust esitada, oleks sellegipoolest kohustatud siseriiklikke õigusnorme mitte kohaldama. Siseriiklik kohus saab alati arvestada Euroopa Kohtu tõlgendamisabiga, mis on tagatud kohtueelse dialoogiga, aga administratsioon peab tegutsema ilma sellise abita. [37]

52. See pinge kaoks, kui Euroopa Kohus piiraks kohtuotsuse Fratelli Costanzo kohal-

33 – 22. juuni 1989. aasta otsus kohtuasjas 103/88 (EKL 1989, lk 1839).

34 – „Oleks […] vastuoluline sedastada, et üksikisikutel on õigus tugineda siseriiklikus kohtus avaliku teenistuse vastu direktiivi sätetele, mis vastavad nimetatud tingimustele; ja sellegipoolest leida, et selle avaliku teenistuse pädevuses ei ole direktiivi kohaldada ja jätta kohaldamata direktiiviga vastuolus olevad siseriikliku õiguse. Sellest nähtub, et kui on täidetud Euroopa Kohtu praktikas sätestatud nõuded selleks, et üksikisikud saaksid tugineda siseriiklikus kohtus direktiivi sätetele, on kõik avaliku halduse organid, ka need, mis ei kuulu keskvalitsusse, nagu näiteks kohalik omavalitsus, kohustatud neid sätteid kohaldama" (eespool viidatud kohtuotsus Fratelli Costanzo, punkt 31).

35 – 9. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-198/01 (EKL 2003, lk I-8055, punkt 49).

36 – 29. aprilli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-224/97 (EKL 1999, lk I-2517, punkt 26).

37 – Alonso García, R. kritiseerib seda suunda teoses *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea,* Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1994, lk 332 ja 333. Samuti kahtleb Fratelli Costanzo teooria rakendatavuses liidu uutes liikmesriikides Bobek, M., „Thou Shalt Have Two Masters; The Application of European Law by Administrative Authorities in the New Member Status", *Review of European Administrative Law,* kd 1, nr 1, 2008, lk 62 ja 63.

damise ainult organitele, kellel on õigus talle eelotsusetaotlust esitada. EÜ artikkel 234, nagu seda on tõlgendatud, lubab kohtulaadsetel organitel osaleda eelotsusearutelus. Kui õigus ühenduse õigusega vastuolulisi õigusnorme kohaldamata jätta piirduks ainult ametiasutustega, millel on õigus eelotsuse küsimust esitada, siis kaoksid kohtuotsusest Fratelli Costanzo tulenevad ohud. Sel juhul väheneksid sellest kohtuotsusest tingitud kindlusetus ja praktilised raskused, mis kaasneksid sellega, kui õigusnorme võiksid kohaldamata jätta organid, kelle suhtes kehtib haldushierarhia põhimõte. Nii oleks küsimus ühenduse õiguse ülimuslikkusest, nagu ka põhiseaduse või seaduse ülimuslikkusest ainult kohtute otsustada, mis välistaks, et mõni ametnik ei täida antud korraldusi või eirab haldusnorme, mis reguleerivad tema otsustusvaldkonda. [38]

53. Nüüd, kui on kirjeldatud, mis voolust lähtub Euroopa Kohus EÜ artikli 234 tõlgendamisel, ja ka eeliseid, mida annab teistesse suundadesse ümberjuhtimine, tuleb analüüsida eelnimetatud kriteeriumide kohaldamist eelotsusetaotluse esitajale.

38 – Bobek, M., *cit. supra,* tajub kohtuotsuses Fratelli Costanzo midagi „tõsiselt häirivat" võimude lahususe aspektist.

B. *Mõistet „kohus" käsitleva kohtupraktika kohaldamine Umweltsenati suhtes*

54. Umweltsenat on üks Austria põhiseaduse artikli 133 lõikes 4 ette nähtud kollegiaalsetest organitest. Selle sättega tehakse erand üldreeglist, mis annab pädevuse Verwaltungsgerichtshof'ile (kõrgeim halduskohus); see erand lubab sõltumatutel asutustel lahendada administratsiooni otsuste peale esitatud kaebusi. Umweltsenat on eriliselt tunnustatud ka põhiseaduse artikli 11 lõikes 7, kuigi see ei muuda talle nimetatud artikli 133 lõikes 4 määratud asutuse liiki.

55. Verfassungsgerichtshof (Austria konstitutsioonikohus) on tõlgendanud kitsendavalt õigust luua haldusalal sõltumatuid organeid, sest need eeldavad erandi tegemist põhimõttest, mille järgi on Verwaltungsgerichtshof pädev lahendama administratsiooni vastu esitatud kaebusi; [39] Verfassungsgerichtshof on seadnud nendele asutustele sisulised tingimused selleks, et lähendada neid rohkem kohtutele kui järelevalvefunktsiooniga haldusorganitele. Heaks tõendiks selle kohta on see, et artikli 133 lõike 4 alusel asutatud

39 – 14. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas B267/86 (VfSlg. 11.500); 24. veebruari 1999. aasta otsus kohtuasjas B1625/98-32 (VfSlg. 15.427); 29. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas G175/95 (VfSlg 15.886) ja 13. juuni 2001. aasta otsus kohtuasjas G141/00 (VfSlg 16.189).

kohtud vastavad muude tunnuste hulgas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 sätetele ning samuti seda sätet käsitlevale Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale.

56. Umweltsenat asutati 1993. aastal Austria põhiseaduse artikli 133 lõikes 4 osutatud sõltumatu kohtuna, selleks et lahendada kaebusi, mis on esitatud otsuste peale, mille on teinud UVP-G 2000 esimese ja teise osa alusel keskkonnaasutused. Selle koosseisu kuulub 42 liiget, kellest kümme on kohtunikud ja 32 on õiguseksperdid; neid ei saa ametist tagasi kutsuda ja neil on kõik erapooletuse tagatised.

57. Umweltsenati sisemine töökorraldus sarnaneb tavalise kohtu omaga, kus kehtivad kohtuasjade jagamise objektiivsed eeskirjad, kuigi presidendil on erivolitused määrata ettekandjad ja nimetada koja kolmas liige. [40] Nõupidamised on salajased ja liikmetele kehtib täielik konfidentsiaalsuskohustus. [41]

58. Menetlust Umweltsenatis reguleerivad Verwaltungsverfahrensgesetzi (haldusmenetluseseadus; edaspidi „AVG") üldised õigusnormid, millesse lisati erisätted seadusega USG 2000. Kaebus esitatakse kostjaks olevale haldusasutusele nelja nädala jooksul alates otsuse teatavaks tegemisest, [42] mille õigusmõju peatatakse *ex lege,* välja arvatud juhul, kui on konkreetselt teisiti sätestatud. [43] Kaebuse võivad esitada kõik haldusasjas osalenud isikud, samuti UVP-G 2000 loetelus märgitud institutsioonid. [44] Menetlus toimub peamiselt kirjalikult, ja tagab võistlevuse põhimõtte, ette on nähtud omaalgatuslikult või poole nõudmisel kohtuistungi pidamine. [45] Kuigi osapooli ei pea esindama advokaat, võib iga pool kohtuistungil osaleda koos oma õigusnõustajaga. [46]

59. Umweltsenatil on täielik pädevus. Kuigi tema otsused on olemuselt haldusaktid, on neil jõustunud kohtuotsuse jõud, need peavad olema põhjendatud, tehakse avalikul kohtuistungil, kuuluvad täitmisele ja nende peale saab edasi kaevata ainult Verwarltungsgerichtshof'ile. [47]

60. Käesoleva ettepaneku punktides 54–59 kirjeldatud parameetrite järgi on Umweltsenat organ, mis ei kuulu Austria kohtuvõimu hulka, kuigi teda tunnistab sõnaselgelt riigi põhiseadus. Austria põhiseaduse artikli 133 lõige 4 ja artikli 11 lõige 7 määravad kohtufunktsioonid institutsioonidele, mis jäävad põhilisest kohtustruktuurist välja, aga mille põhielementide poolest sarnanevad nende ülesanded tavalise kohtu ülesannetega. Nagu

40 – USG 2000 § 9 ja 10.
41 – AVG § 67f lõige 2.
42 – UVP-G 2000 § 40 lõige 2.
43 – AVG § 64 lõige 1.
44 – UVP-G 2000 § 19 lõige 1.
45 – AVG § 67d lõige 1.
46 – AVG § 10.
47 – Sellest on ainus erand võimalus esitada kaebus Verfassungsgerichtshof'ile, aga ainult põhiseaduse sätte rikkumise tõttu.

ma märgin käesoleva ettepaneku punktis 49, nõutakse olukorras, kus kohtupädevus omistatakse kohtulaadsetele asutustele, et kohtuotsuses Vaassen-Goebbels sätestatud nõudeid täidetaks ülima rangusega. Sellest punktist järeldub, et Umweltsenat täidab õigusliku aluse, alalisuse, menetluse võistlevuse, otsuste kohustuslikkuse ja õigusnormide kohaldamise nõudeid. Oluline, ehkki mitte määrava tähtsusega asjaolu seisneb selles, et Austria konstitutsioonikohus nõuab, et Umweltsenat täidaks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 6 sätestatud menetluslike tagatiste nõuet.

61. Esitatud põhjendusi arvestades leian ma, et Umweltsenat kui kohtufunktsioone täitev kohtulaadne organ on Austria põhiseadusega ametlikult tunnustatud ja vastab täpselt kohtuotsuses Vaassen-Goebbels sätestatud nõuetele, nii et eelotsusetaotluse esitanud organ on täielikult pädev esitama EÜ artikli 234 alusel eelotsuse küsimust.

## VI. Põhikohtuasi

62. Selles kohtuasjas tõstatatud küsimus väärib lihtsat ja otsest vastust. Sisuliselt küsib Umweltsenat, kas direktiivi 85/337 alla kuuluva riikidevahelise projekti mõõtmine peaks piirduma ainult igat liikmesriiki läbiva vahemaaga või kogu ehitise füüsilise tervikuga. Selle kohta Euroopa Kohtu tehtava otsuse tagajärjed praktikas on märkimisväärsed, sest kui ta otsustab esimese võimaluse kasuks, siis tuleks mitut riiki puudutav KMH riikide kaupa osadeks jagada, nagu oleks tegemist eraldi projektidega; kui valitaks teine võimalus, siis teostataks keskkonnamõju hinnang kogu projektist lähtudes, arvestamata riigipiire ja sundides riikide ametiasutusi koostööle.

63. Komisjon märkis õigesti oma märkuste punktis 20, et käesoleval juhul algatatud kohtuasi puudutab üksnes kohustust keskkonnamõju hinnata ja mitte aga selle hinnangu sisu ega tagajärgi. Vaidluse ese on piltlikult väljendades vaidlus selle üle, kelle pädevuses on otsustada, kas on nõutav halduslik järelevalve. Seega tuleb kindlaks määrata „projektid", mida mõeldakse direktiivis 85/337, nende piirid ja ametiasutus, mis peab täitma selle õigusnormiga kehtestatud halduslikke ennetusülesandeid.

### A. *Direktiivi 85/337 mõiste „keskkonda oluliselt mõjutada võiv projekt"*

64. Euroopa Ühendus on väitnud oma keskkonnapoliitika eeldusena, et riigi parim tegevus selles sektoris on „pigem reostuse

või saaste tekkimise takistamine nende tekkekohas kui pingutus nende mõju hilisemaks kõrvaldamiseks”. [48] Selleks võeti vastu direktiiv 85/337, millega ühtlustatakse teatavate ehitusprojektide keskkonnamõju hindamise haldusmenetlused. Selle õigusakti kandvat ideed selgitatakse artiklites 2 ja 4, milles kehtestatakse kohustus viia enne projektide valmis ehitamist läbi hindamine, jagades projektid kahte rühma: vaieldamatu keskkonnamõjuga projektid (loetletud I lisas), mis nõuavad alati järelevalvet; ja väiksema mõjuga projektid (loetletud II lisas), mille järelevalvet teostatakse iga liikmesriigi kehtestatud tingimustel, aga arvestades III lisas sätestatud kriteeriume. [49]

65. KMH maksumuse tõttu määratleb direktiiv 85/337 üksikasjalikult I lisas loetletud projektid. II lisas piiritletakse üldisemalt iga kategooria spetsifikatsioonid, aga liikmesriigid peavad täpsustama üksikasjalikult, mis tingimustel on vajalik KMH. [50] Ei ole üllatav, et Euroopa Kohus on tõlgendanud liikmesriikide seadusandjatele jäetud kaalutlusruumi kitsalt, selleks et siseriiklikud liiga laialivalguvad või pealiskaudsed kriteeriumid ei moonutaks II lisa. Seega on direktiivis 85/337 esitatud iga projektitüübi kirjeldused väga konkreetsed selleks, et liikmesriikide ametiasutused ei saaks õigusnormi mitmetähenduslikkuse varjus oma hindamiskohustustest kõrvale hoida.

66. Selle üksikasjalikkusega kaasneb siiski direktiivi 85/337 „projektide” lai kirjeldus. Nii on vastavalt artikli 1 lõikele 2 ja artikli 2 lõikele 1 „projektid” „ehitiste või muude käitiste püstitamine või kavade teostamine”, samuti „muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku”. Kirjelduse lõpetuseks on lisatud, et KMH viiakse läbi juhul, kui ehitised võivad „oma laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt mõjutada”. Lõpuks on IV lisas loetletud, mis andmed peab arendaja pädevale ametiasustusele asjakohase hindamise läbiviimiseks esitama. [51]

67. Nende asjaolude kogumist tuleb teha kolm järeldust:

48 – Direktiivi 85/337 põhjendus 1. Euroopa keskkonnapoliitika ennetuseesmärkide kohta Jans, J. H., ja Vedder, H. H. B., *European Environmental Law*, 3. trükk, Groningen, Europea Law Publishing, 2008, lk 40–42.

49 – Selles lisas nimetatakse „projektide tunnused”, nende „asukoht” ja „potentsiaalse mõju” laad, kus igas lõigus on märgitud kriteeriumid, mis piiravad liikmesriikide kaalutlusõigust määrata ise oma kriteeriumid.

50 – Vt selle aspekti kohta 24. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-72/95: Kraaijeveld jt (EKL 1996, lk I-5403, punkt 50); 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-392/96: komisjon *vs.* Iirimaa (EKL 1999, lk I-5901, punkt 65); 16. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-435/97: WWF jt (EKL 1999, lk I-5613, punkt 36); 13. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-474/99: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2002, lk I-5293, punkt 31); 16. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-332/04: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2006, lk I-40, punkt 76) ja 23. novembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-486/04: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 2006, lk I-11025, punkt 53).

51 – IV lisa nõuab projekti kirjeldust, peamiste muude uuritud lahendusvõimaluste lühikirjeldust, kahjustatavate keskkonnategurite, nagu ka kõige märkimisväärsemate mõjude kirjeldust. Samuti kohustab IV lisa esitama loetelu meetmetest ehitise kahjuliku mõju vähendamiseks ja kokkuvõtte võimalikest raskustest, mis esinevad arendajal nõutava teabe koostamisel.

68. Esiteks tuleb I ja II lisas nimetatud projekte tõlgendada eespool viidatud artikli 1 lõike 2 ja artikli 2 lõike 1 seisukohast, sest täpne toimingute loetelu on esitatud laiemas õiguslikus raamistikus ja erisätteid tuleb kohaldada kooskõlas üldsätetega. [52] Järelikult, kui I lisa punktis 20 nimetatakse „elektriõhuliinide [ehitamist], mille nimipinge on vähemalt 220 kV ja pikkus üle 15 km", siis mõeldakse selliseid projekte alati, kui need mõjutavad „oma laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt".

69. Teiseks on eelöelduga seoses üldine määratlus väga tarvilik piiride täpseks määratlemiseks, mis on pandud projektidele, ehk nendele ehitistele, mis on loetletud lisas vastavalt tootmisvõimsusele, [53] ladustamismahule [54] ja pikkusele [55] -tingimustele, mis on tuntud ka „keskkonnamõjukünnistena". [56] Igat tüüpi projektide spetsifikatsioonid toimivad selliste künnistena, mis omakorda määravad kohustuse viia läbi KMH vastavalt direktiivi 85/337 artiklitele 5–10. Kuna need on jooned, mis vähendavad õigusnormi kohaldamisala, tuleb neid tõlgendada kahe parameetri alusel: vastavalt reeglile, et erandeid tuleb tõlgendada kitsalt; [57] ja ehitusprojekti tervikmõjude seisukohast, pöörates erilist tähelepanu direktiivi artikli 2 lõikele 1, milles nimetatakse projekti „laadi", „mahtu" ja „asukohta". Neid kriteeriume arvestatakse lähtuvalt projekti kõikidest tagajärgedest keskkonnale. Järelikult, kui I ja II lisas kehtestatakse mõne selle kriteeriumi põhjal piirid, on direktiiv 85/337 tervikuna ühtne ja lähtub samast reaalsusest, mis on nimetatud artikli 2 lõikes 1.

70. Kolmandaks ja viimaseks tuleb vältida tõlgendusi, mis võtavad direktiivi 85/337 teistelt sätetelt mõtte. Selle reegli järgi raskendab kinnistunud ja territoriaalselt killustunud arusaamine IV lisa kasulikku mõju. Nagu ma juba märkisin käesoleva ettepaneku punktis 66, on selles lisas täpsustatud, mis andmed peab projekti kavandaja esitama. Need andmed hõlmavad ka teavet „kogu töö füüsiliste omaduste" kohta, [58] „töö tulemuste kasutamisel tekkivaid jääke ja heitmeid […] käsitlevat hinnangut" [59] või kirjeldust „mis käsitleb keskkonna neid tegureid, mida väljapakutud töö tõenäoliselt oluliselt mõjutab". [60] On raske kujutleda, et neid kohustusi saaks täita, kui arvesse võetakse ainult KMH läbiviiva ametiasutuse liikmesriigi territooriumil asuvaid projektilõike. „Kogu projekti füüsilisi omadusi" saab uurida siis, kui arvestatakse tervet projekti ja mitte ainult liikmes-

52 – See lähenemisviis on õigusnormi tervikteksti ühtsuse nõue, nagu Euroopa Kohus sedastas eeskätt oma 27. jaanuari 2000. aasta otsuses kohtuasjas C-164/98 P: DIR International Film jt *vs.* komisjon (EKL 2000, lk I-447, punktid 21–30) ja 15. juuni 1993. aasta otsuses kohtuasjas C-225/91: Matra *vs.* komisjon (EKL 1993, lk I-3203, punkt 41).

53 – Punktid 1, 2, 5 ja 18 alapunkt b.

54 – Punktid 10, 12, 13, 15, 18 punkt b ja lõige 21.

55 – Punktid 7, 8, 16, 19 ja 20.

56 – Moreno Molina, A.M., *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España,* Madrid, Marcial Pons, 2006, lk 201.

57 – 10. detsembri 1968. aasta otsus kohtuasjas 7/68: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 1968, lk 617); 28. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-6/98: ARD (EKL 1999, lk I-7599, punktid 9–31) ja 17. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-321/96 (EKL 1998, lk I-3809, punkt 25).

58 – IV lisa punkti 1 esimene taane.

59 – IV lisa punkti 1 kolmas taane.

60 – IV lisa punkt 3.

riigis asuvat osa. Võimalikku saastust saab tõsiselt hinnata vaid siis, kui arvesse võetakse kõiki jäätmeid ja mitte ainult eraldi riikidesse jäävaid saastetsoone.

71. On veel teisi põhjuseid, mis ei tulene ainult direktiivist 85/337, vaid ka Euroopa Kohtu praktikast ja mis sunnivad mõistet „projekt" laialt tõlgendama.

B. *KMH esemeks olevate projektide lõikudeks jagamine kohtupraktikas*

72. Kuigi käesolev kohtuasi tõstatab esimest korda küsimuse sellest, kas riigipiir on direktiivi 85/337 kohaldamisalasse kuuluvate „projektide" piiriks, ei ole kohtupraktikas uus, et riigid väidavad, et projektid, mille puhul kehtib hindamiskohustus, jagunevad lõikudeks, selleks et hoiduda ühenduse õiguse kohaldamisest. Käesoleva kohtuasja jaoks asjassepuutuvat varasemat kohtupraktikat ei ole, aga selgitust toovad kohtuotsused, mis käsitlevad ehitustööde pikendusi, osalist tööde teostamist transpordivõrkudes või etapikaupa teostatavaid järjestikuseid ehitustöid. Kõikides kohtuasjades tõlgendati direktiivi 85/337 laialt ning ei lubatud piirata direktiivi kohaldamisala.

73. Kohtuasjas komisjon *vs*. Hispaania [61] esitati kaebus selle peale, et ei teostatud keskkonnamõju hindamist Las Palmase ja Oropesa linnu ühendava 13 km pikkuse raudteeliini projekti kohta. Algatus kuulus Hispaania idarannikul Tarragonast Valenciani kulgeva „Vahemere koridoriks" nimetatud 251 km pikkuse raudtee ulatuslikumasse kavasse. Hispaania valitsus väitis, et analüüsida tuli ainult asjaomast lõiku ja et seda ei saanud pikkuse poolest liigitada „pikamaavedudeks vajalike raudteede" projektiks, nagu on sätestatud direktiivi 85/337 I lisa punktis 7. Euroopa Kohus lükkas selle argumendi pikemalt mõtlemata tagasi, kuna sellega nõustumine kahjustaks tõsiselt õigusnormi kasulikku mõju, sest „piisaks, kui asjaomased siseriiklikud ametivõimud jaotaksid pikamaavedude projekti järjestikusteks lühikesteks lõikudeks, et nii kogu projekt kui ka jaotamise tulemusel saadud lõigud direktiivi kohaldamisalast välja jääksid". [62] Lisaks rõhutab kohtujurist Poiares Maduro oma ettepanekus selles kohtuasjas, et suuremõõtmelised ehitustööd, nagu selles kohtuasjas vaidlustatud tööd, teostatakse harilikult etapikaupa. [63] Hispaania teesiga nõustumine oleks

61 – 16. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-227/01 (EKL 2004, lk I-8253).

62 – Eespool viidatud kohtuotsus, punkt 53.

63 – 24. märtsi 2004. aasta ettepanek, mille punktis 48 kohtujurist väidab: „251-kilomeetrise raudteeliini etapikaupa ehitamine võib Hispaania Kuningriigi mõttekäigu kohaselt viia selleni, et konkreetset projekti ei käsitata kunagi pikamaavedusid puudutavana, kuna järjestikused raudteelõigud katavad üksnes lühikesi vahemaid ja ühendavad naaberasulaid. Sellise tõlgendusega nõustumine tähendaks direktiivi kohaldamisala olulist kitsendamist ja seaks ohtu direktiivi eesmärkide saavutamise."

jätnud direktiivist 85/337 välja mitte üksnes nimetatud raudteeliini, vaid ka tohutu osa liikmesriikide teostatavatest avalikest ehitustöödest.

74. Raskusi seoses eri ajaetappidesse jagatud projektidega toodi välja kohtuasjades Wells, [64] komisjon *vs*. Ühendkuningriik [65] ja Barker, [66] milles Euroopa Kohus kordas vajadust hinnata neid tervikuna. Selleks et vältida, et haldusetappidesse jagamine moonutaks projekti sisu, mille tõttu direktiivi 85/337 ei kohaldataks, on kohtupraktikas kinnitatud, et KMH „peab olema kõikehõlmav, nii et käsitletud oleksid kõik projekti aspektid, mida ei ole veel hinnatud või mida on vaja uuesti hinnata." [67] Kokkuvõttes on direktiivis 85/337 kehtestatud järelevalvekohustus täielik, ilma et projekti erinevad bürokraatiatsüklid võiksid direktiivi eesmärkide täitmist takistada.

75. Analoogne on olukord, kui KMH ei ole teostatud, sest ehitustöö, mille puhul põhimõtteliselt keskkonnamõju hindamist ei nõuta, eeldab direktiivi 85/337 lisades loetletud teise ehitustöö muutmist või laiendamist. Sellise asjaoluga oli tegemist kohtuasjas Abraham jt, [68] milles olid vastandatud Liège-Bierseti lennuvälja naabruses elavad inimesed ja arendusasutused, kes pidid lennuvälja laiendama, et võimaldada selle ööpäevaringset teenindamist 365 päeval aastal. I lisa punktis 7 nimetati kohustust teostada KMH „[…] vähemalt 2100 m peamaandumisrajaga lennuväljade ehitami[seks]". Midagi ei olnud aga ette nähtud lennujaama laiendamise korral, eriti kui selline laiendamine ei muuda maandumisraja mõõtmeid. Sellega seoses oli kavandatud ehitustöödes ette nähtud lennujaama infrastruktuuride muutmine, lennujuhtimistorni, uute maandumisrajalt mahasõidu teede ja parkimisalade ehitamine ning hoovõtu- ja maandumisraja alade remonditööd ja pikendamine, raja kogupikkust seejuures pikendamata. Euroopa Kohus oli teadlik, et selline algatus tähendas suurt keskkonnamõju ja et KMH teostamise kohustust püüti vältida ettekäändel, et raja pikkust ei muudeta. Kõikehõlmava hindamise kriteeriumist lähtudes tuvastati kohtuotsuses direktiivi 85/337 kasuliku mõju tagamiseks, et „vähemalt 2100-meetrise maandumisrajaga lennuvälja ümberehitustööd ei ole seega mitte üksnes maandumisraja pikendamise tööd, vaid kõik tööd, mis puudutavad selle lennuvälja ehitisi, seadmeid ja varustust, kui neid võib oma laadi, mahu või tunnuste poolest pidada lennuvälja enda ümberehituseks". [69]

76. Nimetatud kohtuotsustest ilmneb püüe takistada, et projekti osadeks jagamine mõjutaks kohustust teostada KMH. Algatuste *kõikehõlmavast* hindamisest järeldub, et keskkonnamõju on nähtus, millel ei ole pikkust, tootmisvõimsust ega ladustusmahtu. Kohtuasjas Ecologistas en Acción-CODA järeldas Euroopa Kohus, et „direktiivi [85/337] eesmärgist ei tohi mööda hiilida projekti osadeks jaotamise teel ja et mitme projekti

64 – 7. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-201/02 (EKL 2004, lk I-723).

65 – 4. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-508/03 (EKL 2006, lk I-3969).

66 – 4. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-290/03 (EKL 2006, lk I-3949).

67 – Eelmises joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Barker, punkt 48.

68 – 28. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-2/07 (EKL 2008, lk I-1197).

69 – Punkt 36.

kumulatiivse mõjuga arvestamata jätmine ei tohi praktikas viia selleni, et nende kõigi puhul puudub hindamiskohustus, samal ajal kui tervikuna võivad need projektid keskkonda oluliselt mõjutada […]". [70]

77. See tõdemus avaldub kohtupraktikas korduvalt nagu tuntud reegel, mida korratakse kõikides seda direktiivi puudutavates kohtuasjades. Nii rõhutatakse, et direktiivi „kohaldamisala on ulatuslik ja eesmärk väga lai." [71] Just sel põhjusel oleks selles sätestatud kohustustest mööda hiilimine ühtsuse nõude rikkumine, eriti kui KMH läbi viimata kiidetakse heaks ehitustööd, millel võivad olla keskkonnale kahjulikud tagajärjed.

78. Järelikult, kui direktiivi 85/337 I lisas nimetatud projekti suhtes kehtivad direktiivi sätted ka siis, kui projekti teostatakse etapikaupa, kui halduslik asjaajamine hõlmab eri menetlusi või kui projekti muudetakse, siis kehtivad need sätted ka juhul, kui ehitustöö jaguneb mitme liikmesriigi territooriumi vahel. Igal juhul on lõpetuseks veel asjakohane märkida, et territoriaalne faktor mõjutab direktiivi 85/337 kohaldamist.

*C. Riigipiirid kui KMH piirangud*

79. Müürid Euroopas annavad tunnistust traagilisest ühisajaloost. Just piiravate takistuste ja tõkete kõrvaldamiseks Euroopa ühendused loodigi, veendumuses, et piirid on takistuseks majanduskasvule, arengule ja rahvaste suhetele ja sõprusele. „Ühendame inimesi, mitte riike", väitis Jean Monnet selle eelnõu integreerivat jõudu kirjeldades. Selles ühiselt üles ehitatud ruumis on riikide füüsiline eraldamine järk-järgult kadunud, kuni ühtesulandumist tähistas Schengeni konventsiooni jõustumine. [72]

80. Kui isikud, kaubad, teenused ja kapital liiguvad kogu Euroopas takistamatult, siis oleks paradoksaalne seada uuesti need

70 – 25. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-142/07 (EKL 2008, lk I-6097, punkt 44).

71 – Juba viidatud kohtuotsused Kraaijeveld jt, punkt 31; WWF jt, punkt 40; komisjon *vs.* Hispaania, punkt 46; ja Abraham jt, punkt 32.

72 – 14. juuni 1985. aasta konventsioon, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel sõlmitud Schengeni lepingut kontrolli järk-järgulise kaotamise kohta nende ühispiiridel (EÜT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9), sõlmitud 19. juunil 1990 Schengenis (Luksemburg).

tõkked nähtusele, mis juba oma olemuselt ei tunne ei maid ega kontinente, nimelt reostus. Järelikult, kui ühenduse keskkonnapoliitika eeldab eri riikide vahel leviva reostuse vastu võitlemist, teades, et seda võitlust ei saa pidada ainult ühest kohast, oleks ebaloogiline killustada KMH-d nõudvad projektid lõikudeks territooriumide kaupa, kus need kulgevad.

81. Seda väidet kinnitab direktiiv 85/337 ise, mille artiklis 7 nähakse ette riikidevahelise koostöö ehitustööde puhul, mis läbivad mitut liidu riiki. Sama alus nähtub Espoo 25. veebruari 1991. aasta konventsioonist piiriülese keskkonnamõju hindamise kohta. [73] Direktiivi 85/337 artikkel 7 käsitleb selle konventsiooni põhimõtteid ja võimaldab lõigetes 1 ja 2 riigil teha koostööd teises riigis algatatud keskkonnamõju hindamise menetluses, kui ehitustöö puudutab esimest riiki. [74] See ei ole ainus direktiivi tekstis lubatud koostöö võimalus. Vastupidi, kui mitu riiki võtavad ühiselt ette algatuse, siis peab iga riik teostama KMH ja osutama vastastikust abi vastavates menetlustes. Kui Euroopa ulatusega hindamist ei toimu, siis nõutakse koostööd. [75]

82. Selles ühises ettevõtmises tuleb siiski kasutada ühiseid parameetreid, nagu ühte ja kõikehõlmavat „projekti" mõistet, sest vastasel juhul taanduks koostöö pelgalt näitemängule ja projektis ei täidetaks direktiivi 85/337 kohustusi. Käesolevas kohtuasjas võib eeldada, et Itaalias on läbi viidud kohustuslik KMH, sest seal ületab projekti pikkus 15 km. Muretsema paneb mind see, kui kujutada juhul nagu käesolevas kohtuasjas ette varianti, kus piiriülene projekt on kokku 29 km pikk, millest kummassegi riiki jääb 14,5 kilomeetrit; I lisa järgi ei oleks KMH nõutav kummaski riigis, mis tähendaks ohtu, et kogu projekti mõju suhtes ei oleks mingit järelevalvet, mis näitab, millised muret tekitavad tagajärjed kaasneksid teesiga, mida pooldab Alpe Adria.

83. Leian seega, et riigipiir ei piira direktiivis 85/337 mõeldud „projektide" määratlust. Seega peab liikmesriik ette nägema direktiivi I lisas, eriti punktis 20, nimetatud

73 – Tekst, millega Euroopa Ühendus ühines nõukogu 15. oktoobri 1996. aasta otsusega piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsiooni heakskiitmise kohta (avaldamata).

74 – See võimalus nähtub artikli lõikest 2: „Kui lõike 1 kohaselt teavet saav liikmesriik teatab oma soovist osaleda artikli 2 lõikes 2 nimetatud keskkonnaalase otsuse tegemise menetluses, esitab liikmesriik, kelle territooriumil kavatsetakse projekti teostada, kui ta seda juba teinud ei ole, mõjutatavale liikmesriigile artikli 6 lõike 2 kohaselt nõutava […] teabe". On tõsi, et artiklis 7 arvestatakse olukorda, kus projekti teostatakse ainult ühes riigis, aga mis mõjutab naaberriiki või -riike.

75 – Vastasel juhul ei oleks ühenduse keskkonnapoliitika loomisel eriti mõtet. Föderaalriikide kogemuse põhjal töötas ühendus selles valdkonnas välja tegevuskava, et vältida raskusi seoses seaduste paljususega, nagu ka nende kohaldamise territoriaalsusega. Väga oluline näide on Ameerika Ühendriigid, mis nagu ühenduski ühitavad ühtlustatud õigusaktid, kutsudes osariike üles koostööle. Hall, N. D., „Political Externalities, Federalism, and a Proposal for an Interstate Environmental Impact Assessment Policy", *Harvard Environmental Law Review,* nr 32, 2008, ja Revesz, R.L., „Environmental Regulation in Federal Systems", *Yearbook of European Environmental Law,* Oxford University Press, 2000, lk 10–14.

projektide hindamise kohustuse kahe või enama liikmesriigi territooriumile kavandatava rajatise puhul, kui iga riigi piiresse jääv eraldi osa jääb alla hindamiskohustuse künnist, aga naaberriiki või -riikidesse kavandatud osad kokku ületavad selle künnise.

## VII. Ettepanek

84. Eelnevate selgituste alusel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Umweltsenati eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik peab ette nägema selle direktiivi I lisas, eriti selle punktis 20, nimetatud projektide hindamise kohustuse kahe või enama liikmesriigi territooriumile kavandatava rajatise puhul, kui iga riigi piiresse jääv eraldi osa jääb alla hindamiskohustuse künnist, aga naaberriiki või -riikidesse kavandatud osad kokku ületavad selle künnise.