



Kohtulahendite kogumik

Kohtuasi C-300/20

Bund Naturschutz in Bayern e.V.

versus

Landkreis Rosenheim

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesverwaltungsgericht)

Euroopa Kohtu (suurkoda) 22. veebruari 2022. aasta otsus

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2001/42/EÜ – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Artikli 2 punkt a – Mõiste „kavad ja programmid“ – Artikli 3 lõike 2 punkt a – Aktid, mis on koostatud kindlaksmääratud valdkondades ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks direktiivi 2011/92/EL I ja II lisas loetletud projektidele – Artikli 3 lõige 4 – Aktid, millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks – Kohaliku asutuse vastuvõetud maastikukaitsemäärus

1. *Keskkond – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 2001/42 – Kava ja programm – Mõiste – Kohaliku asutuse vastuvõetud riigisisene meede, mille eesmärk on loodus- ja maastikukaitse – Hõlmamine – Nimetatud meetme üldine ja abstraktne laad – Mõju puudumine (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42, artikli 2 punkt a)*

(vt punktid 35–41)

2. *Keskkond – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 2001/42 – Kohaldamisala – Kavad ja programmid, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju – Direktiivi 2011/92 I ja II lisas ette nähtud sektorid – Riigisisene meede, mille eesmärk on loodus- ja maastikukaitse ning mis sisaldab eeskirju, mis käsitlevad neisse sektoritesse kuuluvaid tegevusi – Hõlmamine – Tingimused – Akt, mis kehtestab märkimisväärse hulga kriteeriume ja tingimusi, mida tuleb järgida olulise keskkonnamõjuga projektidele loa andmisel ja nende teostamisel – Meede, mis näeb ette üldised keelukoosseisud ja loakohustused, kuid ei kehtesta piisavalt üksikasjalikke eeskirju nende projektide kohta – Välistamine (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42, artikli 3 lõike 2 punkt a, ning direktiiv 2011/92, I ja II lisa)*

(vt punktid 47–53, 55–70 ja resolutsiooni punkt 1)

3. *Keskkond – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 2001/42 – Kohaldamisala – Kavad ja programmid, millel on tõenäoliselt oluline*

keskkonnamõju – Akt, mis loob raamistiku tulevastele projektidele nõusoleku saamiseks – Mõiste – Akt, mis kehtestab märkimisväärse hulga kriteeriume ja tingimusi, mida tuleb järgida olulise keskkonnamõjuga projektidele loa andmisel ja nende teostamisel – Riigisisene meede, mille eesmärk on loodus- ja maastikukaitse ning mis näeb ette üldised keelukoosseisud ja loakohustused, kuid ei kehtesta piisavalt üksikasjalikke eeskirju nende projektide kohta – Välistamine
(Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42, artikli 3 lõige 4)

(vt punktid 72–74 ja resolutsiooni punkt 2)

Kokkuvõte

Landkreis Rosenheim (Rosenheimi maakond, Saksamaa) võttis 2013. aastal vastu määruse maastikukaitseala kohta (edaspidi „Inntal Südi määrus“)¹, ilma et enne oleks läbi viidud keskkonnamõju hindamist vastavalt direktiivile 2001/42 teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta². Inntal Südi määrusega võeti kaitse alla ligikaudu 4021 hektari suurune ala, mis on ligikaudu 650 hektari võrra väiksem kui ala, mis oli kaitstud varasemate määrustega.

Keskkonnakaitseühing Bund Naturschutz in Bayern eV vaidlustas selle määruse Bayerischer Verwaltungsgerichtshofis (Baieri liidumaa kõrgeim halduskohus, Saksamaa). Kuna tema nõue jäeti vastuvõetamatus tõttu läbi vaatamata, esitas keskkonnakaitseühing selle otsuse peale kassatsioonkaebuse Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus).

Viimati nimetatud kohus leiab, et Inntal Südi määrus on kava või programm direktiivi 2001/42 tähenduses. Kuid ta kahtleb siiski selles, kas Rosenheimi maakonnal oli kohustus viia enne nimetatud määruse vastuvõtmist läbi keskkonnamõju hindamine vastavalt direktiivile, mistõttu ta otsustas esitada selle kohta Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse.

Euroopa Kohtu suurkoda täpsustas oma kohtuotsuses mõistet „kavad ja programmid“, mille keskkonnamõju tuleb direktiivi 2001/42 alusel hinnata.

Euroopa Kohtu hinnang

Kõigepealt tuletas Euroopa Kohus meelde, et direktiiv 2001/42 hõlmab kavasid ja programme, mille on esiteks koostanud või vastu võtnud riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus ning mis teiseks on liikmesriigi õigusnormidega nõutud.

Teise tingimuse kohta tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et direktiivi tähenduses ja kohaldamisel on „nõutavad“ sellised kavad ja programmid, mille vastuvõtmist reguleerivad liikmesriigi õigusnormid, millega määratakse kindlaks nende vastuvõtmiseks pädevad ametiasutused ja nende koostamise menetlus. Seega tuleb meedet pidada „nõutavaks“, kui riigisiseses õiguses on olemas konkreetne õiguslik alus, mis lubab pädevatel asutustel selle meetme vastu võtta, isegi kui vastuvõtmine ei ole kohustuslik.

¹ Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 2001, L 197, lk 30; ELT eriväljaanne 15/06, lk 157).

Kuna Inntal Südi määruse võttis vastu kohalik asutus Saksa õigusakti sätte alusel, on see määrus kava või programm direktiivi 2001/42 tähenduses. Euroopa Kohus märkis sellega seoses, et nimetatud määruse üldine laad – kuivõrd see sisaldab üldisi ja abstraktseid sätteid, milles on ette nähtud üldnõuded – ei takista sellist kvalifitseerimist. Asjaolu, et riigisisel aktil on teatav abstraktsiooniaste ja sellega soovitakse muuta geograafilist piirkonda, näitab selle akti planeeringule suunatust või programmilisust ega takista selle hõlmamist mõistega „kavad ja programmid“.

Seejärel analüüsis Euroopa Kohus, kas selline riigisisene meede nagu Inntal Südi määrus, mille eesmärk on loodus- ja maastikukaitse ning mis näeb selleks ette üldised keelukoosseisud ja loakohustused, kuulub direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti a kohaldamisalasse. See säte näeb ette kohustuse viia läbi keskkonnamõju hindamine kõikide kavade ja programmide puhul, mis vastavad kahele kumulatiivsele tingimusele.

Esiteks peavad kavad või programmid „puudutama“ või „käsitlema“ mõnda direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punktis a loetletud valdkonda³. Konkreetset juhul on see esimene tingimus Euroopa Kohtu arvates täidetud, kuid seda peab siiski kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Euroopa Kohus täpsustas sellega seoses, et asjaolu, et kava või programmi peamine eesmärk on keskkonnakaitse, ei välista seda, et kava või programm võib samuti „puudutada“ või „käsitleda“ mõnda selles sättes loetletud valdkonda. Keskkonnakaitse eesmärgil koostatud üldmeetmete põhiolemus on reguleerida just olulise keskkonnamõjuga inimtegevust, sealhulgas tegevusi, mis kuuluvad loetletud valdkondadesse.

Teiseks peavad kavad ja programmid looma raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud direktiivi 2011/92 teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta⁴ I ja II lisas.

See nõue on täidetud, kui kava või programm kehtestab märkimisväärse hulga kriteeriume ja tingimusi, mida tuleb järgida direktiivi 2011/92 I ja II lisas loetletud projektidele loa andmisel ja nende teostamisel, ning need on eelkõige seotud selliste projektide asukoha, olemuse, suuruse ja toimimistingimustega või neile vahendite eraldamisega. Seevastu juhul, kui kava või programm, nagu Inntal Südi määrus, piirdub maastikukaitse eesmärkide üldsõnalise määratlemisega ja kaitsealal loakohustuse kehtestamisega teatavatele tegevustele ja projektidele, kuid ei kehtesta nendele projektidele loa andmise ja nende teostamise kriteeriume või tingimusi, ei ole eespool mainitud nõue täidetud, kuigi see määrus võib teatud määral mõjutada projektide asukohta.

Neid kaalutlusi arvestades järeldas Euroopa Kohus, et Inntal Südi määrus ei kujuta endast kava või programmi, mille keskkonnamõju tuleb direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti a alusel hinnata, sest see ei kehtesta piisavalt üksikasjalikke eeskirju direktiivi 2011/92 I ja II lisas loetletud projektide sisu, väljatöötamise ja rakendamise kohta, kuid seda tuleb kontrollida eelotsusetaotluse esitanud kohtul.

³ S.t põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, veonduse, jäätmehoolduse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, asulaplaneerimise või maakasutuse valdkonda.

⁴ 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), millega asendati 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).

Veel otsustas Euroopa Kohus, et riigisisene meede, mille eesmärk on loodus- ja maastikukaitse ning mis näeb selleks ette üldised keelukoosseisud ja loakohustused, kuid mis ei kehtesta piisavalt üksikasjalikke eeskirju projektide sisu, väljatöötamise ja rakendamise kohta, ei kuulu ka direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 4 kohaldamisalasse, mille kohaselt on liikmesriikide otsustada, kas selle artikli lõikes 2 osutamata kavadel ja programmidel, mis loovad raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.