Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 17. novembril 2011 [1]

Kohtuasi C-567/10

Inter-Environnement Bruxelles ASBL
Pétitions-Patrimoine ASBL
Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL
versus
Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Cour constitutionnelle (Belgia))

Direktiiv 2001/42/EÜ — Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine — Kohaldatavus maakasutuse kava täieliku või osalise kehtetuks tunnistamise suhtes — Kavad ja programmid, mida nõutakse siseriiklike õigus- või haldusnormidega

I. Sissejuhatus

1. Belgia Cour constitutionnelle (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus) on esitanud kaks küsimust direktiivi teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta [2] (edaspidi: „KSH direktiiv", KSH – keskkonnamõju strateegiline hindamine) kohaldamisala kohta. Esiteks tuleb selgitada, kas kõnealune direktiiv hõlmab ainult kavade ja programmide koostamist ja muutmist või ka nende kehtetuks tunnistamist. Teiseks küsitakse, kas keskkonnamõju hindamine on vajalik üksnes nende kavade ja programmide koostamise puhul, mida *nõutakse*, või on hindamine vajalik ka siis, kui koostamine on õigusnormides küll sätestatud, kuid see ei ole kohustuslik.

II. Õiguslik raamistik

A. *KSH direktiiv*

2. KSH direktiivi eesmärgid on sätestatud eeskätt artiklis 1:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on tagada keskkonnakaitse kõrge tase ja aidata kaasa keskkonnakaalutluste integreerimisele kavade ja programmide koostamisse ja vastuvõtmisse, eesmärgiga edendada säästvat arengut, tagades vastavalt käesolevale direktiivile teatavate tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise."

1 — Algkeel: saksa.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 197, lk 30; ELT eriväljaanne 15/06, lk 157).

3. Kavad ja programmid määratletakse artikli 2 punktis a:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) *kavad ja programmid* – kavad ja programmid, kaasa arvatud need, mida kaasrahastab Euroopa Ühendus, ja nende mis tahes muudatused,

— mille koostab ja/või võtab vastu riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus või mille koostab asutus vastuvõtmiseks parlamendi või valitsuse õigusloomemenetluse kaudu, ja

— mida nõutakse siseriiklike õigusnormidega".

4. Artikkel 3 reguleerib, milliste kavade ja programmide suhtes korraldatakse keskkonnamõju hindamine. Määravad on eeskätt lõiked 1–5:

„1. Vastavalt artiklitele 4–9 korraldatakse lõigetes 2–4 osutatud tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine.

2. Kui lõikest 3 ei tulene teisiti, hinnatakse kõigi nende kavade ja programmide keskkonnamõju,

a) mis on koostatud põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, veonduse, jäätmehoolduse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, asulaplaneerimise või maakasutuse valdkonnas ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud direktiivi 85/337/EMÜ I ja II lisas; või

b) […]

3. Lõikes 2 osutatud kavasid ja programme, milles määratakse väikese piirkonna kasutamine kohalikul tasandil, ning lõikes 2 osutatud kavade ja programmide väiksemaid muudatusi tuleb hinnata ainult siis, kui liikmesriigid otsustavad, et neil on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

4. Liikmesriigid otsustavad, kas lõikes 2 osutamata kavadel ja programmidel, mis loovad raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

5. Liikmesriigid otsustavad, kas lõigetes 3 ja 4 osutatud kavadel ja programmidel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju, üksikjuhtumite uurimise või kava- ja programmiliikide kindlaksmääramise või mõlema lähenemisviisi ühitamise teel. Otsustamisel võtavad liikmesriigid alati arvesse II lisas sätestatud asjakohaseid kriteeriume, et tagada tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide kuulumine käesoleva direktiivi reguleerimisalasse.

6.[…]"

B. *Belgia õigus*

5. Asjakohased sätted sisalduvad Brüsseli ruumilise planeerimise seadustikus (Code bruxellois de l'aménagement du territoire, edaspidi „CoBAT"). Cour constitutionnelle esitab seda järgmiselt:

6. Maakasutuse detailsete kavade koostamise menetluses on ette nähtud rahvaküsitluse korraldamine, erinevate haldusasutuste ja instantsidega konsulteerimine ning üldjuhul keskkonnamõju hindamise aruande koostamine (CoBAT-i artiklid 43–50). CoBAT-i sätted, mis käsitlevad maakasutuse detailsete kavade koostamist, on kohaldatavad nende kavade muutmisele (CoBAT-i artikkel 52). Need sätted ei ole siiski kohaldatavad maakasutuse detailsete kavade kehtetuks tunnistamise menetlusele.

7. Põhikohtuasjas vaidlustatud 14. mai 2009. aasta määruse artiklid 25 ja 26 täiendavad omavalitsusüksuse volikogu poolt kehtetuks tunnistamise varasemat menetlust uue menetlusega, mis lubab valitsusel meetme kehtetuks tunnistada, kuid ei näe samuti ette keskkonnamõju hindamist.

8. CoBAT-i artikli 40 kohaselt „võtab piirkonna iga kohalik omavalitsusüksus omal algatusel või talle valitsuse määratud tähtaja jooksul vastu maakasutuse detailsed kavad". See säte näib nõudvat niisuguste kavade vastuvõtmist. See kordab siiski varasemat sätet, mille kehtestamisest tuletab Cour constitutionnelle võimaluse, et taoliste kavade vastuvõtmine ei ole kohustuslik. Lisaks selgitab ta, et omavalitsusüksuse volikogu võib isiku taotlusel keelduda maakasutuse detailse kava koostamise otsustamisest (CoBAT-i artikkel 51).

9. Lisaks käsitletakse põhikohtuasjas teatavate objektide muinsuskaitse kavasid. 14. mai 2009. aasta määruse artikli 30 punkt c ja artikkel 101 kehtestavad taolisi kavasid puudutavad sätted. Nimetatud kavasid võib nõuda enne CoBAT-i kohaselt vajaliku loa andmist ning need koostatakse valitsuse taotlusel või siis, kui seda taotleb üks kolmandik omanikest. Keskkonnamõju hindamine ei ole vajalik.

III. Eelotsusetaotlus

10. Põhikohtuasjas vaidlustavad erinevad valitsusvälised organisatsioonid – Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Petitions-Patrimoine ASBL ja Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL (edaspidi „Inter-Environnement Bruxelles jt") – Brüsseli 14. mai 2009. aasta määruse, mis muudab CoBAT-i erinevaid sätteid. Nad kaebavad muu hulgas, et kõnealused muutmissätted ei nõua maakasutuse detailsete kavade kehtetuks tunnistamise ja muinsuskaitse kavade koostamise puhul KSH direktiivi kohast keskkonnamõju hindamist.

11. Seetõttu esitas Belgia Cour constitutionnelle Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

„1. Kas KSH direktiivi artikli 2 punktis a sisalduvat mõistet „kavad ja programmid" tuleb tõlgendada nii, et selle põhjal ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse sellise kava nagu maakasutuse detailse kava täieliku või osalise kehtetuks tunnistamise menetlus, mida reguleerivad CoBAT-i artiklid 58-63?

2. Kas sama direktiivi artikli 2 punktis a sisalduvat sõna „nõutakse" tuleb mõista nii, et selle põhjal ei hõlma mõiste „kavad ja programmid" kavasid, mis on küll õigusnormides ette nähtud, kuid mille vastuvõtmine ei ole kohustuslik, nagu CoBAT-i artiklis 40 sätestatud maakasutuse detailsed kavad?"

12. Kirjalikud märkused esitasid Inter-Environnement Bruxelles jt, Belgia Kuningriik, Tšehhi Vabariik, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ning Euroopa Komisjon. Kõik eespool nimetatud peale Ühendkuningriigi osalesid ka 27. oktoobri 2011. aasta kohtuistungil.

IV. Õiguslik hinnang

13. Kõigepealt uurin ma teist küsimust, sest selle vastus võib mõjutada esimese küsimuse esitamise vajalikkust. Maakasutuse detailsete kavade kehtetuks tunnistamine, mida puudutatakse esimeses küsimuses, võib nimelt kuuluda KSH direktiivi kohaldamisalasse üksnes siis, kui kõnealune direktiiv hõlmab ka nende koostamist. Viimane on aga teise küsimuse ese.

A. *Teine küsimus – kavade ja programmide koostamise õigusliku kohustuse vajalikkus*

14. Vastamaks teisele küsimusele tuleb välja selgitada, kas KSH direktiiviga on hõlmatud kavad ja programmid, mis on küll õigusnormides ette nähtud, kuid mille vastuvõtmine ei ole kohustuslik, või kas nimetatud direktiiv rakendub üksnes siis, kui eksisteerib õiguslik kohustus koostada kava.

15. KSH direktiivi artikli 2 punkti a teise taande pea kõigis keeleversioonides on juttu kavadest ja programmidest, mida nõutakse või mis on vajalikud. Kõnealune säte ei hõlmaks seaduses sätestatud kavasid ja programme, mille kehtestamisest võib loobuda. Nagu Ühendkuningriik õigesti rõhutab, langetas Euroopa Kohus sel alusel otsuse kohtuasjas Terre wallonne.[3]

16. Üksnes itaaliakeelset versiooni võib mõista teisiti. Selles nimetatakse kavasid ja programme, mis on õiguslikult „ette nähtud" („previsti"). Selle alla võib hõlmata ka meetmed, mis on küll õiguslikult reguleeritud, kuid mida ei pea tingimata kehtestama.

17. Ühenduse õigusnormi erinevaid keeleversioone tuleb tõlgendada ühetaoliselt. Juhul kui keeleversioonid üksteisest erinevad, tuleb sätet üldjuhul tõlgendada lähtuvalt selle õigusakti üldisest ülesehitusest ja eesmärgist, mille osa see säte moodustab.[4] Õigusnormi, mis keeleversioonides erineb, tuleb siiski tõlgendada ka selle autori tegelikust tahtest lähtuvalt.[5] KSH direktiivi artikli 2 punkti a teise taande taustast nähtub, et ka itaaliakeelne versioon peab vastavalt seadusandja tegelikule tahtele hõlmama ainult kavasid ja programme, mis tuleb koostada.

18. Ei komisjoni algne ettepanek[6] ega ka muudetud versioon[7] sisaldanud tingimust, et koostatud kavad ja programmid peavad olema õiguslikult vajalikud. Pärast seda kui ettepanekuga selles osas ei nõustutud, tegi komisjon Belgia ja Taani toetusel ettepaneku võtta direktiivi vähemalt kavad ja programmid „mis on ette nähtud õigusnormide alusel või tuginevad õigus- või haldusnormidele".[8] Seadusandja ei järginud siiski ka neid ettepanekuid.

19. Nõukogu selgitas lõpuks vastu võetud sätet – mida parlament ei vaidlustanud – ka ühise seisukoha itaaliakeelses versioonis hoopis selliselt, et säte hõlmab üksnes ette nähtud (*„prescritti"*) kavasid ja programme.[9] Seetõttu tuleb ka direktiivi itaaliakeelset versiooni mõista selliselt, et see hõlmab üksnes kavasid ja projekte, mis tulenevad õiguslikust kohustusest.

20. Võttes arvesse KSH direktiivi artikli 2 punkti a teise taande sõnastust ja selle tausta, ei vii teistsuguse tõlgenduseni ei Euroopa keskkonnapoliitika üldine eesmärk ehk kaitstuse kõrge tase (EL lepingu artikli 3 lõige 3, Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 37 ja ELTL-i artikli 191 lõige 2) ega ka direktiivi konkreetne eesmärk, milleks on tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine (artikkel 1)[10]. Oluline keskkonnamõju – võib-olla isegi suurem – võib küll olla ka kavadel ja programmidel, mis ei põhine õiguslikul kohustusel, kuid seadusandja ei soovinud ilmselgelt taolisi meetmeid keskkonnamõju hindamisele allutada.

3 — 17. juuni 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-105/09 ja C-110/09 (kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, punkt 35 jj). Vt ka minu 4. märtsi 2010. aasta ettepanek selles kohtuasjas, punktid 37 jj ja 41.

4 — 5. detsembri 1967. aasta otsus kohtuasjas 19/67: van der Vecht (EKL 1967, lk 462, 473); 27. oktoobri 1977. aasta otsus kohtuasjas 30/77: Bouchereau (EKL 1977, lk 1999, punktid 13 ja 14); 14. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-56/06: Euro Tex (EKL 2007, lk I-4859, punkt 27), ja 21. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-426/05: Tele2 Telecommunication (EKL 2008, lk I-685, punkt 25).

5 — 12. novembri 1969. aasta otsus kohtuasjas 29/69: Stauder (EKL 1969, lk 419, punkt 3); 7. juuli 1988. aasta otsus kohtuasjas 55/87: Moksel Import und Export (EKL 1988, lk 3845, punkt 49); 20. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-268/99: Jany jt (EKL 2001, lk I-8615, punkt 47); 27. jaanuari 2005. aasta otsus kohtuasjas C-188/03: Junk (EKL 2005, lk I-885, punkt 33), ja 22. oktoobri 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-261/08 ja C-348/08: Zurita García ja Choque Cabrera (EKL 2009, lk I-10143, punkt 54).

6 — KOM(96) 511, 4. detsember 1996 (EÜT 1997 C 129, lk 14).

7 — KOM(1999) 73 lõplik, 22. veebruar 1999 (EÜT C 83, lk 13).

8 — Nõukogu 8. detsembri 1999. aasta dokument 13800/99, lk 5, punkt 5.

9 — EÜT 2000 C 137, lk 11 (20).

10 — Vt selle kohta 22. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-295/10: Valčiukienė jt (EKL 2011, lk I-8819, punkt 46 jj), ja minu 4. märtsi 2010. aasta ettepanek eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Terre wallonne, ettepaneku punkt 30.

21. Ühendkuningriik ja Tšehhi Vabariik toovad välja selle arusaadava põhjuse: kardetavasti loobuvad ametiasutused keskkonnamõju hindamise kulutuste tõttu taolistest vabatahtlikest kavadest. Mitmed aspektid toetavad oletust, et vabatahtlikud kavad aitavad tugevamini kaasa keskkonnahuvide arvessevõtmisele, ning annavad avalikkusele suurema võimaluse osaleda, kui kavade koostamisest loobumine. Võib-olla muutub hinnang edaspidi keskkonnamõju hindamise rakendamise positiivsete kogemuste tõttu, kuid siiski ei saa seda tõlgendamise teel vastu seadusandja dokumenteeritud tahet ette öelda.

22. Suulises menetluses tugines Inter-Environnement Bruxelles jt ka veel üldsuse osalemisele, mis on ette nähtud Århusi konventsiooni[11] artiklis 7 ja direktiivi 2003/35/EÜ[12] artiklis 2. Konventsiooni kohaselt puudutab see osalemine kõiki keskkonnaga seotud kavasid ja programme, kuid keskkonnamõju hindamise aruannet sõnaselgelt ei nõuta. Kui KSH direktiiv võtaks selle kohustuse liitu puudutavas ulatuslikult üle, siis oleks põhjust kohaldada direktiivi selle sõnastusest laiemalt, nimelt kõikide keskkonnaga seotud kavade ja programmide suhtes.

23. KSH direktiiv ei sisalda aga ühtegi viidet selle kohta, et tema eesmärk oleks Århusi konventsiooni artikli 7 ülevõtmine. Pigem tuleneb direktiivi 2003/35 põhjendusest 10, et konventsioon tuleb selle punkti osas üle võtta üksnes liidu õiguses reguleeritud kavasid ja programme puudutavas ning teatavate meetmete osas direktiiviga 2003/35, kuid edaspidi konkreetsete eeskirjadega vastavas õigusaktis. Direktiivi 2003/35 artikli 2 lõige 5 paneb üksnes paika selle, et KSH direktiivi kohane keskkonnamõju hindamine on üldsuse kaasamiseks piisav.[13]

24. Seetõttu ei ole Århusi konventsiooni artikli 7 eesmärkide alusel õigustatud KSH direktiivi tõlgendamine seadusandja selge tahte vastaselt.

25. Sellega ei ole siiski välja selgitatud, milliseid kavasid ja programme KSH direktiivi artikli 2 punkti a teise taande tähenduses „nõutakse". Cour constitutionnelle ei esita selle kohta küll sõnaselget küsimust, kuid ta saab langetada õige otsuse vaidlustatud sätete kooskõla suhtes KSH direktiiviga alles siis, kui ka see küsimus on lahendatud.

26. Näib, nagu lähtuks Cour constitutionnelle eeldusest, et kohustus KSH direktiivi artikli 2 punkti a teise taande tähenduses peab hõlmama asjaomase kava ja programmi koostamise *iga* juhtumi, selleks et KSH direktiiv oleks kohaldatav. Kavad ja programmid, mis koostatakse mõnedel juhtudel vabatahtlikult, kuid mis on teistel juhtudel nõutavad, ei vajaks sellekohaselt mitte kunagi kohustuslikku keskkonnamõju hindamist.

27. Kohtuotsuses Terre Wallonne on Euroopa Kohus siiski juba leidnud, et KSH direktiiv hõlmab ka programme, mis tuleb koostada vaid teatavatel tingimustel,[14] konkreetsel juhul direktiivi 91/676/EMÜ kohast tegevusprogrammi.[15] Need programmid tuleb koostada üksnes siis, kui eksisteerivad tundlikud alad nimetatud direktiivi tähenduses. Kui liikmesriikide ametiasutused koostavad direktiivi 91/676/EMÜ standardite alusel vabatahtlikult tegevusprogrammid muude alade jaoks, ei oleks KSH direktiiv kohaldatav.

11 — Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (ELT 2005, L 124, lk 24); ühendus kirjutas sellele alla 25. juunil 1998 Århusis (Taani) ning see võeti vastu nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT L 124, lk 1).

12 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiv, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega (ELT L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 466).

13 — Vt selle kohta eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Terre Wallonne, punkt 37 jj.

14 — Eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Terre Wallonne, punkt 35.

15 — Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT L 375, lk 1; ELT eriväljaanne 15/02, lk 68).

28. Järelikult tuleb KSH direktiivi kohaldamiseks igal üksikjuhul kontrollida, kas kava või programm on nõutav või see koostatakse vabatahtlikult.

29. See, kas käesoleval juhul on vastavad meetmed nõutavad, on liidu õiguse sätete puudumise tõttu siseriikliku õiguse küsimus, mille üle saab siduva otsuse langetada ainult Cour constitutionnelle. Siiski tuleneb näiteks CoBAT-i artiklist 40, et valitsus võib määrata omavalitsusüksusele maakasutuse detailsete kavade kehtestamiseks tähtaja. Sellisel juhul võib eksisteerida õiguslik kohustus kava kehtestamiseks. Seevastu puudub see nähtavasti siis, kui kava kehtestamist taotlevad kodanikud. Kuid ka nimetatud sätet võib mõista selliselt, et omavalitsusüksusel on küll kaalutlusõigus kava vastuvõtmise tähtaja osas, kuid ta peab sellise kava põhimõtteliselt koostama. Ei ole välistatud, et taoline kaalutlusõigus on juhtumi asjaoludest tulenevalt väga piiratud. [16]

30. Kokkuvõttes tuleb KSH direktiivi artikli 2 punktis a kasutatud sõna „nõutakse" mõista selliselt, et see määratlus ei hõlma kavasid ja programme, mis on küll õigusnormides ette nähtud, kuid mille koostamine ei ole kohustuslik. Kõnealune definitsioon hõlmab kavasid ja programme, mida võib teatavatel tingimustel vabatahtlikult koostada, üksnes juhtudel, mil eksisteerib koostamise kohustus.

B. *Esimene küsimus – kavade ja programmide kehtetuks tunnistamine*

31. Esimese küsimusega soovib Belgia Cour constitutionnelle välja selgitada, kas KSH direktiiv hõlmab kavade ja programmide kehtetuks tunnistamise.

1. Esimesele küsimusele vastamise vajalikkus

32. Tšehhi Vabariik on seisukohal, et see küsimus ei ole põhikohtuasja seisukohast enam huvipakkuv, kui KSH direktiiv kehtib ainult kavade ja programmide suhtes, mille vastuvõtmine on kohustuslik. Belgia Cour constitutionnelle lähtub oma teises eelotsuse küsimuses eeldusest, et maakasutuse detailsete kavade vastuvõtmine ei ole vastavalt CoBAT-i artiklile 40 kohustuslik. Sellisel juhul ei kuuluks nimetatud kavad KSH direktiivi kohaldamisalasse ning nende kehtetuks tunnistamine ei vajaks keskkonnamõju hindamist.

33. Ma olen siiski juba selgitanud, et teatavatel juhtudel võib ikkagi eksisteerida nimetatud plaanide koostamise kohustus. [17] Nagu komisjon rõhutab, tuleneb see eelotsusetaotluse põhjenduses toodud siseriikliku õigusliku olukorra kirjeldusest, isegi kui teise eelotsuse küsimuse sõnastus näib seda mitte toetavat. [18] Järelikult ei saa täie kindlusega välistada, et Cour constitutionnelle tõlgendab siseriikliku õiguse kõnealuseid sätteid siiski õigusliku kohustuse tähenduses. Pealegi ei esitata esimest küsimust teisele küsimusele teatava vastuse andmise puhuks. Olenemata teise küsimuse vastusest ei saa seega sedastada, et esimesel küsimusel ei ole mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega või et kõnealune probleem on hüpoteetiline. [19]

34. Sellest tulenevalt peaks Euroopa Kohus esimesele küsimusele vastama.

16 — Vt 25. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-392/08: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2010, lk I-2537, punkt 14 jj).

17 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 29.

18 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 8.

19 — Vt 15. septembri 2011. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-483/09 ja C-1/10: Gueye (EKL 2011, lk I-8263, punkt 40).

2. Kavade ja programmide kehtetuks tunnistamine

35. Esimese küsimuse lähtekoht on asjaolu, et KSH direktiivi artikli 2 punkt a hõlmab „kavad ja programmid […], ja nende mis tahes muudatused", kuid ei maini siiski sõnaselgelt kehtetuks tunnistamist. Eelkõige Belgia ja Ühendkuningriik on seetõttu seisukohal, et täieliku kehtetuks tunnistamise käsitlemine muudatusena on välistatud.

36. Nagu Cour constitutionnelle, Inter-Environnement-Bruxelles ja komisjon siiski rõhutavad, võib aga muudatuse mõistet tõlgendada igal juhul nii, et see hõlmab kava või programmi kehtetuks tunnistamise. Põhimõtteliselt seisneb iga muudatus olemasoleva sätte kehtetuks tunnistamises ja uue sätte kehtestamises. „Puhas" kehtetuks tunnistamine üksnes asendab eeskirja regulatsiooni puudumisega. Siis kohaldub vastav üldsäte. Ka see on muudatus.

37. Nii kehtiksid pärast Saksa maakasutuse planeeringute kehtetuks tunnistamist Saksa Baugesetzbuch'i (ehitusseadustik) sätted projektide lubatavuse kohta kompaktse hoonestusega aladel (ehitusseadustiku § 34) või väljaspool asetsevatel määratlemata aladel (ehitusseadustiku § 35). Kava kehtetuks tunnistamisega muutuks seega nende projektide õiguslik raamistik.

38. Belgia ja Ühendkuningriik on siiski seisukohal, et KSH direktiiv keskendub kavade uue sisu kehtestamisele. Seejuures viitavad nad eelkõige asjaolule, et kavade ja programmide keskkonnamõju tuleb artikli 3 lõigete 2 ja 4 kohaselt hinnata, kui need loovad teatavate projektide raamistiku. Kehtetuks tunnistamisega taolist sisu ei looda.

39. KSH direktiivi tõlgendamisel ei peaks siiski määrav olema kitsas arusaam selle sõnastusest, vaid hoopis artikli 1 kohane eesmärk, ehk tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine.[20] Tšehhi Vabariik ja Ühendkuningriik arvavad küll, et kaval või programmil ei saa pärast selle kehtetuks tunnistamist keskkonnamõju olla, kuid see arusaam on vale.

40. Kui kavad ja programmid määravad projektide raamistiku, kehtestades projektidele piirid, siis võib taoliste piiride eemaldamine – nagu põhiseaduslikkuse järelevalve kohus õigesti rõhutab – endaga kaasa tuua täiesti olulise keskkonnamõju.

41. Seda illustreerib Inter-Environnement Bruxelles jt esitatud näide: selle kohaselt tunnistati kehtetuks maakasutuse detailne kava, võimaldamaks 44 000 m^2 suuruse büroohoone ehitamist, sest kava lubas vaid 20 000 m^2 suurust hoonet. Maakasutuse detailse kava kehtetuks tunnistamisega laiendati seega oluliselt büroohoonete ehitamiseks loa andmise raamistikku. On ilmne, et taoliste piirangute kõrvaldamine võib keskkonda mõjutada. Suurem büroohoone tekitab eelkõige rohkem liiklust, võib kasutada ka rohkem maad ning tugevamini mõjutada näiteks kohalikku mikrokliimat ja veemajandust.

42. Kui selliste projektide mõjud kuuluvad ühtlasi KMH direktiivi (KMH – keskkonnamõju hindamine)[21] kohaldamisalasse, siis ei kõnele see vastupidiselt Tšehhi Vabariigi seisukohale KSH direktiivi kohaldamise vastu. Eelkõige ei teki kohustust hinnata keskkonnamõju kahekordselt, sest teine hindamine ei ole vajalik, kui selle eesmärgid on esimese hindamisega juba täielikult täidetud.[22] Kui aga mõlemad hindamised on ulatuse või sisu osas erinevad, on kahekordne hindamine otstarbekas. Kulutusi saab vähendada just sellistel juhtudel nagu eespool toodud näites, kui kava või programmi kehtetuks tunnistamise menetlust kombineeritakse või vähemalt koordineeritakse projektile loa andmise menetlusega.

20 — Vt viited 10. joonealuses märkuses.

21 — Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248).

22 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Valčiukienė jt, punkt 62.

43. Lisaks võib keskkonnamõju hindamise aruanne olla meetme kehtetuks tunnistamise korral üleliigne või mahult piiratud, kui seda meedet hinnati aruande koostamisel asjakohaselt. Nimelt hõlmab keskkonnamõju aruanne KSH direktiivi I lisa punkti b kohaselt keskkonna praeguse olukorra asjakohaseid aspekte ja tõenäolist arengut, kui meedet ei rakendata. Kehtetuks tunnistamise hindamisel tuleb seega peamiselt arvesse võtta keskkonna olukorra vahepealseid muutusi. Avalikkuse kaasamisest ei saa aga loobuda, kuna kava või programmi koostamise kohta esitatud seisukohad ei pruugi ühtida kehtetuks tunnistamise kohta esitatud seisukohtadega.

44. Tšehhi Vabariik ja Ühendkuningriik leiavad, et KSH direktiivi kohaldamine kavade ja programmide kehtetuks tunnistamise suhtes on lõpetuseks välistatud süstemaatilistel põhjustel. Erinevad sätted ja põhjendused viitavad meetme vastuvõtmisele ja koostamisele. Kehtetuks tunnistamist aga ei võeta vastu ega koostata.

45. Nimetatud argumentatsioon jätab siiski tähelepanuta, et asjaomaseid sätteid saab kohaldada ka kavade ja programmide kehtetuks tunnistamise suhtes. Meetme vastuvõtmine – nagu seda on nimetatud KSH direktiivi erinevates sätetes – vastab kehtetuks tunnistamise otsusele. Kehtetuks tunnistamise puhul on samuti vajalik vähemalt piiratud määral koostamine, mille raames hinnatakse, millises ulatuses tuleb meede kehtetuks tunnistada. Vastupidiselt Ühendkuningriigi arusaamale peaks keskkonnamõju hindamine hõlmama selles kontekstis ka aspekti, mil määral võib teatava sisu kehtetuks tunnistamine keskkonda mõjutada. Kui seejuures tuvastatakse võimalik oluline mõju, siis võib selle osas määrata artiklis 10 nõutava järelevalve.

46. Erinevalt Tšehhi Vabariigi seisukohast suulises menetluses ei sea seda tulemust kahtluse alla ka võrdlus meetme kohtuliku tühistamisega või tähtajalise kava näide. Nagu komisjon ja Inter-Environnement Bruxelles jt veenvalt selgitasid, ei nõuaks KSH direktiiv mõlemal juhul keskkonnamõju hindamist. Kohtuotsused ei kuulu artikli 2 punktis a sätestatud kavade ja programmide määratluse alla.[23] Ning tähtajalise meetme lõppemise tähtaeg peab juba koostamisel moodustama osa hindamisest.

47. Kava või programmi täielik või osaline kehtetuks tunnistamine on seega muudatus KSH direktiivi artikli 2 punkti a tähenduses.

3. Kavade või programmide muutmise või kehtetuks tunnistamise kohustuse vajalikkus

48. Peale selle tõstatab komisjon küsimuse, kas kavade või programmide muudatused ja kehtetuks tunnistamine kuuluvad üksnes siis KSH direktiivi kohaldamisalasse, kui need põhinevad õiguslikul kohustusel.

49. KSH direktiivi artikli 2 punkti a sõnastus ei ole selles punktis ühene. Kõnealust sätet võib eelkõige ingliskeelses[24] ja prantsuskeelses[25] versioonis lugeda hõlpsasti selliselt, et see kehtib üksnes kavade ja programmide kohustuslike muudatuste suhtes.

50. Siiski on ka võimalik ja saksakeelses versioonis[26] mõiste *Änderung* (muudatus) juurde sobimatu tegusõna „erstellen" (koostama) kasutamise tõttu isegi ilmne, et sätte osa „die […] erstellt werden müssen" (mida nõutakse) tuleb seostada üksnes kavade ja programmidega. Sellekohaselt hõlmab KSH direktiivi artikli 2 punkti a määratlus kavasid ja programme, mida nõutakse, ning nende muudatusi.

51. Ka see keeleversioonide lahknevus annab uuesti põhjuse võtta vaatluse alla sätte taust, ülesehitus ja eesmärk.[27]

23 — Kohtu poolt tühistamise korral käsitletavad kaalutlused on poolelioleva kohtuasja C-41/11: Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, ese, milles minu ettepanek esitatakse ++.

24 — „(P)lans and programmes, […], as well as any modifications to them […] which are required […]".

25 — „(L)es plans et programmes, […], ainsi que leurs modifications […] exigés […]".

26 — „Pläne und Programme, […], sowie deren Änderungen, die […] *erstellt* werden müssen" (kohtujuristi kursiiv).

27 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 17.

52. Sätte taust on kõnealuse küsimuse tarvis samuti informatiivne. Piirdumine „kavade ja programmidega, […], ja nende mis tahes muudatustega […], mida nõutakse […]", viidi nõukogu ühise seisukoha põhjenduste kohaselt KSH direktiivi sisse, selgitamaks, et „silmas peetakse ainult kavasid ja programme, mida nõutakse liikmesriikide õigus- või haldusnormide alusel".[28] Järelikult ei olnud seadusandja eesmärk piirata kohaldamist kõnealuste kavade ja programmide muudatustega.

53. Võttes arvesse KSH direktiivi ülesehitust ja eesmärki, on pealegi veenev ainult see tõlgendus.

54. Nagu komisjon ülesehituse osas väidab, peab kavade ja programmide muutmine ja kehtetuks tunnistamine toimuma reeglina samas vormis nagu nende koostamine. Seetõttu peaks keskkonnamõju hindamist kasutama meetme muutmise või kehtetuks tunnistamise puhul siis, kui see oli nõutav koostamise puhul.

55. Nagu komisjon selgitab, tuleb lisaks eeldada, et õiguslik kohustus kavasid või programme muuta eksisteerib pigem harva, isegi kui vastava meetme esmakordne koostamine põhines taolisel kohustusel. Seetõttu piiraks kohustuslike muudatuste ja kehtetuks tunnistamistega piirdumine kardetavasti oluliselt keskkonnamõju hindamise kohaldamisala.

56. Taoline piirang oleks vastuolus eesmärgiga hinnata tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju. Selline mõju ei pruugi tuleneda ainult eeskirjadest, mis kehtestatakse juba kavade ja programmide koostamisel, vaid ka eeskirjadest, mis lisatakse alles muudatustega, või mis muutuvad kohaldatavaks olemasolevate eeskirjade kehtetuks tunnistamisega.

57. Piirdumine kohustuslike muudatuste või piirangutega toetaks viimaks ka KSH direktiivist möödahiilimist. Oleks võimalik koostada plaan kõigepealt „tühja kestana", sätestamata keskkonnamõju hindamist nõudvaid eeskirju, ning seejärel lisada tundlikud eeskirjad „vabatahtlike" muudatuste abil, mis ei kuulu hindamisele.

4. Vastus esimesele küsimusele

58. Esimesele küsimusele tuleb seega kokkuvõttes vastata, et kava või programmi täieliku või osalise kehtetuks tunnistamise menetlus on muudatus KSH direktiivi artikli 2 punkti a tähenduses, kui see puudutab kava või programmi nimetatud sätte tähenduses.

V. Ettepanek

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

1. Kava või programmi täieliku või osalise kehtetuks tunnistamise menetlus on muudatus direktiivi 2001/42 artikli 2 punkti a tähenduses, kui see puudutab kava või programmi nimetatud sätte tähenduses.

2. Direktiivi 2001/42 artikli 2 punktis a kasutatud sõna „nõutakse" tuleb mõista selliselt, et see määratlus ei hõlma kavasid ja programme, mis on küll õigusnormides ette nähtud, kuid mille koostamine ei ole kohustuslik. Kõnealune määratlus hõlmab kavasid ja programme, mida võib teatavatel tingimustel vabatahtlikult koostada, üksnes juhtudel, mil eksisteerib koostamise kohustus.

28 — Viidatud 9. joonealuses märkuses.