

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

17. märts 2011*

Kohtuasjas C-275/09,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Raad van State (Belgia) 14. juuli 2009. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 21. juulil 2009, menetluses

Brussels Hoofdstedelijk Gewest,

Pieter De Donder,

Fernande De Becker,

Katrien Colenbie,

Philippe Hutsenbaut,

Bea Kockaert,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

VZW Boreas,

Frédéric Petit,

Stéphane de Burbure de Wezembeek,

Lodewijk Van Dessel

versus

Vlaams Gewest,

menetluses osales:

The Brussels Airport Company NV,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees A. Tizzano, kohtunikud J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič ja M. Berger (ettekandja),

kohtujurist: P. Mengozzi,
kohtusekretär: ametnik C. Strömholm,

arvestades kirjalikus menetluses ja 6. oktoobril 2010 toimunud kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Brussels Hoofdstedelijk Gewest, esindajad: *advocaat* F. Tulkens ja *advocaat* J. Mosselmans,

- F. De Becker, K. Colenbie, P. Hutsenbaut, B. Kockaert ning VZW Boreas, esindajad: *advocaat* I. Larmuseau ja *advocaat* H. Schoukens,

– Euroopa Komisjon, esindajad: P. Oliver, J.-B. Laignelot ja B. Burggraaf,

kuulanud 17. novembri 2010. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248), muudetud nõukogu 3. märtsi 1997. aasta direktiiviga 97/11/EÜ (EÜT L 73, lk 5; ELT eriväljaanne 15/03, lk 151) (edaspidi „direktiiv 85/337”), I lisa punkti 7 alapunkti a.
- 2 Taotlus esitati kohtuvaidluses ühelt poolt Brussels Hoofdstedelijk Gewesti (pealinna Brüsseli piirkond) ja mitme teise hageja ning teiselt poolt Vlaams Gewesti (Flandria piirkond) vahel seoses Bruxelles-Nationali lennujaama käitamist puudutava otsusega.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 85/337 artikli 1 lõige 2 näeb ette:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

projekt –

– ehitiste või muude kätiste püstitamine või kavade teostamine,

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

[...]

teostusluba –

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

- 4 Direktiivi 85/337 artikli 2 lõike 1 esimese lõigu kohaselt „[võtavad liikmesriigid] kõik vajalikud meetmed tagamaks, et enne loa andmist hinnatakse muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt mõjutada võivaid projekte”.
- 5 Asjaomased projektid on määratletud direktiivi 85/337 artiklis 4. Nimetatud sättes eristatakse I lisa loetletud projekte, mille suhtes tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine, direktiivi II lisa loetletud projektidest, mille puhul peavad liikmesriigid kas üksikjuhtumite uurimise või liikmesriigi poolt kehtestatud künniste või tingimuste abil kindlaks tegema, kas nende projektide puhul tuleb see hindamine läbi viia või mitte.
- 6 Direktiivi 85/337 I lisa punkti 7 alapunkt a viitab „vähemalt 2 100 m peamaandumisrajaga lennuväljade [...] ehitamisele”.
- 7 II lisa punkti 13 esimeses taandes on nimetatud „[j]uba loa saanud või valminud või käimasolevate I või II lisa loetletud tööde muutmine või laiendamine, kui see võib keskkonda oluliselt kahjustada”.

Siseriiklik õigus

- 8 Flandria piirkonnas kehtiv normistik eristab „linnaplaneerimise luba”, mis lubab teatavate tööde realiseerimist, „keskkonnaloast”, mis lubab ebamugavusi põhjustavaks liigitatud ettevõtte käitamist.

- 9 Keskkonnaloa andmist, mis on alati ajaliselt piiratud, reguleerib Flandria parlamendi 28. juuni 1985. aasta dekreet, mis käsitleb keskkonnalubade andmist ja mida täiendab Flandria valitsuse 6. veebruari 1991. aasta rakendusmäärus.

- 10 Alates sellest, kui Flandria valitsuse 12. jaanuari 1999. aasta määrusega tehtud muudatuse tulemusena jõustus 1. mail 1999 uus liigitav loend, liigitatakse „vähemalt 1 900 m pikkuse [...] lennurajaga lennuväljad” ebamugavusi põhjustavaks ning nende puhul on vaja keskkonnaluba.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 11 Flandria piirkonnas asuval Bruxelles-Nationali lennujaamal on kolm üle 2 100 m pikkust lennurada. See lennujaam on olemas olnud juba mitu aastakümnet, kuid selle käitamiseks kehtib keskkonnaloa taotlemise nõue alles 1999. aastast.

- 12 Esimene keskkonnaluba anti 1. veebruaril 2000 viieks aastaks. Seda luba, milles määrati muu hulgas kindlaks müra piirtasemed, muudeti kolmel korral, nähes ette summaarse mürataseme olulise vähendamise. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et toimikust ei selgu, et selle loaga või järjestikkuste muudatustega seoses oleks läbi viidud keskkonnamõju hindamine.
- 13 The Brussels Airport Company NV esitas 5. jaanuaril 2004 keskkonnaloa taotluse lennujaama käitamise jätkamiseks ja lennujaama ümberehitamiseks, mis hõlmas kaastriüksuste lisamist.
- 14 Flaami Brabanti provintsinõukogu alaline esindus andis 8. juulil 2004 loa taotluse selles osas, mis puudutas lennujaama käitamise jätkamist, kui jättis taotluse rahuldamata osas, mis puudutas lennujaama laiendamist. Alaline esindus leidis, et keskkonnamõju hindamise läbiviimine ei olnud vajalik.
- 15 Selle otsuse peale esitati vaie. Vaide esitajad väitsid eelkõige, et keskkonnaloa taotlusele oleks tulnud lisada keskkonnamõju hinnang.
- 16 30. detsembril 2004 kinnitas Flandria riigihanke-, energia-, keskkonna- ja looduskaitseminister Flaami Brabanti provintsinõukogu alalise esinduse otsuse. Ta leidis, et nii Flandria õigusnorme kui ka direktiivi 85/337 arvestades ei olnud keskkonnamõju hindamise läbiviimine vajalik.

17 Brussels Hoofdstedelijk Gewest ja mitu teist isikut esitasid selle kinnitamisotsuse peale kaebuse Raad van Statele. Nad väidavad, et see otsus on õigusvastane, kuna keskkonnanaloo andmisele peab eelnema keskkonnamõju hindamine ning et seda kohustust ei täidetud.

18 Neil asjaoludel otsustas Raad van State menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kui ühelt poolt vähemalt 2 100 m pikkuse lennurajaga lennujaama infrastruktuuritöödeks ja teiselt poolt selle lennujaama käitamiseks on ette nähtud erinevad load ja viimati nimetatud luba – keskkonnaluba – antakse ainult teatud kindlaksmääratud ajavahemikuks, kas siis [direktiivi 85/337] I lisa punkti 7 alapunktis a sisalduvat mõistet „ehitamine” tuleb tõlgendada nii, et keskkonnamõju ei tule hinnata mitte ainult infrastruktuuritööde puhul, vaid ka lennujaama käitamise puhul?

2. Kas keskkonnamõju hindamise kohustus kehtib ka lennujaamale antud keskkonnanaloo pikendamise puhul, st nii juhul, kui pikendamine ei kaasne käitamise muutmise või laiendamisega, kui ka juhul, kui selline muutmine või laiendamine on kavas?

3. Kas juhul, kui selline keskkonnamõju hindamine toimus juba varem, näiteks tegevusloa taotlemisel, ning juhul, kui lennujaama juba käitati ajal, mil ühenduse või siseriiklik seadusandja kehtestas keskkonnamõju hindamise kohustuse, on

keskkonnamõju hindamise kohustus lennujaamale antud keskkonnaloa pikendamise raames erinev?”

Eelotsuse küsimused

- 19 Et vastata neile küsimustele, mida tuleb analüüsida koos, tuleb välja selgitada, kas lennujaam võib kujutada endast „projekti” direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 tähenduses, ning kui see on nii, siis kas selline projekt kuulub selle direktiivi I ja II lisas loetletud projektide hulka.
- 20 Nagu Euroopa Kohus meenutas 28. veebruari 2008. aasta otsuses kohtuasjas C-2/07: Abraham jt (EKL 2008, lk I-1197), tuleneb juba direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 sõnastusest, et mõiste „projekt” puhul on silmas peetud ehitustöid ja füüsilisi muutmisi.
- 21 Eelotsusetaotluses on aga sõnaselgelt märgitud, et põhikohtuasja vaidluse esemeks olev meede piirdub Bruxelles-Nationali lennujaama olemasoleva käitamisloa pikendamisega ning ehitustöid ega lennujaamarajatisi füüsiliselt muutvaid sekkumisi ei ole plaanis.
- 22 Mõni põhikohtuasja kaebaja märkis siiski, et füüsilise muutmise mõistet tuleb oluliselt laiendada, hõlmates sellega kõik sekkumised looduskeskkonda. Nad tuginevad selles osas 7. septembri 2004. aasta otsusele kohtuasjas C-127/02: Waddenvereniging

ja Vogelbeschermingsvereniging (EKL 2004, lk I-7405), milles Euroopa Kohus otsustas, et direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 teises taandes määratletud projekti mõiste hõlmab südakarpide püügi taolist tegevust.

- 23 Selle argumentatsiooniga ei saa nõustuda. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 22 märkis, võis selles kohtuasjas vaidluse all olnud tegevust käsitada võrreldavana maavarade kaevandamisega, mis on direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 teises taandes otsesõnu ära toodud ning mis põhjustas merepõhjas tegelikke füüsilisi keskkonnamuutusi.
- 24 Sellest järeldub, et olemasolevat lennujaama käitamisluba ei saa juhul, kui ehitustöid ega lennujaamarajatisi füüsiliselt muutvaid sekkumisi toimu, direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 teise taande tähenduses „projektina” käsitada.
- 25 On kohane lisada, et igal juhul ei nõua direktiivi 85/337 artikli 2 lõige 1 seda, et nimetatud direktiivis ette nähtud hindamismenetlus tuleks läbi viia kõikide keskkonda oluliselt mõjutada võivate projektide puhul, vaid et see tuleb läbi viia üksnes direktiivi I ja II lisa loetletud tööde osas (10. juuli 2008. aasta määrus kohtuasjas C-156/07: Aiello jt, EKL 2008, lk I-5215, punkt 34).
- 26 Selles osas tuleb märkida – nagu tegi kohtujurist oma ettepaneku punktis 26 –, et direktiivi 85/337 I lisa punkti 7 alapunktis a kasutatud mõiste „ehitamine” ei ole mitmeti mõistetav ning seda tuleb mõista selle tavatähenduses, st viitavana selliste ehitiste püstitamisele, mida varem ei olnud, või olemasolevate rajatiste füüsilisele muutmisele.

- 27 On tõsi, et Euroopa Kohus on oma kohtupraktikas andnud mõistele „ehitamine” laia tõlgenduse, mööndes, et olemasoleva tee renoveerimine võib oma ulatuse ja laadi poolest olla võrdväärne uue tee ehitamisega (25. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-142/07: *Ecologistas en Acción-CODA*, EKL 2008, lk I-6097, punkt 36). Samuti tõlgendas ta direktiivi 85/337 II lisa punkti 13 sätteid koosmõjus I lisa punktiga 7 nii, et nendega on silmas peetud ka ümberehitustöid, mida tehakse olemasoleva lennujaama infrastruktuuris lennurada pikendamata, kui neid võib oma laadi, mahu või tunnuste poolest pidada lennujaama enda ümberehituseks (eespool viidatud kohtuotsus *Abraham jt*, punkt 40).
- 28 Siiski selgub nende kohtuotsuste lugemisel, et nendes kohtuasjades olid vaidluse all ehitustööd füüsilises tähenduses, mis on asjaolu, millega eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul põhikohtuasjas tegemist ei ole.
- 29 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 28 meenutas, ei saa direktiivi 85/337 eesmärgipärasel tõlgendamisel – vaatamata sellele, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on selle direktiivi kohaldamisala väga ulatuslik (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus *Abraham jt*, punkt 32, ja eespool viidatud kohtuotsus *Ecologistas en Acción-CODA*, punkt 28) – kalduda kõrvale liidu seadusandja selgelt väljendatud tahtest.
- 30 Sellest järeldeb, et olemasolevat lennujaama käitamisluba ei saa juhul, kui ehitustöid ega lennujaamarajatisi füüsiliselt muutvaid sekkumisi ei toimu, direktiivi 85/337 I lisa punkti 7 alapunkti a tähenduses „ehitamisena” käsitada.

- 31 Siiski tuleb märkida, et Euroopa Kohtus toimivas menetluses väitis mõni kaebaja nimelt kohtuistungil, et pärast direktiivi 85/337 ülevõtmise tähtaja möödumist on Bruxelles-Nationali lennujaama infrastruktuuri muudetud, viimata läbi keskkonnamõju hindamist.
- 32 Selles kontekstis on asjakohane meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt võib põhikohtuasjas käsitletava taoline luba, mis formaalselt ei puuduta tegevust, mille puhul oleks kohustuslik keskkonnamõju hindamine direktiivi 85/337 I ja II lisa tähenduses, siiski niisuguse hindamise läbiviimist eeldada, kui see meede kujutab endast ühte osa menetlusest, mille lõppeesmärk on lubada niisuguse tegevuse realiseerimist, mis on projekt nimetatud direktiivi artikli 2 lõike 1 tähenduses (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Abraham jt, punkt 25).
- 33 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on nii, et kui siseriikliku õigusega nähakse ette mitmeetapiline loamenetlus, tuleb projekti keskkonnamõju hindamine üldjuhul läbi viia niipea, kui on võimalik kindlaks määrata ja hinnata kogu mõju, mida see projekt võib keskkonnale avaldada (vt 7. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-201/02: Wells, EKL 2004, lk I-723, punkt 53, ja eespool viidatud kohtuotsus Abraham jt, punkt 26). Sellega seoses on kohus leidnud, et siseriiklik õigusnorm, mis näeb ette, et projekti keskkonnamõju saab hinnata ainult loamenetluse esimeses etapis, kuid mitte menetluse hilisemas etapis, ei ole direktiiviga 85/337 kooskõlas (vt selle kohta 4. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-508/03: komisjon vs. Ühendkuningriik, EKL 2006, lk I-3969, punktid 105 ja 106).
- 34 Käesolevas kohtuasjas tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu tähelepanu juhtida asjaolule, et ta peab käesoleva kohtuotsuse punktides 27, 32 ja 33 meenutatud kohtupraktikat arvestades kohaldatavate siseriiklike õigusnormide alusel kindlaks tegema, kas niisugust otsust, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, saab käsitada mitmeetapilise

loamenetlusena, mille lõppeesmärk on niisuguste tegevuste realiseerimine, mis kujutavad endast projekti direktiivi 85/337 vastavate sätete tähenduses.

³⁵ Tehtud analüüsiga seoses tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtule meenutada, et Euroopa Kohus on otsustanud, et ümberehitustööd, mida tehakse olemasoleva lennujaama infrastruktuuris lennurada pikendamata, kuuluvad direktiivi 85/337 II lisa punkti 13 – tõlgendatuna koosmõjus direktiivi I lisa punktiga 7 – kohaldamisalasse, kui neid töid võib eelkõige nende laadi, mahu ja tunnuste poolest pidada lennujaama enda ümberehituseks (eespool viidatud kohtuotsus Abraham jt, punkt 40).

³⁶ Euroopa Kohus on veel rõhutanud, et liidu õigusnormide eesmärgist ei tohi mööda hiilida projektide osadeks jaotamise kaudu ja et nende kumulatiivse mõjuga arvestamata jätmise praktilise tulemusena ei või need jääda hindamiskohustusest täielikult kõrvale, samas kui tervikuna võivad nad keskkonda oluliselt mõjutada direktiivi 85/337 artikli 2 lõike 1 tähenduses (eespool viidatud kohtuotsus Abraham jt, punkt 27).

³⁷ Kui peaks ilmnema, et pärast direktiivi 85/337 jõustumist on lennujaamarajatistel tehtud ehitustöid ja füüsilisi muutmisi, mida tuleks nimetatud direktiivi tähenduses käsitada projektina, ning nende tööde keskkonnamõju ei ole loamenetluse mõnes varasemas etapis hinnatud, peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtuma käitamisloa andmise etapist ja tagama kõnealuse direktiivi kasuliku mõju, seistes hea selle eest, et niisugune hindamine viidaks läbi vähemalt selles etapis.

38 Järelikult tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastata, et direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 teist taanet ja selle direktiivi I lisa punkti 7 tuleb tõlgendada nii, et:

- olemasolevat lennujaama käitamisluba ei saa juhul, kui ehitustöid ega lennujaamarajatisi füüsiliselt muutvaid sekkumisi ei toimunud, käsitada nende sätete tähenduses ei „projektina” ega „ehitamisena”;
- eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kohaldatavate siseriiklike õigusnormide alusel – ja võttes vajaduse korral arvesse pärast nimetatud direktiivi jõustumist toimunud mitmete ehitustööde või sekkumiste kumulatiivset mõju – siiski kindlaks tegema, kas see luba on osa mitmeetapilisest loamenetlusest, mille lõppeesmärk on niisuguse tegevuse realiseerimine, mis on projekt nimetatud direktiivi II lisa punkti 13 esimese taande – tõlgendatuna koosmõjus I lisa punktiga 7 – tähenduses. Kui nende ehitustööde või sekkumiste keskkonnamõju ei ole loamenetluse mõnes varasemas etapis hinnatud, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tagama direktiivi kasuliku mõju, seistes hea selle eest, et niisugune hindamine viidaks läbi vähemalt käitamisloa andmise etapis.

Kohtukulud

39 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ (teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta, muudetud nõukogu 3. märtsi 1997. aasta direktiiviga 97/11/EÜ) artikli 1 lõike 2 teist taanet ja selle direktiivi I lisa punkti 7 tuleb tõlgendada nii, et:

- olemasolevat lennujaama käitamisluba ei saa juhul, kui ehitustöid ega lennujaamarajatisi füüsiliselt muutvaid sekkumisi ei toimunud, käsitada nende sätete tähenduses ei „projektina” ega „ehitamisenä”;

- eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kohaldatavate siseriiklike õigusnormide alusel – ja võttes vajaduse korral arvesse pärast nimetatud direktiivi jõustumist toimunud mitmete ehitustööde või sekkumiste kumulatiivset mõju – siiski kindlaks tegema, kas see luba on osa mitmeetapilisest loamenetlusest, mille lõppeesmärk on niisuguse tegevuse realiseerimine, mis on projekt nimetatud direktiivi II lisa punkti 13 esimese taande – tõlgendatuna koosmõjus I lisa punktiga 7 – tähenduses. Kui nende ehitustööde või sekkumiste keskkonnamõju ei ole loamenetluse mõnes varasemas etapis hinnatud, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tagama direktiivi kasuliku mõju, seistes hea selle eest, et niisugune hindamine viidaks läbi vähemalt käitamisloa andmise etapis.

Allkirjad