



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kaheksas koda)

7. august 2018*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2011/92/EL – Teatavate projektide keskkonnamõju hindamine – II lisa – Punkti 1 alapunkt d – Mõiste „raadamine maakasutusviisi muutmiseks“ – Trassiraie elektrienergia ülekandeks mõeldud õhuliini ehitamiseks ja käitamiseks

Kohtuasjas C-329/17,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) 19. mai 2017. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 1. juunil 2017, menetluses

Gerhard Prenninger,

Karl Helmberger,

Franziska Zimmer,

Franz Scharinger,

Norbert Pühringer,

Agrargemeinschaft Pettenbach,

Marktgemeinde Vorchdorf,

Marktgemeinde Pettenbach,

Gemeinde Steinbach am Ziehberg

versus

Oberösterreichische Landesregierung,

menetluses osales:

Netz Oberösterreich GmbH,

EUROOPA KOHUS (kaheksas koda),

koosseisus: koja president J. Malenovský, kohtunikud M. Safjan ja D. Šváby (ettekandja),

kohtujurist: P. Mengozzi,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- G. Prenninger jt, esindaja: *Rechtsanwalt* W. List,
- Netz Oberösterreich GmbH, esindajad: *Rechtsanwalt* H. Kraemmer ja *Rechtsanwalt* M. Mendel,
- Austria valitsus, esindaja: G. Eberhard,
- Euroopa Komisjon, esindajad: A. C. Becker ja C. Zadra,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2012, L 26, lk 1; edaspidi „keskkonnamõju hindamise direktiiv“) artikli 4 lõike 2 ja II lisa tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud Gerhard Prenningeri ja ülejäänud kaheksa kaebuse esitaja ning Oberösterreichische Landesregierungi (Ülem-Austria liidumaa valitsus) vahelises kohtuvaidluses elektri õhuliini „110 kV-Leitung Vorchdorf-Steinfeld-Kirchdorf“ rajamise projekti keskkonnamõju eelnevals hindamiseks esitamise üle.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Keskkonnamõju hindamise direktiivi põhjendused 3, 7, 9 ja 11 on sõnastatud järgmiselt:
 - „(3) Tuleks ühtlustada need keskkonnamõju hindamise põhimõtted, mis on eeskätt seotud hindamisega hõlmataivate projektide, arendajate põhikohustuste ja hindamise sisuga. Liikmesriigid võivad kehtestada keskkonna kaitsmiseks rangemaid eeskirju.
- [...]
- (7) Tõenäolise olulise keskkonnamõjuga riiklike ja eraprojektide teostusluba tuleks anda ainult pärast nende projektide tõenäolise olulise keskkonnamõju eelnevat hindamist. Sellisel hindamisel tuleks lähtuda arendaja esitatud asjakohasest teabest, mida võivad täiendada kõnealuse projektiga võimalikult seotud asutused ja asjaomane üldsus.
- [...]
- (9) Muud liiki projektidel ei tarvitse alati olla olulist keskkonnamõju ja neid projekte tuleks hinnata siis, kui liikmesriigid leiavad, et need avaldavad keskkonnale tõenäoliselt olulist mõju.

[...]

(11) Selliste künniste või tingimuste kehtestamisel või projektide ühekaupa uurimisel, piiritlemaks, milliseid töid tuleks hinnata nende olulise keskkonnamõju tõttu, peaksid liikmesriigid arvesse võtma käesolevas direktiivis sätestatud asjakohaseid valikutingimusi. Subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt suudavad just liikmesriigid neid tingimusi üksikjuhtumitel kõige paremini kohaldada.“

4 Direktiivi artikli 1 lõikes 1 on ette nähtud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise suhtes.“

5 Direktiivi artikli 2 lõikes 1 on sätestatud:

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

6 Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõikes 2 on sätestatud:

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

a) üksikjuhtumite uurimine

või

b) endi kehtestatud künnised või tingimused.

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

7 Nimetatud direktiivi II lisas on loetletud „Artikli 4 lõikes 2 osutatud projektid“. II lisa punktis 1, mis hõlmab põllumajanduse, metsakasvatuse ja akvakultuuri projekte, on alapunktis d nimetatud järgmised projektid: „esmakordne metsastamine ja raadamine maakasutusviisi muutmiseks“.

Riigisisene õigus

8 Keskkonnamõju hindamise föderaalseaduse 2000 – UVP-G 2000 (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000; *BGBI.* 697/1993) – redaktsioon, mis on avaldatud *BGBI.* I, 4/2016 – §-s 3 on sätestatud keskkonnamõju hindamise ese. Kehtestatakse põhimõtte, et seaduse lisa 1 loetletud projektide keskkonnamõju hindamine on nõutav, ning sätestatakse tingimused ja kord, mida sellega seoses tuleb järgida.

9 Nimetatud seaduse lisa 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Lisa sisaldab projekte, mille keskkonnamõju hindamine on kohustuslik vastavalt §-le 3.

Veergudes 1 ja 2 on loetletud projektid, mille [keskkonnamõju hindamine] on igal juhul kohustuslik ning mille suhtes tuleb läbi viia [vastav hindamismenetlus] (1. veerg) või lihtsustatud menetlus (2. veerg). [...]

Veerus 3 on loetletud projektid, mille [keskkonnamõju hindamine] on kohustuslik üksnes siis, kui on täidetud teatavad eritingimused. Nende projektide suhtes viiakse alates märgitud miinimumkünnisest läbi kontroll üksikjuhtude kaupa. Kui kontrolli tulemusena selgub, et [keskkonnamõju hindamine] on kohustuslik, viiakse see läbi lihtsustatud menetluses.

Punkt 46	a) raadamine ^{14a)} pindalaga vähemalt 20 ha; [...]	[...]
----------	---	-------

- 10 3. juuli 1975. aasta föderaalne metsaseaduse (Forstgesetz 1975; *BGBL.* 440/1975) – redaktsioon, mis on avaldatud *BGBL.* I, 56/2016 – §-s 13 „Taasmetsastamine“ on sätestatud:

„[...]

(10) Kui olemasoleva elektriliini trassil on välistatud puistu kasv täiskõrgusesse ja kui on väljastatud eriluba § 81 lõike 1 punkti b alusel, on liini valdaja kohustatud iga raie järel tagama õigeaegse taasmetsastamise trassi pindala ulatuses.“

- 11 Selle seaduse § 17 „Raadamine“ sätestab:

„(1) Metsamaa kasutamine muul otstarbel peale metsa majandamise (raadamine) on keelatud.

[...]“

- 12 Nimetatud seaduse VI jaos, mis käsitleb „metsakasutust“, on §-s 81 „Eriluba“ sätestatud:

„(1) Ametiasutus on kohustatud tegema taotluse alusel erandeid § 80 lõikes 1 sätestatud keelust, kui

[...]

(b) trassiraie on vajalik elektriliini rajamiseks ja käitamiseks õigusaktidega ette nähtud kasutusaja jooksul,

[...]“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 13 Elektrivõrgu käitaja Netz Oberösterreich GmbH esitas 29. märtsi 2016. aasta kirjaga Ülem-Austria liidumaa valitsusele küsimuse, kas elektri õhuliini „110 kV-Leitung Vorchdorf-Steinfeld-Kirchdorf“ rajamise projekti suhtes, mille ta esitab, tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine.
- 14 Nimetatud valitsus tuvastas 14. juuni 2016. aasta otsusega, et selle projekti keskkonnamõju ei ole vaja hinnata.
- 15 G. Prenninger ja ülejäänud kaheksa kaebuse esitajat esitasid selle otsuse peale Bundesverwaltungsgerichtile (föderaalne halduskohus, Austria) kaebuse, mis jäeti põhjendamatus tõttu rahuldamata.
- 16 See kohus tõdes esiteks, et asjaomane projekt näeb ette 23,482 km kogupikkusega elektriliini rajamise, uue alajaama ehitamise ja olemasoleva alajaama laiendamise.

- 17 Teiseks eristas ta „raadamisele“ kuuluvat metsamaad pindalaga 0,4362 hektarit ja ala, millel tuli teha trassiraie – ala, millel tuleb maha raiuda elektriliini all kasvavad puud, et tagada minimaalne ohutu vahemaa elektrikaablitest –, pindalaga 17,82 hektarit.
- 18 Kolmandaks leidis Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus), et trassiraiet ei saa pidada „raadamiseks“ riigisisese õiguse tähenduses, kuna selline määratlus eeldab, et asjaomast metsamaad ei kasutata enam metsa majandamiseks. Vaidlusalusest projektist nähtub, et kõnealuse raiesmiku alal jätkub tavapärane metsa majandamine niivõrd, kuivõrd saab teha regulaarset metsaraiet, korraldada palkide äravedu ja puud istutada.
- 19 Selle kohtu sõnul kinnitab niisugust tõlgendust direktiivi 2011/92 II lisa punkti 1 alapunkt d. Tema hinnangul tuleb mõistet „raadamine maakasutusviisi muutmiseks“ selle sätte tähenduses tõlgendada nii, et see nõuab ühtlasi metsamaa kasutusviisi muutmist.
- 20 G. Prenninger ja ülejäänud kaheksa kaebuse esitajat esitasid selle kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule ehk Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus).
- 21 See kohus leiab sarnaselt Bundesverwaltungsgerichtiga (föderaalne halduskohus), et trassiraie ei tähenda metsamaa kasutamist muuks otstarbeks kui metsa majandamine, ja seega ei saa seda pidada raadamiseks riigisisese õiguse tähenduses.
- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on sellegipoolest tekkinud küsimus, kas mõiste „raadamine“ niisugune tõlgendus on kooskõlas direktiiviga 2011/92. Kahtlemata nähtub selle direktiivi II lisa punkti 1 alapunkti d sõnastusest, et see käsitleb raadamist, mille eesmärk on maakasutuse laadi muutmine. Seega võib asuda seisukohale, et trassiraiet, mis ei too kaasa sellist muudatust, kuid toimub teatavaks tehtud kavatsusega metsa säilitada, ei saa määratleda „raadamisena maakasutusviisi muutmiseks“ selle sätte tähenduses.
- 23 Euroopa Kohus on 3. juuli 2008. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Iirimaa (C-215/06, EU:C:2008:380) siiski leidnud, et kuna Iirimaa andis raieloa ilma eelneva keskkonnamõju hindamiseta, siis on ta rikkunud liidu õigusest tulenevaid kohustusi. Ta toob esile, et selle kohtuotsuse punktis 109 on Euroopa Kohus rõhutanud asjaomase geograafilise ala keskkonnatundlikkust, mis on direktiivi 2011/92 III lisas nimetatud valikukriteerium ja mille hindamisel peab eelkõige silmas pidama „looduskeskkonna vastuvõtuvõimet“, pöörates erilist tähelepanu mägi- ja metsapiirkondadele. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul võib selliseid kaalutlusi võtta kui direktiivi 2011/92 II lisa punkti 1 alapunktis d sisalduva mõiste „raadamine maakasutusviisi muutmiseks“ laiendamist, või isegi kui viidet sellele, et tuleb kavandada selle mõiste tõlgendamist teisiti, kui on esitatud käesoleva kohtuotsuse punktis 22.
- 24 Nendel asjaoludel otsustas Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [keskkonnamõju hindamise direktiivi] tuleb tõlgendada nii, et elektriliini trassi rajamise eesmärgil tehtav „trassiraie“ on elektriliini õiguspärase käitamise perioodil käsitatav „raadamisena maakasutusviisi muutmiseks“ keskkonnamõju hindamise direktiivi II lisa punkti 1 alapunkti d tähenduses?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

- 25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma küsimusega sisuliselt selgitust, kas keskkonnamõju hindamise direktiivi II lisa punkti 1 alapunkti d tuleb tõlgendada nii, et mõiste „raadamine maakasutusviisi muutmiseks“ selle sätte tähenduses hõlmab sellist trassiraiet elektri õhuliini rajamiseks ja käitamiseks õigusaktidega ette nähtud kasutusaja jooksul, nagu on arutusel põhikohtuasjas.

- 26 Sissejuhatuseks olgu märgitud, et põhikohtuasja kaebuse esitajad on Euroopa Kohtule esitatud seisukohtades vaidlustanud põhikohtuasjas vaidlusaluse trassiraie pindala suuruse. Nende hinnangul tehakse see raie 39 hektaril, mitte 17,82 hektaril, nagu on tuvastanud eelotsusetaotluse esitanud kohus.
- 27 Selles osas tuleb arvestada, et vastavalt aluslepingu artiklile 267, mis põhineb liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu ülesannete selgel jaotusel, kuulub asjaolude hindamine liikmesriigi kohtu pädevusse. Euroopa Kohus on pädev otsustama üksnes liidu õigusnormide tõlgenduse või kehtivuse üle, lähtudes talle liikmesriigi kohtu poolt esitatud faktilistest asjaoludest. Liikmesriigi kohtu ülesanne on aga selle raames kindlaks teha vaidluse aluseks olevad faktilised asjaolud ning teha sellest järeldused oma otsuse jaoks (8. mai 2008. aasta kohtuotsus Danske Svineproducenter, C-491/06, EU:C:2008:263, punkt 23).
- 28 Olgu viidatud, et keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt teevad liikmesriigid üksikjuhtumite uurimise või endi kehtestatud künniste või tingimuste abil kindlaks, kas direktiivi II lisa loetletud projektide keskkonnamõju tuleb hinnata.
- 29 Nende projektide hulgas on II lisa punkti 1 alapunktis d loetletud raadamine maakasutusviisi muutmiseks.
- 30 Euroopa Kohus on sellega seoses juba selgitanud, et kõnealuses lisa sisalduvad mõisted on liidu õiguse mõisted, mida tuleb tõlgendada autonoomselt (vt selle kohta 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, EU:C:2008:445, punkt 29).
- 31 Pealegi nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, et liidu õigusnormi tõlgendamisel tuleb arvestada mitte üksnes selle sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osaks norm on.
- 32 II lisa punkti 1 alapunkti d sõnastusest ilmneb, et see ei käsitle kõikvõimalikku raadamist, vaid üksnes sellist raadamist, mis toimub maale uue kasutusviisi määramiseks.
- 33 Tuleb aga nentida, et kuna selline trassiraie nagu põhikohtuasjas on projekteeritud elektrienergia ülekandeks mõeldud õhuliini ehitamiseks ja käitamiseks, siis on asjaomasele maale määratud uus kasutusviis. Järelikult kuulub selline trassiraie, nagu on arutusel põhikohtuasjas, keskkonnamõju hindamise direktiivi II lisa punkti 1 alapunkti d kohaldamisalasse.
- 34 Seda tõlgendust kinnitab ka keskkonnamõju hindamise direktiiviga taotletav eesmärk.
- 35 Euroopa Kohus on nimelt leidnud, et keskkonnamõju hindamise direktiivi põhieesmärk, nagu nähtub artikli 2 lõikest 1, on tagada, et enne loa andmist nõutakse keskkonda muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu oluliselt mõjutada võivate projektide mõju eelnevat hindamist (19. septembri 2000. aasta kohtuotsus Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, punkt 52).
- 36 Lisaks on Euroopa Kohus mitmel korral toonitanud, et keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisala on ulatuslik ja eesmärk väga lai (24. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus Kraaijeveld jt, C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 31, ja 28. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Abraham jt, C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 32).
- 37 Keskkonnamõju hindamise direktiivi põhieesmärgi ja laia kohaldamisalaga, mida selle direktiivi puhul tuleb tunnustada, oleks aga vastuolus see, kui II lisa kohaldamisalast jäetaks välja trassiraie tööd põhjendusel, et need tööd ei ole seal sõnaselgelt sätestatud. Niisugune tõlgendus võimaldaks nimelt liikmesriikidel vabaneda keskkonnamõju hindamise direktiivist tulenevatest kohustustest, kui nad annavad trassiraie loa, olenemata raie ulatusest.
- 38 Siit järeldub, et trassiraie tööd elektrienergia ülekandeks mõeldud õhuliini ehitamiseks ja käitamiseks kuuluvad keskkonnamõju hindamise direktiivi II lisa punkti 1 alapunkti d kohaldamisalasse.

- 39 Seda tõlgendust ei sea kahtluse alla asjaolu, et Austria seadusandja tahe oli lubada trassiraiet nii, et see teenib metsade säilitamise eesmärki. Ühelt poolt on Euroopa Kohus leidnud, et keskkonnale soodsa mõju avaldamine ei oma tähtsust selle hindamisel, kas projekti keskkonnamõju on vaja hinnata (vt selle kohta 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, EU:C:2008:445, punkt 41).
- 40 Teisalt asjaolu, et raiutud puud asendatakse otsekohe kas looduslikult või tehislikult muude metsataimedega, ei mõjuta tõsiasi, et trassiraiet alla jääv maa on saanud uue kasutusviisi, nimelt kasutamise elektrienergia ülekandeliini aluse maana.
- 41 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et keskkonnamõju hindamise direktiivi II lisa punkti 1 alapunkti d tuleb tõlgendada nii, et mõiste „raadamine maakasutusviisi muutmiseks“ selle sätte tähenduses hõlmab sellist trassiraiet elektri õhuliini rajamiseks ja käitamiseks õigusaktidega ette nähtud kasutusaja jooksul, nagu on arutusel põhikohtuasjas.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kaheksas koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta II lisa punkti 1 alapunkti d tuleb tõlgendada nii, et mõiste „raadamine maakasutusviisi muutmiseks“ selle sätte tähenduses hõlmab sellist trassiraiet elektri õhuliini rajamiseks ja käitamiseks õigusaktidega ette nähtud kasutusaja jooksul, nagu on arutusel põhikohtuasjas.

Allkirjad