Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (üheksas koda)

10. september 2015 *

Eelotsusetaotlus — Direktiiv 2001/42/EÜ — Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine — Ymittose mäemassiivi kaitsekord — Muutmise menetlus — Direktiivi kohaldatavus — Ateena piirkonna planeering ja keskkonnakaitseprogramm

Kohtuasjas C-473/14,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Symvoulio tis Epikrateias'e (Kreeka) 19. septembri 2014. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 20. oktoobril 2014, menetluses

Dimos Kropias Attikis

versus

Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis,

EUROOPA KOHUS (üheksas koda),

koosseisus: koja president K. Jürimäe, kohtunikud M. Safjan ja A. Prechal (ettekandja),

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— Dimos Kropias Attikis, esindaja: *dikigoros* A. Papakonstantinou,

— Kreeka valitsus, esindajad: A. Alefanti, V. Pelekou ja S. Lekkou,

— Euroopa Komisjon, esindajad: G. Wilms ja M. Patakia,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: kreeka.

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 197, lk 30; ELT eriväljaanne 15/06, lk 157) artiklit 3.

2 Taotlus on esitatud seoses kaebusega, mille Dimos Kropias Attikis (Kropia-Attika omavalitsusüksus) esitas Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis'e (keskkonna-, energeetika- ja kliimamuutuse minister) peale presidendi 14. juuni 2011. aasta dekreedi 187/2011, mis puudutab Ymittose mäemassiivi ja Goudi-Ilissioni linnapargi piirkonna kaitsemeetmete kindlaksmääramist (*Fillo efimeridos tis kiverniseos* (FEK) D' 187/16.6.2011, edaspidi „vaidlusalune dekreet"), tühistamiseks.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2001/42

3 Direktiivi 2001/42 põhjendused 10 ja 19 on järgmised:

„(10) Kõigil kavadel ja programmidel, mis koostatakse mitme sektori tarvis ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ (teatavate avaliku ja erasektori projektide keskkonnamõju hindamise kohta) [(EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248), mida on muudetud nõukogu 3. märtsi 1997. aasta direktiiviga 97/11/EÜ (EÜT L 73, lk 5; ELT eriväljaanne 15/03, lk 151)] I ja II lisas, on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju ning nende suhtes tuleks üldiselt kohaldada süstemaatilist keskkonnamõju hindamist. Kui nendes määratakse väikese piirkonna kasutamine kohalikul tasandil […], tuleb neid hinnata ainult siis, kui liikmesriigid otsustavad, et neil on oluline keskkonnamõju

[…]

(19) Kui keskkonnamõju hindamise kohustus tuleneb üheaegselt käesolevast direktiivist ja ühenduse muudest õigusaktidest, näiteks nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta [EÜT L 103, lk 1, mis kodifitseeriti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/147/EÜ (ELT 2010, L 20, lk 7)], [nõukogu 21. mai 1992. aasta] direktiiv 92/43/EMÜ [looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102)] […], võivad liikmesriigid mitmekordse hindamise vältimiseks ühenduse asjaomaste õigusaktide nõuete täitmise tarvis sätestada kooskõlastatud või ühise menetluse."

4 Direktiivi 2001/42 artikli 1 kohaselt on direktiivi eesmärk tagada keskkonnakaitse kõrge tase ja aidata kaasa keskkonnakaalutluste integreerimisele kavade ja programmide koostamisse ja vastuvõtmisse, eesmärgiga edendada säästvat arengut, tagades vastavalt sellele direktiivile teatavate tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise.

5 Direktiivi 2001/42 artiklis 2 on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) kavad ja programmid – kavad ja programmid […] ja nende mis tahes muudatused:

— mille koostab ja/või võtab vastu riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus või mille koostab asutus vastuvõtmiseks parlamendi või valitsuse õigusloomemenetluse kaudu, ja

— mida nõutakse siseriiklike õigusnormidega;

b) keskkonnamõju hindamine – keskkonnaaruande koostamine, konsultatsioonide pidamine, otsuste tegemisel keskkonnaaruande ja konsultatsioonide tulemustega arvestamine ning otsusest teavitamine vastavalt artiklitele 4–9;

[…]”

6 Direktiivi artiklis 3 „Reguleerimisala” on sätestatud:

„1. Vastavalt artiklitele 4–9 korraldatakse lõigetes 2–4 osutatud tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine.

2. Kui lõikest 3 ei tulene teisiti, hinnatakse kõigi nende kavade ja programmide keskkonnamõju:

a) mis on koostatud põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, veonduse, jäätmehoolduse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, asulaplaneerimise või maakasutuse valdkonnas ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud direktiivi 85/337/EMÜ I ja II lisas; või

b) mille suhtes on peetud vajalikuks korraldada hindamine direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 või 7 alusel seoses tõenäolise mõjuga asukohas.

[…]”

7 Direktiivi 2001/42 artikkel 11 „Seosed ühenduse muude õigusaktidega” sätestab oma lõigetes 1 ja 2:

„1. Käesoleva direktiivi alusel korraldatav keskkonnahindamine ei piira direktiivist 85/337/EMÜ tulenevate mis tahes nõuete ega mis tahes muude ühenduse õigusest tulenevate nõuete kohaldamist.

2. Nende kavade ja programmide puhul, mille keskkonnamõju hindamise kohustus tuleneb üheaegselt käesolevast direktiivist ja ühenduse muudest õigusaktidest, võivad liikmesriigid sätestada kooskõlastatud või ühise menetluse, mis vastab ühenduse asjaomaste õigusaktide nõuetele, et muu hulgas vältida mitmekordset hindamist.”

Direktiiv 92/43

8 Direktiivi 92/43 artikli 6 lõikes 3 on sätestatud:

„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.”

9 Sama direktiivi artiklis 7 on sätestatud:

„Käesoleva direktiivi artikli 6 lõigetest 2, 3 ja 4 tulenevad kohustused asendavad kõik direktiivi 79/409/EMÜ artikli 4 lõike 4 esimesest lausest tulenevad kohustused artikli 4 lõike 1 kohaselt klassifitseeritud alade või artikli 4 lõike 2 kohaselt tunnustatud alade osas alates käesoleva direktiivi rakendamise kuupäevast või alates ala direktiivi 79/409/EMÜ kohasest klassifitseerimisest või tunnustamisest liikmesriigi poolt, kui viimane kuupäev on hilisem.”

Kreeka õigus

Ministrite ühine dekreet 107017/2006

10 Ministrite 28. augusti 2006. aasta ühise dekreedi 107017/2006 (*FEK B*’ 1225/5.9.2006) artiklis 1 on sätestatud:

„Käesoleva määruse eesmärk on rakendada direktiivi [2001/42] sätted, integreerides keskkonnakaalutlused tasakaalustatud arengu raames kavade ja programmide vastuvõtmisse, sätestades kõik nende võimaliku keskkonnamõju hindamiseks vajalikud meetmed, tingimused ja menetlused ning edendades niiviisi säästvat arengut ja keskkonnakaitse kõrget taset.”

11 Ministrite ühise dekreedi artikli 3 lõike 1 punktis b on ette nähtud:

„1. Kui lõikest 2 ei tulene teisiti, hinnatakse kava või programmi strateegilist keskkonnamõju enne kava või programmi kinnitamist või enne vastava seadusandliku protsessi käivitamist selliste riiklike, piirkondlike, maakondlike või kohalike kavade ja programmide puhul, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju, eriti:

[…]

b) kõigi nende kavade ja programmide puhul, mida rakendatakse tervenisti või osaliselt liikmesriigi aladel, mis kuuluvad Natura 2000 ökoloogilisse võrgustikku (ühenduse tähtsusega alad ja erikaitsealad), ning mis võivad neid alasid olulisel määral mõjutada, välja arvatud halduskavad ja tegevusprogrammid, mis on nende alade haldamise ja kaitsmisega otseselt seotud või selleks hädavajalikud.

Et teha kindlaks, kas eelmises lõigus nimetatud kavad ja programmid […] avaldavad tõenäoliselt olulist mõju liikmesriigi aladele, mis kuuluvad Natura 2000 Euroopa ökoloogilisse võrgustikku (ühenduse tähtsusega alad ja erikaitsealad), ning kas kavade keskkonnamõju on seega vaja strateegiliselt hinnata, tuleb järgida artikli 5 lõikes 2 sätestatud keskkonnakontrolli menetlust.”

12 Ministrite ühise dekreedi 107017/2006 artikli 5 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Kõik artikli 3 lõike 1 punktis b ja lõikes 2 nimetatud kavad ja programmid peavad läbima keskkonnakontrolli, et lõikes 3 nimetatud pädev asutus saaks eespool nimetatud artiklis sätestatud konkreetsete kriteeriumide alusel otsustada, kas vaadeldav kava või programm avaldab tõenäoliselt olulist keskkonnamõju, nii et selle kohta tuleks teha keskkonnamõju strateegiline hindamine […]”.

Ateena piirkonna planeeringut puudutavad õigusnormid

13 Seaduses nr 1515/1985, mis käsitleb Ateena piirkonna planeeringut ja keskkonnakaitseprogrammi ning mille sätted kodifitseeriti presidendi 14. juuli 1999. aasta dekreediga linnaplaneerimise üldsätete kohta, määrati kindlaks Ateena piirkonna planeering (edaspidi „Ateena planeering") ja keskkonnakaitseprogramm.

14 Seaduse nr 1515/1985 artikli 1 lõike 1 kohaselt mõistetakse Ateena planeeringu all kõiki eesmärke, suuniseid, kavasid ja meetmeid, mis selle seaduse kohaselt on Ateena ja selle lähiümbruse ruumilise ja linnaplaneerimise vajalikud osad majandusliku ja sotsiaalse arengu viisaastakuplaanide raames.

15 Seaduse artikli 4 lõikes 3 on sätestatud, et selle artikli volituse alusel antud presidendi dekreetide eesmärk on Ateena planeeringut ja keskkonnakaitseprogrammi ainult täiendada, täpsustada, selgitada ja osaliselt muuta, samas kui eesmärkide ja suuniste muutmine ei ole lubatud.

Ymittose mäemassiivi puudutavad õigusnormid

16 Ymittose mäemassiivi suhtes kehtib mitu erinevat Kreeka õiguses sätestatud kaitsekorda. Ymittose ühtne kaitsekord loodi esimest korda presidendi 31. augusti 1978. aasta dekreediga, mis nägi ette kaks kaitseala (A ja B) ja määras kindlaks kummagi ala lubatud kasutuse.

17 Võttes ka arvesse Ymittose märkimisväärset bioloogilist mitmekesisust, eelkõige pidades silmas selle taimestikku ja linnustikku, kanti Ymittose mäemassiiv nimetuse all „Ymittos – Aisthitiko Dasos Kaisarianis – Limni Vouliagmenis" (GR 3000006) direktiivi 92/43 kohaselt ühenduse tähtsusega alade loetellu ja see on direktiivi 2009/147 kohaselt liigitatud nimetuse all „Oros Ymittos" (code GR 3000015) erikaitsealaks. Kõnealune mäemassiiv on liigitatud ka direktiivi 92/43 tähenduses erikaitsealaks.

18 Et tugevdada Ymittose mäemassiivi kaitset ja ühtlustada varasemad õigusaktid Ateena planeeringuga, algatas seaduse nr 1515/1985 artikliga 5 loodud, Ateena piirkonna planeeringu ja keskkonnakaitse eest vastutav asutus presidendi 31. augusti 1978. aasta dekreedi muutmise menetluse.

19 Selle menetluse raames teostati uurimus, mille alusel töötas Ateena piirkonna planeeringu ja keskkonnakaitse eest vastutava asutuse täidesaatev komitee välja projekti, millega seoses konsulteeriti puudutatud omavalitsusüksustega, mitme ministeeriumiga ja avalikkusega. Neid konsultatsioone arvestades koostati lõplik projekt, mille tulemusel võeti vastu vaidlusalune dekreet.

20 Dekreedi artiklis 1 on sätestatud:

„Käesoleva dekreedi eesmärk on Ymittose mäemassiivi ja seda ümbritseva ala tõhus kaitse majandamise ning elupaikade, loomastiku ja taimestiku keskkonnahoidliku säilitamise teel, Atika vesikonna jaoks olulise keskkonnahoidliku tegevuse edendamine, maastikukaitse ja ehitustegevuse kontrollimine."

21 Vaidlusaluse dekreedi artiklis 3 on ette nähtud viis kaitseala, nimelt A-ala, mille pindala on varasema A-ala pindalast suurem ja mida on nimetatud kui „looduse ja mälestiste absoluutse kaitsmise ala", selleks et kaitsta täielikult elupaikasid, taimestikku ja loomastikku ning tagada Ymittose mäemassiivi looduslikke, geoloogilisi ja ajaloolisi eripärasid arvestav keskkonnahoidlik majandamine; B-ala, mis on kvalifitseeritud kui „perifeerne kaitseala" ja mis kujutab endast ala, mida võib kasutada põllumajanduseks, õppeotstarbel, vabas õhus toimuvaks vabaajategevuseks, kultuuriga seotud tegevusteks ja sportimiseks; C-ala, millel kaitstakse arheoloogiamälestisi; D-ala, mis on mõeldud Goudi-Ilissioni linnapargile, mis ühendab mäe ökosüsteemi linnaga; E-ala, mis on mõeldud eriotstarbel maakasutuseks ja millel on muu hulgas lubatud surnuaedade rajamine vastavalt kehtivatele õigusnormidele.

22 Vaidlusaluse dekreedi artikkel 7 „Üleminekusätted” näeb muu hulgas ette, et karjäärid tuleb kolme aasta jooksul saneerida ja teatavad olemasolevad rajatised, sealhulgas tööstus- ja ärirajatised, tuleb viie aasta jooksul teisaldada.

23 Dekreedi artiklis 8 on muu hulgas ette nähtud, et seaduslikult ehitatud ehitised ja ehitised, mis on mõeldud kasutamiseks korteritena, koolidena, haiglatena, sanatooriumidena, lastekodudena, varjupaikadena, vabaajarajatistena, spordi- ja kultuurirajatistena, kloostrina, mobiilimastidena, kultuskohtadena ja surnuaedadena ning mille kasutamine ei ole selle dekreedi sätete kohaselt lubatud, võivad jääda olemasolevatele asukohtadele ja neid võib renoveerida, kuid mitte laiendada.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

24 Symvoulio tis Epikrateias (Riiginõukogu) märgib, et Dimos Kropiase esitatud argumente arvestades peab ta kindlaks tegema, kas vaidlusalune dekreet tuleb tühistada, kuna tegemist on direktiivi 2001/42 kohaldamisalasse kuuluva kava või programmiga, mille suhtes oleks tulnud läbi viia „esialgse keskkonnamõju kontroll” ja/või „keskkonnamõju strateegiline hindamine” selle direktiivi üle võtnud ministrite ühise otsuse 107017/2006 tähenduses.

25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et nende menetluste alla ei kuulu kavad ja programmid, millega täpsustatakse või rakendatakse olemasolevat, üldise kava põhjal koostatud hierarhiliselt kõrgemal asetsevat kava – käesoleval juhul Ateena planeeringut –, mille enda suhtes tuleb pärast ministrite ühise otsuse 107017/2006 jõustumist läbi viia keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus. Asjaolu, et Ateena planeeringu suhtes ei viidud läbi sellist keskkonnamõju strateegilist hindamist, ei oma tähtsust, kuna planeeringu vastuvõtmise ajal ei olnud ministrite otsus veel jõustunud.

26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab kohtuotsuse Inter-Environnement Bruxelles jt (C-567/10, EU:C:2012:159) punktile 42, millest nähtub, et „keskkonnamõju hindamine” direktiivi 2001/42 artikli 3 tähenduses ei ole nõutud, kui akt kuulub ruumilise planeerimise aktide hierarhiasse, tingimusel et nendes aktides on sätestatud piisavalt täpsed maakasutuse eeskirjad, nende aktide keskkonnamõju on hinnatud ning on võimalik asuda põhjendatult seisukohale, et selles raamistikus on piisavalt võetud arvesse huve, mida direktiiviga 2001/42 soovitakse kaitsta.

27 Kõnealune kohus märgib, et tema liikmete enamuse arvamuse kohaselt näeb seadusega 1515/85 kehtestatud Ateena planeering, mis on vaidlusalusest dekreedist kõrgema asetusega varem olemas olnud kava, ette piisavalt täpsed maakasutuse eeskirjad, mistõttu ei olnud direktiivi 2001/42 tähenduses „keskkonnamõju hindamine” enne selle dekreedi vastuvõtmist, millega asjaomast planeeringut täpsustatakse ja rakendatakse, nõutav.

28 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates võib see seisukoht olla põhjendatud eelkõige seetõttu, et seaduse 1515/1985 artikli 4 lõikes 3 on ette nähtud, et selle artikli alusel vastu võetud dekreetidega – nagu ka vaidlusalune dekreet – saab Ateena planeeringut ja keskkonnakaitseprogrammi ainult täiendada, täpsustada, selgitada ja muuta, samas kui eesmärkide ja suuniste muutmine ei ole lubatud ning ette ei saa ka näha uusi projekte või tegevusi, mis ei kuulu Ateena planeeringu alla või millel on keskkonnale isegi vähene kahjulik mõju. Vaidlusaluse dekreediga soovitakse veel rangemalt reguleerida Ymittose mäemassiivi suhtes kehtivat kaitsekorda seoses maakasutuse ja Ateena planeeringu järgimise üle teostatava kontrolliga.

29 Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et kohtus vähemusse jääva arvamuse kohaselt ei võinud vaidlusalust dekreeti vastu võtta ilma „keskkonnamõju hindamiseta” direktiivi 2001/42 artikli 3 tähenduses. Nimelt ei näe seadus 1515/1985 ette ühtegi maakasutust reguleerivat normi ning seega kindlasti mitte konkreetset maakasutusnormi, kuivõrd selles seaduses on ainult üldised sätted eesmärkide ja suuniste kohta.

30 Kõnealuse vähemuse arvamuse kohaselt tuleb sellise kava suhtes nagu on ette nähtud vaidlusaluses dekreedis, isegi kui kavaga üksnes täpsustatakse Ateena planeeringut, direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti a sõnastuse kohaselt kindlasti läbi viia keskkonnamõju hindamine.

31 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kui Euroopa Kohus peaks enamuse arvamuse kohaselt leidma, et vaidlusaluse dekreediga kehtestatud kava suhtes ei tule läbi viia direktiivi 2001/42 tähenduses „keskkonnamõju hindamist", kuna sellega täpsustatakse hierarhiliselt kõrgemal olevat Ateena planeeringut, siis tekib teiseks siiski küsimus, kas nimetatud hindamine ei ole aga ikkagi nõutav, kuivõrd Ateena planeering võeti ise vastu nii, et sellist hindamist läbi ei viidud.

32 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et tema liikmete enamuse arvamuse kohaselt tuleks sellele küsimusele vastata eitavalt peamiselt seetõttu, et Ateena planeeringut sisaldav seadus 1515/1985 ei kuulunud selle vastuvõtmise ajal ei direktiivi 2001/42 ega seda direktiivi Kreeka õiguskorda ülevõtvate normide ajalisse kohaldamisalasse.

33 Kõnealuse kohtu liikmete vähemus on siiski seisukohal, et see enamuse arvamus ei saa olla õige, sest sellega piiratakse alusetult direktiivi 2001/42 kasulikku mõju ja see on vastuolus kohtuotsuse Inter-Environnement Bruxelles jt (C-567/10, EU:C:2012:159) punktiga 42. Lisaks ei kerki direktiivi 2001/42 tagasiulatuva kohaldamise küsimust, kuna käesoleval juhul ei teki mitte küsimus, kas esialgse kava suhtes viidi läbi „keskkonnamõju hindamine" selle direktiivi tähenduses, vaid üksnes küsimus, kas hinnata tuleks seda kava täiendavaid õigusnorme nende uute sätete osas.

34 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kui Euroopa Kohus peaks vastama sellele küsimusele eitavalt, tekib kolmandaks küsimus, kas vaidlusaluse dekreedi vastuvõtmisel tuli igal juhul direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti b kohaselt hinnata keskkonnamõju, kuna samas dekreedis piiritletud A-ala hõlmab peaaegu kogu Ymittose mäemassiivi ala, mis on kaitstud kui ühenduse tähtsusega ala ja erikaitseala.

35 Täpsemini tekib küsimus, kas arvestades direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti b sätteid koosmõjus direktiivi 92/43 artikli 6 lõikega 3, kujutab vaidlusalune dekreet endast kõnealuse ala kaitsega tihedalt seotud ja selleks vajalikku kaitsekorralduse kava, millisel juhul ei olnud keskkonna mõju vaja hinnata.

36 Eelotsusetaotluse esitanud kohtus väljendatud enamuse arvamuse kohaselt tuleb sellele küsimusele vastata eitavalt, sest kuigi vaidlusaluse dekreedi eesmärk on Ymittose mäemassiivi kaitsmine ja selles on sätestatud keskkonnahoidlikumad eeskirjad, säilivad selle kohaselt kõikidel aladel seal varem olnud tegevused ja maakasutus, mille keskkonnamõju ei ole kunagi hinnatud, ning lisaks on lubatud selliste ehitiste allesjätmine nagu raadio- ja televisiooniantennid, koolid, vanadekodud ja surnuaiad, mis asusid seal seaduslikult juba varem.

37 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu teatavad liikmed vaidlevad sellele seisukohale vastu, leides, et vaidlusalune dekreet kujutab endast kõnealuse ala kaitsega tihedalt seotud ja selleks vajalikku kaitsekorralduse kava, kuna Ymittose mäemassiivi liigitamine A-alasse tähendab absoluutset kaitset, mis ei luba mingisugust maakasutust, välja arvatud ehitised, mis on ala kaitsmisega kooskõlas või selleks vajalikud, näiteks tulekaitserajatised, tuletõrjehüdrandid, metsa majandamisega seotud tööd, matka- ja rattaradade rajamine ning leebed paisutamismeetmed jõesängides.

38 Lõpuks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kui Euroopa Kohus peaks jõudma järeldusele, et vaidlusalune dekreet kujutab endast Ymittose mäemassiivi ala kaitsega tihedalt seotud ja selleks vajalikku kaitsekorralduse kava, tekib küsimus, kas on mõeldav selle dekreedi osaline tühistamine, nimelt osas, milles kõnealuse ühenduse tähtsusega ala või erikaitsealana kaitstud ala teatavad osad kuuluvad selle dekreedi tähenduses B-, D- ja E-alasse, mille suhtes oleks pidanud läbi viima keskkonnamõju hindamise, mida aga ei tehtud.

39 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu liikmete enamus leiab, et sellele küsimusele tuleb vastata jaatavalt.

40 Seda arvamust ei jaga kõnealuse kohtu liikmete vähemus, kes leiab, et selle reguleerimisel, milline maakasutus või millised tegevused on lubatud ulatuslikul territooriumil, mida käsitatakse ühe tervikuna nagu Ymittose mäemassiivi ala, tuleb andmeid hinnata ühtselt ja keskkonnamõju hindamine ei saa olla katkendlik.

41 Neil asjaoludel otsustas Symvoulio tis Epikrateias menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas suurlinnastu planeering, kus on kindlaks määratud linnastust suurema piirkonna ruumilise ja linnaplaneerimise üldised eesmärgid, suunised ja programmid ning mis piiritleb oma üldeesmärkidena täpsemalt ümberkaudsete mäemassiivide kaitsmise ja linna laienemise tõkestamise, on või ei ole selline kava, mis annaks pädevale ametiasutusele õiguse jätta niisuguse kava puhul – mis on seaduslike volituste alusel hiljem dekreediga kehtestatud, täiendab eelkirjeldatud planeeringut ning millega asutati ühe eelnimetatud mäemassiivi kaitsealad ja kehtestati seal lubatavad kasutusotstarbed ja tegevused, et täpsustada ja rakendada mäemassiivide kaitsmise ja linna laienemise tõkestamise eesmärke – korraldamata keskkonnamõju [...] hindamise menetlus, mis on ette nähtud direktiivi 2001/42 [...] artiklis 3, nii nagu seda on tõlgendatud [...] otsuse Inter Environnement Bruxelles jt, C-567/10, EU:C:2012:159, punktis 42?

2. Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis kas juhul, kui [...] üht täpsustavat kava kehtestades ei tehtud keskkonnamõju [...] hindamist, mis nagu sai küsimuse punktis 1 mainitud, on direktiiviga 2001/42/EÜ ette nähtud, tuleb selline hindamine teha direktiivi ajalisse kohaldamisalasse kuuluva ja seda kava täpsustava akti kehtestamisel, või ei tule?

3. Kui teisele küsimusele vastatakse eitavalt, siis kas niisugust dekreeti – mis sisaldab kaitsemeetmeid ja NATURA [2000] võrgustikku kuuluvasse liikmesriigi piirkonda jäävatel aladel (näiteks ühenduse tähtsusega aladel või erikaitsealadel) lubatavaid tegevusi ja kasutusotstarbeid puudutavaid sätteid ning ehkki nende sätetega kehtestatakse absoluutse looduskaitse kord, mis lubab ainult tulekaitserajatiste loomist, metsa majandamist ja matkaradu, ei ilmne sätete kehtestamist ettevalmistavatest aktidest siiski, et nende sätete kehtestamisel oleks silmas peetud kõnealuste alade säilimist või konkreetseid keskkonnanäitajaid, mille alusel need alad NATURA [2000] võrgustiku osadeks valiti; kusjuures ühel juhul lubavad needsamad sätted kõnealusel alal nüüdseks juba keelatud kasutusotstarbeid üksnes asjaolu tõttu, et need kasutusotstarbed olid varasema kaitsekorraga kooskõlas – võib pidada kaitsekorralduse kavaks direktiivi 92/43 [...] artikli 6 lõike 3 tähenduses, mille kehtestamise eel keskkonnamõju [...] hindamise kohustust ei eksisteerinud, kui võtta arvesse seda artiklit koosmõjus [...] direktiivi 2001/42 [...] artikli 3 lõike 2 punktiga b [...]?

4. Kui kolmandale küsimusele vastatakse jaatavalt, tekib viimaks küsimus, et kui on kehtestatud ühtset suuremat geograafilist piirkonda puudutav ruumilise planeerimise akt, mis põhimõtteliselt nõuab direktiivi 2001/42 [...] artikli 3 lõike 2 punkti b kohaselt koosmõjus direktiivi 92/43 [...] artikli 6 lõikega 3 keskkonnamõju [...] hindamist, mida aga ei tehtud, ning kui tuvastatakse lisaks, et eelnev keskkonnamõju hindamine oli nõutav üksnes mõne selle piirkonna ala puhul – viimaks kehtestatud õigusnormide tõttu, mis puudutavad lubatud kasutusotstarbeid ja tegevusalasid ega kujuta endast lihtsalt kaitsekorralduse kavasid – kuid enamiku selliste alade puhul mitte, kuna kehtestatud õigusakt on viimati nimetatud alasid puudutavas osas kaitsekorralduse kava, mille keskkonnamõju hindamine ei ole vastavalt direktiivi 2001/42 [...] artikli 3 lõike 2 punktile b koosmõjus direktiivi 92/43 [...] artikli 6 lõikega 3 nõutav, kas siis on direktiivi 2001/42 [...] alusel mõeldav või mitte, et kogu normistik tunnistatakse osaliselt kehtetuks ja sellest tulenevalt tühistatakse õigusakt üksnes osas, mis puudutab alasid, mille keskkonnamõju eelnev hindamine on nõutav – vastavalt uutele selles valdkonnas kehtivatele normidele –, millest omakorda tuleneb pärast osalist tühistamist, et [...] keskkonnamõju hindamine peab puudutama ainult neid alasid, mitte kogu piirkonda?”

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimesed kaks küsimust

42 Oma esimese kahe küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust selle kohta, kas direktiivi 2001/42 artikli 2 punkti a ja artikli 3 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et sellise akti vastuvõtmisel – mis sisaldab direktiivi 2001/42 kohaldamisalasse kuuluvat, ruumilist planeerimist ja maakasutust puudutavat kava või programmi, millega muudetakse varem kehtinud kava või programmi – võib direktiivi artiklist 3 tulenev keskkonnamõju hindamise kohustus seetõttu ära langeda, et selle õigusaktiga täpsustatakse ja rakendatakse planeeringut, mis on kehtestatud hierarhiliselt kõrgemal asetseva aktiga, mille enda suhtes niisugust keskkonnamõju hindamist läbi ei viidud.

43 Sellega seoses tuleneb kohtuotsuse Inter-Environnement Bruxelles jt (C-567/10, EU:C:2012:159) punktist 42, et direktiivi 2001/42 eesmärkidega ja selle kasuliku mõju säilitamise vajadusega ei ole põhimõtteliselt vastuolus see, kui leitakse, et akt, millega tunnistatakse tervikuna või osaliselt kehtetuks selle direktiivi kohaldamisalasse kuuluv kava või programm, jääb välja direktiivi kohaldamisalast, kui kehtetuks tunnistatud akt kuulub ruumilise planeerimise aktide hierarhiasse, tingimusel et nendes aktides on sätestatud piisavalt täpsed maakorralduse eeskirjad, nende aktide keskkonnamõju on hinnatud ning on võimalik asuda põhjendatult seisukohale, et selles raamistikus on piisavalt võetud arvesse huve, mida direktiiviga 2001/42 soovitakse kaitsta.

44 Vastupidi aga kehtetuks tunnistamise aktidele on direktiiviga 2001/42, eelkõige selle artikli 2 punktiga a direktiivi kohaldamisalasse sõnaselgelt kaasatud kavasid ja programme muutvad aktid, mida vaidlusalune dekreet endast just kujutab, nagu seda on muu hulgas leidnud Euroopa Kohus kohtuotsuse Inter-Environnement Bruxelles jt (C-567/10, EU:C:2012:159) punktis 36.

45 Arvestades direktiivi 2001/42 eesmärke ja selle kasuliku mõju säilitamise vajadust, ei saa seega põhikohtuasjas kõne all oleva, kavasid ja programme muutva ja sõnaselgelt direktiivi 2001/42 kohaldamisalasse kuuluva akti kohta väita, et see akt võiks siiski jääda direktiivi kohaldamisalast välja.

46 Lisaks on selge, et vaidlusaluses dekreedis sisalduvad kavad ja programmid kuuluvad põhimõtteliselt direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punkti a kohaldamisalasse, kuna need puudutavad peamiselt asulaplaneerimist ja maakasutust.

47 Lisaks tuleneb selle sätte koosmõjust direktiivi 2001/42 artikli 3 lõikega 1, et seda tuleb tõlgendada nii, et säte näeb ette kava või konkreetse projekti keskkonnamõju hindamise kohustuse tingimusel, et kava või projekt on tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga või teisisõnu võib see konkreetset ala oluliselt mõjutada. Kontrollides, kas see tingimus on täidetud, tuleb piirduda üksnes selle väljaselgitamisega, kas objektiivsete asjaolude alusel on võimalik välistada, et nimetatud kaval või projektil on asjaomasele alale oluline mõju (vt analoogia alusel kohtuotsus Syllogos Ellinon Poleodomon kai chorotakton, C-177/11, EU:C:2012:378).

48 Igal juhul puudutab direktiivi 2001/42 kohaldamisala piiritlemine, millele Euroopa Kohus viitas kohtuotsuse Inter-Environnement Bruxelles jt (C-567/10, EU:C:2012:159) punktis 42, olukorda, mis on põhikohtuasjas käsitletavast olukorrast põhimõtteliselt erinev.

49 Nimelt puudutab nimetatud piiritlemine kehtetuks tunnistamise akte ja seda ei saa laiendada nii, et hõlmatud oleksid selliseid kavasid ja programme muutvad aktid, nagu on põhikohtuasjas kõne all olevad aktid.

50 Arvestades aga direktiivi 2001/42 eesmärgiga, mis seisneb keskkonnakaitse kõrge taseme tagamises, tuleb tõlgendada laialt sätteid, mis piiritlevad kõnealuse direktiivi kohaldamisala, ja eeskätt sätteid, milles sätestatakse direktiiviga hõlmatud aktide määratlused (kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt, eespool viidatud, C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 37). Seega tuleb neist sätteist tehtavaid erandeid või nende piiritlemisi tõlgendada kitsalt.

51 Lisaks tingivad kavasid ja programme muutvad aktid vältimatult asjaomase õigusliku raamistiku muutumise ning võivad seega olenevalt olukorrast avaldada olulist keskkonnamõju, mille suhtes ei ole veel teostatud „keskkonnamõju hindamist" direktiivi 2001/42 tähenduses (vt selle kohta kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt, C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 39).

52 Ainuüksi asjaolu tõttu, et vaidlusaluse dekreediga tehtud muudatustega täpsustati ja rakendati planeeringut, mis sisaldus õigusnormide hierarhias kõrgemal asetsevas aktis, ei saa olla põhjendatud see, et nende aktide vastuvõtmisel jäetakse niisugune hindamine läbi viimata.

53 Selline tõlgendus ei oleks nimelt direktiivi 2001/42 eesmärkidega kooskõlas ja kahjustaks direktiivi kasulikku mõju, kuna see tähendaks, et kavasid ja programme muutvad aktid, mis moodustavad potentsiaalselt suure hulga ja millel võib olla oluline keskkonnamõju, on põhimõtteliselt välistatud selle direktiivi kohaldamisalast, kuigi neid on direktiivi artikli 2 punktiga a ja artikli 3 lõike 2 punktiga a sõnaselgelt silmas peetud.

54 See kehtib veelgi enam sellise akti nagu vaidlusalune dekreet puhul, kuna on teada, et selle aktiga tehtud muudatused on olulised ja et põhikohtuasjas käsitletava Ateena piirkonda hõlmava planeeringu suhtes – isegi kui eeldada, et selles on ette nähtud piisavalt täpsed maakorralduse eeskirjad – ei ole igal juhul teostatud keskkonnamõju hindamist direktiivi 2001/42 tähenduses.

55 Samas on direktiivi 2001/42 kohaldamisala piiritlemise – millele Euroopa Kohus viitas kohtuotsuse Inter-Environnement Bruxelles jt (C-567/10, EU:C:2012:159) punktis 42 – mõte vältida olukorda, et ühe kava suhtes teostatakse mitu selle direktiivi kõikidele nõuetele vastavat keskkonnamõju hindamist.

56 Asjaolu, et kõnealune direktiiv ei olnud veel asjaomase planeeringu vastuvõtmise ajal jõustunud, ei oma selles mõttes tähtsust, kuna direktiiv on ilma eranditeta kohaldatav kõikidele muutmisaktidele, mis on vastu võetud direktiivi kehtimise ajal.

57 Lisaks tundub põhikohtuasjas veel olulisem fakt, et selle kava suhtes, mida vaidlusaluse dekreediga konkreetselt muudetakse, see tähendab presidendi 31. augusti 1978. aasta dekreediga kehtestatud kava, ei teostatud ilmselt direktiivis 2001/42 nõutud keskkonnamõju hindamisega analoogset hindamist.

58 Lõpuks, isegi kui eeldada, et nende kavade ja programmide suhtes, mida vaidlusaluse dekreediga muudetakse, on juba direktiivi 85/337 või direktiivi 2001/42 artikli 11 lõike 1 alusel või „mis tahes muu[...] ühenduse õigusest tuleneva[...] nõu[de]" kohaselt keskkonnamõju hindamine läbi viidud – mis aga ei nähtu Euroopa Kohtule esitatud toimikust –, tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul igal juhul kontrollida, kas sellist hindamist võib käsitada kooskõlastatud või ühise menetlusena kõnealuse direktiivi artikli 11 lõike 2 tähenduses ning kas sellega on juba kõik direktiivi 2001/42 nõuded hõlmatud, millisel juhul ei ole enam kohustust uue hindamise läbiviimiseks selle direktiivi alusel (kohtuotsus Valčiukienė jt, C-295/10, EU:C:2011:608, punkt 62).

59 Kõike eeltoodut arvestades tuleb esimestele küsimustele vastata, et direktiivi 2001/42 artikli 2 punkti a ja artikli 3 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et sellise akti vastuvõtmisel – mis sisaldab direktiivi 2001/42 kohaldamisalasse kuuluvat, ruumilist planeerimist ja maakasutust puudutavat kava või programmi, millega muudetakse varem kehtinud kava või programmi – ei või sellest direktiivist tulenev keskkonnamõju hindamise kohustus seetõttu ära langeda, et selle aktiga täpsustatakse ja rakendatakse planeeringut, mis on kehtestatud hierarhiliselt kõrgemal asetseva aktiga, mille enda suhtes niisugust keskkonnamõju hindamist läbi ei viidud.

Kolmas ja neljas küsimus

60 Arvestades kahele esimesele küsimusele antud vastust, tuleb märkida, et mis puudutab küsimust, kas direktiivi 2001/42 artikli 3 lõike 2 punktis b on ka ette nähtud vaidlusaluse dekreediga kehtestatud kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine, siis esitati kolmas ja neljas küsimus ainult juhuks, kui Euroopa Kohus vastaks nii, et nende kavade ja programmide suhtes ei tule läbi viia direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a alusel keskkonnamõju hindamist.

61 Neil asjaoludel ei ole vaja kolmandale ja neljandale küsimusele vastata.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (üheksas koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta artikli 2 punkti a ja artikli 3 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et sellise akti vastuvõtmisel – mis sisaldab direktiivi 2001/42 kohaldamisalasse kuuluvat, ruumilist planeerimist ja maakasutust puudutavat kava või programmi, millega muudetakse varem kehtinud kava või programmi – ei või sellest direktiivist tulenev keskkonnamõju hindamise kohustus seetõttu ära langeda, et selle aktiga täpsustatakse ja rakendatakse planeeringut, mis on kehtestatud hierarhiliselt kõrgemal asetseva aktiga, mille enda suhtes niisugust keskkonnamõju hindamist läbi ei viidud.

Allkirjad