



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

16. aprill 2015*

Eelotsusetaotlus — Keskkond — Direktiiv 2011/92/EL — Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine — Kaubanduskeskuse ehitamine — Sellise haldusotsuse siduvus, millega otsustatakse jätta keskkonnamõju hindamata — Üldsuse osaluse puudumine

Kohtuasjas C-570/13,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgerichtshofi (Austria) 16. oktoobri 2013. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 6. novembril 2013, menetluses

Karoline Gruber

versus

Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten,

EMA Beratungs- und Handels GmbH,

Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president T. von Danwitz, kohtunikud C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (ettekandja) ja D. Šváby,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: ametnik K. Malacek,

arvestades kirjalikus menetluses ja 9. oktoobri 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Karoline Gruber, esindaja: *Rechtsanwalt* W. List,
- EMA Beratungs- und Handels GmbH, esindaja: *Rechtsanwalt* B. Peck,
- Austria valitsus, esindaja: C. Pesendorfer,
- Euroopa Komisjon, esindajad: G. Wilms ja L. Pignataro-Nolin,

olles 13. novembri 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2012, L 26, lk 1) artikli 11 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud K. Gruberi vaidluses Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (edaspidi „UVK“), EMA Beratungs- und Handels GmbH (edaspidi „EMA“) ja Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugendiga (majandus-, pere- ja noorsoosjade liiduminister) otsuse üle, millega anti luba kaubanduskeskuse ehitamiseks ja käitamiseks K. Gruberi kinnisasjaga külgneval maatükil.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

- 3 Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnamõjude otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (edaspidi „Ärhusi konventsioon“) kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT L 124, lk 1).
- 4 Konventsiooni artikli 9 lõige 2 sätestab:

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

a) kellel on põhjendatud huvi

või

b) kelle õigust on rikutud, kui see tingimus on ette nähtud konventsiooniosalise haldusmenetluse normidega,

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

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

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

Liidu õigus

- 5 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 õiguskaitse kättesaadavusega (ELT L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 466), põhjendus 5 on sõnastatud järgmiselt:

„25. juunil 1998 kirjutas Euroopa Ühendus alla ÜRO Euroopa Majandusorganisatsiooni keskkonnateabele juurdepääsu, keskkonnaasjade üle otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonile („Århusi konventsioon“). Ühenduse õigusaktid tuleb viia vastavusse kõnealuse konventsiooniga, et ühendus saaks selle ratifitseerida.”

- 6 Direktiivi 2011/92 artikli 1 lõike 2 punktid d ja e sisaldavad järgmisi määratlusi:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

- d) „üldsus” – üks või mitu füüsilist või juriidilist isikut ja vastavalt siseriiklikele õigusaktidele või tavadele nende ühendused, organisatsioonid või rühmad;
- e) „asjaomane üldsus” – üldsus, keda artikli 2 lõikes 2 osutatud keskkonnaalaste otsuste tegemise kord mõjutab või võib mõjutada, või üldsus, kelle huvidega see on seotud; selle määratluse puhul arvestatakse, et selline huvi on keskkonnakaitset edendavatel valitsusvälistel organisatsioonidel, kes vastavad siseriiklike õigusaktidega sätestatud nõuetele”
- 7 Direktiivi artikkel 2 sätestab:

„1. Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed, tagamaks, et enne loa andmist nõutakse keskkonda muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu oluliselt mõjutada võivatelt projektidelt teostusluba ja hinnatakse nende mõju. Sellised projektid on piiritletud artiklis 4.

2. Keskkonnamõju hindamise võib lisada liikmesriikide projektide loamenetlusse või kui see ei ole võimalik, muudesse menetlustesse või käesoleva direktiivi eesmärkide täitmiseks kehtestatud menetlustesse.

3. Liikmesriigid võivad käesoleva direktiivi ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. jaanuari 2008. aasta direktiivi 2008/1/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta [ELT L 24, lk 8] nõuete täitmiseks ette näha üheainsa menetluse.

[...]”

- 8 Direktiivi artikkel 4 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kui artikli 2 lõikest 4 ei tulene teisiti, hinnatakse I lisas loetletud töid artikli 5–10 kohaselt.

2. Kui artikli 2 lõikest 4 ei tulene teisiti, teevad liikmesriigid II lisas loetletud projektide puhul kindlaks, kas projekti hinnatakse artiklite 5–10 kohaselt. Liikmesriigid teevad selle kindlaks järgneva abil:

- a) üksikjuhtumite uurimine

või

b) endi kehtestatud künnised või tingimused.

Liikmesriigid võivad teha otsuse kohaldada mõlemaid alapunktides a ja b nimetatud võimalusi.

3. Lõike 2 alusel üksikjuhtumeid uurides või künniseid või tingimusi kehtestades võetakse arvesse asjakohaseid III lisas sätestatud valikutingimusi.

4. Liikmesriigid tagavad, et pädevate asutuste lõike 2 kohane otsus avalikustatakse.”

9 Direktiivi 2011/92 artikkel 11 sätestab:

„1. Liikmesriigid tagavad, et kooskõlas siseriikliku õigussüsteemiga oleks asjaomasel üldsusel:

a) kellel on küllaldane huvi või teisel juhul;

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

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

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

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

4. Käesoleva artikli sätted ei välista eelnevat läbivaatamise menetluse võimalust haldusasutuse ees ega mõjuta nõuet ammendada läbivaatamismenetlus halduskorras enne asja kohtusse läbivaatamisele saatmist, kui siseriiklike õigusaktide alusel on selline nõue olemas.

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

5. Käesoleva artikli sätete tõhususe soodustamiseks tagavad liikmesriigid, et üldsusele tehtaks kättesaadavaks praktiline teave halduslikus või kohtulikus korras läbivaatamismenetluste kasutamise võimaluse kohta.”

Austria õigus

10 Põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis keskkonnamõju hindamise seaduse (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, *Bundesgesetzblatt* (edaspidi „BGBL.”) I, 87/2009, edaspidi „UVP-G 2000”) § 3 lõige 7 sätestab:

„Ametiasutus on projekti arendaja, koostööpartnerist ametiasutuse või keskkonnavahemehe [Umweltanwalt] nõudel kohustatud tuvastama, kas asjaomase projekti keskkonnamõju tuleb käesoleva föderaalseaduse kohaselt hinnata [...]. Nii esimeses kui ka teises astmes tuleb haldusotsus teha kuue nädala jooksul. Menetlusosalisteks on projekti arendaja, koostööpartnerist ametiasutus, keskkonnavahemees [Umweltanwalt] ja asukoha omavalitsusüksus. [...] Ametiasutus on kohustatud nende otsuste põhisisu ja peamised põhjendused kohasel viisil avaldama või võimaldama üldsusel nendega tutvuda. Asukoha omavalitsusüksus võib otsuse Verwaltungsgerichtshofi edasi kaevata. [...]”

- 11 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et pärast tema menetluses oleva kohtuasja asjaolude esinemist muudeti seadust UVP-G 2000 seadusega (*BGBI. I, 77/2012*), mis lisas §-le 3 lõike 7a, et luua tunnustatud keskkonnaorganisatsioonidele võimalus esitada kaebus keskkonnamõju hindamise algatamata jätmise otsuste peale.
- 12 1994. aasta käsitööndus-, kaubandus- ja tööstustegevuse seadustiku (edaspidi „Gewerbeordnung“) § 74 lõige 2 sätestab:
- „(2) Ärihooneid ja nende juurde kuuluvaid rajatise võib ehitada või kasutada ainult pädeva asutuse loal, kui nende seadmed ja masinad, käitamisviis, sisustus või muu omadus võivad
- 1) ohustada naabrite [...] elu ja tervist [...] või naabrite omandit või muid asjaõigusi, [...]
 - 2) häirida naabreid haisu, müra, suitsu, tolmu või vibratsiooni tõttu või muul viisil [...]”
- 13 Gewerbeordnungi § 75 lõike 2 kohaselt on naabrid kõik isikud, keda rajatise ehitamine, olemasolu või käitamine ohustab või häirib või kelle omandit või muid asjaõigusi võib see kahjustada.
- 14 Gewerbeordnungi § 77 lõige 1 sätestab, et „rajatistele tuleb anda luba, kui [...] välditakse konkreetsel juhul ettenähtavaid ohte § 74 lõike 2 esimese lause tähenduses ja piiratakse koormavaid, häirivaid või kahjulikke mõjutusi § 74 lõike 2 punktide 2–5 tähenduses sel määral, et nende talumist võib nõuda”.
- 15 Gewerbeordnungi § 356 lõige 1 näeb ette, et kui taotlus lahendatakse istungil, peab asjaomane ametiasutus andma naabritele teada menetluse eseme ning istungi toimumise aja ja koha, samuti menetluses osalemise tingimused.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 16 UVK andis Gewerbeordnungi alusel 21. veebruaril 2012 EMA-le loa kaubanduskeskuse ehitamiseks ja käitamiseks Klagenfurt am Wörthersees (Austria) 11 437,58 m² suurusel maatükil, mis külgneb K. Gruberile kuuluva kinnisasjaga.
- 17 K. Gruber esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule selle otsuse tühistamiseks kaebuse, kuna loa andmisele oleks pidanud eelnema keskkonnamõju hindamine UVP-G 2000 alusel.
- 18 K. Gruber väitis oma kaebust põhjendades, et keskkonnamõju hindamist puudutav Kärnteni liidumaa valitsuse 21. juuli 2010. aasta tuvastamisotsus, milles liidumaa valitsus leidis UVP-G 2000 § 3 lõike 7 alusel, et projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata, on õigusvastane.
- 19 K. Gruberi 8. märtsil 2011 esitatud vastuväidete kohaselt on see keskkonnamõju hindamist puudutav tuvastamisotsus vaidlustatav, arvestades andmete ja arvutuste ebatäpsust, mida kasutades jõuti järeldusele, et kaubanduskeskuse rajamine ei ohusta tervist. Lisaks teatas K. Gruber, kellel naabrina ei olnud kaebeõigust seda liiki otsuse suhtes, eelotsusetaotluse esitanud kohtule, et talle edastati tuvastamisotsuse koopia alles pärast otsuse vastuvõtmist.
- 20 UVK väidab, et keskkonnamõju hindamist puudutav tuvastamisotsus on jõustunud, kuna kaebeõigusega isikud ei ole seda kaebetähtaja jooksul vaidlustanud. UVK leiab, et tema jaoks oli otsus oma siduvuse tõttu kohustuslik ning tal ei olnud loa andmise menetluses õigust otsuse sisu hinnata.

- 21 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et kuigi Gewerbeordnung annab naabritele õiguse esitada vastuväiteid äriotstarbelise rajatise ehitamiseks ja käitamiseks loa andmise menetluses või esitada kaebus lõpliku ehitamis- ja käitamisotsuse peale, kui see rajatis võib ohustada nende elu, tervist või omandit, puudub neil siiski võimalus esitada kaebus valitsuse eelneva otsuse peale jätta selle rajatise keskkonnamõju hindamata.
- 22 Nimetatud kohus märgib, et UVP-G 2000 § 3 lõike 7 kohaselt on menetlusosalisteks ainult projekti arendaja, koostööpartneritest ametiasutused, keskkonnavahekes ja asukoha omavalitsusüksus ning seetõttu võivad ainult nemad astuda keskkonnamõju hindamist puudutava tuvastamisotsuse tegemise menetlusse ja selle otsuse peale kaebuse esitada.
- 23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et kuigi projekti naabrid, nagu K. Gruber, ei ole osalised menetluses, mille tulemusel tehakse keskkonnamõju hindamist puudutav tuvastamisotsus, on otsus selle jõustumisel nii nendele kui ka siseriiklikele ametiasutustele ja kohtutele siduv.
- 24 Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole kindel, kas liidu õigusega on kooskõlas keskkonnamõju hindamist puudutava tuvastamisotsuse siduvus edasistes menetlustes.
- 25 Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgerichtshof menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas Euroopa Liidu õigusega, eelkõige [direktiiviga 2011/92] ja eeskätt selle artikliga 11 on vastuolus õiguslik olukord, mille kohaselt on otsus, millega tuvastatakse, et teatava projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata, õiguslikult siduv ka naabritele, kes ei saanud osaleda viidatud otsuse tegemise menetluses, ja kõnealusele otsusele võidakse nende vastu tugineda järgnevas loa andmise menetlustes, seda isegi juhul, kui naabritel on nendes loa andmise menetlustes võimalus esitada projekti suhtes vastuväiteid (põhikohtuasjas nimelt väita, et projekti mõju seab ohtu nende elu, tervise või omandi või et hais, müra, suits, tolm, vibratsioon või muu häirib neid vastuvõetamatul määral)?
2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas liidu õigus, eeskätt direktiivi 2011/92 vahetu kohaldatavus nõuab esimeses küsimuses märgitud õigusliku siduvuse eitamist?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

- 26 Kõigepealt olgu märgitud, et K. Gruber esitas kaebuse UVK 21. veebruari 2012. aasta otsuse peale. Sel kuupäeval oli direktiiv 2011/92 juba jõustunud. Seetõttu on see käesolevas kohtuasjas kohaldatav.
- 27 Selle kaebuse raames K. Gruber, aga sisuliselt vaidlustab keskkonnamõju hindamist puudutava tuvastamisotsuse, mille Kärnteni liidumaa tegi 21. juulil 2010. Seetõttu võib K. Gruberi õigusliku seisundi hindamiseks selle kuupäeva seisuga võtta arvesse ka 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), mida on muudetud direktiiviga 2003/35.
- 28 Direktiivide 85/337 ja 2011/92 sätted, mis võivad olla antud juhul asjakohased, on aga sisuliselt identsed. Käesoleva otsuse punktides 6–9 osundatud direktiivi 2011/92 artiklite 1, 2, 4 ja 11 sätted vastavad direktiivi 85/337 artiklite 1, 2, 4 ja 10a sätetele.
- 29 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma kahe küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2011/92 artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused nagu põhikohtuasjas kõnealused siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt on haldusotsus, millega tuvastatakse, et teatava projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata, õiguslikult siduv ka naabritele nagu K. Gruber, kellel puudus kaebeõigus selle haldusotsuse suhtes.

- 30 Olgu meenutatud, et direktiivi 2011/92 artikli 11 lõike 1 kohaselt tagavad liikmesriigid, et kooskõlas siseriikliku õigussüsteemiga oleks „asjaomasel üldsusel”, kellel on küllaldane huvi või kelle õigust on kahjustatud, kui liikmesriigi menetlusseadus seab selle eeltingimuseks, võimalik esitada kaebus, et vaidlustada direktiivi 2011/92 kohaldamisalasse kuuluvate otsuste, seaduste ja tegevusetuse sisulist või protseduurilist seaduslikkust.
- 31 Direktiivi 2011/92 artikli 1 lõikes 2 on „asjaomane üldsus” määratletud kui üldsus, keda keskkonnamõju hindamise alaste otsuste tegemise kord mõjutab või võib mõjutada, või üldsus, kelle huvidega see on seotud.
- 32 Sellest tulenevalt ei pea artikli 11 tähenduses kaebeõigus olema kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel või organisatsioonidel, keda hõlmab mõiste „asjaomane üldsus”, vaid üksnes nendel, kellel on küllaldane huvi või kelle õigust on kahjustatud, kui viimane on asjakohane.
- 33 Direktiivi 2011/92 artikli 11 lõige 1 näeb direktiivi artikli 1 lõike 2 mõttes „asjaomase üldsuse” liikme hagi vastuvõetavuse tingimuste osas ette kaks võimalust. Hagi vastuvõetavusele võib seada tingimuseks „küllaldase huvi” või „õiguse kahjustatus” sõltuvalt sellest, milline tingimus on siseriiklike õigusnormidega kehtestatud (vt selle kohta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 38).
- 34 Direktiivi 2003/35 põhjenduse 5 kohaselt direktiivi 85/337 Århusi konventsiooniga „vastavusse viimiseks” kordab direktiivi 85/337 artikli 10a esimene lõik – millele vastab direktiivi 2011/92 artikli 11 lõige 1 – peaaegu sõna-sõnalt konventsiooni artikli 9 lõike 2 esimest lõiku ning järelikut tuleb seda tõlgendada Århusi konventsiooni eesmärke silmas pidades (vt selle kohta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 41).
- 35 Vastavalt Århusi konventsiooni rakendamise käsiraamatus toodud juhiste, mida Euroopa Kohus võib direktiivi 2011/92 artikli 11 lõike 1 tõlgendamisel arvesse võtta (vt selle kohta kohtuotsus Solvay jt, C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 28), on konventsiooni artikli 9 lõike 2 esimeses lõigus ette nähtud kaks kaebuse vastuvõetavuse alust konventsiooniosaliste õigussüsteemide erinevust arvesse võttes kaks võrdväärset vahendit, et saavutada sama tulemus.
- 36 Direktiivi 2011/92 artikli 11 lõige 3 sätestab, et liikmesriigid määravad kindlaks, mis moodustab küllaldase huvi ja õiguse kahjustatuse, kooskõlas eesmärgiga anda asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele. Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 teine lõik sätestab selle kohta, et põhjendatud huvi ja õiguse rikkumine määratletakse kooskõlas siseriikliku õiguse ning eesmärgiga tagada asjast huvitatud üldsusele laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele. Seda eesmärki järgides kuulub kõnesoleva vastuvõetavus tingimuse rakendamine siseriikliku õiguse kohaldamisalasse.
- 37 Olgu lisatud, et kui vastavat valdkonda reguleerivate liidu õigusnormide puudumisel tuleb iga liikmesriigi siseriiklikus õiguskorras kindlaks määrata pädevad kohtud ja kehtestada menetlusnormid selliste õiguskaitsevahendite osas, mille eesmärk on tagada nende õiguste kaitse, mis tulenevad õigussubjektidele liidu õigusest, siis ei tohi need menetlusnormid olla ebasoodsamad kui samalaadsete siseriiklike õiguskaitsevahendite puhul (võrdväarsuse põhimõte) ja need ei tohi muuta liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte) (kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 43).
- 38 Liikmesriikidel on ulatuslik kaalutusõigus selle kindlaksmääramisel, mida kujutab endast „küllaldane huvi” või „õiguse kahjustatus” (vt selle kohta kohtuotsused Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 55, ning Gemeinde Altrip jt, C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 50).

- 39 Direktiivi 2011/92 artikli 11 lõike 3 ja Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 teise lõigu sõnastusest tuleneb siiski, et selle kaalutusõiguse kasutamisel tuleb järgida eesmärki tagada asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele.
- 40 Järelikult kuigi siseriiklik seadusandja võib muu hulgas ette näha, et õigused, mille kahjustamisele võib eraõiguslik isik direktiivi 2011/92 artiklis 11 viidatud otsuste, seaduste ja tegevusetuse peale kohtusse esitatud kaebuse raames tugineda, peavad olema subjektiivsed avalikud õigused ehk tegemist peab olema isiku õigushüvega, mida võib siseriikliku õiguse kohaselt käsitada subjektiivse avaliku õigusena (vt selle kohta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punktid 36 ja 45), ei või tõlgendada kitsendavalt neid artikli sätteid, mis käsitlevad direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate otsuste, seaduste või tegevusetusega puutumuses oleva üldsuse kaebeõigust.
- 41 Antud juhul nähtub eelotsusetaotlusest, et K. Gruber on Gewerbeordnungi § 75 lõike 2 tähenduses „naaber”, st isik, keda rajatise ehitamine, olemasolu või käitamine võib ohustada või häirida või kelle omandit või muid asjaõigusi võib see kahjustada.
- 42 Selle sätte sõnastusest nähtub, et mõistega „naaber” hõlmatud isikud võivad kuuluda „asjaomasesse üldsusesse” direktiivi 2011/92 artikli 1 lõike 2 tähenduses. „Naabritel” on kaebeõigus üksnes rajatise ehitus- või käitamisoa suhtes. Kuna nad ei ole osalised menetluses, mille käigus tuvastatakse keskkonnamõju hindamise vajalikkus, ei saa nad ka sellist otsust vaidlustada seoses võimaliku kaebusega loa andmise otsuse peale. UVP-G 2000, mis näeb keskkonnamõju hindamise vajalikkuse tuvastamise otsuste suhtes ette kaebeõiguse ainult projekti arendajale, koostööpartneritest ametiasutusele, keskkonnavahemehele (Umweltanwalt) ja asukoha omavalitsusüksusele, jätab kaebeõigusest ilma suure hulga eraõiguslikke isikuid, sealhulgas „naabrid”, kes võivad vastata direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 1 sätestatud tingimustele.
- 43 Niisugune peaaegu üldine väljajätmine piirab artikli 11 lõike 1 kohaldamisala ja on seetõttu direktiiviga 2011/92 vastuolus.
- 44 Järelikult ei saa selliste siseriiklike õigusnormide alusel tehtud haldusotsus, millega tuvastatakse, et keskkonnamõju ei ole vaja hinnata, takistada eraõiguslikul isikul, kes kuulub „asjaomasesse üldsusesse” selle direktiivi tähenduses ja vastab siseriikliku õigusega ette nähtud „küllaldase huvi” või kohaldatavuse korral „õiguse kahjustatus” kriteeriumile, haldusotsuse vaidlustamist seoses sellesama otsuse või hilisema loaotsuse peale esitatud kaebusega.
- 45 Olgu märgitud, et põhikohtuasjas kõnealuste õigusnormide ja direktiivi 2011/92 vahelise vastuolu tuvastamine ei piira liikmesriigi õigust määrata kindlaks, mis on siseriiklikus õiguskorras „küllaldane huvi” või „õiguse kahjustatus”, ja seda ka seoses „asjaomasesse üldsusesse” kuuluvate eraõiguslike isikutega, kaasa arvatud naabrid, kellel peab põhimõtteliselt olema kaebuse esitamise võimalus.
- 46 Eraõigusliku isiku esitatud kaebuse vastuvõetavuseks peavad siseriikliku õigusega ette nähtud ja direktiiviga 2011/92 koosõlas olevad „küllaldase huvi” või „õiguse kahjustatus” kriteeriumid olema täidetud ja siseriikliku kohtu poolt tuvastatud. Niisugusel juhul peab olema tuvastatud ka keskkonnamõju hindamise vajalikkuse kohta tehtud haldusotsuse siduva mõju puudumine.
- 47 Hoolimata kaalutusõigusest, mis on liikmesriigil direktiivi 2011/92 artikli 2 lõike 2 alusel, mille kohaselt võib keskkonnamõju hindamise lisada olemasolevatesse projektide loamenetlustesse või kui see ei ole võimalik, muudesse direktiivi eesmärkidele vastavatesse menetlustesse, ei vasta niisugune menetlus nagu see, mis on reguleeritud eeskätt Gewerbeordnungi § 74 lõikega 2 ja § 77 lõikega 1, keskkonnamõju hindamist käsitlevate liidu õigusnormide nõuetele.

- 48 Gewerbeordnungi sätted näevad naabritele ette võimaluse esitada vastuväiteid tööstus- või äriotstarbelise rajatise ehitamise ja käitamise loa andmise menetluses, kui see rajatis võib ohustada nende elu, tervist või omandit või neid häirida.
- 49 Sellise menetluse peamine eesmärk on aga kaitsta isikute erahuve ning sellel puuduvad konkreetsed keskkonnaeesmärgid, mis oleksid ühiskonna huvides.
- 50 Kuigi keskkonnamõju hindamise menetluse võib lisada mõnesse muusse haldusmenetlusse, on siiski oluline, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 57 ja 58 märkis, et selles menetluses järgitaks kõiki direktiivi 2011/92 artiklitest 5–10 tulenevaid nõudeid, mida tuleb kontrollida eelotsusetaotluse esitanud kohtul. Igal juhul peab „asjaomase üldsuse” liikmetel, kes vastavad siseriikliku õigusega ette nähtud „küllaldase huvi” või kohaldatavuse korral „õiguse kahjustatuse” kriteeriumile, olema võimalus esitada sellise menetluse raames kaebus keskkonnamõju hindamata jätmise otsuse peale.
- 51 Eeltoodut arvesse võttes peab esitatud küsimustele vastama, et direktiivi 2011/92 artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused nagu põhikohtuasjas kõnealused siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt on haldusotsus, millega tuvastatakse, et teatava projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata, õiguslikult siduv naabritele, kellel puudub kaebeõigus selle otsuse suhtes, ning seda tingimusel, et need direktiivi artikli 1 lõike 2 tähenduses „asjaomase üldsuse” hulka kuuluvad naabrid vastavad siseriikliku õigusega ette nähtud „küllaldase huvi” või „õiguse kahjustatuse” kriteeriumile. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas tema menetletavas kohtuasjas on see tingimus täidetud. Kui see on nii, tuleb tal tuvastada, et haldusotsus, millega otsustati jätta keskkonnamõju hindamata, ei ole neile naabritele õiguslikult siduv.

Kohtukulud

- 52 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamiseiga seotud kuludid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused nagu põhikohtuasjas kõnealused siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt on haldusotsus, millega tuvastatakse, et teatava projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata, õiguslikult siduv naabritele, kellel puudub kaebeõigus selle otsuse suhtes, ning seda tingimusel, et need direktiivi artikli 1 lõike 2 tähenduses „asjaomase üldsuse” hulka kuuluvad naabrid vastavad siseriikliku õigusega ette nähtud „küllaldase huvi” või „õiguse kahjustatuse” kriteeriumile. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas tema menetletavas kohtuasjas on see tingimus täidetud. Kui see on nii, tuleb tal tuvastada, et haldusotsus, millega otsustati jätta keskkonnamõju hindamata, ei ole neile naabritele õiguslikult siduv.

Allkirjad