Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

7. november 2013 *

Eelotsusetaotlus — Keskkond — Direktiiv 85/337/EMÜ — Keskkonnamõju hindamine — Århusi konventsioon — Direktiiv 2003/35/EÜ — Loa andmise otsuse vaidlustamise õigus — Ajaline kohaldamine — Loamenetlus, mis algatati enne direktiivi 2003/35/EÜ siseriiklikkusse õigusesse ülevõtmise tähtaja möödumist — Pärast nimetatud kuupäeva võetud otsus — Kaebuse vastuvõetavuse tingimused — Õiguse kahjustamine — Menetlusnormi rikkumine, millele võib tugineda — Kontrolli ulatus

Kohtuasjas C-72/12,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Bundesverwaltungsgericht'i (Saksamaa) 10. jaanuari 2012. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 13. veebruaril 2012, menetluses

Gemeinde Altrip,

Gebrüder Hört GbR,

Willi Schneider

versus

Land Rheinland-Pfalz,

menetluses osales:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (ettekandja) ja A. Arabadjiev,

kohtujurist: P. Cruz Villalón,

kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 16. jaanuari 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke seisukohti, mille esitasid:

— Gemeinde Altrip, Gebrüder Hört GbR ja W. Schneider, esindajad: *Rechtsanwältin* S. Lesch, *Rechtsanwältin* F. Heß, *Rechtsanwalt* W. Baumann ja *Rechtsanwalt* C. Heitsch,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

— Land Rheinland-Pfalz, esindajad: M. Schanzenbächer, H. Seiberth ja U. Klein,

— Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja A. Wiedmann,

— Iirimaa, esindaja: E. Creedon, keda abistas G. Gilmore, *BL*,

— Euroopa Komisjon, esindajad: P. Oliver ja G. Wilms,

olles 20. juuni 2013. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiivi 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega (ELT L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 466), ja nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248), mida on muudetud direktiiviga 2003/35, (edaspidi „direktiiv 85/337”) artiklit 10a.

2 Eelotsusetaotlus esitati ühelt poolt Gemeinde Altripi (Altripi kohalik omavalitsusüksus, Rheinland-Pfalzi liidumaa), eraõigusliku äriühingu Gebrüder Hört GbR ja W. Schneideri (edaspidi koos „kassaatorid”) ning teiselt poolt Land Rheinland Pfalzi (Rheinland-Pfalzi liidumaa) vahelise kohtuvaidluse raames, mis käsitleb otsust, millega kiideti heaks üle 320 hektari suuruses endises Reini jõe üleujutuspiirkonnas tulvavee kogumisbasseini ehitamise projekt.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

3 25. juuni 1998. aasta Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (edaspidi „Århusi konventsioon”), mis kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT L 124, lk 1), näeb artiklis 9 ette järgmist:

„[...]

2. 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 [kohaldamisalasse kuuluva] 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 [kohaldamisalasse kuuluva] otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse 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 [lõike] punkti a tähenduses põhjendatuks. Nimetatud organisatsioonil eeldatakse olevat õigusi, mida punkti b tähenduses saab rikkuda.

Lõike 2 sätted ei välista võimalust [esitada enne kohtusse pöördumist vaie haldusasutusele] ega mõjuta haldusmenetluse võimaluste ammendamise nõuet enne kohtumenetluse algatamist, kui selline nõue on sätestatud siseriikliku õigusega.

3. Lisaks [ja ilma et see piiraks] lõigetes 1 ja 2 nimetatud […] menetluste kohaldamist, tagab konventsiooniosaline siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud, juurdepääsu kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõigusnormidega.

[...]”

[Tsitaati on parandatud Euroopa Kohtus, kuna konventsiooni eestikeelne tõlge on ebatäpne.]

Liidu õigus

Direktiiv 2003/35

4 Direktiivi 2003/35 artikkel 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on aidata kaasa Århusi konventsioonist tulenevate kohustuste rakendamisele, eelkõige:

[…]

b) tõhustades üldsuse kaasamist ja sätestades õiguskaitse kättesaadavuse nõukogu direktiivides [85/337] ja 96/61/EÜ.”

5 Direktiivi 2003/35 artikli 3 lõige 7 näeb ette artikli 10a lisamise direktiivi 85/337.

6 Direktiivi 2003/35 artikkel 6 näeb ette:

„Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 25. juuniks 2005. Nad teatavad sellest viivitamata komisjonile.

[...]”

Direktiiv 85/337

7 Direktiivi 85/337 artikkel 10a on sõnastatud järgmiselt:

„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 [käesoleva direktiivi üldsuse kaasamist käsitlevate sätete kohaldamisalasse kuuluvate] otsuste, [tegevuse ja tegevusetuse] sisulist või protseduurilist seaduslikkust […].

Liikmesriigid määravad kindlaks, mis etapis võib otsuseid, [tegevust ja tegevusetust] vaidlustada.

Liikmesriigid määravad kindlaks, mis moodustab küllaldase huvi ja õiguse kahjustatuse, kooskõlas eesmärgiga anda asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele. […]

[…]”

[Tsitaati on parandatud Euroopa Kohtus, kuna direktiivi eestikeelne tõlge on ebatäpne.]

Saksamaa õigus

VwGO

8 Halduskohtumenetluse seadustiku (Verwaltungsgerichtsordnung, edaspidi „VwGO”) § 61 on sõnastatud järgmiselt:

„Menetluses võivad osaleda:

1. füüsilised ja juriidilised isikud,

2. ühendused, eeldusel et nad on õigussubjektid,

[…]”

UVPG

9 Keskkonnamõju hindamise seadus (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, edaspidi „UVPG”) § 2 lõike 1 esimene lause näeb ette:

„Keskkonnamõju hindamine on lahutamatu osa haldusmenetlusest, mille eesmärk on teha otsus, kas projekti võib lubada.”

10 UVPG artikli 2 lõike 3 kohaselt kuuluvad „[l]õike 1 esimeses lauses nimetatud otsuste hulka […] 1. […] planeeringute kooskõlastused […]”.

UmwRG

11 Direktiivist 2003/35/EÜ tuleneva keskkonnaalase õiguskaitse erinõuete seadusega (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, edaspidi „UmwRG”) võetakse siseriiklikkusse õigusesse üle direktiivi 85/337 artikkel 10a.

12 UmwRG § 1 lõike 1 esimene lause näeb ette:

„Käesoleva seaduse kohaldamisalasse kuuluvad kaebused:

1. [UVPG] § 2 lõikes 3 nimetatud otsuste peale, mis käsitlevad selliste projektide vastuvõetavust, mille puhul võib vastavalt

a) [UVPG-le]

[…]

olla keskkonnamõju hindamine kohustuslik.”

13 UmwRG § 4 lõike 1 esimene lause näeb ette:

„Nõude tühistada projekti vastuvõetavust käsitlev otsus § 1 lõike 1 esimese lause punkti 1 tähenduses saab esitada, kui [UVPG] sätete kohaselt [...]

1. nõutavat keskkonnamõju hindamist või

2. nõutavat eelnevat analüüsi konkreetse projekti keskkonnamõju hindamise kohustuslikkuse kohta

ei ole teostatud ei õigeaegselt ega tagantjärele.”

14 UmwRG § 4 lõige 3 on sõnastatud järgmiselt:

„Lõikeid 1 ja 2 kohaldatakse [VwGO] § 61 punktides 1 ja 2 viidatud menetlusosaliste kaebustele.”

15 UmwRG § 5 lõige 1 sisaldab järgmist sätet:

„Käesolev seadus on kohaldatav § 1 lõike 1 esimese lause alusel läbiviidavatele menetlustele, mis on algatatud või oleks tulnud algatada pärast 25. juunit 2005.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

16 Põhikohtuasja kassaatorid, keda kõiki projekt kui asjaomase kogumisbasseini alla jäävate maatükkide omanikke või käitajaid puudutab, esitasid Verwaltungsgericht'ile (halduskohus) nõude tühistada otsus, millega liidumaa kiitis heaks kogumisbasseini ehitamise projekti. Otsuse vaidlustamiseks tuginesid nad sellele eelnenud keskkonnamõju hindamise puudulikkusele. Kui nende kaebus jäeti rahuldamata, esitasid nad apellatsioonkaebuse Oberverwaltungsgericht Rheinland Pfalz'ile (Rheinland-Pfalzi liidumaa kõrgem halduskohus).

17 Oberverwaltungsgericht jättis apellatsioonkaebuse rahuldamata, leides eeskätt, et põhikohtuasja kassaatoritel ei ole kaebeõigust, sest UmwRG § 5 lõike 1 kohaselt ei saa nad tugineda keskkonnamõju hindamisega seotud rikkumistele seoses haldusmenetlusega, mis algatati enne 25. juunit 2005. Igal juhul väljendas Oberverwaltungsgericht kahtlusi seoses kaebuse vastuvõetavusega seetõttu, et UmwRG § 4 lõige 3 näeb kaebeõiguse ette vaid juhul, kui keskkonnamõju hindamist ei ole üldse toimunud, ja ei ole seega kohaldatav juhul, kui keskkonnamõju hindamine ei ole toimunud õiguspäraselt.

18 Põhikohtuasja kassaatorid esitasid seepeale kassatsioonkaebuse Bundesverwaltungsgerichtile (föderatsiooni halduskohus). Nimetatud kohtul on kahtlusi seoses sellega, kas UmwRG § 5 lõike 1 tõlgendus – kuivõrd sellega välistatakse UmwRG kohaldamine enne 25. juunit 2005 algatatud haldusmenetluste suhtes, isegi kui sellise menetluse tulemusel võetakse otsus pärast nimetatud kuupäeva, nagu juhtus põhikohtuasjas – on kooskõlas direktiiviga 2003/35, mis näeb nimetatud 25. juuni 2005. aasta kuupäeva vastavalt direktiivi artiklile 6 ette üksnes direktiivi siseriiklikkusse õigusesse ülevõtmise tähtaja lõppkuupäevana.

19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib lisaks teada saada, kas UmwRG § 4 lõikega 3, mille kohaselt on kaebeõigus olemas ainult juhul, kui keskkonnamõju hindamist ei ole üldse toimunud, võetakse nõuetekohaselt üle direktiivi 85/337 artikkel 10a, mis nõuab, et oleks olemas kaebeõigus, mis

võimaldab vaidlustada menetlusnorme rikkudes võetud otsuste õiguspärasuse. Lõpetuseks soovib nimetatud kohus teada saada, kas sellise õigusega on kooskõlas siseriiklik väljakujunenud kohtupraktika, mille kohaselt on sellisest projektist, mille puhul kehtib keskkonnamõju hindamise kohustus, puudutatud isiku õigusi rikutud ainult juhul, kui menetlusnormi rikkumisel on põhjuslik seos seda isikut ebasoodsalt mõjutava projekti heakskiitmise lõpptulemusega.

20 Selles kontekstis otsustas Bundesverwaltungsgericht menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [direktiivi 2003/35] artikli 6 esimest lõiku tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid olid kohustatud tunnistama [direktiivi 85/337] artikli 10a ülevõtmiseks vastuvõetud siseriiklikud õigusnormid kohaldatavaks ka selliste loamenetluste suhtes, mis olid algatatud küll enne 25. juunit 2005, kuid mille tulemusena anti load alles pärast nimetatud kuupäeva?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis

kas [direktiivi 85/337] artiklit 10a tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid olid kohustatud laiendama [direktiivi 85/337] artikli 10a ülevõtmiseks vastuvõetud ja otsuste protseduurilise seaduslikkuse vaidlustamist käsitlevate siseriiklike õigusnormide kohaldamisala ka juhule, mil keskkonnamõju oli küll hinnatud, kuid hindamine oli puudulik?

3. Kui vastus teisele küsimusele on jaatav, siis

kas [direktiivi 85/337] artiklit 10a tuleb juhtudel, mil liikmesriigi haldusmenetluse normid näevad vastavalt [direktiivi 85/337] artikli 10a esimese lõigu punktile b põhimõtteliselt ette, et asjaomase elanikkonna juurdepääs kaebuste lahendamisele kohtus sõltub õiguse kahjustamisest, tõlgendada nii,

a. et otsuste puhul, mille suhtes kohaldatakse direktiivi üldsuse kaasamist reguleerivaid sätteid, võib protseduurilise seaduslikkuse kohtulik vaidlustamine olla tulemuslik ja viia otsuse tühistamiseni vaid siis, kui kohtuasja asjaoludega arvestades on olemas konkreetne võimalus, et vaidlustatud otsus oleks olnud teistsugune, kui menetlusnormi ei oleks rikutud, ja kui menetlusnormi rikkumisega on ühtlasi kahjustatud ka kaebaja materiaalõigust, või

b. et otsuste puhul, mille suhtes kohaldatakse direktiivi üldsuse kaasamist reguleerivaid sätted, peavad menetlusnormi rikkumised olema protseduurilise seaduslikkuse kohtuliku vaidlustamise korral ulatuslikumalt arvessevõetavad?

Kui eelmisele küsimusele tuleb vastata alapunkti b tähenduses, siis

millised sisulised nõuded tuleb esitada menetlusnormi rikkumistele, et neid võidaks otsuse protseduurilise seaduslikkuse kohtuliku vaidlustamise puhul võtta arvesse kaebaja kasuks?”

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

21 Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada saada, kas direktiivi 2003/35, millega lisati direktiivi 85/337 artikkel 10a, tuleb osas, milles see näeb ette, et direktiiv 2003/35 tuleb siseriiklikkusse õigusesse üle võtta hiljemalt 25. juunil 2005, tõlgendada nii, et

nimetatud artikli 10a siseriiklikkusse õigusesse ülevõtmiseks kehtestatud siseriiklikke õigusnorme tuleb kohaldada ka enne 25. juunit 2005 algatatud loamenetluste suhtes, kui nende tulemusel väljastati luba pärast nimetatud kuupäeva.

22 On oluline meenutada, et põhimõtteliselt on uus õigusnorm kohaldatav alates selle õigusakti jõustumisest, milles norm sisaldub. Kuigi seda ei kohaldata varasema õigusakti kehtivusajal tekkinud ja lõplikult väljakujunenud õiguslikele olukordadele, kohaldatakse seda nende tulevikus tekkivate tagajärgede suhtes ja ka uute õiguslike olukordade suhtes (vt selle kohta 6. juuli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-428/08: Monsanto Technology, EKL 2010, lk I-6765, punkt 66). Teisiti on üksnes siis, kui uue õigusnormiga kaasnevad erisätted, mis määravad konkreetselt kindlaks selle ajalise kohaldamise tingimused, kui õigusaktide tagasiulatuva jõu puudumise põhimõttest ei tulene teisiti (16. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-266/99: Stichting Natuur en Milieu jt, EKL 2010, lk I-13119, punkt 32).

23 Direktiiv 2003/35 ei sisalda ühtegi erisätet, mis käsitleks direktiivi 85/337 uue artikli 10a ajalise kohaldamise tingimusi.

24 Samuti on oluline meenutada, et direktiivi 2003/35 artikli 6 kohaselt pidid liikmesriigid jõustama selle direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 25. juuniks 2005. Meetmete hulka, mis tuli selleks kuupäevaks üle võtta, kuulub direktiivi 85/337 artikkel 10a, millega laiendati sellise asjaomase elanikkonna kaebeõigust, kes on puudutatud selles direktiivis, mis käsitleb teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamist, silmas peetud otsustest, tegevusest või tegevusetusest.

25 Euroopa Kohus on juba sedastanud, et keskkonda oluliselt mõjutada võivate projektide keskkonnamõju hindamise põhimõtet ei kohaldata olukorras, kus projekti kohta loa taotluse esitamise ametlik kuupäev on varasem kuupäevast, millal möödus direktiivi 85/337 ülevõtmise tähtaeg (11. augusti 1995. aasta otsus kohtuasjas C-431/92: komisjon *vs*. Saksamaa, EKL 1995, lk I-2189, punktid 29 ja 32; 18. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-81/96: Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, EKL 1998, lk I-3923, punkt 23, ja 15. jaanuari 2013. aasta otsus kohtuasjas C-416/10: Križan jt, punkt 94).

26 Nimelt puudutab see direktiiv enamasti laiaulatuslikke projekte, mille elluviimiseks on väga sageli vaja palju aega. Nõnda ei ole otstarbekas, et menetlusi, mis on juba liikmesriigi tasandil keerulised, koormataks ja muudetaks aeganõudvamaks direktiivi spetsiifiliste nõuetega ning et sellega mõjutataks juba väljakujunenud olukordi (eespool viidatud kohtuotsus Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, punkt 24, ja eespool viidatud kohtuotsus Križan jt, punkt 95).

27 Direktiivi 85/337 artiklist 10a tulenevaid uusi nõudeid kui selliseid ei saa käsitada haldusmenetlust koormavatena või aeganõudvamaks muutvatena sarnaselt projektide suhtes keskkonnamõju hindamise nõude kehtestamisega, mida saab sellisena käsitada. Nimelt, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 59, ei kehtestata põhikohtuasjas kõne all olevate õigusnormidega sellist laadi nõuet, vaid nimetatud sätete eesmärk on parandada juurdepääsu kaebuste lahendamisele kohtus. Lisaks sellele, ehkki asjaomase elanikkonna kaebeõiguse laiendamine selliste projektidega seotud tegevuse või tegevusetuse hõlmamiseks võib projektide osas tuua kaasa suurema vaidlustamise riski, ei saa sellise juba olemasoleva riski suurenemist käsitada juba väljakujunenud olukorda mõjutavana.

28 Ehkki ei saa välistada, et sellisel laiendamisel on tegelikult ikkagi asjaomaste projektide elluviimist edasilükkav mõju, on sellist laadi ebasoodus asjaolu lahutamatult seotud direktiivi 85/337 sätete kohaldamisalasse kuuluvate otsuste, tegevuse ja tegevusetuse õiguspärasuse kontrolliga, millesse Euroopa Liidu seadusandja soovis vastavalt Århusi konventsiooni eesmärkidele kaasata asjast huvitatud üldsuse esindajad, kellel on põhjendatud huvi või kelle õigust on rikutud, et aidata kaasa keskkonna kvaliteedi säilitamisele, kaitsele ja parendamisele ning inimtervise kaitsele.

29 Nende eesmärkidega arvestades ei saa eelmises punktis mainitud ebasoodus asjaolu õigustada direktiiviga 2003/35 kehtestatud artikli 10a sätete kasulikust mõjust ilmajätmist seoses olukordadega, mis olid direktiivi siseriiklikkusse õigusesse ülevõtmise kuupäeval kujunemas, kui need päädisid loa väljastamisega pärast seda kuupäeva.

30 Neil tingimustel ja hoolimata sellest, et liikmesriikidel on oma menetlusautonoomia alusel direktiivi 85/337 artikli 10a rakendamisel tegutsemisruum, tingimusel et järgitakse võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid (16. veebruari 2012. aasta otsus kohtuasjas C-182/10: Solvay jt, punkt 47), ei saa liikmesriigid sellegipoolest näha ette, et nimetatud artiklit kohaldatakse üksnes pärast 25. juunit 2005 algatatud loamenetluste suhtes.

31 Eelnevatest kaalutlustest tuleneb, et esimesele küsimusele tuleb vastata, et direktiivi 2003/35, millega lisati direktiivi 85/337 artikkel 10a, tuleb osas, milles see näeb ette, et direktiiv 2003/35 tuleb siseriiklikkusse õigusesse üle võtta hiljemalt 25. juunil 2005, tõlgendada nii, et nimetatud artikli 10a siseriiklikkusse õigusesse ülevõtmiseks kehtestatud siseriiklikke õigusnorme tuleks kohaldada ka enne 25. juunit 2005 algatatud loamenetluste suhtes, kui nende tulemusel väljastati luba pärast nimetatud kuupäeva.

Teine küsimus

32 Arvestades esimesele küsimusele antud vastust, tuleb analüüsida teist küsimust, millega eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt teada saada, kas direktiivi 85/337 artiklit 10a tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriigid piiravad seda artiklit ülevõtvate sätete kohaldamist ainult olukorraga, kus otsuse õiguspärasus on vaidlustatud seetõttu, et keskkonnamõju hindamist ei ole toimunud, välistades selle kohaldamise olukorras, kus keskkonnamõju on küll hinnatud, kuid see ei ole toimunud õiguspäraselt.

Teise küsimuse vastuvõetavus

33 Iirimaa väidab, et see küsimus on vastuvõetamatu, sest tõstatatud probleem on hüpoteetiline, kuivõrd eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole täpsustanud, milliste keskkonnamõju hindamise raames toimunud õigusrikkumistega on käesolevas kohtuasjas tegemist.

34 Kuid nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 45, ei näe asjaomased siseriiklikud õigusnormid juhul, kui keskkonnamõju on hinnatud, eelotsusetaotluse esitanud kohtu väitel ette mingisugust õigust nõuda sellise otsuse tühistamist, nagu on nimetatud direktiivis 85/337, ja seda olenemata sellest, millisele menetlusnormi rikkumisele tuginetakse. Eelotsusetaotluse esitanud kohus väidab nimelt, et kui nimetatud direktiivi artiklit 10a tuleb tõlgendada nii, et menetlusnormide rikkumise üle on võimalik teostada kontrolli nimetatud direktiivi kohaldamise raames, peab ta apellatsioonikohtu otsuse tühistama ja suunama talle põhikohtuasja otsuse tegemiseks tagasi, sest põhikohtuasja kassaatorid väidavad just nimelt seda, et sellised menetlusnormide rikkumised haldusmenetluse raames toime pandi.

35 Seetõttu tuleb tuvastada, et vastus teisele küsimusele on tarvilik eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva kohtuvaidluse lahendamiseks ning et seetõttu on see küsimus vastuvõetav.

Sisuline küsimus

36 Direktiivi 85/337 artikli 10a esimene lõik ei piira osas, milles see näeb ette, et nimetatud artiklis viidatud otsuste, tegevuse ja tegevusetuse sisulist või protseduurilist seaduslikkust peab olema võimalik kohtus vaidlustada, kuidagi väiteid, mida võib sellise õiguskaitsevahendi põhistamiseks esitada (12. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas C-115/09: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen, EKL 2011, lk I-3673, punkt 37).

37 Seda sätet siseriiklikkusse õigusesse ülevõtvate siseriiklike õigusnormidega ei või seega piirata nende kohaldamist ainult selle olukorraga, kus õiguspärasus vaidlustatakse ainuüksi väite alusel, et keskkonnamõju hindamist ei ole toimunud. Sätete kohaldamise välistamine olukorras, kus keskkonnamõju on küll hinnatud, aga see on toimunud õigusnorme rikkudes, sealhulgas õigusnorme raskelt rikkudes, jätaks direktiivi 85/337 üldsuse kaasamist käsitlevad sätted ilma nende kasulikust mõjust. Selline välistamine oleks seega vastuolus eesmärgiga tagada selline laialdane juurdepääs õiguskaitsele, nagu on ette nähtud selle direktiivi artiklis 10a.

38 Neil tingimustel tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiivi 85/337 artiklit 10a tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriigid piiravad seda artiklit ülevõtvate sätete kohaldamist ainult olukorraga, kus otsuse õiguspärasus on vaidlustatud seetõttu, et keskkonnamõju hindamist ei ole toimunud, välistades selle kohaldamise olukorras, kus keskkonnamõju on küll hinnatud, kuid see ei ole toimunud õiguspäraselt.

Kolmas küsimus

39 Arvestades teisele küsimusele antud vastust, tuleb analüüsida kolmandat küsimust, millega eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt teada saada, kas direktiivi 85/337 artiklit 10a tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus selline siseriiklik kohtupraktika, mis seab kohtule esitatud kaebuse vastuvõetavuse sõltuvusse järgmistest kumulatiivsetest tingimustest: kaebaja peab tõendama õiguse kahjustamist nimetatud artikli tähenduses; kaebaja peab põhistama, miks menetlusnormi rikkumine, millele ta tugineb, on selline, et kohtuasja asjaoludega arvestades on võimalik, et vaidlustatud otsus oleks olnud teistsugune, kui seda menetlusnormide rikkumist ei oleks toimunud; kolmandaks peab tegemist olema materiaalõiguse kahjustamisega.

Kolmanda küsimuse vastuvõetavus

40 Iirimaa väidab samal põhjendusel, mis on ära toodud käesoleva kohtuotsuse punktis 33, et kolmas küsimus on hüpoteetiline ja ei ole seega vastuvõetav.

41 Bundesverwaltungsgerichti esitatud täpsustustest tuleneb siiski, et kui ta suunab kohtuasja otsuse tegemiseks tagasi siseriiklikule apellatsioonikohtule, peab ta sellele kohtule andma siduvalt juhtnöörid selle kohta, kas tuleb kohaldada selliseid kaebuse vastuvõetavuse tingimusi, nagu on nimetatud kolmandas küsimuses, või mitte. Seega on Euroopa Kohtult oodatav vastus, mis mõjutab eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva kohtuvaidluse lahendust, tarvilikku laadi. See küsimus on seega vastuvõetav.

Sisuline küsimus

42 Vastamaks küsimusele selle kohta, kas sellised kaebuse vastuvõetavuse kumulatiivsed tingimused, nagu neid kohaldab siseriiklik kohtupraktika, on kooskõlas direktiivi 85/337 artiklist 10a tulenevate uute nõuetega, tuleb meenutada, et nimetatud artikkel näeb sellist vastuvõetavust puudutavas osas ette kaks hüpoteesi: vastuvõetavus võib olla sõltuvuses nõudest, et peab olema olemas „küllaldane huvi”, või

sellest, et kaebaja „õigust on kahjustatud”, vastavalt sellele, kumma tingimuse kehtestamise kasuks on otsustatud siseriiklikus õiguses (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, punkt 38).

43 Direktiivi 85/337 artikli 10a kolmanda lõigu esimene lause täpsustab seejärel, et liikmesriigid määravad kindlaks, mis moodustab õiguse kahjustatuse, kooskõlas eesmärgiga anda asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele (eespool viidatud kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, punkt 39).

44 Seega tuleb kriteeriumide, millele viitas eelotsusetaotluse esitanud kohus ning mis võimaldavad kõnealuse siseriiklike õiguse kohaselt välja selgitada, kas tegemist on kaebuse vastuvõetavuse tingimuseks seatud õiguse kahjustatusega, liidu õigusega kooskõla küsimust vaadelda sellest eesmärgist lähtudes.

45 Kuivõrd liidu õigusega ei ole selles valdkonnas kehtestatud eeskirju, on iga liikmesriigi ülesanne kehtestada oma õiguskorras selliste kaebuste suhtes kohaldatavad menetlusnormid, mille eesmärk on tagada isikute liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse; nagu meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 30, ei tohi need menetlusnormid vastavalt võrdväärsuse põhimõttele olla ebasoodsamad kui samalaadsete siseriiklike kaebuste puhul ja vastavalt tõhususe põhimõttele ei tohi need muuta liidu õiguskorras ette nähtud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks (eespool viidatud kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, punkt 43).

46 Seega, kui – nagu käesolevas kohtuasjas – liikmesriikide õigussüsteemist tulenevalt on neil ülesanne määrata kindlaks, millised on need õigused, mille kahjustamise korral võib esitada keskkonna valdkonnas kaebuse direktiivi 85/337 artikliga 10a kehtestatud piires, ei tohi kriteeriumid, mis nad sel eesmärgil kehtestavad, muuta praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks nende õiguste kasutamist, mis on antud selle direktiiviga, mille eesmärk on anda asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele, et aidata kaasa keskkonna kvaliteedi säilitamisele, kaitsele ja parendamisele ning inimtervise kaitsele.

47 Kuivõrd käesoleval juhul on esiteks tegemist kriteeriumiga, mille kohaselt peab esinema põhjuslik seos menetlusnormi rikkumise, millele tuginetakse, ja vaidlustatud lõpliku otsuse sisu vahel (edaspidi „põhjusliku seose kriteerium”), siis tuleb märkida, et nõudes liikmesriikidelt selle tagamist, et asjaomasel elanikkonnal oleks võimalik vaidlustada direktiivi 85/337 kohaldamisalasse kuuluvate otsuste, tegevuse ja tegevusetuse sisulist või protseduurilist seaduslikkust, ei piiranud liidu seadusandja kuidagi väiteid, millele võib kaebuse põhistamiseks tugineda, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 36. Igal juhul ei soovinud liidu seadusandja siduda menetlusnormide rikkumisele tuginemise võimalust tingimusega, et selline rikkumine mõjutas vaidlustatud lõpliku otsuse sisu.

48 Lisaks sellele, kuivõrd selle direktiivi eesmärk on eeskätt määrata kindlaks menetlustagatised, mis võimaldavad eelkõige elanikkonna paremat informeeritust ning suuremat kaasatust selliste riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise raames, millel võib olla oluline keskkonnamõju, on menetluseeskirjade järgimise kontrollil selles valdkonnas eriline tähtsus. Vastavalt eesmärgile anda asjaomasele üldsusele laialdane juurdepääs õiguskaitsele, peab asjaomasel elanikkonnal olema seega põhimõtteliselt võimalik tugineda mis tahes menetlusnormide rikkumisele, et põhistada oma kaebust, millega ta vaidlustab nimetatud direktiivis osutatud otsuste õiguspärasuse.

49 Sellegipoolest on selge, et igal menetlusnormide rikkumisel ei ole tingimata selliseid tagajärgi, mis mõjutavad sellise otsuse sisu; sellisel juhul ei saa menetlusnormide rikkumist käsitada sellisena, mis kahjustab selle isiku õigusi, kes menetlusnormi rikkumisele tugineb. Niisuguses olukorras ei saa asuda seisukohale, et seatakse ohtu direktiivi 85/337 eesmärgi anda asjaomasele üldsusele laialdane

juurdepääs õiguskaitsele saavutamine, kui liikmesriigi õiguses on ette nähtud, et sellist laadi rikkumisele tugineva kaebaja puhul ei saa rääkida tema õiguste kahjustamisest, mistõttu tal puudub õigus sellist otsust vaidlustada.

50 Selles osas tuleb meenutada, et direktiivi 85/337 artikkel 10a jätab liikmesriikidele küllalt suure kaalutlusõiguse selle kindlaksmääramisel, mida kujutab endast õiguse kahjustamine (eespool viidatud kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, punkt 55).

51 Neil tingimustel võib olla lubatav, et siseriikliku õiguse kohaselt ei ole tegu õiguse kahjustamisega direktiivi 85/337 artikli 10a punkti b tähenduses juhul, kui on tuvastatud, et kohtuasja asjaoludega arvestades on võimalik, et vaidlustatud otsus ei oleks olnud teistsugune, kui ei oleks toimunud menetlusnormide rikkumist, millele tuginetakse.

52 Seoses põhikohtuasjas kohaldatavate siseriiklike õigusnormidega ilmneb siiski, et tavaliselt on kaebaja ülesanne näidata õiguse kahjustamise tõendamiseks, et kohtuasja asjaoludega arvestades on võimalik, et vaidlustatud oleks olnud teistsugune, kui ei oleks toimunud menetlusnormide rikkumist, millele tuginetakse. Põhjusliku seose kriteeriumi rakendamiseks tõendamiskoormise selline asetamine kaebaja õlule muudab aga talle direktiiviga 85/337 antud õiguste kasutamise ülemäära raskeks, arvestades eeskätt kõnealuste menetluste keerukuse ning keskkonnamõju hindamise tehnilisusega.

53 Seega on direktiivi 85/337 artiklist 10a sel moel tulenevate uute nõuete kohaselt asi nii, et õiguse kahjustamise võib välistada üksnes siis, kui põhjusliku seose kriteeriumi alusel on selles artiklis nimetatud kohtul või organil võimalik asuda seisukohale – ilma et seejuures oleks kaebaja õlule asetatud vastavat tõendamiskoormist, vaid vastavalt olukorrale kas ehitustööde juhataja või pädevate ametiasutuse esitatud tõendite alusel ning üldisemalt kohtule või organile esitatud toimiku materjalidest lähtuvalt –, et vaidlustatud otsus ei oleks olnud teistsugune, kui ei oleks toimunud meneltusnormide rikkumist, millele kaebaja tugineb.

54 Sellise hinnangu andmisel peab asjaomane kohus või organ võtma arvesse eeskätt õigusnormide rikkumise, millele tuginetakse, raskust ning kontrollima seejuures eeskätt seda, kas rikkumisest tulenevalt jäi asjaomane elanikkond ilma mõnest menetlustagatisest, mis kehtestati vastavalt direktiivi 85/337 eesmärkidele selleks, et võimaldada talle juurdepääs teabele ning anda õigus osaleda otsustamisprotsessis.

55 Mis puudutab teiseks kriteeriumi, et peab olema kahjustatud kaebaja materiaalõigust, siis tuleb tuvastada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole esitanud täpsustusi selle kohta, millistel asjaoludel on tegemist materiaalõiguse kahjustamisega, ning et ükski eelotsusetaotluse põhjendustest ei võimalda Euroopa Kohtul kindlaks teha, kas selle kriteeriumi analüüs võib olla põhikohtuvaidluse lahendamiseks tarvilik.

56 Neil asjaoludel ei ole Euroopa Kohtul põhjust teha käesoleva seisuga otsust selle kohta, kas selline kriteerium on vastuolus liidu õigusega.

57 Eelnevaga arvestades tuleb kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 85/337 artikli 10a punkti b tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus siseriiklik kohtupraktika, mille kohaselt ei ole tegu õiguse kahjustamisega nimetatud artikli tähenduses juhul, kui on tuvastatud, et kohtuasja asjaoludega arvestades on võimalik, et vaidlustatud otsus ei oleks olnud teistsugune, kui ei oleks toimunud menetlusnormide rikkumist, millele kaebaja tugineb. See kehtib aga üksnes tingimusel, et kohus või organ, kellele kaebus on esitatud, ei aseta kaebaja õlule vastavat tõendamiskoormist, vaid teeb oma otsuse vastavalt olukorrale kas ehitustööde juhataja või pädevate ametiasutuse esitatud tõendite alusel ning üldisemalt kohtule või organile esitatud toimiku materjalidest lähtuvalt, võttes eeskätt arvesse õigusnormide rikkumise raskust, millele tuginetakse ning kontrollides seejuures eeskätt seda, kas

rikkumisest tulenevalt jäi asjaomane elanikkond ilma mõnest menetlustagatisest, mis kehtestati vastavalt direktiivi 85/337 eesmärkidele selleks, et võimaldada talle juurdepääs teabele ning anda õigus osaleda otsustamisprotsessis.

Kohtukulud

58 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiivi 2003/35/EÜ (milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega), millega lisati nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta artikkel 10a, tuleb osas, milles see näeb ette, et direktiiv 2003/35 tuleb siseriiklikkusse õigusesse üle võtta hiljemalt 25. juunil 2005, tõlgendada nii, et nimetatud artikli 10a siseriiklikkusse õigusesse ülevõtmiseks kehtestatud siseriiklikke õigusnorme tuleks kohaldada ka enne 25. juunit 2005 algatatud loamenetluste suhtes, kui nende tulemusel väljastati luba pärast nimetatud kuupäeva.**

2. **Direktiivi 85/337 (direktiiviga 2003/35 muudetud redaktsioonis) artiklit 10a tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriigid piiravad seda artiklit ülevõtvate sätete kohaldamist ainult olukorraga, kus otsuse õiguspärasus on vaidlustatud seetõttu, et keskkonnamõju hindamist ei ole toimunud, välistades selle kohaldamise olukorras, kus keskkonnamõju on küll hinnatud, kuid see ei ole toimunud õiguspäraselt.**

3. **Direktiivi 85/337 (direktiiviga 2003/35 muudetud redaktsioonis) artikli 10a punkti b tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus siseriiklik kohtupraktika, mille kohaselt ei ole tegu õiguse kahjustamisega nimetatud artikli tähenduses juhul, kui on tuvastatud, et kohtuasja asjaoludega arvestades on võimalik, et vaidlustatud otsus ei oleks olnud teistsugune, kui ei oleks toimunud menetlusnormide rikkumist, millele kaebaja tugineb. See kehtib aga üksnes tingimusel, et kohus või organ, kellele kaebus on esitatud, ei aseta kaebaja õlule vastavat tõendamiskoormist, vaid teeb oma otsuse vastavalt olukorrale kas ehitustööde juhataja või pädevate ametiasutuse esitatud tõendite alusel ning üldisemalt kohtule või organile esitatud toimiku materjalidest lähtuvalt, võttes eeskätt arvesse õigusnormide rikkumise, millele tuginetakse, raskust ning kontrollides seejuures eeskätt seda, kas rikkumisest tulenevalt jäi asjaomane elanikkond ilma mõnest menetlustagatisest, mis kehtestati vastavalt direktiivi 85/337 eesmärkidele selleks, et võimaldada talle juurdepääs teabele ning anda õigus osaleda otsustamisprotsessis.**

Allkirjad