

## KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 22. jaanuaril 2009<sup>1</sup>

### I. Sissejuhatus

1. Käesolevas kohtuasjas tõlgendab Euroopa Kohus järjekordselt nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta<sup>2</sup> (edaspidi „direktiiv 85/337/EMÜ“). Käesolev kohtuasi puudutab siiski nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ, 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,<sup>3</sup> muudetud redaktsiooni, mida Euroopa Kohus on siiani suhteliselt harva käsitlenud.

2. Täpsemalt tuleb selgitada, kas otsust keskkonnamõju hindamist mitte läbi viia tuleb põhjendada ning mida peaks võimalik põhjendus vajaduse korral sisaldama.

### II. Õiguslik raamistik

3. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 1 sätestab direktiivi eesmärgi:

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

4. Artikkel 3 kirjeldab keskkonnamõju hindamise eset:

„Keskkonnamõju hindamisel piiritletakse töö otsene ja kaudne mõju järgmiste teguritega ja

1 – Algkeel: saksa.

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

3 – EÜT L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 466.

kirjeldatakse ja hinnatakse seda sobival viisil ning asjaolude ja artiklite 4–11 kohaselt:

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

– inimesed, loomad ja taimed,

a) üksikjuhtumite uurimise

– pinnas, vesi, õhk, ilmastik ja maastik,

või

– aineeline vara ja kultuuripärand,

b) endi kehtestatud künniste või tingimuste

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

abil kindlaks, kas tööd hinnatakse artiklite 5–10 kohaselt.

5. Artikkel 4 määratleb sisuliselt, milliseid projekte tuleb hinnata:

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

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

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

4. Liikmesriigid tagavad, et pädevate asutuste löike 2 kohane otsus avalikustatakse.”

9. Sellele järgnenud haldusmenetluses andis asjaomase kohaliku omavalitsusüksuse nõukogu arvamuse keskkonnamõju hindamise vajalikkuse kohta. Arvamuse kohaselt ei ole selline hindamine vajalik, kuna olulist keskkonnamõju ei ole ette näha.

6. II lisa punkti 10 alapunkti b esemeks on linnaarendustööd.

7. III lisa nimetab keskkonnamõju hindamise vajalikkuse üle otsustamise tingimustena näiteks tööde laadi, asukohta ja võimalikku mõju.

10. Põhikohtuasja kaebuse esitaja C. Mellor ei olnud sellega nõus. Tema väitel hävitatakse ehitusega muu hulgas nahkhiirte elupaik. Seepeale muutis kohaliku omavalitsuse üksus oma arvamust.

### III. Asjaolud ja eelotsusetaotlus

8. Põhikohtuasi käsitleb looduskaunis piirkonnas asuva endise mereväebaasi plaanitavat arendamist. Sinna kavatakse ehitada haigla. Esimese ehitusloa andmine vaidlustati edukalt, sest ei olnud kontrollitud keskkonnamõju hindamise vajadust.

11. Ühendkuningriigi keskkonnaminister teatas siiski seejärel 4. detsembri 2006. aasta kirjaga, et keskkonnamõju hindamine ei ole vajalik. Põhjendusena tõi ta välja, et projektil ei ole selle laadi, mahu ja asukoha tõttu olulist keskkonnamõju. Täpsemaid põhjendusi kirjas ei esitatud.

12. C. Mellor esitas selle otsuse peale kaebuse. Teises kohtuastmes arutab asja Court of Appeal ja esitab Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

#### IV. Õiguslik hinnang

##### A. Eelotsusetaotluse regulatiivne kontekst

- „1. Kas nõukogu direktiivi 85/337/EMÜ (muudetud direktiividega 97/11/EÜ ja 2003/35/EÜ) artikli 4 alusel peavad liikmesriigid tegema üldsusele teatavaks põhjused, miks nad on leidnud, et II lisas loetletud tööd ei ole vaja hinnata direktiivi artiklite 5–10 kohaselt?
2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, kas siis keskkonnaministri 4. detsembri 2006. aasta kirja sisu täitis selle nõude?
3. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav, siis milline on antud juhul põhjuste esitamist puudutava nõude ulatus?”
13. Põhikohtuasi puudutab sellist eelkontrolli, kas teatud projekt vajab keskkonnamõju hindamist.
14. Direktiivi 85/337/EMÜ artikli 4 lõike 2 ja II lisa punkti 10 alapunkti b kohaselt teevad liikmesriigid üksikjuhtumite uurimise või endi kehtestatud künniste või tingimuste abil kindlaks, kas linnaarendustööde keskkonnamõju tuleb hinnata. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt annab direktiivi 85/337/EMÜ artikli 4 lõige 2 liikmesriikidele kaalutusõiguse. Seda piirab siiski artikli 2 lõikes 1 sisalduv kohustus hinnata keskkonda oluliselt mõjutada võivate tööde mõju.<sup>4</sup>

4 – Vt direktiivi varasemate redaktsioonide 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 64); 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-117/02: komisjon vs. Portugal (EKL 2004, lk I-5517, punkt 82); 2. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-83/03: komisjon vs. Itaalia (EKL 2005, lk I-4747, punkt 19); 8. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-121/03: komisjon vs. Hispaania (EKL 2005, lk I-7569, punkt 87); 16. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-332/04: komisjon vs. Hispaania (EKL 2006, lk I-40, punkt 76); 28. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-2/07: Abraham jt (EKL 2008, lk I-1197, punktid 37 ja 42) ja 25. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-142/07: Ecologistas en Acción-CODA (EKL 2008, lk I-6097, punkt 38).

15. Liikmesriigid peavad eriti võtma arvesse projekti laadi, mahtu ja asukohta, et teha kindlaks, kas tuleb arvestada oluliste keskkonnamõjudega.<sup>5</sup> Selles osas keskendub direktiiv 85/337/EMÜ projektide või nende muudatuste mõjude terviklikule hindamisele.<sup>6</sup> Täpsemalt tuleb arvesse võtta nii plaanitavate tööde otsesest mõju kui ka keskkonnamõjusid, mida võivad avaldada nende tööde tulemuste kasutamine ja käitamine.<sup>7</sup>

keskkonnamõju hindamist mitte läbi viia tuleb põhjendada.

16. Käesoleval juhul järeldasid pädevad ametiasutused üksikjuhtumi uurimise põhjal, et seoses selliste asjaoludega nagu projekti laad, maht ja asukoht, ei ole olulist keskkonnamõju ette näha. Seetõttu ei ole keskkonnamõju hindamine vajalik.

19. Direktiivi 85/337/EMÜ artikkel 9 näeb küll ette, et keskkonnamõju hindamisele järgneva projektile teostusloa andmise puhul antakse üldsusele mahukas teave. Keskkonnamõju hindamise teostamata jätmise korral nõuab artikli 4 lõige 4 seevastu ainult sellekohase otsuse avalikustamist.

17. C. Mellori arvates tuleb otsus tühistada, sest see ei ole üldse või vähemalt piisavalt põhjendatud.

## B. Esimene eelotsuse küsimus

18. Esimese küsimusega soovib eelotsuse-  
taotluse esitanud kohus teada, kas otsust

5 – Eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused C-332/04; komisjon vs. Hispaania, punkt 76, ja Abraham jt, punkt 38.

6 – Eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Abraham jt, punkt 42.

7 – Eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Abraham jt, punkt 43.

20. Nagu rõhutab Ühendkuningriik, ei nõua direktiiv 85/337/EMÜ seega selgelt keskkonnamõju hindamise teostamata jätmise põhjendamist. Vastupidi, direktiiv näeb hoopis teistsuguste otsuste puhul selgelt ette põhjendamiskohustuse.

Otsus kohtuasjas C-87/02

menetluses osaleda, et võimalikku põhjendamiskohustust vaidlustada. Seetõttu tuleb hoolimata kohtuotsusest komisjon vs. Itaalia uurida põhjendamiskohustuse vajalikkust.

21. Euroopa Kohus on aga eelnevalt juba tuvastanud, et otsuses, millega pädev siseriiklik ametiasutus võtab seisukoha, et projekti omadused ei eelda keskkonnamõju hindamist, peab sisalduma või sellele peab olema lisatud kogu teave, mis võimaldab kontrollida, kas see põhineb piisaval eelkontrollil, mis on läbi viidud kooskõlas direktiivi 85/337/EMÜ nõuetega.<sup>8</sup>

Põhjendamiskohustus esimeses õiguses

22. Ühendkuningriik esitab siiski õige vastuväite, et see sedastus on üksnes *obiter dictum*. Kõnealuse liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamise menetluse ese ei olnud keskkonnamõtjude hindamise läbiviimata jätmise otsuse võimalik ebapiisav põhjendamine. Tegelikult esitas komisjon kaebuse selle kohta, et keskkonnamõju hindamise vajalikkust ei kontrollitud.

24. EÜ artikkel 253 nõuab otsuste põhjendamist. Nagu C. Mellor eriti rõhutab, hõlmab Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>9</sup> artikli 41 lõike 2 kolmanda alapunkti kohane õigus heale haldusele asutuste kohustust põhjendada oma otsuseid. Kuna Lissaboni lepingut ei ole siiani ratifitseeritud, ei loo harta veel esmase õigusega võrreldavat siduvat õigusemõju. Õigusallikana annab ta aga teada põhiõigustest,<sup>10</sup> mida tuleb ühenduse õiguse tõlgendamisel järgida.<sup>11</sup>

23. Seetõttu ei esitanud selle kohtuasja pooled väiteid võimaliku põhjendamiskohustuse osas ning teistel liikmesriikidel, nagu Ühendkuningriigil, ei olnud samuti põhjust

9 – Harta kuulutati esmalt pidulikult välja 7. detsembril 2000. aastal Nice'is (EÜT 2000, C 364, lk 1) ja seejärel veel kord 12. detsembril 2007. aastal Strasbourgis (ELT 2007, C 303, lk 1).

10 – Vt selle kohta ka 27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: parlament vs. nõukogu (perekonna taasühinemine) (EKL 2006, lk I-5769, punkt 38) ja 13. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas C-432/05: Unibet (EKL 2007, lk I-2271, punkt 37).

11 – 24. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-2/92: Bostock (EKL 1994, lk I-955, punkt 16); 18. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas C-107/97: Rombi ja Arkopharma (EKL 2000, lk I-3367, punkt 65); 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-101/01: Lindqvist (EKL 2003, lk I-12971, punkt 87) ja eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus (perekonna taasühinemine), punkt 105. Vt ka põhiõiguste harta artikli 52 lõige 5.

8 – 10. juuni 2004. aasta otsus kohtuasjas C-87/02: komisjon vs. Itaalia (EKL 2004, lk I-5975, punkt 49).

25. Siiski järeldub juba harta artikli 41 lõike 1 sõnastusest, nagu ka EÜ asutamislepingu artiklist 253, et selles nimetatud põhjendamiskohustus kehtib ühenduse institutsioonide suhtes. Seega ei saa seda liikmesriikide ametiasutustele lihtsalt üle kanda isegi siis, kui nad rakendavad ühenduse õigust.<sup>12</sup>

27. Sellest hoolimata ei ole liikmesriigid menetlusõiguse normide andmisel seoses ühenduse õiguse rakendamisega täiesti vabad. Menetlusnormid ei tohi olla ebasoodsamad kui analoogiliste siseriiklikul õigusel põhinevate olukordade puhul (võrdväarsuse ehk ekvivalentsi põhimõte) ja nad ei tohi muuta ühenduse õiguskorra alusel antud subjektiivsete õiguste kasutamist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte).<sup>15</sup>

## Tõhususe ja võrdväarsuse põhimõtted

26. Põhimõtteliselt reguleerivad ühenduse õiguse rakendamise menetlust liikmesriigid, kui ühenduse õigus ei sisalda spetsiaalseid juhiseid. Eksisteerib küll õigusnorme, mis käsitlevad liikmesriikide otsuste põhjendamist ühenduse õiguse teatud juhiste rakendamisel,<sup>13</sup> ka keskkonnaõiguse valdkonnas,<sup>14</sup> kuid spetsiaalset regulatsiooni eelkontrolli otsuste põhjendamise kohta ei ole olemas.

28. Põhjendamiskohustusest loobumisega halvemasse olukorda seadmist võrreldes puhtalt siseriiklike olukordadega ei ole käesolevas asjas märgata. Siiski on küsitav, kas on järgitud tõhususe põhimõtte piire. Tõhususe põhimõtte konkreetseks väljenduseks on tõhusa õiguskaitsse põhimõte. See põhimõte nõuab, et ühenduse õiguses tunnustatud õigused peavad olema kohtulikult jõustatavad. Eriti peab kohtutel olema võimalik kontrollida ametiasutuse otsuseid, millega keeldutakse sellise õiguse andmisest. Kontroll peab hõlmama ka otsuse põhjendust.<sup>16</sup>

12 – Vt selle kohta 26. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-233/00: komisjon vs. Prantsusmaa (EKL 2003, lk I-6625, punkt 109).

13 – Vt Euroopa Liidu kodanike väljasaatmise kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), artikli 30 lõiget 2.

14 – Vt keskkonnateabe andmisest keeldumise kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehteteks tunnistamise kohta (ELT L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375), artikli 4 lõike 5 teist lauset või projektide heakskiitmise kohta pärast keskkonnamõju hindamist direktiivi 85/337/EMÜ artikli 9 esimese lõigu teist taanet.

15 – 2. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-147/01: Weber's Wine World jt (EKL 2003, lk I-11365, punkt 103); 7. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-201/01: Wells (EKL 2004, lk I-723, punkt 67); 19. septembri 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-392/04 ja C-422/04: i-21 Germany ja Arcor (EKL 2006, lk I-8559, punkt 57), samuti 15. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas C-35/05: Reemtsma (EKL 2007, lk I-2425, punkt 37).

16 – 15. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 222/86: Heylens jt (EKL 1987, lk 4097, punkt 15) ja 15. veebruari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-239/05: BVBA Management, Training en Consultancy (EKL 2007, lk I-1455, punkt 36).

29. Kohtuotsuse C-87/02 järeldusi põhjendamiskohustuse kohta tuleb käsitleda selles kontekstis. Euroopa Kohus rõhutab, et toona lahendatud asjas oleks nõutud andmeteta olnud võimatu kontrollida, kas keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelkontroll toimus.<sup>17</sup>

30. See mõte on veenev. Kui otsuse juures ei ole vastavaid andmeid, siis on hiljem vähemalt väga raske tuvastada, kas otsuse teinud ametiasutus üldse hindas projekti võimalikke keskkonnamõjusid. Sageli jääb kahtlus, kas kohtumenetluses ei põhjendata teistel põhjustel vastu võetud otsust üksnes tagantjärele.

31. Peale selle võimaldab põhjendamiskohustus üksikisikul täielikult informeerituna otsustada, kas on tarvis kohtusse pöörduda.<sup>18</sup> Käesolevas asjas näitaks põhjendus, milliseid keskkonnariske on arvesse võetud. Kaebusega saaks vaidlustada nende riskide vale hindamist või teiste asjakohaste riskide arvestamata jätmist.

17 – Eespool 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. Itaalia.

18 – Eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Heylens ja minu 27. jaanuari 2005. aasta ettepanek kohtuasjas C-186/04: Housieaux (EKL 2005, lk I-3299, ettepaneku punkt 32).

32. Põhjusi ei tooda tavaliselt välja mitte ainult kodanike huvides, vaid see toimib ka halduse esimese enesekontrollina ja aitab lepitada suhteid kodanikega. Kui põhjendus on veenev, siis lõpetab see olemasolevad konfliktid ja ennetab tarbetuid kohtuvaidlusi.

33. Selles mõttes on Euroopa Kohus hiljuti sedastanud, et siseriiklikud ametiasutused peavad põhjendama otsust, millega keeldutakse ühenduse õiguses tunnustatud õiguse andmisest.<sup>19</sup> Seega ei sisalda põhiõiguste harta artikkel 41 mitte üksnes hea halduse norme institutsioonidele, vaid dokumenteerib õiguse üldpõhimõtte, mida ühenduse õiguse rakendamisel peavad järgima ka siseriiklikud ametiasutused.<sup>20</sup>

19 – Eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus BVBA Management, Training en Consultancy, punkt 36, mis käsitleb kaubamärgiõigust. Vt ka kohtujurist Poiaras Maduro 15. veebruaril 2007. aasta ettepanek kohtuasjas C-426/05: Tele2 Telecommunication (EKL 2008, lk I-685, ettepaneku punkt 49); kohtujurist Sharpstoni 6. juuli 2006. aasta ettepanek kohtuasjas C-239/05: BVBA Management, Training en Consultancy (EKL 2007, lk I-1455, ettepaneku punkt 40), ja minu eespool 18. joonealuses märkuses viidatud ettepanek kohtuasjas Housieaux.

20 – Vt hea halduse teiste nõuete kohta ühenduse õiguse rakendamisel liikmesriikide poolt 21. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-428/05: Laub (EKL 2007, lk I-5069, punkt 25) ja kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomeri 27. novembri 2007. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades C-147/06 ja C-148/06: SECAP (EKL 2008, lk I-3565, punkt 49 jj).



34. Kokkuvõttes tuleb järeldada, et liikmesriigid peavad teatavaks tegema otsuse põhjused, millega keeldutakse ühenduse õiguses tunnustatud õiguse andmisest.

Õigusrikkumise võimalus

35. Seetõttu tuleb kontrollida, kas keskkonnamõju hindamise läbiviimisest loobumist võib käsitleda ühenduse õiguses tunnustatud õiguse andmisest keeldumisena.

36. Õiguse andmisest keeldumist ei saa selles kontekstis mõista nii, et õigus keskkonnamõju hindamisele peab siin tegelikult olema olema. Sel juhul oleks põhjendamiskohustus praktiliselt sisutu. Igasugusest põhjendusest hoolimata on tegelikult eksisteeriva õiguse andmata jätmine õigusvastane.

37. Pigem peab põhjendamine võimaldama üle kontrollida iga otsust, millega tuvastatakse, et ühenduse õigusega põhimõtteliselt antud õigust konkreetsel juhul ei eksisteeri. Seetõttu peavad haldusasutused põhjendama otsust juba siis, kui ühendus on üksikisikule

andnud sellise õigusliku seisundi, mida võidakse selle otsusega rikkuda.

38. Põhikohtuasjas ei piirata projekti arendaja õigusi. Ta taotles nimelt, et loa andmise menetlus viidaks läbi ilma keskkonnamõju hindamiseta. Tema suhtes otsus seega põhjendamist ei vaja.

39. Põhjendamiskohustuse jaoks on siiski olulised ka kolmandate isikute õigused. Ühenduse menetluse raames tuleb põhjendamise nõuet hinnata ka selle huvi alusel, mis teistel otseselt ja isiklikult aktiga seotud isikutel võib olla selgituste saamiseks.<sup>21</sup> Selle kohaselt on põhjendamine vajalik, kui komisjon ei ole konkurentsiasjades esitanud vastuväiteid koondumiste<sup>22</sup> või riigiabi<sup>23</sup> osas.

40. Need kriteeriumid peavad kehtima ka otsuste puhul, mida liikmesriikide ametiasutused võtavad vastu ühenduse õiguse raken-

21 – 10. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-413/06 P: Bertelsmann ja Sony Corporation of America vs. Impala (EKL 2008, lk I-4951, punkt 166 koos edasiste viidetega).

22 – Eespool 21. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bertelsmann ja Sony Corporation of America vs. Impala, punkt 171 jj.

23 – 2. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-367/95 P: komisjon vs. Sytraval ja Brink's Prantsusmaa (EKL 1998, lk I-1719, punkt 64) ja 1. juuli 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-341/06 P ja C-342/06 P: Chronopost vs. UFEK jt (EKL 2008, lk I-4777, punkt 89).

damisel. Keskkonnamõju hindamisest loobumine ei puuduta ainult arendajat, vaid ka kolmandaid isikuid, igal juhul siis, kui neil on põhimõtteliselt õigus nõuda hindamise läbiviimist.

kohta, kohtulikku kontrolli. Seda õigust ohustaks olukord, kus need kaebuse esitajad ei saaks vaidlustada ka otsust üldsuse kaasamist reguleerivaid sätteid mitte kasutada.

41. Euroopa Kohus on juba tuvastanud, et kolmandatel isikutel on õigus nõuda keskkonnamõju hindamise läbiviimist. Kui liikmesriigi seadusandja või ametiasutus on ületanud neile direktiivi 85/337/EMÜ artikli 4 lõikega 2 ja artikli 2 lõikega 1 antud kaalutusõigust, võivad üksikisikud liikmesriigi kohtus siseriiklike ametiasutuste vastu tugineda nendele sätetele. Sellisel juhul on liikmesriigi avaliku võimu kandja ülesanne võtta oma pädevuse raames kõik nõutavad üld- või erimeetmed, et projektid üle kontrollida, pidades silmas seda, kas nad võivad tekitada olulisi keskkonnamõjusid, ning jaatava vastuse korral tagada mõjuhinnangu läbiviimine.<sup>24</sup>

43. Direktiivi 85/337/EMÜ artikli 4 lõikega 2, artikli 2 lõikega 1 ja artikliga 10a on ühendus seega andnud üksikisikutele õiguse. Kuna otsus keskkonnamõju hindamisest loobuda võib seda õigust riivata, vajab see põhjendamist.

Põhjendamise puuduste õiguslikud tagajärjed

42. Lisaks sellele näeb direktiivi 85/337/EMÜ artikkel 10a nüüd ette, et asjaomane elanikkond või valitsusvälised organisatsioonid saavad teatud tingimustel nõuda nende otsuste, mille puhul kehtivad direktiivi 85/337/EMÜ sätted üldsuse kaasamise

44. Lisaks tuleb viidata sellele, et tõhususe põhimõte ei nõua põhjendamise puuduste õiguslike tagajärgede ühtlustamist liikmesriikide erinevates õiguskordades. Eelkõige ei pea liikmesriigid üle võtma institutsioonide suhtes kehtivaid põhjendamise puudusi reguleerivaid norme.

24 – 16. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-435/97: W/WF jt (EKL 1999, lk I-5613, punkt 71).

45. Ühenduse õiguskorras tuleb isiku huve kahjustava akti põhjendused isikule teada anda põhimõtteliselt samal ajal selle akti endaga. Põhjenduste puudumist või ebapiisavat põhjendamist ei saa (põhimõtteliselt) hiljem heastada seeläbi, et isik saab akti põhjendustest teada ühenduse kohtus toimuva menetluse käigus.<sup>25</sup> Sellele vastab aga kohtuvaidluse eseme range faktiline ja õiguslik piiritlemine kaebuse esitamise ja kaitse meetmete süsteemi kaudu. Kuna kaebuse esitaja ei saa oma kaebust reeglina laiendada,<sup>26</sup> ohustaks see protsessuaalset n-ö relvade võrdsust, kui kostjaks olev asutus saaks oma põhjendust menetluse ajal hõlpsasti täiendada<sup>27</sup>.

46. Siiski ei ole teistsuguse ülesehitusega protsessiõiguse raames välistatud põhjendamise puuduste parandamise palju suuremeelsem käsitlemine. See tuleb eriti kõne alla siis, kui kaebuse ese pakub näiteks

õiguslike vaidlustamisvahendite osas, st vaidlustatava otsuse vastu esitatavate õiguslike vastuväidetega seoses erinevaid võimalusi, või kui kaebuse laiendamine on kohtumenetluses lubatud. Siin on aga tegemist siseriikliku menetlusõiguse küsimustega.

Vastus esimesele küsimusele

47. Seega peavad liikmesriigid tegema direktiivi 85/337/EMÜ artikli 4 alusel üldsusele teatavaks põhjused, miks nad on leidnud, et II lisas loetletud tööd ei ole vaja hinnata direktiivi artiklite 5–10 kohaselt.

25 – 26. novembri 1981. aasta otsus kohtuasjas 195/80: Michel vs. parlament (EKL 1981, lk 2861, punkt 22); 26. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-351/98: Hispaania vs. komisjon (EKL 2002, lk I-8031, punkt 84); 22. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-353/01 P: Mattila vs. nõukogu ja komisjon (EKL 2004, lk I-1073, punkt 32); 29. aprilli 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-199/01 P ja C-200/01 P: IPK-München vs. komisjon (EKL 2004, lk I-4627, punkt 66); 28. juuni 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P ja C-213/02 P: Dansk Rørintustri jt vs. komisjon (EKL 2005, lk I-5425, punkt 463); Esimese Astme Kohtu 12. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas T-228/02: Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran vs. nõukogu (EKL 2006, lk II-4665, punkt 139) ja 23. oktoobri 2008. aasta otsus kohtuasjas T-256/07: People's Mojahedin Organization of Iran vs. nõukogu (EKL 2008, lk II-3019, punkt 182).

26 – Vt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 42 lõige 2 ning seda käsitlev 30. septembri 1982. aasta otsus kohtuasjas 108/81: Amylum vs. nõukogu (EKL 1982, lk 3107, punkt 24 jj), samuti liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamise menetlust käsitlev minu 29. jaanuari 2004. aasta ettepanek kohtuasjas C-350/02: komisjon vs. Madalmaad (EKL 2004, lk I-6213, punkt 31 jj).

27 – 3. septembri 2008. aasta otsuses liidetud kohtuasjades C-402/05 P ja C-415/05 P: Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon (EKL 2008, lk I-6351, punkt 350) jäetakse siiski võimalus puuduste parandamiseks erakorralistel asjaoludel.

### *C. Teine ja kolmas eelotsuse küsimus*

48. Kuna Euroopa Kohus ei saa hinnata, kas keskkonnaminister on oma otsust piisavalt põhjendanud, tuleb teist ja kolmandat küsimust mõista selliselt, et nendega soovitakse teada, milliseid nõudeid esitatakse keskkonnamõju hindamisest loobumise otsuse

põhjendusele ning eriti, kas on piisav nime-tada üksnes kriteeriumid, millega seoses ei ole olulisi keskkonnamõjusid ette näha.

49. Põhjenduse sisu peab olema suunatud põhjendamiskohustuse eesmärgile. Selle kohta on Euroopa Kohus juba eespool nimetatud kohtuasjas C-87/02 tuvastanud, et otsuses, millega loobutakse keskkonnamõju hindamisest, peab sisalduma või sellele peab olema lisatud kogu teave, mis võimaldab kontrollida, kas see põhineb piisaval eelkontrollil, mis on läbi viidud kooskõlas direktiivi 85/337/EMÜ nõuetega.<sup>28</sup> Seega saab otsustavaks, kas välja toodud põhjendused näitavad, et läbi on viidud piisav eelkontroll.

50. Piisava eelkontrolli ulatusega seoses tuleb meenutada, et direktiiv 85/337/EMÜ keskendub projektide mõjude terviklikule hindamisele ning liikmesriigid peavad oluliste keskkonnamõjude kindlakstegemiseks võtma eriti arvesse projekti laadi, mahtu ja asukohta.<sup>29</sup>

28 – Viidatud eespool 8. joonealuses märkuses.

29 – Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 15.

51. Kui on ilmne, et olulisi keskkonnamõjusid ei ole, võib sellist eelkontrolli piisavalt dokumenteerida ühe lausega. Kui aga arutelu all on juba teatud võimalikud keskkonnamõjud, tuleb esitada põhjalikumad selgitused, tõendamaks, et neid mõjusid on piisavalt hinnatud. Selles küsimuses saab lähtuda esmasest õigusest tuleneva põhjendamiskohustusega seotud kohtupraktikast. Selle kohaselt tuleb esitada piisavad põhjendused, miks juba eelmenetluses välja toodud õiguslikud ja faktilised asjaolud ei tõenda olulise keskkonnamõju tekkimise võimalikkust. Sellegipoolest ei pea seisukohta võtma asjaolude suhtes, mis asjasse ei puutu, on tähtsusetud või ilmselgelt teisejärgulised, ega ennetama võimalikke vastuväiteid.<sup>30</sup>

52. Selles osas tõstatab põhikohtuasi eelkõige kaks aspekti, esiteks projekti asukoht siseriikliku õiguse alusel määratud looduskaunis piirkonnas ja teiseks C. Mellori poolt haldusmenetluses välja toodud nahkhiirte elupaiga võimalik kahjustamine. Mõlemad aspektid viitavad projekti asukohale. Direktiivi 85/337/EMÜ artikli 4 lõike 3 ja III lisa

30 – Vt selle kohta lisaks eespool 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsustele komisjon vs. Sytraval ja Brink's Prantsusmaa, samuti Chronopost vs. UFEX jt; 25. oktoobri 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-465/02 ja C-466/02: Saksamaa ja Taani vs. komisjon (EKL 2005, lk I-9115, punkt 106) ja eespool 21. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bertelsmann ja Sony Corporation of America vs. Impala, punkt 167.

punkti 2 alusel tuleb arvestada selle geograafilise ala keskkonnatundlikkusega. Seejuures tuleb eriti arvesse võtta mõningaid konkreetsetelt nimetatud punkte.

53. Asukoha maastiku ilu, st esteetilised kaalutlused on keskkonnatundlikkuse kontseptsiooniga hõlmatud üksnes pealiskaudselt: III lisa punkti 2 kolmanda taande alapunkt h nimetab ajaloo-, kultuuri- või muinasväärtusega maastikke. Kuivõrd ükski nendest tunnustest ei ole asjakohane, on esteetika pigem maitse küsimus kui ökoloogiline kriteerium. Sellisel juhul ei ole maastiku võimalik kahjustamine tõendiks võimaliku olulise keskkonnamõju kohta. See asjaolu on siis teisejärgulise tähendusega, mistõttu ei pea sellele hinnangut andma.

54. Seevastu nahkhiirte elupaiga võimalik kahjustamine on looduskeskkonna vastuvõtuvõime küsimus direktiivi 85/337/EMÜ III lisa punkti 2 kolmanda taande mõttes. Need elupaigad on sõnaselgelt hõlmatud küll üksnes siis, kui nad kuuluvad punkti e kohaselt kaitstavate alade, eriti elupaikade direktiivi<sup>31</sup> kohaste alade hulka. Siiski peavad liikmesriigid tagama elupaikade direktiivi

31 – Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102).

artikli 12 lõike 1 punkti d ja IV lisa kohaselt nahkhiirte *kõikide* elupaikade kaitse, kuna tegemist on rangelt kaitstud liikide paljunemis- ja/või puhkepaikadega.<sup>32</sup> Nahkhiirte elupaikade kahjustamine oleks lubatud ainult teatud, kitsalt piiritletud tingimustel.<sup>33</sup> Seetõttu on nahkhiirte elupaikade kahjustamine põhimõtteliselt oluline keskkonnamõju, mis nõuab keskkonnamõju hindamise läbiviimist.<sup>34</sup>

55. Otsuses, millega loobutakse keskkonnamõju hindamisest, peab seega sisalduma või sellele peab olema lisatud kogu teave, mis võimaldab kontrollida, kas see põhineb piisaval eelkontrollil, mis on läbi viidud kooskõlas direktiivi 85/337/EMÜ nõuetega. Eelkõige tuleb esitada piisavad põhjendused, miks juba eelmenetluses välja toodud õiguslikud ja faktilised asjaolud ei tõenda olulise keskkonnamõju tekkimise võimalikkust.

32 – Vt selle kohta 20. oktoobri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-6/04: komisjon vs. Ühendkuningriik (EKL 2005, lk I-9017, punkt 79); 10. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-98/03: komisjon vs. Saksamaa (EKL 2006, lk I-53, punkt 55) ja 11. jaanuari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-183/05: komisjon vs. Iirimaa (EKL 2007, lk I-137, punkt 47).

33 – Vt kaitseriimist seoses hundijahiga tehtava erandi kohta 14. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-342/05: komisjon vs. Soome (EKL 2007, lk I-4713, punkt 25 jj).

34 – Vt eespool 32. joonealusel märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa, punkt 34 jj.

## V. Ettepanek

56. Seega teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Liikmesriigid peavad nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta, mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega, artikli 4 alusel tegema üldsusele teatavaks põhjused, miks nad on leidnud, et II lisas loetletud tööd ei ole vaja hinnata direktiivi artiklite 5–10 kohaselt.
2. Selles otsuses peab sisalduma või sellele peab olema lisatud kogu teave, mis võimaldab kontrollida, kas see põhineb piisaval eelkontrollil, mis on läbi viidud kooskõlas direktiivi 85/337/EMÜ nõuetega. Eelkõige tuleb esitada piisavad põhjendused, miks juba eelmenetluses välja toodud õiguslikud ja faktilised asjaolud ei tõenda olulise keskkonnamõju tekkimise võimalikkust.