

KOMISJONI TEATIS**Juhenddokument keskkonnamõju hindamise direktiivis (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2011/92/EL, mida on muudetud direktiiviga 2014/52/EL) sätestatud erandite kohaldamise kohta – artikli 1 lõige 3 ning artikli 2 lõiked 4 ja 5**

(2019/C 386/05)

Sisukord

1. Sissejuhatus	12
2. Kaitse-eesmärk ja tsiviilhädaolukorras reageerimine – keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõige 3	13
3. Erandjuhud – keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 4	14
Direktiivi sätted	15
Ülevõtmine	15
Mõiste „erandjuhud“ tähendus	15
Konfidentsiaalsuspiirangud	16
Direktiivi eesmärkide täitmine	17
Muude hindamisviiside kaalumine ja üldsuse kaasamine	17
Kohustus teavitada komisjoni	18
4. Seadusandlikud aktid – keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 5	18
Siseriikliku õigusaktiga vastu võetud projektide kindlaksmääramine	19
Kohtulik kontroll siseriikliku seadusandliku akti alusel vastu võetud projektide üle	19
5. Kokkuvõtte põhipunktidest	20

1. Sissejuhatus

- 1.1. Käesolevas dokumendis esitatakse ajakohastatud teavet direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (muudetud direktiiviga 2014/52/EL) (edaspidi „keskkonnamõju hindamise direktiiv“) artikli 1 lõike 3 ning artikli 2 lõigete 4 ja 5 kohaldamise kohta. Nendes artiklites on ette nähtud erandid keskkonnamõju hindamise direktiivist. Käesolev juhenddokument hõlmab komisjoni eelmist dokumenti „Selgitus keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõike 3 kohaldamise kohta“ ja vajaduse korral ajakohastab seda.
- 1.2. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõikes 3 on ette nähtud võimalus jätta direktiiv kohaldamata projektidele või projektide osadele, millel on ainult kaitse-eesmärk või mille ainus eesmärk on tsiviilhädaolukorras reageerimine. Kui selle lõikega ette nähtud tingimused on täidetud, ei pea liikmesriigid direktiivi kohaldama.

- 1.3. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõike 4 kohaselt võivad liikmesriigid erandjuhtudel ja tingimusel, et direktiivi eesmärgid on täidetud, erandjuhtudel vabastada konkreetse projekti direktiivi sätete täitmisest, kui nende sätete kohaldamine oleks projekti eesmärgiga vastuolus. Keskkonnamõju hindamise direktiivis on sätestatud menetlused, mida liikmesriigid ja komisjon peavad järgima, kui artikli 2 lõike 4 alusel keskkonnamõju hindamisest erandi teevad. Samas ei ole direktiivis sätestatud, kuidas tõlgendada mõistet „erandjuhud“, ning kogemused näitavad, et kahtlusi võib tekkida selles, millal kõnealuse artikli sätetele õigustatult tugineda. Osutatud erandi kohaldamiseks peavad täidetud olema ka muud tingimused (ilma et see piiraks artikli 7 kohaldamist ja vajadust täita direktiivi eesmärke).
- 1.4. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõike 5 kohaselt võivad liikmesriigid juhul, kui projekt võetakse vastu eraldi siseriikliku õigusaktiga, vabastada kõnealuse projekti käesolevas direktiivis kehtestatud üldsusega konsulteerimise nõuetest. Sarnaselt artikli 2 lõikes 4 sätestatud vabastusega peavad ka selle vabastuse kohaldamisel olema täidetud muud tingimused (ilma et see piiraks artikli 7 kohaldamist ja vajadust täita direktiivi eesmärke).
- 1.5. Käesoleva teatise eesmärk on abistada liikmesriikide ametiasutusi keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisel. Liidu õiguse siduva tõlgendamise pädevus on ainult Euroopa Liidu Kohtul.
- 1.6. Nende vabastuste kohaldamiseks peavad liikmesriigid direktiivi asjaomased sätted täielikult siseriiklikku õigusse üle võtma.

2. Kaitse-eesmärk ja tsiviilhädaolukorras reageerimine – keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõige 3

Direktiivi 2011/92/EL (muudetud direktiiviga 2014/52/EL) artikli 1 lõige 3

Artikli 1 lõige 3. Liikmesriigid võivad – igal üksikjuhul eraldi ja kui siseriiklikus õiguses on nii ette nähtud – otsustada käesolevat direktiivi mitte kohaldada projektidele või projektide osadele, millel on ainult kaitse-eesmärk, või projektidele, mille ainus eesmärk on tsiviilhädaolukorras reageerimine, kui nad leiavad, et selline kohaldamine võib nimetatud eesmärke kahjustada.

Allajoonitud tekst tähistab direktiiviga 2014/52/EL tehtud muudatusi.

- 2.1. Direktiivi artikli 1 lõike 3 kohaselt võivad liikmesriigid direktiivi kohaldamisalast ja seega keskkonnamõju hindamise menetlusest välja jätta projektid või projektide osad. See vabastus kehtib ainult selliste projektide või nende osade suhtes, mille ainus eesmärk on kaitse või tsiviilhädaolukorras reageerimine. Seda erandit kohaldav liikmesriik peab tõendama, et keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamine oleks kõnealuse eesmärgi saavutamise vastuolus.
- 2.2. Keskkonnamõju hindamise direktiivi (direktiiv 85/337/EÜ, mis on kodifitseeritud direktiiviga 2011/92/EL) varasemate versioonide kohaselt oli juba erandeid teha lubatud kaitse tagamise korral. Direktiivis 2014/52/EL on selgitatud, et liikmesriik võib erandit kohaldada ainult juhul, kui kaitse on projekti ainus eesmärk. Eesmärki piiritletakse selleks, et hoida ära tõlgendamisprobleeme (direktiivi kohaldamisalasse jäävad segatüüpi projektid ⁽¹⁾ ja tagada vabastuse ühtne kohaldamine. Mõiste „kaitse“ hõlmab projekte, mis on seotud liitlasvägede tegevusega liikmesriikide territooriumil kooskõlas rahvusvaheliste kohustustega (vt direktiivi 2014/52/EL põhjendus 19).

⁽¹⁾ Euroopa Liidu Kohus on otsustanud, et direktiivi 85/337/EÜ artikli 1 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et lennujaam, mis võib korraga tegutseda nii tsiviil- kui ka sõjalisel otstarbel, kuid mille põhitegevusala on äriotstarbeline, kuulub kõnealuse direktiivi kohaldamisalasse (kohtuasi C-435/97: WWF jt, punktid 65–67).

- 2.3. Artikli 1 lõike 3 kohaldamisala laiendati nii, et see hõlmaks ka reageerimist tsiviilhädaolukorras ⁽²⁾. See muudatus põhineb direktiivi rakendamisel saadud kogemustel, kuid on mõeldud ka selleks, et viia keskkonnamõju hindamise direktiiv kooskõlla direktiiviga 2001/42/EÜ ⁽³⁾ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta („keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv“). Nagu ka kaitse-eesmärgi puhul, võib asjaomane liikmesriik projekti direktiivi artikli 1 lõike 3 alusel direktiivi kohaldamisalast välja jätta üksnes juhul, kui projekti ainus eesmärk on tsiviilhädaolukorras reageerimine.
- 2.4. Liikmesriigid võisid direktiivi 2011/92/EÜ artikli 2 lõike 4 kohastel erandjuhtudel vabastada tsiviilhädaolukorras reageerimisega seotud projektid direktiivi sätete täitmisest. Selle võimaluse viimine artikli 1 lõike 3 alla tähendab seda, et kui projekt vastab artikli 1 lõike 3 tingimustele, ei pea liikmesriigid teavitamismenetlust läbima ega keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärgi täitma.
- 2.5. Sellest hoolimata on Euroopa Liidu Kohtu erandeid käsitlev väljakujunenud praktika näidanud, et sätet tuleks tõlgendada kitsendavalt. Kohtuasjas C-435/97: Bolzano sedastas Euroopa Kohus direktiivi 85/337/EÜ artikli 1 lõike 4 (riigikaitse) kohta järgmist: „Direktiivi sätete täitmisest vabastamisega tehakse erand direktiivis ettenähtud üldreeglit, mille kohaselt tuleb keskkonnamõju eelnevalt hinnata, ja seetõttu tuleb seda erandit tõlgendada kitsendavalt.“
- 2.6. Niisiis hõlmab vabastus ainult selliseid projekte, mis on suunatud tsiviilhädaolukorras reageerimisele, mitte projekte, mille eesmärk on võtta meetmeid tsiviilhädaolukordade ärahoidmiseks. See oleks üldiselt põhjendatud üksnes juhul, kui projekti elluviimise põhjutanud hädaolukorda ei olnud võimalik ette näha või kui seda oleks olnud võimalik ette näha, siis ei oleks projekti varem võimalik olnud ellu viia. Näiteks võib üleujutuste tõkestamise projekti pidada meetmeks, mille eesmärk on reageerida võimalikule hädaolukorrale, mis on sedavõrd kiireloomuline, et vabastuse kasutamine on põhjendatud, üksnes siis, kui seda projekti ei olnud võimalik varem rakendada. Kui aga üleujutusi on samas paigas esinenud mitu korda ja tulevase potentsiaalse hädaolukorraga toimetulekuks oleks projekt hilinevad meede, ei ole erand tõenäoliselt põhjendatud. Teisest küljest võib esineda hädaolukordi, sealhulgas loodusõnnetusi, mida oleks võinud ette näha, kuid mitte ära hoida, ja millega toimetulekuks viiakse ellu projekte (nagu kiireloomulised või viivitamatud ülesehitustööd või ehitustööd edasise kahju ärahoidmiseks), mille suhtes oleks vabastust võimalik kohaldada.
- 2.7. Komisjon on liikmesriikide ametiasutustele koostanud kokkuvõtliku ülevaate seda valdkonda käsitlevatest Euroopa Liidu Kohtu olulistest otsustest ⁽⁴⁾.

3. Erandjuhud – keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 4

Direktiivi 2011/92/EL (muudetud direktiiviga 2014/52/EL) artikli 2 lõige 4

Ilma et see piiraks artikli 7 kohaldamist ja tingimusel, et käesoleva direktiivi eesmärgid on täidetud, võivad liikmesriigid erandjuhtudel vabastada konkreetse projekti käesoleva direktiivi sätete täitmisest, kui nende sätete kohaldamine kahjustaks projekti eesmärki.

⁽²⁾ Mõiste „tsiviilhädaolukord“ kehtestati direktiiviga 2014/52/EL rakendamise kogemuste põhjal. Selline kogemus on näidanud, et direktiivi 2011/92/EL järgimine võib keskkonda kahjustada, muu hulgas siis, kui tegemist on projektidega, mille ainus eesmärk on tsiviilhädaolukorras reageerimine. Direktiivis ei määratleta mõistet „tsiviilhädaolukord“. Mõned näited sündmustest, mis võivad põhjustada tsiviilhädaolukorras reageerimist, on esitatud komisjoni talituste töödokumendis „Ülevaate loodusõnnetustest ja inimtegevusest tingitud õnnetustest tulenevatest riskidest, mis võivad Euroopa Liitu tulevikus ohustada“. Siia kuuluvad üleujutused, maavärinad ja tööstusõnnetused.
https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/swd_2017_176_overview_of_risks_2.pdf

⁽³⁾ Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõige 8 sisaldab vabastust nende kavade ja programmide jaoks, mille ainus eesmärk on tsiviilhädaolukorras reageerimine. Kuigi keskkonnamõju hindamise direktiivi ja keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi taust on erinev, on need omavahel seotud selles mõttes, et viimati nimetatud direktiivi kohaldatakse selliste põhisektori kavade ja programmide suhtes, mis loovad raamistiku tulevastele projektidele teostusloa saamiseks keskkonnamõju hindamise direktiivi alusel.

⁽⁴⁾ Euroopa Liidu Kohtu otsused: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf, lk 26.

Sel juhul toimivad liikmesriigid järgmiselt:

- a) kaaluvad, kas kohane oleks mõni muu hindamisviis;
- b) teevad asjaomasele üldsusele kättesaadavaks punktis a nimetatud muu hindamisviisi põhjal saadud teabe, erandi tegemise otsusega seotud teabe ja erandi tegemise põhjused;
- c) teatavad komisjonile enne loa andmist erandi tegemise põhjendused, vajaduse korral koos oma kodanikele kättesaadavaks tehtud teabega.

Komisjon edastab saadud dokumendid viivitamata teistele liikmesriikidele.

Komisjon annab nõukogule ja Euroopa Parlamendile käesoleva lõike kohaldamisest aru üks kord aastas.

**Allajoonitud tekst tähistab direktiiviga 2014/52/EL tehtud muudatusi.*

Direktiivi sätted

- 3.1. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõikega 4 (varem direktiivi 85/337/EÜ artikli 2 lõige 3) on liikmesriikidele ette nähtud võimalus anda konkreetse projekti puhul „erandjuhul“ vabastus direktiivi sätete täitmisest ja kasutada sellisel juhul muid hindamisviise. Sellist erandit kohaldatakse niisiis juhtumipõhiselt ja see ei võimalda näiteks vabastada direktiivi sätete kohaldamisest kogu projektikategooriat. Selle lõikega nähakse ette toimingud, mida erandi kohaldamise korral teha tuleb. Samuti on kõnesoleva lõikega ette nähtud, et komisjon annab nõukogule ja Euroopa Parlamendile selle lõike kohaldamisest aru kord aastas. Artikli 2 lõiget 3 muudeti pisut direktiiviga 97/11/EÜ, lisades fraasi „ilma et see piiraks artikli 7 kohaldamist“ (piiriülesed sätted) ja asendades artikli 2 lõike 3 punktis c sõnad „vajaduse korral“ sõnadega „vajaduse korral“ [artikli 2 lõike 3 punkti c tekst eesti keeles ei muutunud]. Artikli 2 lõiget 3 muudeti veel direktiiviga 2003/35/EÜ (jõustus 25. juunil 2005), et lisada sinna Århusi konventsiooni sätted, mis käsitlevad üldsuse osalemist ja juurdepääsu õiguskaitsele. Selle muudatusettepaneku peamine eesmärk oli võtta liikmesriikidelt õigus otsustada, kas teave teiste hindamisviiside kohta tuleb üldsusele kättesaadavaks teha. Direktiiviga 2014/52/EL lisati artikli 2 lõikele 4 tuginemiseks kaks nõuet: erandit võib kohaldada juhul, „kui nende [direktiivi] sätete kohaldamine kahjustaks projekti eesmärki“ ja „tingimusel, et käesoleva direktiivi eesmärgid on täidetud“.

Ülevõtmine

- 3.2. Artikli 2 lõikega 4 antakse liikmesriikidele võimalus see säte siseriiklikkusse õigusesse üle võtta. Kui seda võimalust kasutatakse, peaks ülevõtva õigusakti sõnastus õiguskindluse huvides järgima võimalikult täpselt direktiivi sõnastust, et hoida ära direktiiviga ettenähtud tingimustest kõrvalekaldumist.

Mõiste „erandjuhul“ tähendus

- 3.3. Keskkonnamõju hindamise direktiivi eelmistes versioonides ei määratletud artikli 2 lõikes 4 mõistet „erandjuhul“ ega esitatud näiteid juhtude kohta, mis võiks kuuluda keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisalasse.
- 3.4. Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt tuleb ühenduse õigusnorme, mis ei viita otseselt liikmesriikide õigusele, nende tähenduse ning ulatuse kindlaksmääramiseks kogu ühenduses tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt, ning selleks tuleb arvestada õigusnormi konteksti ja vastava regulatsiooniga taotletavat eesmärki (vt otsus kohtuasjas C-201/02: Delena Wells, punkt 37).
- 3.5. Euroopa Liidu Kohus on mõistet „erandjuhul“ tõlgendanud kitsalt, olles seda lähenemisviisi järginud seoses direktiivi 85/337/EÜ artikli 1 lõikes 4 (riigikaitse) ja artikli 1 lõikes 5 (projektid, mille üksikasjad võetakse vastu konkreetse siseriikliku õigusaktiga) sätestatud eranditega. Kohtuasjas C-287/98: Linster (punkt 49) sedastas Euroopa Kohus, et „direktiivi artikli 1 lõike 5 tõlgendamisel tuleb arvestada direktiivi eesmärke ja seda, et kuna tegu on direktiivi kohaldamisala piirava sättega, tuleb seda tõlgendada kitsalt.“ Direktiivi 2014/52/EL sõnastusest on selge, et pelgalt

seetõttu, et tegemist võib olla erandjuhuga, ei ole artikli 2 lõikes 4 sätestatud erandi kohaldamine põhjendatud. Erandit ei oleks mõistlik kohaldada juhul, kui olukorra erandlikkuse tinginud asjaolud ei välista direktiivi täielikku järgimist. Teisisõnu peab erand olema seotud sellega, et direktiivi nõudeid ei ole võimalik täielikult täita, ilma et see kahjustaks projekti eesmärki.

- 3.6. Euroopa Kohus leidis oma hiljutises kohtuasjas C-411/17: Doel (punktid 97 ja 101) tehtud otsuses, et elektrienergia varustuskindluse tagamise vajadus võib osutada „erandjuhuks“. Euroopa Kohtu sõnul nõutakse artikli 2 lõikes 4, et liikmesriik tõendaks, et oht elektrivarustuskindlusele on „mõistlikult tõenäoline“⁽⁵⁾ ja kavandatav projekt on piisavalt kiireloomuline, mis põhjendab keskkonnamõju hindamise puudumist. Lisaks võib komisjoni kogemustest, mis on saadud artikli 2 lõike 4 kohasest erandist teatamisel, tuua näiteid olukordadest, mida võib käsitada „erandjuhuna“. Ajavahemikus 2014–2017 sai Euroopa Komisjon mitu teadet, mis kuulusid erandjuhtude kategooriasse. Kuigi enamik neist olid tsiviilhädaolukorras reageerimise juhud, mis direktiivi 2014/52/EL artikli 2 lõike 4 kohaselt ei nõua teatamismenetluse järgimist, muutsid mõne olukorra erandlikuks muud põhjused kui tsiviilhädaolukorras reageerimine.
- 3.7. Ajavahemikus 2014–2017 kohaldati artikli 2 lõike 4 kohast erandit „erandjuhtudel“ kolmel juhul. Ühel neist juhtudest oli vaja tagada gaasivarustus, teisel juhul pidi projekt vastama strateegilisele huvile taastuenergia vastu ning kolmandal juhul oli projekti eesmärk täita kõrgetasemelisi poliitilisi kohustusi, mille on võtnud avaliku sektori asutused, et suurendada kogukondadevahelist usaldust laiemate lepituslääbirääkimiste raames. Kõigil neil juhtudel oli projekti elluviimise vajadus sedavõrd kiireloomuline, et selle tegemata jätmise oleks olnud vastuolus avaliku huviga ning ohustanud poliitilist, halduslikku või majanduslikku stabiilsust ja julgeolekut. Kui selline olukord tekib, on olemas võimalus (ehkki piiratud) seda erandit kohaldada, kui kõik tingimused on täidetud.
- 3.8. Nagu eespool märgitud, peavad erandjuhu asjaolud olema sellised, mis muudavad direktiivi kõigi nõuete täitmise võimatuks või ebaotstarbekaks ning takistavad projekti eesmärgi saavutamist. Näiteks kui projekt tuleb heaks kiita ja ellu viia nii kiiresti, et ei ole piisavalt aega kogu artikli 5 lõikes 1 nõutud keskkonnateabe koostamiseks või avaliku konsultatsiooni läbiviimiseks enne selle projekti läbiviimise otsuse tegemist. Direktiivi artikli 2 lõike 4 kohaselt ei või artikli 7 sätestest piiriüleste konsultatsioonide kohta isegi erandjuhul kõrvale kalduda⁽⁶⁾.

Konfidentsiaalsuspiirangud

- 3.9. Võib esineda olukordi, kus keskkonnateabe avalikustamine ei ole avalikes huvides või see võib isegi kahjustada huve, mida keskkonnamõju hindamise direktiiv on mõeldud kaitsma. Näiteks kui elupaikade kaitsmise vajadus nõuab, et elupaiga asukoht oleks saladus. Sel juhul on asjakohane artikkel 10. Selles on sätestatud, et direktiivi sätteid ei mõjuta pädevate asutuste kohustust „järgida siseriiklike õigus- ja haldusnormide ning kinnistunud õiguslike tavadega ette nähtud piiranguid, mis käsitlevad äri- ja tööstussaladusi, sealhulgas intellektuaalomandit, ja avalike huvide kaitset“. Siin on seos selliste meetmetega, millega rakendatakse direktiivi 2003/4/EÜ⁽⁷⁾ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta. Selle artikli 4 kohaselt võivad liikmesriigid keskkonnateabe nõude tagasi lükata, kui teabe avalikustamine võib muu hulgas kahjustada „selle teabega seotud keskkonna kaitset, nagu näiteks haruldaste liikide asukohta“. Edasi rõhutatakse, et igal konkreetsel juhul tuleb avalikustamisega teenitavat avalikku huvi võrrelda keeldumise aluseks oleva huviga. Kui keskkonnateabe võib keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 10 ja direktiivi 2003/4/EÜ (keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta) artikli 4 koosmõju alusel esitamata jätta, ei ole artikli 2 lõike 4 kohast erandit vaja kohaldada.

⁽⁵⁾ Vt otsus kohtuasjas C-411/17, punkt 101.

⁽⁶⁾ Vt otsus kohtuasjas C-411/17, punkt 101.

⁽⁷⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1558533359746&uri=CELEX:32003L0004>

Direktiivi eesmärkide täitmine

- 3.10. Nagu punktides 1.4 ja 3.1 juba märgitud, on artikli 2 lõike 4 kohase erandi kohaldamise üks tingimus see, et liikmesriigid peavad tagama keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärkide saavutamise. Seetõttu on liikmesriikidele antud teatav kaalutusõigus jätta konkreetsed projektid keskkonnamõju hindamise direktiivi sätete kohaldamisalast välja. Selline kaalutusõigus ei tohi kahjustada keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõikes 1 sätestatud põhieesmärki.
- 3.11. Artikli 2 lõikes 1 on sätestatud keskkonnamõju hindamise direktiivi põhieesmärk: enne teostusloa andmist nõutakse keskkonda tõenäoliselt oluliselt mõjutavatelt projektidelt teostusluba ja hinnatakse nende keskkonnamõju. Selleks tuleb järgida menetlust, mis koosneb miinimumnõuetest, mis tuleb põhieesmärgi saavutamiseks täita. Nende hulka kuuluvad keskkonnaaruande koostamine, teabe andmine, konsultatsioonide pidamine, keskkonnamõju hindamise tulemuste arvessevõtmine, teabe andmine hindamise lõpus tehtud otsuse kohta ning õiguskaitse kättesaadavuse tagamine. Kuna on erandjuhtumeid, kus eespool nimetatud miinimumnõudeid ei ole artikli 2 lõike 4 kohaselt võimalik täita, peavad liikmesriigid täitma artikli 2 lõike 4 punkti a tingimused muu hindamisviisi kaalumisel. Nad peaksid ühtlasi teavitama üldsust ja komisjoni, et tagada artikli 2 lõikes 1 sätestatud põhieesmärgi täitmine. Nagu Euroopa Kohus kinnitas kohtuasjas C-411/17: Doel (punkt 99), ei ole need [tingimused] pelgalt formaalsused, vaid tingimused, mille eesmärk on tagada keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärkide täitmine võimalikult suurel määral.

Muude hindamisviiside kaalumise ja üldsuse kaasamine

- 3.12. Artikli 2 lõike 4 kohast erandit rakendav liikmesriik peab kaaluma, kas hindamist on sobiv teha muul viisil. Nagu eespool selgitatud, tuleb muu hindamisviisi sobivuse üle otsustamisel järgida direktiivi eesmarke. Kui muu hindamisviisi on võimalik ja seda peetakse sobivaks, tuleb saadud teave teha asjaomasele üldsusele kättesaadavaks ning üldsust tuleb teavitada erandi tegemise otsusest ja põhjustest. Pidades silmas sarnasust keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 6 lõikega 3, peaksid liikmesriigid kaaluma muu hindamisviisi põhjal saadud igasuguse keskkonnateabe kättesaadavaks tegemist samal viisil. Selle sätte kohaldamine ei piira siiski muudest direktiividest (nt elupaikade direktiivi ⁽⁸⁾) artikli 6 lõiked 3 ja 4 või veepoliitika raamdirektiivi ⁽⁹⁾ artikli 4 lõige 7) tulenevate hindamiskohustuste täitmist.
- 3.13. Hindamist võib teha mitut moodi. Näiteks kui projekt koosneb mitmest etapist, võib olla asjakohane teha osaline keskkonnamõju hindamine, mis hõlmab vaid mõnda neist etappidest. Kuigi keskkonnamõju hindamise nõuded võidakse esimeses etapis täitmata jätta projekti kiireloomulisuse tõttu, võib see olla täiesti teostatav järgmistes etappides. See oleks proportsionaalne reageerimine erandjuhul ja niimoodi tagatakse direktiivi nõuete täitmine võimalikult suure ulatuses.
- 3.14. Osaline keskkonnamõju hindamine võib olla asjakohane, kui näiteks kõiki direktiivi IV lisas loetletud elemente ei ole erandlike asjaolude tõttu võimalik keskkonnamõju hindamise aruandega hõlmata. Sellise olukorraga võib olla tegemist juhul, kui esialgu esitatakse ainult osa projektist tõenäolise peamise keskkonnamõju kindlakstegemiseks ja hindamiseks vajalikest andmetest (näiteks kui on vaja uuringuid, et teha kindlaks kaitstud liigi võimalik olemasolu vähemalt aastase perioodi jooksul, kuid projekti kiireloomulisus nõuab töö alustamist lühema aja jooksul). Teise näitena võib tuua olukorra, kus tekib kiireloomuline ja ootamatu vajadus ohtlike jäätmete kõrvaldamiseks ning suure arvu potentsiaalsete jäätmeheidlate hulgast tuleb kiiresti välja selgitada kõige sobivam, kuid neist igale täieliku hinnangu andmiseks ei ole piisavalt aega. Kuigi keskkonnamõju tuleb hinnata nii suure ulatuses kui võimalik, võib sel juhul olla asjakohane hinnata igas jäätmeheidlas kõige pakilisemaid keskkonnategureid (näiteks mõju põhjaveele).

⁽⁸⁾ EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7.

⁽⁹⁾ EÜT L 327, 22.12.2000, lk 1.

Kohustus teavitada komisjoni

- 3.15. Artikli 2 lõike 4 punkti c kohaselt peab liikmesriik, kes erandit kasutab, komisjoni sellest enne projektile nõusoleku andmist teavitama. Komisjonile tuleb saata erandi tegemise põhjused ja üldsusele kättesaadavaks tehtud teave, kui see on asjakohane.
- 3.16. Arvestades, et erandit kohaldatakse sageli olukordades, mis nõuavad viivitamata tegutsemist, on soovitatav, et liikmesriigid töötaksid välja siseriiklikud menetlused, sh võiks olla ette nähtud ka tüüpvormid, et tagada teatamise nõude täitmine. Erandi kohaldamise põhjendamisel tuleks täpsustada lisaks sellele, miks olukord on erandlik või kiireloomuline, ka seda, miks ei ole võimalik täita keskkonnamõju hindamise direktiivi nõudeid. Kuna see tuleb enne projektile nõusoleku andmist komisjonile saata, peavad liikmesriigid tegutsema kiiresti. Soovitatav on komisjonile ametliku kirja saatmisele lisaks kasutada ka elektroonilist teavitamist.
- 3.17. Liikmesriikidel soovitatakse täpsustada erandi alla kuuluva projekti liiki ja osutada keskkonnamõju hindamise direktiivi asjaomasele lisale.
- 3.18. Artikli 2 lõike 4 punkti c kohaselt peab komisjon edastama saadud dokumendid teistele liikmesriikidele. Teiste liikmesriikide märkuste esitamist ei ole direktiivis konkreetselt reguleeritud. Praktikas teavitab komisjon keskkonnamõju hindamise/strateegilise keskkonnamõju hindamise riiklike ekspertide rühma e-posti teel ja teavitab liikmesriikide alalisi esindusi Euroopa Liidu juures.

4. Seadusandlikud aktid – keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 5

Direktiivi 2011/92/EL (muudetud direktiiviga 2014/52/EL) artikli 2 lõige 5

Ilma et see piiraks artikli 7 kohaldamist ja tingimusel, et käesoleva direktiivi eesmärgid on täidetud, võivad liikmesriigid juhul, kui projekt võetakse vastu eraldi siseriikliku õigusaktiga, vabastada kõnealuse projekti käesolevas direktiivis kehtestatud üldsusega konsulteerimise nõuetest.

Liikmesriigid teatavad komisjonile iga kahe aasta tagant alates 16. maist 2017 kõikidest esimeses lõigus osutatud vabastuse andmise juhtudest.

**Direktiiviga 2014/52/EL kehtestatud uus artikkel*

- 4.1. Selle artikliga on liikmesriikidel lubatud vabastada projekt keskkonnamõju hindamise direktiivis kehtestatud nõudest üldsusega konsulteerida, kui projekt võetakse vastu eraldi siseriikliku õigusaktiga ja tingimusel, et direktiivi eesmärgid on täidetud. Selle erandi põhjendus on, et üldsusega konsulteerimist käsitlevad eesmärgid saavutatakse seadusandliku menetluse kaudu (vt direktiivi 2014/52/EL põhjendus 24). See erand ei piira liikmesriigi kohustust näha ette artikli 7 kohane piiriülene konsulteerimine, kui see on asjakohane. Liikmesriigid, kes tuginevad artikli 2 lõikele 5, peavad teavitama komisjoni kõigi erandite kohaldamisest iga kahe aasta järel alates 16. maist 2017.
- 4.2. Erandi kohaldamine selliste projektide suhtes, mis võetakse vastu siseriikliku õigusaktiga, kuulus varem direktiivi 2011/92/EL artikli 1 lõike 4 (vastavalt direktiivi 85/337/EÜ artikli 1 lõike 5) kohaldamisalasse. See kohustus oli üldist laadi ja võimaldas need projektid direktiivi kohaldamisalast täielikult välja jätta. Keskkonnamõju hindamise direktiivi (muudetud direktiiviga 2014/52/EL) kohaselt on direktiivi sätete täitmise sisu nihkunud ja on nüüd seotud üksnes üldsusega konsulteerimise menetlusega. Sellest tulenevalt tuleb täita kõiki üldsuse teavitamisega ning keskkonnateenistuste või piirkondlike ja kohalike asutustega konsulteerimisega seotud kohustusi (vt direktiivi artikli 6 lõige 1).

Siseriikliku õigusaktiga vastu võetud projektide kindlaksmääramine

- 4.3. Selleks et nõuetekohaselt kohaldada erandit kooskõlas keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõikega 5, on vaja järgida nõudeid, millega määratakse kindlaks eraldi siseriiklik õigusakt ja selle vastuvõtmise menetlus, nagu on ette nähtud seda käsitlevate kehtivate Euroopa Liidu Kohtu otsustega ⁽¹⁰⁾.
- 4.4. Seadusandliku akti nõutava täpsuse osas peab olema selge, et see on konkreetne õigusakt, millega võetakse projekti üksikasjad vastu seadusandliku menetluse kaudu. Ka sellise akti sõnastusest peab nähtuma, et kõnealuse projektiga on saavutatud direktiivi eesmärgid, mis on seotud avalike konsultatsioonidega.
- 4.5. On oluline märkida, et pelk haldusmenetluse olemasolu ei tähenda automaatselt, et projekti saab pidada projektiks, mille üksikasjad on vastu võetud eraldi õigusaktiga artikli 2 lõike 5 tähenduses. Meetme peaks vastu võtma seadusandlik organ, nt riigi või piirkonna parlament, pärast avalikku parlamentaarset arutelu. Samas peab selle vastuvõtmine vastama kahele järgmisele tingimusele:
- 1) esimese tingimuse kohaselt tuleb projekti üksikasjad vastu võtta eraldi õigusaktiga. Tuleb märkida, et mõisted „projekt“ ja „teostusluba“ on määratletud keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõikes 2. Seadusandlik akt, millega projekt vastu võetakse, peab – kui see kuulub keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõike 5 kohaldamisalasse – olema eraldi õigusakt ja sellel peavad olema samad tunnused nagu sedalaadi teostusloal. Eelkõige peab see andma arendajale õiguse viia projekt ellu, ilma et selleks, et arendajal oleks õigus projektiga jätkata, oleks vaja võtta muid meetmeid;
 - 2) teise tingimuse kohaselt tuleb direktiivi eesmärgid, ⁽¹¹⁾ sealhulgas teabe andmine, saavutada seadusandliku menetluse kaudu. Selle tulemusena on liikmesriigi seadusandja käsutuses piisavalt teavet ajal, mil projekt vastu võetakse, ja see teave peab olema samaväärne sellega, mis oleks pädevale asutusele esitatud projektile nõusoleku andmise tavamenetluse käigus vastavalt keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 5 lõikele 1 ja IV lisale.
- 4.6. Seadusandlikku akti, millega lihtsalt ratifitseeritakse varasem haldusakt ilma sisulist seadusandlikku menetlust läbi viimata ning ilma eelmises osas esitatud kaht tingimust täitmata, osutades pelgalt ülekaaluka üldise huvi kaalutlustele, ei saa pidada eraldi õigusaktiks artikli 2 lõike 5 tähenduses.

Kohtulik kontroll siseriikliku seadusandliku akti alusel vastu võetud projektide üle

- 4.7. Teine oluline aspekt, mis puudutab artikli 2 lõike 5 kohase vabastuse kohaldamist, on eeltingimus tagada, et vastavalt keskkonnamõju hindamise direktiivi artiklile 11 peab iga sellise seadusandliku akti materiaaalõiguslikku või menetluslikku õiguspärasust saama siseriiklike menetlusnormide kohaselt liikmesriigi kohtus või muus seadusega asutatud sõltumatus ja erapooletus organis vaidlustada.

⁽¹⁰⁾ Komisjoni talitused avaldasid 2017. aastal dokumendi, milles võetakse kokku Euroopa Liidu Kohtu praktika ja mille üks osa on muu hulgas pühendatud mõistele „projekt, mis võetakse vastu eraldi siseriikliku õigusaktiga“ seoses keskkonnamõju hindamise direktiiviga 2011/92/EL (direktiiv 85/337/EÜ), kuna selle sätte kohta on Euroopa Liidu Kohus teinud mitu otsust. Kohtuotsustes käsitletakse sätteid enne keskkonnamõju hindamise direktiivi muutmist direktiiviga 2014/52/EL, kuid üldpõhimõtted jäävad siiski kehtima. Seadusandlike aktide kohta vt lk 33–35. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf. Lisaks kinnitas Euroopa Kohus hiljuti kohtuasjas C-411/17: Doel (punktid 104–111) oma praktikat.

⁽¹¹⁾ Keskkonnamõju hindamise direktiivi põhieesmärk on artikli 2 lõike 1 kohaselt tagada, et enne teostusloa andmist peab keskkonda muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu tõenäoliselt oluliselt mõjutavatel projektidel olema teostusluba ja hinnata tuleb nende keskkonnamõju.

- 4.8. Kui seda akti ei olnud võimalik edasi kaevata, peab iga liikmesriigi kohus, kellele tema pädevusse kuuluv kaebus esitatakse, selle akti õiguspärasust kontrollima ja tegema olukorrast olenevalt vajalikud järeldused, tunnistades akti tühiseks ⁽¹²⁾.

5. Kokkuvõtte põhipunktidest

- Üldnormidest tehtavaid erandeid tuleb tõlgendada ja kohaldada kitsalt.
- Selleks et direktiivi kohaldamisalast oleks võimalik teha erandit, peab asjaomase projekti eesmärk olema üksnes artikli 1 lõikes 3 osutatud kaitse või tsiviilhädaolukorras reageerimine.
- Vabastus „tsiviilhädaolukorras reageerimise“ korral ei ole tõenäoliselt põhjendatud, kui eesmärk on tulla toime olukorraga, mida oli võimalik ette näha ja ära hoida.
- Artikli 2 lõikes 4 kasutatud mõistet „erandjuhtudel“ tuleb tõlgendada kitsalt. Et tegemist oleks „erandjuhuga“, peab liikmesriik tõendama, et oht (nt elektrivarustuskindlusele) on „mõistlikult tõenäoline“, ja kavandatav projekt on piisavalt kiireloomuline.
- Oluline kriteerium artikli 2 lõike 4 kasutamise põhjendamisel on asjaolu, et direktiivi ei ole võimalik täies ulatuses järgida, mitte pelk asjaolu, et tegemist on erakorralise olukorraga.
- Artikli 2 lõikele 4 tuginemisel tuleks kaaluda osalist hindamist või muud hindamisviisi, tingimusel et direktiivi eesmärgid on täidetud.
- Liikmesriigid peavad vabastuse andmise kohta komisjonile põhjenduste esitamisel tegutsema kiiresti (enne nõusoleku andmist).
- Artikli 2 lõike 5 kohane erand on seotud üksnes avaliku konsulteerimise nõudega.
- Erandi kohaldamisel peavad liikmesriigid sellegipoolest tagama, et direktiivis sätestatud muud kohustused (nt piiriülene konsulteerimine, juurdepääs õiguskaitsele) ja teiste direktiivide nõuded on täidetud.

⁽¹²⁾ Kohtuasi C-128/09: Boxus jt, punktid 52–55, 57; Kohtuasi C-182/10: Solvay jt, punkt 52.