



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 8. novembril 2012¹

Kohtuasi C-420/11

Jutta Leth
versus
Austria Vabariik
ja
Land Niederösterreich

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Oberster Gerichtshof (Austria))

Keskfond — Direktiiv 85/337/EMÜ — Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine — Projektile loa andmine ilma keskkonnamõju hindamiseta — Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise eesmärgid — Üksikisiku kaitse väärtuse vähenemise eest ja selle arvessevõtmine

I. Sissejuhatus

1. Kui projekti mõju keskkonnale tuleb direktiivi 85/337/EMÜ² alusel hinnata, kuid seda hindamist ei toimunud, siis ei või projekti teostada.³ Samuti on Euroopa Kohus tuvastanud, et asjaomane liikmesriik on kohustatud hüvitama kogu keskkonnamõju hindamata jätmisega tekitatud kahju.⁴ Kas see nõue hõlmab aga ka kompensatsiooni maha väärtuse vähenemise eest, mille tingis hindamata jäänud projekti teostamine? See küsimus on päevakorral käesolevas kohtuasjas.

2. Lähtekohaks on kinnistu, mille väärtust vähendab lähedal asuva lennujaama müra. Pärast direktiivi 85/337 jõustumist on seda lennujaama korduvalt ilma keskkonnamõju hindamiseta laiendatud ning lennuliiklus on oluliselt suurenenud.

3. Eelotsusetaotluses esitatud kahtlused riigi vastutuse kohta sellise kahju eest puudutavad eelkõige direktiivi 85/337 kaitse-eesmärki. Küsimus on nimelt selles, kas keskkonnakahju vältimiseks vastu võetud direktiivi rikkumine võib tõepoolest kaasa tuua ka majandusliku kahju hüvitamise kohustuse. Siinkohal on oluline direktiivi 85/337 normatiivne sisu: see direktiiv sisaldab nimelt üksnes menetlusnorme, mitte aga hinnatavatele projektidele esitatavaid sisulisi nõudeid.

1 — Algkeel: saksa.

2 — Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ (ELT L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 466). Esimesena mainitud direktiiv tunnistati kehtetuks ja kodifitseeriti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiviga 2011/92/EÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2012, L 26, lk 1).

3 — Vt selle kohta Euroopa Kohtu 28. veebruari 2012. aasta otsus kohtuasjas C-41/11: Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (punktid 46 ja 47).

4 — 7. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-201/02: Wells (EKL 2004, lk I-723, punkt 66).

II. Õiguslik raamistik

4. Direktiivis 85/337 puuduvad kahju hüvitamise sätted. Küll aga kirjeldab artikkel 3 keskkonnamõju hindamise eset:

„Keskkonnamõju hindamisel piiritletakse töö otsene ja kaudne mõju järgmiste teguritega ja kirjeldatakse ja hinnatakse seda sobival viisil ning asjaolude ja artiklite 4–11 kohaselt:

- inimesed, loomad ja taimed,
- pinnas, vesi, õhk, ilmastik ja maastik,
- aineeline vara ja kultuuripärand,
- esimeses, teises ja kolmandas taandes nimetatud tegurite vastastikune mõju.”

5. Direktiivi 85/337 artikli 5 lõigetes 1 ja 3 on sätestatud, millise teabe peab töö kavandaja esitama:

„1. Tööde puhul, mille keskkonnamõju tuleb artikli 4 alusel hinnata [...], võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed, tagamaks, et töö kavandaja esitab sobivas vormis IV lisa piiritletud teabe, [...]

2. [...]

3. Lõike 1 kohaselt töö kavandaja esitatav teave sisaldab vähemalt:

- [...]
- andmeid, mida on vaja nende põhimõtete täpsustamiseks ja hindamiseks, mida töö keskkonnale tõenäoliselt avaldab,
- [...]”.

6. Direktiivi 85/337 artikkel 6 reguleerib üldsuse kaasamist. Esile tuleb tõsta artikli 6 lõiget 3 üldsuse teavitamise kohta:

„Liikmesriigid tagavad, et üldsusele tehakse asjakohaste tähtaegade jooksul kättesaadavaks järgmine:

- a) mis tahes artikli 5 kohaselt kogutud teave;
- b) kooskõlas siseriiklike õigusaktidega peamised aruanded ja nõuanded, mis on pädevale asutusele või pädevatele asutustele esitatud ajal, mil asjaomast üldsust teavitati käesoleva artikli lõike 2 kohaselt;
- c) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ (keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta) [...] sätete kohaselt muu kui käesoleva artikli lõikes 2 nimetatud teave, mis on vajalik otsuse tegemiseks vastavalt artiklile 8 ja mis saab kättesaadavaks alles pärast seda, kui asjaomast üldsust on käesoleva artikli lõike 2 kohaselt teavitatud.”

7. Direktiivi 85/337 IV lisa punktid 3 ja 4 täpsustavad artiklis 5 nimetatud teavet:

„3. Kirjeldus, mis käsitleb keskkonna neid tegureid, mida väljapakutud töö tõenäoliselt oluliselt mõjutab, sealhulgas eelkõige elanikkonda, loomastikku, taimestikku, pinnast, vett, õhku, ilmastikku, ainelist vara, sealhulgas ehituskunsti- ja muinaspärandit, maastikku, ja eespool nimetatud tegurite omavahelist mõju.

4. Kirjeldus väljapakutud töö tõenäolisest olulisest keskkonnamõjust, mis tuleneb:

- tööst endast,
- loodusvarade kasutamisest;
- saasteainete heitmetest, häiringute tekitamisest ja jäätmete kõrvaldamisest

ja töö kavandaja koostatud kirjeldus keskkonnamõju eelhindamiseks kasutatud võtetest.”

8. Mis puudutab direktiivi 85/337 IV lisa punktis 4 kasutatud mõistet „kirjeldus”, siis on joonealuses märkuses täpsustatud, et „[s]ee kirjeldus peaks hõlmama nii töö otsesest kui ka kaudset, teisest, kuhjuvat, väikese, keskmise ja suure kestusega, alalist ja ajutist, head ja halba mõju”.

III. Asjaolud ja eelotsusetaotlus

9. J. Leth on Wien-Schwechat (Austria) lennuvälja lähedal asuva maja omanik. Direktiivi 85/337 erinevate redaktsioonide kehtimise ajal muudeti seda lennujaama mitmesuguste laiendamismeetmete käigus, ilma et nende mõju keskkonnale oleks direktiivi kohaselt hinnatud.

10. J. Leth nõuab nüüd Austria riigilt ja Land Niederösterreichilt (edaspidi „Alam-Austria liidumaa”) kahju hüvitamist, kuna lennukimüra tõttu on vähenenud kinnistu väärtus, ning põhjendab oma nõuet sellega, et laiendustööde mõju keskkonnale oleks pidanud direktiivi kohaselt hindama.

11. Ühe või mitme keskkonnamõju hindamise vajalikkust kontrollimata esitab Oberster Gerichtshof selles menetluses järgmise küsimuse:

„Kas direktiivi 85/337 artiklit 3 tuleb tõlgendada nii, et

1. mõiste „aineline vara” hõlmab ainult vara ainelist aspekti või ka selle väärtust;
2. keskkonnamõju hindamise eesmärk on ka kaitsta isikut varalise kahju eest, mis tuleneb tema kinnistu väärtuse vähenemisest?”

12. J. Leth, Alam Austria liidumaa, Tšehhi Vabariik, Iirimaa, Kreeka Vabariik, Itaalia Vabariik, Läti Vabariik, Austria Vabariik, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ning Euroopa Komisjon esitasid menetluses kirjalikud märkused. Peale Itaalia ja Läti osalesid kõik ka 17. oktoobri 2012. aasta kohtuistungil.

IV. Õiguslik hinnang

A. *Esimene küsimus: mõiste „aineline vara”*

13. Esimese küsimusega soovib Oberster Gerichtshof teada, kas direktiivi 85/337 artiklis 3 sätestatud mõiste „aineline vara” hõlmab ainult vara ainelist aspekti või ka selle väärtust.

14. Direktiivi 85/337 artikkel 3 sätestab keskkonnamõju hindamise sisu. Hindamise käigus tuvastatakse, kirjeldatakse ja hinnatakse projekti mõju mitmesugustele teguritele, sealhulgas ainelisele varale.

15. Järelikult on esimese eelotsuse küsimuse sisu selles, kas keskkonnamõju hindamine peab hõlmama ka hinnatava projekti mõju ainelise vara väärtusele.

16. Põhikohtuasjas ei ole aga küsimus keskkonnamõju hindamise vajalikus sisus, vaid selles, kas sellise hindamise täielik puudumine saab olla kahju hüvitamise nõude alus. Iirimaa arvates on selline eelotsuse küsimus seega hüpoteetiline ning järelikult vastuvõetamatu.

17. Mõiste „aineline vara” tõlgendamine on kaudselt siiski seotud eelotsusemenetluse keskse küsimusega, kuivõrd direktiivi 85/337 rikkumise tõttu saab nõuda ainelise vara väärtuse vähenemise hüvitamist. Kui keskkonnamõju hindamise käigus tuleks analüüsida ka ähvardavat väärtuse vähenemist, siis oleks selline kahju hüvitamise kohustus reaalsem kui siis, kui sellist kahju võiks hindamisel ignoreerida. Seega peaks Euroopa Kohus sellele küsimusele vastama.

18. Komisjon selgitab tabavalt, et mõiste „aineline vara” ei pea tingimata olema piiratud üksnes asjaomase vara ainelise aspektiga nagu paljude liikmesriikide õiguses. Liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest tuleneb, et niisuguse õigusnormi mõisteid, mis ei viita oma sisu ja ulatuse määratlemisel sõnaselgelt liikmesriikide õigusele, tuleb tavaliselt tõlgendada kogu liidus autonoomselt ja ühetaoliselt, arvestades sätte konteksti ja asjaomase õigusaktiga taotletavat eesmärki.⁵

19. Komisjoniga tuleb nõustuda ka selles osas, et direktiivi 85/337 artikli 3 kohaselt tuleb analüüsida lennukimüra mõju hoonete kasutamisele inimeste poolt. Taoline kasutamine kujutab endast nimelt selliste tegurite nagu inimene ja aineeline vara vastastikust mõju, mida tuleb selle sätte kohaldamisel arvesse võtta.

20. Nagu mitmed menetlusosalised siiski õigesti märgivad, ei ole hindamise laiendamine ainelise vara *väärtusele* kooskõlas direktiivi 85/337 eesmärgi ega sõnastusega.

21. Direktiivi 85/337 eesmärk on artikli 1 lõike 1 ning põhjenduste 1 ja 6 kohaselt projektide keskkonnamõju hindamine; selleks peab esitama teabe vastavalt artiklile 5 ja IV lisale. Seega on loogiline, et arvesse võetakse ainult sellist mõju ainelisele varale, mis võib oma olemuselt olla oluline ka keskkonna jaoks. Müra on siinkohal hea näide. Kui müra häirib looduskeskkonda, tuleb seda kontrollida.⁶ Sama peab kehtima ka siis, kui müra puudutab inimeste kasutatavat ainelist vara, nt elumaju ja aedu.

22. Selle vastu, et hinnata lisaks ainelise vara väärtust, räägivad ka kriteeriumid, mille põhjal otsustada, kas II lisas nimetatud vähemtähtsate projektide keskkonnamõju peab hindama. Need kriteeriumid on sätestatud III lisas ja seal on nimetatud selliseid punkte nagu loodusvarade kasutamine, jäätmete, saastavus ja häiringud, õnnetusohu ja looduskeskkonna vastuvõtuvõime, mitte aga sellise mõju majanduslikele tagajärgele.

23. Toetamaks keskkonnamõju hindamise laiendamist majanduslikele tagajärgedele, väidab komisjon aga, et Euroopa Kohus on mitmel korral märkinud, et direktiivi 85/337 kohaldamisala on ulatuslik ja eesmärk väga lai.⁷ See kohtupraktika puudutab siiski projektide mõju keskkonnale.⁸ Miski ei toeta selle laiendamist majanduslikele tagajärgedele.

24. Seega tuleb teha vahet mõjul keskkonnale ning majanduslikel tagajärgedel. Isegi kui viimased on tingitud keskkonnamõjutustest, ei ole nad hõlmatud direktiivi 85/337 eesmärgiga tagada keskkonnamõju hindamine.

5 — 19. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-287/98: Linster (EKL 2000, lk I-6917, punkt 43).

6 — Vt 24. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-404/09: komisjon vs. Hispaania (EKL 2011, lk I-11853, punkt 84 jj).

7 — 24. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-72/95: Kraaijeveld jt (EKL 1996, lk I-5403, punkt 31), 16. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-435/97: WWF jt (EKL 1999, lk I-5613, punkt 40) ja 28. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-2/07: Abraham jt (EKL 2008, lk I-1197, punktid 32 ja 42).

8 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Abraham, punkt 43.

25. Järelikult tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 85/337 artiklis 3 sätestatud keskkonnamõju hindamine ei hõlma hinnatava projekti mõju ainelise vara väärtusele.

B. Teine küsimus: varaline kahju ja direktiiv 85/337

26. Teine küsimus viib põhikohtuasja peamise probleemini. Oberster Gerichtshof soovib teada, kas direktiivi 85/337 artiklit 3 tuleb tõlgendada nii, et keskkonnamõju hindamise eesmärk on ka kaitsta isikut varalise kahju eest, mis tuleneb tema kinnistu väärtuse vähenemisest.

27. Erinevalt näiteks riigihankedirektiivi 89/665/EMÜ⁹ artikli 2 lõike 1 punktist c ei ole direktiivis 85/337 ühtegi viidet selle kohta, et keskkonnamõju hindamise kohustuse rikkumise korral saab nõuda kahju hüvitamist.

28. Põhimõte, et riik on vastutav talle omistatava liidu õiguse rikkumisega isikutele põhjustatud kahju eest, tuleneb siiski asutamislepingutega loodud süsteemist.¹⁰ Sellest lähtuvalt on Euroopa Kohus kohtuotsuses Wells juba tõdenud, et asjaomane liikmesriik on kohustatud hüvitama kogu keskkonnamõju hindamata jätmise tõttu tekkinud kahju¹¹, ilma et Euroopa Kohus oleks seda kohustust konkreetsel juhul kontrollinud. Sellegipoolest ei saa seda väidet mõista nii, et direktiivi 85/337 puhul ei pea olema täidetud liikmesriikide vastutuse tingimused liidu õiguse rikkumise korral.

29. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on kahjustatud isikutele õigus kahju hüvitamisele, kui täidetud on kolm tingimust: rikutud liidu õigusnorm peab andma neile õigusi, rikkumine on piisavalt selge ning selle rikkumise ja isikutele tekkinud kahju vahel on otsene põhjuslik seos.¹²

30. Eelotsusetaotlus on suunatud esimesele nimetatud tingimustest. Tuleb selgitada, kas direktiivis 85/337 sätestatud keskkonnamõju hindamise kohustuse eesmärk on anda õigusi isikutele, kes on sellises olukorras nagu J. Leth.

31. Seega uurin ma esmalt küsimust, kas isikud saavad direktiivile 85/337 tugineda (punkt 1). Seejärel võtan vaatluse alla direktiivi 85/337 kaitse-eesmärgi (punkt 2) ja lõpuks analüüsin küsimust, kas rikutud normi eesmärgi kindlakstegemisel on oluline, et direktiiv 85/337 reguleerib üksnes projektidele loa andmise menetlust, sätestamata sisulisi tingimusi (punkt 3).

1. Võimalus tugineda direktiivile 85/337

32. Põhitingimus selleks, et õigusnormi eesmärk oleks anda kahjustatud isikutele õigusi, on isiku võimalus sellele normile tugineda.

9 — Nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiiv riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 395, lk 33; ELT eriväljaanne 06/01, lk 246), mida on muudetud nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiiviga 92/50/EMÜ (EÜT L 209, lk 1; ELT eriväljaanne 06/01, lk 322); vt selle kohta 9. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-568/08: Combinatie Spijker Infrabouw vs. De Jonge Konstruktie jt (EKL 2010, lk I-12655, punkt 87).

10 — 19. novembri 1991. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-6/90 ja C-9/90: Francovich jt (EKL 1991, lk I-5357, punkt 35), 5. märtsi 1996. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-46/93 ja C-48/93: Brasserie du pêcheur ja Factortame (EKL 1996, lk I-1029, punkt 31) ja 25. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-429/09: Fuß (EKL 2010, lk I-12167, punkt 45).

11 — Eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Wells, punkt 66.

12 — 17. aprilli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-470/03: AGM-COS.MET (EKL 2007, lk I-2749, punkt 78); eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Fuß, punkt 47; eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Combinatie Spijker Infrabouw vs. De Jonge Konstruktie jt, punkt 87, ja 20. oktoobri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-94/10: Danfoss ja Sauer-Danfoss (EKL 2011, lk I-9963, punkt 33).

33. Selles osas on kindlaks tehtud, et isik saab tugineda direktiivi 85/337 artikli 2 lõikes 1 koosmõjus artikli 1 lõikega 2 ja artikliga 4 sätestatud kohustusele viia läbi keskkonnamõju hindamine.¹³ Järelikult annab direktiiv 85/337 asjaomase üldsuse liikmetele õiguse nõuda, et pädevad asutused kontrolliks id vastava projekti mõju keskkonnale ning kuulaksid seejuures ära üldsuse arvamuse.

34. Selles osas erineb direktiiv 85/337 pangajärelevalve sätetest, mille alusel vastavalt mitme menetlusosalise viidatud kohtuotsusele Paul ei saa maksejõuetu panga kliendid nõuda kahju hüvitamist. Erinevalt direktiivist 85/337 ei saa isikud seal kõne all olnud sätetele tugineda.¹⁴ Pealegi oli olemas erikord pangaklientide varanduslike huvide kaitseks, nimelt hoiuste tagamine¹⁵. Direktiivis 85/337 ei ole samaväärseid sätteid.

2. Direktiivi 85/337 kaitse-eesmärk

35. Menetluses osalevad liikmesriigid ja Alam-Austria liidumaa on aga seisukohal, et liidu õiguse sätetele tuginemist tuleb eristada õigustest, mida käsitletakse liidu õiguse rikkumisest tuleneva vastutuse alases kohtupraktikas. Sarnaselt Oberster Gerichtshofi küsimuses peituva eeldusega lähtuvad nad sellest, et määrav on see, kas direktiiv 85/337 kaitseb isikut majandusliku kahju eest. Ühtlasi kahtlevad nad, kas selline kaitse on taotluslik.

36. Eespool väljapakutud vastus esimesele küsimusele räägib esmapilgul selle vastu, et direktiivi 85/337 kaitse-eesmärk võiks hõlmata ka majandusliku kahju takistamist. Keskkonnamõju hindamise peamine eesmärk on muidugi vähendada keskkonnakahju nii palju kui võimalik. See aga ei välista, et direktiivi eesmärk hõlmaks ka *teatavat majanduslikku kahju*. See kahju väljendab nimelt keskkonnamõju teatavaid aspekte lihtsalt teistmoodi.

37. Näiteks tuleb lennujaama laiendamisel analüüsida direktiivi 85/337 artikli 3 ja artikli 5 lõike 1 ning IV lisa punktide 3 ja 4 alusel lennukimüra muu hulgas seetõttu, et see mõjutab inimesi, nimelt asjaomast elanikkonda. Sarnast mõju looduskeskkonnale tuleb kahtlemata arvesse võtta: kui mõni elupaik muutub müra tõttu vähem atraktiivseks ja seda kasutatakse seetõttu vähem, tuleb seda uurida.¹⁶

38. Kui lennukimüra tõttu langeb kinnisasja väärtus, siis on selle majandusliku mõju põhjus selles, et see kinnisasi ei ole inimeste jaoks enam nii atraktiivne. Sellisest kahjust tuleb eristada kahju, mis ei ole tingitud projekti mõjust keskkonnale, nt teatav ebasoodne konkurentsiolukord. Viimati nimetatud kahju ei ole enam seotud direktiivi 85/337 kaitse-eesmärgiga.

39. Direktiivi 85/337 õigusmõju osas levinud laiendava tõlgendamisega on pealegi kooskõlas, kui siduda selle direktiivi rikkumine kahju hüvitamise nõuetega. Nii peavad liikmesriigi kohtud, kelle poole on pöördutud keskkonnamõju hindamise puuduste asjus, võtma menetlusautonoomia piires oma siseriiklikus õiguses ettenähtud meetmed, mis on kohased vältimaks olukorda, et projekt võidaks ellu viia ilma selle keskkonnamõju hindamata.¹⁷ Ka loamenetluses, mis põhimõtteliselt ei näe ette

13 — Eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Wells, punkt 61. Vt selle kohta ka eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus WWF, punkt 70 jj, ning eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Linster, punkt 33 jj.

14 — 12. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-222/02: Paul jt (EKL 2004, lk I-9425, punktid 30 ja 42 jj) ning samas asjas esitatud kohtujurist Stix-Hackli 25. novembri 2003. aasta ettepanek, punktid 124, 126 ja 129.

15 — Eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Paul, punkt 27.

16 — Vt eespool 6. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. Hispaania.

17 — Selle kohta eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne.

keskkonnamõju hindamist, tuleb seda mõju hinnata tagantjärele, kui seda ei ole tehtud sama tervikprojekti eelnevates menetlustes.¹⁸ Võimalus nõuda kahju hüvitamist direktiivi 85/337 rikkumise alusel suurendaks selle direktiivi tõhusust veelgi.¹⁹ Sellesse konteksti tuleb paigutada kohtuotsuses Wells esitatud väide, et keskkonnamõju hindamata jätmine toob kaasa riigi vastutuse²⁰.

40. Seega hõlmab direktiivi kaitse-eesmärk lennukimürast tingitud majandusliku kahju vältimist.

3. Rikutud õigusnormi eesmärgi kindlakstegemisel vajalik täpsustus

41. Siiski on küsitav, kas rikutud õigusnormi eesmärki tuleb täiendavalt täpsustada, et see võiks anda aluse kahju hüvitamise nõuete tekkimiseks.

42. Nagu komisjon rõhutab, nõuab artikkel 3 küll keskkonnamõju *hindamist* ning artikli 8 kohaselt tuleb selle hindamise tulemusi loa menetlemisel arvesse võtta. Direktiiv ei sisalda aga ettekirjutusi selle kohta, milliseid projekte võib üldse teostada. Ennekõike ei saa vastupidiselt komisjoni arvamusele mõista keskkonnamõju hindamise nõuet kui kohustust kaaluda keskkonnamõju ja teiste tegurite vahel. Seega ei takista direktiiv projekti teostamist isegi siis, kui keskkonnamõju hindamise käigus tuvastatakse oluline negatiivne keskkonnamõju.

43. Direktiivi 85/337 menetlusõiguslik iseloom võib takistada võimalikku riigi vastutust. Sellekohaseid pidepunkte võib leida kohtupraktikast, mis puudutab *liidu* lepinguvälise vastutuse tekkimist. Selle eelduseks on samuti, et rikutud on õigusnormi, mis annab isikule õigusi.²¹

44. Sellega seoses on Euroopa Kohus juba tuvastanud, et õigusnormi puudulik põhjendus ei too kaasa liidu vastutust. Õiguskaitseüsteemi raames on organite tegevuse põhjendamise eesmärk nimelt võimaldada Euroopa Kohtul teostada ELTL artiklis 263 sätestatud seaduslikkuse kontrolli nende isikute kasuks, kellele asutamisleping annab sellise hagi esitamise võimaluse.²² Põhjendamiskohustusel on seega eeskätt toetav roll, mis võimaldab järgida muid õigusnorme, mille rikkumine võib omakorda kaasa tuua õiguse nõuda kahju hüvitamist.

45. Samuti peab pädevuse jaotamine erinevate liidu organite vahel tagama asutamislepingus ette nähtud institutsioonidevahelise tasakaalu, mitte aga kaitsma konkreetset isikut. Kui institutsioonidevahelist tasakaalu ei järgita, siis sellest üksi järelikult ei piisa, et tekiks liidu vastutus eraõigusliku isiku ees.²³ Sellegipoolest võivad eraõiguslikud isikud liidu meetme kehtivuse kahtluse alla seadmiseks tugineda tegutseva organi pädevuse puudumisele.²⁴

18 — 17. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas C-275/09: Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (EKL 2011, lk I-1753, punkt 37).

19 — Vt kahju hüvitamise nõuete kohta konkurentsioiguse rikkumise korral 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-453/99: Courage ja Crehan (EKL 2001, lk I-6297, punktid 25–27) ning 13. juuli 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-295/04-C-298/04: Manfredi jt (EKL 2006, lk I-6619, punkt 60).

20 — Eespool 4. joonealuses märkuses viidatud.

21 — 4. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-352/98 P: Bergaderm ja Goupil vs. komisjon (EKL 2000, lk I-5291, punkt 41), 9. septembri 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-120/06 P ja C-121/06 P: FIAMM jt vs. nõukogu ja komisjon (EKL 2008, lk I-6513, punkt 173) ja 19. aprilli 2012. aasta otsus kohtuasjas C-221/10 P: Artegoda vs. komisjon ja Saksamaa (punkt 80).

22 — 15. septembri 1982. aasta otsus kohtuasjas 106/81: Kind vs. EMÜ (EKL 1982, lk 2885, punkt 14) ja 6. juuni 1990. aasta otsus kohtuasjas C-119/88: AERPO jt vs. komisjon (EKL 1990, lk I-2189, punkt 20).

23 — 13. märtsi 1992. aasta otsus kohtuasjas C-282/90: Vreugdenhil vs. komisjon (EKL 1992, lk I-1937, punkt 20 jj) ja eespool 21. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Artegoda vs. komisjon ja Saksamaa, punkt 81.

24 — Vt nt 24. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-39/03 P: komisjon vs. Artegoda jt (EKL 2003, lk I-7885, punkt 52).

46. Neid juhtumeid ühendab tõsiasi, et asjaomase õigusnormi rikkumine ei saa olla kõnealuse kahju põhjuseks. Seda põhjustavat meedet on nimelt võimalik uuesti võtta seda piisavalt põhjendades või pädeva organi poolt. Kahju hüvitamise nõude tekkimiseks ei piisa ainuüksi võimalusest, et pädevad asutused oleksid vea vältimiseks teinud võimalikku kaalutusõigust kasutades teistsuguse otsuse. Nimelt puudub õigus nõuda, et kaalutusõigust teostataks mingil kindlal moel.²⁵ Seega ei saa põhjendamiskohustusest ega institutsioonidevahelisest tasakaalust tuletada tingimusteta õigust nõuda kahju vältimist.

47. Seejuures on tegemist küll vaatepunktidega, mis peaksid mängima rolli ka põhjuslikkuse raames. Siiski näib, et Euroopa Kohus näeb seal ka asjaomaste õigusnormide olemuslikke tunnuseid. Seetõttu ei saa need oma sisult olla kahju hüvitamise nõuete aluseks.

48. Samamoodi ei anna direktiiv 85/337 isikule õigust nõuda, et teda säätetaks teatavast keskkonnamõjust, nt suuremast lennukimürast. Ainuüksi asjaolust, et keskkonnamõju tekkis direktiivi 85/337 rikkumisest, ei tulene kohustust hüvitada sellest mõjust tekkinud kahju.

49. Direktiiv 85/337 annab aga asjaomasele üldsusele õiguse nõuda, et uuritaks asjaomase projekti mõju keskkonnale ning kuulataks ära üldsuse arvamus keskkonnamõju kohta.

50. Üldsuse kaasamise peamine eesmärk on teha õigeaegselt kindlaks keskkonnamõju, kuid sellel on ka asjaomase üldsuse *hoiatamise roll*. Vastavalt direktiivi 85/337 artikli 6 lõikele 3 hõlmab üldsuse kaasamine nimelt ka *teavet* projekti keskkonnamõju kohta. Pädevad asutused peavad tegema kättesaadavaks kogu teabe, mille töö kavandaja on kohustatud artikli 5 alusel esitama, samuti nende käsutuses oleva muu asjakohase teabe.

51. Olenemata sellest, kas isikud on projekti kohta arvamust avaldanud, on neil seega võimalus vahetult keskkonnamõju hindamise alusel või ajakirjanduse abil saada teavet neid puudutava keskkonnamõju kohta. Järelikult saavad nad sellele vastavalt kohandada oma tulevast käitumist, ennetades nt võimalikku kahju. Direktiivis on selle hoiatava rolli ilminguks eelkõige asjaolu, et artikli 9 kohaselt tehakse üldsusele teatavaks loamenetluse lõppotsus ja selle peamised põhjendused.

52. Direktiivi 85/337 rikkumine, mis seda hoiatavat rolli kahjustab, peab põhimõtteliselt andma õiguse nõuda kahju hüvitamist.

53. Mõeldav oleks nt keskkonnamõju hindamine, mis välistab ekslikult, et projekti käigus satuvad ümbruskonda teatavad mürkained. Kui asjaomase üldsuse liikmed ei võta seetõttu ennetavaid meetmeid, kuid kannatavad hiljem vastavate heidete tõttu kahju, siis võib see kaasa tuua riigi vastutuse. Sama peaks kehtima ka siis, kui vajalik keskkonnamõju hindamine, mis oleks üldsust sellisest ohust teavitanud, jäeti läbi viimata. Sellistel juhtudel on direktiivi 85/337 kohaldamise vigade ja hilisema kahju vahel adekvaatne põhjuslik seos.

54. Lennukimüra suurenemise korral oleks mõeldav, et piisava eelneva hoiatamise puhul loobuvad inimesed asjaomasesse piirkonda elama asumisest või paigaldavad maja ehitades vähemalt müratõkke. Kui neid aga ei hoiatata, kuna nõutav keskkonnamõju hindamine jäeti läbi viimata, siis ei ole välistatud, et tekib õigus nõuda kahju hüvitamist.

55. Eelotsusetaotlusest ei leia pidepunkte selle kohta, et põhikohtuasjas vaidluse all olev kahju põhineb keskkonnamõju hindamise hoiatava rolli võimalikul rikkumisel. Siiski on siseriikliku kohtu ülesanne sellekohased asjaolud välja selgitada.

25 — Vt siinkohal õiguspärase ootuse kaitse kohta 15. juuli 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-37/02 ja C-38/02: Di Lenardo ja Dilexport (EKL 2004, lk I-6911, punkt 70); 22. juuni 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-182/03 ja C-217/03: Belgia ja Forum 187 vs. komisjon (EKL 2006, lk I-5479, punkt 147); 22. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-443/07 P: Centeno Mediavilla jt vs. komisjon (EKL 2008, lk I-10945, punkt 91) ja 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-496/08 P: Angé Serrano jt vs. parlament (EKL 2010, lk I-1793, punkt 93).

56. Seega tuleb teisele küsimusele vastata järgmist: ainuüksi asjaolust, et keskkonnamõju tekkis direktiivi 85/337 rikkumisest, ei tulene kohustust hüvitada sellest mõjust tekkinud kahju. Kahju hüvitamise nõue eeldab lisaks, et direktiivi 85/337 kohaldamise vigade tõttu ei teavitatud asjaomast üldsust oodatavast keskkonnamõjust piisavalt.

V. Ettepanek

57. Direktiivi 85/337 kohaselt ei pea keskkonnamõju majanduslikke tagajärgi hindama. Direktiivi 85/337 kohaldamise vigadest tingitud majanduslikud tagajärjed võivad siiski anda õiguse nõuda kahju hüvitamist.

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

1. Direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta, mida on muudetud direktiiviga 2003/35/EÜ, artiklis 3 sätestatud keskkonnamõju hindamine ei hõlma hinnatava projekti mõju ainelise vara väärtusele.
2. Ainuüksi asjaolust, et keskkonnamõju tekkis direktiivi 85/337 rikkumisest, ei tulene kohustust hüvitada sellest mõjust tekkinud kahju. Kahju hüvitamise nõue eeldab lisaks, et direktiivi kohaldamise vigade tõttu ei teavitatud asjaomast üldsust oodatavast keskkonnamõjust piisavalt.