

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

18. oktoober 2011 *

Liidetud kohtuasjades C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Conseil d'État' (Belgia) 27. ja 31. märtsi 2009. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse 6., 9. ja 10. aprillil 2009, menetluses

Antoine Boxus,

Willy Roua (C-128/09),

Guido Durlet jt (C-129/09),

Paul Fastrez,

Henriette Fastrez (C-130/09),

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

Philippe Daras (C-131/09),

**Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport
BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH)** (C-134/09 ja C-135/09),

Bernard Page (C-134/09),

Léon L'Hoir,

Nadine Dartois (C-135/09)

versus

Vallooni piirkond,

menetluses osalesid:

Société régionale wallonne du transport (SRWT) (C-128/09 ja C-129/09),

Infrabel SA (C-130/09 ja C-131/09),

Société wallonne des aéroports (SOWAER) (C-135/09),

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (ettekandja), kohtunikud K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Arabadžiev, C. Toader ja J.-J. Kasel,

kohtujurist: E. Sharpston,
kohtusekretär: ametnik R. Šereš,

arvestades kirjalikus menetluses ja 8. juuni 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- A. Boxus, W. Roua ning G. Durllet jt, esindaja *Rechtsanwältin* A. Kettels,

- P. ja H. Fastrez, esindaja: advokaat T. Vandenput,

- Association des riverains ja habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH), B. Page, L. L'Hoir ja N. Dartois, esindaja: advokaat A. Lebrun,

- Belgia valitsus, esindaja: T. Materne, keda abistas advokaat F. Haumont,

- Kreeka valitsus, esindaja: G. Karipsiadis,

- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* G. Fiengo,

- Euroopa Komisjon, esindajad: O. Beynet ja J.-B. Laignelot,

olles 19. mai 2011. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlused puudutavad küsimust, kuidas tõlgendada artikleid 6 ja 9 keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, mis on sõlmitud 25. juunil 1998 ja

mis on nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ Euroopa Ühenduse nimel heaks kiidetud (EÜT L 124, lk 1; edaspidi „Århusi konventsioon”), ning artikleid 1, 5–8 ja 10a nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivis 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ (ELT L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07; edaspidi „direktiiv 85/337”).

- 2 Need taotlused esitati kohtuasjades, mille pooled on Liège-Bierset' lennuvälja ja Charleroi-Bruxelles Sudi lennuvälja ning Bruxelles-Charleroi raudteeliini ümbruskonna elanikud ja Vallooni piirkond ning mis puudutab nimetatud rajatistele tööde teostamise loa andmist.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

- 3 Århusi konventsiooni artikli 2 lõikes 2 määratletud mõiste „avaliku võimu organ” „ei hõlma kohut [...]”.

4 Århusi konventsiooni artikkel 6 sätestab:

„1. Konventsiooniosaline:

- a) kohaldab selle artikli sätteid otsuste suhtes, mis tehakse lisas I loetletud tegevuste lubamiseks või keelamiseks;

- b) kohaldab siseriikliku õiguse järgi käesoleva artikli sätteid ka selle tegevuse kohta tehtud otsuste suhtes, mida ei ole lisas I nimetatud ja millel võib olla oluline mõju keskkonnale. Konventsiooniosaline teeb kindlaks, kas need sätted kehtivad sellise tegevuse kohta;

- c) võib siseriikliku õiguse alusel jätta selle artikli kohaldamata riigikaitsetegevusele, kui tema arvates võib artikli järgimine takistada riigikaitse eesmärkide täitmist.

2. Keskkonnaasjade otsustajad teevad asjast huvitatud üldsusele otsustamise varases etapis ja tõhusal viisil avalikult või isiklikult teatavaks:

- a) kavandatud tegevuse ja taotluse, mille kohta otsus tehakse;

- b) otsuse või selle eelnõu laadi;

- c) otsuse tegemise eest vastutava avaliku võimu organi nimetuse;

- d) kavandatud menetluse (sh teave, kuidas ja millal infot saab esitada). Teates peavad olema järgmised andmed:
 - i) menetluse algus;

 - ii) üldsuse osalemisvõimalused;

 - iii) kavandatud avaliku arutelu toimumise aeg ja koht;

 - iv) üldsusele asjakohast infot andva ja väljapanekute kaudu tutvustava avaliku võimu organi nimetus;

 - v) selle avaliku võimu organi või avalik-õigusliku asutuse nimetus, kellele saab esitada arvamusi või küsimusi, ja nende esitamise tähtaeg;

 - vi) andmed selle kohta, millist keskkonnainfot saab kavandatava tegevuse kohta;

e) asjaolu, et hinnatakse tegevuse riigisest või piiriülest keskkonnamõju.

3. Et üldsus saaks keskkonnaasjade otsustamise igas etapis tõhusalt osaleda, nähakse osalemiskorras lõike 2 kohaseks teavitamiseks ette mõistlikud tähtajad, mis võimaldavad üldsusel otsustamiseks piisavalt valmistuda ja otsustamises osaleda.

4. Et tagada üldsuse osalemise tõhusus, näeb konventsiooniosaline ette tema osalemise juba otsustamise algetapis, kui kõik variandid on lahtised.

[...]"

5. Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 2 sätestab:

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

a) kellel on põhjendatud huvi või

b) kelle õigust on rikutud, kui see tingimus on ette nähtud konventsiooniosalise haldusmenetluse normidega, on õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole artikli 6 alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks

ning kui siseriiklik õigus seda ette näeb ja ilma, et see piiraks selle artikli lõike 3 kohaldamist, ka konventsiooni muude asjakohaste sätete vaidlustamiseks.

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

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

Liidu õigus

- 6 Direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 kohaselt on mõiste „projekt” määratletud kui „ehitiste või muude käitiste püstitamine või kavade teostamine” või „muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine”. Mõiste „teostusluba” on määratletud kui „pädeva asutuse või pädevate asutuste otsus, mis annab arendajale õiguse projekti teostamiseks”.

7 Direktiivi artikli 1 lõige 5 sätestab:

„Käesolevat direktiivi ei kohaldata selliste projektide suhtes, mille üksikasjad võetakse vastu konkreetse siseriikliku õigusaktiga, sest käesoleva direktiivi eesmärgid, kaasa arvatud teabe andmine, saavutatakse seadusandliku tegevuse kaudu.”

8 Direktiivi artikli 2 lõige 1 sätestab:

„Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed, tagamaks, et enne loa andmist nõutakse keskkonda muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu oluliselt mõjutada võivatelt töödelt teostusluba ja hinnatakse nende mõju [...]”

9 Direktiivi artikli 5 lõige 4 sätestab:

„Vajaduse korral tagavad liikmesriigid, et asjakohast teavet omavad asutused esitavad selle teabe töö kavandajale [...]”

10 Direktiivi 85/337 artikli 10a kohaselt:

„Liikmesriigid tagavad, et kooskõlas siseriikliku õigussüsteemiga oleks asjaomasel elanikkonnal:

a) kellel on küllaldane huvi, või teisel juhul,

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

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

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

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

Käesoleva artikli sätted ei välista eelnevat läbivaatamise menetluse võimalust haldus-asutuse ees ega mõjuta nõuet amendada 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.

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

Siseriiklik õigus

- ¹¹ Artiklid 6, 7, 9 ja 14 Vallooni parlamendi 17. juuli 2008. aasta dekreedis teatavate lubade kohta, mille puhul esinevad üldisest huvist tingitud ülekaalukad põhjused (*Moniteur belge*, 25.7.2008, lk 38900), sätestavad:

„Artikkel 6. Kinnitatakse järgmine luba, mille puhul on ilmnenud ülekaalukad üldisest huvist tingitud põhjused:

- regionaalsete lennuväljade infrastruktuuride ja vastuvõtuhoonete planeerimisega seotud aktide ja tööde osas ministri 13. septembri 2006. aasta määrus, millega antakse Société régionale wallonne des Transports’ile Liège-Bierset’ lennuvälja maandumisraja pikendamiseks projekteerimisluba.

Artikkel 7. – Kinnitatakse järgmine luba, mille puhul on ilmnenu d ülekaalukad üldisest huvist tingitud põhjused:

- regionaalsete lennuväljade infrastruktuuride ja vastuvõtuhoonete planeerimisega seotud aktide ja tööde osas 16. septembril 2003 Charleroi territoriaalplaneerimise, elamu- ja muinsuskaitseameti volitatud ametniku väljastatud projekteerimisluba, et rajada võlv Tintia o jale ja muuta maapinna reljeefi Charleroi lennuvälja kirdeosas.

[...]

Artikkel 9. Kinnitatakse järgmine luba, mille puhul on ilmnenu d ülekaalukad üldisest huvist tingitud põhjused:

- regionaalsete lennuväljade infrastruktuuride ja vastuvõtuhoonete planeerimisega seotud aktide ja tööde osas ministri 27. juuli 2005. aasta määrus, millega antakse SA SOWAER-ile Charleroi Bruxelles Sud'i lennuvälja käitamiseks keskkonnaluba.

[...]

Artikkel 14. Kinnitatakse järgmine luba, mille puhul on ilmnenud ülekaalukad üldisest huvist tingitud põhjused:

- regionaalse kiirrongide võrgu ning sellega seotud hoonete, juurdepääsu ja läbisõiduteede osas ministri 9. veebruari 2006. aasta määrus, millega antakse SNCB-le liinile Infrabel 124 Bruxelles-Charleroi kolmanda ja neljanda tee ehitamiseks üldine luba Waterloo, Braine-l'Alleud' ja Nivelles'i valla territooriumil.”

12 Kohtutoimikust tuleneb sisuliselt, et Conseil d'État on pädev lahendama kaebusi, mis on esitatud haldusaktide ja haldusorganite antud määruste ning seadusandlike kogude ja nende organite vastu võetud haldusaktide tühistamiseks.

13 Samas puudub tal pädevus lahendada seadusandlike aktide peale esitatud kaebusi.

14 Seega antakse ehituslubade ja tööde teostamise lubade Vallooni parlamendi dekreediga kinnitamise teel nimetatud aktidele seadusandlik jõud ning neid saab vaidlustada ainult Cour constitutionnelle'is, kus on võimalik esitada vaid teatud väiteid.

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

- 15 Conseil d'État'le esitati kuus kaebust, milles Liège-Bierset' ja Charleroi-Bruxelles Sudi lennuvälja ning Bruxelles-Charleroi raudteeliini ümbruskonna elanikud vaidlustavad erinevad load ja nõusolekud, mille pädevad haldusasutused asjaomaste lennuväljade ja neid läbiva transpordihendusega seotud rajatiste ehitustööde teostamiseks ja käitamiseks andsid.

- 16 Samal ajal kui nende kaebuste menetlus oli Conseil d'État's pooleli, „kinnitati” Vallooni parlamendi 17. juuli 2008. aasta dekreediga, mis on Vallooni parlamendi vastu võetud ja Vallooni piirkonna valitsuse rakendatud seadusandlik akt, kõnealused load ja nõusolekud ehk teisisõnu kiideti need „üldisest huvist tingitud ülekaalukatel põhjustel” heaks.

- 17 Nimetatud dekreeდი peale esitati Cour constitutionnelle'ile mitu tühistamiskaebust.

- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohtus toimunud menetluses väitsid kaebuse esitajad, et kuna vaidlustatud haldusaktid asendati seadusandliku aktiga, mille saab vaidlustada ainult Cour constitutionnelle'is, oli 17. juuli 2008. aasta dekreeდი vastuvõtmise tagajärg see, et Conseil d'État pidi loobuma oma pädevusest ja hagejad kaotasid huvi nende aktide tühistamiseks. Lisaks ei ole Cour constitutionnelle'ile esitatud tühistamiskaebus kooskõlas Århusi konventsiooni artikliga 9 ja direktiivi 85/337 artikliga 10a osas, milles nimetatud kohus teostab seadusandlike aktide üle üksnes põhiseadusele vastavuse kontrolli ja kontrollib seega põhiõiguste rikkumist, mitte ei teosta täieulatuslikku kontrolli kõikide siseriiklike keskkonnaõigusnormide sisulise täitmise ja kohaldatavate menetlusnormide üle.

- 19 Neil asjaoludel otsustas Conseil d'État menetluse peatada, esitada Cour constitutionnelle'ile mitu eelotsuse küsimust Vallooni parlamendi 17. juuli 2008. aasta dekreeði põhiseadusele vastavusele kohta ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused, mis kattuvad osaliselt Cour constitutionnelle'ile esitatud küsimustega ja mis on kõikides eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevates kohtuasjades identsed:

- „1. Kas [...] direktiivi 85/337 artikli [1 lõiget 5] võib tõlgendada nii, et sellega arvatakse nimetatud direktiivi kohaldamisalast välja niisugune õigusakt nagu [Vallooni parlamendi] 17. juuli 2008. aasta dekreet, mis piirdub üksnes märkusega, et „on ilmnenu üldisest huvist tingitud ülekaalukad põhjused” projekteerimislubade, keskkonnalubade ning selles dekreedis loetletud aktide ja töödega seotud üldiste lubade andmiseks, ning millega „kinnitatakse” load, mille kohta on märgitud, et „on ilmnenu üldisest huvist tingitud ülekaalukad põhjused”?

2. Kas [...] direktiivi 85/337 [...] artiklitega 1, 5, 6, 7, 8 ja 10a on vastuolus õiguslik regulatsioon, mille kohaselt õigus viia ellu keskkonnamõju hindamist eeldavat projekti antakse seadusandliku aktiga, mille peale ei saa esitada kaebust kohtule või muule seaduse alusel asutatud sõltumatule ja erapooletule organile, et saaks vaidlustada sisu ja järgitud menetluse osas otsuse, millega anti õigus projekt ellu viia?

3. Kas Århusi konventsiooni artiklit 9 tuleb tõlgendada nii, et sellega kohustatakse liikmesriike looma võimalus esitada kaebus kohtule või muule seaduse aluse asutatud sõltumatule ja erapooletule organile, et võimaldada vaidlustada artikli 6 kohaldamisalasse kuuluvate otsuste, tegevuse või tegevusetuse õiguspärasus ükskõik missuguses sisulises või menetluslikus küsimuses, mis kuulub mõju hindamist eeldavatele projektidele loa andmise materiaal- või menetlusõigusliku regulatsiooni alla?

4. Kas lähtudes Århusi konventsioonist tuleb [...] direktiivi 85/337 artiklit 10a tõlgendada nii, et sellega kohustatakse liikmesriike looma võimalus esitada kaebus kohtule või muule seaduse aluse asutatud sõltumatule ja erapooletule organile, et võimaldada vaidlustada otsuste, tegevuse või tegevusetuse õiguspärasus ükskõik missuguses sisulises või menetluslikus küsimuses, mis kuulub mõju hindamist eeldavatele projektidele loa andmise materiaal- või menetlusõigusliku regulatsiooni alla?”
- ²⁰ Euroopa Kohtu presidendi 19. mai 2009. aasta määrusega liideti kohtuasjad C-128/09–131/09, C-134/09 ja 135/09 kirjalikuks ja suuliseks menetlemiseks ning kohtuotsuse tegemiseks.

Eelotsuse küsimused

Vastuvõetavus

- ²¹ Belgia valitsus väidab sisuliselt, et eelotsusetaotlused on vastuvõetamatud. Ta leiab, et kõnealustes taotlustes toodud faktilised ja õiguslikud asjaolud ning eelotsusetaotluse esitanud kohtu põhjendused Euroopa Kohtu poole pöördumiseks ei ole piisavad, peale selle on esitatud küsimused oletuslikud.
- ²² Sellega seoses olgu meenutatud, et ainult siseriiklik kohus, kelle lahendada on vaidlus ja kellele ainsana on vahetult teada vaidluse aluseks olevad asjaolud ning kes vastutab langetatava kohtuotsuse eest, on pädev tema menetluses oleva kohtuasja eripära arvestades hindama nii eelotsuse vajalikkust oma otsuse tegemiseks kui ka Euroopa

Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Järelikult juhul, kui esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus põhimõtteliselt kohustatud neile vastama (vt eelkõige 15. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-415/93: Bosman, EKL 1995, lk I-4921, punkt 59).

- 23 Samas tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast, et vajadus anda sise-riiklikule kohtule tarvilik liidu õiguse tõlgendus eeldab, et viimane määratleks oma esitatud küsimuste faktilise ja õigusliku raamistiku või vähemalt selgitaks küsimuste aluseks olevat faktilist olukorda (vt eelkõige 26. jaanuari 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-320/09-C-322/09: Telemarsicabruzzo jt, EKL 1993, lk I-393, punkt 6).
- 24 Eelotsusetaotlustes esitatud teave ei võimalda siinjuures Euroopa Kohtul mitte ainult anda tarvilikku vastust, vaid ka pakkuda liikmesriikide valitsustele ning teistele huvitatud pooltele võimalust esitada märkusi vastavalt Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklile 23. Euroopa Kohtu kohustus on tagada, et see võimalus säilib, arvestades asjaolu, et viidatud sätte alusel toimetatakse huvitatud pooltele kätte vaid eelotsusetaotlused, millele lisatakse tõlge iga liikmesriigi ühes või mitmes ametlikus keeles (vt 1. aprilli 1982. aasta otsus liidetud kohtuasjades 141/81-143/81: Holdijk jt, EKL 1982, lk 1299, punkt 6).
- 25 Vastupidi Belgia valitsuse väidetele sisaldab eelotsusetaotlustes toodud faktiline ja õiguslik raamistik käesoleval juhul eelotsusetaotluse esitanud kohtu põhjendusi Euroopa Kohtu poole pöördumiseks ning andmeid, mis võimaldavad liikmesriikide valitsustel ning teistel huvitatud pooltel esitada märkusi vastavalt Euroopa Kohtu põhikirja artiklile 23 ja Euroopa Kohtul anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus.

- 26 Asjaomasest õiguslikust ja faktilisest raamistikust piisab, et täpsustada eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusi seoses sellega, kas seadusandliku jõuga akt, mille vastuvõtmise tulemusena ei saa eelotsusetaotluse esitanud kohus varem tema menetluses olevaid vaidlusi lahendada, on kooskõlas Århusi konventsiooni ja direktiiviga 85/337 tagatud õigusega pöörduda kohtusse.
- 27 Euroopa Kohtule käesolevas kohtuasjas esitatud märkuste sisu annab igal juhul tunnistust sellest, et teave faktilise ja õigusliku raamistiku kohta on piisav ja võimaldab põhikohtuasja pooltel ja teistel huvitatud pooltel eelotsuse küsimuste suhtes tõhusalt oma seisukoha kujundada.
- 28 Lisaks ei tähenda asjaolu, et Vallooni parlamendi 17. juuli 2008. aasta dekreeidi vastuvõtmise tagajärjel kaotab eelotsusetaotluse esitanud kohus siseriikliku õiguse kohaselt oma pädevuse kontrollida põhikohtuasjas kõne all olevaid haldusakte, vastupidi Belgia valitsuse poolt väidetule seda, et esitatud küsimused on oletuslikud. Nende küsimuste eesmärk on teha eelnevalt kindlaks, kas Århusi konventsiooni ja liidu õiguse asjaomaseid sätteid arvestades võis kõnesolev dekreet võtta Conseil d'État'lt pädevuse põhikohtuasjade lahendamiseks.
- 29 Viimaseks, seoses argumendiga, mille kohaselt eelotsusetaotluse esitanud kohus ei selgitanud, miks ta ei oodanud enne Euroopa Kohtusse pöördumist, et Cour constitutionnelle teeks otsuse teiste küsimuste kohta, mis ta sellele kohtule oli samade kohtuasjade raames esitanud, piisab, kui meenutada, nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 25 on märgitud, et eelotsusetaotlused sisaldavad eelotsusetaotluse esitanud kohtu põhjendusi Euroopa Kohtu poole pöördumiseks.

- 30 Belgia valitsus esitab teise võimalusena veel vastuvõetamatuse vastuväited selle kohta, et nende sätete sisu ja ulatus, mille tõlgendamist taotletakse, on täiesti selge, et mõni küsimus ei ole asjakohane ja et Euroopa Kohus on direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 5 ulatuse üle juba otsustanud.
- 31 Sellega seoses olgu meenutatud, et kohus, mille lahendite peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata, on kohustatud juhul, kui tema menetluses oleva asja käigus kerkib üles liidu õiguse küsimus, täitma oma kohustust saata asi Euroopa Kohtusse, välja arvatud juhul, kui ta tuvastab, et tõstatatud küsimus ei ole asjakohane või kui kõnealust liidu õigusnormi on Euroopa Kohus juba tõlgendanud või kui liidu õiguse nõuetekohane kohaldamine on niivõrd ilmselge, et ei teki mingit põhjendatud kahtlust (vt eelkõige 6. oktoobri 1982. aasta otsus kohtuasjas 283/81: Cilfit jt, EKL 1982, lk 3415, punkt 21).
- 32 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb siiski, et siseriiklikud kohtud võivad igal juhul vabalt pöörduda Euroopa Kohtu poole, kui nad seda vajalikuks peavad (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Cilfit jt, punkt 15), ilma et Euroopa Kohus kaotaks pädevuse asja üle otsustada seetõttu, et Euroopa Kohus on juba tõlgendanud sätteid, mille tõlgendamist taotletakse, või et neid võib pidada säteteks, mis ei tekita mingit põhjendatud kahtlust (vt selle kohta eelkõige 2. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-260/07: Pedro IV Servicios, EKL 2009, lk I-2437, punkt 31).
- 33 Lõpetuseks ei tundu eelotsusetaotlusi arvesse võttes, et esitatud küsimused ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevate kohtuasjade lahendamiseks asjakohased. Nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 28 on märgitud, on nende küsimuste eesmärk teha eelnevalt kindlaks, kas Århusi konventsiooni ja liidu õiguse asjaomaseid sätteid arvestades võis Vallooni parlamendi 17. juuli 2008. aasta dekreet võtta Conseil d'État'lt pädevuse põhikohtuasjade üle otsustada.

34 Järelikult on eelotsusetaotlused vastuvõetavad.

Esimene küsimus

35 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma esimeses küsimuses teada sisuliselt seda, kas direktiivi 85/337 artikli 1 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et selle direktiivi kohaldamisalast jääb välja niisugune õigusakt nagu Vallooni parlamendi 17. juuli 2008. aasta dekreet, millega „kinnitatakse” projekteerimis-, keskkonna- ja tööde teostamise load, mille haldusasutus on eelnevalt andnud ja mille kohta on märgitud, et „on ilmnenud üldisest huvist tingitud ülekaalukad põhjused”, ning antakse nimetatud lubadele seadusandlik jõud.

36 Sellest sättest tuleneb, et kui direktiivi 85/337 eesmärgid, sealhulgas teabe andmine saavutatakse seadusandliku menetluse kaudu, ei kohaldata direktiivi kõnealuse projekti suhtes (vt 19. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-287/98: Linster, EKL 2000, lk I-6917, punkt 51).

37 Osutatud sätte kohaselt sõltub projekti direktiivi 85/337 kohaldamisalast väljajätmine kahe tingimuse täitmisest. Esimese tingimuse kohaselt tuleb projekti üksikasjad võtta vastu konkreetse seadusandliku aktiga. Teise tingimuse kohaselt tuleb direktiivi eesmärgid, sealhulgas teabe andmine saavutada seadusandliku menetluse kaudu (vt 16. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-435/97: WWF jt, EKL 1999, lk I-5613, punkt 57).

38 Esimene tingimus eeldab kõigepealt seda, et projekt oleks vastu võetud konkreetse seadusandliku aktiga. Sellega seoses tuleb märkida, et mõisted „projekt” ja „teostusloa” on määratletud direktiivi 85/337 artikli 1 lõikes 2. Järelikult peab seadusandlik akt,

millega projekt vastu võetakse, kõnealuse direktiivi artikli 1 lõike 5 kohaldamisalasse kuulumiseks olema konkreetne ja sellel peavad olema samad tunnused nagu teostusloal. Eelkõige peab ta andma arendajale õiguse projekt teostada (vt eespool viidatud kohtuotsus WWF jt, punkt 58).

39 Lisaks tuleb vastu võtta projekti üksikasjad ehk määratleda projekt piisavalt täpselt ja lõplikult, nii et projekti käsitlev seadusandlik akt hõlmab nagu teostuslubagi kõiki projekti osi, mis on keskkonnamõju hindamise suhtes asjakohased, pärast seda, kui seadusandja on neid kaalunud (vt eespool viidatud kohtuotsus WWF jt, punkt 59). Seadusandlikust aktist peab seega selguma, et direktiivi 85/337 eesmärgid on asjaomase projektiga seoses täidetud (vt eespool viidatud kohtuotsus Linster, punkt 56).

40 Sellest tuleneb, et projekti üksikasju ei saa pidada direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 5 tähenduses seadusandliku aktiga vastuvõetuks, kui see akt ei hõlma asjaolusid, mis on vajalikud projekti keskkonnamõju hindamiseks, või kui arendajale projekti teostamise õiguse andmiseks on vaja vastu võtta muid akte (vt eespool viidatud kohtuotsused WWF jt, punkt 62, ja Linster, punkt 57).

41 Teise tingimuse osas tuleneb direktiivi 85/337 artikli 2 lõikest 1, et direktiivi põhieesmärk on see, et enne teostusloa andmist tuleb hinnata nende projektide keskkonnamõju, mis muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu võivad keskkonda oluliselt mõjutada (vt eespool viidatud kohtuotsus Linster, punkt 52).

- 42 Direktiivi 85/337 põhjenduses 6 on veel täpsustatud, et hindamisel tuleb lähtuda arendaja esitatud asjakohasest teabest, mida võivad täiendada kõnealuse projektiga võimalikult seotud asutused ja isikud (vt eespool viidatud kohtuotsused WWF jt, punkt 61, ja Linster, punkt 53).
- 43 Lisaks peab seadusandjal olema projekti vastuvõtmisel piisavalt teavet. Direktiivi 85/337 artikli 5 lõikest 3 ja IV lisast tuleneb, et arendaja esitatud teave peab sisaldama vähemalt projekti kirjeldust, mis sisaldab teavet projekti kohta, lahenduse ja mahu kohta, olulise kahjuliku mõju vältimiseks, vähendamiseks ja võimaluse korral kõrvaldamiseks ette nähtud meetmete kirjeldust, ning andmeid, mida on vaja selle põhimõju täpsustamiseks ja hindamiseks, mida projekt keskkonnale tõenäoliselt avaldab (vt eespool viidatud kohtuotsus Linster, punkt 55).
- 44 Kui võtta arvesse mitmeetapilise heakskiitmise menetluse tunnused, ei ole direktiiviga 85/337 vastuolus see, kui sama projekt kiidetakse heaks kahe siseriikliku õigusaktiga, mida koos käsitletakse teostusloana artikli 1 lõike 2 tähenduses (vt selle kohta 4. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-508/03: komisjon vs. Ühendkuningriik, EKL 2006, lk I-3969, punkt 102). Järelikult saab seadusandja lõpliku akti vastuvõtmisel, millega projekt heaks kiidetakse, kasutada eelneva haldusmenetluse käigus kogutud teavet.
- 45 Niisuguse haldusmenetluse olemasolu põhjal ei saa siiski järeldada, et projekti üksikasjad on vastu võetud konkreetse seadusandliku aktiga direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 5 kohaselt, kui asjaomane seadusandlik akt ei vasta käesoleva kohtuotsuse punktis 37 märgitud kahele tingimusele. Seega ei ole seadusandlik akt, millega pelgalt „kinnitatakse” varasem haldusakt ja milles piirduakse vaid üldisest huvist tingitud ülekaalukate põhjuste esitamise, alustamata eelnevalt sisulist seadusandlikku menetlust eespool nimetatud tingimuste järgimiseks, käsitatav konkreetse seadusandliku

aktina selle sätte tähenduses ega ole seega projekti direktiivi 85/337 kohaldamisalast väljajätmiseks piisav.

⁴⁶ Iseäranis ei saa seadusandlik akt, mis on vastu võetud ilma, et seadusandliku organi liikmete käsutuses oleks käesoleva kohtuotsuse punktis 43 osutatud teavet, kuuluda direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 5 kohaldamisalasse.

⁴⁷ Siseriikliku kohtu ülesanne on hinnata, kas need tingimused on täidetud. Selleks peab ta võtma arvesse nii vastuvõetud seadusandliku akti sisu kui ka kogu akti vastuvõtmiseni viinud seadusandlikku menetlust ning eelkõige ettevalmistavaid akte ja parlamendi arutelusid.

⁴⁸ Niisiis tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 85/337 artikli 1 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et selle direktiivi kohaldamisalast jäävad välja üksnes projektid, mille üksikasjad võetakse vastu konkreetse seadusandliku aktiga sellisel viisil, et kõnealuse direktiivi eesmärgid on saavutatud seadusandliku menetluse kaudu. Siseriikliku kohtu ülesanne on kontrollida, kas need kaks tingimust on täidetud, võttes arvesse nii vastuvõetud seadusandliku akti sisu kui ka kogu seadusandlikku menetlust, mis akti vastuvõtmiseni viisid, eelkõige ettevalmistavaid akte ja parlamendi arutelusid. Sellega seoses ei ole seadusandlik akt, millega pelgalt „kinnitatakse” varasem haldusakt ja milles piirduakse vaid üldisest huvist tingitud ülekaalukate põhjuste esitamisega, alustamata eelnevalt sisulist seadusandlikku menetlust eespool nimetatud tingimuste järgimiseks, käsitatav konkreetse seadusandliku aktina selle sätte tähenduses ega ole seega projekti direktiivi 85/337 kohaldamisalast väljajätmiseks piisav.

Teine, kolmas ja neljas küsimus

- 49 Teises, kolmandas ja neljandas küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas Århusi konventsiooni artiklit 9 ja direktiivi 85/337 artiklit 10a tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole kooskõlas see, kui nimetatud sätete kohaldamisalasse kuuluva projekti teostamise õigus antakse seadusandliku aktiga, mille peale ei saa esitada kaebust kohtule või muule seaduse alusel asutatud sõltumatule ja erapooletule organile, et saaks vaidlustada selle akti sisulist ja menetluslikku külge.
- 50 Århusi konventsiooni artikli 2 lõikest 2 koostoimes selle artiklitega 6 ja 9 ning direktiivi 85/337 artikli 1 lõikest 5 ilmneb, et ei nimetatud konventsioon ega direktiiv ei ole kohaldatav projektidele, mis on vastu võetud seadusandliku aktiga, mis vastab käesoleva kohtuotsuse punktis 37 märgitud tingimustele.
- 51 Mis puudutab ülejäänud projekte, st neid, mis on vastu võetud aktiga, mis ei ole seadusandlik akt, või seadusandliku aktiga, mis asjaomastele tingimustele ei vasta, siis ilmneb Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 ja direktiivi 85/337 artikli 10a sõnastusest endast, et riigid peavad nägema ette võimaluse esitada kaebus, et vaidlustada kohtus või muus seaduse alusel asutatud sõltumatus ja erapooletus organis vastavalt Århusi konventsiooni artikli 6 või direktiivi 85/337 kohaldamisalasse kuuluvate otstuste, tegevuse või tegevusetuse õiguspärasus sisulises või menetluslikus küsimuses.
- 52 Liikmesriikidel on menetlusautonoomia põhimõtte kohaselt Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 ja direktiivi 85/337 artikli 10a rakendamisel tegutsemisruum, tingimusel et järgitakse võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtteid. Eelkõige peavad nad kindlaks

määrama, missugune kohus või seaduse alusel asutatud sõltumatu ja erapooletu organ on pädev lahendama nimetatud sätetes osutatud kaebusi ja milliste menetlusnormide kohaselt, eeldusel et järgitakse eespool osutatud sätteid.

- 53 Århusi konventsiooni artikkel 9 ja direktiivi 85/337 artikkel 10a kaotaksid aga igasuguse kasuliku mõju, kui ainuüksi asjaolu, et projekt on vastu võetud seadusandliku aktiga, mis ei vasta käesoleva kohtuotsuse punktis 37 märgitud tingimustele, tooks kaasa selle, et akti õiguspärasuse vaidlustamiseks sisulises või menetluslikus küsimuses ei ole võimalik esitada kaebust kõnesolevate õigusaktide tähenduses.
- 54 Århusi konventsiooni artiklis 9 ja direktiivi 85/337 artiklis 10a sätestatud nõuded eeldavad siinjuures, et kui projekt, mis kuulub Århusi konventsiooni artikli 6 või direktiivi 85/337 kohaldamisalasse, on vastu võetud seadusandliku aktiga, peab kohus või seaduse alusel asutatud sõltumatu ja erapooletu organ saama siseriiklike menetlusnormide kohaselt kontrollida, kas asjaomane seadusandlik akt vastab kõnealuse direktiivi artikli 1 lõikes 5 kehtestatud ja käesoleva kohtuotsuse punktis 37 märgitud tingimustele.
- 55 Juhul kui akti peale ei ole võimalik esitada sellist laadi ja sellise ulatusega kaebust, nagu eespool märgitud, siis peab mis tahes siseriiklik kohus, kes asja menetleb, oma pädevuse raames teostama eelmises punktis kirjeldatud kontrolli, tegema vajaduse korral sellest tulenevalt oma järeldused ja jätma seadusandliku akti kohaldamata.

56 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab käesoleval juhul, et Vallooni parlamendi 17. juuli 2008. aasta dekreet ei vasta direktiivi 85/337 artikli 1 lõikes 5 kehtestatud ja käesoleva kohtuotsuse punktis 37 märgitud tingimustele, ja kui selgub, et vastavalt kohaldatavatele siseriiklikele normidele ei ole ükski kohus või seaduse alusel asutatud sõltumatu ja erapooletu organ pädev asjaomase dekreeidi õiguspärasust sisulises või menetluslikus küsimuses kontrollima, tuleb seda järelikult pidada Århusi konventsiooni artikliga 9 ja direktiivi 85/337 artikliga 10a vastuolus olevaks. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb seega see akt kohaldamata jätta.

57 Niisiis tuleb teisele, kolmandale ja neljandale küsimusele vastata, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 2 ja direktiivi 85/337 artiklit 10a tuleb tõlgendada nii, et:

- kui projekt, mis kuulub nende sätete kohaldamisalasse, on vastu võetud seadusandliku aktiga, siis peab kohus või seaduse alusel asutatud sõltumatu ja erapooletu organ saama siseriiklike menetlusnormide kohaselt kontrollida, kas asjaomane seadusandlik akt vastab kõnealuse direktiivi artikli 1 lõikes 5 kehtestatud tingimustele;

- juhul kui akti peale ei ole võimalik esitada sellist laadi ja sellise ulatusega kaebust, nagu eespool märgitud, siis peab mis tahes siseriiklik kohus, kes asja menetleb, oma pädevuse raames teostama eelmises taandes kirjeldatud kontrolli, tegema vajaduse korral sellest tulenevalt oma järeldused ja jätma seadusandliku akti kohaldamata.

Kohtukulud

- 58 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulused, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ) artikli 1 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et selle direktiivi kohaldamisalast jäävad välja üksnes projektid, mille üksikasjad võetakse vastu konkreetse seadusandliku aktiga sellisel viisil, et kõnealuse direktiivi eesmärgid on saavutatud seadusandliku menetluse kaudu. Siseriikliku kohtu ülesanne on kontrollida, kas need kaks tingimust on täidetud, võttes arvesse nii vastuvõetud seadusandliku akti sisu kui kogu seadusandlikku menetlust, mis akti vastuvõtmiseni viisid, eelkõige ettevalmistavaid akte ja parlamendi arutelusid. Sellega seoses ei ole seadusandlik akt, millega pelgalt „kinnitatakse” varasem haldusakt ja milles piirduakse vaid üldisest huvist tingitud ülekaalukate põhjuste esitamisega, alustamata eelnevalt sisulist seadusandlikku menetlust eespool nimetatud tingimuste järgimiseks, käsitatav konkreetse seadusandliku aktina selle sätte tähenduses ega ole seega projekti direktiivi 85/337 (muudetud direktiiviga 2003/35) kohaldamisalast väljajätmiseks piisav.
2. Artikli 9 lõiget 2 keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonis, mis on sõlmitud 25. juunil 1998 ja mis on nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ Euroopa Ühenduse nimel heaks kiidetud,

ja direktiivi 85/337 (muudetud direktiiviga 2003/35) artiklit 10a tuleb tõlgendada nii, et:

- kui projekt, mis kuulub nende sätete kohaldamisalasse, on vastu võetud seadusandliku aktiga, siis peab kohus või seaduse alusel asutatud sõltumatu ja erapooletu organ saama siseriiklike menetlusnormide kohaselt kontrollida, kas asjaomane seadusandlik akt vastab kõnealuse direktiivi artikli 1 lõikes 5 kehtestatud tingimustele;
- juhul kui niisuguse akti peale ei ole võimalik esitada sellist laadi ja sellise ulatusega kaebust, nagu eespool märgitud, siis peab mis tahes siseriiklik kohus, kes asja menetleb, oma pädevuse raames teostama eelmises taandes kirjeldatud kontrolli, tegema vajaduse korral sellest tulenevalt oma järeldused ja jätma seadusandliku akti kohaldamata.

Allkirjad