

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 19. mail 2011¹

1. Otsuseid projektide kohta, mis tõenäoliselt avaldavad mõju keskkonnale, võidakse teha haldusmenetluses, kus üldsuse (otsene) osalemine tagatakse keskkonnamõju hindamise kaudu, või seadusandlikus menetluses, kus üldsuse (kaudne) osalemine tagatakse pädeva seadusandliku esinduskogu kaudu.

(edaspidi „keskkonnamõju hindamise direktiiv”) (muudetud direktiiviga 2003/35/EÜ³) tõlgendamist.

3. Keskkonnamõju hindamise direktiivi ei kohaldata niisugustele projektidele, mille üksikasjad võetakse vastu siseriikliku seadusandja üksikaktiga. Käesolevates kohtuasjades tehti projekti kohta haldusmenetluses otsus, mis seejärel kinnitati seadusandja dekreediga. Tekib küsimus, kas seesugune tegevuskäik kuulub keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisalasse.

2. Selles kontekstis puudutavad käesolevad eelotsusetaotlused, mille on esitanud Belgia Conseil d'État (riiginõukogu), Euroopa Liidu õigusnormide tõlgendamist seoses juurdepääsuga teabele, üldsuse osalemisega ning õigusega pöörduda kohtusse seoses otsuste tegemisega keskkonnamõju hindamises, eeskätt direktiivi 85/337/EMÜ²

4. Euroopa Ühendus, tema liikmesriigid ja veel 19 riiki kirjutasid 25. juunil 1998 alla keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnamõju hindamise üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonile (edaspidi „Århusi konventsioon”).

1 – Algkeel: inglise.

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

3 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiv 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamises ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitses kättesaadavusega (ELT 2003, L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 466).

See konventsioon jõustus 30. oktoobril 2001. Belgia ratifitseeris selle 21. jaanuaril 2003 ning Euroopa Ühenduse nimel kiideti see heaks nõukogu otsusega 2005/370.⁴

5. Århusi konventsiooni artiklis 2 on määratletud rida mõisteid. Mõiste „avaliku võimu organ” tähendussisust on seal sõnaselgelt välja jäetud „kohus ja seadusandja”.

6. Artikli 6 pealkiri on „Üldsuse osalemine eritegevusega seotud asjade otsustamisel”. Sisuliselt tuleb selle artikli kohaselt tagada asjaomase üldsuse õigeaegne ja tõhus informeerimine kavandatava tegevuse kohta ning selles osalemine kõikides asjakohastes loa andmise menetluse etappides seoses I lisas nimetatud tegevusega või muu tegevusega, millel võib olla oluline mõju keskkonnale. I lisas nimetatute hulka kuulub „[r]audtee kaugliinide ja lennujaamade rajamine peamaandumisraja pikkusega 2 100 m ja rohkem”.

4 – Nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsus 2005/370/EÜ keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel (ELT 2005, L 124, lk 1). Århusi konventsiooni tekst on olemas Euroopa Liidu Teataja samas numbris lk 4 jj.

7. Artikli 9 pealkiri on „Õigus pöörduda kohusse”. See on sõnastatud järgmiselt:

„1. Konventsiooniosaline tagab oma õigus-süsteemi raames, et igal isikul, kes leiab, et tema artikli 4 kohaselt esitatud teabenõuet on eiratud, osaliselt või täielikult ebaseaduslikult rahuldamata jäetud või sellele ebapiisavalt vastatud või seda muul viisil nimetatud artikliga vastuolus käsitletud, on juurdepääs vaidlustamise menetlusele kohtus või seaduse alusel loodud muus sõltumatus ja erapooletus asutuses.

Kui konventsiooniosaline näeb ette, et selline vaidlustamine toimub kohtus, peab ta ühtlasi tagama isikule juurdepääsu seadusega kehtestatud kiirele ja tõhusale, tasuta või odavale menetlusele teabenõude uuesti läbivaatamiseks avaliku võimu organil või muus sõltumatus ja erapooletus asutuses, mis ei ole kohus.

Lõike 1 alusel tehtud lõplik otsus on teavet valdavale avaliku võimu organile täitmiseks kohustuslik. Otsuse põhjendus peab olema kirjalik, vähemalt siis, kui keeldutakse teabe andmisest selle lõike kohaselt.

2. Konventsiooniosaline tagab siseriiklike õigusaktidega, et asjast huvitatud üldsuse esindajal,

- a) kellel on põhjendatud huvi või
- b) kelle õigust on rikutud, kui see tingimus on ette nähtud konventsiooniosalise haldusmenetluse normidega,

on õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole artikli 6 alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks ning kui siseriiklik õigus seda ette näeb ja ilma, et see piiraks selle artikli lõike 3 kohaldamist, ka konventsiooni muude asjakohaste sätete alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks.

Mõisted „põhjendatud huvi” ja „õiguse rikkumine” määratletakse kooskõlas siseriikliku õiguse ning konventsiooni eesmärgiga tagada konventsiooniga seotud küsimustes asjast huvitatud üldsusele laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele. Artikli 2 lõike 5 nõuetele vastava valitsusvälise organisatsiooni huvi loetakse käesoleva artikli punkti a tähenduses põhjendatuks. Nimetatud organisatsioonil eeldatakse olevat õigusi, mida punkti b tähenduses saab rikkuda.

Lõike 2 sätted ei välista võimalust rakendada kaebuse läbivaatamisel kohtueelset menetlust avaliku võimu organis ega mõjuta haldusmenetluse võimaluste ammendamise nõuet enne kohtumenetluse algatamist, kui selline nõue on sätestatud siseriikliku õigusega.

3. Lisaks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetlustele ning ilma, et see piiraks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetluste kohaldamist tagab konventsiooniosaline siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud, juurdepääsu kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõigusnormidega.

4. Lisaks lõikele 1 ja piiramata selle kohaldamist, peavad lõigetes 1, 2 ja 3 nimetatud menetlused nägema ette kohased ja tõhusad õiguskaitsevahendid, sealhulgas vajadusel esialgse õiguskaitse, ning olema ausad, õiglased, õigeaegsed ja mitte takistavalt kallid. Selle artikli alusel tehakse või talletatakse otsused kirjalikult. Kohtuotsused ja võimaluse korral ka muu asutuse otsused peavad olema üldsusele kättesaadavad.

5. Selle artikli sätete mõju tõhustamiseks tagab konventsiooniosaline, et üldsust teavitatakse haldus- ja kohtumenetlusele juurdepääsu võimalustest, ning kaalub võimalust luua

kohased abistamise mehhanismid, et kõrvaldada või vähendada õigusemõistmisele juurdepääsu rahalisi ja muid takistusi.”

võivad täiendada kõnealuse projektiga võimalikult seotud asutused ja isikud”.

Euroopa Liidu õigus

8. Enne otsust 2005/370 võeti vastu mitmed seadusandlikud aktid Århusi konventsiooni inkorporeerimiseks tollasesse ühenduse õigusesse, sealhulgas direktiiviga 2003/35 keskkonnamõju hindamise direktiivi tehtud muudatused.

10. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõikes 2 määratletud mõistete hulka kuuluvad:

– „projekt”: „ehitiste või muude käitiste püstitamine või kavade teostamine” või „muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine”;

– „arendaja”: „eraprojekti loa taotleja või projekti algatav riigiasutus”;

Keskkonnamõju hindamise direktiiv

9. Keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärk on ühtlustada teatavate projektide teostamise käigus tõenäoliselt tekkiva keskkonnamõju hindamist. Direktiivi põhjenduses 6 on märgitud, et „tõenäolise olulise keskkonnamõjuga riiklike ja eraprojektide teostusluba tuleks anda ainult pärast nende projektide tõenäolise olulise keskkonnamõju eelnevat hindamist; sellisel hindamisel tuleb lähtuda arendaja esitatud asjakohasest teabest, mida

– „teostusluba”: „pädeva asutuse või pädevate asutuste otsus, mis annab arendajale õiguse projekti teostamiseks”;

– „üldsus”: „üks või mitu füüsilist või juriidilist isikut ja vastavalt siseriiklikele õigusaktidele või tavadele nende ühendused, organisatsioonid või rühmad; ning

- „asjaomane üldsus”: „üldsus, keda artikli 2 lõikes 2^[5] osutatud keskkonnaalaste otsuste tegemise kord mõjutab või võib mõjutada [...]”.

11. Artikli 1 lõikes 5 on sätestatud: „Käesolevat direktiivi ei kohaldata selliste projektide suhtes, mille üksikasjad võetakse vastu konkreetse siseriikliku õigusaktiga, sest käesoleva direktiivi eesmärgid, kaasa arvatud teabe andmine, saavutatakse seadusandliku tegevuse kaudu.”

12. Artikli 4 lõike 1 kohaselt tuleb ette näha keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisas loetletud projektide hindamine kooskõlas direktiivi artiklitega 5–10.⁶ Nende projektide hulka kuulub I lisa punkti 7 alapunkti a kohaselt „[p]ikamaavedudeks vajalike raudteede ja vähemalt 2100 m peamaandumisrajaga lennuväljade ehitamine”.⁷

13. Direktiivi artiklites 5–10 nähti ette mitmeid sisulisi kohustusi seoses keskkonnamõju

5 – Artikli 2 lõige 2 lubab lisada keskkonnamõju hindamise kehtivatesse menetlustesse või kehtestada uusi menetlusi.

6 – Erandjuhtudel ja rangelt määratletud tingimustel võivad liikmesriigid sellest nõudest keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõike 3 kohaselt kõrvale kalduda. Käesolevates asjades ei ole sellele erandkorrale tuginetud.

7 – Pooled on ühel meelel selles, et käesolevates asjades käsitletavat projektid kuuluvad I lisa kohaldamisalasse.

hindamise direktiivi kohaldamisega. Täpsemalt: artiklis 5 on ette nähtud nõuded seoses teabega, mida tuleb arendajale anda; artiklis 6 on sätestatud nõuded tagamaks, et keskkonnamõju ja üldsust nõuetekohaselt, aegsasti ja tõhusalt informeeritakse ja antakse neile võimalus osaleda; artiklis 7 on nõutud teiste liikmesriikide informeerimist ja nendega nõupidamist, kui projekt tõenäoliselt avaldab olulist keskkonnamõju nende territooriumil; ning artiklis 8 on sätestatud: „Teostusloa menetlemisel tuleb arvesse võtta nõupidamise tulemusi ja artiklite 5–7 kohaselt kogutud teavet.”

14. Artikkel 10a, mis üldjoontes vastab Århusi konventsiooni artikli 9 lõigetele 2, 4 ja 5, on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid tagavad, et kooskõlas siseriikliku õigussüsteemiga oleks asjaomasel elanikkonnal:

- a) kellel on küllaldane huvi, või teisel juhul,

- b) kelle õigust on kahjustatud, kui liikmesriigi menetlusseadus seab selle eeltingimuseks,

juurdepääs kaebuste lahendamisele kohtus või mõnes muus sõltumatus ja erapooletus organis, mis on seaduslikult asutatud, et vaidlustada otsuste, seaduste ja puuduste sisulist või protseduurilist seaduslikkust seoses käesoleva direktiivi sätete kohase üldsuse kaasamisega.

siseriiklike õigusaktide alusel on selline nõue olemas.

Iga selline menetlus on erapooletu, õiglane, õigeaegne ja mitte üle jõu käival kulukas.

Liikmesriigid määravad kindlaks, mis etapis võib otsuseid, seadusi või puudusi vaidlustada.

Käesoleva artikli sätete tõhususe soodustamiseks tagavad liikmesriigid, et üldsusele tehtaks kättesaadavaks praktiline teave halduslikus või kohtulikus korras läbivaatamis- ja menetluste kasutamise võimaluse kohta.”

Liikmesriigid määravad kindlaks, mis moodustab küllaldase huvi ja õiguse kahjustatuse, kooskõlas eesmärgiga anda asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele. Sel eesmärgil loetakse käesoleva artikli punkti a tähenduses piisavaks kõikide valitsusväliste organisatsioonide huvi, kui need vastavad artikli 1 lõikes 2 loetletud nõuetele. Samuti võib eeldada, et sellistel organisatsioonidel on õigusi, mida saab kahjustada käesoleva artikli punkti b tähenduses.

15. Eeskätt direktiivi 2003/35 – millega lisati keskkonnamõju hindamise direktiivi artikkel 10a – põhjendustest 6, 9, 11 ja 12 selgub, et selle ja teiste muudatuste eesmärk oli kooskõlastada keskkonnamõju hindamise direktiiv Århusi konventsiooniga, eriti aga tagada üldsuse piisav osalemine otsuste tegemises ning õigus pöörduda kohtusse nende menetluste kõikide etappide suhtes.

Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

Käesoleva artikli sätted ei välista eelnevat läbivaatamise menetluse võimalust haldusasutuse ees ega mõjuta nõuet ammendada läbivaatamismenetlus halduskorras enne asja kohtusse läbivaatamisele saatmist, kui

16. Conseil d'État on Belgia kõrgeima astme halduskohus, kes on pädev otsustama haldusaktide, kuid mitte seadusandlike aktide

õiguspärasuse üle. Nimetatud kohtu esitatud eelotsuse küsimused tulenevad kuuest kohtuasjast, millega on vaidlustatud rida alates septembrist 2003 kuni septembrini 2006 halduskorras antud planeerimislubasid seoses projektidega, mille keskmes on lennujaamade arendamine Belgias.

17. Neid lubasid andsid asjaomased haldus- asutused mitmes menetlusetapis. Üldjoontes kuulusid nende etappide hulka: 1) algse taotluse esitamine projektijuhi poolt; 2) hindamisperiood; 3) kohaliku omavalitsuse juhitud nõupidamise periood; 4) mitmete arvamuste esitamine; ja 5) loa andmine.

18. Kõikides kohtuasjades on kaebuse esitajateks kohalikud elanikud või ühingud, kes pöördusid kohtusse ajavahemikus alates jaanuarist 2004 kuni aprillini 2006.

19. Vallooni piirkonna parlament (edaspidi „Valloonia parlament”) võttis 17. juulil 2008 vastu dekreeedi Décret wallon relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt general (dekreet teatavate lubade kohta, mille puhul esinevad üldisest huvist tingitud ülekaalukad põhjused; edaspidi „17. juuli 2008. aasta dekreet”).

20. 17. juuli 2008. aasta dekreeedi sätted võib jaotada kolmeks. Esiteks on artiklis 1 loetletud rida töid seoses Liège-Bierset' lennuvälja ja Brüsseli Charleroi lennuväljaga ning

teatavate muude transpordisõlmedega, mille puhul „on ilmnenud üldisest huvist tingitud ülekaalukad põhjused”. Seejärel on artiklites 2–4 ette nähtud menetlused, mida rakendades peab Vallonia valitsus andma selle loeteluga hõlmatud projektidele teostusload kooskõlas kohaldatavate planeerimisalaste õigusaktidega ja Valloonia parlament peab need load kinnitama. Lõpuks on dekreeedi artiklites 5–17 kinnitatud mitmed juba antud load; nende hulgas on käesolevas menetluses asjakohased artiklid 6, 7, 9 ja 14.

21. 17. juuli 2008. aasta dekreeedi artiklis 6 on ette nähtud:

„Kinnitatakse järgnev luba, mille puhul on ilmnenud ülekaalukad üldisest huvist tingitud põhjused:

- regionaalsete lennuväljade infrastruktuuride ja vastuvõtuhoonete planeerimisega seotud aktide ja tööde osas 13. septembri 2006. aasta ministri määrus, millega antakse Société régionale wallonne des Transports'ile Liège-Bierset' lennuvälja maandumisraja pikendamiseks ehitusluba.”⁸

8 – See on kohtuasjade C-128/09 ja C-129/09 ese.

22. Sama sõnastust on *mutatis mutandis* kasutatud (muu hulgas) veel:

- artiklis 7 (ehitusluba, et rajada võlv Tintia ojale ja muuta maapinna reljeefi Charleroi lennuvälja kirdeosas⁹);
- artiklis 9 (keskkonnaluba Brüsseli Charleroi lennuvälja kasutamiseks¹⁰); ja
- artiklis 14 (üldine luba Brüsselit ja Charleroi lennuvälja ühendaval raudteeliinil kolmanda ja neljanda tee rajamiseks ja kasutamiseks¹¹).

23. Conseil d'État' menetluse käigus märkis vastustaja, et 17. juuli 2008. aasta dekreediga – mis seadusandliku aktina asendas halduskorras antud load ja mida seega saab vaidlustada ainult Cour constitutionnelle'is (s.o. põhiseaduskohtus) – on kas võetud Conseil d'État'lt tema pädevus selles küsimuses või kaotatud kaebuse esitajate huvi nende

halduskorras antud lubade tühistamise vastu. Kaebuste esitajate väitel tuleb dekreedid vastu võtmine jätta arvestamata, sest see ei olnud kooskõlas Århusi konventsiooniga või keskkonnamõju hindamise direktiiviga.

24. Vahepeal oli esitatud Cour constitutionnelle'ile veel kaebusi (mõnel juhul olid nende esitajateks Conseil d'État' menetluses kaebuste esitajad), milles vaidlustati 17. juuli 2008. aasta dekreedid enda õiguspärasus.

25. Nendel asjaoludel peatas Conseil d'État' enda menetluse ja esitas eelotsuse küsimused nii Cour constitutionnelle'ile kui ka Euroopa Kohtule.

26. Cour constitutionnelle'ile esitatud küsimustes soovis ta kokkuvõttes teada, kas Valloonia parlamendil on õigus a) kinnitada halduskorras antud lubasid, vaatamata läbi taotluste sisu ja menetlemise nõuetekohasust ning b) seda tehes välistada nende lubade täies mahus kohtulik läbivaatamine Conseil d'État's isegi siis, kui sellist läbivaatamist on taotletud enne 17. juuli 2008. aasta dekreedid vastuvõtmist.

27. Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimused on järgmised:

„A. Kas [keskkonnamõju hindamise direktiivi] artikli 1 lõiget 5 võib tõlgendada nii, et sellega arvatakse nimetatud direktiivi kohaldamisalast välja niisugune õigusakt nagu [17. juuli 2008. aasta dekreet], mis piirdub üksnes märkusega, et „on ilmnenud üldisest huvist tingitud ülekaalukad

9 – See on kohtuasja C-134/09 ese.

10 – See on kohtuasja C-135/09 ese.

11 – See on kohtuasjade C-130/09 ja C-131/09 ese.

põhjused” ehituslubade ja keskkonnalubade ning selles loetletud aktide ja töödega seotud ühtsete lubade andmiseks, ning millega „kinnitatakse” load, mille kohta on märgitud, et „on ilmnenu üldisest huvist tingitud ülekaalukad põhjused”?

hindamist eeldavatele projektidele loa andmise materiaal- või menetlusõigusliku regulatsiooni alla?

B.1. Kas [keskkonnamõju hindamise direktiivi muudetud redaktsiooni] artiklitega 1, 5, 6, 7, 8 ja 10a on vastuolus õiguslik regulatsioon, mille kohaselt õigus viia ellu keskkonnamõju hindamist eeldavat projekti, antakse seadusandliku aktiga, mille peale ei saa esitada kaebust kohtule või muule seaduse alusel asutatud sõltumatule ja erapooletule organile, et saaks vaidlustada sisu ja järgitud menetluse osas otsust, millega anti õigus projekt ellu viia?

B.3. Kas lähtudes Århusi konventsioonist tuleb [keskkonnamõju hindamise direktiivi muudetud redaktsiooni] artiklit 10a tõlgendada nii, et sellega kohustatakse liikmesriike looma võimalus esitada kaebus kohtule või muule seaduse aluse asutatud sõltumatule ja erapooletule organile, et võimaldada vaidlustada otsuste, tegevuse või tegevusetuse õiguspärasus ükskõik missuguses sisulises või menetluslikus küsimuses, mis kuulub mõju hindamist eeldavatele projektidele loa andmise materiaal- või menetlusõigusliku regulatsiooni alla?”¹²

B.2. Kas Århusi konventsiooni artiklit 9 tuleb tõlgendada nii, et sellega kohustatakse liikmesriike looma võimalus esitada kaebus kohtule või muule seaduse aluse asutatud sõltumatule ja erapooletule organile, et võimaldada vaidlustada artikli 6 kohaldamisalasse kuuluvate otsuste, tegevuse või tegevusetuse õiguspärasus ükskõik missuguses sisulises või menetluslikus küsimuses, mis kuulub mõju

28. Lõpuks otsustas Conseil d'État, et kui ta on saanud oma küsimustele vastused nii Cour constitutionnelle'ilt kui ka Euroopa Kohtult, koostatakse täiendav ettekanne ning

12 – Samasugused küsimused on esitatud Euroopa Kohtule veel kolmes eelotsusetaotluses seoses juhtumitega, mis puudutavad 17. juuli 2008. aasta dekreeidi artikleid 15, 16 ja 17; Euroopa Kohus on need eelotsusetaotlused liitnud ja peatanud nende menetluse kuni käesolevas asjas otsuse tegemiseni (liidetud kohtuasjad C-177/09, C-178/09 ja C-179/09: Poumon Vert de la Hulpe jt; ELT 2009, C 180, lk 30–32).

pooli kutsutakse esitama selle kohta lõplikke märkusi.

Vastuvõetavus

29. Cour constitutionnelle omalt poolt on kaalunud otse temale esitatud kaebusi koos küsimustega, mille esitas talle Conseil d'État, ning on ise esitanud Euroopa Kohtule mitu eelotsuse küsimust Århusi konventsiooni ja keskkonnamõju hindamise direktiivi tõlgendamise kohta.¹³ Kuna kõnealune eelotsusetaotlus laekus pisut rohkem kui aasta pärast käesolevas asjas esitatud eelotsusetaotlusi ning kuna nende küsimuste ese on osaliselt sama, on Euroopa Kohus otsustanud kõigepealt lahendada käesolevad eelotsuse küsimused.

31. Belgia valitsuse väitel on kõnealused eelotsusetaotlused vastuvõetamatud. Ta väidab esiteks, et 1) eelotsusetaotlustes näidatud faktilistest ja õiguslikest asjaoludest ei piisa, et märkusi esitada soovivad pooled saaksid märkusi esitada, ja 2) Conseil d'État on jätnud selgitamata, miks on selles asjas vaja tõlgendada Euroopa Liidu õigust. Teiseks märgib Belgia valitsus kohtuotsusega CILFIT¹⁴ kehtestatud kriteeriumidest lähtudes, et 1) vaidlusalused sätted on selged ega vaja tõlgendamist; 2) küsimused on ebaolulised; ning 3) Euroopa Kohtu praktika juba sisaldab otsust käesolevates eelotsuse küsimustes.

Esimene märkus vastuvõetavuse kohta

30. Käesolevas menetluses on kirjalikke märkusi esitanud kohtuasjades C-128/09–C-131/09 kaebuste esitajad, Belgia, Itaalia ja Kreeka valitsus ning komisjon. Kohtuistungil, mis peeti 8. juunil 2010, esitasid suulisi märkusi kohtuasjades C-128/09 ja C-130/09 kaebuste esitajad, üks kohtuasjades C-134/09 ja C-135/09 kaebuse esitaja, Belgia ja Kreeka valitsus ning komisjon.

Eelotsusetaotlustes näidatud faktiliste ja õiguslike asjaolude piisavus

32. Belgia valitsus väidab, et eelotsusetaotlused ei anna huvitatud pooltele kogu teavet, mida on vaja selleks, et nad saaksid esitada

13 – Kohtuasi C-182/10: Solway jt (ELT 2010, C 179, lk 18).

14 – 6. oktoobri 1982. aasta otsus kohtuasjas 283/81: CILFIT (EKL 1982, lk 3415).

tarvilikke märkusi. Nendes eelotsusetaotlustes ei ole täielikult kirjeldatud 17. juuli 2008. aasta dekreediga kehtestatud korda, mida on vaja mõista esimesele küsimusele vastamiseks; nimelt ei ole nendes taotlustes märgitud, et seadusandlikule kinnitamisele eelneva haldusmenetluse suhtes kohaldatakse keskkonnamõju hindamise direktiivi. Samuti ei ole nendes selgitatud Cour constitutionnelle'i funktsiooni ja pädevust võrreldes Conseil d'État' omadega, mida on vaja mõista ülejäänud küsimustele vastamiseks. Küsimused on sõnastatud lausa nii, et tegelikult on need mõlemas aspektis eksitavad. Lõpuks on Conseil d'État jätnud esitamata oma arusaama ja kõigest edasi andnud kaebajate seisukohad.

33. On välja kujunenud, et eelotsusetaotlustes sisalduv teave peab mitte ainult võimaldama Euroopa Kohtul anda vajalikke vastuseid, vaid ka andma liikmesriikide valitsustele ja teistele asjaomastele pooltele võimaluse esitada märkusi vastavalt Euroopa Kohtu põhikirja artiklile 23.¹⁵ Samuti on kohtupraktikas välja kujunenud, et Euroopa Kohus ei tõlenda siseriiklikke õigusnorme ega otsusta eelotsusetaotluse esitanud kohtu antud tõlgenduse õigsuse üle; selle asemel lähtub Euroopa Kohus eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnastatud eelotsuse küsimuste faktilisest

ja õiguslikust kontekstist.¹⁶ Belgia valitsuse argumente tuleks hinnata neid kaalutlusi silmas pidades.

34. Esimese argumenti osas näib mulle eelotsusetaotluste põhjal selge, et Conseil d'État' kimbatus seoses 17. juuli 2008. aasta dekreediga puudutab üksnes olemasolevate halduskorras antud lubade kinnitamist, nii et nimetatud dekreeidi muud aspektid ei ole selles suhtes kuigi olulised. Samuti ei olnud tarvis eraldi märkida, et haldusmenetluste suhtes kohaldatakse keskkonnamõju hindamise direktiivi, sest see tuleneb direktiivi enda sätetest.

35. Teise argumenti osas vastab tõele, et kõnealuste eelotsusetaotluste põhjuseks olnud siseriiklike menetlusküsimuste hindamisel on abi Conseil d'État' ja Cour constitutionnelle'i suhteliste funktsioonide ja pädevuse mõistmisest. Mulle näib aga, et iseäranis sügavat või üksikasjalikku mõistmist siiski tarvis ei ole ning sisulised küsimused – nimelt oht, et Valloonia parlament võib pelgalt formaalse sammuga võtta Conseil d'État'lt pädevuse

15 – Vt nt 3. mai 2007. aasta otsus kohtuasjas C-303/05: Advocaten voor de Wereld (EKL 2007, lk I-3633, punkt 20).

16 – Vt nt 21. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-467/08: Padawan (EKL 2010, lk I-10055, punkt 22).

juba tema menetluses olevates kohtuasjades – selguvad eelotsusetaotlustest.¹⁷

d'État on eri küsimustes kirjeldanud kaebuste esitajate argumente, mitte enda omi. Need argumendid põhjendavad piisavalt seda, miks Conseil d'État võib enne kõnealustes küsimustes otsuste tegemist vajada eelotsust Euroopa Liidu õiguse kohta.

36. Samuti ei tundu mulle, nagu oleksid eelotsuse küsimused sõnastatud nii, et need võiksid koondada Euroopa Kohtu või liikmesriikide tähelepanu valedele küsimustele, isegi kui Belgia valitsusel on õigus, et nendes küsimustes on osutatud Belgia õigustikule viisil, millega tema ei nõustu. Euroopa Liidu õiguse seisukohast on keskne küsimus selgelt selles, millist mõju avaldab varem halduskorras antud loa seadusandlik kinnitamine Århusi konventsiooni ja keskkonnamõju hindamise direktiiviga tagatud õigusele pöörduda kohtusse. Kaks liikmesriiki on esitanud selles küsimuses märkusi, ilma et neid oleks kuidagi oluliselt takistanud teabe nappus eelotsusetaotlustes või küsimuste sõnastus.¹⁸

Euroopa Liidu õiguse tõlgenduse vajalikkuse piisav selgitamine

37. Lõpuks olen seisukohal, et eelotsusetaotlusi ei muuda kuidagi vigaseks see, et Conseil

38. Väites, et Conseil d'État ei ole piisavalt selgitanud Euroopa Liidu õiguse tõlgenduse vajalikkust selles küsimuses, võtab Belgia valitsus sisuliselt aluseks nimetatud kohtu enda praktika, mida on eelotsusetaotlustes mainitud. Oma 11. augusti 2008. aasta otsuses nr 185.645: Deneye otsustas Conseil d'État, et 17. juuli 2008. aasta dekreeidi vastuvõtmisega võeti temalt pädevus otsustada selle dekreeidiga kinnitatud meetmete õiguspärasuse üle; kui aga Cour constitutionnelle selle dekreeidi (või selle asjassepuutuva sätte) tühistaks, võiks selle otsuse, mis käsitleb pädevuse puudumist, poolte taotlusel tagasi võtta. Belgia valitsuse väitel oleks Conseil d'État käesolevas kohtuasjas pidanud kasutama sama menetlust ja ootama Cour constitutionnelle'i menetluse lahendust, eriti kuna ta ise esitas nimetatud kohtule küsimused kohtualluvuse asjus. Seetõttu on eelotsuse küsimused

17 – Mõõnan, et asjassepuutuva tausta mõistmist võib olla pisut takistanud üks teistsugune tegur, mida ei saa omistada eelotsusetaotlustele endile: nende eelotsusetaotluste tõlgetest, mis Euroopa Kohus saatis liikmesriikidele nende endi keeltes, oli välja jäetud need osad, mis käsitlesid Cour constitutionnelle'i eelotsuse taotlemist. Need väljajäetud olid tõlgetes siiski sellistena tähistatud ning liikmesriikidele saadeti ka täielikud koopiad prantsuskeelsest algtekstist. Liiasi näib mulle, et eelotsusetaotlused sisaldasid ka ilma nende lõikudeta piisavalt teavet.

18 – Samuti tuleb tõdeda, et Itaalia valitsus kirjeldas esimest küsimust kui „mõistatuslikult sõnastatud“ – kuid pidas end siiski suutlikuks märkusi esitada.

käesolevas menetlusetapis hüpoteetilised. Conseil d'État ei ole selgitanud, miks tal on nendel asjaoludel vaja eelotsust Euroopa Liidu õiguse tõlgendamise kohta enne, kui Cour constitutionnelle on oma otsuse teinud.

küsimuse esitamist vajalikuks.²⁰ Olen siiski seisukohal, et ta ei pea minema kaugemale selle põhjenduse esitamisest arusaadaval viisil. Samuti ei ole tal kohustust ennetavalt kummutada võimalikke teiste poolte või liikmesriikide argumente selle kohta, kuidas tema lähenemisviis siseriiklikke menetlusnorme arvestades paika peab.

39. Nõustuda saab sellega, et menetlusolukord siseriiklikes kohtutes, nagu olen seda eespool kirjeldanud,¹⁹ on keerukas ning et süsteemsem lähenemisviis olnuks ehk asjakohasem ja vahest ka paremini kooskõlas siseriiklike menetlusnormidega. Samuti saan nentida, et menetlusökoonomia olnuks üldkokkuvõttes parem siis, kui Cour constitutionnelle'i eelotsusetaotlus oleks Euroopa Kohtus liidetud – või leidnud käsitlust koos – käesolevas menetluses olevate asjadega. Sellest hoolimata tundub mulle, et ükski nimetatud asjaolu ei mõjuta käesolevas menetluses esitatud eelotsuse küsimuste vastuvõetavust.

40. Tõepoolest peab eelotsuse küsimust esitav kohus siseriiklike kohtute ja Euroopa Kohtu vahelise koostöö raames põhjendama, miks ta ei ole kindel Euroopa Liidu õiguse tõlgenduses ja peab niisuguse eelotsuse

41. Kui põhjused taotleda eelotsust on *prima facie* olemas, ei ole Euroopa Kohtu ülesanne uurida nende põhjuste tagamaid ja astuda siseriikliku õiguse pärusmaale. Nagu Euroopa Kohus on korduvalt meenutanud, saab üksnes siseriiklik kohus, kus menetlus toimub ja kes peab lõpuks selle kohta otsuse tegema, hinnata asja eripärast lähtuvalt nii vajadust tema otsuse tegemise vaatepunktist saada Euroopa Kohtult eelotsus kui ka Euroopa Kohtule esitatud küsimuste asjakohasust.²¹ Liiasi, arvestades Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute vahelist funktsioonide jaotust, ei ole Euroopa Kohtu ülesanne kontrollida, kas eelotsusetaotluse esitamise otsus on tehtud siseriiklike kohtukorralduse ja menetlusnorme järgides.²²

20 – Vt nt 2. märtsi 1999. aasta määrus kohtuasjas C-422/98: Colonia Versicherung (EKL 1999, lk I-1279, punkt 6).

21 – Vt nt 1. juuli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-393/08: Sbarigia (EKL 2010, lk I-6337, punkt 19).

22 – Vt nt 16. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas WWF jt (EKL 1999, lk I-5613, punkt 33) ja 23. novembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-238/05: Asnef-Equifax ja Administración del Estado (EKL 2006, lk I-11125, punkt 14).

19 – Punktides 23–29.

42. Käesolevas asjas on eelotsuse taotlemise põhjused täiesti piisavalt selged. Conseil d'État on jätud ilma pädevusest kohtuasjades, milles on vaidlustatud halduskorras antud lubasid, mille menetlemine peaks olema tema pädevuses. Enne otsuse tegemist on tal vaja teada, kas nende lubade kinnitamine seadusandliku aktiga jätab ta vastavalt Århusi konventsiooni ja keskkonnamõju hindamise direktiivi asjakohastele sätetele sellest pädevusest ilma. Kahelda võib selles, kas tema varasem kohtupraktika, mille kohaselt ta on sellistel asjaoludel oma pädevusest loobunud, on olnud õiguspärane. Mulle näib, et niisugune küsimus on hüpoteeetilisusest kaugel. Sellepärast on Conseil d'État' l õigus ja – kohtuna, mille otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata – võimalik, et ka kohustus taotleda ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohult eelotsust.

Teine märkus vastuvõetavuse kohta

Eelotsuse küsimuste asjakohasus

43. Belgia valitsuse väitel on eelotsuse küsimused Conseil d'État' menetluse lahendi suhtes ebaolulised.

44. Küsimuste A ja B1 kohta märgib Belgia valitsus, et eelotsusetaotlustes on – ebaõigesti – eeldatud, et Valloonia parlament võttis kõnealuse dekreeidi vastu üheetapilises menetluses ilma keskkonnamõju hindamiseta ja muid kaitseabinõusid tarvitusele võtmata. Sellest lähtudes tehtud kohtuotsus oleks tegeliku olukorra suhtes asjakohatu, sest kasutati kaheetapilist menetlust, mille suhtes kohaldub keskkonnamõju hindamise direktiiv.

45. See vastuväide on minu meelest täiesti põhjendamatu. Eelotsusetaotlustest selgub kõnealuse menetluse kaheetapilisus, samuti vajadus saada juhiseid selle kohta, kas ja kui, siis mil määral võib Euroopa Liidu õigus lubada tühistada halduskorras antud loa kohtuliku vaidlustamise, kui seadusandja selle loa hiljem kinnitab.

46. Küsimused B2 ja B3 on Belgia valitsuse väitel asjakohatud seetõttu, et need puudutavad mitte 17. juuli 2008. aasta dekreeti, vaid põhiseaduslikkust ja kohtualluvust puudutavaid õigusnorme, millega on jaotatud pädevus Conseil d'État' ja Cour constitutionnelle'i vahel. Liiati – mis puudutab küsimust B3 – on Belgias kohaldatav Århusi konventsiooni artikkel 9, mis on täielikum kui keskkonnamõju hindamise direktiivi artikkel 10a, ning Euroopa Kohu tõlgendus ei saa muuta viimati nimetatud õigusnormi esimesena mainitust ulatuslikumaks.

47. Need vastuväited tunduvad mulle ise asjakohatud. On selge, et Conseil d'État taotleb kohtuotsust selle kohta, kuidas Århusi konventsiooni artikkel 9 ja keskkonnamõju hindamise direktiivi artikkel 10a mõjutavad talle esitatud kaebuste menetlusolukorda. Selline kohtuotsus võimaldaks tal teha järeldusi, kuidas nende kaebustega toimida. Sellepärast on eelotsuse küsimused Conseil d'État' menetluse lahendi suhtes asjakohased.

Acte clair

48. Belgia valitsus väidab, et Århusi konventsiooni ja keskkonnamõju hindamise direktiivi tekstid on selged ja et vaidlustatud aktid ei vaja Euroopa Kohtu tõlgendust. Seega ei oleks Conseil d'État *acte clair*' doktriini kohaselt pidanud eelotsusetaotlust esitada.

49. Mulle näib, et käesolevas menetluses on küllaldaselt tõendatud, et kõnealused sätted ei ole täiesti selged selles osas, mis puudutab nende kohaldamist põhikohtuasja asjaoludele. Ent igal juhul – olgu need sätted selged või mitte – ei ole viide *acte clair*' doktriinile asjakohane. Nimetatud põhimõttele võib tugineda siseriiklik kohus, et põhjendada oma keeldumist eelotsusetaotluse esitamisest sellega,

et vastus teatavale küsimusele on juba piisavalt selge.²³ Euroopa Kohus aga ei saa võtta seda põhimõtet aluseks talle esitatud eelotsuse küsimustele vastamisest keeldumisel. Kui kõrgeima astme kohus asub seisukohale, et asjassepuutuvad Euroopa Liidu õigusnormid ei ole selged, on tal mitte üksnes õigus, vaid ka kohustus eelotsusetaotlus esitada. Sel juhul on Euroopa Kohus põhimõtteliselt kohustatud tegema eelotsuse.²⁴ Kui aga ei ole põhjendatud kahtlust, kuidas küsimusele vastata, võib Euroopa Kohus oma kodukorra artikli 104 lõike 3 teise lõigu alusel lahendada asja põhistatud määrusega. Käesolevas menetluses on Euroopa Kohus seevastu otsustanud, et eelotsuse küsimused väärivad arutamist suurkojas.

Senine kohtupraktika

50. Belgia valitsus märgib, et küsimustele A ja B1 saab tuletada vastused kohtuotsusest W/WF jt.²⁵

51. Nagu viide *acte clair*' doktriinile, ei ole ka see märkus siiski eelotsusetaotluse vastu võetavuse suhtes asjassepuutuv. Kuigi siseriiklik kohus – isegi kui tema otsuste peale ei saa edasi kaevata – ei pruugi olla *kohustatud*

23 – Eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus CIL-FIT, punkt 16.

24 – Vt nt 19. aprilli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-295/05: Asemfo (EKL 2007, lk I-2999, punkt 30).

25 – Viidatud eespool 22. joonealuses märkuses, kohtuotsuse punktid 55–63.

esitama sellist küsimust, millele saab tuletada vastuse senisest kohtupraktikast, ei ole tal seda ka *keelatud* teha. Sel juhul võib Euroopa Kohus lahendada asja põhistatud määrusega oma kodukorra artikli 104 lõike 3 esimese lõigu alusel. Nagu olen osutanud, on Euroopa Kohus aga hoopis otsustanud, et käesolevas menetluses esitatud eelotsuse küsimused väärivad suurkoja tähelepanu. Liicati, nagu selgub minu analüüsis küsimuste endi kohta, olen seisukohal, et kõnealuseid vastuseid *ei saa* tuletada kohtuotsusest WWF jt.

Järeldus vastuvõetavuse kohta

52. Sellest lähtudes asun seisukohale, et Conseil d'État' esitatud küsimuste vastuvõetavuse ees ei ole takistusi.

üksikasjad võetakse vastu konkreetse siseriikliku õigusaktiga, sest käesoleva direktiivi eesmärgid, kaasa arvatud teabe andmine, saavutatakse seadusandliku tegevuse kaudu". Conseil d'État soovib selgitada selle sätte tähendust olukorras, kus esmalt andis haldusasutus teostusloa, mis seejärel kinnitati pädeva seadusandliku organi dekreediga, kus on märgitud (pelgalt seda), et „on ilmnenu ülekaalukad üldisest huvist tingitud põhjused”.

54. Sellesse küsimusse on kaudselt kätkevad kaks allküsimust. Esiteks, kui seadusandja võtab vastu dekree, mis on seadusandlik akt, siis kas see iseenesest tähendab, et see hakkab automaatselt kuuluma direktiivi artikli 1 lõikes 5 sätestatud erandi kohaldamisalasse? Teiseks, kas siseriiklik kohus peab artikli 1 lõikes 5 sätestatud erandi kohaldatavuse tuvastamisel piirduma niisuguses aktis kasutatud sõnastuse uurimisega või võib ta vaadata ka tekstist kaugemale ja uurida, kuidas seadusandlik menetlus ise läbi viidi?

Sisu

Artikli 1 lõike 5 põhjused

Küsimus A

53. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 5 kohaselt ei kohaldata seda direktiivi „selliste projektide suhtes, mille

55. Keskkonnamõju hindamise direktiivi – mida on muudetud Århusi konventsiooni arvesse võtmiseks – eesmärk on täiustada

otsuste tegemise menetlusi haldusasutustes.²⁶ Selle eesmärgi saavutamisel on oluline nendesse menetlustesse lisatud üldsuse osalemise osa. Teisisõnu edendab keskkonnamõju hindamise direktiiv üldsuse osalemist liikmesriigis keskkonnavalaste haldusotsuste tegemise menetlustes.

56. Kui otsus tehakse seadusandlikus menetluses, on selline üldsuse osalemine siiski juba olemas. Seadusandja ise koosneb demokraatlikult valitud üldsuse esindajatest. Kui otsuseid tehakse sellises organis, osaleb ka üldsus – küll kaudselt, kuid olles ikkagi esindatud.

57. Seda arvestades asun lähemalt uurima direktiivi artikli 1 lõiget 5.

Artikli 1 lõike 5 sõnastus

58. Artikli 1 lõikes 5 on sätestatud: „Käesolevat direktiivi ei kohaldata selliste projektide suhtes, mille üksikasjad võetakse vastu

konkreetses siseriikliku õigusaktiga, sest käesoleva direktiivi eesmärgid, kaasa arvatud teabe andmine, saavutatakse seadusandliku tegevuse kaudu.”

59. Küsimus seisneb ebamäärasuses, mis sisaldub ühelt poolt nende projektide, mille üksikasjad võetakse vastu siseriikliku seadusandja üksikaktiga, ja teiselt poolt direktiivi eesmärkide seadusandlikul teel saavutamise vahelises seoses. See ebamäärasus annab võimaluse kaheks eri tõlgenduseks.

60. Ühe tõlgenduse kohaselt kehtiks eeldus, et seadusandlik tegevus tagab automaatselt keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärkide saavutamise. Seega, kui projekti üksikasjad võetakse vastu siseriikliku seadusandja üksikaktiga, peaks siseriiklik kohus käsitlema seda akti kui automaatselt nendele eesmärkidele vastavat.

61. Teise tõlgenduse kohaselt tõlgendatakse kõnealust sätet kui sellist, mis sisaldab eeltingimust: keskkonnamõju hindamise direktiivi ei kohaldata selliste projektide suhtes, mille üksikasjad võetakse vastu siseriikliku seadusandja üksikaktiga, *tingimusel et* direktiivi eesmärgid saavutatakse seadusandliku tegevuse kaudu. Niisugune tõlgendus tähendaks, et seadusandja on kohustatud saavutama keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärgid (sealhulgas teabe andmise) enda otsuse tegemise menetluse käigus, enne kui projekti

26 – Vt direktiivi 2003/35 põhjendused ja Ärhusi konventsiooni enda preambul.

saab artikli 1 lõike 5 toimetel direktiivi kohaldamisalast välja arvata. See aga tekitab lisaks küsimuse, mida seadusandja peab tegema, et tagada nende eesmärkide täitmine.

62. Kummalgi tõlgendusel on omad puudused. Esimene võib kohatult laiendada seadusandlikku menetlust puudutatavat erandit direktiivist, mille eesmärk on parem otsuste tegemine keskkonnaküsimustes. Selle tagajärjel võib nimetatud erand kehtida isegi siis, kui „riietada” halduslik projekt ka kõige õhemasse seadusandlikku mantlisse. Teise tõlgendusega võib teataval määral kaasneda niisugune kohtulik aktiivne tegevus, mis võib viia segaduseni selles, millised täpselt on seadusandja kohustused keskkonnaküsimustes. Oma kõige äärmuslikumal kujul võib see muuta kõnealuse erandi sama hästi kui mõttetuks, nõudes seadusandjalt kõikide nendesamade menetlusnõuete täitmist, mida nõutakse haldusasutuselt.

Otsused kohtuasjades WWF jt ning Linster

63. Euroopa Kohtul on juba olnud kaks võimalust kaaluda keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 5 tähendust.

64. Kohtuasjas WWF jt²⁷ märkis Euroopa Kohus, et artikli 1 lõige 5 „vabastab direktiivis kirjeldatud projektid hindamismenetlustest kahel tingimusel. Esimese tingimuse kohaselt tuleb projekti üksikasjad vastu võtta seadusandja üksikaktiga; teise tingimuse kohaselt tuleb direktiivi eesmärgid, sealhulgas teabe andmine, saavutada seadusandliku menetluse kaudu.”²⁸

65. Seejärel täpsustas kohus esimese kriteeriumi osas, et „kui on tegu seadusandliku aktiga – mitte pädevate asutuste otsusega –, mis annab arendajale õiguse projekt teostada, peab tegu olema üksikaktiga, millel on samad tunnused nagu direktiivi artikli 1 lõikes 2 määratletud teostusloal.”²⁹ Selleks aga „peab kõnealune akt nägema projekti ette üksikasjalikult, s.t olema piisavalt täpne ja konkreetne, hõlmates nagu tegevuslubagi *kõiki projekti osi, mis on keskkonnamõju hindamise suhtes asjakohased*, pärast seda, kui seadusandja on neid kaalunud.”³⁰

66. Teise tingimuse (mille kohaselt tuleb direktiivi eesmärgid, sealhulgas teabe andmine, saavutada seadusandliku menetluse kaudu) sisu määratles Euroopa Kohus kaudsemalt, märkides: „Teises tingimuses viidatud

27 – Viidatud eespool 22. joonealuses märkuses.

28 – Kohtuotsuse punkt 57.

29 – Kohtuotsuse punkt 58.

30 – Kohtuotsuse punkt 59, kohtujuristi kursiiv.

eesmärke saab saavutada seadusandliku menetluse kaudu üksnes nii, et järgitakse [esimeses tingimuses seatud nõudeid]” (seega mõningal määral sidudes need kaks tingimust omavahel). Siiski märkis Euroopa Kohus väga selgelt selle, mis *ei ole* vastuvõetav: „Kui seadusandja üksikakt, millega projekt vastu võetakse ja seega lubatakse, ei hõlma *vastava projekti osi, mis on keskkonnamõju hindamise suhtes asjakohased*, kahjustaks see direktiivi eesmärke, sest *projektile saaks anda loa ilma eelnevalt keskkonnamõju hindamata* isegi siis, kui selline mõju oleks oluline”.³¹

seda tõlgendada kitsalt.”³⁴ Järgmiseks rõhutas Euroopa Kohus artikli 1 lõikes 5 sätestatud erandi õigustatust: „kui direktiivi eesmärgid, sealhulgas teabe andmine, saavutatakse seadusandliku menetluse kaudu, ei kohaldata direktiivi kõnealuse projekti suhtes”³⁵ (mõistan seda nii, sest niisugustel asjaoludel ei ole vaja direktiivi kohaldada).

68. Seejärel selgitas kohus (põhjalikumalt kui kohtuotsuses WWF jt) keskkonnamõju hindamise direktiivi põhieesmärgi ja seadusandja käsutuses oleva teabe taseme vahelist seost:

„Nagu selgub artikli 2 lõikest 1, on direktiivi põhieesmärgiks see, et enne teostusloa andmist tuleb hinnata *muu hulgas* oma laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt mõjutada võivaid projekte.

67. Kohtuotsuses Linster³² kinnitas Euroopa Kohus kõigepealt, et „direktiivi artikli 1 lõikes 5 kasutatud mõistetele „konkreetne siseriiklik õigusakt” ja „projekt” tuleb anda iseseisev tõlgendus”³³ ja et „direktiivi artikli 1 lõike 5 tõlgendamisel tuleb arvestada direktiivi eesmärke ja seda, et kuna tegu on direktiivi kohaldamisala piirava sättega, tuleb

Direktiivi kuuenda põhjenduse kohaselt tuleb sellisel hindamisel lähtuda arendaja esitatud asjakohasest teabest, mida võivad täiendada kõnealuse projektiga võimalikult seotud asutused ja isikud.

31 – Kohtuotsuse punkt 60, kohtujuristi kursiiv.

32 – 19. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-287/98 (EKL 2000, lk I-6917).

33 – Punkt 44.

34 – Punkt 49.

35 – Punkt 51.

Seega võib direktiivi eesmärgid lugeda seadusandliku menetluse kaudu saavutatuks üksnes juhul, kui seadusandjal on samaväärne teave nagu see, mida esitatakse pädevale asutusele tavalises menetluses projektile loa saamiseks.”³⁶

69. Euroopa Kohus lõpetas oma analüüsi meenutusega, et keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 5 kohaselt peab kõnealune seadusandlik akt olema „üksikakt, millega võetakse vastu projekti üksikasjad. Selle akti sõnastusest peab nähtuma, et direktiivi eesmärgid on kõnealuse projekti osas saavutatud”. Peale selle „ei saa projekti üksikasju pidada direktiivi artikli 1 lõike 5 tähenduses seadusega vastuvõetuks, kui see seadus ei hõlma asjaolusid, mida on vaja projekti keskkonnamõju hindamiseks”, kusjuures vastava juhtumi asjaolude tuvastamine on siseriikliku kohtu pädevuses.³⁷

70. Peatun hetkeks, et anda vaheülevaade.

71. Oma otsustes WWF jt ning Linster seadis Euroopa Kohus kaks tingimust, mis mõlemad peavad olema täidetud enne, kui seadusandlik

akt on artikli 1 lõikes 5 sätestatud erandi kohaldamisalas ning jääb seega keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisalast välja. Esiteks peavad projekti üksikasjad olema nähtud ette seadusandja üksikaktiga, milles on piisavalt täpselt ja konkreetselt sätestatud kõik projekti osad, mis on keskkonnamõju hindamisel olulised. Teiseks peab seadusandjal selleks, et keskkonnamõju hindamise direktiivi keskkonnakaitselised eesmärgid oleksid täidetud, olema – ja ta peab seadusandliku menetluse käigus kaaluma – teavet, mis on samaväärne sellega, mida esitatakse pädevale asutusele tavalises menetluses projektile loa saamiseks, nii et seadusandja saaks keskkonnamõju hindamise nõuetekohaselt läbi viia. Viitan nendele kahele tingimusele koos kui „kaheosalisele seadusandliku tõhususe kriteeriumile”.

72. See kaheosaline kriteerium toetab selgelt artikli 1 lõike 5 tõlgendamist nii, et selles sisaldub eeltingimus, mille kohaselt keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärgid tuleb saavutada seadusandlikus menetluses, mitte eeldus, et need niiviisi saavutatakse. Euroopa Kohus on väljendanud oma muret selle üle, kas keskkonnamõju hindamise direktiiviga taotletud üldsuse osalemine on seadusandliku menetluse kaudu ka tegelikult saavutatud.

36 – Punktid 52–54.

37 – Punktid 56–58.

Senise kohtupraktika kohaldamine käesolevates asjades

saavutatud.”³⁹ Selle asemel nähtub 17. juuli 2008. aasta dekree di asjakohastest tingimustest pelgalt see, et nendega kinnitatakse luba, mis on halduskorras juba antud reale projektidele, „mille puhul on ilmnenud ülekaalukad üldisest huvist tingitud põhjused”.

73. Kohtuotsustega WWF jt ning Linster on loodud raamistik hindamise läbiviimiseks siseriiklikes kohtutes. Põhimõtteliselt saab seda raamistikku analoogia põhjal kohaldada ka käesolevatele kohtuasjadele (halduskorras vastu võetud projektide hilisem vastuvõtmine – mitte nende eelnev lubamine – seadusandja poolt), olenemata muudatustest, mida tehti keskkonnamõju hindamise direktiivi direktiiviga 2003/35 (millega tugevdati üldsuse osalemist käsitlevaid sätteid, eeskätt lisades artiklis 10a sätestatud kohtusse pöördumist puudutavad nõuded, kuid ei muudetud keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärke).

75. Selles osas on küsimus nüüd selge – ent minu arvates ei saa keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 5 kohaldamine oleneda pelgalt sellest, kas vaidlusaluse seadusandliku akti koostaja on olnud piisavalt oskuslik ja teadlik tagamaks, et akti sõnastus on täpses vastavuses nende tingimustega. Kui küsimus sõltuks ainult sellest, saaks ka sellise projekti, mida seadusandja ei ole piisavalt arutanud, maskeerida kõlblikkuse tagamiseks asjakohase sõnastusega. Seevastu võib täielikult läbi arutatud projekt ka mitte vastata keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisalast artikli 1 lõike 5 alusel väljaarvamise kriteeriumile pelgalt seetõttu, et asjaomase liikmesriigi õigusaktide koostamise tava ei soodusta loodava seadusandliku akti „koor-mamist” nii hulgaliste üksikasjadega.

74. Kui käsitleda kohtuotsustes WWF jt ning Linster väljendatud sõna-sõnalt, on see suhteliselt selge, et vastata Conseil d’État’ esimesele küsimusele. 17. juuli 2008. aasta dekreet „[ei näe] projekti ette üksikasjalikult, s.t [ei ole] piisavalt täpne ja konkreetne, hõlmates nagu tegevuslubagi kõiki projekti osi, mis on keskkonnamõju hindamise suhtes asjakohased, pärast seda, kui seadusandja on neid kaalunud.”³⁸ See „ei hõlma asjaolusid, mida on vaja projekti keskkonnamõju hindamiseks” ega selle „sõnastusest [ei nähtu], et direktiivi eesmärgid on kõnealuse projekti osas

76. Liati, nagu mina aru saan, eelneb projekti arutamisele seadusandlikus menetluses sageli (kui mitte alati) suuremal või väiksemal

38 – Kohtuotsus WWF jt, punkt 59.

39 – Kohtuotsus Linster, punktid 56 ja 57.

määral haldustegevust, mille eesmärk on teha ettevalmistusi järgnevaks debatiks. Kui mul on õigus, siis tundub tõenäoline, et seadusandja ette otsustamiseks asetatud toimik ei pruugi tingimata sisaldada samasugust ja sama üksikasjalikku teavet kui see, mida oleks uuritud puhtalt halduskorras. Samamoodi võib – või ei pruugi – selles sisalduda „sama-väärne teave nagu see, mida esitatakse pädevale asutusele tavalises (s.o haldus)menetluses projektile loa saamiseks” (kaheosalise kriteeriumi teine osa).

77. Käesolevad eelotsusetaotlused pakuvad suurkojale võimalust uuesti läbi vaadata ja selgitada kohtuotsustes WWF jt ning Linster väljendatut.

78. Võtan lähtepunktiks kohtujurist Léger' kasuliku märkuse kohtuasjas Linster: „Tehes erandi juhtumitele, mille puhul projekt võetakse vastu seadusandliku aktiga, ei kavatsenud ühenduse seadusandja kehtestada formaalset kriteeriumi, mis võimaldaks liikmesriikidel jätta seesuguste projektide keskkonnamõju hindamata ning mitte kohaldada nõuet teavitada asjaomast üldsust ja pidada

temaga nõu, pelgalt lähtudes kõnealuse akti liigist ja selle vastu võtnud organi staatusest. Direktiivi kohaldamisalast väljaspool on üksnes niisugused seadusandlikud aktid, millega tagatakse samasugused kaitseabinõud nagu need, mida nõuab direktiiv.”⁴⁰

79. Nõustun. Keskkonnamõju hindamise direktiiv ei ole formaalsuse küsimus. Selle eesmärk on tagada kõikide oluliste projektide puhul keskkonnamõju hindamine ja muudetud redaktsioonis ka tagada piisav üldsuse osalemine otsuste tegemises. Kui seadusandlik menetlus toimib normaalselt ja korrektselt, tagab see – esindusdemokraatia toimimise kaudu – samad kaitseabinõud nagu need, mida nõuab keskkonnamõju hindamise direktiiv.

80. On ilmne, et seadusandja tehtav kontroll võib olla ka vägagi teistsugune keskkonnamõju hindamise direktiivi artiklites 5–10 ette nähtud menetlusest. Siseriiklikud kohatud ei ole kohustatud tagama, et seadusandja järgib täpselt sama menetlust nagu see, mida nõutaks sama projekti hindamisel

40 – Kohtujuristi ettepaneku punkt 114.

haldusasutuselt. Nad peavad hoopis kaaluma, kas seadusandlik menetlus on toimunud korrektselt ja kohaselt.

ja rakendanud selle konventsiooni Euroopa Liidu õigusesse keskkonnamõju hindamise direktiiviga selle muudetud redaktsioonis.

81. Selleks et siseriiklik kohus saaks seda tõhusalt teha, on selge, et ta peab vaatama kaugemale dekreeidi sõnastusest.

83. Kui – nagu ma välja pakun – on vaja liikuda funktsionaalsusel põhineva kriteeriumi suunas, et vältida formalismi, andes samal ajal artikli 1 lõikes 5 sätestatud erandile järjepideva tegeliku tähenduse, on küsimus järgmine: kuidas otsustada, kas seadusandlik menetlus on toimunud piisava tõhususega?

82. Euroopa Kohus on juba märkinud, et kui seadusandliku akti vastuvõtmisel jääb lahtiseks projekti hindamise olulisi aspekte, mida tuleb eraldi menetluses käsitleda *pärast* formaalse loa andmist (kohtuotsus WWF jt), või kui seejuures jääb lahtiseks mõni projekti oluline aspekt, näiteks maantee marsruudi lõplik väljalimine (kohtuotsus Linster), ei kuulu see seadusandlik akt artikli 1 lõikes 5 sätestatud erandi kohaldamisalasse. Minu arvates seisneb mõlema otsuse põhjendus selles, et niisugustel asjaoludel ei saa mõistlikult eeldada, et seadusandja on kaalunud kõiki vajalikke asjaolusid hindamaks projekti tõenäolist mõju keskkonnale. Kuna seadusandlik menetlus ei ole toimunud nõuetekohaselt, ei vasta selle tulemuseks olev akt erandi aluseks olnud põhjendustele. Seevastu kui seadusandlik menetlus toimub nõuetekohaselt, tuleb lubada seadusandluse osas ette nähtud erandi kohaldamist, et austada nende kavatsusi, kes on koostanud Ärhusi konventsiooni

84. Et hinnata, kas see on teataval juhul nii olnud, on siseriiklikul kohtul minu arvates vaja uurida järgmisi aspekte:

- a) sisend: kas seadusandjale antud teave oli piisavalt üksikasjalik ja informatiivne, et ta saaks hinnata kavandatava projekti tõenäolist mõju keskkonnale;
- b) menetlus: kas järgiti asjakohast korda ning kas ettevalmistused ja arutelu kestsid piisavalt kaua selleks, et oleks mõistlik

eldada, et rahva valitud esindajad said kavandatavat projekti põhjalikult uurida ja arutada;

- c) väljund: kas tulemuseks olev seadusandlik meede (asjakohastel puhkudel tõlgendatult koos toetava materjaliga, millele on selles selgelt viidatud) väljendab selgelt seda, mille jaoks luba antakse, ja võimalikke kehtestatud piiranguid?

85. Niisugune seadusandlik menetlus (nagu käesolevas asjas) tähendab seda, et seadusandja lähtub haldusametuse tehtud eeltööst.

86. Sel juhul on siseriiklikul kohtul vaja tutvustada, kas sisuliselt on projekt (haldusmenetluses) enne seadusandjani jõudmist juba heaks kiidetud või kas seda tööpoolest uuriti ja see kiideti heaks hiljem, seadusandlikus menetluses. Jällegi olen seisukohal, et siseriiklik kohus peab vaatama igal vastaval juhul sündmuste sisu, mitte vormi.

87. Lühidalt väljendudes: kui seadusandjal on vajalikud materjalid olemas ja ta täidab oma demokraatlikku ülesannet korrektselt ja tõhusalt, saavutatakse seadusandlikus menetluses keskkonnamõju hindamise direktiivi muudetud redaktsiooni eesmärgid. Nii ei tekitata kaitseabinõudes lünka seesuguse seadusandliku menetluse arvamine artikli 1 lõikes 5 sätestatud erandi kohaldamisalasse ja keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisalast välja.

88. Seevastu ei taga seadusandlik menetlus, mis kujutab endast pelgalt formaalset kummitempli varasemale haldusmenetlusele, mille käigus on asjakohased otsused juba tõhusalt vastu võetud, samu kaitseabinõusid nagu keskkonnamõju hindamise direktiiv. Seega ei tuleks sellist seadusandlikku menetlust artikli 1 lõikes 5 sätestatud erandi kohaldamisalast välja arvata.

89. Mulle näib, et niisugune käsitusviis ühendab endas austuse Århusi konventsiooni ja keskkonnamõju hindamise direktiivi muudetud redaktsiooni teleoloogia vastu ning austuse koostaja kavatsuste vastu hõlmata mõlemasse nimetatud akti erand seoses seadusandja – kuid mitte haldusametuse – keskkonnaalaste otsustega.

Küsimused B1, B2 ja B3

90. Oma küsimuses B1 soovib Conseil d'État teada, kas keskkonnamõju hindamise direktiivi artiklitega 1, 5, 6, 7, 8 ja 10a on vastuolus õiguslik regulatsioon, mille kohaselt õigus viia ellu keskkonnamõju hindamist vajavat projekti antakse seadusandliku aktiga, mille peale ei saa esitada kohtulikku kaebust, et vaidlustada vastava otsuse sisuline või menetlusnormide kohane õiguspärasus. Viidatud sätete sõnastust ja sisu arvestades näib mulle siiski, et tegelikult küsib eelotsust taotlev kohus seda, kas keskkonnamõju hindamise direktiivi artikkel 10a nõuab, arvestades selle artiklit 1 (eeskätt artikli 1 lõiget 5), kohtusse pöördumise võimaldamist selleks, et kontrollida keskkonnamõju hindamist vajava projekti elluviimise õigust andva seadusandliku akti materiaal- ja menetlusõiguslikku vastavust direktiivi artiklitele 5, 6, 7 ja 8.

91. Küsimustes B2 ja B3 soovitakse teada sisuliselt seda, kas Århusi konventsiooni artikkel 9 ja/või keskkonnamõju hindamise direktiivi artikkel 10a nõuavad, et liikmesriigid näeksid ette võimaluse pöörduda kohtusse kontrollimaks otsuste, aktide või tegevusetuse vastavust materiaal- ja menetlusõigusnormidele, mis reguleerivad lubade andmist keskkonnamõju hindamist vajavatele projektidele.

92. Kui küsimus A puudutas selle tuvastamist, kas keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldatakse sellisele menetlusele nagu käesolevas asjas vaidluse all, siis B-osa kolm küsimust puudutavad konkreetsemalt võimalust pöörduda sellise menetluse suhtes kohtusse ning kaudselt ka raskusi, mis võivad tekkida siis, kui üldjuhul oleks selle menetluse eri osade õiguspärasuse kontrollimine eri kohtute pädevuses.

93. Kui võtta neid küsimusi sõna-sõnalt, on neile väga lihtne vastata.

94. Esiteks on küsimuse B1 osas selge, et keskkonnamõju hindamise direktiivi ei kohaldata „selliste projektide suhtes, mille üksikasjad võetakse vastu konkreetse siseriikliku õigusaktiga”. Seega ei saa ükski nimetatud direktiivi materiaalõiguslik säte nõuda selle määratlusega hõlmatud aktidega antud lubade kohtulikku kontrolli. See, kas üks või teine akt on selle määratlusega hõlmatud, kuulub küsimuse A esemesse ning olen seda selles kontekstis ka käsitlenud. Kui akt ei ole selle määratlusega hõlmatud, kohaldatakse seoses

kohtusse pöördumise võimalusega artiklis 10a sätestatud nõudeid.

95. Vastus küsimustele B2 ja B3, milles ei ole viidatud seadusandlikele aktidele, on veel lihtsam. See tuleneb Århusi konventsiooni artikli 9 ja keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 10a sõnastusest ning seisneb selles, et need sätted ei nõua, et liikmesriigid näeksid ette võimaluse pöörduda kohtusse kontrollimaks nimetatud aktide kohaldamisalasse kuuluvate otsuste, aktide või tegevusetuse vastavust materiaal- ja menetlusõigusnormidele, mis reguleerivad lubade andmist keskkonnamõju hindamist vajavatele projektidele.

96. Siiski tuleb märkida, nagu Belgia valitsus ja komisjon on osutanud, et nende sätete sõnastus jätab seatud eesmärkide saavutamise osas liikmesriikidele sugugi mitte tähtsusetu vabaduse. Siseriikliku õiguse otsustada on jäetud mitmed küsimused, sealhulgas teatavate mõistete sisu, menetlusetapp, milles peaks olema võimalik kohtusse pöörduda, ning kontrolli teostamiseks pädeva organi liik.

97. Ent isegi koostoimes minu analüüsiga küsimuse A kohta ei lahenda need lihtsad

vastused peamist probleemi, mis Conseil d'État'le muret valmistas. Euroopa Kohtule ei ole täiemahuliselt esitatud üksikasjalikke eeskirju seoses Conseil d'État' ja Cour constitutionnelle'i vastavate pädevustega (ehkki Belgia valitsus on andnud olulisel määral teavet). Sisuliselt näib siiski, et Conseil d'État ei ole pädev kontrollima niisuguseid seadusandlike akte nagu 17. juuli 2008. aasta dekreet, samal ajal kui Cour constitutionnelle, kellel on selleks pädevus küll olemas, ei pruugi tingimata olla piisavalt asjatundlik, et kontrollida selle akti vastavust Århusi konventsioonile või keskkonnamõju hindamise direktiivile, erinevalt vastavusest põhiseadusnormidele või -põhimõtetele. Kas sellises või sellesarnases olukorras esineb kohtualluvuses lünk, mis on vastuolus mõlema nimetatud aktiga?

98. Täpsemalt, kui selline kohus nagu Conseil d'État ei ole pädev kaaluma sellise akti nagu 17. juuli 2008. aasta dekreeidi õiguspärasust Århusi konventsioonist või keskkonnamõju hindamise direktiivist lähtudes, siis kas tal peab olema pädevus seda teha, et tuvastada, kas kõnealune akt kuulub seadusandlikele aktidele võimaldatud erandi kohaldamisalasse, arvestades, et uurimise sisu on mõlemal

juhul tegelikult üks ja sama? Ja kui vastus sellele küsimusele on eitav, siis kas mingil muul kohtul, näiteks Cour constitutionnelle'il, peab olema pädevus uurida selle akti vastavust Århusi konventsioonile või keskkonnamõju hindamise direktiivile?

Århusi konventsiooni artiklis 9) sätestatud eesmärgid on piisavalt täidetud – kui sellistel asjaoludel nagu käesolevas kohtuasjas on esmalt halduskorras antud lubasid menetleval kohtul võimalik saada selles küsimuses Cour constitutionnelle'i eelotsus. Eelotsuseaotlusest ilmnevalt on sedalaadi eelotsusemenetluse kasutamine võimalik.

99. Siin tuleb meeles pidada kahte põhimõtetelise küsimust. Esiteks, kui kohtualluvusnorme ei ole kehtestatud Euroopa Liidu õigusega – ja käesoleval juhul on selge, et ei ole –, ei ole Euroopa Kohus pädev ütlema, milliseid norme tuleks liikmesriigis kohaldada. Teiseks peab selleks, et tagada kohtusse pöördumisega seotud eesmärkide täitmine, olema võimalik vaidlustada siseriikliku seadusandja üksikakt vähemalt ühes kohtus selle alusel, et see ei kuulu Århusi konventsiooni artiklis 2 või keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõikes 5 sätestatud erandi kohaldamisalasse.

100. Seda arvestades näib olevat selge, et kui Cour constitutionnelle on Belgia kohtualluvusnormide kohaselt pädev tuvastama, kas 17. juuli 2008. aasta dekreet vastab keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 5 tähenduses „konkreetses siseriikliku õigusakti” määratlusele, nagu Euroopa Kohus on seda tõlgendanud, ja kui see pädevus on ainuüksi temal, ei ole kohtualluvuses lünka ning nimetatud direktiivi artiklis 10a (ja

101. Kui aga Cour constitutionnelle'i pädevus peaks olema piiratud, näiteks piirduma põhi-seaduslikkuse kontrolliga, ega ulatu kaalumiseni, kas teatav seadusandlik akt on hõlmatud keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõikes 5 sätestatud määratlusega, on vaja, et Conseil d'État saaks seda küsimust uurida ning vajaduse korral jätta 17. juuli 2008. aasta dekreeidi arvestamata, et teha otsus halduskorras antud lubade endi vastavuse kohta materiaals- või menetlusõigusnormidele.⁴¹

41 – Võrreldava, ehkki mitte täpselt samasuguse menetluslokorra kohta vt nt kohtuasi 106/77: Simmenthal (EKL 1978, lk 629) või kohtuasi C-213/89: Factortame jt (EKL 1990, lk 1-2433).

Ettepanek

102. Eespool kirjeldatud kaalutlustest lähtudes olen seisukohal, et Euroopa Kohus peaks vastama Conseil d'État' küsimustele järgmiselt.

- A. Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja era-
projektide keskkonnamõju hindamise kohta (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 nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse
kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega) artikli 1 lõikega 5 on selle di-
rektiivi kohaldamisalast välja jäetud üksnes sellised seadusandlikud aktid, milles
seadusandlik organ on sisuliselt täitnud direktiivi eesmärgid.

Kui siseriiklikus kohtus vaidlustatakse direktiivi 85/337 kohaselt halduskorras
antud lubasid ja hiljem kinnitatakse need load seadusandliku aktiga, on nende
eesmärkide täidetuse tuvastamiseks vaja kaaluda mitte ainult selle akti sõnastust,
vaid ka seadusandliku menetluse sisu, iseäranis seadusandja käsutuses olnud tea-
vet ja selle teabe suhtes rakendatud kontrolli. Kui neid eesmäärke ei ole täidetud,
peaks siseriiklik kohus selle seadusandliku akti arvestamata jätma ning kontrolli-
ma halduskorras antud lubade kui selliste õiguspärasust.

- B. Niisuguse menetluse suhtes nõuavad direktiivi 85/337 artikkel 10a ja Århusi konventsiooni artikkel 9 seda, et asjaomane kohus saaks kas omaenda algatusel või asjakohase pädevusega teise kohtu lahendile tuginedes tuvastada, kas kõnealune seadusandlik akt on nimetatud direktiivi ja konventsiooni kohaldamisalast välja arvatud selle alusel, et need eesmärgid on saavutatud seadusandliku menetluse kaudu.