



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

15. märts 2018*

Eelotsusetaotlus – Teatavate projektide keskkonnamõju hindamine – Direktiiv 2011/92/EL – Asjaomase üldsuse liikmete kaebeõigus – Enneaegne kaebus – Mõisted „mitte üle jõu käival kulukas“ ja „üldsuse kaasamisega seotud otsused, tegevus või tegevusetus“ – Århusi konventsiooni kohaldatavus

Kohtuasjas C-470/16,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel High Court'i (kõrge kohus, Iirimaa) 29. juuli 2016. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 22. augustil 2016, menetluses

North East Pylon Pressure Campaign Ltd,

Maura Sheehy

versus

An Bord Pleanála,

Minister for Communications, Energy and Natural Resources,

Ireland,

Attorney General,

menetluses osales:

EirGrid plc,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot (ettekandja), A. Arabadjiev ja E. Regan,

kohtujurist: M. Bobek,

kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikku menetlust ja 29. juuni 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- North East Pylon Pressure Campaign Ltd ja Maura Sheehy, esindajad: *solicitor* D. Courtney ja *solicitor* B. Sawey ning *barrister* M. O'Donnell, *barrister* C. Hughes, E. Keane, SC, ja C. Bradley, SC,
- An Bord Pleanála, esindajad: *solicitor* A. Doyle ja *barrister* B. Foley ning N. Butler, SC,
- Attorney General ja Minister for Communications, Climate Action and Environment, esindajad: E. Creedon ja E. Mc Kenna, keda abistas *barrister* M. McDowell,
- Iirimaa, esindajad: R. Mulcahy, SC, ja *barrister* G. Gilmore,
- EirGrid plc, esindajad: *solicitor* D. Nagle, *barrister* S. Dodd, M. Cush, SC, ja *solicitor* E. Cassidy,
- Euroopa Komisjon, esindajad: C. Zadra, G. Gattinara ja J. Tomkin,

olles 19. oktoobri 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb esiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2012, L 26, lk 1) artikli 11 tõlgendamist ning teiseks keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni, mis kirjutati alla 25. juunil 1998 Århusis ning kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1; edaspidi „Århusi konventsioon“) tõlgendamist.
- 2 Eelotsusetaotlus on esitatud North East Pylon Pressure Campaign Limited'i ja Maura Sheehy kohtuvaidluses An Bord Pleanála, Minister for Communications, Energy and Natural Resources'i (kommunikatsiooni-, energeetika- ja loodusvarade minister, Iirimaa, edaspidi „minister“), Iirimaa ja Attorney General'iga kohtukulude üle, mis on seotud elektrivõrguühenduse rajamise loamenetluse õiguspärasuse kohtuliku kontrolli taotluse rahuldamata jätmisega.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

- 3 Århusi konventsiooni artiklis 1 „Eesmärk“ on ette nähtud järgmist:
„Et kaitsta praeguste ja tulevaste põlvkondade õigust elada keskkonnas, mis vastab nende tervise ja heaolu vajadustele, teeb konventsiooniosaline keskkonnainfo üldkättesaadavaks, kaasab üldsuse keskkonnaasjade otsustamisse ning võimaldab konventsiooni kohaselt pöörduda neis asjus kohtusse.“
- 4 Konventsiooni artikli 3 „Üldsätted“ lõikes 8 on sätestatud:
„Konventsiooniosaline keelab konventsiooni kohaselt oma õigusi kasutavate isikute karistamise, tagakiusamise ja ahistamise. Säte ei ole vastuolus konventsiooniosalise kohtute õigusega mõista välja mõistlikke kohtukulusid.“

5 Mis puudutab üldsuse õigust osaleda keskkonnaasjade otsustamises, siis konventsiooni artikkel 6 sisaldab üksikasjalikke sätteid lisas I loetletud tegevuste kohta ning artiklid 7 ja 8 käsitlevad konkreetsemalt esiteks üldsuse osalemist keskkonnaga seotud kavades, programmides ja poliitikas ning teiseks määruste ja muude üldkohustuslike õigusaktide ettevalmistamisel.

6 Konventsiooni artiklis 9 „Õigus pöörduda kohtusse“ on sätestatud:

„[...]

2. Konventsiooniosaline tagab siseriiklike õigusaktidega, et asjast huvitatud üldsuse esindajal,

[...]

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.

[...]

Lõike 2 sätted ei välista võimalust rakendada kaebuse läbivaatamisel kohtueelset menetlust avaliku võimu organi 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. [...]“.

Liidu õigus

7 Direktiivi 2011/92 artiklis 11 on sätestatud:

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

[...]

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

[...]

4. 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 käival kulukas.

[...]“.

- 8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprill 2013. aasta määruse (EL) nr 347/2013 üleeuroopalise energiataristu suuniste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1364/2006/EÜ ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 713/2009, (EÜ) nr 714/2009 ja (EÜ) nr 715/2009 (ELT 2013, L 115, lk 39) artikli 1 kohaselt kehtestatakse selle määrusega „suunised [...] esmatähtsate üleeuroopalise energiataristu koridoride ja alade [...] õigeaegse arendamise ja koostalitlusvõime jaoks“.
- 9 Määruse artiklis 8 „Loamenetluse korraldus“ on liikmesriikidele pandud kohustus määrata „riiklik pädev asutus, kelle ülesanne on hõlbustada ja koordineerida ühishuviprojektide loamenetlust“.

Iirimaa õigus

- 10 Eelotsusetaotluses esitatud andmetest nähtuvalt esineb direktiivi 2011/92 artiklis 11 sätestatud nõue „mitte üle jõu käival kulukas“ 2000. aasta planeerimis- ja arendusseaduse (Planning and Development Act 2000) muudetud redaktsiooni (edaspidi „2000. aasta seadus“) §-s 50b, milles on sätestatud:

„(1) Käesolevat paragrahvi kohaldatakse järgmist laadi menetluste suhtes:

- a) kohtuliku kontrolli menetlused või selleks loa taotlemine High Court’is (kõrge kohus, Iirimaa) seoses:
- i) tehtud või väidetavalt tehtud otsuse või väidetava otsusega,
 - ii) tehtud või väidetavalt tehtud toiminguga või
 - iii) sellises seaduses ette nähtud toiminguga tegemata jätmisega, millega on rakendatud

[muu hulgas] direktiivi [2011/92] säte, mille suhtes kohaldatakse [...] artiklit 10a [...]“.

- 11 Selle seaduse § 50b lõikes 3 on sätestatud:

„Kohus võib mõista välja kohtukulud käesoleva paragrahvi kohaldamisalasse kuuluvalt menetluspoolelt, kui ta peab seda kohaseks:

- a) sest kohus on seisukohal, et selle poole väide või vastuväide on alusetu või pahatahtlik,
- b) selle tõttu, kuidas see pool on menetluses tegutsenud, või
- c) kui see pool on ilmutanud lugupidamatust kohtu vastu.“

- 12 Selle seaduse § 50b lõikes 4 on sätestatud:

„Lõige 2 ei piira kohtu õigust mõista välja kohtukulud poole kasuks asjas, millel on erakordne avalik tähtsus, ja kui see on kohtuasja erilisi asjaolusid arvesse võttes õigusemõistmise huvides.“

- 13 Mitmesuguseid küsimusi käsitleva 2011. aasta keskkonnaseaduse (Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011; edaspidi „2011. aasta seadus“) §-s 3 on sätestatud:

„[...]“

„(3) Kohus võib mõista välja kohtukulud käesoleva paragrahvi kohaldamisalasse kuuluvalt menetluspoolelt, kui ta peab seda kohaseks:

- a) sest kohus on seisukohal, et selle poole väide või vastuväide on alusetu või pahatahtlik,
- b) selle tõttu, kuidas see pool on menetluses tegutsenud, või
- c) kui see pool on ilmutanud lugupidamatust kohtu vastu.

(4) Lõige 1 ei piira kohtu õigust mõista välja kohtukulud poole kasuks asjas, millel on erakordne avalik tähtsus, ja kui see on kohtuasja erilisi asjaolusid arvesse võttes õigusemõistmise huvides.

[...]“.

- 14 Iirimaa 2011. aasta seaduse § 4 lõikes 1 on sätestatud:

„Paragrahvi 3 kohaldatakse isiku avaldusel algatatud tsiviilasjades – v.a lõikes 3 viidatud tsiviilasjad –,

- a) mille eesmärk on tagada õigusnormidest tuleneva nõude täitmine või lõikes 4 nimetatud litsentsi, loa, kontsessiooni või muu nõusolekuga seotud tingimuse või muu nõude täitmine, või
- b) mis on algatatud seoses sellise litsentsi, loa, kontsessiooni või nõusoleku rikkumise või täitmata jätmisega,

kui punktis a viidatud õigusnormidest tuleneva nõude, tingimuse või muu nõude täitmise tagamata jätmine või punktis b viidatud rikkumine või täitmata jätmine on põhjustanud või tõenäoliselt põhjustab keskkonnakahju.

[...]“.

- 15 Iirimaa 2011. aasta seaduse § 8 kohustab kohtuid võtma vajaduse korral omal algatusel arvesse Århusi konventsiooni.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 16 Iirimaa riigile kuuluv elektri võrguettevõtja EirGrid plc taotles 2015. aastal luba püstitada umbes 300 kõrgepingeliinimasti 138 km ulatuses, et ühendada Iirimaa ja Põhja-Iirimaa elektriajaotusvõrgud ning tagada kogu saarel elektrivarustuse stabiilsus.
- 17 Kõnealuse projekti, mille Euroopa Komisjon on määruse nr 347/2013 alusel määratlenud „ühishuviprojektina“, on vaidlustanud surverühm North East Pylon Pressure Campaign (edaspidi „NEPP“), mis esindab paljusid maaomanikke ja elanikke, keda projekt võib mõjutada. Määruse artikli 8 alusel selle projekti loamenetluse hõlbustamiseks ja koordineerimiseks määratud riiklik asutus on Iirimaa planeerimiskaebuste amet An Bord Pleanála.
- 18 An Bord Pleanála on ka asutus, kes vastutab sellele projektile teostusloa andmise eest. Pärast seda, kui EirGrid oli vormikohaselt taotlenud projektile teostusluba ja esitanud keskkonnamõju hinnangu, kutsus amet 7. märtsiks 2016 kokku istungi.
- 19 NEPP ja Maura Sheehy püüdsid 4. märtsil 2016 projektile teostusloa andmise menetlust vaidlustada, eeskätt üritades ära hoida istungi pidamist. Selleks paluti menetlusluba kohtuliku kontrolli taotlemiseks ja taotleti esialgset õiguskaitset.

- 20 Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtuvalt esitati 16 nõuet ja nende põhjendamiseks ligikaudu 40 väidet, milles väideti muu hulgas, et EirGrid on muutnud teavet, mis esialgu sisaldus keskkonnamõju aruandes, mille ta oli kohustatud direktiivi 2011/92 alusel esitama, keskkonnamõju deklaratsioonid ja Natura 2000 hindamisaruanne olid puudulikud, teostusloa menetlus oli õigusvastane, EirGridi loataotlus ei olnud siseriikliku õigusega kooskõlas, An Bord Pleanála istungi korraldamisel rikuti õiglase menetluse nõudeid ning viimati nimetatu oli seetõttu, et tema koosseisu oli määranud minister, objektiivselt erapoolik.
- 21 Kuna esialgse õiguskaitse taotlus jäeti rahuldamata, toimus An Bord Pleanála istung ettenähtud ajal.
- 22 Loamenetlus jätkus ning asja ärakuulamise eest vastutav kohtunik lubas kaebajatel lisada vastustajate hulka An Bord Pleanála määranud ministri ja Attorney General'i ning neil lubati ka täiendada kaebust An Bord Pleanála pädevaks asutuseks määramise vaidlustamisega. EirGrid astus menetlusse.
- 23 Pärast neli päeva toimunud kohtuistungeid otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus 12. mail 2016 jätta kohtuliku kontrolli menetlusloa andmata põhjendusel, et Iirimaa õiguse kohaselt peab enne kohtusse pöördumist ära ootama An Bord Pleanála lõpliku otsuse ning seetõttu oli kaebus, millele taotleti menetlusalustamist, enneaegne.
- 24 Menetluses, mis viis käesoleva eelotsusetaotluse esitamiseni, on poolte vahel vaidlus menetlusloa taotlemisega seotud kohtukulude üle, mille summa ületab 500 000 eurot.
- 25 Eeskätt on väidetud, et NEPP ja M. Sheehy ei saa tugineda direktiivi 2011/92 artiklile 11, sest menetlusloa taotlus ei piirdu vaid väitega, et keskkonnamõju hindamise menetluses on puudusi.
- 26 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi, kas Iirimaa õigus on kooskõlas direktiivi 2011/92 sätetega ja Århusi konventsiooni sätetega, mis kehtestavad nõude, et teatud kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käival kulukad.
- 27 Seoses sellega täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Iirimaa ei ole vastu võtnud sätet, millega võetaks üle direktiivi 2011/92 artikli 11 lõige 2. Seetõttu ei ole kindlaks määratud, millises menetluse etapis võib selles direktiivis ette nähtud kaebuse esitada, ning igal Iirimaa kohtul tuleb juhtumipõhiselt hinnata, kas talle esitatud kaebus on esitatud õiges menetlusetapis või on see enneaegne või hilinenud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et 2011. aasta seadus on Århusi konventsioonist kitsam, sest selle seaduse kohtukuludele kohaldamise tingimuseks on väidetava õigusvastasuse ja keskkonnakahju vaheline seos.
- 28 Neil asjaoludel otsustas High Court (kõrge kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Võttes arvesse liikmesriigi õigussüsteemi, kus seadusandja ei ole sõnaselgelt ja lõplikult sätestanud, millises menetluse etapis tuleb otsus vaidlustada, ning kus kohus peab selle iga konkreetse taotluse puhul vastavalt *common law* normidele eraldi kindlaks määrama, siis kas [direktiivi 2011/92] artikli 11 lõikes 4 sätestatud tingimus, et menetlus ei tohi olla „üle jõu käival kulukas“, kehtib liikmesriigi kohtu menetluse suhtes, mille eesmärk on teha kindlaks, kas asjaomane taotlus on esitatud õiges etapis?
2. Kas [direktiivi 2011/92] artikli 11 lõikes 4 sätestatud nõue, et menetlus ei tohi olla „üle jõu käival kulukas“, kehtib sellise otsuse, tegevuse või tegevusetuse õiguspärasust (liikmesriigi või liidu õiguse alusel) kontrolliva kohtumenetluse kõikide elementide kohta, mille suhtes on kohaldatavad direktiivi üldsuse kaasamist käsitlevad sätted, või sellise vaidlustuse üksnes liidu õigust puudutavate elementide kohta (või konkreetsetelt ainult vaidlustuse nende elementide kohta, mis on seotud küsimustega, mis puudutavad direktiivi üldsuse kaasamist käsitlevaid sätteid)?

3. Kas [direktiivi 2011/92] artikli 11 lõikes 1 kasutatud sõnastus „otsus[ed], seadus[ed] ja tegevusetu[s]“ hõlmab teostusloa menetluse käigus tehtud haldusotsuseid, olenemata sellest, kas sellised haldusotsused määravad pöördumatult ja lõplikult kindlaks poolte õigused?
4. Kas liikmesriigi kohus peaks tõhusa kohtuliku kaitse tagamiseks liidu keskkonnaõiguse kohaldamisalasse kuuluvates valdkondades tõlgendama liikmesriigi õigust võimalikult suurel määral kooskõlas [Århusi konventsiooni] artikli 9 lõikes 3 sätestatud eesmärkidega
 - a) menetluses, mille raames kontrollitakse [määruse nr 347/2013] alusel ühishuviprojektina määratletud projekti teostusloa menetluse õiguspärasust, ja/või
 - b) menetluses, mille raames kontrollitakse projekti teostusloa menetluse õiguspärasust, kui projekt mõjutab nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivis 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta [(EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102)] sätestatud Euroopa ala?
5. Kui neljanda küsimuse punktidele a ja/või b tuleb vastata jaatavalt, siis kas nõue, et taotleja peab olema „siseriiklike õigusaktide nõuetele vastav [...], juhul kui need nõuded on sätestatud“, välistab konventsiooni käsitamise vahetult kohaldatavana olukorras, kus taotluse esitajad vastavad kõikidele liikmesriigi õiguses sätestatud taotluse esitamise tingimustele ja/või neil on ilmselgelt õigus esitada taotlus
 - a) menetluses, mille raames kontrollitakse [määruse nr 347/2013] alusel ühishuviprojektina määratletud projekti teostusloa menetluse õiguspärasust, ja/või
 - b) menetluses, mille raames kontrollitakse projekti teostusloa menetluse õiguspärasust, kui projekt mõjutab [direktiivis 92/43] sätestatud Euroopa ala?
6. Kas liikmesriik saab oma õigusaktides ette näha erandeid reeglist, et keskkonnamenetlus ei tohi olla üle jõu käivalt kulukas, kui [direktiivis 2011/92] ja Århusi konventsioonis ei ole selliseid erandeid ette nähtud?
7. Kas Århusi konventsiooniga on muu hulgas kooskõlas siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt on konventsiooni artikli 9 lõiget 4 rakendavate siseriiklike õigusnormide kohaldamise tingimuseks põhjuslik seos väidetava õigusvastase tegevuse või otsuse ja keskkonnakahju vahel, kusjuures normi eesmärk on tagada, et keskkonnamenetlus ei ole üle jõu käivalt kulukas?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene ja kolmas küsimus

- 29 Esimese ja kolmanda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2011/92 artikli 11 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et nõue, mille kohaselt ei tohi teatud kohtumenetlused olla üle jõu käivalt kulukad, kehtib sellises liikmesriigi kohtu menetluses nagu põhikohtuasjas kõnealune menetlus, milles tehakse kindlaks, kas projekti teostusloa menetluse käigus võib anda kaebusele menetlusloa, kui see liikmesriik ei ole kindlaks määranud, millises menetlusetapis võib kaebuse esitada.
- 30 Nagu Euroopa Kohus on juba otsustanud, puudutab direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 4 sätestatud nõue kõiki rahalisi kulusid, mis tekivad kohtumenetluses osalemisel. Niisiis tuleb menetluse üle jõu käivat kulukust hinnata tervikuna, võttes arvesse kõiki menetlusosalisel tekkinud kulusid (vt selle kohta 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus, Edwards ja Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, punktid 27 ja 28).

- 31 Sellest järeldub, et kui siseriikliku menetlusõiguse kohaselt peab enne direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 4 sätestatud nõudega hõlmatud kaebuse esitamist taotlema menetlusalust, peavad selle menetlusalust taotlemisega seotud kohtukulud olema samuti hõlmatud.
- 32 See kehtib eelkõige juhul, kui siseriikliku õigusega ei ole nagu põhikohtuasjaski kindlaks määratud, millises menetluse etapis võib kaebuse esitada, nagu direktiivi 2011/92 artikli 11 lõige 2 seda nõuab, mistõttu on selle menetluse eesmärk kindlaks teha, kas kaebus on esitatud õiges menetlusetapis.
- 33 Seejuures ei oma tähtsust asjaolu, et kohtuliku kontrolli menetlusalust taotlus esitati menetluses, mille tulemusel võidakse anda projektile teostusluba, mitte aga seda menetlust lõpetava otsuse peale. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 101–108 märkis, ei nõua ega keela direktiiv 2011/92 seda, et üle jõu käivate kulude vastase tagatisega hõlmatud kaebused esitataks loamenetlust lõpetavate otsuste peale, võttes arvesse keskkonnaotsuste tegemise protsesside paljusust, vaid direktiiv näeb kõigest ette liikmesriikide kohustuse määrata kindlaks, mis etapis võib kaebuse esitada.
- 34 Seetõttu tuleb esimesele ja kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 2011/92 artikli 11 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et nõue, mille kohaselt ei tohi teatud kohtumenetlused olla üle jõu käival kulukad, kehtib sellises liikmesriigi kohtu menetluses nagu põhikohtuasjas kõnealune menetlus, milles tehakse kindlaks, kas projekti teostusluba menetluse käigus võib anda kaebusele menetlusalust, ning seda enam on see nii, kui see liikmesriik ei ole kindlaks määranud, millises menetlusetapis võib kaebuse esitada.

Teine küsimus

- 35 Teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas juhul, kui kaebaja esitab väiteid nii keskkonnamäärade otsustamises üldsuse osalemist käsitlevate sätete rikkumise kohta kui ka muude sätete rikkumise kohta, kehtib direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 4 sätestatud nõue, mille kohaselt ei tohi teatud kohtumenetlused olla üle jõu käival kulukad, kogu sellise vaidlustusega seotud kulude suhtes või üksnes kulude suhtes, mis on seotud üldsuse osalemist käsitlevatele sätetele tugineva osaga kaebusest.
- 36 Selle kohta olgu märgitud, et direktiivi 2011/92 artikli 11 lõike 1 sõnastusest nähtuvalt on kaebused, millele laieneb üle jõu käiva kulukuse vastane kaitse, kaebused, millega vaidlustatakse otsuseid, tegevust ja tegevusetust „seoses käesoleva direktiivi sätete kohase üldsuse kaasamisega“. Niisiis järeldub selle sätte grammatilisest tõlgendusest, et sätte kohaldamisalasse kuuluvad vaid need vaidluse aspektid, mis puudutavad üldsuse õigust osaleda otsustamises vastavalt direktiivis sätestatud üksikasjalikele eeskirjadele.
- 37 Seda seisukohta kinnitab direktiivi 2011/92 artikli 11 lõike 1 kontekstipõhine tõlgendamine.
- 38 Lisaks teavet, otsustamises üldsuse osalemist ja õiguskaitse kättesaadavust käsitlevatele sätetele sisaldab direktiiv ka üldisemalt teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise alaseid ühtlustamisnorme.
- 39 Direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 1 üksnes üldsuse kaasamist käsitlevatele direktiivi sätetele sõnaselge viitamise tõttu tuleb pidada liidu seadusandja eesmärgiks jätta üle jõu käivate kulude vastase tagatise alt välja kaebused, mis põhinevad direktiivi muudel sätetel või koguni muudel liidu või liikmesriikide õigusaktidel.
- 40 Sellist tõlgendust ei kummuta direktiivi 2011/92 eesmärk, mis direktiivi põhjendustest 19–21 nähtuvalt seisneb Arhusi konventsiooni artikli 9 lõigete 2 ja 4 sätete ülevõtmises teisesesse õigusesse.

- 41 Selliste kaebuste ulatuse määratlemiseks, mis ei tohi osutada üle jõu käivalt kulukaks, viidatakse neis sätetes endis nimelt konventsiooni „artikli 6 alusel tehtud“ otsuse, tegevuse või tegevusetuse vaidlustamisele, ehk teisisõnu peetakse silmas sätteid, mis reguleerivad keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemist, ilma et see piiraks võimalust siseriiklikus õiguses teisiti sätestada ja laiendada seda tagatist konventsiooni muudele asjakohastele sätetele.
- 42 Kuna liidu seadusandja eesmärk oli kõigest võtta liidu õigusesse üle Århusi konventsiooni artikli 9 lõigetes 2 ja 4 sätestatud nõue, et teatud kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad, siis väljuks selle eesmärgi piiridest direktiivi 2011/92 tähenduses nõude mis tahes tõlgendus, mille kohaselt oleks see nõue kohaldatav laiemalt, kui vaid kaebustele direktiivis määratletud üldsuse kaasamise korraga seotud otsuste, tegevuse või tegevusetuse peale.
- 43 Kui – nagu põhikohtuasjas kohtukulude jaotamise menetluseni viinud menetlusloa taotluse puhul – direktiiviga 2011/92 hõlmatud protsessi peale esitatud kaebuses on esitatud üldsuse osalemist käsitlevatest sätetest tuletatud õigusväited läbisegi teist laadi argumentidega, siis on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne *ex aequo et bono* ning vastavalt kohaldatavatele siseriiklikele menetlusnormidele teha kindlaks kumbagi liiki argumentidega seotud kulud, et tagada, et mitte üle jõu käiva kulukuse nõuet kohaldatakse sellele osale kaebusest, mis põhineb üldsuse osalemist käsitlevatel sätetel.
- 44 Eeltoodust lähtuvalt tuleb teisele küsimusele vastata, et juhul, kui kaebaja esitab väiteid nii keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemist käsitlevate sätete rikkumise kohta kui ka muude sätete rikkumise kohta, kehtib direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 4 sätestatud nõue, mille kohaselt ei tohi teatud kohtumenetlused olla üle jõu käivalt kulukad, üksnes kulude suhtes, mis on seotud üldsuse osalemist käsitlevate sätete rikkumisele tugineva osaga kaebusest.

Neljäs ja viies küsimus

- 45 Neljanda ja viienda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas ja mil määral tuleb Århusi konventsiooni artikli 9 lõikeid 3 ja 4 tõlgendada nii, et nõue, et tõhusa kohtuliku kaitse tagamiseks liidu keskkonnaõiguse kohaldamisalasse kuuluvates valdkondades ei tohi teatud kohtumenetlused olla üle jõu käivalt kulukad, kehtib ka vaidluse selliste aspektide suhtes, mida direktiivi 2011/92 alusel teisele küsimusele antud vastusest nähtuvalt see nõue ei hõlma, ning milliseid järeldusi tuleb jaatava vastuse korral sellest niisuguses vaidluses nagu põhikohtuasjas siseriiklikul kohtul teha.
- 46 Olgu meenutatud, et Euroopa Kohus on pädev vastama eelotsuse küsimustele selle kohta, kuidas tõlgendada Århusi konventsiooni, millele ühendus kirjutas alla ja mille ühendus kiitis seejärel heaks otsusega 2005/370 ning mille sätted on seetõttu liidu õiguskorra lahutamatu osa (8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 30).
- 47 Kui konventsiooni artikli 9 lõige 2 näeb ette kaebeõiguse, et tagada üldsuse õigus osaleda keskkonnaasjade otsustamises, siis sama artikli lõige 3 puudutab üldisemalt asjaomase üldsuse kaebeõigust, et vaidlustada eraõiguslike isikute või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõigusnormidega.
- 48 Nimetatud artikli lõige 4 – milles on täpsustatud, millised need menetlused peaksid olema, ning eelkõige et need ei tohi olla takistavalt kallid – kehtib sõnaselgelt nii lõikes 3 nimetatud menetluste suhtes kui ka muu hulgas lõikes 2 nimetatud menetluste suhtes.
- 49 Järelikult tuleb Århusi konventsioonis sätestatud nõuet, et teatud kohtumenetlused ei tohi olla takistavalt kallid, pidada kohaldatavaks ka sellisele menetlusele nagu põhikohtuasjas, kuivõrd selle eesmärk on siseriiklikule keskkonnaõigusele tuginedes vaidlustada projekti teostusloa menetlus.

- 50 Euroopa Kohus on korduvalt otsustanud, et kui liidu õiguse normi saab kohaldada nii siseriikliku kui ka liidu õiguse reguleerimisalasse jäävates olukordades, siis on liidul kindel huvi, et sõltumata sellest, millistel tingimustel seda normi kohaldatakse, tõlgendatakse seda ühetaoliselt, et tulevikus ära hoida üksteisest erinevaid tõlgendusi (8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 51 Sellest tuleneb, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõigetele 3 ja 4 on üle kantav tõlgendus, mis on esitatud vastuses esimesele küsimusele, mis käsitleb teatud kohtumenetluste üle jõu käivat kulukust keelava nõude kohaldatavust liikmesriigi kohtu menetluses, milles otsustatakse menetlusloa andmine.
- 52 Mis puudutab järeldusi, mis tuleb sellest teha liikmesriigi kohtul niisuguses vaidluses nagu põhikohtuasjas, siis olgu meenutatud, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 3 ega lõige 4 ei näe ette ühtegi tingimustet ja piisavalt täpset kohustust, mis võiks eraõiguslike isikute õiguslikku olukorda otseselt mõjutada (vt selle kohta 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 45, ja 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus, Ordre des barreaux francophones et germanophone jt, C-543/14, EU:C:2016:605, punkt 50).
- 53 Siiski tuleb märkida, et kuigi nendel sätetel ei ole vahetut õigusmõju, on nende eesmärk võimaldada tagada keskkonna tõhus kaitse.
- 54 Kuna puuduvad liidu menetlusnormid nende kohtuasjade läbivaatamiseks, mille eesmärk on tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse, siis tuleb need menetlusnormid sätestada iga liikmesriigi õiguskorras ning liikmesriigid on kohustatud igal üksikjuhul tagama nende õiguste tõhusa kaitse (vt analoogia alusel eelkõige 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 47).
- 55 Nagu väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, ei tohi menetlusnormid, mis on kehtestatud nende kohtuasjade läbivaatamiseks, mille eesmärk on tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse, olla ebasoodsamad kui samalaadsete siseriiklike kaebuste puhul (võrdväarsuse põhimõte) ja need ei tohi muuta liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte) (vt eelkõige 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 46).
- 56 Seega ei ole mõeldav anda Århusi konventsiooni artikli 9 lõigetele 3 ja 4 – ilma liidu keskkonnaõiguse, antud juhul direktiivi 2011/92 ja määruse nr 347/2013 tõhusat kaitset ohtu seadmata – niisugust tõlgendust, mis muudaks liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamise praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks (vt analoogia alusel 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 49).
- 57 Järelikult, kui kõne all on siseriikliku keskkonnaõiguse kohaldamine, sealhulgas määruse nr 347/2013 tähenduses ühishuviprojekti rakendamine, on liikmesriigi kohtu ülesanne anda siseriiklikule menetlusõigusele tõlgendus, mis oleks võimalikult suurel määral kooskõlas Århusi konventsiooni artikli 9 lõigetes 3 ja 4 sätestatud eesmärkidega, nii et kohtumenetlused ei oleks üle jõu käivat kulukad.
- 58 Eeltoodust lähtuvalt tuleb neljandale ja viiendale küsimusele vastata, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõikeid 3 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et tõhusa kohtuliku kaitse tagamiseks liidu keskkonnaõiguse kohaldamisalasse kuuluvates valdkondades kehtib nõue, et teatud kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käivat kulukad, ka menetluse selliste aspektide suhtes, mida direktiivi 2011/92 alusel teisele küsimusele antud vastusest nähtuvalt see nõue ei hõlma, kui kaebaja eesmärk on siseriikliku keskkonnaõiguse järgimise tagamine. Nimetatud sätetel puudub vahetu õigusmõju, kuid liikmesriigi kohtu ülesanne on anda siseriiklikule menetlusõigusele tõlgendus, mis oleks nendega võimalikult suurel määral kooskõlas.

Kuues ja seitsmes küsimus

- 59 Kuuenda ja seitsmenda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas liikmesriik võib ette näha erandi Århusi konventsioonis ja direktiivis 2011/92 sätestatud nõudest, et teatud kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad, juhtumiks kui kaebus on tunnistatud alusetuks või pahatahtlikuks või kui puudub seos siseriikliku keskkonnaõiguse väidetava rikkumise ja keskkonnakahju vahel.
- 60 Seoses sellega olgu meenutatud, et nii direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 4 kui ka Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 4 sätestatud nõue, et teatud kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad, ei keela siseriiklikel kohtutel kohtukulude väljamõistmist kaebajalt. See tuleneb otseselt Århusi konventsioonist, millega tuleb liidu õigusaktid viia vastavusse, sest konventsiooni artikli 3 lõikes 8 on täpsustatud, et selle sättega ei mõjutata kuidagi siseriiklike kohtute õigust mõista välja mõistlikke kohtukulusid (vt analoogia alusel 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus, Edwards ja Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, punktid 25 ja 26).
- 61 Järelikult on siseriiklikul kohtul võimalik võtta arvesse niisuguseid tegureid nagu kaebaja väljavaated edule ja tema kaebuse võimalik alusetus või pahatahtlikkus, tingimusel et kaebajalt väljamõistetavad kohtukulud ei ole ebamõistlikult suured.
- 62 Mis puudutab küsimust, kas kohtukulude valdkonnas Århusi konventsiooni rakendav siseriiklik õigusakt, nagu 2011. aasta seadus, võib seada teatud kohtumenetluste üle jõu käivat kulukust keelava nõude kohaldamise tingimuseks piisava seose olemasolu siseriikliku keskkonnaõiguse väidetava rikkumise ja keskkonnakahju vahel, siis olgu viidatud konventsiooni enda sõnastusele.
- 63 Vastavalt konventsiooni artikli 9 lõigetele 3 ja 4 nende koostoimes on see nõue kohaldatav menetlustes, mille eesmärk on vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, „mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõigusnormidega“.
- 64 Seega on konventsiooniosalised ühemõtteliselt soovinud kohaldada üle jõu käiva kulukuse vastast kaitset kaebustele, mille eesmärk on tagada üldiselt keskkonnaõiguse järgimine, ega ole seadnud seda kaitset sõltuvusse tõendamisest, et esineb mingi seos olemasoleva või võimaliku keskkonnakahjuga.
- 65 Seetõttu tuleb kuuendale ja seitsmendale küsimusele vastata, et liikmesriik ei või ette näha erandit Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 4 ja direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 4 sätestatud nõudest, et teatud kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad, juhtumiks kui kaebus on tunnistatud alusetuks või pahatahtlikuks või kui puudub seos siseriikliku keskkonnaõiguse väidetava rikkumise ja keskkonnakahju vahel.

Kohtukulud

- 66 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta artikli 11 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et nõue, mille kohaselt ei tohi teatud kohtumenetlused olla üle jõu käivalt kulukad, kehtib sellises liikmesriigi kohtu menetluses nagu põhikohtuasjas kõnealune menetlus, milles**

tehakse kindlaks, kas projekti teostusloa menetluse käigus võib anda kaebusele menetlusloa, ning seda enam on see nii, kui see liikmesriik ei ole kindlaks määranud, millises menetlusetapis võib kaebuse esitada.

2. Juhul kui kaebaja esitab väiteid nii keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemist käsitlevate sätete rikkumise kohta kui ka muude sätete rikkumise kohta, kehtib direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 4 sätestatud nõue, mille kohaselt ei tohi teatud kohtumenetlused olla üle jõu käivalt kulukad, üksnes kulude suhtes, mis on seotud üldsuse osalemist käsitlevate sätete rikkumisele tugineva osaga kaebusest.
3. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni, mis kirjutati alla 25. juunil 1998 Århusis ning kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ, artikli 9 lõikeid 3 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et tõhusa kohtuliku kaitse tagamiseks liidu keskkonnaõiguse kohaldamisalasse kuuluvates valdkondades kehtib nõue, et teatud kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad, ka menetluse selliste aspektide suhtes, mida käesoleva resolutsiooni punktis 2 direktiivi 2011/92 alusel antud vastusest nähtuvalt see nõue ei hõlma, kui kaebaja eesmärk on siseriikliku keskkonnaõiguse järgimise tagamine. Nimetatud sätetel puudub vahetu õigusmõju, kuid liikmesriigi kohtu ülesanne on anda siseriiklikule menetlusõigusele tõlgendus, mis oleks nendega võimalikult suurel määral kooskõlas.
4. Liikmesriik ei või ette näha erandit keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni artikli 9 lõikes 4 ja direktiivi 2011/92 artikli 11 lõikes 4 sätestatud nõudest, et teatud kohtumenetlused ei tohi olla üle jõu käivalt kulukad, juhtumiks kui kaebus on tunnistatud alusetuks või pahatahtlikuks või kui puudub seos siseriikliku keskkonnaõiguse väidetava rikkumise ja keskkonnakahju vahel.

Allkirjad