



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

13. veebruar 2014*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — Üldsuse osalemine keskkonnaasjade otsustamises ja õigus neis asjus kohtu poole pöörduda — Mõiste „üle jõu käivalt kulukas” kohtumenetlus

Kohtuasjas C-530/11,

mille ese on 18. oktoobril 2011 ELTL artikli 258 alusel esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: P. Oliver ja L. Armati,

hageja,

versus

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindaja: C. Murrell ja M. Holt, keda abistas *barrister* J. Maurici,

kostja,

keda toetavad

Taani Kuningriik, esindaja: C. H. Vang,

Iirimaa, esindajad: E. Creedon ja A. Joyce, keda abistasid *barrister* E. Barrington ja *barrister* G. Gilmore,

menetlusse astujad,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J-C. Bonichot (ettekandja) ja A. Arabadjiev,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 11. juuli 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 12. septembri 2013. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: inglise.

otsuse

- 1 Euroopa Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ei ole täielikult üle võtnud ja nõuetekohaselt kohaldanud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiivi 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitses kättesaadavusega (ELT L 156, lk 17; ELT erivaljaanne 15/07, lk 466), artikli 3 punkti 7 ja artikli 4 punkti 4, siis on see liikmesriik rikkunud nimetatud direktiivist tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

Århusi konventsioon

- 2 Keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonile kirjutati alla 25. juunil 1998 Århusis ning see kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT L 124, lk 1; edaspidi „Århusi konventsioon”); selle preambulis on sätestatud:

„[...]

„Tõdedes samuti, et igal inimesel on õigus elada keskkonnas, mis vastab tema tervise ja heaolu vajadustele, ning et tal on kohustus praeguste ja tulevaste põlvkondade hüvanguks kaitsta keskkonda ning teha selle seisundi parandamiseks teistega koostööd;

arvestades, et selle õiguse elluviimiseks ja nimetatud kohustuse täitmiseks tuleb teha info kõigile kättesaadavaks ning anda igapäevase õiguse osaleda keskkonnaasjade otsustamises ja õigus pöörduda neis asjus kohtusse, ning samas tunnistades, et inimesed võivad vajada oma õiguste teostamiseks abi;

[...]

olles huvitatud sellest, et organisatsioonidel ja teistel üldsuse esindajatel on võimalik pöörduda kohtu poole või kasutada muid õiguslikke vahendeid, et kaitsta oma õigustatud huve ja tagada seaduste täitmine;

[...]”

- 3 Århusi konventsiooni artiklis 1 „Eesmärk” on ette nähtud järgmist:

„Et kaitsta praeguste ja tulevaste põlvkondade õigust elada keskkonnas, mis vastab nende tervise ja heaolu vajadustele, teeb konventsiooniosaline keskkonnainfo üldkättesaadavaks, kaasab üldsuse keskkonnaasjade otsustamisse ning võimaldab konventsiooni kohaselt pöörduda neis asjus kohtusse”.

- 4 Konventsiooni artikli 3 „Üldsätted” lõikes 8 on sätestatud:

„Konventsiooniosaline keelab konventsiooni kohaselt oma õigusi kasutavate isikute karistamise, tagakiusamise ja ahistamise. Säte ei ole vastuolus konventsiooniosalise kohtute õigusega mõista välja mõistlikke kohtukuluseid.”

5 Nimetatud konventsiooni artiklis 9 „Õigus pöörduda kohtusse” on sätestatud:

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

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

[...]

2. Iga konventsiooniosaline peab siseriiklike õigusaktidega tagama, et asjaomase üldsuse esindajal,

a) kellel on küllaldane huvi või

b) kes väidavad, et nende õigusi rikutakse, kui liikmesriigi haldusmenetluse seadus nõuab seda eeltingimusena,

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

[...]

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

4. Lisaks lõikele 1 ja piiramata selle kohaldamist, peavad lõigetes 1, 2 ja 3 nimetatud menetlused nägema ette kohased ja tõhusad õiguskaitsevahendid, sealhulgas vajadusel esialgse õiguskaitse, ning olema ausad, õiglased, õigeaegsed ja mitte takistavalt kallid. [...]

5. Selle artikli sätete mõju tõhustamiseks tagab konventsiooniosaline, et üldsust teavitatakse haldus- ja kohtumenetlusele juurdepääsu võimalustest, ning kaalub võimalust luua kohased abistamise mehhanismid, et kõrvaldada või vähendada õigusemõistmisele juurdepääsu rahalisi ja muid takistusi.”

Liidu õigus

6 Århusi konventsioonist tulenevate kohustuste rakendamise soodustamiseks lisati direktiivi 2003/35 artikli 3 punktiga 7 ning artikli 4 punktiga 4 vastavalt nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248) artikkel 10a ning nõukogu 24. septembri 1996. aasta direktiivi 96/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (EÜT L 257, lk 26; ELT eriväljaanne 15/03, lk 80) artikli 15a; viimane direktiiv kodifitseeriti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. jaanuari 2008. aasta direktiiviga 2008/1/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (ELT L 24, lk 8).

7 Need artiklid 10a ja 15a on järgmises sisuliselt identses sõnastuses:

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

- a) kellel on küllaldane huvi või
- b) kes väidavad, et nende õigusi rikutakse, kui liikmesriigi haldusmenetluse seadus nõuab seda eeltingimusena,

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

[...]

Liikmesriigid määravad kindlaks, mis moodustab küllaldase huvi ja õiguste kahjustamise, kooskõlas eesmärgiga anda asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele. [...]

Käesoleva artikli sätted ei välista eelnevat läbivaatamise menetluse võimalust haldusasutuse ees ega mõjuta nõuet amendada läbivaatamismenetlus halduskorras enne asja kohtusse läbivaatamisele saatmist [...]

Iga selline menetlus on erapooletu, õiglane, õigeaegne ja mitte üleliigselt kulukas.

[...]”

Kohtueelne menetlus

- 8 Komisjonile esitati kaebus, mille kohaselt Ühendkuningriik ei täitnud direktiivi 2003/35 artikli 3 punktist 7 ning artikli 4 punktist 4 tulenevaid kohustusi, kuivõrd need sätted näevad ette, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käival kulukas. 23. oktoobri 2007. aasta kirjaga palus komisjon liikmesriigil esitada selles küsimuses seisukoha.
- 9 Jäämata rahule esitatud vastustega, esitas komisjon liikmesriigile 22. märtsil 2010 põhjendatud arvamuse, milles leidis, et neid kohustusi on rikutud, ning palus kahe kuu jooksul vastu võtta vajalikud meetmed olukorra parandamiseks.
- 10 Ka pärast Ühendkuningriigi 19. juuli 2010. aasta vastust jäi komisjon oma seisukoha juurde ning esitas käesoleva hagi.
- 11 Euroopa Kohtu president lubas 4. mai 2012. aasta määrusega Taani Kuningriigil ning Iirimaal astuda menetlusse Ühendkuningriigi nõuete toetuseks.

Hagi

- 12 Komisjon esitab erinevate argumentide toel ühe väite, mille kohaselt direktiivi 2003/35 artikli 3 punkt 7 ja artikli 4 punkt 4 on üle võtmata või igal juhul ei ole neid nõuetekohaselt üle võetud, kuivõrd need näevad ette, et kõnealused kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käival kulukas (edaspidi „nõue, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käival kulukas”).

Poolte argumendid

- 13 Komisjon väidab oma hagiavalduses, et direktiivi ei saa kohtupraktikaga üle võtta (16. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-427/07: komisjon vs. Iirimaa, EKL 2009, lk I-6277, punktid 93 ja 94), ja et igal juhul ei täida Ühendkuningriigi viidatud kohtupraktika nõuet, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas.
- 14 Mis puudutab Ühendkuningriigi esitatud vastuvõetamatuse vastuväidet komisjoni argumentidele, mis käsitlesid selle nõude määratlust ja hindamiskriteeriume, siis märgib komisjon, et selle vastuväitega ei saa nõustuda, kuna neid teemasid käsitleti paratamatult juba kohtueelses menetluses, arvestades vastuväite eset. Sama kehtib ka nende argumentide kohta, mis käsitlesid kõrgeid advokaaditasusid.
- 15 Komisjon väidab seejärel, et nõue, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas, peab silmas nii hageja menetluskulusid, advokaaditasusid, kuid võimalikke kulusid, mis hagejal võivad tekkida, ning kõiki eelnevate menetlusetappide võimalikke kulusid; selle nõude kohaselt peavad need kulud olema mõistlikult ootuspärased nii selles osas, kas neid tuleb tasuda, kui ka nende summas.
- 16 Mis puudutab kulude korda ja täpsemalt siseriikliku kohtu õigust anda „kulude piiramise määrusi”, mis võimaldavad menetluse varases staadiumis piirata kulude summat, mis hiljem võib tasumisele tulla, siis leiab komisjon, et vaatamata Court of Appealilt poolt kohtuasjas R (Corner House Research) vs. Secretary of State for Trade & Industry ([2005] 1 W.L.R 2600) esitatud kriteeriumidele, on Inglismaal ja Walesis kohtupraktika vastuoluline ja tekitab õiguslikku ebakindlust. Lisaks määravad kohtud neid meetmeid väga harva. Mis puudutab Court of Appealilt 29. juuli 2010. aasta otsust kohtuasjas R (Garner) Elmbridge Borough Council and others ([2010] Civ 1006), mis on küll tehtud pärast käesoleva kohtuotsuse punktis 9 mainitud põhjendatud arvamuses antud tähtaega, siis leiab komisjon, et see on areng paremuse poole, kuid jääb siiski ebapiisavaks. Nimelt vastab praktikas võimalik kulude piiramine väga kõrgetele summadele ning toob kaasa seotud vaidlusi, mis võivad menetluse kogumaksumust tõsta.
- 17 Poolte võimalus sõlmida kindlustus ei lahenda kõiki neid raskusi. Komisjon märgib veel, et kui hageja on sõlminud tingimusliku advokaaditasu kokkuleppe, võib tal hagimenetluse lõppedes ikkagi tekkida kohustus tasuda advokaaditasu, kui kostjale määratakse kulude vastastikune piiramine. Lisaks antakse kulude piiramise määrus igal juhul vaid käimasoleva menetluse kohta.
- 18 Komisjon väidab lõpuks, et nõuet, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas, rikutakse veelgi enam esialgse õiguskaitse korral, kuna kohtutel on tavaks nõuda hagejalt „vastukohustusi”, mis võivad viia kõrgete rahaliste kuludeni. Komisjon leiab, et ehkki need rahalised vastusooritused ei ole iseenesest direktiiviga 2003/35 vastuolus, tuleb nende hinda analüüsis siiski arvestada.
- 19 Ühendkuningriik vaidleb komisjoni väidetele vastu.
- 20 Esmalt viitab ta nende komisjoni argumentide vastuvõetavusele, mis puudutasid mõiste „üle jõu käivalt kulukas” määratlust ja hindamiskriteeriume, kuna neid ei olnud kohtueelses menetluses mainitud. Sama kehtib ka komisjoni argumentide kohta, mis käsitlesid hageja advokaaditasusid.
- 21 Ühendkuningriik väidab, et direktiivi võib kohtupraktikaga üle võtta. Komisjoni viidatud kohtuotsuses komisjon vs. Iirimaa tuvastas Euroopa Kohus ülevõtmiskohustuse rikkumise pelgalt seetõttu, et ka selles kohtuasjas käsitusel olnud nõue, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas, ei olnud piisavalt tagatud üksnes kohtu diskretsiooniõigusega jätta kohtukulud kaotanud poolelt välja mõistmata. Olukord Ühendkuningriigis on erinev, kuna kohus võib anda kaitsemeetmeid, näiteks kulude piiramise määrusi. Selle liikmesriigi arvates tuleb samuti arvesse võtta tema õigussüsteemi eripära, mis lähtub tavaõigusest ja tugineb peamiselt kohtupraktikale ja pretsedendinormile.

- 22 Kohtukulude korra osas meenutab Ühendkuningriik, et Inglismaal ja Walesis panevad tsiviilkohtumenetluse eeskirjad kohtule kohustuse teha otsus, mis tagab „õiglase” kohtuotsuse, võttes arvesse erinevaid juhtumi asjaolusid ja vajadust säilitada avaliku võimu vahendeid.
- 23 Ta lisab, et reeglit, mille kohaselt menetluse kaotaja peab tingimata tasuma teise poole kohtukulud, kohaldatakse praktikas vähem kui minevikus ja seda eelkõige keskkonnaõigust puudutavates asjades; ning et kohus teeb sellekohase otsuse juhtumi kõiki asjaolusid arvestades. Lisaks saab hageja tihti sellistes vaidlustes kasutada õigusabi ja seega enamasti ei mõisteta temalt kohtukulusid välja.
- 24 Ühendkuningriik väidab, et väga sageli ei nõua menetluse võitnud ametiasutused ja avalikud asutused kohtukulude väljamõistmist hagejalt. Lisaks antakse avaliku võimu asutusele mõnikord menetlusluba kõrgemasse kohtusse apellatsiooni esitamiseks üksnes tingimusel, et ta tasub mõlema poole kohtukulud.
- 25 Court of Appeali kohtuotsused on igal juhul „kodifitseerinud” põhimõtted, mis reguleerivad kulude piiramise määruse andmist, mis võtab hagejalt mistahes ebakindluse sellega seoses.
- 26 Lõpuks ei ole siseriiklike kohtute kaalutusõigus kulude piiramise määruse taotluse menetlemisel mitte üksnes vältimatu, vaid ka soovitatav, sest see võimaldab juhtumi asjaolusid arvestada.
- 27 Ühendkuningriik väidab veel, et advokaaditasude kõrge tase tuleneb õigussüsteemi laadist – see on võistlev menetlus, kus suulisel osal on ülekaalukas roll. Igal juhul tuleb arvesse võtta seda, et õigusteemuste osutamine on vaba ja konkureeriv turg ja et esineb erinevaid viise seda kulu piirata, näiteks tingimuslikud advokaaditasu kokkulepped, mis on praktikas väga levinud.
- 28 Mis puudutab esialgse õiguskaitse korral esinevaid vastukohustusi, siis väidab Ühendkuningriik, et suurel osal keskkonnavaidlustest peatab juba loa andmise vaidlustamine praktikas tööde alustamise või muu tegevuse kuni kohtuvaidluse lahendamiseni. Lisaks võib hageja saada esialgse õiguskaitse ilma vastukohustusteta siis, kui tal on piiratud ressursid. Võimalus nõuda vastukohustusi on igal juhul liidu õigusega kooskõlas vastavalt 21. veebruari 1991. aasta otsusele liidetud kohtuasjades C-143/88 ja C-92/89: Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest (EKL 1991, lk I-415, punkt 32) ning nende määramine on ka kooskõlas Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni esimese protokolliga artikliga 1, mis puudutab omandiõigust.
- 29 Iirimaa rõhutab, et liikmesriikidel on ulatuslik kaalutusruum direktiivi ülevõtmisel, ja viitab vajadusele võtta arvesse *common law* süsteemi. See liikmesriik leiab seega, et komisjoni väide, et kohtutel on kohtukulude üle otsustamisel „diskretsiooniõigus”, ei võta piisavalt arvesse pretsedendiõigust, mis võimaldab tagada teatavat õiguslikku ootuspärasust.
- 30 Mis puudutab kulude süsteemi, siis ei kohusta Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 5 kõiki kulusid kaotama. Lisaks tagab võimalus mõista kohtukulud välja kaotajalt vajaliku distsipliini, et vältida kuritarvitavate kohtumenetluste algatamist.
- 31 Mis puudutab vastukohustusi, siis ei kuulu see küsimus direktiivi 2003/35 alla, kuna tegu ei ole rangelt võttes kohtumenetlusega seotud kuluga. Lisaks on Euroopa Kohus nende meetmetega otsesõnu nõustunud ja Iirimaa viitab siinkohal samuti eespool viidatud kohtuotsusele Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest. Vastasel juhul võiks siseriiklik kohus keelduda rahuldama keskkonna kaitsmiseks vajaliku esialgse õiguskaitse taotlust.
- 32 Taani Kuningriik leiab, et liikmesriikidel on pädevus määrata kindlaks, mis kujul ja milliste vahenditega nad rakendavad nõuet, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas. Lisaks kehtib see nõue üksnes esimeses astmes, sest Århusi konventsioon ei maini kordagi apellatsiooni või vajalike kohtuastmete arvu. Lisaks käsitleb see vaid otseselt vaidlusega seotud kulusid, see aga välistab tasu

nõustajale, kellega hageja on otsustanud konsulteerida. Lõpuks ei ole see nõue seotud küsimusega, et menetluse hind peab hagejale olema hagi algatamise hetkest ootuspärane, vaid see nõuab üksnes seda, et menetluse lõppedes ei oleks tekkinud rahaline kulu tervikut hinnates üle jõu käivalt suur.

Euroopa Kohtu hinnang

- 33 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei nõua direktiivi siseriiklikku õigusesse ülevõtmine tingimata direktiivi sätete formaalset ja sõnasõnalist kordamist sõnaselges ja konkreetsetes õigus- või haldusnormis, vaid see võib piirduda üldise õigusliku raamistikuga, kui see tegelikult tagab direktiivi täieliku kohaldamise piisava selguse ja täpsusega (vt selle kohta eelkõige 23. mai 1985. aasta otsus kohtuasjas 29/84 komisjon vs. Saksamaa, EKL 1985, lk 1661, punkt 23, ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa, punkt 54).
- 34 Eelkõige siis, kui asjassepuutuva sätte eesmärk on isikutele teatud õiguste andmine, peab õiguslik raamistik olema piisavalt täpne ja selge ning isikutel, kellele see on suunatud, peab olema võimalus täiel määral tutvuda oma õigustega ja vajaduse korral oma õigusi siseriiklikus kohtus kaitsta (vt selle kohta eelkõige 26. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-233/00: komisjon vs. Prantsusmaa, EKL 2003, lk I-6625, punkt 76).
- 35 Euroopa Kohus leidis niisiis, et kohtupraktika, kus kohtutel on lihtsalt võimalus loobuda kaotajalt kohtukulude väljanõudmisest ning mõista kaotajal tekkinud kulud välja teiselt poolelt, on oma laadilt ebakindel ega vasta selguse ja täpsuse nõuetele, et seda võiks lugeda direktiivi 2003/35 artikli 3 punktist 7 ja artikli 4 punktist 4 tulenevate kohustuste nõuetekohaseks täitmiseks (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa, punkt 94).
- 36 Siiski ei saa järeldada, et kogu kohtupraktika on laadilt ebakindel ega saa seega juba oma olemuselt neile nõudmistele vastata.
- 37 Mis puudutab küsimust, kas Ühendkuningriigi viidatud siseriiklik kohtupraktika võimaldab järeldada, et see liikmesriik täitis direktiivis 2003/35 ette nähtud nõuet, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas, siis tuleb järjest analüüsida komisjoni argumente kohtukulude korra ja esialgse õiguskaitse korra kohta.

Kohtukulude kord

- 38 Kohtukulude korra osas tuleb esmalt otsustada Ühendkuningriigi esitatud vastuvõetavuse vastuväite üle.
- 39 Ehkki väljakujunenud kohtupraktika kohaselt piiritlevad komisjoni saadetud märgukiri ja põhjendatud arvamus vaidluse eseme ning seda ei saa seega enam laiendada, ei saa see nõue sellegipoolest minna nii kaugele, et eeldada, et märgukirjas esitatud argumendid, põhjendatud arvamuse resolutiivosa ja hagiavalduses esitatud nõuded kattuksid igal juhul üksüheselt, tingimusel et vaidluse eset ei ole laiendatud ega muudetud (vt selle kohta eelkõige 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-358/01: komisjon vs. Hispaania, EKL 2003, lk -13145, punktid 27 ja 28).
- 40 Euroopa Kohus on samuti leidnud, et ehkki põhjendatud arvamus tuleb esitada asjakohane ja üksikasjalik ülevaade põhjustest, millele toetudes komisjon leidis, et asjaomane liikmesriik on mõnda oma EL toimimise lepingu järgset kohustust rikkunud, siis ei saa märgukirjale sama rangeid nõudeid kohaldada, sest see saab paratamatult sisaldada vaid väidete esialgset lühikest kokkuvõtet. Seega ei takista miski komisjonil põhjendatud arvamusel üksikasjalikult esitada väiteid, mida ta on märgukirjas palju üldisemalt juba maininud (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Hispaania, punkt 29).

- 41 Käesolevas asjas tuleb märkida, et kohtueelses menetluses käsitleti seda, mis sisu on nõudel, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas, arvestades märgukirjast alates esitatud väite enda eset. Nagu komisjon märgib, kehtib sama ka selle raames advokaaditasu arvestamise kohta, mis on pealegi Ühendkuningriigi kohtumenetluse rahalise maksumuse peamine osa.
- 42 Pealegi ja täiendavalt, mis puudutab neid tasusid, siis ei ilmne hagiavaldusest, et komisjon väidaks, et need tasud iseenesest muudavad menetluse üle jõu käivalt kulukaks, nagu väitis Ühendkuningriik kostja vastuse punktis 108.
- 43 Sellest tuleneb, et selle liikmesriigi esitatud vastuvõetamatuse vastuväide tuleb põhjendamatus tõttu tagasi lükata.
- 44 Mis puudutab komisjoni argumentide põhjendatust, siis tuleb meenutada, et nõue, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas, ei keela kohtutel menetluse lõppedes välja mõista kohtukulusid, kui need on mõistlikud ja kui kõnealusel menetlusosalisel tekkinud kulud tervikuna ei ole üle jõu käivad (vt selle kohta 11. aprilli 2013. aasta otsus kohtuasjas C-260/11: Edwards ja Pallikaropoulos, punktid 25, 26 ja 28).
- 45 Kui kohus otsustab kulude väljamõistmise üle üksikisikult, kes keskkonnavaldkonna vaidluses hagejana menetluse kaotas, või kui see kohus üldisemalt peab menetluse varasemas staadiumis seisukoha võtma nende kulude võimaliku piiramise üle, mida võib kaotanud poolelt välja mõista, peab ta siiski tagama, et täidetakse nõuet, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas, võttes arvesse nii oma õiguste kaitset sooviva isiku huve kui ka keskkonnakaitsega seotud üldist huvi (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Edwards ja Pallikaropoulos, punkt 35).
- 46 Mis puudutab asjassepuutuvaid hindamiskriteeriume, siis on Euroopa Kohus leidnud, et juhul kui liidu õiguses ei ole täpsustatud, on liikmesriigid kohustatud direktiivi ülevõtmisel tagama selle täieliku mõju, omades samas ulatuslikku kaalutusruumi meetodite valiku osas (vt selle kohta eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Edwards ja Pallikaropoulos, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika). Sellest järeldub, et vahendite puhul, millega saavutada tõhusa kohtuliku kaitse tagamise eesmärk keskkonnaõiguse valdkonnas ilma üle jõu käivate kuludeta, tuleb arvesse võtta kõiki siseriikliku õiguse asjassepuutuvaid sätteid ja eelkõige siseriiklike menetlusabi andmise ning kulude piiramise süsteeme, nagu Ühendkuningriigis kohaldatakse (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Edwards ja Pallikaropoulos, punkt 38).
- 47 Seetõttu ei saa kohus piirduda vaid asjaomase isiku majandusliku olukorra hindamisega, vaid hinnang peab tuginema ühtlasi kulude summa objektiivsele analüüsile, arvestades eriti seda, et keskkonnakaitstes peaks üksikisikutel ja ühendustel olema aktiivne roll. Niisiis ei tohi menetluskulud ületada asjaomase isiku majanduslike võimalusi ja mingil juhul ei tohi need osutada objektiivselt põhjendamatuks (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Edwards ja Pallikaropoulos, punkt 40).
- 48 Mis puudutab asjaomase isiku majandusliku olukorra analüüsi, siis see ei saa tugineda üksnes „keskmise” kaebaja oletatavatele majanduslikele võimalustele, kuna nendel andmetel võib asjaomase isiku olukorraga olla vaid kaudne suhe (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Edwards ja Pallikaropoulos, punkt 41).
- 49 Lisaks võib kohus võtta arvesse menetlusosaliste olukorda, taotleja mõistlikku võimalust saavutada edu, asja olulisust taotlejale ja keskkonna kaitsmisel, kohaldatava õiguse ja menetluse keerukust ning seda, kas kaebused menetluse erinevates staadiumides võivad olla esitatud kergekäeliselt (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Edwards ja Pallikaropoulos, punkt 42), aga vajaduse korral ka sama menetluse eelnevates etappides juba tekkinud kulusid.

- 50 Asjaolu, et huvitatud isik ei lasknud kaebuse esitamisel end tegelikkuses takistada, ei ole iseenesest piisav järeldamiseks, et menetlus ei ole tema jaoks üle jõu käival kulukas (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Edwards ja Pallikaropoulos, punkt 43).
- 51 Lõpuks ei saa selline hinnang erineda sõltuvalt sellest, kas siseriiklik kohus peab kulude üle otsustama esimese astme, apellatsiooni- või edasise kaebemenetluse lõpus (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Edwards ja Pallikaropoulos, punkt 45).
- 52 Nagu ilmneb nii Euroopa Kohtule edastatud toimikust kui ka kohtuistungil toimunud vaidlustest, näeb Inglismaal ja Walesis Senior Courts Act 1981 artikkel 51 ette, et asjaomane kohus määrab menetlusosalise, kes peab kohtukulud tasuma, ja otsustab, mis ulatuses see pool peab need kulud tasuma. Seda pädevust kasutatakse tsiviilkohtumenetluse määrustiku artiklis 44.3 sätestatud korras. Seega teeb kohtukulude otsuse üldiselt kohus, kes menetluse lõpetab, aga hageja võib samuti taotleda „kulude piiramise määrust”, mis võimaldaks menetluse varases staadiumis piirata lõpuks maksmisele tulevate kohtukulude summat.
- 53 Neid kohtumääruse tingimusi täpsustatakse eespool viidatud Court of Appeali kohtuotsuses R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry, millest ilmneb, et kohus võib menetluse mistahes hetkel anda kulude piiramise määruse, kui ta on veendunud esitatud küsimuste olulisuses; selles, et üldine huvi nõuab, et need küsimused lahendataks; selles, et hagejal puudub erahuvi menetluse tulemuse suhtes; kui suured on hageja ja kostja rahalised vahendid ja tekkida võivad kulud; ja kui ta on lahendanud küsimuse, kas hageja jääb oma hagi juurde või mitte, kui sellist määrust ei anta. Sarnaseid eeskirju kohaldatakse ka Gibraltaril, Šotimaal ja Põhja-Iirimaaal.
- 54 Kõike eelnevat silmas pidades tuleb esmalt rõhutada, et kohtu kaalutusruum, kui ta rakendab siseriiklikku kohtukulude korda, ei ole iseenesest vastuolus nõudega, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käival kulukas. Lisaks tuleb järeldada, et asja lahendava kohtu võimalus anda kulude piiramise määrus tagab menetluse hinna suurema ootuspärasuse ja aitab seda nõuet järgida.
- 55 Siiski ei ilmne Ühendkuningriigi esitatud erinevatest asjaoludest, mida eelkõige kohtuistungil käsitleti, et siseriiklikul kohtul on õigusnormist tulenev kohustus tagada seda, et menetlus ei oleks hageja jaoks üle jõu käival kulukas, aga vaid see võimaldaks järeldada, et direktiiv 2003/35 on nõuetekohaselt üle võetud.
- 56 Pelgalt asjaolu – et kontrollimaks, kas siseriiklik õigus vastab selle direktiivi eesmärkidele, peab Euroopa Kohus analüüsima ja hindama siseriiklike kohtute erinevate otsuste ja seega tervikliku kohtupraktika ulatust, mis on pealegi vaidlusalune, ehkki liidu õigus annab üksikisikutele täpsed õigused, mille tõhususe tagamiseks on vaja ühemõttelisi norme – viib järelduseni, et Ühendkuningriigi viidatud ülevõtmine ei ole igal juhul piisavalt selge ja täpne.
- 57 Niisiis ei luba needsamad tingimused, mille põhjal siseriiklik kohus otsustab kulude piiramise taotluse üle, tagada siseriikliku õiguse kooskõla direktiivis 2003/35 kehtestatud nõudega mitmes aspektis. Esmalt ei ole piisav siseriiklikus kohtupraktikas kehtestatud tingimus, et lahendatava küsimuse suhtes peab olema avalik huvi; ja isegi kui nõustuda, et see tingimus kaotati eespool viidatud Court of Appeali kohtuotsusega R (Garner) Elmbridge Borough Council and others, nagu viitas Ühendkuningriik, siis ei saaks Euroopa Kohus seda kohtuotsust, mis tehti pärast põhjendatud arvamuses kehtestatud tähtaja lõppemist, siinses asjas arvesse võtta. Seejärel ja igal juhul ei näi kohtul olevat kohustust kaitset võimaldada, kui menetluse hind on objektiivselt põhjendamatu. Lõpuks näib, et kaitset ei anta ka siis, kui esineb vaid hageja individuaalne huvi. Nende erinevate asjaolude põhjal tuleb järeldada, et kohtupraktikast tulenevad kohaldatavad eeskirjad ei vasta nõudele, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käival kulukas, nii nagu selle ulatus on eespool viidatud kohtuotsuses Edwards ja Pallikaropoulos täpsustatud.

- 58 Eelnevast tuleneb samuti, et see kohtupraktikast tulenev kord ei võimalda tagada hagejale mõistlikku ootuspärasust nii küsimuses, kas ta peab tema algatatud kohtumenetluse kulud tasuma, kui ka nende kulude summa osas, ehkki see ootuspärasus on seda vajalikum, kuna Ühendkuningriigi kohtumenetlustes on advokaaditasud kõrged, nagu tunnistab ka see liikmesriik.
- 59 Ühendkuningriik tunnistab lisaks otsesõnu oma kostja vastuse punktis 70, et kuni eespool viidatud Court of Appeal kohtuotsuse R (Garner) Elmbridge Borough Council and others tegemiseni ei olnud kulude piiramise määrusi reguleerivad põhimõtted liidu õigusega kõigis aspektides kooskõlas.
- 60 Mis puudutab komisjoni esitatud argumenti, et kulude piiramise kord on samuti vastuolus liidu õigusega, kuna kulude piiramise määrused hõlmavad „kulude vastastikust piiramist”, mis võimaldab kostjaks oleval ametiasutusel menetluse kaotamise korral piirata oma rahalist vastutust, mis kaudselt vähendaks advokaaditasu kokkuleppega antavat kaitset, siis tuleb märkida, et ELTL artiklil 258 põhinevas liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses on komisjonil kohustus tõendada, et väidetav rikkumise on aset leidnud. Komisjon peab esitama Euroopa Kohtule vajalikud tõendid, et kohus saaks kontrollida, kas liikmesriigi kohustusi on rikutud, ilma et komisjon võiks tugineda mis tahes oletustele (vt eelkõige 22. novembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-600/10: komisjon vs. Saksamaa, punkt 13 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 61 Käesolevas asjas on komisjon piirdunud aga sellega, et põhjendatud arvamuses märkis ta, et olukorras, kui siseriiklik kohus määrab sellise kulude vastastikuse piiramise, võib hagejal tekkida kohustus tasuda üks osa oma advokaaditasudest, esitamata samas täpsustusi selle praktika kohaldamise ega finantstagajärgede kohta.
- 62 Seetõttu tuleb järeldada, et komisjoni argument näib olevat ebapiisavalt põhjendatud, et seda saaks hinnata.
- 63 Seda arvestades tuleb niisiis järeldada, et komisjoni argumendid Ühendkuningriigi kohtukulude korra kohta on peamiselt põhjendatud.

Vastukohustused esialgse õiguskaitse korral

- 64 Mis puudutab kohtu määratud esialgse õiguskaitse puhul vastukohustuste korda, mis vastavalt Euroopa Kohtule esitatud toimikule seisneb peamiselt hagejale pandud kohustuses hüvitada esialgse õiguskaitse abinõuga kaasneda võiv kahju, kui sellega kaitstav õigus osutub lõpuks põhjendamatuks, siis tuleb meelde tuletada, et direktiivi 2003/35 artikli 3 punkti 7 ja artikli 4 punkti 4 tähenduses menetluse üle jõu käiv kulukus hõlmab kõiki finantskulusid, mis tekivad kohtumenetluses osalemisest, nii et seda tuleb hinnata tervikuna, võttes arvesse kõiki menetlusosalisel tekkinud kulusid (vt eespool viidatud kohtuotsus Edwards ja Pallikaropoulos, punktid 27 ja 28), tingimusel et õigust ei ole kuritarvitatud.
- 65 Ühtlasi nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, et liikmesriigi kohtul, kelle lahendada on liidu õigusega reguleeritav vaidlus, peab olema võimalus kohaldada esialgset õiguskaitset sellise kohtuotsuse täieliku toime kindlustamiseks, mis tehakse liidu õigusest väidetavalt tulenevate õiguste olemasolu kohta (vt selle kohta 15. jaanuari 2013. aasta otsus kohtuasjas C-416/10: Križan jt, punkt 107 ja seal viidatud kohtupraktika), eelkõige keskkonnaõiguse valdkonnas (vt eespool viidatud kohtuotsus Križan jt, punkt 109).
- 66 Seega kohaldatakse nõuet, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käival kulukas, ka finantskuludele, mis võivad tuleneda meetmetest, mille siseriiklik kohtunik on kehtestanud kaitsemeetmete määramise tingimusena direktiivi 2003/35 artikli 3 punkti 7 ja artikli 4 punkti 4 järgsete vaidluste raames.

- 67 Seda arvesse võttes on tingimused, mille alusel siseriiklik kohus selliseid esialgse õiguskaitse abinõusid määrab, põhimõtteliselt vaid siseriikliku õiguse otsustada, järgides võrdvärsuse ja tõhususe põhimõtteid. Nõuet, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas, ei saa tõlgendada nii, et sellega on *a priori* vastuolus sellise rahalise tagatise kohaldamine nagu „vastukohustused”, kui see on siseriiklikus õiguses ette nähtud. Sama kehtib ka rahaliste tagajärgede kohta, mis siseriiklikus õiguses võivad olenevalt olukorrast tuleneda kuritarvitavast kohtusse pöördumisest.
- 68 Seevastu peab seda küsimust lahendav kohus tagama, et hagejale sellest tulenev finantsrisk oleks samuti hõlmatud menetlusest tekkivate erinevate kulude all, kui see kohus hindab seda, ega menetlus ei ole üle jõu käivalt kulukas.
- 69 Seetõttu tuleb järeldada, et Euroopa Kohtule edastatud toimikust ei ilmne, et nõue, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas, kehtib selles valdkonnas siseriiklikule kohtule nõutud selguse ja täpsusega. Nimelt väidab Ühendkuningriik üksnes, et praktikas ei kehtestata alati keskkonnaõigust puudutavates menetlustes vastukohustusi ja et neid ei nõuta varatutelt hagejatelt.
- 70 Mis puudutab Ühendkuningriigi argumenti, et vastukohustuste piiramine võib viia omandiõiguse rikkumiseni, siis on Euroopa Kohus järjekindlalt tunnistanud, et see õigus ei ole absoluutne õigus, vaid sellega tuleb arvestada vastavalt selle ülesandele ühiskonnas. Järelikult saab selle õiguse kasutamist piirata, tingimusel et piirangud vastavad tegelikult üldise huvi eesmärkidele ega kujuta taotletavat eesmärki silmas pidades ülemäärast ja lubamatut sekkumist, mis moonutaks sel viisil tagatud õiguse olemust (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus *Križan jt*, punkt 113 ja seal viidatud kohtupraktika). Keskkonnakaitse kuulub nende eesmärkide hulka ja võib seega olla omandiõiguse teostamise piirangu põhjenduseks (vt selle kohta samuti eespool viidatud kohtuotsus *Križan jt*, punkt 114 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 71 Järelikult tuleb samuti nõustuda komisjoni argumendiga, mille kohaselt esialgse õiguskaitse korral kehtestatavate vastukohustuste süsteem on täiendav ebakindluse ja ebatäpsuse tegur seoses nõudega, et kohtumenetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas.
- 72 Kõike eelnevat silmas pidades tuleb järeldada, et kuna Ühendkuningriik ei ole nõuetekohaselt üle võtnud direktiivi 2003/35 artikli 3 punkti 7 ja artikli 4 punkti 4 osas, milles need sätestavad, et kõnealused kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad, siis on see liikmesriik rikkunud sellest direktiivist tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

- 73 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Ühendkuningriik on kohtuvaidluse peamises osas kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista. Vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1 kannavad Iirimaa ja Taani Kuningriik oma kohtukulud ise.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

- 1. Kuna Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ei ole nõuetekohaselt üle võtnud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiivi 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamise ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega, artikli 3 punkti 7 ja artikli 4 punkti 4 osas, milles need sätestavad, et kõnealused kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad, siis on see liikmesriik rikkunud sellest direktiivist tulenevaid kohustusi.**

2. Mõista kohtukulud välja Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigilt. Jätta Taani Kuningriigi ja Iirimaa kohtukulud nende endi kanda.

Allkirjad