



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GERARD HOGAN
esitatud 12. novembril 2019¹

Kohtuasi C-535/18

IL,
JK,
KJ,
LI,
NG,
MH,
OF,
PE,
QD pärijad RC ja SB,
TA,
UZ,
VY,
WX

versus

Land Nordrhein-Westfalen

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus))

(Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2011/92/EL – Keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 2000/60/EÜ – Euroopa Liidu veepoliitika – Kaebeõigus menetlusvigade korral – Riigisisised õigusaktid, millega piiratakse kaebeõigust menetlusvigade korral)

I. Sissejuhatus

1. Millistel tingimustel võib eraisik vaidlustada haldusotsuse, millega antakse luba suure maanteeprojekti jaoks, sel alusel, et ELi keskkonnaõiguse nõudeid ei ole täidetud? See on üks põhiküsimustest, mis käesolevas eelotsusetaotluses on tõstatatud. Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (edaspidi „keskkonnamõju hindamise direktiiv“)² artiklite 6 ja 11 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiivi 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (edaspidi „veepoliitika raamdirektiiv“), artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktide i–iii ja punkti b alapunkti i tõlgendamist.³

¹ Algkeel: inglise.

² ELT 2012, L 26, lk 1.

³ EÜT 2000, L 327, lk 1.

2. Eelotsusetaotlus esitati eraisikute („kaebuse esitajad“) ja Land Nordrhein-Westfaleni (Nordrhein-Westfaleni liidumaa, Saksamaa) vahelises menetluses seoses Detmoldi ringkonnaavalitsuse (Saksamaa) otsusega, millega kiidetakse heaks A 33 kiirtee ja riikliku tähtsusega maantee B 61 Ummelni ristumiskoht.

3. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastamiseks peab Euroopa Kohus taaskord käsitlema mitte ainult kodanike kaebeõiguse ulatust keskkonnaasjades, vaid ka muid küsimusi, mis puudutavad ELi materiaaloigust keskkonna valdkonnas, eelkõige seda, mida tuleb mõista „veekogu seisundi halvenemise“ all veepoliitika raamdirektiivi tähenduses.

II. Õiguslik raamistik

A. Euroopa Liidu õigus

1. Keskkonnamõju hindamise direktiiv (edaspidi „KMH direktiiv“)

4. KMH direktiivi artikkel 6 sätestab:

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et asutustele, kes on oma teatavate keskkonnanähtude tõttu tulevikus projektiga tõenäoliselt seotud, antakse võimalus avaldada oma arvamust arendaja esitatud teabe ja teostusloa taotluse kohta. Selleks määravad liikmesriigid asutused, kellega tuleb nõu pidada kas üldiselt või olukorras kohaselt. Artikli 5 kohaselt kogutud teave edastatakse kõnealustele asutustele. Nõupidamise üksikasjaliku korra kehtestavad liikmesriigid.

2. Üldsust teavitatakse kas avalike teadaannete abil või muul kohasel viisil, näiteks olemasolu korral elektroonilise ajakirjanduse abil, järgmistest küsimustest artikli 2 lõikes 2 osutatud keskkonnanähtude otsuste tegemise korra varases etapis ja hiljemalt siis, kui teavet saab nõuetekohaselt esitada:

- a) teostusloa taotlus;
- b) tõsiasi, et projekti keskkonnamõju tuleb hinnata, ja vajadusel tõsiasi, et selle suhtes kohaldatakse artiklit 7;
- c) üksikasjad pädevate asutuste kohta, kes vastutavad otsuse tegemise eest, asutuste kohta, kust saab asjakohast teavet, asutuste kohta, kellele võib esitada märkusi ja küsimusi ning märkuste ja küsimuste edastamise ajakava kohta;
- d) võimalike otsuste laad ja olemasolu korral otsuse eelnõu;
- e) teadaanne artikli 5 kohaselt kogutud teabe kättesaadavuse kohta;
- f) teadaanne selle kohta, millal, kus ja kuidas tehakse asjakohane teave kättesaadavaks;
- g) üksikasjad käesoleva artikli lõike 5 kohase üldsuse kaasamise korra kohta.

3. Liikmesriigid tagavad, et üldsusele tehakse mõistlike tähtaegade piires kättesaadavaks järgmine:

- a) mis tahes artikli 5 kohaselt kogutud teave;
- b) kooskõlas siseriiklike õigusaktidega peamised aruanded ja nõuanded, mis on pädevale asutusele või pädevatele asutustele esitatud ajal, mil asjaomast üldsust teavitati käesoleva artikli lõike 2 kohaselt;

c) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ (keskkonnateabele avaliku juurdepääsu [ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise] kohta) [(ELT 2003, L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375)] sätete kohaselt muu kui käesoleva artikli lõikes 2 nimetatud teave, mis on vajalik otsuse tegemiseks vastavalt käesoleva direktiivi artiklile 8 ja mis saab kättesaadavaks alles pärast seda, kui asjaomast üldsust on käesoleva artikli lõike 2 kohaselt teavitatud.

4. Asjaomasele üldsusele antakse õigeaegsed ja tõhusad võimalused võtta osa artikli 2 lõikes 2 nimetatud keskkonnanalaste otsuste tegemise korrast ning selleks antakse üldsusele õigus esitada pädevale asutusele või pädevatele asutustele märkusi ja arvamusi, kui selleks on enne teostusloa taotluse kohta otsuse tegemist veel võimalus.

5. Üldsuse teavitamise (näiteks müürilehtede kasutamine teatavas ümbruskonnas, avaldamine kohalikes ajalehtedes) ning asjaomase üldsusega konsulteerimise (näiteks kirjalike esildiste või avalike küsitluste teel) üksikasjaliku korra määravad kindlaks liikmesriigid.

6. Menetluse eri etappideks nähakse ette mõistlikud tähtajad, jättes piisavalt aega üldsuse teavitamiseks ja asjaomase üldsuse ettevalmistusteks ja tõhusaks kaasamiseks keskkonnanalaste otsuste tegemisse vastavalt käesoleva artikli sätetele.“

5. KMH direktiivi artikli 11 lõige 1 sätestab:

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

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 tegevusetuse sisulist või protseduurilist seaduslikkust seoses käesoleva direktiivi sätete kohase üldsuse kaasamisega.“

2. Veepoliitika raamdirektiiv

6. „Pinnavee seisundi“ ja „põhjavee seisundi“ määratlused on esitatud veepoliitika raamdirektiivi artikli 2 punktides 17 ja 19. Veepoliitika raamdirektiivi tähenduses on „pinnavee seisund“ „pinnaveekogu seisund, mis määratakse kindlaks tema ökoloogilise või keemilise seisundi põhjal, olenevalt sellest, kumb on halvem“ ning „põhjavee seisund“ tähendab „põhjaveekogumi seisundit, mis määratakse kindlaks tema kvantitatiivse või keemilise seisundi põhjal, olenevalt sellest, kumb on halvem.“

7. Veepoliitika raamdirektiivi artikli 2 punkti 25 kohaselt on „põhjavee hea keemiline seisund“ „põhjaveekogumi keemiline seisund, mis vastab V lisa tabelis 2.3.2 sätestatud tingimustele.“

8. Veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 „Keskkonnanalased eesmärgid“ sätestab:

„1. Vesikonna majandamiskavas nimetatud meetmeprogrammide elluviimisel:

a) pinnavee puhul

i) rakendavad liikmesriigid vajalikke meetmeid, et ära hoida kõigi pinnaveekogude seisundi halvenemine, kui lõigetest 6 ja 7 ei tulene teisiti ning ilma et piirataks lõike 8 kohaldamist;

- ii) kaitsevad, parandavad ja taastavad liikmesriigid kõiki pinnaveekogusid, kui alapunkti iii kohaldamisest tehis- ja oluliselt muudetud veekogude suhtes ei tulene teisiti, eesmärgiga saavutada pinnavee hea seisund hiljemalt 15 aastat pärast käesoleva direktiivi jõustumist vastavalt V lisa sätetele, järgides seejuures lõike 4 kohaselt kindlaks määratud tähtajapikendusi ja lõigete 5, 6 ja 7 kohaldamist ning ilma et see piiraks lõike 8 kohaldamist;
- iii) kaitsevad ja parandavad liikmesriigid kõiki tehisveekogusid ja oluliselt muudetud veekogusid eesmärgiga saavutada hea ökoloogiline potentsiaal ja pinnavee hea keemiline seisund hiljemalt 15 aasta möödumisel käesoleva direktiivi jõustumisest vastavalt V lisa sätetele, järgides seejuures lõike 4 kohaselt kindlaks määratud tähtajapikendusi ja lõigete 5, 6 ja 7 kohaldamist ning ilma et see piiraks lõike 8 kohaldamist;

[...]

b) põhjavee puhul

- i) rakendavad liikmesriigid vajalikke meetmeid saasteainete põhjavette viimise ärahoidmiseks või piiramiseks ning kõigi põhjaveekogumite seisundi halvenemise ärahoidmiseks, järgides seejuures käesoleva artikli lõikeid 6 ja 7, ilma et see piiraks lõike 8 kohaldamist ning kui artikli 11 lõike 3 punktist j ei tulene teisiti;
- ii) kaitsevad, parandavad ja taastavad liikmesriigid kõiki põhjaveekogumeid ning tagavad põhjavee võtmise ja taastamise tasakaalu, eesmärgiga saavutada põhjavee hea seisund hiljemalt 15 aasta möödumisel käesoleva direktiivi jõustumisest vastavalt V lisa sätetele, järgides seejuures lõike 4 kohaselt kindlaks määratud tähtajapikendusi ja lõigete 5, 6 ja 7 kohaldamist, ilma et see piiraks lõike 8 kohaldamist ning kui artikli 11 lõike 3 punktist j ei tulene teisiti;
- iii) rakendavad liikmesriigid vajalikke meetmeid tagasikäigu andmiseks inimtegevuse mõjust tuleneva saasteainete kontsentratsiooni kasvutendentsidele, et järk-järgult vähendada põhjavee reostust.

[...]“.

B. Saksa õigus

9. Keskkonnaküsimustes tehtud otsuste vaidlustamise seaduse (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, edaspidi „UmwRG“, avaldatud 23. augustil 2017) § 4 sätestab:

„(1) Nõude tühistada projekti heakskiitmise otsus § 1 lõike 1 esimese lause punktide 1–2b tähenduses saab esitada, kui:

- 1) a) nõutavat keskkonnamõju hindamist või
 - b) nõutavat eelnevat analüüsi konkreetse projekti keskkonnamõju hindamise kohustuslikkuse kohta,
- mis on ette nähtud keskkonnamõju hindamise seaduse (UVPG) sätete kohaselt [...], ei ole teostatud ei õigel ajal ega tagantjärele;
- 2) nõutavat üldsuse kaasamist keskkonnamõju hindamise seaduse (UVPG) § 18 tähenduses või saaste vältimise seaduse § 10 tähenduses ei ole teostatud ei õigel ajal ega tagantjärele;
 - 3) on ilmnenu veel mõni menetlusnormi rikkumine,

- a) mida ei ole kõrvaldatud/heastatud;
- b) mis on laadilt ja raskuselt võrreldav punktides 1 ja 2 osutatud juhtudega; ning
- c) mis on jätnud asjaomase üldsuse ilma seadusega tagatud võimalusest osaleda otsuse tegemises; kõnealune otsuse tegemises osalemine peab hõlmama juurdepääsu dokumentidele, mille peab üldsusele tutvumiseks välja panema.

Keskkonnamõju hindamise seaduse (UVPG) § 5 lõike 3 teise lause nõuetele mittevastavat eelnevat analüüsi konkreetse projekti keskkonnamõju hindamise kohustuslikkuse kohta käsitatakse esialgse analüüsina, mida ei ole teostatud punkti 1 alapunkti b esimese lause tähenduses.

1a) Haldusmenetluse seaduse (VwVfG) § 46 reguleerib selliseid menetlusnormi rikkumisi, millele ei kohaldata lõiget 1. Kui kohus ei tee kindlaks, kas esimeses lauses kirjeldatud menetlusnormi rikkumine on mõjutanud otsuse tegemist, siis eeldatakse, et see oli nii.

1b) Menetlusnormi rikkumine toob kaasa otsuse tühistamise vastavalt § 1 lõike 1 esimese lause punktidele 1–2b või 5 üksnes juhul, kui otsuse puudusi ei saa kõrvaldada otsuse muutmise või lisamenetluse teel. See ei mõjuta järgmisi sätteid:

- 1) haldusmenetluse seaduse (VwVfG) § 45 lõige 2 ja
- 2) haldusmenetluse seaduse (VwVfG) § 75 lõige 1a ja muud asjakohased õigusaktid, mis käsitlevad kavade säilitamist.

Taotluse alusel võib kohus nõuda kohtuistungis peatamist, kuni menetlusnormide rikkumised lõike 1 ja lõike 1a tähenduses on kõrvaldatud või heastatud, juhul kui see soodustab menetluste koondamist.

(2) [...]

(3) Lõikeid 1 ja 2 kohaldatakse kaebuste suhtes, mille esitavad

- 1) halduskohtumenetluse seaduse (VwGO) § 61 punkti 1 tähenduses isikud ja halduskohtumenetluse seaduse (VwGO) § 61 punkti 2 tähenduses ühendused ning
- 2) ühendused, mis vastavad § 3 lõike 1 või § 2 lõike 2 nõuetele.

Lõike 1 esimese lause punkti 3 kohaldatakse kaebustele, mille on esitanud isikud ja ühingud esimese lause punkti 1 mõttes, tingimusel, et otsuse tühistamist võib nõuda ainult juhul, kui menetlusnormi rikkumine on jätnud asjaomase osapoole ilma seadusega tagatud võimalusest otsuse tegemises osaleda.

(4) Paragrahve 1 ja 2 kohaldatakse *mutatis mutandis* kaebustele, mille esitavad ühingud lõike 3 esimese lause punkti 2 mõttes otsuste peale, mis on tehtud § 1 lõike 1 esimese lause punkti 4 alusel.“

III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud

10. Bezirksregierung Detmold (Detmoldi ringkonnavalitsus, edaspidi „luba andev asutus“) kiitis 27. septembri 2016. aasta otsusega Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfaleni (Saksamaa Nordrhein-Westfaleni liidumaa teedeehituse agentuur) (edaspidi „projekti arendaja“) taotlusel heaks A 33 kiirtee ja riikliku tähtsusega maantee B 61 Ummelni ristumiskoha uue ehituse kava. Heakskiidetud lõik on umbes 3,7 kilomeetri pikkune.

11. Selle otsusega anti projekti arendajale luba ka kiirtee pinnal voolava vihmavee ärajuhtimiseks kolme veekogusse või põhjavette. Samuti sätestati otsuses arvukalt lisasätteid, mille eesmärk on tagada nii pinnavette kui ka põhjavette juhitava vee kvaliteet.

12. Üldsus sai planeeringu dokumentidega tutvuda ajavahemikul 30. augustist kuni 29. septembrini 2010. Enne dokumentide avalikku väljapanekut antud teatises mainiti liikluse, liikide kaitse ja elusloodusega seotud dokumente. Siiski ei viidatud ühelgi juhul mürakaitset ja kavandatud vihmavee ärajuhtimise süsteemi käsitlevatele dokumentidele. Kõnealuste dokumentide puudumise tõttu esitati avalikke vastuväiteid. Ärakuulamisistung peeti 10. ja 11. aprillil 2013.

13. Projekti arendaja otsustas avalikkusega konsulteerimise tulemusi ja veeameti esitatud vastuväiteid arvesse võttes teha kavasse mitmesuguseid muudatusi, eelkõige vihmavee ärajuhtimise osas. Seejärel koostas ta tiitellehe, millel olid loetletud koostatud dokumendid ja märgitud kõik nendesse tehtud muudatused, kui neid oli tehtud. Kuigi dokumentides mainiti nüüd kahte liikluse ja müraga seotud dokumenti, ei lisatud ühtegi vee ärajuhtimist käsitlevat tehnilist uuringut. Uue täiendava konsultatsiooni käigus 19. maist kuni 18. juunini 2014 esitas üldsus täiendavaid vastuväiteid.

14. Nendes tingimustes kaebuse esitajad – kes mõnel juhul on eraomandi sundvõõrandamise ohus või kellel teistel juhtudel on kodukaevud kodumajapidamise varustamiseks veega ja kes kardavad, et nende veevarustus võib saastuda – kaebasid planeeringu kehtestamise otsuse edasi Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus).

15. Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) juhib tähelepanu, et veekaitsenõuete täitmise tagamiseks ei ole toimunud veekogude dokumenteeritud hindamist. Planeeringu kehtestamise otsuses on siiski kokkuvõtlikult tuvastatud, et eeldatavasti ei too projekt kaasa ühegi pinnaveekogu ega põhjaveekogumi seisundi halvenemist. Luba andev asutus esitas alles kohtumenetluse käigus 48-leheküljelise tehnilise aruande, milles kirjeldati asjaomaseid veekogusid ja projekti mõju nende kvaliteedile, kuid ei lisanud seda ametlikult vaidlustatud otsusele.

16. Sisuliste küsimuste osas leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et üldsust ei teavitatud avaliku nõupidamise käigus piisavalt projekti keskkonnamõjust. Kohus märgib siiski, et riigisisese õiguse kohaselt saab sellisele menetlusnormide rikkumisele tugineda üksnes üksikisik ning see võib viia planeeringu heakskiitmise otsuse tühistamiseni ainult juhul, kui ta on isiklikult ilma jäetud võimalusest otsuste tegemises osaleda. Isegi kui käesoleval juhul ei mõjuta menetlusnormi rikkumine kohtu arvates otsuse tulemust, juhib kohus tähelepanu sellele, et ainus otsustav tegur üksiktaotleja kaebuse puhul on see, kas ta on ilma jäetud võimalusest otsuste tegemises osaleda. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab siiski, et riigisisese õigusaktid, millega reguleeritakse üksikisikute esitatud kaebuste vastuvõetavuse tingimusi, ei ole vastuolus KMH direktiivi eesmärgiga, milleks on anda asjaomasele üldsusele laialdane kaebeõigus.

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohus seab seejärel kahtluse alla, kas pinnaveekogude seisundi halvendamise keelu hindamine ja kontrollitavus vastavate dokumentide abil võivad toimuda alles pärast projekti kehtestamise otsuse vastuvõtmist.

18. Lisaks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et veekogude seisundi halvendamise keeldu ei kohaldata mitte ainult pinnavee, vaid ka põhjavee suhtes, seega tuleb enne projekti heakskiitmist hinnata ka põhjavee staatust. Eelotsusetaotluse esitanud kohus seab sellegipoolest kahtluse alla kriteeriumid, mida tuleb arvesse võtta, kui määratakse kindlaks, kas põhjaveekogu keemiline seisund on halvenenud või mitte, sest veepoliitika raamdirektiivis eristatakse sellisel juhul head ja mitterahuldavat seisundit.

19. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab lõpuks, et veepoliitika raamdirektiivi artiklis 4 osutatud meetmed veekogude seisundi halvenemise ärahoidmiseks ja nende seisundi parandamise nõue ei tähenda vaatamata kõnealuse sätte siduvusele, et kõigi projektiga seotud üldsuse esindajate, kes väidavad, et nende õigusi rikutakse, kaebused kõnealuseid kohustusi rikkuva otsuse peale oleksid vastuvõetavad.

IV. Eelotsusetaotlus ja menetlus Euroopa Kohtus

20. Selles olukorras otsustas Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) 25. aprilli 2018. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 16. augustil 2018, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

1. Kas [KMH direktiivi] artikli 11 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada nii, et sellega on kooskõlas riigisisene õigusnorm, mille kohaselt võib kaebaja, keda ei ole keskkonnaorganisatsioonina tunnustatud, nõuda menetlusnormi rikkumisele tuginedes otsuse tühistamist ainult siis, kui ta ise on menetlusnormi rikkumise tõttu jätud ilma seadusega ette nähtud võimalusest otsuste tegemises osaleda?
2. a) Kas [veepoliitika raamdirektiivi] artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkte i–iii tuleb tõlgendada nii, et need ei sisalda mitte ainult materiaalsoõiguslikku hindamiskriteeriumi, vaid näevad lisaks ette ka erinõuded ametkondlikule loamenetlusele?
2. b) Kui küsimuse a vastus on jaatav, kas sellisel juhul KMH direktiivi artikli 6 kohane üldsuse kaasamine tähendab tingimata üldsusele veevaldkonda reguleerivate õigusaktide alusel läbiviidava hindamise dokumentide kättesaadavaks tegemist või on lubatud teha vahet dokumendi koostamise aja ja dokumendi keerukuse põhjal?
3. Kas veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 punkti b alapunktis i sisalduvat põhjaveekogumi seisundi halvenemise mõistet tuleb tõlgendada nii, et põhjaveekogumi keemiline seisund halveneb niipea, kui projektist tingituna ületatakse ühe parameetri puhul vähemalt ühte keskkonnakvaliteedi standardit, ja et olenemata sellest toob kontsentratsiooni iga edasine (möödetav) suurenemine juhul, kui ühe saasteaine osas on määrava tähtsusega piirmäär juba ületatud, kaasa seisundi halvenemise?
4. a) Kas veepoliitika raamdirektiivi artiklit 4 – arvestades selle siduvat mõju (ELTL artikkel 288) ja tõhusa õiguskaitse tagatist (ELL artikkel 19) – tuleb tõlgendada nii, et kõikidel projektist puudutatud üldsuse esindajatel, kes väidavad, et projektile loa andmisega on rikutud nende õigusi, on ka õigus esitada veevaldkonda reguleerivates õigusnormides sätestatud seisundi halvendamise keelu ja seisundi parandamise nõude rikkumise peale kaebusi kohtutele?
4. b) Kui küsimuse a vastus on eitav, kas sellisel juhul veepoliitika raamdirektiivi artiklit 4 – arvestades selle eesmärki – tuleb tõlgendada nii, et vähemasti sellistel kaebajatel, kellel on kavandatud teetrassi lähedal kodukaevud kodumajapidamise varustamiseks veega, on õigus esitada veevaldkonda reguleerivates õigusnormides sätestatud seisundi halvendamise keelu ja seisundi parandamise nõude rikkumiste peale kaebusi kohtutele?

21. Kirjalikud seisukohad esitasid kaebuse esitajad, Poola valitsus ja Euroopa Komisjon. Kaebuse esitajad ja komisjon esitasid Euroopa Kohtule suulised seisukohad 19. septembri 2019. aasta kohtuistungil. Ma ei saa jätta siiski märkimata, et asjaolu, et ei Nordrhein-Westfaleni liidumaa ega Saksamaa Liitvabariik ei pidanud vajalikuks esitada kirjalikke seisukohti ja sealjuures ka kohtuistungil

osaleda, on mõneti kahetsusväärne. Võttes arvesse, et käesolev juhtum käsitleb Saksamaa haldus- ja keskkonnaõiguse üsna keeruliste sätete tõlgendamist, oleks ehk olnud parem, kui Euroopa Kohtule oleks antud võimalus saada seisukohad kahelt asutuselt, kes vastutavad vastavalt kõnealuste õigusaktide kohaldamise ja väljatöötamise eest.

V. Analüüs

A. Esimene küsimus

22. Esimese küsimuse puhul küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas KMH direktiivi artikli 11 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada nii, et kõnealuse sättega on kooskõlas riigisisene õigusnorm, mille kohaselt on kaebuse esitajal, keda ei ole tunnustatud keskkonnaorganisatsioonina, õigus nõuda menetlusnormi rikkumisele tuginedes otsuse tühistamist ainult siis, kui ta ise on menetlusnormi rikkumise tõttu jäetud ilma seadusega ette nähtud võimalusest otsuste tegemises osaleda.

1. KMH direktiivi artikli 11 lõike 1 ajalooline taust ja tõlgendamine

23. KMH direktiivi artikli 11 lõikes 1 on sätestatud, et liikmesriigid tagavad, et asjaomasel üldsusel, kellel on küllaldane huvi menetluse algatamise vastu või kelle õigust on kahjustatud, oleks õigus esitada kaebusi kohtule või mõnele muule sõltumatule ja erapooletule organile, mis on seaduse alusel asutatud, et vaidlustada otsuste, seaduste ja tegevusetuse sisulist või protseduurilist seaduslikkust seoses käesoleva direktiivi sätete kohase üldsuse kaasamisega.

24. See säte vastab 27. juuni 1985. aasta nõukogu direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta⁴ artiklile 10a, mis vastab omakorda üldjoontes keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni artikli 9 lõikele 2, mis on allkirjastatud 25. juunil 1998 Århusis ja mis kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ⁵ (edaspidi „Århusi konventsioon“). Artikkel 10a lisati direktiivi 85/337 ilmselgelt koos muude sätetega Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 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,⁶ eesmärgiga viia liidu õigusaktid kooskõlla Århusi konventsiooni nõuetega⁷. Samuti ei ole vaidlust selles, et kõnealuse konventsiooni sätted on liidu õiguskorra lahutamatu osa.⁸

25. Euroopa Kohus on selle kohta juba otsustanud ühelt poolt, et KMH direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate otsuste, seaduste ja tegevusetuse seaduslikkuse kontroll on kontroll, millesse Euroopa Liidu seadusandja on kooskõlas Århusi konventsiooni eesmärkidega püüdnud kaasata asjaomase üldsuse esindajaid, kellel on küllaldane huvi menetluse algatamise vastu või kelle õigust on kahjustatud, et aidata kaasa keskkonna säilitamisele, kaitsmisele ja selle kvaliteedi parandamisele ning inimeste tervise kaitsele⁹, ning teiselt poolt, kui liikmesriik kehtestab Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3 osutatud

4 EÜT 1985, L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248.

5 ELT 2005, L 124, lk 1.

6 ELT 2003, L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 466.

7 Vt selle kohta direktiivi 2003/35 põhjendus 5 ning 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 26).

8 Vt selle kohta 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 45).

9 Vt selle kohta 7. novembri 2013. aasta kohtuotsus Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 28).

küsimustes kohaldatavad menetlusnormid, tuleb seda käsitada liikmesriigi poolt nimetatud artiklist tuleneva kohustuse täitmisena. Järelikult tuleb seda liikmesriiki käsitada omakorda ELi õiguse kohaldajana Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 51 lõike 1 tähenduses, ja harta on vastavalt kohaldatav.¹⁰

26. Nagu Euroopa Kohus on juba selgitanud, on neil asjaoludel selge, et „see säte [nimelt Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 3] [pane] koostoimes harta artikliga 47 liikmesriikidele kohustuse tagada liidu õigusega antud õiguste, muu hulgas keskkonnaõiguse sätetega antud õiguste tõhus kohtulik kaitse“.¹¹

27. See on põhjus, miks vaatamata sellele, et liikmesriikidel on ulatuslik kaalutusõigus otsustamaks, mis on „küllaldane huvi“ või „õiguse kahjustamine“, ei saa KMH direktiivi artikli 11 sätteid, mis käsitlevad üldsuse esindajate õigust taotleda kõnealuse direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate otsuste või seaduste tühistamise või tegevusetuse õigusvastaseks tunnistamise menetluse algatamist, tõlgendada kitsendavalt¹² või viisil, millega jäetakse kasuliku toimeta vastuväite esitaja õigus tõhusale kohtulikule kaitsele.

28. KMH direktiivi artikli 11 lõike 3 ja Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 teise lõigu sõnastus kinnitavad samuti, et liikmesriikide kaalutusõiguse ulatus on piiratud vajadusega järgida eesmärki tagada asjaomase üldsuse laiaulatuslik juurdepääs õiguskaitsele.¹³

2. KMH direktiivi artikli 11 kohaldatavus käesoleval juhul

29. Käesoleval juhul muudab riigisisene õigusakt otsuse tühistamise sõltuvaks tingimusest, et menetlusnormi rikkumise tagajärjel on asjaomane isik jäänud ilma seadusega ette nähtud võimalusest otsuste tegemises osaleda. Seejärel tekib küsimus, kas kõnealune tingimus vastab iseenesest KMH direktiivi artikli 11 nõuetele.

30. Selles osas peab märkima, et kehtestades liikmesriikidele kohustuse tagada, et asjast huvitatud üldsuse esindajatel on võimalus vaidlustada KMH direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate otsuste, seaduste või tegevusetuse sisulist või protseduurilist seaduslikkust, ei taotlenud liidu seadusandja selliste menetluste põhistamise aluste piiramist.¹⁴ Nii nagu „liidu seadusandja [ei soovinud] siduda menetlusnormide rikkumisele tuginemise võimalust tingimusega, et selline rikkumine mõjutas vaidlustatud lõpliku otsuse sisu“,¹⁵ võib KMH direktiivi – mis tagab laiaulatusliku kaebeõiguse – artikli 11 sõnastusest ja eesmärgist sarnaselt välja lugeda, et liidu seadusandja ei olnud nõus üksikisiku õigust keskkonnaotsuseid vaidlustada piirama konkreetse üksikjuhtumi kategooriaga, mille puhul kaebuse esitaja jäi menetlusnormi rikkumise tõttu ilma õigusest kogu otsuse tegemise protsessis osaleda.

31. Kohus leidis vastupidi oma otsuses *Gemeinde Altrip* jt, et „kuivõrd selle direktiivi eesmärk on eeskätt määrata kindlaks menetluslikud tagatised, 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

¹⁰ Vt selle kohta nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102) (edaspidi „elupaikade direktiiv“), 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 52) ja veepoliitika raamdirektiivi kohta 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 44).

¹¹ 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 45).

¹² Vt selle kohta 16. aprilli 2015. aasta kohtuotsus *Gruber* (C-570/13, EU:C:2015:231, punktid 38 ja 40).

¹³ Vt selle kohta 16. aprilli 2015. aasta kohtuotsus *Gruber* (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 39).

¹⁴ Vt selle kohta 12. mai 2011. aasta kohtuotsus *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 37), 7. novembri 2013. aasta kohtuotsus *Gemeinde Altrip* jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punktid 36 ja 47) ning 15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus *komisjon vs. Saksamaa* (C-137/14, EU:C:2015:683, punktid 47, 58 ja 77).

¹⁵ 7. novembri 2013. aasta kohtuotsus *Gemeinde Altrip* jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 47).

valdkonnas eriline tähtsus. Vastavalt eesmärgile anda asjaomasele üldsusele laialdane kaebeõigus, peab asjaomasel elanikkonnal olema seega põhimõtteliselt võimalik *tugineda mis tahes menetlusnormide rikkumisele*, et põhistada oma kaebust, millega ta vaidlustab nimetatud direktiivis osutatud otsuste õiguspärasuse¹⁶.

32. See kehtib eelkõige keskkonnamõju hindamise kohta, kuna seda keskkonnakaitse olulist aspekti võidakse kahjustada, kui sellist tüüpi arenguprojektide jaoks antakse luba ka asjakohastele õigusnormidele vastava hinnangu puudumise korral. Seega peab isikul, keda arendusloa andmise otsus mõjutab, olema õigus esitada kaebus mis tahes kõnealuse haldusotsusega seotud menetlusnormi rikkumise peale, välja arvatud juhul, kui pädevad asutused esitavad tõendid selle kohta, et vaidlustatud otsus ei oleks sellise menetlusveata olnud teistsugune.¹⁷

33. Muidugi on tõsi, et KMH direktiivi artikli 11 lõikes 3, mis järgib Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 tingimusi, tehakse selget vahet ühelt poolt üksikisikute ja teiselt poolt keskkonnakaitseorganisatsioonide vahel. Riikide seadusandjatel on põhimõtteliselt õigus näha sellega seoses ette, et ainsad õigused, mille rikkumisele võivad arenguprojekti – nagu käesoleval juhul kiirtee ristumiskoht – suhtes vastuväiteid esitavad isikud tugineda, on isiklikud materiaalõigused. Teisest küljest ei saa sellist riiklikku piirangut kohaldada keskkonnakaitseorganisatsioonide esitatud vaidlustuste korral.¹⁸

34. Teisisõnu, kuigi Århusi konventsioon ja KMH direktiiv on keskkonnaorganisatsioonidele keskkonna valdkonnas teatud määral võimaldanud *actio popularis*'e esitamist, on neis kõnealuse hagiliigi võimaldamisest eraisikute kaebustele sellegipoolest sõnaselgelt hoidutud. Tuleb siiski meeles pidada, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 sätteid tuleb lugeda kooskõlas harta artikliga 47 nii, et liikmesriikidel on kohustus tagada ELi õigusest ning eriti keskkonnaõigusest tulenevate õiguste tõhus kohtulik kaitse.¹⁹ Sellest tuleneb omakorda, et KMH direktiivi artikli 11 sätteid, mis puudutavad kõnealuse direktiivi reguleerimisalasse kuuluvatest otsustest, seadustest ja tegevusetusest puudutatud üldsuse esindajate õigust esitada kaebusi, ei saa tõlgendada kitsalt.²⁰

35. Sellel taustal tuleks tunnistada, et KMH direktiiviga ette nähtud menetluslikke tagatise – eelkõige artiklis 6 sätestatud – peab käsitama isiklike materiaalõigustena. Sellistel asjaoludel võib riigisisene õigusnorm põhjendatult sätestada nõude, et isikud tõendaksid, et neilt on võetud vähemalt üks nimetatud menetluslikest tagatistest – näiteks õigus tutvuda asjakohaste dokumentidega –, et neil oleks võimalik taotleda selle direktiivi kohaldamisalasse kuuluva otsuse või seaduse tühistamist või tegevusetuse õigusvastaseks tunnistamist. Sellist nõuet võiks pidada olulisi huve teenivaks; need huvid on seotud tõhusa ja korrakohase õigusemõistmisega, ning eelkõige tagab kõnealune nõue, et tühistamismenetluste algatamist taotlevad eraisikud, keda väidetav rikkumine on mingil moel kas mõjutanud või hakkab mõjutama.

36. Kui kõnealusel riigisisel seadusel on ainult selline toime, siis järgiks see KMH direktiivi artikli 11 lõike 1 punkti b sõnastust, säilitades samas kõnealuse direktiiviga püüeldava eesmärgi tagada laialdane kaebeõigus. Kui aga kõnealuse riigisisese seaduse toimel seataks üksikisiku õigus nõuda direktiivi kohaldamisalasse kuuluva otsuse või seaduse tühistamist või tegevusetuse õigusvastaseks tunnistamist sõltuvusse tingimusest, et väidetav rikkumine jättis isiku ilma õigusest *kogu* otsustusprotsessis osaleda

16 7. novembri 2013. aasta kohtuotsus (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 48). Kohtujuristi kursiiv.

17 Vt selle kohta 7. novembri 2013. aasta kohtuotsus *Gemeinde Altrip jt* (C-72/12, EU:C:2013:712, punktid 49–53 ja 57).

18 Vt selle kohta 12. mai 2011. aasta kohtuotsus *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 45) ning 15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus *komisjon vs. Saksamaa* (C-137/14, EU:C:2015:683, punktid 33 ja 91).

19 Vt selle kohta 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 45).

20 Vt selle kohta 16. aprilli 2015. aasta kohtuotsus *Gruber* (C-570/13, EU:C:2015:231, punktid 38 ja 40).

– asjaolu tõttu, et KMH direktiivi menetluslikke tagatise ei peetaks isiklikeks materiaalõigusteks –, siis on tegemist teistsuguse olukorraga. Minu arvates tähendaks selline olukord KMH direktiivi artikli 11 lõike 1 punkti b rikkumist, kuna sellised vastuväidete esitajad jäetaks ilma sisulisest õigusest pöörduda keskkonnaasjades kohtusse.

37. Selline järeldus on kooskõlas ka harta artikli 47 ja artikli 52 lõike 1 nõuetega.²¹ Nagu ma olen juba täheldanud KMH direktiivi puhul, teenib üldine nõue, et üksikisikut mõjutaks menetlusnormi rikkumine, mille peale ta kaebuse esitas, vaieldamatult üldise õigusmõistmise huve ega lähe kaugemale sellest, mis on vajalik kõnealuse eesmärgi kaitsmiseks. Seetõttu ei saa sellist nõuet pidada harta artikli 47 nõuetega vastuolus olevaks. Kui aga riigisisese õigusakti mõjul piiratakse õigust esitada vastuväiteid *ainult* juhtudega, mil üksikisik suudab tõendada, et ta on jäetud ilma õigusest kogu otsustusprotsessis osaleda, oleks selline nõue ülemäärane ja ebaproportsionaalne. Täiendavalt võib veel lisada, et taoline olukord ei vastaks eesmärgile tagada sisuline keskkonnakaitse nii, nagu see nähakse ette Århusi konventsioonis ja KMH direktiivis. Järelikult igasugune piirang, mis tuleneb sellist laadi riigisisestest õigusnormist, nagu ma just mainisin, ei järgiks harta artiklis 47 sätestatud õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele sisu.

3. Ettepanek esimese küsimuse kohta

38. Seepärast olen ma neist kaalutlustest lähtuvalt arvamisel, et KMH direktiivi artikli 11 lõike 1 punktiga b ei ole vastuolus riigisisene õigusnorm, mille alusel võib keskkonnaorganisatsioonina mittetunnustatud kaebuse esitaja esitada kaebuse direktiivi kohaldamisalasse kuuluva otsuse või seaduse tühistamiseks või tegevusetuse õigusvastaseks tunnistamiseks ainult juhul, kui ta tõendab, et ta on isiklikult ilma jäetud vähemalt ühest kõnealuses direktiivis, eelkõige selle artiklis 6, ette nähtud menetluslikust tagatisest. Teisalt on KMH direktiivi artikli 11 lõike 1 punktiga b vastuolus riigisisene õigusnorm, mis seab üksikisiku õiguse esitada kaebus direktiivi kohaldamisalasse kuuluva otsuse või seaduse tühistamiseks või tegevusetuse õigusvastaseks tunnistamiseks sõltuvusse tingimusest, et isik on jäetud ilma õigusest otsustusprotsessis osaleda põhjendusel, et kõnealuses direktiivis sätestatud menetluslikke tagatise ei peeta isiklikeks materiaalõigusteks.

B. Teine küsimus

39. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitust, kas veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkte i–iii tuleb tõlgendada nii, et need ei sisalda mitte ainult materiaalõiguslikku hindamiskriteeriumi, vaid näevad lisaks ette ka nõuded ametkondlikule loamenetlusele selles mõttes, et välistatud oleks, et pinnaveekogude seisundi halvenemise keeluga seotud hindamine toimub ja on vastavate dokumentide abil kontrollitav alles pärast planeeringu heakskiitmise otsuse vastuvõtmist.

40. Kui küsimuse vastus on jaatav, siis soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus lisaks selgitust, kas sellisel juhul tähendab keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 6 kohane üldsuse kaasamine tingimata üldsusele veevaldkonda reguleerivate õigusaktide alusel läbiviidava hindamise dokumentide kättesaadavaks tegemist või on lubatud teha vahet dokumendi koostamise aja ja dokumendi keerukuse põhjal.

²¹ Sellega seoses tuleb silmas pidada, et harta artikli 52 lõige 1 näeb ette, et „hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi“.

41. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus oma otsuses märkis, on elupaikade direktiivi kohaldamisalas vastus samale küsimusele selge: vastavalt selle direktiivi artikli 6 lõike 3 sõnastusele peab kohane hindamine kava või projekti tagajärgedest asjaomasele alale *eelnema* selle jaoks loa andmisele.²² Liikmesriikide pädevad asutused annavad seega kava või projekti tagajärgede hindamise järelduste alusel asjaomase ala suhtes kava või projekti jaoks loa, kuid *alles pärast* seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju.²³

42. Kuigi veepoliitika raamdirektiiv ei sisalda täpselt samasugust sätet, tuleb märkida, et esiteks on selle artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktide i–iii või elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 nõuete täitmata jätmisel samad tagajärjed; teiseks taotleb esimene neist sätetest samu eesmärgi, mida Euroopa Kohus on tunnustanud, et toetada oma tõlgendust teise sätte kohta; kolmandaks, mõlemal on sama üldine õiguslik ja keskkonnaalne taust.

43. Nagu ma olen esiteks varem märkinud, siis elupaikade direktiivi kohaselt, kui kava või projektiga seotud ala terviklikkusele negatiivse mõju puudumise suhtes jääb püsima kahtlus, peab pädev asutus kavale või projektile loa andmisest keelduma.²⁴ Samuti on selge, et liikmesriigid peavad veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktide i–iii kohaselt – välja arvatud juhul, kui kehtestatakse erand – keelduma projektile loa andmisest, kui projekt võib halvendada pinnaveekogu seisundit või ohustada pinnavee hea seisundi või pinnavee hea ökoloogilise potentsiaali ja hea keemilise seisundi saavutamist selles direktiivis sätestatud kuupäevaks.²⁵

44. Teiseks märkis Euroopa Kohus, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 „osaleb seega direktiivi alusel võetud meetmete eesmärgi elluviimises, milleks on direktiivi artikli 2 lõike 2 kohaselt liidu tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamine või taastamine, samuti direktiivi üldisema eesmärgi – keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamine seoses direktiivi alusel kaitstavate paikadega – elluviimises“.²⁶ Neid kaht – konkreetset ja üldist – eesmärki taotletakse samuti veepoliitika raamdirektiivi artikliga 4 veekaitse valdkonnas. Euroopa Kohtu sõnul aitab see säte ühest küljest kaasa veepoliitika raamdirektiivi alusel võetud meetmete põhieesmärgi saavutamisele, milleks on nähtuvalt kõnealuse direktiivi artiklist 1 – kui lugeda seda koostoimes põhjendustega 11, 19, 27 ja 34 – ühelt poolt keskkonna kaitsmine ja teiselt poolt Euroopa Liidu veekeskkonna kvaliteedi säilitamine ja üldine parandamine.²⁷

45. Kolmandaks tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 teises lauses sätestatud loa andmise kriteerium hõlmab ettevaatusprintsipi ning selle eesmärgiks on vältida plaanis olevate kavade või projektide tõttu alade terviklikkusele avaldatavat negatiivset mõju.²⁸ Sel põhjusel saavad liikmesriikide pädevad asutused vaidlusaluseks tegevuseks loa anda vaid siis, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju.²⁹ Sellega peab olema tegemist ka veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 puhul, sest kõnealune direktiiv põhineb

22 Vt selle kohta 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 53) ning 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 42).

23 Vt selle kohta 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 55).

24 Vt selle kohta 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punktid 55 ja 57).

25 Vt selle kohta 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 51) ja 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 31).

26 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 43).

27 Vt selle kohta 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 33).

28 Vt selle kohta 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 58), 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Sweetman jt (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 41) ning 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 118).

29 Vt selle kohta 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 59).

EÜ asutamislepingu artikli 175 (nüüd ELTL artikkel 192). Sellisena aitab direktiiv kaasa liidu keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamisele, mis põhineb – nagu on sõnaselgelt nõutud ELTL artikli 191 lõikes 2 (endine EÜ asutamislepingu artikli 174 lõige 2) ja viidatud veepoliitika raamdirektiivi põhjenduses 11 – ettevaatuspõhimõttel.

46. Eeltoodud kaalutlusi silmas pidades näib mulle, et veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkte i–iii tuleb tõlgendada nii, et need ei hõlma vaid sisulisi kriteeriume, vaid tähendavad lisaks tingimata seda, et ükskõik milline selliste pinnaveekogude seisundi halvendamise keeluga seotud kriteeriumite hindamine või kontrollimine peab toimuma enne projekti heakskiitmise otsuse vastuvõtmist.

47. Lisaks võib täheldada, et selline tõlgendus kajastub juba 1. juuni 2017. aasta kohtuotsuses Folk (C-529/15, EU:C:2017:419). Euroopa Kohus leidis, et liikmesriigi kohus ei ole kohustatud ise analüüsima, kas veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõikes 7 sätestatud tingimustest on kinni peetud – seetõttu on võimalik projekti jaoks luba anda hoolimata asjaolust, et see avaldab arvatavasti veele negatiivset mõju –, ning ta võib piirduda järeldusega, et vaidlusalune meede on ebaseaduslik juhul, kui luba andev asutus andis loa hindamata, kas need tingimused on täidetud.³⁰ Ennekõike märkis Euroopa Kohus, et „[...] projektile loa andmiseks pädevatel liikmesriigi asutustel [on] kohustus enne projektile loa andmist kontrollida, kas direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 7 punktides a kuni d sätestatud tingimused on täidetud, ilma et see piiraks võimaliku kohtuliku kontrolli teostamist“.³¹ Ettevaatusprintsip, millel veepoliitika raamdirektiiv põhineb, tähendab tingimata seda, et direktiivi artikli 4 lõikest 7 tulenev eelneva hindamise kohustus – selleks, et erandit oleks võimalik kohaldada – kehtib ka sama artikli lõikes 1 sätestatud põhikohustusele.

48. Mis puudutab teise küsimuse teist alapunkti, siis KMH direktiivi artiklis 6 sätestatud üldsusele osavõtu võimaldamise osas ei arva ma, et on lubatud teha vahet veepoliitika raamdirektiivis kehtestatud hindamisega seoses dokumendi koostamise aja ja dokumendi keerukuse põhjal.

49. Esiteks tuleb meeles pidada, et KMH direktiivi kohaldamisalasse jäävate otsuste, seaduste ja tegevusetuse seaduslikkuse kontrolli ülesandeks on kooskõlas Århusi konventsiooni eesmärkidega kaasata asjaomase üldsuse esindajaid selleks, et aidata kaasa keskkonna kvaliteedi säilitamisele, kaitsmisele ja parandamisele ning kaitsta inimeste tervist.³²

50. Teiseks peab KMH direktiivi artiklit 6 tõlgendama koostoimes Århusi konventsiooni artikli 6 nõuetega, mida direktiiviga rakendatakse. Nagu kohtujurist Kokott selgitas oma arvamuses liidetud kohtuasjades Comune di Corridonia jt (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:249), peab üldsuse osalemine otsustes, mis võivad avaldada olulist mõju keskkonnale, toimuma varases etapis, *kui kõik võimalused on veel avatud* ja üldsuse tõhus osalemine võimalik. See rõhutab lisaks algetapis osalemise eesmärki, kuna „osalemine on tõhusam, kui seda on võimalik projekti elluviimisel täielikult arvesse võtta“.³³ Siin võiks veel märkida, et soovi tagada üldsuse osalemine enne lõpliku otsuse vastuvõtmist väljendatakse sõnaselgelt veekaitse valdkonnas veepoliitika raamdirektiivi põhjenduses 46.

51. Sellega seoses näib olevat selge, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt soovitatud eristamise lubamine oleks nimetatud eesmärkidega vastuolus. Ühest küljest tooks dokumendi kuupäeva põhjal vahet tegemine tõenäoliselt kaasa teatud projektidele loa andmise ilma, et asjaomast üldsust oleks eelnevalt nende võimalikust keskkonnamõjust teavitatud. Teisalt võiks dokumendi keerukuse põhjal vahet tegemine põhjustada luba andvate asutuste valikulist – ja võimalik, et subjektiivset – lähenemisviisi ning asjaomase üldsuse ja, kui see on asjakohane, ka keskkonna kahjustamist.

30 1. juuni 2017. aasta kohtuotsus Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, punkt 38).

31 1. juuni 2017. aasta kohtuotsus Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, punkt 39). Kohtujuristi kursiiv.

32 Vt selle kohta 7. novembri 2013. aasta kohtuotsus Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 28).

33 Kohtujurist Kokott'i arvamus liidetud kohtuasjades Comune di Corridonia jt (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:249, punkt 26).

52. Eelnevat arvesse võttes järeldan ma, et veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkte i–iii tuleb tõlgendada nii, et need ei hõlma vaid sisulisi hindamiskriteeriume, vaid sätestavad lisaks nõude, et pinnaveekogude seisundi halvendamise keeluga seotud hindamine peab toimuma enne projekti kehtestamise otsuse vastuvõtmist, hoolimata dokumendi vastuvõtmise ajast või selle kontrolliga seotud dokumendi keerukusest.

C. Kolmas küsimus

53. Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitust, kas veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 punkti b alapunktis i sisalduvat põhjaveekogumi seisundi halvenemise mõistet tuleb tõlgendada nii, et põhjaveekogumi keemiline seisund halveneb niipea, kui projektist tingituna ületatakse ühe parameetri puhul vähemalt ühte keskkonnakvaliteedi standardit, ja et olenemata sellest toob kontsentratsiooni iga edasine (möödetav) suurenemine juhul, kui ühe saasteaine osas on määrava tähtsusega piirmäär juba ületatud, kaasa seisundi halvenemise?

54. Kohtuasjas Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) märkis Euroopa Kohus, et veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i grammatilise ja süstemaatilise tõlgenduse põhjal ning selle direktiivi eesmärgi arvestades tuleb pinnaveekogu „seisundi halvenemise“ mõistet kõnealuses sätte tähenduses tõlgendada nii, et „halvenemisega on tegemist niipea, kui vähemalt üks kvaliteedielement direktiivi V lisa tähenduses on langenud klassi võrra allapoole, isegi kui langus ei too kaasa kogu pinnaveekogu madalamat klassifitseerimist“.³⁴ Lisaks juhtis Euroopa Kohus tähelepanu, et „kui aga asjaomane kvaliteedielement selle lisa tähenduses on juba kõige madalamasse klassi kantud, siis tähendab selle elemendi igasugune halvenemine pinnaveekogu „seisundi halvenemist“ artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i tähenduses“.³⁵

55. On tõsi, et erinevalt pinnaveekogudest – mille kohta on veepoliitika raamdirektiivis sätestatud viie ökoloogilise seisundiklassiga skaala – teeb direktiiv põhjavee seisundi osas vahet üksnes heal ja mitterahuldaval keemilisel ja kvantitatiivsel seisundil. Leian siiski, et veekogude „seisundi halvenemise“ mõistet veepoliitika raamdirektiivi mõttes tuleks tõlgendada üsna sarnaselt vaatamata sellele, kas tegemist on pinna- või põhjaveekoguga.

56. Tõepoolest, lisaks veepoliitika raamdirektiivi keskkonnanäesmärkidele, mis on artikli 4 lõike 1 kohaselt pinna- ja põhjavee puhul selgelt sarnased, võib grammatilise tõlgenduse ja kontekstil põhineva argumendi aluseid, mida Euroopa Kohus on kasutanud, et toetada oma tõlgendust veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i kohta, analoogia alusel kohaldada ka artikli 4 lõike 1 punkti b alapunktile i.³⁶

57. Esiteks, veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkti i sõnastus toetab sarnaselt artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktile i tõlgendust, mis ei sõltu direktiivi V lisa nõuetest, sest mõlemas sättes on sõnaselgelt öeldud, et ära tuleks hoida *kõigi* veekogude – nii pinna- kui ka põhjaveekogude – seisundi halvenemine. Direktiivi V lisale viitavad ainult artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktid ii ja iii ning punkti b alapunkt ii, kuid need sätted käsitlevad veekogude hea seisundi saavutamise kohustust. Veekogude seisundi halvenemise ärahoidmise ja *hea seisundi saavutamise* kohustused on siiski kaks eraldi eesmärki.³⁷ Veepoliitika raamdirektiivi artikli 2 punktis 19 toodud määratluse kohaselt – sarnaselt sama direktiivi artikli 2 punktis 17 sätestatud pinnavee seisundi mõistele – on põhjavee seisund üldmõiste, mis tähistab põhjaveekogu seisundit, mis määratakse kindlaks tema ökoloogilise või keemilise seisundi põhjal, olenevalt sellest, kumb on halvem.

34 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 70).

35 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 70).

36 Vt selle kohta Waller, H., „Case C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.: Could This Case Change the Current of EU Environmental Law or Will It Just Wash Over?“, *European Law Reporter*, 2016, nr 2, lk 53–66, eriti lk 60.

37 Vt selle kohta 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 39).

58. Sarnaselt veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktiga i kehtestatakse ka artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkti i sõnastusega üldine kohustus vältida põhjavee seisundi halvenemist V lisast tulenevale liigitusele viitamata.

59. Teiseks on tõsi, et pinnavee seisundi hindamine põhineb ökoloogilise seisundi, millel on viis astet, analüüsimisel; see-eest põhineb põhjavee seisundi hindamine selle kvantitatiivse ja keemilise seisundi analüüsimisel vastavalt V lisa tabelitele 2.1.2 ja 2.3.2.³⁸

60. Nagu ma just täheldasin, ei ole ei veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktis i ega artikli 4 lõike 1 punkti b alapunktis i osutatud V lisale. Sellisel juhul tuleb sarnaselt pinnavee seisundi halvenemise mõistega ka põhjaveekogumi seisundi halvenemise mõistet käsitada üldmõiste tähenduses. Järelikult on sellega seoses neis tabelites sätestatud klassid ja üldtingimused – kasutades Euroopa Kohtu sõnu kohtuasjas Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland – „vaid vahend, mis piirab liikmesriikide laia kaalutlusruumi nende kvaliteedielementide kindlaksmääramisel, mis kirjeldavad teatud konkreetse veekogu tegelikku seisundit“.³⁹

61. Kolmandaks tuleb arvesse võtta ka veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 5 punkti c, milles on sõnaselgelt sätestatud konkreetsete veekogude seisundi edasise halvendamise keeld, mille puhul liikmesriigid võivad seada eesmärgiks saavutada leebemaid keskkonnanalaseid eesmäärke.⁴⁰

62. Nendel asjaoludel, nagu Euroopa Kohus juba *üldmõiste* „veekogude“ tähenduses märkis, peab mõiste „halvenemine“ tõlgendamisel viitama kvaliteedielemendile või ainele, sest „veekogu seisundi halvenemise ärahoidmise kohustuse kasulik toime [jääb] tervikuna püsima, kui see hõlmab igasuguseid muutusi, mis võivad kahjustada [veepoliitika raamdirektiivi] põhieesmärgi saavutamist“.⁴¹ See tõlgendus peaks veelgi enam kehtima põhjaveekogu puhul, millele omistatakse vaid „hea“ või „mitterahuldav“ seisund, kusjuures pinnaveekogude seisundil on viis astet.

63. Lisaks on Kohus juba sarnaselt üldviisiliselt märkinud, et „mis puudutab kriteeriume, mille alusel otsustada, kas veekogu seisund on halvenenud, siis tuleneb [veepoliitika raamdirektiivi] artiklist 4, eelkõige selle lõigete 6 ja 7 ülesehitusest, et veekogu seisundi halvenemine, isegi kui see on ajutine, on lubatud üksnes rangetel tingimustel. Künnis, mille ületamisel on tegemist veekogu seisundi halvenemise ärahoidmise kohustuse rikkumisega, peab järelikult olema madal.“⁴²

64. Sellega seoses peab mainima, et vastavalt veepoliitika raamdirektiivi artikli 2 punktile 25 on põhjavee hea keemiline seisund põhjaveekogumi keemiline seisund, mis vastab V lisa tabelis 2.3.2 sätestatud tingimustele. See tähendab, et põhjaveekogu keemiline koostis on selline, et saasteainete kontsentratsioonid ei näita soolase või muu aine põhjavette sattumise tagajärgi, ei ületa Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivis 2006/118/EÜ, mis käsitleb põhjavee kaitset reostuse ja seisundi halvenemise eest,⁴³ sätestatud kvaliteedistandardeid ja läviväärtusi ning need ei ole tasemel, mille tagajärjel ei saavutata artiklis 4 määratletud sellega seotud pinnavee keskkonnanäesmärgi, mis tooks kaasa sellise vee ökoloogilise või keemilise seisundi olulise halvenemise või kahjustaks oluliselt sellest põhjaveekogust otseselt sõltuvaid maismaaökosüsteeme.

38 Vt veepoliitika raamdirektiivi artikli 2 punktid 25 ja 28.

39 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 61).

40 Vt selle kohta 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 64).

41 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 66).

42 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 67).

43 ELT 2006, L 372, lk 19.

65. Vastavalt veepoliitika raamdirektiivi artiklile 17 sätestatakse direktiivi 2006/118 artikli 3 lõikes 1 põhjavee keemilise seisundi hindamise kriteeriumid. Selle sätte kohaselt kasutavad liikmesriigid I lisa osutatud põhjavee kvaliteedistandardeid ja läviväärtusi, mille nad kehtestavad II lisa A osas kirjeldatud menetluses saasteainetele, saasteaineterühmadele ja reostuse näitajatele, mida peetakse sellisteks, et nende tulemusena saab põhjaveekogusid või põhjaveekogude rühmi pidada ohustatuks, võttes arvesse vähemalt II lisa B osas sisalduvat loendit.

66. Nendel asjaoludel näib mulle, et veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 punkti b alapunktis i sätestatud põhjaveekogu „seisundi halvenemise“ mõistet tuleb tõlgendada nii, et põhjaveekogu keemilise seisundi halvenemisega on tegemist, kui projektist tingituna ületatakse keskkonnakvaliteedi standardit direktiivi 2006/118 I lisa tähenduses või vähemalt ühe saasteaine puhul liikmesriigi läviväärtust sama direktiivi II lisa tähenduses või kui ei täideta muid veepoliitika raamdirektiivi V lisa tabelis 2.3.2 sätestatud tingimusi. Kui aga põhjaveekogu on juba veepoliitika raamdirektiivi V lisa tähenduses madalaimas klassis, siis tähendaks iga järgnev sellise saasteaine kontsentratsiooni suurenemine, mis ületab liikmesriigi kehtestatud keskkonnakvaliteedi standardit või läviväärtust, tingimata halvenemist. Sellisel juhul kujutab mõne teise saasteaine kontsentratsiooni suurenemine endast samuti seisundi halvenemist, kui see ületab liikmesriigi kehtestatud keskkonnakvaliteedi standardit või läviväärtust.

67. Juhul, kui põhjaveekogu seisundi parameetri ebasoodsas suunas muutumist ei saaks liigitada halvenemiseks, siis viitaks see nõustumisele põhjavee seisundi edasise halvenemisega ning madalaimast klassist veekogude suhtes ei kohaldataks kohustust hoida ära nende seisundi halvenemine. Kuna põhjaveekogude klassifitseerimine sõltub kasutatud parameetrite madalaimatest väärtustest, võiks muid väärtusi alandada, ilma et sel oleks õiguslikke tagajärgi. See tooks omakorda kaasa nende projektide heakskiitmise, mis on vastuolus veepoliitika raamdirektiivis osutatud kohustusega vältida vee seisundi halvenemist ja nõudega vee seisundit parandada, ning jätaks sellisena veepoliitika raamdirektiivi ilma selle kasulikust mõjust.⁴⁴

D. Neljas küsimus

68. Neljanda küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt, kas veepoliitika raamdirektiivi artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et kõikidel projektist puudutatud üldsuse esindajatel, kes väidavad, et projektile loa andmisega rikutaks nende õigusi, on ka õigus esitada veevaldkonda reguleerivates õigusnormides sätestatud seisundi halvendamise keelu ja seisundi parandamise nõude rikkumise peale kohtule kaebus. Teise võimalusena küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas kõnealust sätet tuleb tõlgendada nii, et vähemasti sellistel kaebajatel, kellel on kavandatud teetrassi lähedal kodukaevud kodumajapidamise varustamiseks veega, on õigus esitada veevaldkonda reguleerivates õigusnormides sätestatud seisundi halvendamise keelu ja seisundi parandamise nõude rikkumise peale kohtutele kaebusi.

69. Veepoliitika raamdirektiivi artikkel 4 aitab kahtlemata kaasa selle direktiivi alusel võetud meetmete peaeesmärgi saavutamisele, milleks on direktiivi põhjenduste 11, 19 ja 27 taustal tõlgendatava artikli 1 kohaselt selgelt keskkonnakaitse ja eriti Euroopa Liidu veekeskkonna kvaliteedi parandamine ja säilitamine.⁴⁵

70. Sellises olukorras on Euroopa Kohus juba otsustanud, et „ELTL artikliga 288 direktiividele antud siduva toimega oleks vastuolus, kui põhimõtteliselt välistataks võimalus, et asjassepuutuvad isikud võivad nõuda direktiiviga kehtestatud kohustuste täitmist. [Veepoliitika raamdirektiivi] kasulik mõju ja keskkonnakaitse eesmärk [...] eeldavad, et isikud – või olenevalt olukorrast nõuetekohaselt loodud

⁴⁴ Vt selle kohta 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 63).

⁴⁵ Vt selle kohta 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 33).

keskkonnakaitseorganisatsioonid – saaksid direktiivile kohtus tugineda ning siseriiklikud kohtud saaksid võtta direktiivi kui liidu õiguse allikat arvesse selle kontrollimisel, kas siseriiklik ametiasutus, kes on välja andnud loa kava või projekti kohta, mis võib mõjutada vee seisundit, on täitnud tal direktiivi artikli 4 alusel lasuvad kohustused, eelkõige kohustuse vältida veekogude seisundi halvenemist, ning on püsinud pädevatele siseriiklikele asutustele selle sättega jäetud kaalutlusruumi piires”.⁴⁶

71. See kaalutlus kehtib eriti direktiivi osas, mille eesmärk on kaitsta rahvatervist.⁴⁷ Veepoliitika raamdirektiiv jagab seda eesmärki, sest vee hea kvaliteet on üldise avaliku veevarustussüsteemi jaoks esmatähtis.⁴⁸

72. Sellega seoses tuleb samuti märkida, et „kui liikmesriigid määravad kindlaks kohtusse pöördumist reguleerivad menetluseeskirjad, mille eesmärk on tagada [veepoliitika raamdirektiiviga] antud õigused, siis peavad nad tagama, et järgitaks õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, nagu need on sätestatud harta artiklis 47, mis kujutab endast tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte kinnitust.”⁴⁹

73. Seepärast püüdsin ma eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud esimese küsimuse analüüsis näidata, et vaatamata liikmesriikide laiale kaalutlusruumile „põhjendatud huvi“ ja „õiguse kahjustamise“ mõistete sisustamisel, ei saa kitsendavalt tõlgendada KMH direktiivi artiklit 11, mis on seotud asjaomase üldsuse esindajate õigusega esitada direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate otsuste, seaduste või tegevusetuse peale kohtutele kaebusi.⁵⁰ KMH direktiivi artikli 11 lõike 3 ja Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 teise lõigu sõnastus kinnitavad samuti, et liikmesriikide kaalutlusõiguse ulatus on piiratud vajadusega järgida eesmärki tagada asjast huvitatud üldsuse laiaulatuslik kaabeõigus.⁵¹

74. Euroopa Kohus on selle kohta hiljuti märkinud, et „*vähemalt* need füüsilised või juriidilised isikud, keda direktiivi sätete rikkumine *otseselt puudutab*, võivad nõuda pädevatelt asutustelt, vajaduse korral kohtu kaudu, kõnealuste kohustuste [nagu need, mis on sätestatud veepoliitika raamdirektiivi artiklis 4] täitmist.”⁵² Kuna kohustus olla „otseselt puudutatud“ kujutab endast õiguskaitse kättesaadavuse piirangut, tuleb seda kitsalt tõlgendada. Võib samuti märkida, et Euroopa Kohus ei ole seadnud konkreetse vaieldamatu terviseohu esinemist selliste menetluste algatamise tingimuseks.⁵³

75. Seetõttu olen sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjas arvamusel, et kaebajad, kellel on kavandatud teetrassi lähedal kodukaevud kodumajapidamise varustamiseks veega, on ilmselgelt asjaomaste veekogude veekvaliteedi halvenemise riskist otseselt puudutatud ja võivad seetõttu tugineda veepoliitika raamdirektiivi artiklile 4. Teisalt, kui asjaomane projekt avaldab tõenäoliselt mõju veele, mida tarbivad avalikku veevarustussüsteemi kasutavad isikud, või kui nad on projektist mõnel muul viisil eriliselt puudutatud, siis mulle näib, et nad on samuti piisavalt puudutatud, et nad võiksid veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 alusel vee seisundi halvendamise keelu rikkumise peale hagi esitada.

46 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

47 Vt selle kohta 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 37), 26. mai 2011. aasta kohtuotsus Stichting Natuur en Milieu jt (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 94) ning 19. novembri 2014. aasta kohtuotsus ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punkt 55).

48 Vt veepoliitika raamdirektiivi põhjendus 24, mille kohaselt „hea vee kvaliteet aitab kaasa elanikkonna joogiveevarude tagamisele“. Vt ka veepoliitika raamdirektiivi artikli 1 punkt d, mille kohaselt tagab direktiiv põhjavee reostuse järkjärgulise vähendamise ja hoiab ära selle edasise reostuse, milleks on veepoliitika raamdirektiivi artikli 2 punkti 33 määratluse kohaselt „inimtegevuse tulemusena ainete või soojuse otsene või kaudne õhku, vette või maasse viimine, mis võib osutada kahjulikuks inimeste tervisele [...]“.

49 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 87).

50 Vt selle kohta 16. aprilli 2015. aasta kohtuotsus Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punktid 38 ja 40).

51 Vt selle kohta 16. aprilli 2015. aasta kohtuotsus Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 39).

52 Vt selle kohta 3. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland jt (C-197/18, EU:C:2019:824, punkt 32). Kohtujuristi kursiiv.

53 Vt selle kohta kohtujurist Kokott'i arvamus kohtuasjas Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland jt (C-197/18, EU:C:2019:274, punkt 54).

76. Eeltoodud kaalutlusi silmas pidades leian, et veepoliitika raamdirektiivi artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et inimesed, kellel on kavandatud teetrassi lähedal kodukaevud kodumajapidamise varustamiseks veega, või inimesed, kes kasutavad projektist tõenäoliselt mõjutatud avalikku veevarustussüsteemi või kes on muul viisil sellest projektist eriliselt mõjutatud, on otseselt puudutatud asjaomaste veekogude seisundi halvenemise riskist ja võivad seega tugineda veepoliitika raamdirektiivi artiklile 4, et esitada kaebusi vee seisundi halvendamise keelu rikkumise peale.

VI. Kokkuvõte

77. Sellepärast teen Kohtule ettepaneku vastata Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) küsimustele nii:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta artikli 11 lõike 1 punktiga b ei ole vastuolus riigisisene õigusnorm, mille alusel võib keskkonnaorganisatsioonina mittetunnustatud kaebuse esitaja nõuda direktiivi kohaldamisalasse kuuluva otsuse või seaduse tühistamist või tegevusetuse õigusvastaseks tunnistamist ainult juhul, kui ta tõendab, et ta on isiklikult ilma jäetud vähemalt ühest kõnealuses direktiivis, eelkõige selle artiklis 6, ette nähtud menetluslikust tagatisest. Teisalt on direktiivi 2011/92 artikli 11 lõike 1 punktiga b vastuolus riigisisene õigusnorm, mis seab üksikisiku õiguse taotleda direktiivi kohaldamisalasse kuuluva otsuse või seaduse tühistamist või tegevusetuse õigusvastaseks tunnistamist sõltuvusse tingimusest, et isik on jäetud otsustusprotsessis osalemise õigusest ilma põhjendusel, et kõnealuses direktiivis sätestatud menetluslikke tagatisi ei peeta isiklikeks materiaalõigusteks.
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiivi 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik, artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkte i–iii tuleb tõlgendada nii, et need ei sisalda mitte ainult materiaalõiguslikku hindamiskriteeriumi, vaid näevad lisaks ette, et pinnaveekogude seisundi halvendamise keeluga seotud hindamine peab toimuma enne projekti kehtestamise otsuse vastuvõtmist, hoolimata selle kontrolliga seotud dokumendi vastuvõtmise ajast või dokumendi keerukusest.
3. Direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunktis i sätestatud põhjaveekogu „seisundi halvenemise“ mõistet tuleb tõlgendada nii, et põhjaveekogu keemilise seisundi halvenemisega on tegemist, kui projektist tingituna ületatakse keskkonnakvaliteedi standardit Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/118/EÜ, mis käsitleb põhjavee kaitset reostuse ja seisundi halvenemise eest, I lisa tähenduses või vähemalt ühe saasteaine puhul liikmesriigi läviväärtust sama direktiivi II lisa tähenduses või kui ei täideta muid direktiivi 2000/60 V lisa tabelis 2.3.2 sätestatud tingimusi. Kui aga põhjaveekogum on juba direktiivi 2000/60 V lisa tähenduses madalaimas klassis, tähendab ükskõik missugune saasteaine sisalduse suurenemine, mis ületab liikmesriigi kehtestatud keskkonnakvaliteedi standardit või läviväärtust, seisundi halvenemist. Sellisel juhul kujutab mõne teise saasteaine kontsentratsiooni suurenemine endast samuti seisundi halvenemist, kui see ületab liikmesriigi kehtestatud keskkonnakvaliteedi standardit või läviväärtust.
4. Direktiivi 2000/60 artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et inimesed, kellel on kavandatud teetrassi lähedal kodukaevud kodumajapidamise varustamiseks veega, või inimesed, kes kasutavad projektist tõenäoliselt mõjutatud avalikku veevarustussüsteemi või kes on muul viisil sellest projektist eriliselt mõjutatud, on otseselt puudutatud asjaomaste veekogude halvenemise riskist ja võivad seega tugineda direktiivi 2000/60 artiklile 4, et esitada kohtule kaebus vee seisundi halvendamise keelu rikkumise peale.