



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 19. oktoobril 2017¹

Kohtuasi C-470/16

North East Pylon Pressure Campaign Limited
Maura Sheehy
versus
An Bord Pleanála
Minister for Communications, Climate Action and Environment, Iirimaa
Attorney General, Iirimaa
ja
menetlusse astuja
EirGrid Plc

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud High Court (Iirimaa))

Eelotsusetaotlus – Direktiivi 2011/92/EL artikli 11 lõiked 2 ja 4 – Otsused, tegevus või tegevusetus – Menetluse „mitte üle jõu käivad kulud“ – Taotluse rahuldamata jätmise põhjendusel, et see on enneaegne – Liidu õigusega seotud ja siseriikliku õigusega seotud elemendid kohtumenetluses – Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 3 vahetu kohaldatavus

I. Sissejuhatus

1. EirGrid Plc (edaspidi „EirGrid“) on Iirimaa riigile kuuluv elektri võrguettevõtja. Ta plaanib rajada Põhja-Iirimaa ja Iirimaa Vabariigi vahelise elektrivõrguühenduse. Äriühing North East Pylon Pressure Campaign Ltd (NEPPC) ja Maura Sheehy (edaspidi „kaebajad“) on seisukohal, et selle arendusprojekti loamenetlus on olnud õigusvastane. Nad esitasid kohtuliku kontrolli menetlusloa taotluse, mis on esimene etapp kaheetapilisest kohtuliku kontrolli protsessist. Pärast mitut päeva istungeid otsustas High Court (Iirimaa), et taotlus esitati enneaegselt, ega andnud luba kohtuliku kontrolli menetluse algatamiseks.

2. Selle otsuse peale esitatud kohtukulude väljamõistmise taotlustes palusid kohtuvaidluses edukad pooled (An Bord Pleanála, Minister for Communications, Climate Action and Environment ning Attorney General) kohtukulud välja mõista enda kasuks. Sama palusid kohtuvaidluse kaotanud pooled, s.o kaebajad. Kaebajad märkisid, et kohaldada tuleb direktiivi 2011/92/EL² (edaspidi „direktiiv“) artikli 11 lõikes 4 sätestatud reeglit, mille kohaselt ei tohi teatavate kohtuliku kontrolli menetluste algatamine olla üle jõu käivalt kulukas.

¹ Algeel: inglise.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2012, L 26, lk 1).

3. High Court'il (Iirimaa) on kahtlusi, kas „mitte üle jõu käiva kulukuse“ reegel on kohaldatav käesoleva sugustes menetlustes, kus menetluskulud määratakse igal korral eraldi. Ta palub selgitada seda reeglit sisaldava direktiivi artikli 11 tõlgendamist. Samuti palub ta selgitada Århusi konventsiooni³ (edaspidi „konventsioon“) artikli 9 lõike 3 kohaldatavust.

II. Õiguslik raamistik

A. Rahvusvaheline õigus

1. Århusi konventsioon

4. Århusi konventsiooni artiklis 9 on sätestatud:

„[...]

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

[...]

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.

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.

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 vajaduse korral esialgse õiguskaitse, ning olema ausad, õiglased, õigeaegsed ja mitte takistavalt kallid. [...]

B. Liidu õigus

1. Otsus Århusi konventsiooni sõlmimise kohta

5. Otsuse 2005/370/EÜ artikliga 1 kiitis Euroopa Ühendus heaks Århusi konventsiooni.⁴

3 ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanähtude otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, millele kirjutati alla 25. juunil 1998 Århusis.

4 Nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsus keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnanähtude otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel (ELT 2005, L 124, lk 1).

2. Direktiiv 2011/92 riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta

6. Kohtuliku kontrolli taotlemise võimalusi reguleerib direktiivi 2011/92 artikkel 11:

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

[...]

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.

[...]

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.“

3. Määrus (EL) nr 347/2013

7. Määruse (EL) nr 347/2013 (edaspidi „taristumäärus“)⁵ artikli 1 kohaselt on selle määrusega kehtestatud „suunised [esmatähtsate energiataristukoridoride ja -alade] õigeaegse arendamise ja koostalitlusvõime jaoks“.

8. Artikkel 8 „Loamenetluse korraldus“ kohustab liikmesriike määrama „riikliku pädeva asutuse, kelle ülesanne on hõlbustada ja koordineerida ühishuviprojektide loamenetlust“.

C. Iirimaa õigus

1. 2000. aasta planeerimis- ja arendusseadus

9. Planeerimis- ja arendusseaduse (Planning and Development Act 2000, edaspidi „PDA“) muudetud redaktsiooni⁶ §-s 50B on sätestatud:

„(1) Käesolevat paragrahvi kohaldatakse järgmist laadi menetluste suhtes:

(a) kohtuliku kontrolli menetlused või selleks loa taotlemine High Court'is seoses:

(i) tehtud või väidetavalt tehtud otsuse või väidetava otsusega,

5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2013. aasta määrus (EL) nr 347/2013 üleeuroopalise energiataristu suuniste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1364/2006/EÜ ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 713/2009, (EÜ) nr 714/2009 ja (EÜ) nr 715/2009 (ELT 2013, L 115, lk 39).

6 Planning and Development Act 2000, An act to revise and consolidate the law relating to planning and development by repealing and re-enacting with amendments the Local Government (Planning and Development) Acts, 1963 to 1999; to provide, in the interests of the common good, for proper planning and sustainable development including the provision of housing; to provide for the licensing of events and control of funfairs; to amend the Environmental Protection Agency Act, 1992, the Roads Act, 1993, the Waste Management Act, 1996, and certain other enactments; and to provide for matters connected therewith, 28.8.2000, nr 30, 2000.

- (ii) tehtud või väidetavalt tehtud toiminguga või
- (iii) tegevusetusega vastavalt riigi seadusele, millega on rakendatud

[muu hulgas] direktiivi [85/337/EMÜ⁷] säte, mille suhtes kohaldatakse [...] artiklit 10a [...]"

10. Paragrahvi 50B lõikes 3 on sätestatud:

„Kohus võib mõista kohtukulud välja käesoleva paragrahvi kohaldamisalasse kuuluvalt menetluspoolelt, kui ta peab seda kohaseks:

- (a) sest kohus on seisukohal, et selle poole väide või vastuväide on alusetu või pahatahtlik,
- (b) selle tõttu, kuidas see pool on menetluses tegutsenud, või
- (c) kui see pool on ilmutanud lugupidamatust kohtu vastu.“

11. PDA § 50B lõikes 4 on sätestatud:

„Lõige 2 ei piira kohtu õigust mõista välja kohtukulud teatava poole kasuks asjas, millel on erakordne avalik tähtsus, ja kui see on kohtuasja erilisi asjaolusid arvesse võttes õigusemõistmise huvides.“

2. Mitmesuguseid küsimusi käsitlev 2011. aasta keskkonnaseadus

12. Mitmesuguseid küsimusi käsitleva 2011. aasta keskkonnaseaduse (Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011, edaspidi „2011. aasta keskkonnaseadus“)⁸ §-s 3 on sätestatud:

„(3) Kohus võib mõista välja kohtukulud käesoleva paragrahvi kohaldamisalasse kuuluvalt menetluspoolelt, kui ta peab seda kohaseks

- (a) kui kohus on seisukohal, et selle poole väide või vastuväide on alusetu või pahatahtlik,
- (b) selle tõttu, kuidas see pool on menetluses tegutsenud, või
- (c) kui see pool on ilmutanud lugupidamatust kohtu vastu.

(4) Lõige 1 ei piira kohtu õigust mõista välja kohtukulud teatava poole kasuks asjas, millel on erakordne avalik tähtsus, ja kui see on kohtuasja erilisi asjaolusid arvesse võttes õigusemõistmise huvides.“

13. 2011. aasta keskkonnaseaduse §-s 4 on sätestatud:

„(1) Paragrahvi 3 kohaldatakse isiku palvel algatatud tsiviilasjades – v.a lõikes 3 viidatud tsiviilasjad –,

- (a) mille eesmärk on tagada õigusnormidest tuleneva nõude täitmine või lõikes 4 nimetatud litsentsi, loa, kontsessiooni või muu nõusolekuga seotud tingimuse või muu nõude täitmine, või

⁷ Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 1985, L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248). Vt ka käesoleva ettepaneku punkt 31.

⁸ Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011: An act to amend and extend the air pollution act 1987; the Environmental Protection Agency Act 1992; the Waste Management Act 1996; and the Freedom of Information Act 1997; to make provision for costs of certain proceedings: to give effect to certain articles of the convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters done at Aarhus, Denmark on 25 June 1998 and for judicial notice to be taken of the Convention; to amend the Planning and Development act 2000; the Local Government Act 1998; the Local Government Act 2001 and the Official Languages Act 2003; and to provide for related matters.

(b) mis on algatatud seoses sellise litsentsi, loa, kontsessiooni või nõusoleku rikkumise või täitmata jätmisega,

kui punktis a viidatud õigusnormidest tuleneva nõude, tingimuse või muu nõude täitmise tagamata jätmine või punktis b viidatud rikkumine või täitmata jätmine on põhjustanud või tõenäoliselt põhjustab keskkonnakahju.

[...]“

14. 2011. aasta keskkonnaseaduse § 8 kohustab kohtuid konventsiooni „õiguslikus mõttes arvesse võtma“.

III. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

15. Aastal 2014 pakkus EirGrid välja projekti Iirimaa ja Põhja-Iirimaa elektrijaotusvõrkude ühendamiseks (edaspidi „võrkude ühendamise projekt“). Võrkude ühendamise projekt on taristumääruse tähenduses ühishuviprojekt.

16. Iirimaa on taristumääruse artikli 8 kohaselt määratud asutus An Bord Pleanála, s.o Iirimaa planeerimiskaebuste amet (edaspidi „amet“). Ameti kui sellise ülesanne on hõlbustada ja koordineerida võrkude ühendamise projekti loamenetlust.

17. Iiri planeerimiskaebuste ametina on ta ka asutus, kes vastutab selle projekti suhtes loa andmise eest. Pärast seda, kui EinGrid oli vormiliselt taotlenud projekti suhtes luba ja esitanud keskkonnamõju hinnangu, kutsus amet 7. märtsiks 2016 kokku istungi.

A. Menetlusloa taotlemine: esimene etapp kaheetapilises kohtuliku kontrolli menetluses

18. NEPPC on keskkonnakaitses edendav valitsusväline organisatsioon. Ta esindab paljusid huvitatud isikuid ja kohalikke maaomanikke, kelle seast üks on Maura Sheehy.

19. Veidi aega enne istungit, 4. märtsil 2016 püüdsid NEPPC ja Maura Sheehy (edaspidi „kaebajad“) projekti loamenetlust vaidlustada, eeskätt üritades ära hoida istungi pidamist. Selleks paluti menetlusloa kohtuliku kontrolli taotlemiseks ja taotleti esialgset õiguskaitset. Esitati kuusteist nõuet 46 põhjendusel, mille hulka kuulusid loamenetluse, eeskätt PDA alusel esitatud heakskiidutaotluse kehtetus ning kinnitus, et ametit pädevaks asutuseks määrates on eeskirju eiratud.

20. Esialgse õiguskaitse taotlus jäeti rahuldamata. Ameti istung peeti kavakohaselt 7. märtsil 2016. Eelotsusetaotluse esitanud kohus jätkas menetlusloa taotluse menetlemist.

21. Asja ärakuulamise eest vastutav kohtunik lubas kaebajatel lisada vastustajate hulka Minister for Communications, Energy and Natural Resources'i (kommunikatsiooni, energeetika ja loodusvarade minister; nüüd Minister for Communications, Climate Action and Environment – kommunikatsiooni-, kliimamuutuste alase tegevuse ja keskkonnaminister; edaspidi „minister“) (kes oli taristumääruse alusel määranud ameti pädevaks asutuseks) ning Attorney General'i (valitsuse õigusnõunik). Kaebajatel lubati ka täpsustada kaebust ameti pädevaks asutuseks määramise vaidlustamise osas. EirGrid astus menetlusse „kolmanda isikuna“.

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on vastustajad väitnud, et taotlus oli enneaegne, aga ka seda, et see esitati liiga hilja.

23. Kui menetlusloa taotlust oli neli päeva istungitel menetletud, otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus 12. mail 2016 jätta kohtuliku kontrolli menetlusloa andmata põhjendusel, et taotlus oli enneaegne.

B. Kohtukuludega seotud nõuded

24. Veel kaks päeva istungeid, millel osales neli eraldi juristide rühma, peeti seoses kohtukuludega summas 513 000 eurot. Kõik edukad pooled on palunud kohtukulud välja mõista kaebajatelt. Kaebajad omakorda on palunud kohtukulud välja mõista teistelt pooltelt ja väidavad, et kohtukulude suhtes tuleb järgida direktiivi artiklis 11 sätestatud „mitte üle jõu käiva kulukuse“ reeglit (edaspidi „kulukuse reegel“).

25. Kohtukuludega seotud nõuete osas otsustas High Court (Iirimaa) menetluse peatada ja taotleda 29. juuli 2016. aasta kohtuotsusega Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes seitsmes küsimuses:

- „1. Võttes arvesse liikmesriigi õigussüsteemi, kus seadusandja ei ole sõnaselgelt ja lõplikult sätestanud, millises menetluse etapis tuleb otsus vaidlustada, ning kus kohus peab selle iga konkreetse taotluse puhul vastavalt üldise õiguse normidele eraldi kindlaks määrama, siis kas [direktiivi 2011/92] artikli 11 lõikes 4 sätestatud tingimus, et menetlus ei tohi olla „üle jõu käivalt kulukas“, kehtib liikmesriigi kohtu menetluse suhtes, mille eesmärk on teha kindlaks, kas asjaomane taotlus on esitatud õiges etapis?
2. Kas [direktiivi 2011/92] artikli 11 lõikes 4 sätestatud nõue, et menetlus ei tohi olla „üle jõu käivalt kulukas“, kehtib sellise otsuse, tegevuse või tegevusetuse õiguspärasust (liikmesriigi või liidu õiguse alusel) kontrollitava kohtumenetluse kõikide elementide kohta, mille suhtes on kohaldatavad direktiivi üldsuse kaasamist käsitlevad sätted, või sellise vaidlustuse üksnes liidu õigust puudutavate elementide kohta (või konkreetselt ainult vaidlustuse nende elementide kohta, mis on seotud küsimustega, mis puudutavad direktiivi üldsuse kaasamist käsitlevaid sätteid)?
3. Kas [direktiivi 2011/92] artikli 11 lõikes 1 kasutatud sõnastus „otsus[ed], seadus[ed] ja tegevusetu[s]“ hõlmab teostusloa menetluse käigus tehtud haldusotsuseid, olenemata sellest, kas sellised haldusotsused määravad pöördumatult ja lõplikult kindlaks poolte õigused?
4. Kas liikmesriigi kohus peaks tõhusa kohtuliku kaitse tagamiseks liidu keskkonnaõiguse kohaldamisalasse kuuluvates valdkondades tõlgendama liikmesriigi õigust võimalikult suurel määral kooskõlas [konventsiooni] artikli 9 lõikes 3 sätestatud eesmärkidega a) menetluses, mille raames kontrollitakse [määruse nr 347/2013] alusel ühishuviprojektina määratletud projekti tegevusloa menetluse õiguspärasust, ja/või b) menetluses, mille raames kontrollitakse projekti tegevusloa menetluse õiguspärasust, kui projekt mõjutab nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivis 92/43/EMÜ (looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta) sätestatud Euroopa ala?
5. Kui neljanda küsimuse punktidele a ja/või b tuleb vastata jaatavalt, siis kas nõue, et taotleja peab olema „siseriiklike õigusaktide nõuetele vastav [...], juhul kui need nõuded on sätestatud“, välistab konventsiooni käsitamise vahetult kohaldatavana olukorras, kus taotluse esitajad vastavad kõikidele liikmesriigi õiguses sätestatud taotluse esitamise tingimustele ja/või neil on ilmselgelt õigus esitada taotlus a) menetluses, mille raames kontrollitakse [määruse nr 347/2013] alusel ühishuviprojektina määratletud projekti tegevusloa menetluse õiguspärasust, ja/või b) menetluses, mille raames kontrollitakse projekti tegevusloa menetluse õiguspärasust, kui projekt mõjutab [direktiivis 92/43] sätestatud Euroopa ala?

6. Kas liikmesriik saab oma õigusaktides ette näha erandeid reeglist, et keskkonnamenetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas, kui [direktiivis 2011/92] ja [konventsioonis] ei ole selliseid erandeid ette nähtud?
7. Kas [konventsiooniga] on muu hulgas kooskõlas siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt on konventsiooni artikli 9 lõiget 4 rakendavate siseriiklike õigusnormide kohaldamise tingimuseks põhjuslik seos väidetava õigusvastase tegevuse või otsuse ja keskkonnakahju vahel, kusjuures normi eesmärk on tagada, et keskkonnamenetlus ei ole üle jõu käivalt kulukas?“

26. Kaebajad, amet, minister, Attorney General, EirGrid ja komisjon esitasid Euroopa Kohtule kirjalikud seisukohad ning kohtuistungil, mis peeti 29. juunil 2017, suulised seisukohad.

IV. Hinnang

27. Käesolev ettepanek on üles ehitatud järgmiselt: kõigepealt esitan mõningad üldised tähelepanekud seoses kulukuse reegluga (A.1 jagu), et näidata, kuidas ja miks on see tõepoolest kohaldatav niisuguste menetluste suhtes nagu High Court'i (Iirimaa) oma. Seejärel käsitlen eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimest, teist, kolmandat, kuuendat ja seitsmendat küsimust järjest seoses selle reegli toimimisega vastavalt direktiivile 2011/92 (A.2–A.6 jaod). Lõpuks esitan vastuseks neljandale ja viiendale küsimusele märkused seoses konventsiooni artikli 9 lõike 3 asjakohasusega selle analüüsi suhtes (B jagu).

A. Kulukuse reegli kohaldatavus ja kohaldamisala – esimene kuni kolmas küsimus ning kuues ja seitsmes küsimus

1. Üldised tähelepanekud kulukuse reegli kohta

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimene, teine, kolmas, kuues ja seitsmes küsimus on kõik seotud kulukuse reegli kohaldamisala ja selle kohaldatavuse tingimustega. Sellepärast alustan mõningatest üldistest tähelepanekutest kulukuse reegli kohta, mis puudutavad 1) kulukuse reegli olemust; 2) eesmärki, et keskkonnaküsimustes peab olema laialdane juurdepääs õiguskaitsele; ja 3) selle reegli kohaldamise ettearvatavust.

i) Kulukuse reegli olemus

29. Kulukuse reegel on direktiivis 2011/92 ülesehituslikus mõttes mõnevõrra kummaliselt eraldi, nummerdamata real artikli 11 lõike 4 lõpus. Pealtnäha ei anna selline paiknemine selget vastust küsimuses, kas kulukuse reegel on kohaldatav kõikidele artiklis 11 viidatud menetlustele või ainult artikli 11 lõikes 4 viidatud haldusmenetlustele.

30. Euroopa Kohtu senisest praktikast aga selgub, et see reegel on kohaldatav kõikide artiklis 11 viidatud menetluste, sealhulgas kohtumenetluste või (artikli 11 lõikes 1 viidatud) muu sõltumatu ja erapooletu organi menetluste suhtes.⁹ Seda kinnitab ka samaväärne konventsiooni säte (artikli 9 lõige 4), mis on eraldi nummerdatud ja käsitleb selgelt „lõigetes 1, 2 ja 3 nimetatud menetlus[i]“, nimelt haldusmenetlusi ja kohtumenetlusi.

⁹ Kohtuotsuses, 13.2.2014, komisjon vs. Ühendkuningriik (C-530/11, EU:C:2014:67), eeskätt selle punktides 64 ja 66 uuris Euroopa Kohus artikli 11 lõikena 4 kirjeldatud mitte üle jõu käiva kulukuse reegli ülevõtmist asjas, mis puudutas kohtukulusid. Vt samuti kohtuotsus, 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 27).

31. Seda tõlgendust toetab ka selle sätte kujunemislugu. Direktiivi 2011/92 artikkel 11 oli algselt direktiivi 85/337 artikkel 10a.¹⁰ Erinevalt direktiivi 2011/92 artiklist 11 ei olnud artiklit 10a lõigeteks nummerdatud. Siis oli selge, et kulukuse reegel kehtib kogu artikli suhtes. Kuna direktiiv 2011/92 oli ette nähtud pelgalt kodifitseerima direktiivi 85/337, olen seisukohal, et lõigete numeratsiooni sisseseadmisega ei kavatsetud kulukuse reegli kohaldamisala muuta.

32. Niisiis kuuluvad seda arvestades ning direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikest 1 tulenevalt kulukuse reegli kohaldamisalasse kohtuliku kontrolli menetlused, mille eesmärk on „vaidlustada otsuste, seaduste ja tegevusetuse sisulist või protseduurilist seaduslikkust seoses käesoleva direktiivi sätete kohase üldsuse kaasamisega“, selles keskkonnaõiguse valdkonnas nimelt „kohtumenetlused“.

33. Edasi tuleb meeles pidada, et kulukuse reegel väljendab direktiivis 2011/92 üldisemat, Euroopa Kohtu praktikast nähtuvalt¹¹ liidu keskkonnaõiguses ja konventsioonis (kui ühes selle kolmest allsambast) kehtivat kohtusse pöördumise võimaluse põhimõtet.

34. Lõpuks kajastab kulukuse reegel ka laiemat liidu õiguse nõuet, et *kõik* liidu õiguse reguleerimisalasse kuuluvad siseriiklikud menetlused peavad olema mitte „üle jõu käivalt kulukad“, arvestades Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklit 47, kus on sätestatud õigus tõhusale kohtulikule kaitsele. Üle jõu käivalt kulukas õigusemõistmine tähendab õigusemõistmise puudumist.¹²

35. Kulukuse reegel kinnitab hartaga ette nähtud kaitset, kuid on ulatuslikum: muu hulgas eeldab see, et arvesse võetakse *ka* avalikku huvi keskkonda oluliselt mõjutada võivate otsuste tõhusa kohtuliku kontrolli tagamise vastu, samas kui harta artikkel 47 keskendub isikute õigustele.¹³ Seega annab nimetatud reegel *täiendava* kaitse.

36. Pean oluliseks tõsta kõigepealt esile seda kulukuse reegli päritolu ja toimimise laiemat konteksti. Kulukuse reegli kohaldamisala (piire) arutades tuleb meeles pidada selle reegli suhtelisust, täiendavust, mis muudab selle, nagu võib väita, vähem „binaarseteks“¹⁴.

ii) Laialdane juurdepääs õiguskaitsele keskkonnaküsimustes

37. Eesmärk tagada laialdane juurdepääs õiguskaitsele kajastab „Euroopa Liidu seadusandja tah[et] säilitada, kaitsta ja parandada keskkonna kvaliteeti ja tagada, et üldsusel oleks selles aktiivne roll“.¹⁵

38. „Laialdane juurdepääs“ õiguskaitsele tähendabki just seda: võimalused pöörduda kohtusse peavad olema laialdased, üldised ja ulatuslikud. Artikli 11 enda eesmärk on ju konkreetselt tagada õigussubjektidele võimalikult laialdane kohtuliku kontrolli taotlemise võimalus.¹⁶ See hõlmab kõiki selle aspekte, nagu kaebeõigus, aga ka kohtukulud. Nagu on märgitud, kohaldub see alati, kui liikmesriik teostab oma kaalutusõigust üksikasjalike menetlusnormide kehtestamisel. Õieti on nimetatud seda kaalutusõigust *piiritlevaks*.¹⁷

10 Mis lisati direktiivi 2003/35 artikliga 3.

11 Vt samuti kohtuotsus, 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 33), kui konkreetne näide kulukuse reegli lugemisest keskkonnaõiguse valdkonna üldreeglis.

12 Üle jõu käivalt kulukas õigusemõistmine on vastuolus ka tõhususe põhimõttega – niivõrd, kui seda saab eristada harta artiklis 47 sätestatud õigusest tõhusale kohtulikule kaitsele –, sest see muudab liidu õigusnormidest tulenevate õiguste teostamise olemuslikult „võimatuks või ülemäära raskeks“ (kohtuotsus, 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 33)).

13 Vt selles mõttes kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645).

14 „Binaarseks“ selles mõttes, et (i) kohaldatakse kulukuse reeglit või (ii) kuludel puudub ülempiir.

15 Kohtuotsus, 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 32).

16 Kohtuotsus, 15.10.2015, Komisjon vs. Saksamaa (C-137/14, EU:C:2015:683, punkt 80).

17 Kohtuotsus, 8.11.2016, Lesoochranarske 2 (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 58). Vt samuti kohtuotsus, 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 39).

39. Suured menetluskulud võivad praktikas tõkestada kohtusse pöördumise võimalust nende õigussubjektide jaoks, kellel selleks vahendeid ei ole. Võib väita, et need on ka üks tugevamaid takistusi kohtusse pöördumisel isegi nendele isikutele, kellel selleks vahendeid on. Seega on suured menetluskulud vastuolus eesmärgiga, mille kohaselt peab olema laialdane juurdepääs õiguskaitsele.

iii) Kulukuse reegli kohaldamise ettearvatavus

40. Ettearvatavus on *lahutamatu osa* hinnangust selle kohta, kas kulud on üle jõu käivalt kulukad. Seda on juba kinnitanud Euroopa Kohus oma praktikas konkreetselt seoses direktiivis ette nähtud kulukuse reegluga.¹⁸ Ettearvatavuse tähtsust on Euroopa Kohus tunnistanud ka üldisemalt, seoses (muude kui keskkonnaalaste) kohtumenetluste kuludega.¹⁹

41. Ettearvatavus on oluline iseäranis kahes käesoleva juhtumi aspektis: ettearvatavus küsimustes „mis“ ja „millal“.

42. Üks kulukuse reegli kohaldamisala suhtes tekkivaid küsimusi on see, milliseid kaebusi see hõlmab: kas need saab jaotada konkreetselt niisugusteks, mis on seotud „käesoleva direktiivi sätete kohase üldsuse kaasamisega“, ja niisugusteks, mis seda ei ole? Käsitlen sellise liigendamise võimalikkust (A.3 jaos) teisele eelotsuse küsimusele vastates. Käesolevas etapis piisab märkimisest, et kui ühele või teisele poole seda joont kaldumine tähendab vahet mõõdukate kulude ja tõenäolise pankroti vahel, on selge, et tõenäoliselt kujutab *ettearvamatus ise* selles suhtes tugevat takistust kaebuste esitamisel.²⁰ Ka see toonitab kulukuse reegli suhtelisuse olulisust, mida on juba käsitletud käesoleva ettepaneku punktis 36.

43. Käesolevas asjas tekib küsimusi ka seoses ettearvatavusega, mis puudutab *etappi*, milles kaebusi saab esitada.

44. Direktiivi artikli 11 lõikes 2 on ette nähtud, et liikmesriigid „määravad kindlaks, mis etapis võib otsuseid, seadusi või tegevusetust vaidlustada“.

45. Iirimaal ei ole õigusaktidega kehtestatud sõnaselget normi selle sätte ülevõtmiseks. Poolte suhtes kehtivad üldised haldusõiguse normid. See, kas otsuse, tegevuse või tegevusetuse peale esitatud kaebus on enneagne või hilinenud, otsustatakse igal korral eraldi.

18 Kohtuotsus, 13.2.2014, komisjon vs. Ühendkuningriik (C-530/11, EU:C:2014:67, punkt 58).

19 Kohtuotsus, 11.12.2003, AMOK (C-289/02, EU:C:2003:669, punkt 30). Vt samuti De Baere, G. ja Nowak, J. T., „The right to “not prohibitively expensive” judicial proceedings under the Aarhus Convention and the ECJ as an international (environmental) law court: Edwards and Pallikaropoulos“, *Common Market Law Review*, 53, 2016, lk 1735 ja 1736.

20 Ka komisjon on teatise kaudu toonitanud, et kohtuliku kontrolli menetluse kulud on potentsiaalselt suur takistus menetluste algatamisel, eriti keskkonnasjades, ja et liiga lai kaalutusõigus võib vähendada kulude prognoositavust, mis on eriti oluline, kui tuleb maksta suuri advokaaditasusid. Komisjoni 28. aprill 2017. aasta teatis õiguskaitse kättesaadavuse kohta keskkonnaõiguse valdkonnas, C(2017) 2616 final, lk 51 ja 55.

46. Soovin rõhutada, et üldisel tasandil ei ole põhimõttelisi vastuväiteid selle suhtes, et liidu õigusest tulenevaid kohustusi võetakse siseriiklikul tasandil üle kohtupraktika kaudu. Kohtupraktikale omane paindlikkus ise ei ole problemaatiline.²¹ Ent samuti on selge, et olenemata sellest, milline vahend õigusnormide ülevõtmiseks valitakse, jääb liikmesriigi üldine ülesanne samaks: tagada direktiivi täielik kohaldamine piisava selguse, täpsuse ja ettearvatavusega.²² Kohtupraktika suund peab olema arusaadav ja selge, võimaldades reegleid selgelt järeldada ja vastates õiguskindluse nõuetele tulemuse kaudu, mille siduvus on väljaspool kahtlust.²³ Ettearvatavus on väga oluline.²⁴

47. Käesoleva kohtuasja kontekstis aga on eelotsusetaotluse esitanud kohus esile tõstnud ebakindlust kohtupraktikas seoses küsimusega, *millal* (mis etapis) tuleb kaebus esitada. Eelotsuse küsimustes Euroopa Kohtule ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus otseselt käsitletud seda, kas Iirimaa on direktiivi artikli 11 lõike 2 piisavalt üle võtnud. Siiski märkis eelotsusetaotluse esitanud kohus eelotsusetaotluses selgelt, et reeglid ei ole selged ja on kaebajate jaoks õiguskindluse seisukohast problemaatilised.

48. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu tõlgendus siseriikliku õiguse kohta on Euroopa Kohtule siduv. Teadvustades, et Euroopa Kohtu menetluse pooled vaidlevad selle üle, kuid võrd ebaselged on Iiri õigusnormid, võtan lähtekohaks eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangu siseriikliku õiguse mõju kohta. Seetõttu on kulude ettearvatavuse küsimus vägagi oluline.

49. Eespool nimetatud aspekte meeles pidades asun nüüd konkreetselt eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimuste juurde.

2. *Esimene küsimus*

50. Analüüsimisel saab selle küsimuse jagada kaheks. Esiteks, kas kulukuse reegel kehtib kohtuliku kontrolli menetlusloa taotluste suhtes samamoodi nagu kohtuliku kontrolli teostamiseks esitatud kaebuste endi suhtes? Teiseks, kas vastus esimesele küsimusele oleks jaatava asemel midagi muud, kui menetlusloa taotlus jäetakse rahuldamata, sest see esitati liiga vara?

51. Minu arvates on vastus esimesele küsimusele lihtne: jah, kulukuse reegel kehtib samamoodi ka menetlusloa taotluste suhtes.

52. Kui kohtulik kontroll on jagatud kahte etappi, kujutab ka esimene etapp endast „kohtumenetlust“ ning on kindlasti määratletav kui „kaebuste lahendamine kohtus“. Kohtuliku kontrolli menetlusloa taotlemise korral on vaja kaaluda poolte kirjalikke ja suulisi seisukohti, isegi kui seda ei tehta ulatuslikult. Käesolevas asjas tehti seda neli päeva kestnud istungitel. Samuti saan aru nii, et menetlusloa taotlusi võidakse käsitleda kui kohtuliku kontrolli taotlusi, mille tulemusel võidakse nende kohtuliku kontrolli kahe etapi käsitlemine mahutada ühele ja samale kohtuistungile.

53. Kui menetlus peaks jätkuma täieliku kohtuliku kontrolliga, kohalduks see reegel kindlasti ka menetlusloa andmise etapi suhtes. Selles aspektis on Euroopa Kohus juba kinnitanud, et arvesse tuleb võtta „kõiki menetlusosalisel tekkinud kulusid“, st neid tuleb „hinnata tervikuna“.²⁵ Euroopa Kohus on samuti sõnaselgelt märkinud, et kui otsustatakse, kas menetlus on üle jõu käival kulukas, ei tohi

21 Kohtuotsus, 13.2.2014, komisjon vs. Ühendkuningriik (C-530/11, EU:C:2014:67, punkt 36).

22 Kohtuotsused, 16.7.2009, komisjon vs. Iirimaa (C-427/07, EU:C:2009:457, punkt 54) ja 13.2.2014, komisjon vs. Ühendkuningriik (C-530/11, EU:C:2014:67, punkt 33).

23 Kohtuotsused, 16.7.2009, komisjon vs. Iirimaa (C-427/07, EU:C:2009:457, punkt 55); 11. september 2014, komisjon vs. Portugali Vabariik (C-277/13, EU:C:2014:2208, punkt 43) ja 15.10.2015, komisjon vs. Saksamaa (C-137/14, EU:C:2015:683, punkt 51).

24 Võib lisada, et ka Euroopa Inimõiguste Kohtu tavalises praktikas on tõlgendatud mõistet „seadusega ette nähtud“ nii, et see hõlmab väljakujunenud kohtupraktikat. Vt hiljutisemate näidete hulgast Euroopa Inimõiguste Kohus, 11.4.2013, Firoz Muneer vs. Belgia (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, punktid 54, 59 ja 60).

25 Kohtuotsus, 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punktid 42 ja 46).

menetlusastmeid – esimest astet, apellatsiooniaset, teist apellatsiooniaset – eristada: „lisaks sellele, et direktiivid 85/337 ja 96/61 ei sisalda seesugust erisust, ei ole niisugune tõlgendus kooskõlas liidu seadusandja soovitud eesmärgi, milleks on võimalikult laialdane kohtusse pöördumise õiguse tagamine ja keskkonnakaitse parandamisele kaasaaitamine, täieliku järgimisega“.²⁶

54. Kohtuliku kontrolli süsteemi ülesehituse selles valdkonnas määrab kindlasti liikmesriik, kuid kui menetlusele lisatakse täiendav ja kohustuslik kohtulik etapp enne otsuse, tegevuse või tegevusetuse täieulatuslikku vaidlustamist, peavad nii esimene etapp kui ka järgmised etapid olema kulukuse reeglina hõlmatud.

55. Kujundlikult väljendudes on minu otsustada, kuidas keegi minu majja sisse pääseb. Võib olla ainult üks esiüks. Või ka tagauks, sääsevõrguga uks, väliseeskoda või fuajee. Ent olenemata sissepääsu struktuurist on see alati minu maja osa ja sissepääsemise reeglid kehtivad kogu hoone kohta.

56. Nii jõuame teise küsimuseni. Kas eespool kirjeldatud vastus oleks teistsugune, kui menetlusloa taotlus jäetakse rahuldamata põhjusel, et see esitati liiga vara?

57. Käesolevas asjas on vastus sellele küsimusele selgelt eitav: see ei muuda kulukuse reegli kohaldumise fakti.

58. Direktiivi artikli 11 lõige 2 kohustab liikmesriike määrama kindlaks, mis etapis võib artikli 11 lõikes 1 viidatud vaidlustusi esitada. Kui liikmesriik on võtnud artikli 11 lõike 2 üle selgelt ja täpselt, nii et on ilmselge, et kaebaja esitatud kaebus on enneaegne, võib seda siis arvesse võtta.²⁷ Meenutan, et selle kindlaksmääramisel, mis kujutab endast käesolevas kontekstis „üle jõu käivat kulukust“, võib siseriiklik kohus kindlasti arvesse võtta niisuguseid tegureid nagu kaebaja väljavaated edule ja tema kaebuse võimalik alusetus.²⁸

59. Ent arvestades eespool punktis 47 esile tõstetud ebaselgeid asjaolusid seoses sellega, mis etapis tuleb kaebused esitada, ei ole käesolevas asjas olukord niisugune.

60. Nõustun komisjoni väljendatud seisukohaga, et artikli 11 aluseesmärki riivaks see, kui kaebaja saaks teada, kas kaebus esitati õiges etapis või mitte ning kas tal tekiksid üle jõu käivad kulud, alles *pärast* menetluse algatamist ja nende kulude tekkimist, sest liikmesriik ei määranud ette selgelt ja üheselt kindlaks, mis etapis võidakse menetlus algatada. Võimalikke puudusi artikli 11 ülevõtmises ei tohi ära kasutada kaebajate kahjuks.

61. Seda arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele küsimusele järgmiselt:

Siseriiklikus õigussüsteemis, kus seadusandja ei ole sõnaselgelt ja lõplikult sätestanud, millises menetluse etapis tuleb otsus vaidlustada, ning kus kohus peab selle iga konkreetse taotluse puhul vastavalt üldise õiguse normidele eraldi kindlaks määrama, kehtib liikmesriigi kohtu menetluse suhtes, mille eesmärk on teha kindlaks, kas asjaomane taotlus on esitatud õiges etapis, direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 4 sätestatud tingimus, et menetlus ei tohi olla „üle jõu käivalt kulukas“.

26 Kohtuotsus, 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 44).

27 Vt käesoleva ettepaneku punktid 44–48.

28 Kohtuotsus, 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punktid 27 ja 28).

3. *Teine küsimus*

62. Teises eelotsuse küsimuses soovitakse teada, kas kulukuse reegel kohaldub:

- 1) *kõikidele* „elementidele“ kohtumenetluses, kus on vaidlustatud otsuse, tegevuse või tegevusetuse õiguspärasus; või
- 2) ainult kohtumenetluse liidu õigust puudutavatele elementidele; või
- 3) ainult seoses küsimustega, mis puudutavad üldsuse kaasamist käsitlevaid sätteid.

63. Saan aru nii, et siseriikliku kohtu küsimuses sisalduv viide „kohtumenetluse elementidele“ tähendab eri põhjendusi, väiteid või argumente, mis on esitatud avalduses, millega otsus, tegevus või tegevusetus on direktiivi 2011/92 artikli 11 alusel vaidlustatud.²⁹

64. Järgnevalt kirjeldatud põhjustel on kulukuse reegel minu arvates kohaldatav kõikidele põhjendustele, väidetele või argumentidele (elementidele), mis puudutavad direktiivi 2011/92 või teiste liidu õiguse aktide materiaal- või menetlusõiguslikku rikkumist ning mis on esitatud seoses otsuse, tegevuse või tegevusetuse vaidlustamisega selle direktiivi nende sätete alusel, mis käsitlevad üldsuse kaasamist. Kui selline vaidlustus hõlmab põhjendusi, väiteid või argumente, mille kohaselt on rikutud nii liidu kui ka siseriikliku õigust, kohaldub kulukuse reegel üldiselt nii vaidlustamise kui ka kohtulahendi suhtes tervikuna.

i) Kaebused direktiivi 2011/92 artikli 11 lõike 1 kohaldamisalas

65. Artikli 11 lõige 1 viitab otsuste, tegevuse ja tegevusetuse sisulise või protseduurilise seaduslikkuse vaidlustamisele „seoses käesoleva direktiivi sätete kohase üldsuse kaasamisega“.

66. Eeskätt³⁰ direktiivi 2011/92 artiklid 6 ja 8 sisaldavad nõudeid, mis loovad õigusi ja kohustusi *konkreetselt* selleks, et tagada üldsuse osalemine kitsas mõttes (eeskätt tagada üldsuse informeeritus (teave) ja et üldsusel on võimalik tõhusalt esitada märkusi ja arvamusi (panus) ja õigus sellele, et neid kommentaare kohaselt kaalutakse (arvessevõtmine)).

67. Seega on artikli 11 lõige 1 kindlasti kohaldatav näiteks niisuguste otsuste vaidlustamise suhtes, millega on jäetud andmata võimalus teabega tutvuda või takistatud märkuste esitamist (eespool punktis 62 viidatud stsenaarium 3).

68. Minu arvates aga on artikli 11 lõike 1 (ja kulukuse reegli) kohaldamisala selgelt laiem kui stsenaarium 3. Niisugune kitsas tõlgendus ei oleks praktikas kuigi mõttekas ja on selge, et kohtupraktika seda ei toeta.³¹ Näiteks ei ole raske kujutleda olukordi, kus üldsuse osalemist menetluses otsekui austatakse, kuid selles menetluses ja keskkonnamõju hindamises esineb ikkagi puudusi.

69. Samuti kinnitab artikli 11 lõike 1 lähem vaatlemine, et õige tõlgendus ei ole nii kitsas nagu eespool mainitud stsenaarium 3.

29 Nagu vihjasid minister ja Attorney General kohtuistungil, võib see viidata ka vastustaja isikule ja sellele, kas individuaalse vastustaja vastu on esitatud väiteid direktiiviga tagatud õiguste rikkumise kohta. Käsitlen seda võimalikku tõlgendust käesoleva ettepaneku punktides 96–98.

30 Need on direktiivi kõige olulisemad sätted „üldsuse kaasamise“ kohta, ehkki konkreetselt üldsuse kaasamisega seotud sätteid on ka mitmes teises artiklis (nt artikli 7 lõikes 3 ning artikli 9 lõigetes 1 ja 2).

31 Vt nt kohtuotsus, 7.11.2013, Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 37). Vt analoogia alusel ka loodusdirektiiv (nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta, EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102) ja kohtuotsus, 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 56). See kohtupraktika kinnitab, et konventsiooni artikli 9 lõige 2, mis on inkorporeeritud direktiivi artikli 11 lõike 1 kaudu, hõlmab tervet rida küsimusi, mis on seotud keskkonnamõju hindamise menetlusega.

70. Artikli 11 lõikes 1 olev sõna „seoses“ on tõlgitud mitut moodi, kuid üldiselt annab see edasi mõtte, et vaidlustamise eesmärk ei pea olema kaitsta konkreetset menetluses osalemise õigust, vaid see peab hoopis puudutama *menetlust, milles osalemine on tagatud*. Nii näiteks on see fraas teiskeelsetes versioonides tõlgitud sõnadega „relevant de“, s.o ([üldsuse kaasamist käsitlevate sätetega] hõlmatud); „dentro del ámbito“ ([nende] kohaldamisalasse kuuluvad); „vallend onder“ ja „podléhající“ ([nende] alla kuuluvad); „gelten“ ([nendessee] puutuvad).

71. Kõige olulisemad üldsuse kaasamist käsitlevad sätted, artikli 6 lõiked 2 ja 3 ise nõuavad, et osalemine oleks tagatud seoses „artikli 2 lõikes 2 osutatud [...] korra[ga]“. Artikli 2 lõige 2 omakorda viitab a) keskkonnamõju hindamisele ja b) siseriiklikule menetlusele (loamenetlusele vm), mille osa see hindamine on.

72. Direktiivi 2011/92 sellise tõlgenduse kohaselt loob artikli 11 lõige 1 seega õiguse vaidlustada niisuguseid otsuseid, tegevust ja tegevusetust, mis on osa keskkonnamõju hindamisest ja siseriiklikust menetlusest, mille osa see hindamine on.

73. Samuti kajastub selles tõlgenduses konventsiooni enda tekst. Konventsiooni artikli 9 lõike 2 kohaselt peab olema võimalik algatada kontrollimenetlusi „artikli 6 alusel [üldsuse kaasamise kohta] tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks“. Konventsiooni artikli 6 lõige 1 kohustab konventsiooniosalisi kohaldama artikli 6 sätteid „otsuste suhtes, mis tehakse [...] tegevuste lubamiseks või keelamiseks“ (tegevuste all peetakse sisuliselt silmas neid, mis on sõnaselgelt loetletud või mis avaldavad olulist mõju keskkonnale). Nende sätete koostoime kohaselt peab olema võimalik pöörduda kohtusse, et vaidlustada *otsuseid, millega lubatakse kavandatavat tegevust, mis avaldab olulist mõju keskkonnale*. Vaidlustamise õigus on seega seotud otsuste tegemise menetlustega, mis võivad keskkonda mõjutada, mitte kõigest konkreetset väidetavate osalemisõiguse rikkumistega.

ii) Erinevate väidete eristamine

74. Eespool kirjeldatud loogikat järgides on kulukuse reegli kohaldatavuse kindlakstegemisel määrav vaidlustatava otsuse, tegevuse või tegevusetuseni viinud konkreetse menetluse *ese*. Kui selle eseme olemus tingib direktiivist tulenevate üldsuse osalemise õiguste ja kohustuste kohaldatavuse, kohaldub kulukuse reegel *vaidlustamise kui terviku* suhtes. Üldiselt on kulukuse reegel kohaldatav artiklis 11 viidatud „kaebuste lahendamisele“, mitte nende menetluste kontekstis esitatud konkreetsetele põhjendustele.

75. Põhjendusi, mis lähtuvad üldsuse osalemise õiguste rikkumisest, ei eristata nendest, milles osutatakse muudele õigusrikkumistele seoses keskkonnamõju hindamisega või otsustamismenetlusega (näiteks loamenetlusega), mille osa keskkonnamõju hindamine on. Samuti ei eristata liidu õiguse rikkumistel põhinevaid põhjendusi nendest, mis põhinevad siseriikliku õiguse rikkumistel. Samuti, nagu Euroopa Kohus on varem märkinud, „ei ole [artiklis 11] mingil moel piiratud väiteid, mida võib esitada selles sättes viidatud kaebuse põhistamiseks“.³²

76. Minister ja Attorney General, amet ja EirGrid aga on väitnud, et artikli 11 lõiget 1 ega seega ka kulukuse reeglit ei saa tõlgendada nii, et see on laialt kohaldatav kõikide vaidlustamise elementide suhtes, olenemata nende alusest. Eeskätt keskenduvad kõik need menetlusosalised sellele – ja on ühte meelt selles –, et kulukuse reegel *ei saa* olla seotud vaidlustamise elementidega, kui vaidlustamine põhineb ainult siseriiklikul õigusel.

³² Kohtuotsus, 15.10.2015, komisjon vs. Saksamaa (C-137/14, EU:C:2015:683, punkt 47) ja seal viidatud kohtupraktika seoses üldsuse huvides algatatud menetlustega. Juhin siiski tähelepanu, et punktides 32 ja 33 on Euroopa Kohus märkinud, et selles osas, mis puudutab eraõiguslike isikute esitatud kaebusi, isegi kui saab esitada põhjendusi, võib liikmesriik rakendada nende põhjenduste suhtes seadusandlikult piiranguid.

77. Amet tunnistab otsesõnu, et kõik kaebused ja individuaalsed põhjendused, mis põhinevad direktiivi 2011/92 rikkumistel, on hõlmatud, isegi kui need üldsuse kaasamist käsitlevaid sätteid konkreetselt ei puuduta. See loogika põhineb direktiivi artikli 11 eesmärgil tagada osalemine keskkonnamõju hindamise menetluses. Ent amet jääb seisukohale, et keskkonnamõju hindamine on *kõigest osa* arendusprotsessist, ega nõustu arusaamaga, et kulukuse reegel võiks laieneda vaidlustamisele, mis põhineb muredel seoses muude selle protsessi aspektidega.

78. Olen nõus, et eespool punktis 64 kirjeldatud direktiivi artikli 11 tõlgendust võib intuiitiivselt näha kui niisugust, millest tekib mõningaid kontseptuaalseid raskusi. See tõlgendus võib tunduda liiga lai ja ülemäära hõlmav. Muu hulgas tähendaks see teoreetiliselt, et kulukuse reeglit saaks kohaldada, kui planeerimisotsuste (mis vähemalt mingis järgus eeldavad üldsuse osalemist) õiguspärasus vaidlustatakse a) väidetavast liidu muu keskkonnaõiguse normi (s.o mitte direktiivi) rikkumisest; b) väidetavast liigu õiguse rikkumisest, mis „ei ole seotud“ keskkonnaga; ja/või c) väidetavast ainult siseriikliku keskkonnamõju õiguse rikkumisest lähtudes.

79. Ent vähemalt käesoleva juhtumi asjaolusid arvestades olen seisukohal, et kulukuse reegel peab olema kohaldatav kaebuse kui terviku suhtes. Selle seisukoha võtmiseks on neli peamist põhjust.

80. Esiteks eeldagem argumentatsiooni huvides korraks, et otsuse (tegevuse või tegevusetuse) vaidlustamise võib liigendada eri põhjenduste, väidete või argumentide järgi, kusjuures kulukuse reegel kohaldub mõne, kuid mitte kõigi suhtes. Kulukuse reegli kohaldamisalasse kuuluvate põhjenduste osas peavad kulud jääma tagasihoidlikuks. Teiste osas võivad need olla suured.³³ Igal juhul pärsib ettearvamatus selle suhtes, kummale poole joont üks või teine põhjendus jääb, sellele põhjendusele tuginemist. Nagu eespool juba mainitud,³⁴ on niisugune pärssimine ise vastuolus kulukuse reegluga.

81. Teiseks, mis puudutab direktiivi eristamist muudest põhjendustest seoses väidetavate liidu õiguse rikkumistega, kinnitab juba senine kohtupraktika, et teisi liidu keskkonnaalased õigusakte ja eeskirju, mis käsitlevad siseriiklikke kohtusse pöördumise võimalusi kontrollimaks liikmesriigi tegevuse vastavust niisugustele õigusaktidele, tuleb tõlgendada kooskõlas konventsiooni artikliga 9 (mis sisaldab kulukuse reeglit).³⁵ See lähenemisviis on kooskõlas ka Euroopa Kohtu praktikas väljendatud eesmärgiga, et juurdepääs õiguskaitsele oleks keskkonna alal laialdane.³⁶

82. Kolmandaks, mis puudutab väidetavatel liidu õiguse rikkumistel³⁷ põhinevate elementide eristamist teistest, mis põhinevad ainult siseriiklikul õigusel – milles seisneb ministri, Attorney Generali, EirGridi ja ameti peamine mure –, tekib veelgi olulisi küsimusi seoses praktilisusega, eelkõige aga ettearvatavusega.

83. Praktilisest perspektiivist: avalik-õiguslike menetluste kulude arvestamisel juba võetakse arvesse mitmeid tegureid, nende seas tegevusele A, B või C kulunud aja hulka (millest lähtudes arvutatakse kulud); asjaga tegelnud juristi kutsetaset ja samuti tema kvalifitseerumise aastat; seda, kas selle juristi täidetud ülesanne oli korralduslik või sisuline; seda, kui mõistlik oli kulutada aega ühele või teisele ülesandele; seda, kuidas pooled menetluses käitusid; kulude tagasisaamise võimalikkust olenevalt kululiigist; ja võimalikke eritasumäärasid, mis võivad olla avaliku õiguse juristide suhtes poliitiliselt ette nähtud. Liigenduse lisamine vastavalt sellele, kas põhjendused lähtusid siseriiklikest „elementidest“ või liidu „elementidest“, ei ole kindlasti võimatu, kuid võib osutada kunstlikuks ja äärmiselt keerukalt teostatavaks.

33 Siiski, nagu eespool punktis 34 toonitatud, on harta artikliga 47 ja tõhususe põhimõttega vastuolus igasugune liidu õigusel põhineva kaebuse „üle jõu käiv kulukus“, kui see tähendab, et kaebuste esitamine on võimatu või kulude tõttu ülemäära raske.

34 Vt käesoleva ettepaneku punkt 39.

35 Vt kohtuotsus, 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:83), kus konventsioon kohaldus loodusdirektiivi suhtes.

36 Vt käesoleva ettepaneku punktid 37–39.

37 Sealhulgas nendel, mida käsitletakse siseriiklike õigusnormide kaudu, ja jättes kõrvale mõnikord keeruka küsimuse seoses otsuse tegemisega selle kohta, millised konkreetsed siseriiklikud õigusnormid oleksid sel eesmärgil tegelikult hõlmatud.

84. Määrav on minu arvates see, et isegi kui niisugune liigendamine oleks kuidagi teostatav, lisaks see kaebajate jaoks olulisel määral *ettearvamatust*. Seda *ettearvamatust* süvendab veelgi võimalus, et asja otsustaval kohtul võib olla kaalutusõigus küsimuses, milliste konkreetsete asjaolude põhjal asi otsustatakse ja kas teisi asjaolusid võib eirata.

85. Näiteks „segakaebuste“ korral (milles esineb ühtaegu siseriiklikul ja liidu õigusel põhinevaid väiteid) võiksin mina argumenteerida, et kavandatud projekt vähendab minu maa väärtust *ja* et keskkonnamõju ei hinnatud nõuetekohaselt. Vastaspool vaidlustab enda kaitseks selle, et maa üldse mulle kuulub – mis on üksnes siseriikliku õiguse küsimus. Kohus võib keskenduda 1) üksnes siseriikliku õigusega seotud põhjendusele; 2) liidu õigusega seotud põhjendusele; 3) otsustada, et väiteid omandi ja hindamismenetluse kohta tuleb käsitleda eraldi; 4) mõningaid väiteid kitsendada või kõrvale jätta; või 5) järeldada, et omandi ja hindamise küsimust lihtsalt ei ole võimalik (faktiliselt või keerukuse tõttu) teineteisest eraldada.

86. Eeldagem nüüd, et asjaomane kohus ei vali eespool alapunktides 3–5 nimetatud võimalusi, mis on iseenesest loomulikult raskesti ennustatav, ning vaatab selle asemel minu kaebust ja selle kahte põhjendust: üks neist on liigitatud liidu õiguse elemente sisaldavaks (keskkonnamõju hindamata jätmine) ja teine siseriikliku õiguse elemente sisaldavaks (maaomand). Oletagem, et siseriiklik kohus jätab kaebuse rahuldumata „siseriiklikust“ põhjendusest lähtudes, sest see on nii ilmne, nimelt et väidetavalt mõju alla sattuv maa ei olegi kaebaja omandis. Seetõttu jätab kohus muud põhjendused üldse uurimata.

87. Mitmetes õigussüsteemides võib olla ka nii, et isegi kui liidu õigusel põhinevaid „elemente“ ei ole kaebaja ega ka ühegi teise menetlusosalise argumentides nimetatud, võib asja lahendav kohus näiteks asuda seisukohale, et tegelikult on üles tõstetud liidu õiguse küsimus, või võtta liidu õigusega seotud küsimuse arutusele *ex officio*.

88. Need ja teised stsenaariumid illustreerivad *ettearvamatust*, mis võib kaasneda sellega, kui kulusid välja pakutud viisil liigendada.³⁸ Sellepärast on mul väga raske näha, kuidas niisugune praktika võiks olla kooskõlas Euroopa Kohtu praktikas kehtestatud *ettearvatavuse* nõuetega.³⁹

89. Neljandaks võib olla, et kogu menetlus läheb edasi ja NEPPC esitab lõpuks kolm või neli eraldi kaebust eraldi otsuste peale, millest mõni kuulub kulukuse reegli kohaldamisalasse ja mõni mitte. Kui Iirimaa oleks artikli 11 lõiget 2 selgemalt rakendanud, oleks loomulikult võinud jaotada põhjendused eri kaebustesse, st haldusõiguslikuks, asjaõiguslikuks vm mitte-keskkonnaõiguslikuks kaebuseks, mille suhtes võivad kehtida ka teistsugused materiaals- ja menetlusõiguse nõuded. See toob mu tagasi algse probleemini, mis on läbiv teema kogu käesolevas kohtuasjas: kui isegi eelotsusetaotluse esitanud kohus kvalifitseerib omaenda süsteemi selles aspektis *ettearvatavaks*, siis lihtsalt ei saa seda asjaolu kasutada kaebajate kahjuks.⁴⁰

90. Kokkuvõttes: väljapakutud eristus või liigendus on minu meelest kontseptuaalselt veider. See põhjustaks siseriiklikele kohtutele tublisti lisatööd menetluskuludega seotud nõuete käsitlemisel, ennekõike aga tekitaks menetlusosaliste jaoks *ettearvamatust*, võides seega heidutada neid üldse keskkonnaalast kaebust esitamast. On küll olemas (minu teada algselt saksakeelne) ütlus, et „kohtus ja avamerel ollakse Jumala kätes“.⁴¹ Eeldan aga, et Euroopa Kohus nagu iga teinegi kohus töötab selle nimel, et tõendada selle ütluse ekslikkust, mitte paikapidavust.

38 Täielikult keskendudes niisuguse süsteemi objektiivsele toimimisele ja jättes kõrvale võimalikud hüpoteetilised stsenaariumid selle kohta, kuidas mis tahes menetlusosaline saaks neidsamu reegleid pahauskselt, kõrvale hoidudes või kuritarvitades ära kasutada.

39 Käesoleva ettepaneku punktid 40–48.

40 Käesoleva ettepaneku punktid 44–48 ja 58–60.

41

„Vor Gericht und auf hoher See ist man in Gottes Hand.“

91. Lõpuks on pooled valmilt sedastanud, et käesolevas ettepanekus välja pakutav lahendus, mille kohaselt oleks kulukuse reegli kohaldatavus seotud vaidlustamise ja selle tulemuse kui tervikuga, mitte aga põhjenduste üksikhaaval liigendamise, võib põhjustada ülemäärase liidu õigusest tuleneva kaitse menetluskulude eest küsimustes, kus liidu õigus rangelt võttes asjasse ei puutu. Kõiki asjaolusid arvesse võttes ei näe ma poliitilisest aspektist siiski, milliseid suuri ohtusid võiks endast kujutada see, kui mõni keskkonnaalase kaebuse element „kogemata“ mitte üle jõu käival kulukaks muudetakse. Küll aga näen tõsisemaid probleeme vastupidise stsenaariumi korral, s.o siis, kui kulukuse reeglist käesolevas jaos kirjeldatud viisidel mööda hiilitakse või see sama hästi kui nullitakse, pidades jällegi meele selle reegli üldist konteksti ja eesmärki: kohtusse pöördumine keskkonnaalastes küsimustes peab olema võimalik ja taskukohane kooskõlas eesmärgiga, et juurdepääs õiguskaitsele oleks selles valdkonnas laialdane.⁴²

iii) Erandid kulukuse reegli laialdase kohaldatavuse suhtes

92. See, et kulukuse reegel ja selle kohaldamine on laialdased, ei tähenda mõistagi nende piiristust. Käesoleva asja kontekstis on osutatud kahele võimalikule piirangule selle reegli kohaldamisel: reeglist tuleneva kasu hüpoteetilise kuritarvitamise korral ning kui on ülemäära palju isikuid, kelle vastu saaks suunata kaebuse liidu õiguse elementidel põhinevas osas.

– Võimalikud kuritarvitused

93. Minister ja Attorney General väljendasid kirjalikes seisukohtades muret, et kulukuse reegli laialdane kohaldamine vaidlustamise suhtes, eri põhjendusi eristamata, võib viia kuritarvitusteni. Nii võib kaebaja soovida otsuse vaidlustada üksnes väidetavatest siseriikliku õiguse rikkumistest lähtudes, kuid „sokutada sisse“ liidu õigusel põhineva (eeldatavasti kunstliku) nõude, et kulukuse reeglit ära kasutada.

94. Selles suhtes toonitaksin eeskätt, et niisugune stsenaarium näib oletuslik, kuivõrd on ilmne, et käesolevas asjas niisuguse „kuritarvituse“ kohta väiteid esitatud ei ole. Ent isegi kui selline juhtum peakski tekkima, saaks selle suhtes kohaldada näiteks liidus kehtivat õiguse kuritarvitamise keelu põhimõtet, mis eeldaks muu hulgas selle tõendamist, et liidu õigusel põhinevat väidet ei esitatud tegelikult liidu õigusest tuleneva õiguse jaluleseadmiseks, vaid hoopis kulukuse reegli ärakasutamise eesmärgil kunstlikult olude loomiseks.

95. Teise võimalusena, nagu laseb aimata ka eelotsusetaotluse esitanud kohtu kuues küsimus, on mõistlik eeldada, et liikmesriikide siseriiklikes õigusnormides on ette nähtud, et siseriiklikud kohtud võivad kohtukulude kohta otsust tehes arvesse võtta eri menetlusosaliste käitumist ja eesmärke ning seda, kuidas nad menetluses osalesid. Nii võiksid väite alusetud, pahatahtlikud või kunstlikud elemendid kindlasti kaasa mängida üldisel menetluskulude üle otsustamisel.⁴³

– „Elementide“ jaotamine menetlusosaliste staatuse põhjal

96. Samuti pakuti kohtuistungil välja, et otsuste, tegevuse või tegevusetuse vaidlustamise võiks „mitmeks jagada“, et kohaldada kulukuse reeglit *vastustaja* isiku, mitte konkreetsete põhjenduste põhjal. Niisiis, kui on mitu vastustajat ja nendest ühe vastu saab loogiliselt võttes esitada ainult siseriiklikul õigusel põhinevaid väiteid, ei tohiks kulukuse reegel kohalduda kuludele, mis tekkisid niivõrd, kui kaebus esitati selle vastustaja aadressil.

⁴² Vt käesoleva ettepaneku punktid 37–39.

⁴³ Nagu on arutletud ka käesoleva ettepaneku A.5 jaos, punktides 110–117.

97. See ettepanek tekitab minu arvates küsimusi seoses otsuste tegemise struktuuri ja sellega seotud kontrolli ulatusega. Saan aru nii, et käesoleval juhul oleks võinud ameti määramise peale esitada kaebuse eraldi menetluses või liita selle, nagu tehtigi, (menetlusloa) taotlusele kohtuliku kontrolli menetluse algatamiseks. Kui see paika peab, on mõeldav, et oleks võidud esitada kaks eraldi taotlust: üks ameti vastu ning teine ministri ja Attorney Generali vastu.

98. *Kui* viimati nimetatu oleks põhinenud üksnes siseriiklikul õigusel, on mulle arusaadav, miks see ei kuuluks kulukuse reegli kohaldamisalasse ja miks selle väljaarvamine oleks põhjendatud. Ent olukord Euroopa Kohtule esitatud asjas ei ole selline. Käesolevas asjas on esitatud siseriiklikule kohtule ainult üks kaebus.⁴⁴ Sellistel asjaoludel ei näe ma põhjust kulukuse reegli kohaldamisel kaebuse jagamiseks selle järgi, kes on vastustaja.

99. Selle põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata teisele eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 4 sätestatud nõue, et menetlus ei tohi olla „üle jõu käivalt kulukas“, kehtib selle direktiivi või muude liidu õigusaktide materiaal- või menetlusõiguslikku rikkumist käsitlevate kõikide põhjenduste, väidete või argumentide kohta, mis on esitatud seoses otsuse, tegevuse või tegevusetuse vaidlustamisega selle direktiivi nende sätete kohaldamisalal, mis käsitlevad üldsuse kaasamist. Kui niisuguse vaidlustamisega kaasneb põhjendusi, väiteid või argumente selle kohta, et on rikutud nii liidu kui ka siseriiklikku õigust, kehtib eespool nimetatud direktiivi artikli 11 lõikes 4 sätestatud nõue, et menetlus ei tohi olla „üle jõu käivalt kulukas“, üldiselt vaidlustamise kui terviku kohta.

4. Kolmas küsimus

100. Kaebus, mille suhtes käib eelotsusetaotluse esitanud kohtus kohtukulude jaotamise menetlus, esitati enne, kui tehti lõplik otsus loamenetluses, mis oli peamine vaidluse ese. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma kolmandas küsimuses teada sisuliselt seda, kas artikli 11 lõikes 1 kasutatud sõnastus „otsus[ed], seadus[ed] ja tegevusetu[s]“ hõlmab peale „lõplike“ aktide ka „ajutisi“ või „esialgseid“ otsuseid.

101. Direktiivi artikkel 11 kohustab liikmesriike võimaldama juurdepääsu kontrollimenetlustele. Kuidas see tulemus menetluslikult saavutada, on aga jätud suuresti liikmesriikide pädevusse.

102. Praktikast esineb väga mitmesuguseid otsustamismenetlusi⁴⁵ liikmesriikide vahel ja ka liikmesriigi sees.⁴⁶ Ka kontrollimenetlusi on väga erinevaid.⁴⁷

44 Jällegi võiks meenutada, et kui direktiivi artikli 11 lõige 2 oleks selgemalt üle võetud, s.o selgelt märkides, millises etapis tuleb kaebus esitada, oleksid kaebajad võinud olla kohustatud esitama eraldi kaebused (nt varem kaebuse ministri peale (et hoida ära otsuse tegemist erapooletu võimukandja poolt) ja hiljem planeerimisotsuse enda peale – kõik oleneks otsustamise ja kontrolli menetluste ülesehitusest ja kriitiliselt ka sellest, kuidas täpselt on direktiivi artikli 11 lõige 2 üle võetud).

45 Võrdlevad ettekanded Euroopa Liidu riiginõukogude ja kõrgeimate halduskohtute assotsiatsiooni 20. kollokviumil: Rüdiger, R. ja Silbermann, E. I., „Road planning in Europe – A Case Study“, Leipzig, 2006, eeskätt üldettekande lk 23–32.

46 Näiteks Belgia piirkondadel on oma planeerimisalased õigusaktid. Belgia keskkonnaõigusest üksikasjalikuma ülevaate saamiseks vt Delnoy, M., „Implementation of the Aarhus Convention in Belgium: Some Elements“ ning Macrory, R., ja Westaway, N., „Access to Environmental Justice – A United Kingdom Perspective“ teoses Pallemarts, M., (toim) *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2011, lk 341 jj.

47 Vt järgmised võrdlevad ettekanded: eespool 45. joonealuses märkuses viidatud Rüdiger, R. ja Silbermann, E. I., lk 34 ja 35; Milieu Ltd kokkuvõtlik ettekanne komisjoni keskkonna peadirektoraadile Euroopa Liidu liikmesriikide meetmetest, mis puudutavad keskkonnaküsimustes kohtusse pöördumist, september 2007, lk 4–6; Darpö, J., „Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union (European Commission), 2013.10.11/Final“, lk 11 ja 12. Vt samuti Pallemarts, M. (toim), „The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law“, Europa Law Publishing, 2011, lk 322, 343 ja 349.

103. Näiteks võivad loamenetlus ja keskkonnamõju hindamise menetlus olla ühendatud, mille tulemusel tehakse üks otsus, või eraldatud, mille tulemusel tehakse kaks või rohkem eraldi otsust.⁴⁸ Otsuste tegemisel võib esineda menetluslikke eristusi seoses väiksemate, lihtsamate ja piiratud projektidega, võrreldes suurte ja keerukamate projektidega, mis võivad avaldada suuremat mõju keskkonnale.

104. Erinevused otsustamise struktuuris ja tulemustes avaldavad sel juhul loomulikult mõju kontrolli mehhanismidele. Ka kontrollimenetluste vahel esineb muid põhjapanevaid erinevusi. Näiteks enne, kui siseriiklikusse kohtusse saab kaebuse esitada, võivad liikmesriigid (või ei või) nõuda halduskorras vaidlustamist. Sellise vaidlustamise suhtes esineb ka institutsioonilisi erinevusi (kaebused ministeeriumile, pädevale asutusele või eraldi vaideorganile jne).

105. Üldiselt ei nõua ega keela direktiiv „mittelõplike“ otsuste vaidlustamist. See paindlikkus on olemasolevate otsustamise ja kontrolli struktuuride võimalikku suurt mitmekesisust arvestades täiesti ootuspärane.⁴⁹

106. Ent nagu eespool⁵⁰ selgitatud, peavad liikmesriigid selgelt *kindlaks määrama, mis etapis* võib kaebuse esitada. See iseenesest tähendab, et siseriiklikus õiguses tehakse potentsiaalsetele kaebajatele selgeks, millal kujutab teatav akt endast vaidlustatavat otsust ja kas kaebaja saab esitada ja/või peab esitama kaebuse „mittelõpliku“ otsuse või akti peale.

107. Liidu õigusnormide puudumise korral peavad siseriiklikus õiguses olema sätestatud üksikasjalikud eeskirjad selle kohta, millal võib esitada vaidlustamise eesmärgil menetlusloa taotluse, kuid kõik asjakohased otsused, tegevus või tegevusetus peavad olema sel ajal kontrollitavad.⁵¹

108. Pealegi esineb seesama *Ariadne lõng* või *juhtmotiiv*, millele olen juba eespool osutanud,⁵² taas vastuses eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolmandale küsimusele: seda, et liikmesriik ilmselt ei näinud üht või teist sellist aspekti selgelt ette, ei saa ümber pöörata ja kasutada potentsiaalsete kaebajate vastu kui vahendit, mille alusel välistada kohtulik kontroll seoses üle jõu käivate kulude või tõsise ohuga, et neid tekib.

109. Seda arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kolmandale eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 1 kasutatud sõnastus „otsus[ed], seadus[ed] ja tegevusetu[s]“ võib hõlmata teostusloa menetluse käigus tehtud haldusotsuseid, mis ise ei määra pöördumatult ja lõplikult kindlaks poolte õigusi.

5. Kuues küsimus

110. Kuuendas küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas liikmesriigid võivad näha ette erandeid kulukuse reeglist, kui neid ei ole direktiivis ega konventsioonis ette nähtud.

48 Vt samuti kohtuotsus, 16.2.2012, Solvay (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 38).

49 Samalaadsete küsimuste tekkimise kohta teises õigusvaldkonnas, riigihangetes vt kohtuotsus, 5.4.2017, Marina del Mediterráneo jt (C-391/15, EU:C:2017:268, punktid 26 ja 27).

50 Vt käesoleva ettepaneku punktid 44–46.

51 Vt jällegi analoogia alusel kohtuotsus, 5.4.2017, Marina del Mediterráneo jt (C-391/15, EU:C:2017:268, punktid 26–32).

52 Vt käesoleva ettepaneku punktid 44–48, 58–60 ja 89.

111. Saan eelotsusetaotlusest aru nii, et erand, millele vihjatakse, on seotud alusetu või pahatahtliku kohtusse pöördumisega. Selles suhtes ei ole täiesti selge, miks on see küsimus põhikohtuasjas asjakohane. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole märkinud, et esitatud kaebus on alusetu või pahatahtlik. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul tõstis selle võimaluse siseriikliku kohtu menetluses esile kolmas isik EirGrid. Teisest küljest kinnitas amet vastustajana Euroopa Kohtu istungil, et ta ei väida, nagu oleksid kaebajad pannud toime kuritarvituse.

112. Koostöö vaimus, millest eelotsusemenetlustes juhindutakse, märgin, kui sellest peaks siseriiklikule kohtule abi olema, siiski järgmist.

113. Nagu siseriiklik kohus on osutanud, ei sisalda direktiiv ega konventsioon konkreetset alust kulukuse reeglist erandi tegemiseks alusetute või pahatahtlike kaebuste osas.

114. Euroopa Kohus aga on juba kinnitanud, et kulukuse reegel ei pane siseriiklikele kohtutele kohustust jätta menetluskuludid käsitlevad siseriiklikud õigusnormid üldse kohaldamata. Samuti võib kaebuste „kergekäelisust“ (ja seda enam pahatahtlikkust) arvesse võtta kulukuse reegli kohaselt menetluskulude kindlaksmääramisel.⁵³ Sellepärast ei kujuta kulukuse reegli muutmine kuritarvituslike või selgelt alusetute kaebuste suhtes endast sellisena erandit.

115. Niisiis, selle asemel, et rääkida eranditest või isegi kohaldamata jätmise vajalikkusest, käsitaksin kulukuse reegli toimimist harmoonilisemalt: siseriiklikud vaikumisi kohaldatavad õigusnormid jäävad kulukuse reegli üldistes raamides jätkuvalt kohalduma, kohus aga võtab arvesse, kui (eba)edukas oli iga pool vaidlustamismenetluses ja võimalikes muudes siseriiklikus õiguses ette nähtud asjakohastes menetluselementides.

116. Ehkki teoreetiliselt on õige, et pahatahtliku kohtusse pöördumise korral ei pruugi kehtida isegi kohtusse pöördumise alusekirjad,⁵⁴ mis võib samuti laieneda kulukuse reeglile, viies sisuliselt selle kohaldamata jätmiseni“, on sellised olukorrad tõesti erandlikud. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu antud teabest nähtuvalt jääb käesolevas asjas esitatud kaebus sellest erandlikust kategooriast väga kaugele.

117. Seda arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kuuendale eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 4 sätestatud reegluga, mille kohaselt menetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas, ei ole vastuolus see, kui siseriiklikud kohtud võtavad arvesse niisuguse kaebuse alusetust või pahatahtlikkust, mille suhtes seda reeglit kohaldatakse.

6. Seitsmes küsimus

118. Seitsmendas küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas konventsiooniga on kooskõlas siseriikliku õiguse nõue, mille kohaselt on kulukuse reeglit rakendava siseriiklike õigusnormide kohaldamise tingimuseks põhjuslik seos väidetava õigusvastase tegevuse või otsuse ja keskkonnakahju vahel.

119. Minu arusaama järgi on põhjusliku seose nõue siseriiklikes õigusnormides ette nähtud seoses niisuguseid kaebusi puudutavate kuludega, mis põhimõtteliselt *ei kuulu* direktiivi artikli 11 lõike 1 kohaldamisalasse (2011. aasta keskkonnaseaduse §-id 3 ja 4). Samuti on eelotsusetaotluse esitanud kohus märkinud, et need siseriikliku õiguse sätted *ei ole* käesolevas asjas *kohaldatavad*.

53 Vt ka punktis 58 osutatud kohtuotsus, 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 42).

54 Kohtuotsus, 17.7.1998, ITT Promedia vs. komisjon (T-111/96, EU:T:1998:183).

120. Seetõttu on mul raske mõista, kuidas see siseriikliku kohtu küsimus on käesoleva asja kontekstis oluline. Sellepärast olen arvamusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu seitsmes küsimus tuleb lugeda kas liidu õiguse reguleerimisalast välja jäävaks või puhtoletuslikuks, mistõttu tuleb see vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata.

121. Seda arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku seitsmes eelotsuse küsimus vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata.

B. Árhusi konventsiooni asjakohasus – neljas ja viies küsimus

122. Neljandas ja viiendas küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kuidas võib konventsiooni artikli 9 lõige 3 otseselt (selle sätte vahetu õigusmõju kaudu) või kaudselt (kooskõlalise tõlgendamise kaudu) mõjutada tema siseriiklikke õigusakte.

123. Kohtuistungil arutati ulatuslikult, kuid tulemusele jõudmata seda, kas käesoleva juhtumi faktilisi asjaolusid ja kohaldatavaid Iirimaa õigusakte arvestades on kohaldatav artikli 9 lõige 2, mitte lõige 3.

124. Saan aru nii, et *siseriikliku õiguse seisukohast* on sellel, kumb nendest konventsiooni sätetest kohaldub, vahe selles suhtes, milliseid konkreetseid siseriiklike õigusnorme käesolevas asjas menetluskulude suhtes kohaldada. Ent siseriikliku õiguse ja faktiliste asjaolude tõlgendamine ja hindamine, mille tulemusel siis need konventsiooni asjakohase sätte alusel klassifitseeritakse, on siseriikliku kohtu ülesanne.

125. Isegi kui lähtuda eeldusest, et käesolevas siseriikliku kohtu menetluses on *liidu õiguse seisukohast* tõesti kohaldatav artikli 9 lõige 3, on vastused eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele juba antud vastavalt direktiivile, millega on asjassepuutuvad konventsiooni sätted juba liidu õigusesse rakendatud. Sellele lisaks artikli 9 lõike 3 (eraldi või mitte) kohaldamine muudaks selles suhtes väga vähe, kui üldse midagi.

126. Tunnistan, et on võimalik pikalt arutleda selle üle, millise liidu õigusnormiga on üle võetud konventsiooni artikli 9 lõige 3, kui arvestada, et liidu deklaratsioonis konventsiooni heakskiitmise kohta on märgitud, et artikli 9 lõiget 3 liidus täielikult ei rakendata,⁵⁵ ning seda, et direktiivi artiklis 11 puudub artikli 9 lõiget 3 rakendav samaväärne sõnastus.⁵⁶

127. Sellegipoolest, olenemata selle arutelu tulemusest kehtib kaebuse suhtes, niivõrd kui see kuulub direktiivi artikli 11 lõike 1 kohaldamisalasse, igal juhul sama artikli lõikes 4 sätestatud kulukuse reegel.

128. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele küsimusele vastuseks osutatud põhjustel olen seisukohal, et vaidlustamist ei saa pakutud viisil eri osadeks jagada. Vaidlustamine kas kuulub direktiivi artikli 11 lõike 1 kohaldamisalasse ja kulukuse reegel kehtib selle *kui terviku* suhtes – või ei kuulu. Põhikohtuasjas viitavad kõik eelotsusetaotluses esitatud andmed selle lõike kohaldamisalasse kuulumisele.

129. Seetõttu ei ole vaja eelotsusetaotluse esitanud kohtu neljandale ega viiendale küsimusele vastata.

⁵⁵ United Nations Treaty Collection, Declarations and Reservations of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters – declarations formulated by the European Union upon approval (veebis aadressil https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec).

⁵⁶ Millega seoses rullub lahti uus intrigeeriv keerukuse kiht, mis jällegi jääb käesoleva kohtuasja ulatusest välja: kui tõepoolest esitatakse taotlus, mis kuulub konventsiooni artikli 9 lõike 3 kohaldamisalasse väljaspool seda, mida liit oleks saanud direktiivi vastu võttes liidu õiguskorda rakendada, ei kuuluks konventsiooni võimalik kohaldatavus Iirimaa õiguskorras nende küsimuste suhtes liidu õiguse reguleerimisalasse, vaid seda reguleeriksid Iirimaa konstitutsioonilised normid rahvusvaheliste lepingute õigusmõju kohta Iirimaa õiguskorras. Sel juhul ei oleks Euroopa Kohus niikuinii pädev nendele kahele eelotsuse küsimusele vastama.

V. Ettepanek

130. Seda arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata High Court'i (Iirimaa) küsimustele järgmiselt:

1. Siseriiklikus õigussüsteemis, kus seadusandja ei ole sõnaselgelt ja lõplikult sätestanud, millises menetluse etapis tuleb otsus vaidlustada, ning kus kohus peab selle iga konkreetse taotluse puhul vastavalt üldise õiguse normidele eraldi kindlaks määrama, kehtib liikmesriigi kohtu menetluse suhtes, mille eesmärk on teha kindlaks, kas asjaomane taotlus on esitatud õiges etapis, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta artikli 11 lõikes 4 sätestatud tingimus, et menetlus ei tohi olla „üle jõu käivalt kulukas“.
2. Direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 4 sätestatud nõue, et menetlus ei tohi olla „üle jõu käivalt kulukas“, kehtib selle direktiivi vm liidu õigusaktide materiaal- või menetlusõiguslikku rikkumist käsitlevate kõikide põhjenduste, väidete või argumentide kohta, mis on esitatud seoses otsuse, tegevuse või tegevusetuse vaidlustamisega nende sätete kohaldamisalas, mis käsitlevad üldsuse kaasamist. Kui niisuguse vaidlustamisega kaasneb põhjendusi, väiteid või argumente selle kohta, et on rikutud nii liidu kui ka siseriiklikku õigust, kehtib eespool nimetatud direktiivi artikli 11 lõikes 4 sätestatud nõue, et menetlus ei tohi olla „üle jõu käivalt kulukas“, üldiselt vaidlustamise kui terviku kohta.
3. Direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 1 kasutatud sõnastus „otsus[ed], seadus[ed] ja tegevusetu[s]“ võib hõlmata teostusloa menetluse käigus tehtud haldusotsuseid, mis ise ei määra pöördumatult ja lõplikult kindlaks poolte õigusi.
4. Esimesele ja teisele eelotsuse küsimusele antud vastuseid arvestades ei ole vaja neljandale eelotsuse küsimusele vastata.
5. Esimesele ja teisele eelotsuse küsimusele antud vastuseid arvestades ei ole vaja viiendale eelotsuse küsimusele vastata.
6. Direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 4 sätestatud reeglina, mille kohaselt menetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas, ei ole vastuolus see, kui siseriiklikud kohtud võtavad arvesse niisuguse kaebuse alusetust või pahatahtlikkust, mille suhtes seda reeglit kohaldatakse.
7. Seitsmes eelotsuse küsimus on vastuvõetamatu.