Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

16. veebruar 2012 *

Projektide keskkonnamõju hindamine — Mõiste „seadusandlik akt” — Århusi konventsiooni rakendamise käsiraamatus tehtud täpsustuste õiguslik tähtsus ja ulatus — Projekti kinnitamine ilma selle keskkonnamõju nõuetekohase hindamiseta — Õigus pöörduda keskkonnaküsimustes kohtusse — Kaebeõiguse ulatus — Loodusdirektiiv — Kava või projekt, mis avaldab negatiivset mõju ala terviklikkusele — Ülekaalukas üldine huvi

Kohtuasjas C-182/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Cour constitutionnelle’i (Belgia) 30. märtsi 2010. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 9. aprillil 2010, menetluses

Marie-Noëlle Solvay jt

versus

Région wallonne,

menetluses osalesid:

Infrabel SA,

Codic Belgique SA,

Federal Express European Services Inc. (FEDEX),

Société wallonne des aéroports (SOWAER),

Société régionale wallonne du transport (SRWT),

Société Intercommunale du Brabant wallon (IBW),

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja esimees J.-C. Bonichot (ettekandja), kohtunikud K Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader ja E Jarašiūnas,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: ametnik R. Şereş,

arvestades kirjalikus menetluses ja 24. novembri 2011. aasta kohtuistungil esitatut,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— M.-N. Solvay jt, esindajad: advokaadid T. Vandenput ja M.-L. Giovannelli,

— association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACh), esindaja: advokaat A. Lebrun,

— association Inter-Environnement Wallonie jt, esindaja: advokaat J. Sambon,

— association Charleroi South Air Pur jt, esindaja: advokaat D. Brusselmans,

— Boxus jt, esindajad: advokaadid L. Misson ja A. Kettels,

— Laloux jt, esindaja: advokaat L. Dehin,

— Région wallonne, esindaja: advokaat F. Haumont,

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

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

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada 25. juunil 1998 Århusis sõlmitud keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni, mis on Euroopa Ühenduse nimel kinnitatud nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT L 124, lk 1, edaspidi „Århusi konventsioon") artikleid 2, 3, 6 ja 9, 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 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ (ELT L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 466, edaspidi „direktiiv 85/337"), artikleid 1, 9 ja 10a, ning nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102, edaspidi „elupaikade direktiiv") artikli 6 lõikeid 3 ja 4.

2 Taotlus on esitatud Liège-Bierset' lennuvälja ja Charleroi-Bruxelles Sud lennuvälja ning Bruxelles-Charleroi raudteeliini ümbruskonna elanike ja Vallooni piirkonna vahelises kohtuvaidluses seoses nendel rajatistel tööde teostamiseks loa andmisega.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

3 Århusi konventsiooni artikli 2 lõike 2 kohaselt selles määratletud mõiste „avaliku võimu organ" määratlus „ei hõlma […] seadusandjat".

4 Århusi konventsiooni artikli 3 lõige 9 sätestab:

„Konventsiooni asjakohaste sätete alusel antakse infot ning võimaldatakse keskkonnaasjade otsustamises osaleda ja kohtu poole pöörduda kedagi diskrimineerimata kodakondsuse, rahvuse või elukoha tõttu ning juriidilise isiku puhul tema registreeritud asukoha või tegeliku tegevuskoha tõttu."

5 Århusi konventsiooni artikli 6 lõige 9 täpsustab:

„Konventsiooniosaline teeb avaliku võimu organi otsuse ning selle tegemise põhjused ja kaalutlused asjakohast menetlust kohaldades üldsusele viivitamata teatavaks."

6 Århusi konventsiooni artikli 9 lõiked 2–4 sätestavad:

„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 alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks ning kui siseriiklik õigus seda ette näeb ja ilma et see piiraks selle artikli lõike 3 kohaldamist, ka konventsiooni muude asjakohaste sätete alusel tehtud 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 artikli punkti a tähenduses põhjendatuks. Nimetatud organisatsioonil eeldatakse olevat õigusi, mida punkti b tähenduses saab rikkuda.

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

3. Lisaks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetlustele ning 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.

4. Lisaks lõikele 1 ja piiramata selle kohaldamist, peavad lõigetes 1, 2 ja 3 nimetatud menetlused nägema ette kohased ja tõhusad õiguskaitsevahendid, sealhulgas vajadusel esialgse õiguskaitse, ning olema ausad, õiglased, õigeaegsed ja mitte takistavalt kallid. Selle artikli alusel tehakse või talletatakse otsused kirjalikult. Kohtuotsused ja võimaluse korral ka muu asutuse otsused peavad olema üldsusele kättesaadavad."

Liidu õigus

Direktiiv 85/337

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

„üldsus:

üks või mitu füüsilist või juriidilist isikut ja vastavalt siseriiklikele õigusaktidele või tavadele nende ühendused, organisatsioonid või rühmad;

asjaomane üldsus:

üldsus, keda artikli 2 lõikes 2 osutatud keskkonnaalaste otsuste tegemise kord mõjutab või võib mõjutada, või üldsus, kelle huvidega see on seotud; selle määratluse puhul arvestatakse, et selline huvi on keskkonnakaitset edendavatel valitsusvälistel organisatsioonidel, kes vastavad siseriiklike õigusaktidega sätestatud nõuetele.”

8 Direktiivi 85/337 artikli 1 lõige 5 sätestab:

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

9 Selle direktiivi artikli 2 lõige 1 näeb ette:

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

10 Sama direktiivi artikli 5 lõige 4 sätestab:

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

11 Direktiivi 85/337 artikli 9 lõige 1 täpsustab:

„Kui teostusloa andmise või andmatajätmise otsus on tehtud, teatab pädev asutus või teatavad pädevad asutused sellest üldsusele asjakohases korras ja avalikustavad järgmise teabe:

— otsuse sisu ja kõik sellele lisatud tingimused;

— otsuse aluseks olevad peamised põhjused ja kaalutlused pärast üldsuse väljendatud murede ja arvamustega tutvumist, sealhulgas teave üldsuse kaasamise korra kohta;

— vajaduse korral kirjeldus olulise kahjuliku mõju vältimise, vähendamise ja võimaluse korral kõrvaldamise meetmetest.”

12 Selle direktiivi artikkel 10a sätestab:

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

a) kellel on küllaldane huvi, või teisel juhul,

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

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

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

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

Käesoleva artikli sätted ei välista eelnevat läbivaatamise menetluse võimalust haldusasutuse ees ega mõjuta nõuet ammendada läbivaatamismenetlus halduskorras enne asja kohtusse läbivaatamisele saatmist, kui siseriiklike õigusaktide alusel on selline nõue olemas.

Iga selline menetlus on erapooletu, õiglane, õigeaegne ja mitte üle jõu käivalt kulukas.

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

„Elupaikade” direktiiv

13 „Elupaikade” direktiivi artikli 6 lõiked 3 ja 4 sätestavad:

„3. Iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab. Pädevad siseriiklikud asutused annavad kavale või projektile kava või projekti tagajärgede hindamise järelduste alusel ning lõike 4 sätete kohaselt nõusoleku alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju, ja teevad seda vajaduse korral pärast avaliku arvamuse saamist.

4. Kui hoolimata negatiivsest hinnangust kava või projekti tagajärgedele ala suhtes ja alternatiivsete lahenduste puudumisel tuleb kava või projekt üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel siiski ellu viia, peab liikmesriik võtma kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. Liikmesriik teatab komisjonile vastuvõetud asendusmeetmetest.

Kui asjaomasel alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ja/või esmatähtsaid liike, võib kaaluda ainult neid seisukohti, mis on seotud rahva tervise või avaliku julgeolekuga, esmatähtsate soodsate tagajärgedega keskkonnale või komisjoni arvamuse kohaselt muude üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustega.”

Siseriiklik õigus

14 Vallooni parlamendi 17. juuli 2008. aasta dekreedis teatavate lubade kohta, mille puhul esinevad üldisest huvist tingitud ülekaalukad põhjused (*Moniteur belge*, 25.7.2008, lk 38900) artiklid 1–4, sätestavad esialgses redaktsioonis:

„Artikkel 1. Ülekaaluka üldise huviga on tegemist selliste ehituslubade, keskkonnalubade ja üldlubade puhul, mis puudutavad järgmisi toiminguid ja töid:

1) Liège-Bierset ja Charleroi-Bruxelles Sud piirkondlikes lennujaamades infrastruktuuride ja vastuvõtuhoonete planeerimisega seotud toimingud ja tööd, mida teostatakse:

a) Liège-Bierset lennujaamas:

— seoses põhjapoolse maandumisraja pikendamisega lennukite parkimiskohtade ja tulevaste kaubalennukitele mõeldud angaaride jaoks;

— seoses manööverdamisraja ja lõunapoolse lennurajaga;

— seoses naftatankla neljanda reservuaariga;

— seoses veorongide jaamaga;

— seoses maantee lõunapoolses osas sõidukite parkimiskohtade laiendamisega;

— seoses tulevase kontorihoonega;

b) Charleroi-Bruxelles Sud'i lennujaamas:

— seoses lennuraja pikendamisega, sealhulgas juurdepääsuteede rajamise ja nendevahelise põhjapoolse lennuraja pikendamisega;

— seoses lennujuhtimistorni ja radariga;

— seoses lennukite parkimiskohtade laiendamisega;

— seoses jäätõrjeplatvormide käitamisega;

— seoses maantee R3 ja lennujaama vahelise ühendusega;

— seoses kõrvalteede ja lõunapoolse lennurajaga;

— seoses terminali laiendamisega;

— seoses sõidukite parkimiskohtade laiendamisega;

— seoses raudteejaama ja raudteeinfrastruktuuridega;

2) föderaalriigi, Flaami piirkonna, Vallooni piirkonna ja Brüsseli piirkonna vahel 11. oktoobri 2001 sõlmitud S.N.C.B. 2001–2012. aasta mitmeaastase investeerimiskava koostöölepingu täitmisel Vallooni piirkonna territooriumil regionaalse kiirrongide võrguga seoses tehtavad toimingud ja tööd;

3) Vallooni piirkonna valitsuse poolt 27. mail 1999 vastu võetud piirkondliku arengukava (kolmas osa, punkt 1.4) rakendamisega seoses tehtavad toimingud ja tööd seoses Charleroi', Liège'i, Namuri ja Monsi ühistranspordi struktureerimismeetoditega;

4) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta otsuses 884/2004/EÜ, millega muudetakse otsust 1692/96/EÜ üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate ühenduse suuniste kohta, nimetatud Vallooni piirkonnas oleva üleeuroopalise transpordivõrgu maantee- ja siseveevõrgustiku kitsaskohad.

Artikkel 2. Kui artiklis 1 loetletud toimingud ja tööd on sätestatud Vallooni piirkonna maakasutuse, linnaplaneerimise, kultuuripärandi ja energia seadustiku artiklis 84, annab loa valitsus või valitsuse poolt määratud isik sama seadustiku artikliga 127 kehtestatud alustel ja korras, sealhulgas nimetatud artikli lõikes 3 sätestatud alused ja kord.

Artiklis 1 nimetatud toimingud ja tööd, mis on seotud rajatisega 11. märtsi 1999. aasta keskkonnalubade dekreedi tähenduses, tehakse selle dekreedi artikli 13 teise lõigu kohaselt.

Erandina esimesest ja teisest lõigust menetletakse loataotlust, mille vastuvõtuteatise või esitamise kuupäev on varasem käesoleva dekreedi jõustumise kuupäevast, nimetatud kuupäeval kehtinud sätete kohaselt.

Artikkel 3. Loa andmise andmisest arvates 45 päeva jooksul esitab valitsus Vallooni piirkonna parlamendile ehitusloa, keskkonnaloa või üldloa artiklis 1 loetletud toimingute ja tööde kohta. Artikli 2 kolmandas lõigus ette nähtud load esitatakse parlamendile 45 päeva jooksul arvates nende vastuvõtmisest valitsuse poolt.

Vallooni piirkonna parlament kinnitab esitatud loa 60 päeva jooksul arvates loatoimiku esitamisest Vallooni parlamendi kantseleile. Kui selle tähtaja jooksul ei ole kinnitavat dekreeti vastu võetud, loetakse, et luba ei ole antud.

Esimeses ja teises lõigus sätestatud tähtaegade kulgemine peatub ajavahemikus 16. juulist kuni 15. augustini.

Vallooni piirkonna parlamendi poolt kinnitatud luba kuulub täitmisele *Moniteur Belge*'is dekreedi avaldamise kuupäevast alates ja valitsus edastab loa kooskõlas nimetatud seadustiku või 11. märtsi 1999. aasta dekreediga.

Artikkel 4. Kui loataotluse puhul on tegemist Vallooni piirkonna parlamendi poolt kinnitatud loa väikese muudatusega, menetletakse seda taotlust nimetatud seadustikus või dekreedis sätestatud üldeeskirjade alusel."

15 Vallooni piirkonna parlamendi 17. juuli 2008. aasta dekreedi artiklid 5–9 näevad ette järgmist:

„Artikkel 5. Kinnitatakse järgmine luba, mille puhul on ilmnenud ülekaalukad üldisest huvist tingitud põhjused:

— seoses regionaalsete lennuväljade infrastruktuuride ja vastuvõtuhoonete planeerimisega seotud toimingute ja töödega ministri 25. augusti 2005. aasta määrus, millega antakse SA SAB-le Liège-Bierset' lennujaama jaoks keskkonnaluba.

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

— seoses regionaalsete lennuväljade infrastruktuuride ja vastuvõtuhoonete planeerimisega seotud toimingute ja töödega ministri 13. septembri 2006. aasta määrus, millega antakse Société régionale wallonne des Transports'ile Liège-Bierset' lennuvälja maandumisraja pikendamiseks projekteerimisluba.

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

— seoses regionaalsete lennuväljade infrastruktuuride ja vastuvõtuhoonete planeerimisega seotud toimingute ja töödega 16. septembril 2003 SA SOWAER-ile Charleroi territoriaalplaneerimise, elamu- ja muinsuskaitseameti volitatud ametniku väljastatud projekteerimisluba, et rajada võlv Tintia ojale ja muuta maapinna reljeefi lennuvälja kirdeosas.

Artikkel 8. Kinnitatakse järgmine luba, mille puhul on ilmnenud ülekaalukad üldisest huvist tingitud põhjused:

— seoses regionaalsete lennuväljade infrastruktuuride ja vastuvõtuhoonete planeerimisega seotud toimingute ja töödega ministri 25. juuli 2005 aasta määrus SA SOWAER-ile Charleroi-Bruxelles Sud'i lennuvälja jaoks üldloa andmise kohta (terminal: 3 000 000 reisijat aastas), parklate (1600 kohta parkimisplatsil ja 1000 kohta parkimismajas), parkimiskohtadele ligipääsuteede, lennuradade, terminaliga seotud lennukite parkimiskohtade, veepuhastusjaama, tehnorajatiste, tankla (mahutavus 2420 m^3 petrooli ja 30 m^3 mootorikütust) ja uute üldkasutatavate teede rajamiseks.

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

— seoses regionaalsete lennuväljade infrastruktuuride ja vastuvõtuhoonete planeerimisega seotud toimingute ja töödega ministri 27. juuli 2005. aasta määrus, millega antakse SA SOWAER-ile Charleroi Bruxelles Sud'i lennuvälja käitamiseks keskkonnaluba."

16 Dekreedi artiklid 14–17 sätestavad:

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

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

Artikkel 15. Kinnitatakse järgmine luba, mille puhul on ilmnenud ülekaalukad üldisest huvist tingitud põhjused:

— ministri 19. juuni 2008. aasta määrus, millega antakse omavalitsuste vahelisele ühendusele IBW üldluba Braine-le-Château kommuunis asuva 92 000 elanike arvuga Hainis veepuhastusjaama ehitamiseks ja käitamiseks.

Artikkel 16. Kinnitatakse järgmine luba, mille puhul on ilmnenud ülekaalukad üldisest huvist tingitud põhjused:

— ministri 7. juuli 2008. aasta määrus, millega antakse SA Codic Belgique'le keskkonnaluba Brüsseli kiirtee nr 135 ääres asuvas La Hulpe'is erinevaid tehnorajatisi hõlmava haldus- ja koolituskeskuse käitamiseks.

Artikkel 17. Kinnitatakse järgmine luba, mille puhul on ilmnenud ülekaalukad üldisest huvist tingitud põhjused:

— ministri 4. juuni 2008. aasta määrus, millega antakse SA Codic Belgique'le ehitusluba Brüsseli 135. kiirtee ääres asuvas La Hulpe'is erinevaid tehnorajatisi hõlmava haldus- ja koolituskeskuse käitamiseks."

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

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

19 Ent ehituslubade ja tööde teostamise lubade Vallooni parlamendi dekreediga kinnitamise teel antakse nimetatud aktidele seadusandlik jõud. Seetõttu ei ole Conseil d'État pädev selliste kinnitatud aktide tühistamiseks esitatud kaebusi menetlema ning neid saab vaidlustada üksnes Cour constitutionnelle'is, kus on siiski võimalik esitada vaid teatud väiteid.

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

20 Cour constitutionnelle'i (konstitutsioonikohus) menetluses on mitu kaebust, millega palutakse tühistada Vallooni piirkonna parlamendi 17. juuli 2008. aasta dekreet, millega „kinnitatakse" ehitusload erinevate tööde tegemiseks Liège-Bierset' lennuvälja ja Charleroi-Bruxelles Sudi lennuvälja ning Bruxelles-Charleroi raudteeliini ümbruskonnas, st load, mis kinnitati „üldisest huvist tingitud ülekaalukatel põhjustel".

21 Lisaks on Cour constitutionnelle'i menetluses Belgia Conseil d'Etat' eelotsusetaotlused seoses selle dekreedi õiguspärasusega. Conseil d'État'le on varem esitatud küsimusi dekreedi kooskõla kohta liidu õigusega ja Århusi konventsiooniga ja ta on selles küsimuses esitanud Euroopa Kohtule eelotsuse küsimused, mida on käsitletud 18. oktoobri 2011. aasta otsuses liidetud kohtuasjades C-128/09-C-131/09, C-134/09 ja C-135/09: Boxus jt (EKL 2011, lk I-9711).

22 Kõnealuse seadusandliku akti jõustumisega ei ole võimalik neid ehituslube enam vaidlustada Conseil d'État's, vaid ainult Cour constitutionnelle'is ja üksnes nende normidega vastuolu osas, mille üle see kohus kontrolli teostab.

23 Seega on igas põhikohtuasjas eelotsusetaotluse esitanud kohtul eeskätt palutud teha otsus küsimuses, kas vaidlustatud dekreedi alusel võib jätta kõnesolevad load Conseil d'État' kontrolli alt välja selleks, et esitada need Cour constitutionnelle'ile kontrolli teostamiseks, kuigi viimati nimetatud kohtu menetluses võimaldatavad õiguskaitsevahendid on piiratumad kui Conseil d'État's. Selliselt tegutsedes rikkus seadusandja Belgia põhiseadust koosmõjus Århusi konventsiooni artikli 9 lõigetega 2–4 ning direktiivi 85/337 artiklit 10a.

24 Selles olukorras otsustas Cour constitutionnelle menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Århusi konventsiooni […] artikli 2 [lõiget] 2 ja artikli 9 lõiget 4 tuleb tõlgendada vastavalt selle konventsiooni rakendamise käsiraamatuga tehtud täpsustustele?

2. a) Kas Århusi konventsiooni […] artikli 2 [lõiget] 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega jäetakse konventsiooni kohaldamisalast välja sellised seadusandlikud aktid nagu ehitus- või keskkonnaload, mis on antud vastavalt Vallooni piirkonna [parlamendi] 17. juuli 2008. aasta dekreedi […] artiklitega 1–4 kehtestatud menetlusele?

b) Kas Århusi konventsiooni […] artikli 2 [lõiget] 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega jäetakse konventsiooni kohaldamisalast välja sellised seadusandlikud aktid nagu ehitus- või keskkonnalubade ratifitseerimised, mis sisalduvad sama dekreedi artiklites 5–9 ja 14–17?

c) Kas direktiivi 85/337 […] artikli 1 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et sellega jäetakse nimetatud direktiivi kohaldamisalast välja sellised seadusandlikud aktid nagu ehitus- või keskkonnaload, mis on antud vastavalt sama dekreedi artiklitega 1–4 kehtestatud menetlusele?

d) Kas direktiivi 85/337 […] artikli 1 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et sellega jäetakse nimetatud direktiivi kohaldamisalast välja sellised seadusandlikud aktid nagu ehitus- või keskkonnalubade ratifitseerimised, mis sisalduvad sama dekreedi artiklites 5–9 ja 14–17?

3. a) Kas Århusi konventsiooni artikli 3 lõiget 9 ja artikli 9 lõikeid 2–4 ning direktiivi 85/337 […] artiklit 10a tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sama dekreedi artiklites 1–4 kehtestatud menetlus, mille kohaselt dekreedi andja väljastab ehitus- ja keskkonnaload, mis on ametivõimude poolt ette valmistatud ning mille peale saab esitada üksnes [eelotsusetaotluses] viidatud kaebuse Cour constitutionnelle'ile ja üldkohtutele?

b) Kas Århusi konventsiooni artikli 3 lõiget 9 ja artikli 9 lõikeid 2–4 ning direktiivi 85/337 […] artiklit 10a tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus selliste seadusandlike aktide vastuvõtmine nagu sama dekreedi artiklites 5–9 ja 14–17 sisalduvad tagasiulatuva jõuga ratifitseerimised, mille peale saab esitada [eelotsusetaotluses] viidatud kaebuse Cour constitutionnelle'ile ja üldkohtutele?

4. a) Kas Århusi konventsiooni artikli 6 lõiget 9 ja direktiivi 85/337 […] artikli 9 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sama dekreedi artiklites 1–4 kehtestatud menetlus, mille kohaselt ei pea dekreet, millega antakse ehitus- või keskkonnaload, ise sisaldama kõiki andmeid, mis võimaldavad kontrollida, kas need load tuginevad kohasele eelkontrollile, mis on läbi viidud kooskõlas Århusi konventsiooni ning direktiivi 85/337 [...] nõuetega?

b) Kas Århusi konventsiooni artikli 6 lõiget 9 ja direktiivi 85/337 [...] artikli 9 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus selliste seadusandlike aktide vastuvõtmine nagu sama dekreedi artiklites 5–9 ja 14–17 sisalduvad ratifitseerimised, mis ise ei sisalda kõiki andmeid, mis võimaldavad kontrollida, kas need load tuginevad kohasele eelkontrollile, mis on läbi viidud kooskõlas Århusi konventsiooni ning direktiivi 85/337 [...] nõuetega?

5. Kas [„elupaikade"] direktiivi […] artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et see lubab seadusandlikul võimul anda loa sellistele projektidele, nagu on viidatud sama dekreedi artiklites 16 ja 17, isegi kui projektide mõju hindamise kvalifitseeris Conseil d'Etat äärmiselt kiireloomulises menetluses lünklikuks ja looduskeskkonna keskkonnajuhtimise eest vastutava Vallooni piirkonna ametiasutuse arvamus rääkis sellele hinnangule vastu?

6. Juhul kui vastus eelmisele küsimusele on eitav, siis kas [„elupaikade”] direktiivi […] artikli 6 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et see võimaldab lugeda eriti ülekaalukaks üldiseks huviks niisuguse infrastruktuuri loomise, mis on ette nähtud eraõigusliku äriühingu halduskeskuse asukohaks ning seal suure hulga töötajate töökohaks?”

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

25 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas Århusi konventsiooni artikli 2 lõiget 2 ja artikli 9 lõiget 4 tuleb tõlgendada vastavalt selle konventsiooni rakendamise käsiraamatuga tehtud täpsustustele.

26 Käsiraamatu tekstist, eeskätt pealkirja all „Kuidas käsiraamatut kasutada” esitatud täpsustustest nähtub, et selle rahvusvaheliste ekspertide poolt koostatud dokumendi ainus eesmärk on esitada Århusi konventsiooni analüüs selleks, et selle lugejatel oleks võimalik „aru saada, mida konventsioon endast kujutab ja mida konventsioon võib praktikas tähendada”.

27 Kuigi Århusi konventsiooni rakendamise käsiraamatut võib seega pidada selgitavaks dokumendiks, mida võib vajadusel muu asjassepuutuva teabe hulgas konventsiooni tõlgendamisel arvesse võtta, ei ole käsiraamatus sisalduv analüüs siduv ja sellel puudub õigusjõud, mis on Århusi konventsiooni sätetel.

28 Seega tuleb esimesele küsimusele vastata, et kuigi Århusi konventsiooni artikli 2 lõike 2 ja artikli 9 lõike 4 tõlgendamisel võib konventsiooni rakendamise käsiraamatut arvesse võtta, ei ole see siiski siduv ja sellel puudub õigusjõud, mis on Århusi konventsiooni sätetel.

Teine küsimus

29 Teise küsimusega, mille alapunkte tuleb käsitleda koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas Århusi konventsiooni artikli 2 lõiget 2 ja direktiivi 85/337 artikli 1 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et konventsiooni ja direktiivi kohaldamisalast jäetakse välja selline õigusakt nagu Vallooni piirkonna parlamendi 17. juuli 2008. aasta dekreet, millega „kinnitatakse” projekteerimis-, keskkonna- ja tööde teostamise load, mille haldusasutus on eelnevalt andnud ja mille kohta on märgitud, et „on ilmnenud üldisest huvist tingitud ülekaalukad põhjused”, ning antakse nimetatud lubadele seadusandlik jõud.

30 Direktiivi 85/337 artikli 1 lõikest 5 tuleneb, et kui direktiivi eesmärgid, sealhulgas teabe andmine saavutatakse seadusandliku menetluse kaudu, ei kohaldata direktiivi asjaomase projekti suhtes (vt 19. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-287/98: Linster, EKL 2000, lk I-6917, punkt 51, ja eespool viidatud kohtuotsus Boxus jt, punkt 36).

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

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

kõnealuse direktiivi artikli 1 lõike 5 kohaldamisalasse kuulumiseks olema konkreetne ja sellel peavad olema samad tunnused nagu teostusloal. Eelkõige peab see andma arendajale õiguse projekt teostada (vt eespool viidatud kohtuotsused WWF jt, punkt 58, ja Boxus jt, punkt 38).

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

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

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

36 Direktiivi 85/337 põhjenduses 6 on veel täpsustatud, et hindamisel tuleb lähtuda arendaja esitatud asjakohasest teabest, mida võivad täiendada kõnealuse projektiga võimalikult seotud asutused ja isikud (vt eespool viidatud kohtuotsused WWF jt, punkt 61, Linster, punkt 53, ja Boxus jt, punkt 42).

37 Lisaks peab seadusandjal olema projekti vastuvõtmisel piisavalt teavet. Direktiivi 85/337 artikli 5 lõikest 3 ja IV lisast tuleneb, et arendaja esitatud teave peab sisaldama vähemalt projekti kirjeldust, mis sisaldab teavet projekti koha, lahenduse ja mahu kohta, olulise kahjuliku mõju vältimiseks, vähendamiseks ja võimaluse korral kõrvaldamiseks ette nähtud meetmete kirjeldust, ning andmeid, mida on vaja selle põhimõju täpsustamiseks ja hindamiseks, mida projekt keskkonnale tõenäoliselt avaldab (vt eespool viidatud kohtuotsused Linster, punkt 55, ja Boxus jt, punkt 43).

38 Kui võtta arvesse kava mitmeetapilise heakskiitmise menetluse eripära, ei ole direktiiviga 85/337 vastuolus see, kui sama projekt kiidetakse heaks kahe siseriikliku õigusaktiga, mida koos käsitletakse teostusloana artikli 1 lõike 2 tähenduses (vt selle kohta 4. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-508/03: komisjon *vs*. Ühendkuningriik, EKL 2006, lk I-3969, punkt 102). Järelikult saab seadusandja lõpliku akti vastuvõtmisel, millega projekt heaks kiidetakse, kasutada eelneva haldusmenetluse käigus kogutud teavet (vt eespool viidatud kohtuotsus Boxus jt, punkt 44).

39 Niisuguse haldusmenetluse olemasolu põhjal ei saa siiski järeldada, et projekti üksikasjad on vastu võetud konkreetse seadusandliku aktiga direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 5 kohaselt, kui asjaomane seadusandlik akt ei vasta käesoleva kohtuotsuse punktis 31 märgitud kahele tingimusele. Nagu Euroopa Kohus on eespool viidatud kohtuotsuse Boxus jt punktis 45 juba leidnud, ei ole seadusandlik akt, millega pelgalt „kinnitatakse" varasem haldusakt ja milles piirdutakse vaid üldisest huvist tingitud ülekaalukate põhjuste esitamisega, järgimata eelnevalt sisulist seadusandlikku menetlust eespool nimetatud tingimuste täitmiseks, käsitatav konkreetse seadusandliku aktina selle sätte tähenduses ega ole seega projekti direktiivi 85/337 kohaldamisalast väljajätmiseks piisav.

40 Eeskätt ei saa seadusandlik akt, mis on vastu võetud ilma, et seadusandliku organi liikmete käsutuses oleks käesoleva kohtuotsuse punktis 37 osutatud teavet, kuuluda direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 5 kohaldamisalasse (vt eespool viidatud kohtuotsus Boxus jt, punkt 46).

41 Siseriikliku kohtu ülesanne on hinnata, kas need tingimused on täidetud. Selleks peab ta võtma arvesse nii vastuvõetud seadusandliku akti sisu kui ka kogu akti vastuvõtmiseni viinud seadusandlikku menetlust ning eelkõige ettevalmistavaid akte ja parlamendi arutelusid (vt eespool viidatud kohtuotsus Boxus jt, punkt 47).

42 Selle eespool viidatud kohtuotsuse Boxus jt esitatud direktiivi 85/337 artikli 1 lõikega 5 seotud lahenduse võib üle kanda Århusi konventsiooni artikli 2 lõikele 2. Nimelt on esiteks selle konventsiooni artikli 2 lõike 2 kohaldamisala sarnane direktiivi artikli 1 lõike 5 kohaldamisalaga. Teiseks ei takista ükski Århusi konventsiooni eesmärgist või kohaldamisalast tulenev põhjendus seda, et Euroopa Kohus kasutab konventsiooni tõlgendamisel tema poolt direktiivi 85/337 sarnaste sätete tõlgendamisel kasutatud lähenemisviisi.

43 Niisiis tuleb teisele küsimusele vastata, et Århusi konventsiooni artikli 2 lõiget 2 ja direktiivi 85/337 artikli 1 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et nende sätete vastavast kohaldamisalast jäävad välja üksnes projektid, mille üksikasjad võetakse vastu konkreetse seadusandliku aktiga sellisel viisil, et kõnealuse direktiivi eesmärgid on saavutatud seadusandliku menetluse kaudu. Siseriikliku kohtu ülesanne on kontrollida, kas need kaks tingimust on täidetud, võttes arvesse nii vastuvõetud seadusandliku akti sisu kui ka kogu seadusandlikku menetlust, mis akti vastuvõtmiseni viis, eelkõige ettevalmistavaid akte ja parlamendi arutelusid. Sellega seoses ei ole seadusandlik akt, millega pelgalt „kinnitatakse" varasem haldusakt ja milles piirdutakse vaid üldisest huvist tingitud ülekaalukate põhjuste esitamisega, alustamata eelnevalt sisulist seadusandlikku menetlust eespool nimetatud tingimuste järgimiseks, käsitatav konkreetse seadusandliku aktina selle sätte tähenduses ega ole seega projekti konventsiooni ega direktiivi kohaldamisalast väljajätmiseks piisav.

Kolmas küsimus

44 Kolmanda küsimusega, mille alapunkte tuleb käsitleda koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas Århusi konventsiooni artikli 9 lõikeid 2–4 ning direktiivi 85/337 artiklit 10a tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui nimetatud sätete kohaldamisalasse kuuluva projekti teostamise õigus antakse seadusandliku aktiga, mille peale ei saa esitada kaebust kohtule või muule seaduse alusel asutatud sõltumatule ja erapooletule organile, et saaks vaidlustada selle akti sisulist ja menetluslikku külge.

45 Århusi konventsiooni artikli 2 lõikest 2 koostoimes selle artiklitega 6 ja 9 ning direktiivi 85/337 artikli 1 lõikest 5 ilmneb, et ei nimetatud konventsioon ega direktiiv ei ole kohaldatav projektidele, mis on vastu võetud seadusandliku aktiga, mis vastab käesoleva kohtuotsuse punktis 31 märgitud tingimustele (vt eespool viidatud kohtuotsus Boxus jt, punkt 50).

46 Mis puudutab ülejäänud projekte, st neid, mis on vastu võetud aktiga, mis ei ole seadusandlik akt, või seadusandliku aktiga, mis asjaomastele tingimustele ei vasta, siis ilmneb Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 ja direktiivi 85/337 artikli 10a sõnastusest endast, et riigid peavad nägema ette võimaluse esitada kaebus, et vaidlustada kohtus või muus seaduse alusel asutatud sõltumatus ja erapooletus organis vastavalt Århusi konventsiooni artikli 6 või direktiivi 85/337 kohaldamisalasse kuuluvate otsuste, tegevuse või tegevusetuse õiguspärasus sisulises või menetluslikus küsimuses (vt eespool viidatud kohtuotsus Boxus jt, punkt 51).

47 Liikmesriikidel on menetlusautonoomia põhimõtte kohaselt Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 ja direktiivi 85/337 artikli 10a rakendamisel tegutsemisruum, tingimusel et järgitakse võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid. Eelkõige peavad nad kindlaks määrama, missugune kohus või seaduse alusel asutatud sõltumatu ja erapooletu organ on pädev lahendama nimetatud sätetes osutatud kaebusi ja milliste menetlusnormide kohaselt, eeldusel et järgitakse eespool osutatud sätteid (vt eespool viidatud kohtuotsus Boxus jt, punkt 52).

48 Århusi konventsiooni artikkel 9 ja direktiivi 85/337 artikkel 10a kaotaksid aga igasuguse kasuliku mõju, kui ainuüksi asjaolu, et projekt on vastu võetud seadusandliku aktiga, mis ei vasta käesoleva kohtuotsuse punktis 31 märgitud tingimustele, tooks kaasa selle, et akti õiguspärasuse vaidlustamiseks sisulises või menetluslikus küsimuses ei ole võimalik esitada kaebust kõnesolevate õigusaktide tähenduses (vt eespool viidatud kohtuotsus Boxus jt, punkt 53).

49 Århusi konventsiooni artiklis 9 ja direktiivi 85/337 artiklis 10a sätestatud nõuded eeldavad selles küsimuses, et kui projekt, mis kuulub Århusi konventsiooni artikli 6 või direktiivi 85/337 kohaldamisalasse, on vastu võetud seadusandliku aktiga, peab kohus või seaduse alusel asutatud sõltumatu ja erapooletu organ saama siseriiklike menetlusnormide kohaselt kontrollida, kas asjaomane seadusandlik akt vastab kõnealuse direktiivi artikli 1 lõikes 5 kehtestatud ja käesoleva kohtuotsuse punktis 31 märgitud tingimustele (vt eespool viidatud kohtuotsus Boxus jt, punkt 54).

50 Juhul kui akti peale ei ole võimalik esitada sellist laadi ja sellise ulatusega kaebust, nagu on eespool märgitud, siis peab mis tahes siseriiklik kohus, kes asja menetleb, oma pädevuse raames teostama eelmises punktis kirjeldatud kontrolli, tegema vajaduse korral sellest tulenevalt oma järeldused ja jätma seadusandliku akti kohaldamata (vt eespool viidatud kohtuotsus Boxus jt, punkt 55).

51 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab käesoleval juhul, et Vallooni piirkonna parlamendi 17. juuli 2008. aasta dekreet ei vasta direktiivi 85/337 artikli 1 lõikes 5 kehtestatud ja käesoleva kohtuotsuse punktis 31 märgitud tingimustele, ja kui selgub, et vastavalt kohaldatavatele siseriiklikele normidele ei ole ükski kohus või seaduse alusel asutatud sõltumatu ja erapooletu organ pädev asjaomase dekreedi õiguspärasust sisulises või menetluslikus küsimuses kontrollima, tuleb seda järelikult pidada Århusi konventsiooni artikliga 9 ja direktiivi 85/337 artikliga 10a vastuolus olevaks. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb seega see akt kohaldamata jätta (vt eespool viidatud kohtuotsus Boxus jt, punkt 56).

52 Niisiis tuleb kolmandale küsimusele vastata, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõikeid 2–4 ning direktiivi 85/337 artiklit 10a tuleb tõlgendada nii, et:

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

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

Neljas küsimus

53 Neljanda küsimusega, mille alapunkte tuleb käsitleda koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas Århusi konventsiooni artikli 6 lõiget 9 ja direktiivi 85/337 artikli 9 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nende sätetega on vastuolus see, kui vastu võetakse niisugused seadusandlikud aktid, milles enestes ei sisaldu kõiki nimetatud aktide vastuvõtmise aluseks olnud põhjendusi, mis võimaldaks kontrollida, kas need võeti vastu pärast nimetatud konventsiooni ja direktiivi nõuete kohaselt läbi viidud eelnevat kontrolli.

54 Kohus on juba selgitanud, et direktiivi 85/337 artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et ei ole nõutav, et otsus ise, millega leitakse, et nimetatud direktiivi II lisas loetletud tööde puhul ei ole keskkonnamõju hindamine vajalik, sisaldaks põhjuseid, mille alusel pädev ametiasutus leidis, et keskkonnamõju hindamine ei ole vajalik, aga kui huvitatud isik seda taotleb, on pädeval ametiasutusel kohustus

huvitatud isikut teavitada põhjusest, millest tulenevalt selline otsus tehti, või teha kättesaadavaks asjakohane teave ja dokumendid (vt 30. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-75/08: Mellor, EKL 2009, lk I-3799, punkt 61).

55 Selle tõlgenduse võib üle kanda direktiivi 85/337 artikli 9 lõikele 1.

56 Seega, kuigi direktiivi 85/337 artikli 9 lõige 1 sätestab, et üldsusele teatatakse asjakohases korras pädeva ametiasutuse poolt vastuvõetud otsusest ja selle aluseks olnud põhjendustest, ei tulene sellest siiski, et otsus ise peaks sisaldama põhjusi, miks pädev asutus leidis, et otsus on vajalik (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus Mellor, punkt 56).

57 Ometi tuleneb sellest, et nii kolmandatel isikutel kui ka huvitatud haldusasutustel peab olema võimalus teada saada, kas pädev ametiasutus on siseriiklikus õiguses sätestatud eeskirjade alusel kindlaks teinud, et eelnevalt on direktiivi 85/337 alusel teostatud nõuetekohane hindamine (vt eespool viidatud kohtuotsus Mellor, punkt 57).

58 Lisaks peab nii huvitatud isikutel kui ka muudel siseriiklikel ametiasutustel olema võimalus nõuda pädevalt ametiasutuselt nimetatud kontrollimise kohustuse täitmist, pöördudes vajaduse korral kohtusse (vt eespool viidatud kohtuotsus Mellor, punkt 58).

59 Sellega seoses eeldab kohtuliku kontrolli tõhusus, mis peab hõlmama vaidlustatud otsuse põhjenduste õiguspärasust, üldiselt seda, et asja menetlev kohus võib nõuda pädevalt ametiasutuselt nende põhjenduste esitamist. Kuid juhul, kui on tegemist liidu õigusest tuleneva õiguse tõhusa kaitse tagamisega, on samuti vajalik, et huvitatud isikud saaksid seda õigust kaitsta võimalikult headel tingimustel ning saaksid täielikult informeerituna võimaluse otsustada, kas kaebuse esitamine kohtusse on otstarbekas. Sellest tuleneb, et sellises olukorras on siseriiklikul pädeval ametiasutusel kohustus neile teatavaks teha otsuse aluseks olevad põhjused, seda kas otsuses endas või nende taotlusel hiljem edastatud teabena (vt 15. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 222/86: Heylens jt, EKL 1987, lk 4097, punkt 15, ja eespool viidatud kohtuotsus Mellor, punkt 59).

60 See hilisem teave võib olla mitte ainult kindlate põhjenduste avaldamise vormis, vaid vastuseks esitatud taotlusele võib kättesaadavaks teha asjakohase teabe ja dokumendid (vt eespool viidatud kohtuotsus Mellor, punkt 60).

61 Kuigi põhjendused ei pea tingimata sisalduma otsuses endas, võib pädev ametiasutus sellegipoolest, kohaldades asjakohast siseriiklikku õigust või omal algatusel otsuses viidata põhjendustele, millele see otsus tugineb (vt eespool viidatud kohtuotsus Mellor, punkt 63).

62 Sellises olukorras peab otsus olema selline, et see võimaldaks huvitatud isikutel hinnata, kas neil on otstarbekas kõnealuse otsuse peale kaebus esitada, võttes võimaluse korral arvesse asjaolusid, mis võidi neile hiljem teatavaks teha (vt eespool viidatud kohtuotsus Mellor, punkt 64).

63 Selle tõlgenduse võib üle kanda Århusi konventsiooni artikli 6 lõikele 9. Nimelt on esiteks selle sätte kohaldamisala sarnane direktiivi 85/337 artikli 9 lõike 1 kohaldamisalaga. Teiseks ei takista ükski Århusi konventsiooni eesmärgist või kohaldamisalast tulenev põhjendus seda, et Euroopa Kohus kasutab konventsiooni tõlgendamisel tema poolt direktiivi 85/337 sarnaste sätete tõlgendamisel kasutatud lähenemisviisi.

64 Seega tuleb neljandale küsimusele vastata, et Århusi konventsiooni artikli 6 lõiget 9 ja direktiivi 85/337 artikli 9 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et need ei nõua, et otsus ise sisaldaks põhjuseid, mille alusel pädev ametiasutus leidis, et otsus on vajalik. Kuid kui huvitatud isik seda taotleb, on pädeval ametiasutusel kohustus huvitatud isikut teavitada põhjusest, millest tulenevalt selline otsus tehti, või teha vastuseks esitatud taotlusele kättesaadavaks asjakohane teave ja dokumendid.

Viies küsimus

65 Viienda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas „elupaikade" direktiivi artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et see lubab seadusandlikul organil anda loa kavale või projektile, ilma et oleks tagatud see, et kava või projekt ei avalda negatiivset mõju asjaomase ala terviklikkusele.

66 „Elupaikade" direktiivi artikli 6 lõige 3 näeb ette menetluse, mille eesmärk on tagada eelneva kontrolli kaudu see, et kavale või projektile, mis ei ole otseselt seotud asjaomase ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju, antakse luba vaid siis, kui see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju (vt 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-127/02: Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, EKL 2004, lk I-7405, punkt 34).

67 Kavale või projektile võib anda loa vaid tingimusel, et pädevad siseriiklikud asutused on kindlad, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju. Nii on see juhul, kui teaduslikust seisukohast ei ole mingisugust põhjendatud kahtlust sellise mõju puudumise suhtes (vt 26. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-239/04: komisjon *vs*. Portugal, EKL 2006, lk I-10183, punkt 20). Asjaomase ala terviklikkusele niisuguse mõju puudumise suhtes ei tohi ka teaduslikust seisukohast olla mingisugust põhjendatud kahtlust just projekti heakskiitva otsuse vastuvõtmise hetkel (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs*. Portugal, punkt 24).

68 Lisaks, mis puudutab alasid, mis võidakse määratleda ühenduse tähtsusega aladena, täpsemalt alasid, millel esineb esmatähtsaid liike, siis on liikmesriigid „elupaikade" direktiivi alusel kohustatud võtma direktiivis sätestatud kaitse-eesmärgile kohaseid kaitsemeetmeid, et kaitsta asjakohast ökoloogilist huvi, mis on nende alade suhtes siseriiklikul tasandil olemas (vt 13. jaanuari 2005. aasta otsus kohtuasjas C-117/03: Dragaggi jt, EKL 2005, lk I-167, punkt 30, ja 10. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C-491/08: komisjon *vs*. Itaalia, EKL 2010, punkt 30).

69 Need kohustused lasuvad liikmesriikidel „elupaikade" direktiivist tulenevalt sõltumata sellest, milline on kava või projekti kinnitama pädev ametiasutus. Selle direktiivi artikli 6 lõige 3, kus on nimetatud „pädevaid siseriiklikke asutusi", ei näe ette ühtegi konkreetset eeskirja kavade ja projektide kohta, mida peab kinnitama seadusandlik organ. See kohustus ei mõjuta ka liikmesriikidele „elupaikade" direktiivi artikli 6 lõike 3 sätetest tulenevate kohustuste ulatust.

70 Seega tuleb viiendale küsimusele vastata, et „elupaikade" direktiivi artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et see ei luba siseriiklikul asutusel, sealhulgas seadusandlikul organil, anda luba kavale või projektile, ilma et oleks tagatud see, et kava või projekt ei avalda negatiivset mõju asjaomase ala terviklikkusele.

Kuues küsimus

71 Kuuenda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas „elupaikade" direktiivi artikli 6 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et see võimaldab eraõigusliku äriühingu halduskeskuse asukohaks mõeldud infrastruktuuri loomist pidada ellu viiduks üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel, selle sätte tähenduses, mis õigustaks sellise kava või projekti teostamist, mis avaldab asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju.

72 „Elupaikade" direktiivi artikli 6 lõige 4 näeb ette, et kui hoolimata artikli 6 lõike 3 esimesele lausele vastava hindamise negatiivsetest järeldustest tuleb kava või projekt üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel, ja alternatiivsete lahenduste puudumisel siiski ellu viia, peab liikmesriik võtma kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse (vt 20. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-304/05: komisjon *vs*. Itaalia, EKL 2007, lk I-7495, punkt 81).

73 Direktiivi artikli 6 lõiget 4 tuleb tõlgendada täht-tähelt, kuivõrd on tegemist erandiga mainitud artikli lõike 3 teises lauses sätestatud loa andmise tingimusest (vt eespool viidatud 20. septembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia, punkt 82).

74 Seda sätet saab kohaldada üksnes pärast seda, kui kava või projekti mõju on uuritud kooskõlas „elupaikade" direktiivi artikli 6 lõikega 3. Selle mõju tundmine seoses asjaomase ala kaitse-eesmärkidega on artikli 6 lõike 4 kohaldamise vältimatu eeldus, kuna niisuguse teabe puudumise korral ei saa hinnata ühtki selle erandsätte kohaldamise tingimustest. Võimalike üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjuste ja vähem kahjustavate alternatiivide olemasolu uurimine nõuab ju nende ning asjaomase kava või projekti alale põhjustatavate kahjustuste kaalumist. Lisaks peavad asjaomasele alale põhjustatavad kahjustused olema täpselt kindlaks tehtud ka selleks, et määrata kindlaks, millist laadi peavad olema võimalikud asendusmeetmed (vt eespool viidatud 20. septembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia, punkt 83).

75 „Elupaikade" direktiivi artikli 6 lõike 4 kohaselt on kava või projekti ellu viimine õigustatud „üldiste huvide seisukohast" ja „eriti mõjuvatel põhjustel", mis tähendab, et selline huvi on nii kaalukas, et võib tasakaalustada direktiiviga ette nähtud looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse eemärgi.

76 Ettevõtte rajamiseks või laiendamiseks tehtud tööd vastavad neile tingimustele põhimõtteliselt üksnes teatud erandlikel asjaoludel.

77 Välistada ei saa seda, et niisuguse olukorraga on tegemist siis, kui projekt, kuigi eraõiguslik, viiakse reaalselt ellu nii projekti olemusest kui ka sellest majanduslikust ja sotsiaalsest raamistikust tulenevalt, mille osa projekt on, üldistes huvides ja kui on tõendatud, et alternatiivseid võimalusi ei ole olemas.

78 Neid kriteeriume silmas pidades ei saa pelgalt halduskeskuse asukohaks mõeldud infrastruktuuri rajamine põhimõtteliselt kujutada endast üldist huvi „elupaikade" direktiivi artikli 6 lõike 4 tähenduses.

79 Seega tuleb kuuendale küsimusele vastata, et „elupaikade" direktiivi artikli 6 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et selle kohaselt ei saa halduskeskuse asukohaks mõeldud infrastruktuuri loomist üldjuhul pidada ellu viiduks üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel, selle sätte tähenduses, mis õigustaks sellise kava või projekti teostamist, mis avaldab asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

1. **Kuigi 25. juunil 1998 sõlmitud keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni, mis on Euroopa Ühenduse nimel kinnitatud nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ, artikli 2 lõike 2 ja artikli 9 lõike 4 tõlgendamisel võib konventsiooni rakendamise käsiraamatut arvesse võtta, ei ole see siiski siduv ja sellel puudub õigusjõud, mis on konventsiooni sätetel.**

2. **Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni artikli 2 punkti 2 ja nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju**

hindamise kohta, mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ, artikli 1 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et nende sätete vastavast kohaldamisalast jäävad välja üksnes projektid, mille üksikasjad võetakse vastu konkreetse seadusandliku aktiga sellisel viisil, et kõnealuse direktiivi eesmärgid on saavutatud seadusandliku menetluse kaudu. Siseriikliku kohtu ülesanne on kontrollida, kas need kaks tingimust on täidetud, võttes arvesse nii vastuvõetud seadusandliku akti sisu kui ka kogu seadusandlikku menetlust, mis akti vastuvõtmiseni viis, eelkõige ettevalmistavaid akte ja parlamendi arutelusid. Sellega seoses ei ole seadusandlik akt, millega pelgalt „kinnitatakse" varasem haldusakt ja milles piirdutakse vaid üldisest huvist tingitud ülekaalukate põhjuste esitamisega, alustamata eelnevalt sisulist seadusandlikku menetlust eespool nimetatud tingimuste järgimiseks, käsitatav konkreetse seadusandliku aktina selle sätte tähenduses ega ole seega projekti konventsiooni ega muudetud direktiivi kohaldamisalast väljajätmiseks piisav.

3. **Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni artikli 3 lõiget 9 ja artikli 9 lõikeid 2–4 ning direktiivi 85/337, mida on muudetud direktiiviga 2003/35, artiklit 10a tuleb tõlgendada nii, et:**

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

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

4. **Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni artikli 6 lõiget 9 ja direktiivi 85/337, mida on muudetud direktiiviga 2003/35, artikli 9 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et need ei nõua, et otsus ise sisaldaks põhjuseid, mille alusel pädev ametiasutus leidis, et otsus on vajalik. Kuid kui huvitatud isik seda taotleb, on pädeval ametiasutusel kohustus huvitatud isikut teavitada põhjusest, millest tulenevalt selline otsus tehti, või teha vastuseks esitatud taotlusele kättesaadavaks asjakohane teave ja dokumendid.**

5. **Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et see ei luba siseriiklikul asutusel, sealhulgas seadusandlikul organil, anda luba kavale või projektile, ilma et oleks tagatud see, et kava või projekt ei avalda negatiivset mõju asjaomase ala terviklikkusele.**

6. **Direktiivi 92/43 artikli 6 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et selle kohaselt ei saa halduskeskuse asukohaks mõeldud infrastruktuuri loomist üldjuhul pidada ellu viiduks üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel, selle sätte tähenduses, mis õigustaks sellise kava või projekti teostamist, mis avaldab asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju.**

Allkirjad