



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
MELCHIOR WATHELET  
esitatud 19. detsembril 2012<sup>1</sup>

### Kohtuasi C-463/11

L  
versus  
M

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Saksamaa))

Direktiiv 2001/42/EÜ — Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine — Selliste kavade liikide kindlaksmääramine, millel võib olla oluline keskkonnamõju — Direktiivi 2001/42 artikli 3 lõige 5 — „Asulasisese arendamise” detailplaneering, mis on koostatud siseriiklikus menetluses direktiivi 2001/42 kohast keskkonnamõju hindamist läbi viimata — Sellise detailplaneeringu jõussejätmine, mis on hindamisvea tõttu kvalifitseeritud „asulasisese arendamise” detailplaneeringuks — Direktiivi 2001/42 artikli 3 kasulik mõju

1. M vald võttis vastu detailplaneeringu, mis oli tema hinnangul kooskõlas Saksa õiguses ette nähtud tingimustega niinimetatud kiirendatud menetluse kohaldamiseks, mis vastavalt liidu õigusele vabastab planeeringu koostaja keskkonnamõju hindamise läbiviimisest. Juhul kui Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Saksamaa), kellele L esitas kaebuse, peaks tuvastama, et seda menetlust kasutati õigusvastaselt, siis kas direktiiv 2001/42/EÜ<sup>2</sup> (edaspidi „keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv”) ei jää ilma kasulikust mõjust ühe teise Saksa õigusnormi tõttu, milles on sätestatud, et „[ehitusseadustikus<sup>3</sup>] ette nähtud vorminõuete ja menetlusnormide rikkumine ei mõjuta [detail]planeeringu kehtivust”?

2. Seega palutakse eelotsusetaotluses Euroopa Kohtul tõlgendada keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõikeid 4 ja 5. Eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleliolevas asjas palub põhikohtuasja kaebaja L abstraktse normikontrolli menetluses tühistada põhikohtuasja vastustaja, nimelt M valla „asulasisese arendamise detailplaneeringu”.<sup>4</sup>

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 197, lk 30; ELT eriväljaanne 15/06, lk 157).

3 — Ehitusseadustik (Baugesetzbuch) 23. septembril 2004 avaldatud redaktsioonis (BGBl. 2004 I, lk 2414), muudetud 22. juuli 2011. aasta seadusega (BGBl. 2011 I, lk 1509, edaspidi „BauGB”).

4 — Saksa keeles *Bebauungsplan der Innenentwicklung*. See termin viitab Saksa ehitusõiguse mõistele *Innenbereich* (sisesektor), mis tähistab juba asula moodustavaid asumiosasid [BauGB § 34].

## I. Õiguslik raamistik

### A. Liidu õigus

3. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artiklis 3, milles on määratletud direktiivi kohaldamisala, on sätestatud:

„1. Vastavalt artiklitele 4–9 korraldatakse lõigetes 2–4 osutatud tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine.

2. Kui lõikest 3 ei tulene teisiti, hinnatakse kõigi nende kavade ja programmide keskkonnamõju,

a) mis on koostatud põllumajanduse, [...] asulaplaneerimise või maakasutuse valdkonnas ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud [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)] I ja II lisas; või

b) mille suhtes on peetud vajalikuks korraldada hindamine direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 või 7 alusel seoses tõenäolise mõjuga asukohas.

3. Lõikes 2 osutatud kavasid ja programme, milles määratakse väikese piirkonna kasutamine kohalikul tasandil, ning lõikes 2 osutatud kavade ja programmide väiksemaid muudatusi tuleb hinnata ainult siis, kui liikmesriigid otsustavad, et neil on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

4. Liikmesriigid otsustavad, kas lõikes 2 osutamata kavadel ja programmidel, mis loovad raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

5. Liikmesriigid otsustavad, kas lõigetes 3 ja 4 osutatud kavadel ja programmidel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju, üksikjuhtumite uurimise või kava- ja programmiliikide kindlaksmääramise või mõlema lähenemisviisi ühitamise teel. Otsustamisel võtavad liikmesriigid alati arvesse II lisas sätestatud asjakohaseid kriteeriume, et tagada tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide kuulumine käesoleva direktiivi reguleerimisalasse.

[...]”

4. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi II lisas on loetletud selle direktiivi artikli 3 lõikes 5 osutatud mõju tõenäolise olulisuse määramise kriteeriumid.

### B. Saksa õigus

5. BauGB § 1 lõikes 6 on ette nähtud, et üldplaneeringute väljatöötamisel tuleb arvesse võtta eelkõige:

„[...]

7. keskkonnakaitse huve, sealhulgas looduskaitse ja maastikuhooldusega seotud huve, eelkõige

[...]

b) Natura 2000 alade säilitamise eesmärgid ja kaitsevajadust liitvabariigi looduskaitseaduse (Bundesnaturschutzgesetz) tähenduses,

[...]

d) keskkonnamõjusid kultuuripärandile ja muudele varalistele väärtustele,

[...]"

6. BauGB § 1 lõikes 7 on sätestatud, et „[ü]ldplaneeringute koostamisel tuleb avalikke ja erahuve õiglaselt kaaluda nii vastastikku kui ka omavahel”.

7. Üldplaneeringud koostatakse, neid täiendatakse või muudetakse „standardmenetluses” (BauGB § 2 ja sellele järgnevad paragrahvid), välja arvatud juhul, kui on võimalik läbi viia „lihtsustatud menetlus” (BauGB § 13) või asulasisese arendamise detailplaneeringute korral „kiirendatud menetlus” (BauGB § 13a).

8. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv võeti Saksa õigusesse üle seadusega ehitusõigusnormide Euroopa õigusega kohandamise kohta<sup>5</sup>. Selle seadusega lisati keskkonnamõju hindamine üldplaneeringute koostamise standardmenetlusesse.

9. Nimetatud standardmenetluse osas on BauGB §-is 2 „Üldplaneeringute koostamine” sätestatud:

„[...]

(3) Üldplaneeringute koostamisel tuleb kindlaks teha huvid, mis on olulised [eelkõige avalike ja erahuvide<sup>6</sup>] kaalumisel, ning neid huve hinnata.

(4) § 1 lõike 6 punktis 7 ja §-s 1a toodud keskkonnakaitse huvides viiakse läbi keskkonnamõju hindamine, mille käigus tehakse kindlaks eeldatav oluline keskkonnamõju ning seejärel kirjeldatakse ja hinnatakse seda keskkonnaaruandes [...]. Vald kehtestab iga üldplaneeringu puhul, millises ulatuses ja millise täpsusastmega tuleb kaalutavad huvid kindlaks teha. Keskkonnamõju hindamine lähtub sellest, mida on mõistlikult võimalik nõuda, võttes arvesse teadmiste hetketaset ja üldtunnustatud hindamismeetodeid, samuti üldplaneeringu sisu ja täpsusastet. Keskkonnamõju hindamise tulemust tuleb kaalumisel arvesse võtta. [...]"

10. Lihtsustatud menetluse osas on BauGB § 13 lõike 3 esimeses lauses sätestatud, et „[see] viiakse läbi ilma § 2 lõike 4 kohase keskkonnamõju hindamiseta, ilma § 2a kohase keskkonnaaruandeta, ilma § 3 lõike 2 teise lause kohase viiteta sellele, millist liiki keskkonnaalane teave on kättesaadav, ning ilma § 6 lõike 5 kolmanda lause ja § 10 lõike 4 kohase kokkuvõtva aruandeta. § 4c ei kohaldata”.

11. BauGB §-is 13a „Asulasisese arendamise detailplaneeringud” on sätestatud:

„(1) Detailplaneeringu, mis puudutab alade kasutuskõlblikuks tegemist, asustustiheduse suurendamist või muid asulasisese arendamise meetmeid (*Bebauungsplan der Innenentwicklung* – asulasisese arendamise detailplaneering), võib koostada *kiirendatud* menetluses. Detailplaneeringu võib koostada *kiirendatud* menetluses üksnes siis, kui sellega määratakse kindlaks lubatav hoonestusala planeerimismääruse [(Baunutzungsverordnung)] § 19 lõike 2 tähenduses või hoonestusala, mille suurus kokku on

1. alla 20 000 m<sup>2</sup> [...], või

5 — Europarechtsanpassungsgesetz Bau, 24. juuni 2004. aasta seadus (BGBl. 2004 I, lk 1359).

6 — Vt eelkõige käesoleva ettepaneku punkt 6.

- 20 000 m<sup>2</sup> kuni alla 70 000 m<sup>2</sup>, kui ligikaudse hinnangu alusel, milles on arvesse võetud käesoleva seadustiku lisas 2 toodud kriteeriume, on võimalik järeldada, et detailplaneeringul ei ole ilmselt märkimisväärset keskkonnamõju, mida tuleb § 2 lõike 4 neljanda lause kohaselt kaalumisel arvesse võtta (juhtumipõhine eelnev kontroll) [...]

[...]

(2) *Kiirendatud* menetluses

- kehtivad analoogselt § 13 lõikes 2 ja lõike 3 esimeses lauses ette nähtud lihtsustatud menetlust reguleerivad sätted;

[...]”

12. Kokkuvõttes on BauGB §-is 13a seega ette nähtud esiteks kvantitatiivne tingimus (nimelt pindala ülempiir) ja teiseks kvalitatiivne tingimus (nimelt et planeering oleks mõeldud „asulasiseseks arendamiseks”).<sup>7</sup>

13. BauGB §-is 214, mis kuulub jakku „Planeeringute jõussejätmine”, on sätestatud:

„(1) Käesolevas seadustikus ette nähtud vorminõuete ja menetlusnormide rikkumine *mõjutab* maakasutuskava ja selle seadustiku alusel võetud kohaliku omavalitsuse määruste *kehtivust üksnes siis, kui:*

- vastuolus § 2 lõikega 3 ei ole planeeringuga seotud huve, millest vald oli või pidi olema teadlik, olulistest aspektides nõuetekohaselt uuritud või hinnatud ning see rikkumine on ilmne ja mõjutas menetluse tulemust;

[...]

(2a) Detailplaneeringute puhul, mis on koostatud kiirendatud menetluses vastavalt §-le 13a, kehtivad lisaks lõigetele 1 ja 2 järgmised sätted:

- Vorminõuete ja menetlusnormide ning nende sätete rikkumine, mis puudutavad detailplaneeringu suhet maakasutuskavasse, ei mõjuta detailplaneeringu kehtivust *ka siis, kui see põhineb § 13a lõike 1 esimeses lauses toodud tingimusele antud vääral hinnangul.* [kohtujuristi kursiiv]

[...]”

## II. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

14. L on mitme kinnisasja, sealhulgas ühe põllumajandusliku kinnisasja omanik piirkonnas, mida hõlmab põhikohtuasjas vaidlustatud detailplaneering.

15. M valla volikogu otsustas 14. septembril 2005 koostada standardmenetluses detailplaneeringu, mis puudutab suuremat piirkonda, kui on vaidluse esemeks oleva planeeringuga seotud piirkond, kuid mis hõlmab viimati nimetatud piirkonda, selleks et planeeringus lähtuda olemasolevast asustusest ning täiendada seda uute elamupiirkondadega piirialal.

<sup>7</sup> — Vastavalt BauGB § 13a lõike 2 teise lause punkt 1 ning § 13a lõike 1 esimene lause.

16. Nimetatud otsus avaldati 16. septembril 2005. Sellele järgnenud avalikkuse osalemise raames esitasid L ja teised isikud vastuväited eelkõige keskkonnakaitse kaalutlustel. Landratsamt nõudis, et hinnataks mõjusid looduslikele elupaikadele aladel, mis asuvad teatavast S-teest lõunas.

17. M valla volikogu otsustas 25. aprillil 2007 läbi viia eraldi menetluse nende alade osas, mis asuvad S-teest lõunas.

18. Vallavolikogu võttis 23. aprillil 2008 vastu planeeringu väiksema piirkonna kohta ning otsustas sellega seotud detailplaneeringu koostada BauGB §-is 13a ette nähtud *kiirendatud* menetluse kohaselt.

19. M otsuse põhjendustest ilmneb, et kava ei too keskkonnale kaasa püsivaid negatiivseid tagajärgi ning et kava kohaselt nähakse ehitusalaseks kogupindalaks ette ligikaudu 11 800 m<sup>2</sup>, mis jääb allapoole BauGB § 13a lõike 1 teise lause punktis 1 kehtestatud määra.

20. M vald pani 26. aprillil 2008 detailplaneeringu avalikkusele välja üheks kuuks võimalusega esitada märkusi. Avalikkusele väljapaneku jooksul esitasid L ja teised isikud uuesti oma vastuväited ning nõudsid keskkonnaaruannet.

21. Landratsamt märkis, et kuigi kõnealuse planeerimise võiks kvalifitseerida „asulasiseseks arendamiseks” BauGB § 13a tähenduses, ei olnud asula piirialal asuvate hoonestamata alade hõlmamine tingimata vajalik. Ta lisis, et ta seab kahtluse alla järelduse, mille kohaselt planeeringul ei ole ilmselt keskkonnale püsivaid negatiivseid tagajärgi.

22. M valla volikogu võttis 23. juulil 2008 detailplaneeringu vastu kohaliku omavalitsuse määruse vormis. Otsus avaldati 2. augustil 2008.

23. L esitas 31. juulil 2009 eelotsusetaotluse esitanud kohtule „abstraktse normikontrolli” taotluse (*Normenkontrollantrag*). Ta väitis, et vaidlusaluses detailplaneeringus on rikutud menetlus- ja materiaalõigusnorme. Ta märkis nimelt, et vald ei võtnud arvesse asjaolu, et ta asustab asulavälised piirkonnad. Järelikult on keskkonnahuve uuritud ja hinnatud valesti.

24. M vald vaidles L-i seisukohtadele vastu ning väitis, et BauGB §-is 13a ette nähtud kiirendatud menetluse kasutamine oli õiguspärane.

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et vaidlusalune detailplaneering ei ole „asulasiseseks arendamiseks” detailplaneering BauGB § 13a tähenduses ning et seda ei saanud seega kiirendatud menetluses ilma keskkonnamõju hindamiseta vastu võtta, kuna osa planeeringuga hõlmatud pindalast oli suurem juba hoonestatud alast, hõlmates väljaspool asustatud punkti asuvat järsku nõlva.

26. Seega leiab ta, et selle planeeringu puhul hinnati valesti BauGB § 13a lõike 1 esimeses lauses sisalduvat niinimetatud „kvalitatiivset” tingimust (nimelt et tegemist peab olema asulasiseseks arendamiseks planeeringuga), kusjuures BauGB § 214 lõike 2a punkti 1 kohaselt ei mõjuta see hinnang siiski selle planeeringu kehtivust.

27. Selles kontekstis kahtleb Verwaltungsgericht Baden-Württemberg, kas ei ületata liikmesriikidele keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõikega 5 antud kaalutlusruumi piire, kui liikmesriik kehtestab siseriiklikud normid, mille tulemusel jäetakse jõesse planeeringud, mis on vastu võetud kiirendatud menetluses, ilma et oleks järgitud kõiki tingimusi, otsustab menetluse peatada ja esitab Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas liikmesriik ületab talle [keskkonnamõju strateegilise hindamise] direktiivi [...] artikli 3 lõigetega 4 ja 5 antud kaalutlusruumi, kui ta näeb valdade detailplaneeringuid reguleerivates normides, milles määratakse kindlaks väikese piirkonna kasutamine kohalikul tasandil ja luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, kuid mis ei kuulu [keskkonnamõju strateegilise hindamise] direktiivi

[...] artikli 3 lõike 2 kohaldamisalasse, [keskkonnamõju strateegilise hindamise] direktiivi II lisa asjaomaseid kriteeriume arvesse võttes ette teatavat liiki detailplaneeringu, mida iseloomustab nii pindalapõhine ülempiir kui ka kvalitatiivne tingimus, nähes esiteks ette, et sellise planeeringu koostamisel ei kehti keskkonnamõju hindamist puudutavad menetlusnormid, mida tavapärastel kohaldatakse detailplaneeringutele, ning teiseks, et eri liiki detailplaneeringu kehtivust ei mõjuta nende menetlusnormide rikkumine, mis tuleneb asjaolust, et vald hindas kvalitatiivset tingimust valesti?”

### III. Analüüs

#### A. Eelotsuse küsimuse asjakohasus põhikohtuasja lahendamisel

28. Ilma et Saksamaa valitsus sõnaselgelt esitaks vastuvõetamatuse vastuväite, leiab ta, et „on vähe tõenäoline”, et eelotsuse küsimus oleks põhikohtuasja lahendamise seisukohast asjakohane. M vald kinnitab samamoodi, et eelotsuse küsimuse asjakohasus vaidluse lahendamisel on kaheldav.

29. Ma olen arvamusel, et küsimus on ilmselgelt asjakohane.

30. Sellega seoses tuleb meenutada<sup>8</sup>, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artiklis 267 sätestatud menetluses üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval siseriiklikul kohtul kohtuasja eripära arvesse võttes õigus hinnata nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Seega, kui esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus reeglina kohustatud eelotsuse tegema. Euroopa Kohus on siiski ka tõdenud, et erandlikel asjaoludel peab ta oma pädevuse hindamiseks kindlaks tegema, millistel asjaoludel siseriiklik kohus talle eelotsusetaotluse esitas. Euroopa Kohus võib keelduda siseriikliku kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamisest vaid siis, kui on ilmne, et liidu õiguse tõlgendamine, mida siseriiklik kohus palub, ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või ka juhul, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele.

31. Ei ole aga ilmne, et taotletud tõlgendus ei oleks mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega.

32. Vastupidi – eelotsusetaotlusest ilmneb selgelt, et vastus Euroopa Kohtule esitatud küsimusele on asja lahendava kohtu otsuse tegemiseks määrava tähtsusega. Nimelt, kui Saksamaa seadusandja ületas keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiviga antud kaalutusruumi piire koostoime tõttu, mis on esiteks otsusel, millega keelduti keskkonnamõju hindamisest detailplaneeringute raames<sup>9</sup>, ning teiseks BauGB § 214 lõike 2a punktil 1, millega jäetakse jõusse detailplaneeringud, mille puhul kiirendatud menetlust ja keskkonnamõju hindamisest vabastamist kohaldati valesti, siis peab eelotsusetaotluse esitanud kohtul olema võimalik lahendada normide kontrolli taotlus, jättes kohaldamata ühe või teise kõnealuse siseriikliku normi. Sel juhul kuulub kohaldamisele siseriiklikus õiguses ette nähtud kohustus viia detailplaneeringute puhul läbi keskkonnamõju hindamine *standard*menetluses.

8 — Vt näiteks 18. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-440/08: Gielen, EKL 2010, lk I-2323, punktid 27–29 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt samuti 22. juuni 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-188/10 ja C-189/10: Melki ja Abdeli, EKL 2010, lk I-5667, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika.

9 — BauGB § 13a lõike 1 teise lause punkti 1 tähenduses (BauGB § 13a lõike 2 punkti 1 ja § 13 lõike 3 esimese lause sätteid omavahelises koostoimes), mida eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei kohaldataud nõuetekohaselt.



## B. Sisulised küsimused

33. Sisuliselt leiavad L ja Euroopa Komisjon, et ühitades kiirendatud menetluse (BauGB § 13a) sellega, et jõusse jäetakse planeering, mis eksliku hinnangu tõttu osutub mitte olevat asulasisese arendamise planeering (BauGB § 214 lõike 2a punkt 1), ületas asjaomane liikmesriik talle keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõikega 5 antud kaalutlusruumi piire. Seevastu M vald ja Saksamaa valitsus leiavad, et need siseriiklikud sätted on kooskõlas direktiivi artikli 3 nõuetega. Kuigi Kreeka valitsus näib nõustuvat Saksamaa valitsuse seisukohaga, näeb ta samas ohtu, et selle direktiivi eesmärk jääb saavutamata.

34. Pärast seda, kui ma olen analüüsinud BauGB § 13a lõike 1 teise lause punkti 1 (alapealkiri 1) ja § 214 lõike 2a punkti 1, samuti mõlema sätte samaaegset kohaldamist (alapealkiri 2), käsitlen ma liidu õiguse norme ja põhimõtteid, mida käesolevas kohtuasjas võidakse riivata, nimelt keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kasulikku mõju ning tõhususe, lojaalse koostöö ja tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet (alapealkiri 3). Oma lõppmärkustes lükkan ma ümber M valla ning Saksamaa valitsuse argumendid (alapealkiri 4).

1. BauGB § 13a lõike 1 teise lause punkt 1 (asulasisese arendamise detailplaneeringute koostamiseks „kiirendatud” menetluse kasutamine)

35. Hoolimata sellest, et eelotsuse küsimus ei ole lühike (lause on 17 rida pikk), on see tegelikult väga täpne: kas liikmesriik ületab talle keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiviga<sup>10</sup> antud kaalutlusruumi piire, kui ta õigusnormides valla koostatavate detailplaneeringute kohta<sup>11</sup> näeb selle direktiivi II lisa asjakohaseid kriteeriume arvesse võttes ette konkreetset liiki detailplaneeringu<sup>12</sup>, sätestades, et: esiteks sellise planeeringu koostamisel ei kohaldata keskkonnamõju hindamist puudutavaid menetlusnorme, mis tavaliselt kehtivad detailplaneeringute suhtes, ning teiseks nende menetlusnormide<sup>13</sup> rikkumine ei mõjuta kõnealuse konkreetset liiki detailplaneeringu kehtivust?

36. Kõigepealt tuleb märkida, et nagu ilmneb keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artiklist 1, on direktiivi *põhieesmärk*, et tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hinnataks nende koostamise käigus enne nende vastuvõtmist.<sup>14</sup>

37. Käesolevas kohtuasjas märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et detailplaneeringute osas on Saksamaa seadusandja keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 5 alusel ette näinud, et nende planeeringute koostamise või muutmise korral, sealhulgas nende täiendamise eesmärgil, niinimetatud standardmenetluses<sup>15</sup> kehtib üldjuhul kohustus hinnata keskkonnamõju.

10 — Vastavalt direktiivi artikli 3 lõigetele 4 ja 5.

11 — Nendes määratakse kindlaks väikeste alade kasutamine kohalikul tasandil, need määratlevad raamistiku planeeringute elluviimise heakskiitmiseks tulevikus ning need ei kuulu keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 2 reguleerimisalasse.

12 — Seda iseloomustavad samal ajal kvantitatiivne tingimus (nimelt pindalapõhine ülempiir) ja kvalitatiivne tingimus (nimelt et tegemist peab olema „asulasisese arendamisega”). Vt käesoleva ettepaneku punktid 11 ja 12.

13 — Käesoleval juhul leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et vald hindas kvalitatiivset tingimust valesti.

14 — Vt 17. juuni 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-105/09 ja C-110/09: Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (EKL 2010, lk I-5611, punkt 32); 22. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-295/10: Valçiukienė jt (EKL 2011, lk I-8819, punkt 37), ning 28. veebruari 2012. aasta otsus kohtuasjas C-41/11: Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (punkt 40).

15 — BauGB § 2 lõige 4.

38. Seevastu vabastab ta sellest kohustusest muu hulgas detailplaneeringud, mis vastavad asulasisese arendamise<sup>16</sup> kvalitatiivsele tingimusele ning jäävad allapoole BauGB § 13a lõike 1 teise lause punktis 1 kindlaksmääratud pindalapõhist ülempiiri, välja arvatud juhul, kui esineb BauGB § 13a lõike 1 neljanda ja viienda lause kohane välistamise alus.

39. Eelotsusetaotluses leitakse, et nii toimides kasutas Saksamaa seadusandja keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 5 esimese lause teises võimaluses ette nähtud õigust ning nägi ette selle erandi, määrates kindlaks planeeringu konkreetse „liigi”, võttes sealjuures arvesse – nagu on sätestatud keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 5 teises lauses – sama direktiivi II lisas kindlaks määratud asjakohaseid kriteeriume. Olgu lisatud, et Saksamaa valitsus kinnitas samuti oma kirjalikes seisukohtades, et kõnealune BauGB § 13a säte võeti vastu selleks, et üle võtta keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv, nimelt selle artikli 3 lõike 5 esimese lause teine võimalus.

40. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et Saksamaa seadusandja otsus asuda seisukohale, et seda liiki planeeringutel ei ole üldjuhul olulist keskkonnamõju, jääb liikmesriikidele keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 5 antud kaalutlusruumi piiridesse.

41. Selles osas märgin ma, et kohtuotsusest Valčiukienė jt<sup>17</sup> – mis kuulutati napilt pärast eelotsusetaotluse esitamist käesolevas kohtuasjas – ilmneb, et kaalutlusruumi, mis liikmesriikidel on keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 5 alusel selleks, et määrata kindlaks nende planeeringute liigid, millel tõenäoliselt on oluline keskkonnamõju ja millel ei ole, „piirab selle direktiivi artikli 3 lõikes 3 koostoimes sama artikli lõikega 2 sätestatud kohustus viia keskkonnamõju hindamine läbi [planeeringute] suhtes, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju eelkõige nende omaduste ja mõju tõttu ning alade tõttu, mida nad võivad puudutada” (punkt 46).

42. Järelikult, nagu sellest kohtuotsusest tuleneb (punkt 47), ületab liikmesriik, kes kehtestab kriteeriumi nii, et praktikas on teatava terve planeeringuliigi puhul keskkonnamõju hindamine ette välistatud, talle keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 5 alusel antud kaalutlusruumi, välja arvatud juhul, kui kõigi välistatud planeeringute puhul võib selliste asjakohaste kriteeriumide alusel nagu nende ese, hõlmatava territooriumi ulatus või asjaomaste loodusalade tundlikkus, tuvastada, et neil ei ole tõenäoliselt olulist keskkonnamõju.

43. Seda kohtupraktikat arvestades ei ole ma veendunud, et Saksamaa seadusandja tegutses BauGB § 13a lõike 1 teise lause punkti 1 raames tegelikult selle kaalutlusruumi piirides, mis on keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 5 alusel liikmesriikidele antud nende kavade ja programmide jaoks, mis kuuluvad direktiivi artikli 3 lõigete 3 ja 4 kohaldamisalasse.

44. Sarnaselt komisjoniga olgu märgitud, et käesolevas kohtuasjas tekib küsimus, kas Saksamaa seadusandja võttis õiguspäraselt arvesse kõiki keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi II lisa tähenduses asjakohaseid kriteeriume – eeskätt kriteeriumi, milles Euroopa Kohus tõi sõnaselgelt välja eespool viidatud kohtuotsuses Valčiukienė jt, nimelt asjaomaste loodusalade tundlikkus (mida on nimetatud strateegilise hindamise direktiivi II lisa punkti 2 kuuendas taandes<sup>18</sup>). Põhjenduste kokkuvõttes, millele Saksamaa valitsus viitab, ei ole selle kriteeriumi sisu üldse käsitletud.

16 — BauGB § 13a lõike 1 esimene lause. Vt selle kohta kohtupraktika, mis puudutab suurusepõhiseid künniseid ainsa kriteeriumina – direktiivi 85/337/EMÜ artikli 4 lõike 2 teise lõiguga analoogse sätte raames –, eelkõige 24. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-72/95: Kraaijeveld jt (EKL 1996, lk I-5403); 22. oktoobri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-301/95: komisjon vs. Saksamaa (EKL 1998, lk I-6135); 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-392/96: komisjon vs. Iirimaa (EKL 1999, lk I-5901), ning 16. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-427/07: komisjon vs. Iirimaa (EKL 2009, lk I-6277).

17 — Eespool viidatud (punktid 46 ja 47). Vt samuti 16. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-332/04: komisjon vs. Hispaania (punktid 77–81).

18 — See tähendab „tõenäoliselt mõjutatava piirkonna väärtus ja haavatavus”.



45. Igal juhul tuleb käesoleva ettepaneku esitamiseks ning käesolevat asja menetleva kohtu eelotsuse küsimusele tarviliku vastuse andmiseks: esiteks võtta teadmiseks selle kohtu arvamust BauGB § 13a lõike 1 teise lause punkti 1 kooskõla kohta keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiviga – mida see kohus peab põhikohtuasjas igal juhul põhjalikult kontrollima; ja teiseks keskenduda asjaolule, et täiesti ilmselgelt puudutab eelotsusetaotluse esitanud kohtu esile tõstetud probleem kahe kõnealuse sätte, nimelt BauGB § 13a lõike 1 teise lause punkti 1 ja § 214 lõike 2a punkti 1 samaaegset kohaldamist.

2. BauGB § 214 lõike 2a punkt 1 (*planeeringute jõussejätmine*)

46. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et BauGB § 13a lõike 1 esimese lause esimest (niinimetatud *kvalitatiivset*) tingimust ei ole põhikohtuasja asjaoludel järgitud, kuna kõnealune planeering sisaldab mitte üksnes asulasiseseid, vaid ka -väliseid arendusmeetmeid. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selline hinnang muudab eelotsuse küsimuse asjakohaseks.

47. Pealegi, kui tegemist oleks tõepoolest asulasisesese arendamise planeeringuga, siis oleks kiirendatud menetlust kasutatud õigesti ning põhimõtteliselt ei oleks mingit probleemi.

48. Kui nõustuda ka eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukohaga, et § 13a lõige 1 on kooskõlas keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiviga, siis esineb probleem BauGB § 214 lõike 2a punkti 1 kohaldamise korral selle direktiivi kasuliku mõju ning BauGB § 13a lõike 1 teise lause punktis 1 viidatud tingimuse vale hindamise tasandil.

49. Euroopa Kohtule esitatud toimikust ilmneb nimelt, et BauGB § 214 lõike 2a punkt 1, mis käsitleb planeeringute jõussejätmist, toob kaasa selle, et planeeringud, mille koostamisel oleks tulnud läbi viia keskkonnamõju hindamine, jäävad jõusse, isegi kui need koostati keskkonnamõju hindamata.

50. Tuleb tõdeda, et Saksa süsteemiga võetakse seega igasugune kasulik mõju keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõikelt 1, mille kohaselt tuleb nende planeeringute puhul hinnata keskkonnamõju.

51. Selleks et keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi sätetel oleks kasulik mõju, peavad liikmesriigid muu hulgas tagama, et keskkonnamõju hinnataks *kõigi kavade* ja programmide puhul, mille osas *ei saa välistada, et need mõjutavad keskkonda*. Ma olen seisukohal, et põhikohtuasjas niisugune oht esineb, ning – nagu ma käesolevas ettepanekus selgitan – et Saksa õigusega ei ole seda tagatist antud.

52. Nimelt planeering, mis ei vasta BauGB § 13a tingimustele, ei ole planeering, millel keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi tähenduses puudub mõju keskkonnale. Sellise planeeringu puhul tuleb nimetatud direktiivi kohaselt seega uurida mõju keskkonnale. Saksa õiguse kohaselt aga – ja just seetõttu, et BauGB § 214 lõike 2a punktis 1 on ette nähtud, et niisuguse rikkumise korral puudub õiguslik tagajärg – ei ole sellise olukorraga tegemist.

53. Selle asjaolu tõttu ei saa kohus kontrollida BauGB § 13a kohaldamist valla poolt.

54. Põhikohtuasja menetluses ei ole kohtul nimelt mingit võimalust kohtuasja peatada (näiteks selleks, et viia läbi keskkonnamõju hindamine) või võtta muid meetmeid, selleks et heastada keskkonnamõju hindamise kohustuse rikkumine. Seetõttu esitaski eelotsusetaotluse esitanud kohus eelotsuse küsimuse.

55. Sellise õigusliku kontrollivõimaluse puudumise tõttu ei ole kuidagi tagatud, et vald järgiks oma hinnangu andmisel igal juhul keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi II lisa kriteeriume, mida Saksamaa seadusandjal oli kavatsus arvesse võtta, kui ta kehtestas asulasisesese arendamise mõiste.

56. Seega tuleb märkida, et BauGB § 214 lõike 2a punkti 1 kohaldamine seab ohtu keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 5 esimese lause kohaldamise, muutes võimatuks igasuguste sanktsioonide rakendamise juhul, kui siseriiklikud ametivõimud ületavad selle direktiiviga neile antud kaalutlusruumi.

### 3. Tõhususe, lojaalse koostöö ja tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte rikkumine

57. Euroopa Kohtu praktika, eriti hiljutine kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne<sup>19</sup>, mis tehti pärast eelotsusetaotluse kuupäeva, kinnitab järeldust, millele ma jõudsin käesoleva ettepaneku punktides 50 ja 56.

58. Nüüdsest tuleneb aga Euroopa Kohtu praktikast (vt selle kohtuotsuse punkt 44), „et kui „kava” või „programmi” suhtes oleks enne selle vastuvõtmist tulnud läbi viia keskkonnamõju hindamine vastavalt [keskkonnamõju strateegilise hindamise] direktiivi [...] nõuetele, siis on pädevad ametiasutused kohustatud võtma kõik üld- või erimeetmed niisuguse hindamise läbiviimata jätmise heastamiseks (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus Wells<sup>[20]</sup>, punkt 68)” [kohtujuristi kursiiv].

59. Eespool viidatud kohtuotsuse Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne punktis 45 on lisatud, et „[n]iisugune kohustus on ka liikmesriikide kohtutel, kellele on esitatud kaebus taolise siseriikliku õigusakti tühistamiseks, ning sellega seoses tasub meenutada, et kõnealuste „kavade” või „programmide” peale esitatavatele kaebustele kohaldatavad menetluseeskirjad kuuluvad vastavalt liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõttele iga liikmesriigi sisemisse õiguskorda, tingimusel et need ei oleks ebasoodsamad sarnaseid siseriiklike olukordi reguleerivatest eeskirjadest (võrdväarsuse põhimõte) ega muudaks liidu õiguskorra alusel antud subjektiivsete õiguste kasutamist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte) (vt eespool viidatud kohtuotsus Wells, punkt 67 ja seal viidatud kohtupraktika)” [kohtujuristi kursiiv].

60. Seega eespool viidatud kohtuotsuse Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne punkti 46 kohaselt „peavad kohtud, kelle poole on niisuguses asjas pöördutud, võtma oma siseriikliku õiguse alusel sellise „kava” või „programmi” peatamise või tühistamise meetmed, mis on võetud vastu keskkonnamõju hindamise läbiviimise kohustust eirates (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus Wells, punkt 65)” [kohtujuristi kursiiv].

61. Lõpuks otsustas Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuse Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne punktis 47, et „[keskkonnamõju strateegilise hindamise d]irektiivi [...] põhieesmärki eirataks juhul, kui liikmesriigi kohtud, kelle poole on niisuguses asjas pöördutud, et võtaks niisuguse kohtuasja raames ning menetlusautonoomia piires oma siseriiklikus õiguses ettenähtud meetmeid, mis on kohased vältimaks olukorda, et selline kava või programm ning ka programmi raames käivitamisele kuuluvad projektid võidaks ellu viia ilma nende keskkonnamõju hindamata” [kohtujuristi kursiiv].

62. Seega on selge, et kui keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiviga pannakse kohustus hinnata planeeringu mõju keskkonnale ning kui seda hindamist ei ole läbi viidud – nagu on tegemist olukorraga põhikohtuasjas –, siis peab õiguslikult olema võimalik takistada asjaomase planeeringu elluviimist.

19 — Eespool viidatud (punktid 44–47). Vt kajastamine õiguskirjanduses: De Waele, H.: *Jurisprudentie bestuursrecht 2012*, nr 99, Gazin, F.: „Directive”, *Europe 2012*, avril, comm. nr 4, lk 14; Koufaki, I.: „Stratigiki ektimisi epiptoseon schedion kai programmaton sto perivallon”, *Nomiko Vima*, 2012, lk 461 ja 462; ning Aubert, M., jt: „Chronique de jurisprudence de la CJUE. Maintien provisoire d'une norme nationale incompatible avec le droit de l'Union”, *L'actualité juridique; droit administratif*, 2012, lk 995 ja 996.

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

63. Lisaks tõdes Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuses Wells, täpsemalt punktis 66, et liikmesriik on kohustatud hüvitama kogu kahju, mis on tekkinud sellest, et õigusvastaselt jäeti keskkonnamõju hindamata.<sup>21</sup>

64. Olgu samuti lisatud, nagu rõhutas Euroopa Kohus otsuses Alassini jt<sup>22</sup>, et „[v]õrdväärsuse ja tõhususe nõuded väljendavad liikmesriikide üldist kohustust tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kohtulik kaitse”.

65. Kuna keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kasulik mõju on ohtu seatud siseriiklike normidega, nagu põhikohtuasjas kõne all olevad sätted, mis puudutavad õigusvastaste planeeringute jõussejätmist, siis on rikutud tõhususe põhimõtet, nagu see selgelt ilmneb Euroopa Kohtu praktikast, millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktides 57–64.

66. Nagu eespool juba märgitud, nähtub Euroopa Kohtule esitatud toimikust, et BauGB § 214 lõike 2a punktiga 1 muudetakse praktikas võimatuks liidu õiguskorraga antud õiguste teostamine.

67. Unustamata, et ELL artikli 4 lõike 3 kohaselt aitavad liikmesriigid kaasa Euroopa Liidu ülesannete täitmisele ja hoiduvad kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist, tuleneb ka väljakujunenud kohtupraktikast, et igal siseriiklikul kohtul on ülesanne liikmesriigi organina oma pädevuse piires kohaldada vahetult kohaldatavat liidu õigust tervikuna ja kaitsta õigusi, mis see annab üksikisikutele, ning jätta kohaldamata iga siseriikliku õigusnormi, mis on sellega vastuolus, olgu kõnealune õigusnorm vastu võetud enne liidu normi või pärast seda.<sup>23</sup>

68. Käesolevas kohtuasjas tuleb samuti arvesse võtta asjaolu, et Euroopa Kohus on otsustanud, et liidu õiguse olemuse moodustavate nõuetega on vastuolus igasugune siseriikliku õiguskorra säte või igasugune seadusandlik, haldus- või kohtupraktika, mis võiks kahjustada liidu õiguse toimet sellega, et ei anna siseriiklikule kohtule, kes on pädev sellist õigust kohaldama, volitusi teha selle kohaldamise ajal kõik vajalik, et kõrvaldada siseriiklikud õigusaktid, mis võivad kas või ajutiselt takistada liidu normide täielikku toimet.<sup>24</sup>

69. Nii peab liikmesriigi kohtutel, kelle poole on pöördutud keskkonnamõju hindamise õigusvastasuse või läbiviimata jätmise asjus, olema võimalus võtta menetlusautonoomia piires sobivaid meetmeid, et vältida olukorda, kus planeering võidakse ellu viia ilma keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivis ette nähtud keskkonnamõju hindamiseta.<sup>25</sup> Samuti tuleb loa andmise menetluses, milles üldjuhul ei ole ette nähtud keskkonnamõju hindamist, seda mõju hinnata tagantjärele, kui seda ei ole tehtud eelnevates menetlustes, mis viisid tervikplaneeringule loa andmiseni.<sup>26</sup>

21 — Vt selle kohtuotsuse punkt 66. Vt samuti kohtuasi C-420/11: Leth, mis on Euroopa Kohtus pooleli ning mis puudutab peamiselt küsimust, kas pelk keskkonnamõju hindamata jätmine võib luua õiguse riigipoolsele kahju hüvitamisele. Vt nimetatud kohtuasjas kohtujurist Kokott'i ettepanek selles kohtuasjas.

22 — 18. märtsi 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-317/08-C-320/08: Telecom Italia (EKL 2010, lk I-2213, punkt 49).

23 — Vt selle kohta eelkõige 9. märtsi 1978. aasta otsus kohtuasjas 106/77: Simmenthal (EKL 1978, lk 629, punktid 16 ja 21) ning 19. juuni 1990. aasta otsus kohtuasjas C-213/89: Factortame jt (EKL 1990, lk I-2433, punkt 19).

24 — Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Simmenthal (punktid 22 ja 23) ning eespool viidatud kohtuotsus Factortame jt (punkt 20).

25 — Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne ning kohtujurist Kokott'i ettepanek eespool viidatud kohtuasjas Leth, ettepaneku punkt 39.

26 — 17. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas C-275/09: Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (EKL 2011, lk I-1753, punkt 37) ning kohtujurist Kokott'i ettepanek eespool viidatud kohtuasjas Leth, punkt 39.

70. Viimase, kuid mitte vähem tähtsana tuleb välja tuua asjaolu, et tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte on liidu õiguse üldpõhimõte<sup>27</sup>, mis tuleneb liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest ja on sätestatud 4. novembril 1950 Roomas alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklites 6 ja 13.<sup>28</sup> Seda liidu õiguse üldpõhimõtet on käesoleval ajal väljendatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 47.<sup>29</sup>

71. Sellised siseriiklikud sätted nagu põhikohtuasjas ilmselgelt ei järgi seda üldpõhimõtet.

#### 4. Lõppmärkused

72. Lõppmärkustes analüüsin ma M valla ja Saksamaa valitsuse argumente.

73. Kõigepealt näib, et M vald püüab oma märkustes sisuliselt üksnes vähendada BauGB § 214 kohaldamise võimalikke juhtumeid olukorras, kus on valesti hinnatud BauGB § 13a lõikes 1 ette nähtud tingimusi.

74. M vald püüab peamiselt tõendada, et BauGB § 214 kuulub kohaldamisele üksnes siis, kui viga BauGB § 13a lõikes 1 sisalduva asulasisese arendamise mõiste hindamisel on objektiivselt mõeldamatu või kui viga tehti täiesti teadlikult või kui kiirendatud menetluse kohaldamise tingimusi isegi ei hinnatud.

75. M-i arvates ei ole käesolevas kohtuasjas tegemist niisuguse juhtumiga, kuna puudus tahe teha viga ehk ta ei teinud viga teadlikult või isegi kuna see viga oli puhtalt ebaoluline ega vääri märkimist. Seda argumenti võib ühel või teisel kujul kohata ka Saksamaa valitsuse märkustes.

76. Saksamaa valitsus väidab nimelt, et BauGB § 214 lõike 2a punkti 1 kohaldatakse harva, kuna seadus on Saksamaa valdadele siduv ning ka asjaolu tõttu, et Saksa ehitusõiguses on muid siduva õigusjõuta üldsätteid, mis piiravad *kiirendatud* menetluse kasutamist.

77. Piisab, kui märkida, et see argument ei ole käesolevas kohtuasjas<sup>30</sup> tulemuslik. Pealegi, isegi kui on võimalik, nagu väidab Saksamaa valitsus, piirata olukordasid, milles saab asulasisese arendamise detailplaneeringu BauGB § 214 lõike 2a punkti 1 kohaselt jõusse jätta, siis ei ole see mingil juhul piisav, et tagada selle kooskõla keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõikega 5.

78. Saksamaa valitsus lisab, et BauGB § 13a lõikes 1 sätestatud kvalitatiivse tingimuse olemasolu puudutav viga peab olema „ilmne ja tõsine“, et puudub keskkonnahuvide „märkimisväärne riive“ või § 13a tingimustest kõrvalehoidmine<sup>31</sup>, „et üldplaneeringute vigadele vastuvõtlikkusele tuleb seada vastukaal“<sup>32</sup>. Saksamaa valitsus väidab, et BauGB § 214 lõike 2a punkt 1 ei hõlma kõiki rikkumisi. Nii ei kuulu see kohaldamisele: a) juhul kui täielikult puudub asulasisese arendamise konkreetne

27 — Vt eelkõige 15. mai 1986. aasta otsus kohtuasjas 222/84: Johnston (EKL 1986, lk 1651, punkt 18); 15. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 222/86: Heylens jt (EKL 1987, lk 4097, punkt 14), ja 11. jaanuari 2001. aasta otsus kohtuasjas C-226/99: Siples (EKL 2001, lk I-277, punkt 17).

28 — Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Heylens jt (punkt 14), ja 3. detsembri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-97/91: Oleificio Borelli vs. komisjon (EKL 1992, lk I-6313, punkt 14).

29 — Vt 22. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-279/09: DEB (EKL 2010, lk I-13849, punktid 30 ja 31); 1. märtsi 2011. aasta määrus kohtuasjas C-457/09: Chartry (EKL 2011, lk I-819, punkt 25), ning 28. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-69/10: Samba Diouf (EKL 2011, lk I-7151, punkt 49). Vt samuti 6. novembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-199/11: Otis jt (punkt 46 jj).

30 — Vt 27. veebruari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-327/00: Santex (EKL 2003, lk I-1877, punkt 57 jj).

31 — Vt Saksamaa valitsuse seisukohtade punkt 31.

32 — *Ibidem* (punkt 43).

olukord<sup>33</sup>; b) kui ei ole vähemalt ühte faktilise olukorra hinnangut asulasisese arendamise vaatenurgast<sup>34</sup>; c) kui ületatakse arusaadavaid ebakindlaid olukordi ja kahtlusi<sup>35</sup>; d) kui asulasisest piirkonda ületatakse viisil, mis ei ole pindalalt tähtsusetu<sup>36</sup>; või e) kui tegemist on aladega, mis ei asu välissektori ja sisesektori vahelisel piirialal<sup>37</sup>.

79. Tuleb tõdeda, et selle argumendiga püüab nimetatud valitsus tõendada, et BauGB § 214 lõike 2a punkti 1 kohaldatakse üksnes ilmse vea, teadliku vea või valede põhiasjaolude korral.

80. BauGB §-le 214 niisuguse tõlgenduse andmine kuulub mitte Euroopa Kohtu, vaid eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevusse, kes ometi ei anna kuidagi mõista, et ta selle tõlgendusega nõustub. Samas, isegi kui M valla ja Saksamaa valitsuse tõlgendus oleks õige, oleksid nende argumendid siinkohal tulemusetud, kuna eelotsuse küsimus puudutab mis tahes liiki vigasid, mida BauGB § 214 võib hõlmata.

81. Igal juhul on selge, et BauGB § 214 on kohaldatav, kui BauGB § 13a lõike 1 teise lause punkti 1 kvalitatiivset tingimust on valesti hinnatud. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvamuse kohaselt sisaldab planeering põhikohtuasja asjaoludel asulaväliseid arendusmeetmeid, mis seab kahtluse alla asulasisese arendamise detailplaneeringu olemasolu, mis võimaldaks kohaldada kiirendatud menetlust.

82. Saksamaa valitsus väidab lisaks<sup>38</sup>, et asulasisese arendamise detailplaneering on planeering, milles määratletakse „väikese piirkonna kasutamine kohalikul tasandil”. Nii vastab see ühtlasi keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 3 keskele tingimusele. Ta väidab, et BauGB § 13a lõike 1 neljanda ja viienda lause kohaste välistamise aluste tõttu ei saa selle puhul määratluselt olla tegemist keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 3 lõike 2 tähenduses planeeringutega, mille osas liidu seadusandja on leidnud, et nende puhul tuleb üldiselt läbi viia keskkonnamõju hindamine. Isegi kui see seisukoht on õige, ei muuda see midagi järeldustes, milleni ma jõudsin seoses BauGB §-ga 214. Sama kehtib Saksamaa valitsuse seisukohtade suhtes tema kirjalike seisukohtade punktides 74–81, kuna probleem – vähemalt käesolevas kohtuasjas Euroopa Kohtus<sup>39</sup> – ei seisne BauGB § 13a kooskõlas keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiviga, vaid BauGB §-de 13a ja 214 samaaegses kooskõlas selle direktiiviga.

83. Samuti vastab tõele<sup>40</sup>, et BauGB § 13a kvalitatiivse tingimuse mis tahes rikkumine ei too endaga tingimata kaasa märkimisväärset keskkonnamõju, kuid see ei tähenda, et oleks välistatud, et tegelikult ei ole enam tegemist asulasisese arendamise detailplaneeringuga.

84. Peale selle vastab tõele, nagu kinnitab Saksamaa valitsus<sup>41</sup>, et BauGB § 214 ei kõrvalda pindala ülempiiri puudutavate hindamisvigade õigusvastasust, vaid tuleb tõdeda, et probleem ei seisne jällegi selles<sup>42</sup>, vaid pigem asjaolus, et kvalitatiivse alustingimuse puudumine ei too kaasa kehtetust, kusjuures õiguslike tagajärgede puudumisele viitas Saksamaa valitsus ise oma seisukohtade punktis 88.

33 — *Ibidem* (punkt 45).

34 — *Ibidem* (punkt 48).

35 — *Ibidem* (punkt 49).

36 — *Idem*.

37 — *Ibidem* (punkt 50).

38 — *Ibidem* (punkt 73).

39 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 45.

40 — Vt Saksamaa valitsuse kirjalike seisukohtade punkt 83.

41 — Nagu on märgitud ettepaneku punktis 87.

42 — Vt sama argument selle ettepaneku punktis 90.



85. Lõpuks väidab see valitsus, et „liidu õiguses ei ole nõutud, et menetlusnormi rikkumine tooks tingimata kaasa vastava õigusakti tühisuse, vaid liidu õiguses tunnistatakse õiguse üldpõhimõtetenä haldusakti lõplikuks muutumist ning selle aluseks olevat õiguskindluse tagamise huvi”.<sup>43</sup>

86. Kuigi vastab tõele, et liidu õiguses ei ole nõutud õigusliku tagajärje konkreetset liiki, siis ei saa direktiivilt kasuliku mõju võtmine olla lubatav. Kuigi liikmesriigi poolt talle direktiiviga antud kaalutlusruumi ületamise õiguslik tagajärg ei pea tingimata olema selle õigusakti tühisus, mille vastuvõtmisel on see ületamine toimunud, peab vähemalt kaasnema see, et kõnealuse ületamise tulemusel vastuvõetud akti ei saa rakendada ega ellu viia (olgu tegemist näiteks planeeringu peatamisega või planeeringu rakendamist peatava tingimusega või käesoleval juhul ka menetlusega, milles keskkonnamõju hindamine on võimalik veel kohtumenetluse käigus läbi viia).

87. Eespool toodud kaalutlusi kogumis arvestades olen ma seisukohal, et õiguskaitse ja õigusliku kontrolli täielik välistamine keskkonnamõju hindamise õigusvastase puudumise korral – nagu see on põhikohtuasjas – võtab keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivilt selle kasuliku mõju<sup>44</sup>, ei ole kooskõlas siseriiklike menetluste tõhususe põhimõttega, mis tagab kodanike õiguste kaitse, ja tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttega ning on vastuolus lojaalse koostöö põhimõttega, mille kohaselt peavad liikmesriigid kõrvaldama liidu õiguse rikkumise õigusvastased tagajärjed.<sup>45</sup>

#### IV. Ettepanek

88. Seega tuleb Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergi esitatud küsimusele vastata järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta artikliga 3 ning tõhususe, lojaalse koostöö ja tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttega on vastuolus liikmesriigi sellised õigusnormid – nagu põhikohtuasjas –, mille kohaselt ei saa niisuguse tingimuse rikkumist, mis on seda direktiivi ülevõtva normiga kehtestatud selleks, et vabastada konkreetset liiki detailplaneeringu vastuvõtmine keskkonnamõju eelnevast hindamisest, kuidagi kohtus vaidlustada, kuna nende normide kohaselt ei ole kõnealusel rikkumisel detailplaneeringu kehtivusele mingit mõju.

43 — *Ibidem* (punkt 100). Saksamaa valitsus viitab järgmisele kohtupraktikale: 13. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-453/00: Kühne & Heitz (EKL 2004, lk I-837, punkt 24), ning 12. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-2/06: Kempter (EKL 2008, lk I-411, punkt 37).

44 — Vt eelkõige käesoleva ettepaneku punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika.

45 — Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Wells (punkt 64).