



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

7. juuni 2018*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2001/42/EÜ – Artikli 2 punkt a – Mõistepaar „kavad ja programmid“ – Artikkel 3 – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Asularuumi ümberkujundamise piirkond – Võimalus teha erandeid asulaplaneerimis- ja ehituseeskirjadest – „Kavade ja programmide“ muutmine

Kohtuasjas C-160/17,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 2. veebruari 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 1. märtsil 2017, menetluses

Raoul Thybaut,

Johnny De Coster,

Frédéric Romain

versus

Région wallonne,

menetluses osalesid:

Commune d'Orp-Jauche,

Bodymat SA,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud A. Rosas, C. Toader (ettekandja), A. Prechal ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: ametnik V. Giacobbo-Peyronnel,

arvestades kirjalikku menetlust ja 30. novembri 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– R. Thybaut, esindajad: *avocat* B. Cambier, *avocat* F. Hans ja *avocat* J. Sambon,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

- J. De Coster ja F. Romain, esindajad: *avocat* B. Cambier ja *avocat* F. Hans,
- Bodymat SA, esindajad: *avocat* F. Evrard, *avocat* M. Scholasse ja *avocat* F. Haumont,
- Belgia valitsus, esindajad: M. Jacobs, L. Van den Broeck ja J. Van Holm, keda abistas *avocate* B. Hendrickx,
- Taani valitsus, esindaja: J. Nymann-Lindegren,
- Euroopa Komisjon, esindajad: C. Hermes, F. Thiran ja C. Zadra,

olles 25. jaanuari 2018. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 2001, L 197, lk 30; ELT eriväljaanne 15/06, lk 157; edaspidi „KSH direktiiv“) artikli 2 punkti a.
- 2 Eelotsusetaotlus on esitatud ühelt poolt Raoul Thybaut', Johnny De Costeri ja Frédéric Romaini ning teiselt poolt Région wallonne'i (Vallooni piirkond, Belgia) vahelises kohtuvaidluses, mille ese on küsimus, kas selle piirkonna valitsuse 3. mai 2012. aasta määrus, millega määratakse asularuumi ümberkujundamise piirkonnaks Orp-Jauche'i kommuuni (Belgia) üks teatav piirkond (*Moniteur belge*, 22.5.2012, lk 29488, edaspidi „vaidlustatud määrus“), on kehtiv.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 KSH direktiivi põhjenduses 4 on ette nähtud:

„Keskkonnamõju hindamine on tähtis vahend keskkonnakaalutluste integreerimisel teatavate kavade ja programmide koostamisse ja vastuvõtmisse, mis tõenäoliselt mõjutavad oluliselt keskkonda liikmesriikides, sest see tagab kavade ja programmide rakendamisega kaasneva mõju arvessevõtmise nende koostamise ajal ja enne vastuvõtmist.“

- 4 Selle direktiivi artikkel 1 „Eesmärgid“ näeb ette:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on tagada keskkonnakaitse kõrge tase ja aidata kaasa keskkonnakaalutluste integreerimisele kavade ja programmide koostamisse ja vastuvõtmisse, eesmärgiga edendada säästvat arengut, tagades vastavalt käesolevale direktiivile teatavate tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise.“

5 Asjaomase direktiivi artikkel 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

- a) kavad ja programmid – kavad ja programmid, kaasa arvatud need, mida kaasrahastab Euroopa [Liit], ja nende mis tahes muudatused:
 - mille koostab ja/või võtab vastu riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus või mille koostab asutus vastuvõtmiseks parlamendi või valitsuse õigusloomemenetluse kaudu, ja
 - mida nõutakse siseriiklike õigusnormidega;
- b) keskkonnamõju hindamine – keskkonnaaruande koostamine, konsultatsioonide pidamine, otsuste tegemisel keskkonnaaruande ja konsultatsioonide tulemustega arvestamine ning otsusest teavitamine vastavalt artiklitele 4–9;

[...]“

6 KSH direktiivi artiklis 3 „Reguleerimisala“ on sätestatud:

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

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

- a) mis on koostatud põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, veonduse, jäätmehoolduse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, asulaplaneerimise või maakasutuse valdkonnas ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud [13. detsembri 2011. aasta] direktiivi 2011/92/EL [teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2012, L 26, lk 1) I ja II lisas [...].

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

[...]“

7 KSH direktiivi artikli 5 „Keskkonnamõju hindamise aruanne“ lõige 3 täpsustab:

„I lisas osutatud teabe andmisel võib kasutada kavade ja programmide keskkonnamõju kohta asjakohast teavet, mida on saadud otsuse tegemise teistelt tasanditelt või ühenduse muude õigusaktide kaudu.“

8 Kõnealuse direktiivi artikkel 6 „Konsultatsioonid“ sätestab:

„1. Kava või programmi eelnõu ja vastavalt artiklile 5 koostatud keskkonnamõju hindamise aruanne tehakse kättesaadavaks käesoleva artikli lõikes 3 osutatud asutustele ja avalikkusele.

2. Lõikes 3 osutatud asutustele ja lõikes 4 osutatud avalikkusele antakse varakult tõhus võimalus avaldada kohase aja jooksul oma arvamus kava või programmi eelnõu ja sellele lisatud keskkonnaaruande kohta enne kava või programmi vastuvõtmist või menetlusse andmist.

3. Liikmesriigid määravad asutused, kellega tuleb konsulteerida ja keda nende ainuomaste keskkonnavalaste tööülesannete tõttu kavade või programmide rakendamisega kaasnev keskkonnamõju tõenäoliselt puudutab.

4. Liikmesriigid määravad kindlaks avalikkuse lõike 2 tähenduses, sealhulgas avalikkuse, keda käesoleva direktiivi alusel tehtavad otsused mõjutavad või tõenäoliselt mõjutavad või kellel on huvi nende otsuste vastu, kaasa arvatud asjakohased valitsusvälised organisatsioonid, näiteks keskkonnakaitset edendavad ja muud asjaomased organisatsioonid.

5. Liikmesriigid määravad avalikkuse ja asutuste teavitamise ning nendega konsulteerimise üksikasjaliku korra.“

- 9 KSH direktiivi artikkel 11 „Seosed ühenduse muude õigusaktidega“ lõige 1 näeb ette:

„Käesoleva direktiivi alusel korraldatav keskkonnahindamine ei piira direktiivist [85/337] tulenevate mis tahes nõuete ega mis tahes muude ühenduse õigusest tulenevate nõuete kohaldamist.“

- 10 Vastavalt direktiivi 2011/92 (edaspidi „KMH direktiiv“) artikli 4 lõikele 2 teevad liikmesriigid II lisas loetletud projektide puhul kindlaks, kas projekti hinnatakse selle direktiivi artiklite 5–10 kohaselt. Nimetatud lisa 10. jaotise „Infrastruktuuriprojektid“ punktis b on nimetatud „linnaarendusprojektid, sealhulgas kaubanduskeskuste ja parklate ehitamine“.

Belgia õigus

- 11 Vallooni piirkonna maakasutuse, asulaplaneerimise, kultuuripärandi ja energia seadustiku (code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, edaspidi „CWATUPE“) põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsiooni artikli 1 lõige 3 sätestab: „Maakasutus ja asulaplaneerimine on reguleeritud järgmiste planeeringute ja määrustega:

- 1° sektoriplaneeringud;
- 2° omavalitsuse maakasutuse planeeringud;
- 3° piirkondlikud asulaplaneerimismäärused;
- 4° omavalitsuse asulaplaneerimismäärused.“

- 12 Nimetatud seadustiku artikkel 127 näeb ette:

„§ 1. [...] annab [ehitus]loa valitsus või selleks volitatud ametiisik:

[...]

8 ümberkujundatava asularuumi piirkonnas tehtavateks toiminguteks ja töödeks; piirkonna määrab kindlaks valitsus kommuninõukogu või volitatud ametiisiku initsiatiivil või tema ettepaneku alusel; v.a siis, kui kommuuninõukogu teeb ettepaneku piirkonna kohta, esitab ta oma arvamuse volitatud ametiisiku taotluse päevast arvestades 45 päeva jooksul; esitamata jätmist käsitatakse nõusolekuna; negatiivse arvamuse korral menetlust ei jätkata; asularuumi ümberkujundamise piirkond hõlmab kõiki asulaolustiku ümberkujundamise ja arendamisega seotud arendusprojekte, mille puhul on vaja rajada, muuta, laiendada või ära kaotada maapinnal asuvaid teid ja avalikke alasid või nende kohale ehitada; piirkonna projekti ja asularuumi arendusprojekti mõju hindamise suhtes kehtib avalikustamise nõue ja kohustus konsulteerida kommunikomisjoniga, kui selline olemas on, vastavalt artiklis 4 ette nähtud korrale; omavalitsusüksuse volikogu esitab oma seisukoha volitatud ametiisiku taotluse päevast arvestades 70 päeva jooksul; esitamata jätmist käsitatakse nõusolekuna; pärast projekti valmimist valitsus volitatud ametiisiku ettepaneku alusel kas tühistab piirkonna või muudab seda; piirkonna kindlaksmääramise, muutmise või tühistamise määrus avaldatakse väljaandes *Moniteur belge* oleva märke kujul;

[...]

§ 3. Kui taotluse suhtes ei ole kohaldatud valitsuse poolt kindlaks määratud konkreetseid avalikustamise meetmeid ega artikli 4 esimese lõigu punktis 3 ette nähtud konsulteerimiskohustust juhul, kui on tegemist § 1 esimese lõigu punktides 1, 2, 4, 5, 7 ja 8 ette nähtud toimingute ja töödega, mis kas järgivad, kujundavad ümber või taastavad maastiku põhijooni, siis võib loa anda sektoriplaneeringust, omavalitsuse planeeringust, omavalitsuse asulaplaneerimismäärusest või detailplaneeringust kõrvale kaldudes.“

- 13 CWATUPE artikli 181 esimeses ja teises lõigus on sätestatud:

„Valitsus võib tunnistada üldistes huvides olevaks sellise kinnisvara sundvõõrandamise, mis asub

[...]

5° asularuumi ümberkujundamise piirkonnas;

[...]

Ümberkujundatavas asularuumi piirkonnas võib ka omavalitsuse planeeringu puudumise korral kohaldada artikli 58 kolmandat kuni kuuendat lõiku.“

- 14 Nimetatud seadustiku artikli 58 kolmas kuni kuues lõik täpsustavad:

„Sundvõõrandajaks võivad olla: piirkond, provintsid, kommuunid, autonoomsed kommunaalettevõtted, kohalike omavalitsuste ühendettevõtted, mille tegevusala on maa-alade ja elamufondi arendamine, ning avalik-õiguslikud asutused ja ühendused, millele on seaduse või määruse alusel antud volitatus viia üldistes huvides läbi sundvõõrandamist.

Kui kavandatud sundvõõrandamise eesmärk on ehitusloas või asulaplaneeringuloas määratletud territooriumi osa arendus eesmärgiga ehitada elu- või äriruumidena kasutatavaid hooneid, siis on omanikul või omanikel, kellele kuulub rohkem kui pool selle territooriumiga hõlmatud kruntide pindalast, õigus sundvõõrandaja poolt kindlaks määratud tähtaja jooksul ja tingimustel õigus – tingimusel, et nad tõendavad vajalike vahendite omamist – teha selle teha selle planeeringu raames ette nähtud töid ning samuti ümberkruntimise ja maakorralduse toiminguid.

Aegumise vältimiseks tuleb vastav taotlus esitada kolme kuu jooksul pärast sundvõõrandamiskava heakskiitva valitsuse määruse avaldamist väljaandes *Moniteur belge*.

Kui sundvõõrandamise eesmärk on korraldada asjasse puutuva territooriumi teatava osa arendamine konkreetsel otstarbel vastavalt artikli 49 esimesele ja teisele lõigule, võivad omanik või omanikud eelnevalt kindlaks määratud tingimustel nõuda, et arendustööde tegemine antaks nende ülesandeks.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 15 Vallooni piirkonna eluaseme-, transpordi- ja piirkonna arengu ministri (Belgia) 27. aprilli 2009. aasta määrusega kehtestati asularuumi ümberkujundamise piirkond (*périmètre de remembrement urbain*, edaspidi „PRU“) Orp-Jauche'i (Belgia) kommuuni kuuluva asula Orp-le-Petit' keskuses. Conseil d'État (Belgia), kellele esitati selle määruse peale kolm kaebust, tühistas määruse 3. juuni 2010. aasta otsusega.

- 16 Pärast nimetatud tühistamisotsust esitas Bodymat PRU kavandatava 40 000 m² suuruse ala kohta uue projekti. Nimetatud ettevõtja tegi ettepaneku Orp-le-Petit' keskuses asuvad vanad tööstushooned „ümber kujundada“ ehitustarvete poeks, toidupoeks ja muudeks täiendavateks väikepoodideks ning täiendada seda kaubanduskeskust „juurde ehitatud elumajadega“ ning olemasoleva teedevõrguga ühendatud uue teedevõrguga ja parklaga.
- 17 Vaidlustatud otsusest selgub, et PRU projektile oli lisatud keskkonnamõju hinnang, mille oli koostanud keskkonnauuringute ja keskkonnaalase nõustamisega tegelev büroo mõju-uuringu vormis.
- 18 Orp-Jauche'i kommuuninõukogus 22. detsembril 2010 toimunud arutelul kinnitati Orp-le-Petit' keskuse PRU ning edastati seda puudutav toimik tervikuna volitatud ametiisikule (Belgia), et viidaks läbi CWATUPE artikli 127 lõike 1 esimese lõigu punktis 8 ette nähtud väljatöötamismenetlus.
- 19 Volitatud ametiisik esitas oma 6. juuni 2011. aasta arvamusel PRU sundvõõrandamise ettepaneku.
- 20 Asjaomase PRU kehtestas Vallooni piirkonna (Belgia) valitsus 3. mai 2012. aasta vaidlustatud määrusega.
- 21 Põhikohtuasja kaebajad, kes on PRU-ga seonduva ala naabruses elavad inimesed, esitasid Conseil d'État'le kaebuse vaidlustatud määruse tühistamise nõudes. Nad leiavad, et käesoleval juhul korraldatud keskkonnamõju hindamine ei vasta KSH direktiivi nõuetele, sest see on lünklik, puudulik ja seda ei ole teostatud korrakohaselt. Nad leiavad, et PRU on hõlmatud mõistega „plaanid ja kavad“ selle direktiivi tähenduses ning et asjaomane direktiiv on Belgia õigusesse vaalesti üle võetud.
- 22 Vastuseks väidab Bodymat, kes on põhikohtuasjas menetlusse astuja, et PRU ainus eesmärk on määrata kindlaks maa-ala ulatus ja see ei kuulu meetmete hulka, mille keskkonnamõju tuleb hinnata vastavalt KSH direktiivile.
- 23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et põhikohtuasja kaebuse põhjendatuse hindamiseks tuleb eelnevalt kindlaks teha PRU olemus ja ulatus.
- 24 Nimetatud kohus rõhutab, et PRU ainus eesmärk on määrata kindlaks maa-ala ulatus, see tähendab selle geograafilise ala piirjooned, kus võidakse viia ellu „asulaolustiku ümberkujundamise ja arendamisega seotud arendusprojekt, mille puhul on vaja rajada, muuta, laiendada või ära kaotada maapinnal asuvaid teid ja avalikke alasid või nende kohale ehitada“.
- 25 See kohus märgib veel, et PRU erineb asulaplaneeringust, kuigi viimati nimetatut on PRU kehtestamise eeldus. Nõnda võib asulaplaneeringut pärast PRU kehtestamist muuta või kohendada, kuid see planeering eeldab endiselt keskkonnamõju hindamist vastavalt valdkonda reguleerivatele õigusnormidele.
- 26 Pärast eeltoodud tähelepanekuid toob eelotsusetaotluse esitanud kohus välja PRU kehtestamisega kaasnevad õiguslikud tagajärjed. Esiteks muutub asulaplaneeringu kinnitav volitatud ametiisik. Teiseks näeb CWATUPE artikli 127 lõige 3 ette, et selliselt piiritletud geograafilise ala kohta väljastatud load võivad kalduda kõrvale sektoriplaneeringust, omavalitsuse maakasutuse planeeringust, omavalitsuse asulaplaneerimismäärusest või detailplaneeringust. Kolmandaks võib Vallooni piirkonna valitsus CWATUPE-s ette nähtud korrast otsustada, et üldistes huvides tuleb sundvõõrandada kinnisasjad, mis on PRU-ga hõlmatud.
- 27 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et häirivad asjaolud, mille ilmumist põhikohtuasja hagejaid kardavad, võivad asularuumi arendusprojekti elluviimise korral realiseeruda. Ent vaidlustatud määrus ei anna sellele arendusprojektile otseselt luba, kuna sellele tuleb anda eraldi luba, mille raames tuleb korraldada keskkonnamõju hindamine. Nimetatud kohus märgib siiski, et vaidlustatud määrus on selle

projekti elluviimise vältimatu eeltingimus. Nimelt saab PRU kehtestamise tulemusel asularuumi arendusprojektiga seonduvad load, mis on selle aluseks, välja anda vastavalt CWATUPE-s konkreetset ette nähtud menetlusele.

- 28 Niisiis leiab see kohus, et PRU kehtestamise tulemusel muudetakse õiguslikku olukorda, kuna PRU annab võimaluse kvartali ümberkujundamiseks vastavalt erikorrale, mis võib põhjustada kaebusi sellistelt isikutelt nagu põhikohtuasja kaebajad.
- 29 Samal ajal on eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus – kuigi erinevatel põhjustel –, kas CWATUPE artikli 127 lõike 1 punkt 8 on kooskõlas nii Belgia konstitutsiooni kui ka liidu õigusega.
- 30 Neil tingimustel otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus menetluse peatada ja esitada ühe ja sama otsusega Cour constitutionnelle'ile (Belgia konstitutsioonikohtule) küsimuse, kas põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid on vastuolus Belgia konstitutsiooniga, ja Euroopa Kohtule küsimuse, kas PRU puhul on tegemist plaani või kavaga KSH direktiivi tähenduses, täpsustades seejuures, et Euroopa Kohtule esitatud küsimus esitatakse tegelikult alles hetkest, kui Cour constitutionnelle kinnitab, et tegemist ei ole Belgia konstitutsiooni rikkumisega.
- 31 Cour constitutionnelle'i 16. juuni 2016. aasta otsuse kohaselt ei riku CWATUPE artikli 127 lõike 1 esimese lõigu punkt 8, artikli 127 lõige 3, artikli 181 esimese lõigu punkt 5 ja artikli 181 neljas lõik Belgia konstitutsiooni, tingimusel et „artikli 127 lõike 3 erandi kehtestavaid sätteid [tõlgendatakse] kitsalt ja nende kohaldamist [põhjendatakse] kohaselt, ning isegi vaatamata sellele, et õiguslooja ei ole asjaomases sättes seoses PRU alusel antavate lubadega ette näinud, et need kõrvalekalded on lubatud ainult erandina“.
- 32 Pärast nimetatud otsuse kuulutamist esitas Conseil d'État Euroopa Kohtule talle mõeldud küsimuse.
- 33 Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimus on sõnastatud järgmiselt:

„Kas [KSH] direktiivi artikli 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et mõistepaar „kava või programm“ hõlmab piirkonda, mis on kindlaks määratud piirkondliku ametiasutuse poolt vastu võetud õigusnormiga, ja

- mille ainus eesmärk on määrata kindlaks sellise geograafilise ala piirjooned, kus võidakse viia ellu asularuumi arendusprojekt, võttes arvesse, et asjaomane projekt, millel peab olema kindel ese – käesoleval juhul peab see käsitlema linnaolustiku ümberkujundamist ja arendamist ning mille puhul on vaja rajada, muuta, laiendada või ära kaotada maapinnal asuvaid teid ja avalikke alasid või nende kohale ehitada –, on aluseks nimetatud PRU kehtestamisele, mis toob seega kaasa projekti põhimõttelise heakskiitmise, kuid projektile on veel vaja saada luba, mille väljastamiseks on vaja hinnata keskkonnamõju; ja
- mille menetluslik mõju on see, et kõnealuses piirkonnas toimingute või tööde tegemise lubade taotluste puhul kohaldatakse erimenetlust, võttes siiski arvesse, et ehituseeskirjad, mis olid kohaldatavad asjaomaste maade suhtes enne piirkonna kehtestamist, jäävad kohaldatavaks, kuid nimetatud menetlus võib anda võimaluse saavutada lihtsamalt erandi tegemise nimetatud eeskirjadest;
- ja mille puhul kehtib eeldus, et sundvõõrandamine peab olema üldistes huvides vastavalt sellele lisatud sundvõõrandamiste kavale“

Eelotsuse küsimuse analüüs

- 34 Kõigepealt tuleb märkida, et kuigi eelotsuseküsimuses on mainitud ainult KSH direktiivi artikli 2 punkti a, tuleb Euroopa Kohtu menetluse mitme osalise eeskujul tõdeda, et eelotsusetaotluse eesmärk on kindlaks teha, kas mõistepaar „kavad ja programmid“ nimetatud sätte tähenduses hõlmab sellist PRU-d, millega on tegemist põhikohtuasjas, ning samuti välja selgitada, kas sellise akti puhul tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine nimetatud direktiivi artikli 3 tähenduses.
- 35 Asjaolu, et liikmesriigi kohus on eelotsuse küsimuses vormiliselt viidanud liidu õiguse teatavatele sätetele, ei takista Euroopa Kohut esitamast sellele kohtule kogu tõlgenduslikku teavet, mis võib viimasel aidata menetletavat kohtuasja lahendada, olenemata sellest, kas liikmesriigi kohus on neile aspektidele oma küsimustes viidanud või mitte. Sellisel juhul on Euroopa Kohtu ülesanne tuletada liikmesriigi kohtu esitatud teabest ja eelkõige eelotsusetaotluse põhjendustest need liidu õiguse elemendid, mida on vaidluse eset silmas pidades vaja tõlgendada (22. juuni 2017. aasta kohtuotsus E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punkt 72 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 36 KSH direktiivi artikli 3 lõige 2 näeb ette eeskirja, mille kohaselt tuleb hinnata selles sättes ette nähtud kõikide plaanide ja kavade keskkonnamõju, samas kui selle direktiivi artikli 3 lõige 3 kehtestab hindamisele tingimuse, et liikmesriigid peavad olema sellega hõlmatud planeeringute suhtes kindlaks määranud, kas neil on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju (vt selle kohta 18. aprilli 2013. aasta kohtuotsus L, C-463/11, EU:C:2013:247, punkt 32).
- 37 Eelotsuse küsimust tuleb mõista nii, et sisuliselt soovitakse sellega teada saada, kas keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi artikli 2 punkti a ja artiklit 3 tuleb tõlgendada nii, et põhikohtuasjas käsitletaval PRU-l, mille ainus eesmärk on kindlaks määrata geograafiline piirkond, kus võidakse ellu viia asularuumi arendusprojekt, mille puhul on vaja rajada, muuta, laiendada või ära kaotada maapinnal asuvaid teid ja avalikke alasid või nende kohale ehitada ja mille elluviimiseks on lubatud kõrvale kalduda teatavates asulaplaneerimis- ja ehituseeskirjadest, on hõlmatud selle direktiivi tähenduses mõistepaariga „kavad ja programmid“, on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju ning tuleb korraldada selle keskkonnamõju hindamine.
- 38 Alustuseks on oluline märkida, et KSH direktiivi põhjendusest 4 tuleneb, et keskkonnamõju hindamine on tähtis vahend keskkonnakaalutluste integreerimisel teatavate kavade ja programmide koostamisse ja vastuvõtmisse.
- 39 Järgmiseks tuleb esile tuua, et selle direktiivi artikli 1 kohaselt on direktiivi eesmärk tagada keskkonnakaitse kõrge tase ja aidata kaasa keskkonnakaalutluste integreerimisele kavade ja programmide koostamisse ja vastuvõtmisse eesmärgiga edendada säästvat arengut, tagades vastavalt käesolevale direktiivile teatavate tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 47).
- 40 Lõpetuseks olgu öeldud, et arvestades selle direktiivi eesmärki, mis seisneb keskkonnakaitse kõrge taseme tagamises, tuleb seetõttu tõlgendada laialt sätteid, mis piiritlevad direktiivi kohaldamisala, ja eeskätt sätteid, milles nähakse ette direktiiviga hõlmatud aktide määratlused (27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus D'Oultremont jt, C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 41 Just nende üldiste kaalutluste pinnalt tuleb välja selgitada vastus esitatud eelotsuse küsimusele.
- 42 Esiteks defineerib KSH direktiivi artikli 2 punkt a selles ette nähtud „kavad ja programmid“ selle kaudu, et need peavad vastama kahele kumulatiivsele tingimusele, millest esimese kohaselt peab need koostama ja/või vastu võtma riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus või koostama asutus vastuvõtmiseks parlamendi või valitsuse õigusloomemenetluse kaudu, ja teiseks peavad need olema nõutud liikmesriigi õigusnormidega.

- 43 Euroopa Kohus on seda sätet tõlgendanud nii, et KSH direktiivi tähenduses on „nõutavad“ sellised kavad ja programmid, mille vastuvõtmist reguleerivad liikmesriigi õigus- ja haldusnormid, millega määratakse kindlaks nende vastuvõtmiseks pädevad ametiasutused ja samuti nende koostamise menetlus, ning nende suhtes tuleb seega läbi viia keskkonnamõju hindamine direktiivis sätestatud tingimustel (22. märtsi 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt, C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 31).
- 44 Käesoleval juhul järeldub eelotsusetaotluse esitanud kohtu märkustest, et vaidlustatud määruse võttis vastu piirkondlik ametiasutus CWATUPE artikli 127 alusel.
- 45 Järelikult on käesoleva otsuse punktis 42 välja toodud tingimused täidetud.
- 46 Teiseks tuleb tõdeda, et vastavalt KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punktile a tuleb süstemaatiliselt hinnata selliste kavade ja programmide keskkonnamõju, mis esiteks on koostatud teatavates valdkondades ja millega teiseks luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud KMH direktiivi I ja II lisas (vt selle kohta 17. juuni 2010. aasta kohtuotsus Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:355, punkt 43).
- 47 Mis puutub esimesse nimetatud tingimusse, siis tuleneb KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punktist a, et see säte hõlmab just nimelt „asulaplaneerimise või maakasutuse“ valdkonda.
- 48 Asjaolu, et see säte nimetab nii „asulaplaneerimist“ kui ka „maakasutust“, osutab selgelt sellele, et asjaomane valdkond ei piirdu maakasutusega selle sõna otseses tähenduses, see tähendab piirkonna jagamisega aladeks ja neil aladel lubatud tegevuse määratlemisega, vaid see valdkond on tingimata palju laiem.
- 49 Selline PRU nagu põhikohtuasjas kuulub nimetatud direktiivi artikli 3 lõike 2 alapunkti a tähenduses „asulaplaneerimise või maakasutuse“ valdkonda nii oma sõnastuse tõttu kui ka tulenevalt oma esemest, mis on võimaluse loomine asulaplaneerimis- ja ehituseeskirjadest kõrvale kaldumiseks.
- 50 Käesoleva otsuse punktis 46 nimetatud teise tingimuse puhul tuleb selleks, et välja selgitada, kas põhikohtuasjas kõne all olev PRU näeb ette raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud KMH direktiivi I ja II lisas, hinnata selle akti sisu ja eesmärki, võttes arvesse nende projektide keskkonnamõju hindamise ulatust kõnealuse direktiivi tähenduses (vt selle kohta 17. juuni 2010. aasta kohtuotsus Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:355, punkt 45).
- 51 KMH direktiivi II lisas loetletud projektide hulgas on 10. jaotises nimetatud infrastruktuuriprojekte, mis selle jaotise punkti b kohaselt hõlmavad asulaarendusprojekte.
- 52 CWATUPE artikli 127 sõnastusest nähtub, et põhikohtuasjas käsitletava PRU eesmärk on määrata kindlaks sellise geograafilise ala piirjooned, kus võidakse viia ellu „linnaolustiku ümberkujundamise ja arendamisega seotud arendusprojekt, mille puhul on vaja rajada, muuta, laiendada või ära kaotada maapinnal asuvaid teid ja avalikke alasid või nende kohale ehitada“.
- 53 Kõnealune akt, niivõrd kui see eeldab üldiselt infrastruktuuriprojektide ja eriti asulaarendusprojektide teostamist, aitab oma sisu ja eesmärki arvestades kaasa selles lisas loetletud projektide teostamisele.
- 54 Mis puutub küsimusse, kas selline akt nagu vaidlustatud akt määratleb raamistiku projektidele tulevase nõusoleku saamiseks, siis tuleb tõdeda, et Euroopa Kohus on juba varem otsustanud, et mõistepaar „kavad ja programmid“ hõlmab mis tahes akti, mis asjaomase sektori suhtes kohaldatavaid eeskirju ja kontrollimenetlusi määratledes kehtestab tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projektile või

projektidele loa andmise ja selle või nende teostamise kriteeriumide ja tingimuste arvestatava suurusega kogumi (27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus D’Oultremont jt, C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 55 Määratlust „kriteeriumide ja tingimuste arvestatava suurusega kogum“ tuleb käsitada kvalitatiivse, mitte kvantitatiivse. Nimelt on vaja takistada KSH direktiivist tulenevatest kohustustest kõrvale hoidmise võimalike strateegiate kasutamist, mis võivad väljenduda meetmete osadeks jagamises, vähendades nii direktiivi kasulikku mõju (vt selle kohta 27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus D’Oultremont jt, C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 56 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotluse esitanud kohtu märkustest, et kuigi põhikohtuasjas käsitletav PRU ei sisalda ise positiivseid eeskirju, võimaldab see siiski kõrvale kalduda olemasolevatest asulaplaneerimis- ja ehituseeskirjadest. Nimetatud kohus täpsustab nimelt, et vaidlustatud määrusega PRU kehtestamine tähendab põhimõttelist heakskiitu tulevasele asulaarendusprojektile, mille elluviimine on võimalik tänu lihtsamalt erandite tegemisele kehtivatest asulaplaneerimis- ja ehituseeskirjadest. Selles kontekstis märgib ta, et vastavalt CWATUPE artikli 127 lõikest 3 ja seal ette nähtud tingimustel võib PRU-s kindlaks geograafilise piirkonna jaoks kehtestatud asulaplaneering kõrvale kalduda sektoriplaneeringust, omavalitsuse planeeringust ja omavalitsuse ehitusmäärusest.
- 57 Kuna sektoriplaneeringu, omavalitsuse planeeringu ja omavalitsuse ehitusmääruse puhul on samuti tegemist KSH tähenduses plaanide ja kavadega, siis tuleb põhikohtuasjas käsitletav PRU, mis muudab selliste plaanidega kehtestatud raamistikku, samuti sellisena määratleda ja kohaldada selle suhtes sama õiguslikku regulatsiooni.
- 58 Sellest järeldub, et kuigi see akt ei sisalda ega saagi sisaldada positiivseid eeskirju, muudab sellega loodud võimalus teha lihtsamalt erandeid kehtivatest asulaplaneerimis- ja ehituseeskirjadest õiguslikku olukorda ja selle tõttu kuulub PRU, mida käsitletakse põhikohtuasjas, direktiivi artikli 2 punkti a ja artikli 3 lõike 2 punkti a kohaldamisalasse.
- 59 Võttes arvesse neid asjaolusid, mille paikapidavust ja sisu peab asjaomase akti seisukohalt siiski hindama eelotsusetaotluse esitanud kohus, tuleb tõdeda, et põhikohtuasjas käsitletav akt on hõlmatud mõistepaariga „kavad ja plaanid“ KSH direktiivi artikli 2 punkti a, artikli 3 lõike 1 ja artikli 3 lõike 2 tähenduses ning selle keskkonnamõju tuleb hinnata.
- 60 Kolmandana ja viimasena täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kuna PRU kehtestamine tähendab põhimõttelist heakskiitu tulevasele asulaarendusprojektile, siis eeldab see lisaks lubasid, mille puhul on vaja hinnata keskkonnamõju KMH direktiivi tähenduses.
- 61 Olgu öeldud, et keskkonnamõju strateegilise hindamise peamine eesmärk on tagada tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga „kavade ja programmide“ keskkonnamõju hindamine nende koostamise käigus ja enne nende vastuvõtmist (vt selle kohta 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 62 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 39 tõdes, tuleneb selle direktiivi artikli 6 lõikest 2, et keskkonnamõju hindamine tuleks korraldada võimalikult vara, et selle tulemused saaksid võimalike otsuste tegemist veel mõjutada. Just selles etapis on võimalik analüüsida eri alternatiive ja mõjutada strateegilisi valikuid.
- 63 Lisaks on nii, et kui KSH direktiivi artikli 5 lõige 3 näeb ette võimaluse kasutada asjakohast teavet, mida on saadud otsuse tegemise teistelt tasanditelt või ühenduse muude õigusaktide kaudu, siis selle direktiivi artikli 11 lõige 1 täpsustab, et selle direktiivi alusel korraldatav keskkonnahindamine ei piira KMH direktiivist tulenevate mis tahes nõuete kohaldamist.

- 64 Lisaks kõigele eelnevale ei saa KMH direktiivi alusel korraldatud keskkonnamõju hindamine vabastada kohustusest korraldada keskkonnamõju hindamine, mis on ette nähtud KSH direktiivis, et võtta arvesse sellele direktiivile omaseid keskkonnaalaseid aspekte.
- 65 Kuna põhikohtuasjas kõne all olev määrus toob kaasa, nagu on selgitatud käesoleva otsuse punktis 58, õigusliku olukorra muutumise, pakkudes ilma piiranguteta võimalust kalduda kõrvale asulaplaneerimiseeskirjadest kõigi asjaomasel geograafilisel alal hiljem teostatavate projektide puhul, siis on sellisel võimalusel tõenäoliselt oluline keskkonnamõju. Seega tingivad varem hinnatud mõju muudatused – mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus – vajaduse korraldada uus keskkonnamõju hindamine.
- 66 Selline käsitus säilitab KSH direktiivi kasuliku mõju, tagades võimaliku olulise keskkonnamõju hindamise.
- 67 Eeltoodud kaalutluste põhjal tuleb eelotsuse küsimusele vastata, et KSH direktiivi artikli 2 punkti a, artikli 3 lõiget 1 ja artikli 3 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et määrus, millega kehtestatakse PRU, mille ainus eesmärk on kindlaks määrata geograafiline piirkond, kus võidakse ellu viia asulaarendusprojekt, mille puhul on vaja rajada, muuta, laiendada või ära kaotada maapinnal asuvaid teid ja avalikke alasid või nende kohale ehitada, milleks on lubatud kõrvale kalduda teatavatest asulaplaneerimis- ja ehituseeskirjadest, on sellise erandi tegemise võimaluse tõttu hõlmatud selle direktiivi tähenduses mõistepaariga „kavad ja programmid“, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju ja mille keskkonnamõju tuleb hinnata.

Kohtukulud

- 68 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta artikli 2 punkti a ja artikli 3 lõiget 1 ja artikli 3 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et määrus, millega kehtestatakse asularuumi ümberkujundamise piirkond, mille ainus eesmärk on kindlaks määrata geograafiline piirkond, kus võidakse ellu viia asulaarendusprojekt, mille puhul on vaja rajada, muuta, laiendada või ära kaotada maapinnal asuvaid teid ja avalikke alasid või nende kohale ehitada, milleks on lubatud kõrvale kalduda teatavatest asulaplaneerimis- ja ehituseeskirjadest, on sellise erandi tegemise võimaluse tõttu hõlmatud selle direktiivi tähenduses mõistepaariga „kavad ja programmid“, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju ja mille keskkonnamõju tuleb hinnata.

Allkirjad