



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 29. novembril 2018¹

Kohtuasi C-411/17

**Inter-Environnement Wallonie ASBL,
Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw**
versus
Conseil des ministres
menetlusse astuja:
Electrabel SA

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Espoo konventsioon – Århusi konventsioon – Direktiiv 2011/92/EL – Direktiiv 92/43/EMÜ – Direktiiv 2009/147/EÜ – Tuumaenergiast loobumine – Teatud tuumaelektrijaamade tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamine seaduse alusel kümne aasta võrra – Keskkonnamõju hindamise puudumine – Projekti mõiste – Seadusandlik akt – Tegevusloa pikendamine – Rahvusvaheliste konventsioonide vahetu õigusemõju – Erandi tegemine kohustustest – Ülekaalukas üldine huvi – Varustuskindlus

Sisukord

I. Sissejuhatus	3
II. Õiguslik raamistik	4
A. Rahvusvaheline õigus	4
1. Espoo konventsioon	4
2. Århusi konventsioon	5
B. Liidu õigus	6
1. Keskkonnamõju hindamise direktiiv	6
2. Elupaikade direktiiv	8
III. Asjaolud	8

¹ Algkeel: saksa.

IV. Eelotsusetaotlus	10
V. Õiguslik analüüs	12
A. Liidu õiguse kohaldatavus tuumaenergiale	12
B. Seadusandlikud aktid keskkonnamõju hindamisel	13
C. Tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamine	15
1. Projekti mõiste keskkonnamõju hindamise direktiivis	16
2. Projekti mõiste Espoo konventsioonis	16
a) Euroopa Kohtu tõlgendamispädevus	16
b) Projekti mõiste Espoo konventsioonis	17
3. Projekti mõiste Århusi konventsioonis	19
a) Pikendamine kui „projekt“	19
b) Tegevuslubade läbivaatamine kui „projekt“	19
c) Muutmine või laiendamine kui „projekt“	20
d) Vahekokkuvõte	21
4. Vastuolu keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a senise tõlgenduse ja mõlema konventsiooni vahel	21
a) Keskkonnamõju hindamise direktiivis sätestatud projekti mõiste rahvusvahelise õiguse kohane tõlgendus	21
b) Espoo ja Århusi konventsioonide vahetu õigusmõju	22
Projekti kvaliteet täiendavate tööde alusel	24
D. Muud küsimused keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamise kohta	24
1. Keskkonnamõju hindamise direktiivi lisade alla liigitamine	24
2. Hindamise aeg	26
E. Erandi tegemine hindamiskohustusest elektrivarustuskindluse ja õiguskindluse tõttu	27
1. Erandi tegemine keskkonnamõju hindamise direktiivis sätestatud üksikjuhtumi põhise erandi alusel	27
2. Erandi tegemine Espoo konventsioonist	28
3. Erandi tegemine Århusi konventsioonist	28
4. Järeldused keskkonnamõju hindamise direktiivis sätestatud erandi võimaluse tõlgendamiseks	29
F. Kaheksas küsimus – elupaikade direktiivi artikli 6 lõiked 3 ja 4	29

1. Kaheksanda küsimuse punkt a – projekti mõiste elupaikade direktiivis	29
2. Kaheksanda küsimuse punkt b – seadusandlik akt	31
3. Kaheksanda küsimuse punkt c – Doel 1 ja Doel 2	31
4. Kaheksanda küsimuse punkt d – erand varustuskindluse tõttu	31
a) Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamise tingimused	31
b) Elektrivarustuskindlus	32
c) Vahekokkuvõte	33
G. Tuumaelektrijaamade Doel 1 ja Doel 2 tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamist puudutava seaduse toime säilitamine	34
1. Kohtupraktika keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamisalas	34
2. Ülekandmine muule keskkonnamõju hindamisele	35
VI. Ettepanek	37

I. Sissejuhatus

1. Kas seaduse vastuvõtmine, millega pikendatakse tuumajaamade tööstusliku elektritootmise perioodi, eeldab keskkonnamõju hindamist? See küsimus tekkis Cour constitutionnelle'il (Belgia konstitutsioonikohus) ning ta esitab seetõttu Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse.

2. Seejuures viitab Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus) Espoo² ja Århusi³ konventsioonidele ning keskkonnamõju hindamise direktiivile⁴ ja elupaikade direktiivile,⁵ mis kõik näevad ette keskkonnamõju hindamise, kuid sätestavad siiski erinevad tingimused. Sama ulatuslik on ka esitatud küsimuste loetelu.

3. Eelotsusetaotlus sisaldab igatahes kolme põhiküsimust, nimelt esiteks, kas seadusandlikud meetmed vajavad keskkonnamõju hindamist, teiseks, kas juba loa saanud tegevuse pikendamine vajab hindamist, ja kolmandaks, kas hindamiskohustuste võimaliku rikkumise puhul võib ülekaalukas üldine huvi põhjendada asjaomaste tuumaelektrijaamade edasist töötamist. Vähemalt esmapilgul sisaldab iga nimetatud õigusakt nende küsimuste kohta erinevaid suuniseid.

2 1991. aasta konventsioon piiriülese keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 1992, C 104, lk 7).

3 1998. aasta keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (ELT 2005, L 124, lk 4), heaks kiidetud nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1).

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2011, L 26, lk 1).

5 Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102) nõukogu 13. mai 2013. aasta direktiiviga 2013/17/EL (ELT 2013, L 158, lk 193) muudetud redaktsioonis.

4. Konventsioonide kohta esitatud küsimuste tõttu annab see menetlus Euroopa Kohtule muu hulgas taas võimaluse käsitleda rahvusvahelise keskkonnaõiguse mõju liidu õigusele ning Euroopa Kohtu enda osa nende sätete tõlgendamisel. Nagu märkis kohtuistungil Saksamaa, on selle vastu suur praktiline huvi eelkõige Espoo konventsiooni kohaldamiseks tuumaelektrijaamade suhtes, sest praegu on konventsiooni kohaldamisalas otsustamisel ligikaudu 90 jaama töötamisaja pikendamine. Konventsiooni raames moodustati seetõttu ka osalisriikide eraldi töögrupp.

II. Õiguslik raamistik

A. *Rahvusvaheline õigus*

5. Espoo ja Århusi konventsioonid võeti vastu Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Euroopa Majanduskomisjoni (United Nations Economic Commission for Europe – UNECE) egiidi all. Toonase Euroopa Ühenduse jaoks sõlmiti need koos liikmesriikidega segatüüpi lepingutena.

1. *Espoo konventsioon*

6. Espoo konventsiooni ese on piiriülene keskkonnamõju hindamine. Nõukogu kiitis selle heaks 15. oktoobri 1996. aasta avaldamata otsusega, mille ta edastas järelepärimise peale Euroopa Kohtule.⁶ Selles otsuses tugineti toona kehtinud EÜ asutamislepingu artiklile 130s koosmõjus artikli 228 lõike 2 esimese lausega ja lõike 3 esimese lõiguga. Need sätted kajastuvad nüüd muudetud kujul ELTL artiklis 192 ja artikli 218 lõike 6 punktis b ning lõike 8 esimese lauses.

7. Espoo konventsiooni artikli 1 punkt 5 ja punkt 9 sisaldavad olulisi määratlusi:

„Käesolevas konventsioonis tähendab:

[...]

5. „kavandatav tegevus“ mis tahes tegevust või olulist muutust tegevuses, mis eeldab kohaldatud siseriikliku korraga kooskõlas tehtud pädeva asutuse vastavat otsust;

[...]

9. „pädev asutus“ osapoole määratud, sellest konventsioonist tulenevate ülesannete täitmiseks ja/või osapoolelt kavandatava tegevuse üle otsuse langetamiseks volitused saanud riiklikku asutust või asutusi;

[...]“.

8. Espoo konventsiooni artikkel 2 sisaldab konventsiooniosaliste põhilisi kohustusi:

„1. Pooled võtavad kas üksikult või üheskoos asjakohaseid ning tõhusaid meetmeid kavandatava tegevusega kaasneva olulise kahjuliku keskkonnamõju ennetamiseks, vähendamiseks ja ohjamiseks.

⁶ Nõukogu 17. juuli 1996. aasta dokument nr 8931/96.

2. Iga pool võtab käesoleva konventsiooni kohaldamiseks vajalikke õiguslikke, haldus- või muid meetmeid, sealhulgas kehtestab, viidates I lisa loetletud kavandatavate tegevuste, mis võivad eeldatavalt esile kutsuda olulist kahjulikku piiriülest keskkonnamõju, keskkonnamõju hindamise korra, mis võimaldab üldsuse osalemist ja II lisa kirjeldatud keskkonnamõju hindamise dokumentatsiooni ettevalmistamist.

3. Päritolupool tagab kooskõlas käesoleva konventsiooni sätetega keskkonnamõju hindamise läbiviimise enne otsuse langetamist I lisa nimetatud olulist kahjulikku piiriülest keskkonnamõju esile kutsuda võiva kavandatava tegevuse loa andmise või teostamise alustamise kohta.

[...]

6. Päritolupool annab kooskõlas käesoleva konventsiooni sätetega tõenäoliselt mõjutatavate piirkondade üldsusele võimaluse osaleda kavandatavatest tegevustest lähtuva keskkonnamõju hindamise toimingutes ning tagab mõjutatava poole üldsusele päritolupoole üldsusega samaväärse osalemisvõimaluse.“

9. Espoo konventsiooni I lisa punkt 2 määratleb konventsiooniga hõlmatud soojuselektrijaamad:

„Soojuselektrijaamad ja muud põletusseadmed soojatootlikkusega 300 megavatti või enam ning tuumaelektrijaamad ja muud tuumareaktorid (v.a uurimisseadmed lõhustuvate ja tuumasünteesmaterjalide tootmise ja töötlemise jaoks, mille maksimaalvõimsus ei ületa 1 kilovatti püsivat soojuskoormust).“

2. Århusi konventsioon

10. Århusi konventsiooni artikkel 2 sisaldab olulisi määratlusi:

„Käesolevas konventsioonis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

2. „Avaliku võimu organ –

- a) riigi, piirkonna või muu tasandi valitsus;
- b) [...]

See mõiste ei hõlma kohut ega seadusandjat;“

11. Århusi konventsiooni artikkel 6 sätestab üldsuse osalemise eritegevusega seotud asjade otsustamisel:

„1. Konventsiooniosaline

- a) kohaldab selle artikli sätteid otsuste suhtes, mis tehakse lisa I loetletud tegevuste lubamiseks või keelamiseks;

[...]

- c) võib siseriikliku õiguse alusel jätta selle artikli kohaldamata riigikaitsetegevusele, kui tema arvates võib artikli järgimine takistada riigikaitse eesmärkide täitmist.

4. Et tagada üldsuse osalemise tõhusus, näeb konventsiooniosaline ette tema osalemise juba otsustamise algetapis, kui kõik variandid on lahtised.

6. [Konventsiooniosaline teeb] pädevale asutusele kohustuseks viivitamata esitada selles artiklis nimetatud otsuste tegemiseks vajalik info asjast huvitatud üldsusele [...] ajal, mil üldsus osaleb otsustamises. [...]

[...]

10. Konventsiooniosaline tagab, et lõikes 1 käsitletud tegevuste kohta kehtestatud nõuete muutmise korral kohaldab avaliku võimu organ *mutatis mutandis*, ja juhul kui see on kohane, selle artikli lõikeid 2–9.

[...]“.

12. Selle artikli teised lõiked sätestavad üldsuse osalemise ja tegevuse keskkonnamõju hindamise üksikasju.

13. Århusi konventsiooni I lisas on nimetatud tegevused, mis nõuavad vastavalt artikli 6 lõike 1 punktile a tingimata üldsuse osalemist. Punkti 1 viiendas taandes nimetatakse Århusi konventsioonis „aatomielektriijaam(u) ja mu(i)d tuumareaktor(eid), kaasa arvatud selliste elektriijaamade või reaktorite demonteerimine või dekomissioneerimine“. Vastavalt punkti 22 esimesele lausele kohaldatakse „[i]gasuguse muutuse suhtes tegevuses või selle laiendamisel juhul, kui selline muutus või laiendus ise on vastavuses selles lisas esitatud kriteeriumidega, [...] selle konventsiooni artikli 6 lõike 1 punkti a sätteid.“

B. Liidu õigus

1. Keskkonnamõju hindamise direktiiv

14. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punktis a on projektina määratletud „ehitiste või muude käitiste püstitamine või kavade teostamine“ (esimene taane) ja „muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine“ (teine taane).

15. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõige 4 välistab seadusandlikud aktid direktiivi kohaldamisalast:

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

16. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 1 sisaldab põhimõttelist kohustust keskkonnamõju hindamise läbiviimiseks:

„Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed, tagamaks, et enne loa andmist nõutakse keskkonda muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu oluliselt mõjutada võivatelt projektidelt teostusluba ja hinnatakse nende mõju. Sellised projektid on piiritletud artiklis 4.“

17. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 4 lubab teatavate projektide puhul teha erandi direktiivi kohaldamisel:

„Ilma et see piiraks artikli 7 kohaldamist, võivad liikmesriigid erandjuhul teha teatava projekti puhul täieliku või osalise erandi käesoleva direktiivi sätetest.

Sel juhul toimivad liikmesriigid järgmiselt:

- a) kaaluvad, kas kohane oleks mõni muu hindamisviis;
- b) teevad asjaomasele üldsusele kättesaadavaks punktis a nimetatud muu hindamisviisi põhjal saadud teabe, erandi tegemise otsusega seotud teabe ja erandi tegemise põhjused;
- c) teatavad komisjonile enne loa andmist erandi tegemise põhjendused, vajaduse korral koos oma kodanikele kättesaadavaks tehtud teabega.

Komisjon edastab saadud dokumendid viivitamata teistele liikmesriikidele.

[...]“.

18. Vastavalt keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõikele 1 kohaldatakse juhul, „[k]ui artikli 2 lõikest 4 ei tulene teisiti, [...] I lisa loetletud töö[dele]“ ette nähtud hindamist. I lisa punkti 2 alapunktis a nimetatakse tuumaelektriiaamu. Peale selle on I lisa punktis 24 ära toodud „mis tahes muudatus või laiendamine, kui niisugune muudatus või laiendamine ise ei ületa käesolevas lisa sätetatud võimalikke künniseid.“ [mis tahes muudatus või laiendamine, kui niisugune muudatus või laiendamine ise jõuab käesolevas lisa sätetatud võimaliku künniseni.] [Tsitaati on parandatud Euroopa Liidu Kohtus, kuna direktiivi eestikeelne tõlge on ekslik.]

19. Vastavalt keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõikele 2 teevad liikmesriigid II lisa loetletud projektide puhul kindlaks, kas keskkonnamõju hindamine tuleb läbi viia. II lisa punkti 13 alapunktis a nimetatakse „[j]uba loa saanud või valminud või käimasolevate I lisa või käesolevas lisa loetletud projektide muutmi[st] või laiendami[st], kui see võib keskkonda oluliselt kahjustada (I lisaga hõlmamata muudatus või laiendus).“

20. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 6 lõige 4 sätestab üldsuse osalemise aja:

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

21. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikkel 7 sätestab piiriülese keskkonnamõju hindamise. See tuleb siis läbi viia, „[k]ui liikmesriik teab, et mõni projekt tõenäoliselt avaldab olulist keskkonnamõju mõnes teises liikmesriigis, või kui tõenäoliselt oluliselt mõjutatav liikmesriik seda taotleb [...]“.

2. Elupaikade direktiiv

22. Loa andmine kavadele või projektidele, mis võivad elupaikade direktiivi või linnudirektiivi⁷ kohaselt kaitstud ala oluliselt mõjutada, on elupaikade direktiivi artikli 6 lõigetes 3 ja 4 reguleeritud järgmiselt:

„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 sotsiaalsel 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.“

III. Asjaolud

23. Belgias lasti ajavahemikul 15. veebruarist 1975 kuni 1. septembrini 1985 Doelis Schelde ääres ja Tihange'is Maasi ääres tähtajatult käiku seitse tuumaelektrijaama.

24. Tuumaelektrijaamade asukoht Doel'is piirneb maa pool linnudirektiivi kohaselt kaitstud alaga „Schorren en Polders van de Beneden-Schelde“ (Natura 2000 kood BE2301336). Schelde on seal elupaikade direktiivi kohaselt kaitstud ala „Schelde- en Durmeëstuarium van de Nederlandse grens tot Gent“ (Natura 2000 kood BE2300006) osa ning samuti Madalmaade ala „Westerschelde & Saeftinghe“ (Natura 2000 kood NL9803061) osa. Vastavalt eelotsusetaotlusele asub peale selle läheduses Belgia ala „Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen“ (Natura 2000 kood BE2100017).

25. Belgia alal BE2300006 leidub eelkõige 350 hektarit esmatähtsat elupaigatüüpi „lammimetsad *Alnus glutinosa* ja *Fraxinus excelsior*'iga (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*)“ (Natura 2000 kood 91E0*) ja samuti esmatähtsa elupaigatüübi „jussheinaga liigirikkad mäestikurohumaad ränirikkal mullal (Mandri-Euroopa eelmäestikes)“ (Natura 2000 kood 6230*)⁸ väiksem leviala. Samasugused esmatähtsad elupaigatüübid esinevad ka Belgia alal BE2100017.⁹ Madalmaade alal NL9803061 esineb esmatähtsa elupaigatüübi „rohttaimedega kinnistunud rannikulited (hallid luited)“ Natura 2000 kood 2130*)¹⁰ väike leviala.

7 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7), viimati muudetud nõukogu 13. mai 2013. aasta direktiiviga 2013/17/EL, millega kohandatakse teatud direktiive keskkonna valdkonnas seoses Horvaatia Vabariigi ühinemisega (ELT 2013, L 158, lk 193).

8 Standardne andmevorm, <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=BE2300006>.

9 Standardne andmevorm, <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=BE2100017>.

10 Standardne andmevorm, <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=NL9803061>.

26. Nagu oodata, nimetatakse mõlema Scheldet hõlmava kaitseala puhul mitmesuguseid elupaikade direktiivi II lisas sätestatud kalaliike, näiteks vintaloosa e. vinträäm (*Alosa fallax*), harilik mõrukas (*Rhodeus sericeus amarus*), võldas (*Cottus gobio*), harilik hink (*Cobitis taenia*), euroopa jõesilm (*Lampetra fluviatilis*) ja merisutt (*Petromyzon marinus*), kusjuures mõlemat viimati nimetatud liiki ei liigitata kalade hulka kitsamas mõttes, vaid sõõrsuude klassi.¹¹

27. Madalmaade piir asub mõne kilomeetri kaugusel. Teised liikmesriigid (Saksamaa ja Prantsusmaa) asuvad sellest kohast ligikaudu 100 km kaugusel.

28. 2003. aastal otsustas Belgia seadusandja lõpetada elektri tootmise tuumaenergiast. 31. jaanuari 2003. aasta seaduses sätestati, et uusi tuumaelektrijaamu enam ei ehitata ja et töötavad tuumaelektrijaamad lõpetavad järk-järgult töö pärast 40 tegevusaastat, nimelt ajavahemikul 2015. aastast (Doel 1 ja 2 ning Tihange 1) kuni 2025. aastani. Kuna tuumaelektrijaamad moodustavad üle poole kogu elektritootmisest, oli valitsusel 31. jaanuari 2003. aasta seaduse alusel õigus elektrivarustuskindlust ähvardava ohu korral sellest erandit teha.

29. 18. detsembri 2013. aasta seadusega lükati Tihange 1 tuumaelektrijaama tegevuse lõpetamise kuupäeva kümme aastat edasi. Peale selle kaotati selle seadusega valitsuse õigus tuumaelektrijaamade tegevuse lõpetamise ajakavast kõrvale kalduda.

30. Doel 1 elektrijaam lõpetas elektri tootmise 15. veebruaril 2015.

31. 28. juuni 2015. aasta seadusega muudeti siiski Doel 1 ja Doel 2 elektrijaamade tööstusliku elektritootmise lõpetamise kuupäeva, et aidata kindlustada elektrivarustust Belgias. Seadus võimaldab Doel 1 tuumaelektrijaamas alates 6. juulist 2015 kuni 15. veebruarini 2025 taas elektrit toota ja lükkab Doel 2 elektrijaamas tööstusliku elektritootmise lõpetamise kümne aasta võrra edasi kuni 1. detsembrini 2025.

32. Eelotsusetaotluse kohaselt oli tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamise tingimus lepingu sõlmimine Belgia riigi ja elektrijaamu käitava aktsiaseltsi Electrabel (edaspidi „Electrabel“) vahel. See leping sõlmiti 30. novembril 2015. Leping sisaldab investeerimiskava, mille summa on „käitamiskestuse pikendamise jaoks“ ligikaudu 700 miljonit eurot. Ettenähtud meetmed hõlmavad neljanda perioodilise ohutusülevaatuse alusel ja seoses Fukushima õnnetusega vastupidavuskatsete alusel tehtavaid muudatusi.

33. Need investeeringud allutati keskkonnamõju hindamise suhtes tehtavale eelkontrollile. Eelkontrollimisel jõuti järeldusele, et keskkonnamõju hindamine ei ole vajalik, sest muudatused ei vii negatiivse radioloogilise mõjuni või olemasoleva radioloogilise keskkonnamõju märkimisväärsete muudatusteni. See otsus vaidlustati Belgia Conseil d'État's (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Eelotsusetaotluse esitamise hetkel oli menetlus seal veel pooleli.¹²

34. Seoses elektrijaamaga Doel 1 eeldab 28. juuni 2015. aasta seadus, et selle jaama käitajale väljastatakse uus individuaalne elektritootmise luba ja et tegevusluba täiendatakse uute sätetega elektritootmise kohta.

35. Põhikohtuasja mõlemad kaebajad, kes on ühendused, kelle eesmärk on keskkonna- ja elukeskkonnakaitse, esitasid Cour constitutionnelle'ile (Belgia konstitutsioonikohus) tühistamishagi nõudega tühistada 28. juuni 2015. aasta seadus, sest sellega pikendatakse kümne aasta võrra tuumareaktorite Doel 1 ja 2 käitamiskestust, ilma et oleks läbi viidud keskkonnamõju hindamine või üldsuse osalemist võimaldav menetlus.

¹¹ Vaata 8.–10. joonealune märkus.

¹² Eelotsusetaotlus, lk 39–40.

36. Mõlemad ühendused tuginevad Espoo ja Århusi konventsioonidele ning keskkonnamõju hindamise direktiivile, elupaikade direktiivile ja linnudirektiivile.

IV. Eelotsusetaotlus

37. Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus) esitab seetõttu järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas Espoo konventsiooni artikli 2 lõikeid 1–3, 6 ja 7, artikli 3 lõiget 8, artiklit 5, artikli 6 lõiget 1 ja lisa I punkti 2 tuleb tõlgendada kooskõlas teabedokumendis konventsiooni kohaldamise kohta tuumaenergiaga seotud tegevusele („Background note on the application of the Convention to nuclear energy-related activities“) antud täpsustustega ja soovitustega konventsiooni tuumaenergiaga seotud tegevusele rakendamise parimate tavade kohta („Good Practice recommendations on the application of the Convention to nuclear energy-related activities“)?
2. Kas Espoo konventsiooni artikli 1 punkti 9, milles on määratletud „pädev asutus“, võib tõlgendada nii, et sellega jäetakse nimetatud konventsiooni kohaldamisalast välja seadusandlikud aktid, nagu 28. juuni 2015. aasta seadus (millega muudetakse 31. jaanuari 2003. aasta seadust energiavarustuskindluse tagamise eesmärgil tööstuslikuks elektritootmiseks tuumaenergia kasutamise järkjärgulise lõpetamise kohta), arvestades eelkõige selle seaduse vastuvõtmise raames korraldatud eri uuringuid ja ärakuulamisi?
3. a) Kas Espoo konventsiooni artikleid 2–6 tuleb tõlgendada nii, et need on kohaldatavad enne niisuguse seadusandliku akti vastuvõtmist nagu 28. juuni 2015. aasta seadus (millega muudetakse 31. jaanuari 2003. aasta seadust energiavarustuskindluse tagamise eesmärgil tööstuslikuks elektritootmiseks tuumaenergia kasutamise järkjärgulise lõpetamise kohta), mille artikliga 2 lükatakse Doel 1 ja Doel 2 tuumaelektrijaamade tegevuse ja tööstusliku elektritootmise lõpetamise kuupäeva edasi?
- b) Kas vastus punktis a esitatud küsimusele on erinev sõltuvalt sellest, kas küsimus puudutab Doel 1 või Doel 2 jaama, arvestades et esimese jaama puhul on vaja vastu võtta eespool nimetatud 28. juuni 2015. aasta seaduse rakendamise haldusaktid?
- c) Kas riigi elektrivarustuskindlus võib olla üldisest huvist tingitud ülekaalukas põhjus, mis võimaldab teha Espoo konventsiooni artiklite 2–6 kohaldamisest erandit ja/või see kohaldamine peatada?
4. Kas Århusi konventsiooni keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise kohta artikli 2 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega jäetakse nimetatud konventsiooni kohaldamisalast välja niisugused seadusandlikud aktid nagu 28. juuni 2015. aasta seadus (millega muudetakse 31. jaanuari 2003. aasta seadust energiavarustuskindluse tagamise eesmärgil tööstuslikuks elektritootmiseks tuumaenergia kasutamise järkjärgulise lõpetamise kohta), sõltumata sellest, kas seaduse vastuvõtmise raames korraldatud eri uuringuid ja ärakuulamisi on arvesse võetud?
5. a) Arvestades eelkõige Maastrichti soovitusi üldsuse tegeliku osalemise edendamise vahendite kohta keskkonnaküsimuste otsustusprotsessis (Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters) mitmeetapilises otsustusprotsessis, siis kas Århusi konventsiooni artikleid 2 ja 6 koostoimes I lisa punktiga 1 tuleb tõlgendada nii, et neid kohaldatakse enne niisuguse seadusandliku akti vastuvõtmist nagu 28. juuni 2015. aasta seadus (millega muudetakse 31. jaanuari 2003. aasta seadust energiavarustuskindluse tagamise eesmärgil tööstuslikuks elektritootmiseks tuumaenergia kasutamise järkjärgulise lõpetamise kohta), mille artikliga 2 lükatakse Doel 1 ja Doel 2 tuumaelektrijaamade tegevuse ja tööstusliku elektritootmise lõpetamise kuupäeva edasi?

- b) Kas vastus punktis a esitatud küsimusele on erinev sõltuvalt sellest, kas küsimus puudutab Doel 1 või Doel 2 jaama, arvestades, et esimese jaama puhul on vaja vastu võtta eespool nimetatud 28. juuni 2015. aasta seaduse rakendamise haldusaktid?
- c) Kas riigi elektrivarustuskindlus võib olla üldisest huvist tingitud ülekaalukas põhjus, mis võimaldab teha Århusi konventsiooni artiklite 2 ja 6 kohaldamisest erandit või see kohaldamine peatada?
6. a) Kas keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõiget 2 koostoimes II lisa punkti 13 alapunktiga a, pidades vajaduse korral silmas Espoo ja Århusi konventsioone, tuleb tõlgendada nii, et see on kohaldatav niisuguse tuumajaama tegevuse ja tööstusliku elektritootmise lõpetamise kuupäeva edasilükkamisele, mis eeldab – nagu käesoleval juhul Doel 1 ja Doel 2 tuumaelektrijaamade puhul – suuri investeeringuid ja ohutusuuendusi?
- b) Kui vastus punktis a esitatud küsimusele on jaatav, siis kas keskkonnamõju hindamise direktiivi artikleid 2–8 ja 11 ning I, II ja III lisa tuleb tõlgendada nii, et neid kohaldatakse enne niisuguse seadusandliku akti vastuvõtmist nagu 28. juuni 2015. aasta seadus (millega muudetakse 31. jaanuari 2003. aasta seadust energiavarustuskindluse tagamise eesmärgil tööstuslikuks elektritootmiseks tuumaenergia kasutamise järkjärgulise lõpetamise kohta), mille artikliga 2 lükatakse Doel 1 ja Doel 2 tuumaelektrijaamade tegevuse ja tööstusliku elektritootmise lõpetamise kuupäeva edasi?
- c) Kas vastus punktides a ja b esitatud küsimustele on erinev sõltuvalt sellest, kas küsimus puudutab Doel 1 või Doel 2 jaama, arvestades, et esimese jaama puhul on vaja vastu võtta eespool nimetatud 28. juuni 2015. aasta seaduse rakendamise haldusaktid?
- d) Kui vastus punktis a esitatud küsimusele on jaatav, kas keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et sellega on lubatud teha tuumaelektrijaama tegevuse lõpetamise edasilükkamise puhul ülekaaluka üldise huvi kaalutlustel seoses riigi elektrivarustuskindlusega erand keskkonnamõju hindamise direktiivi artiklite 2–8 ja 11 kohaldamisest?
7. Kas mõistet „konkreetne õigusakt“ keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 4 tähenduses tuleb tõlgendada nii, et sellega jäetakse niisugune seadusandlik akt nagu 28. juuni 2015. aasta seadus (millega muudetakse 31. jaanuari 2003. aasta seadust energiavarustuskindluse tagamise eesmärgil tööstuslikuks elektritootmiseks tuumaenergia kasutamise järkjärgulise lõpetamise kohta), nimetatud direktiivi kohaldamisalast välja, arvestades eelkõige selle seaduse vastuvõtmise raames korraldatud eri uuringuid ja ärakuulamisi, millega võiks saavutada eespool nimetatud direktiivi eesmäärke?
8. a) Kas elupaikade direktiivi artiklit 6 koostoimes linnudirektiivi artiklitega 3 ja 4, pidades vajaduse korral silmas keskkonnamõju hindamise direktiivi ja Espoo ja Århusi konventsioone, tuleb tõlgendada nii, et see on kohaldatav niisuguse tuumajaama tegevuse ja tööstusliku elektritootmise lõpetamise kuupäeva edasilükkamisele, mis eeldab – nagu käesoleval juhul Doel 1 ja Doel 2 tuumaelektrijaamade puhul – suuri investeeringuid ja ohutusuuendusi?
- b) Kui vastus punktis a esitatud küsimusele on jaatav, kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et see on kohaldatav enne niisuguse seadusandliku akti vastuvõtmist nagu 28. juuni 2015. aasta seadus (millega muudetakse 31. jaanuari 2003. aasta seadust energiavarustuskindluse tagamise eesmärgil tööstuslikuks elektritootmiseks tuumaenergia kasutamise järkjärgulise lõpetamise kohta), mille artikliga 2 lükatakse Doel 1 ja Doel 2 tuumaelektrijaamade tegevuse ja tööstusliku elektritootmise lõpetamise kuupäeva edasi?

- c) Kas vastus punktides a ja b esitatud küsimustele on erinev sõltuvalt sellest, kas küsimus puudutab Doel 1 või Doel 2 jaama, arvestades, et esimese jaama puhul on vaja vastu võtta eespool nimetatud 28. juuni 2015. aasta seaduse rakendamise haldusaktid?
- d) Kui vastus punktis a esitatud küsimusele on jaatav, siis kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et sellega on lubatud käsitada riigi elektrivarustuskindlusega seotud põhjuseid üldisest huvist tingitud ülekaalukate põhjustena, arvestades eelkõige eespool nimetatud seaduse vastuvõtmise raames korraldatud eri uuringuid ja ärakuulamisi, millega saaks saavutada eespool nimetatud direktiivi eesmäärke?
9. Kui liikmesriigi kohus peaks eespool esitatud eelotsuse küsimustele antud vastuste põhjal jõudma järeldusele, et vaidlustatud seadus eirab ühte eespool nimetatud konventsioonidest või direktiividest tulenevatest kohustustest, ilma et riigi elektrivarustuskindlus võiks olla üldisest huvist tingitud ülekaalukas põhjus, millega on lubatud nendest kohustustest erandit teha, siis kas ta võib säilitada 28. juuni 2015. aasta seaduse toime, et vältida õiguslikku ebakindlust ja võimaldada, et eespool nimetatud konventsioonidest ja direktiividest tulenevad keskkonnamõju hindamise ja üldsuse osalemise kohustused täidetakse?“

38. Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw ning aktsiaselts Electrabel kui põhikohtuasjas menetlusse astujad, Belgia Kuningriik, Austria Vabariik, Saksamaa, Portugali Vabariik, Soome Vabariik, Tšehhi Vabariik, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ning Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. Need pooled, v.a Ühendkuningriik, osalesid ka 10. septembri 2018. aasta kohtuistungil.

V. Õiguslik analüüs

39. Cour constitutionnelle'i (Belgia konstitutsioonikohus) küsimused on suunatud liidu kahe rahvusvahelise konventsiooni ja liidu õiguse kahe direktiivi tõlgendamisele seoses sarnaste õiguslike küsimustega, nimelt kas elektritootmise perioodi pikendamine tuumaelektrijaamas (selle kohta alljärgnevad punktid C ja D) seadusandliku aktiga (selle kohta alljärgnev punkt B) kui projektiga vajab keskkonnamõju hindamist ja kas võimalikest keskkonnamõju hindamise kohustustest võib teha erandi (selle kohta alljärgnev punkt E). Ma käsitlen neid õiguslikke küsimusi kõigepealt keskkonnamõju hindamise direktiivi perspektiivist, et järgnevalt hinnata, millisel määral mõlemad konventsioonid tulemust mõjutavad. Elupaikade direktiivi kohta esitatud küsimused vajavad siiski eraldi käsitlemist (selle kohta alljärgnev punkt F). Kuna küsimustele vastamine eeldab, et suure tõenäosusega on tegemist menetlusnormi rikkumisega, kaalutlen ma lõpuks, millisel määral on võimalik säilitada meetme toimeid, mis võeti keskkonnamõju hindamist käsitlevaid õigusnorme rikkudes (selle kohta alljärgnev punkt G). Esmajoones tuleb siiski käsitleda seda, kas liidu õiguse kohaldamine põhikohtuasjas on vastuolus Euratomi lepinguga (selle kohta alljärgnev punkt A).

A. Liidu õiguse kohaldatavus tuumaenergiale

40. Kõik eelotsusetaotluse esemeks olevad õigusaktid tuginesid antud ajal keskkonnavaldkonna suhtes olemasolevale pädevusele, mis on praegu sätestatud ELTL artiklis 192, ning konventsioonide puhul antud ajal ajaliselt kehtivale menetlusnormile välispädevuse teostamise kohta.

41. Euratomi lepingu artikli 106a lõike 3 kohaselt ei kaldu ELi toimimise lepingu sätted kõrvale Euratomi lepingu sätetest.¹³ Seega tuleb kõigepealt hinnata, kas mõlema konventsiooni või mõlema direktiivi kohaldamine tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamisele tuumaelektrijaamades võiks viia sellise kõrvalekaldeni.

13 12. veebruari 2015. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu (C-48/14, EU:C:2015:91, punkt 38).

42. See on igal juhul siis välistatud, kui liidu õiguse kõnealused sätted puudutavad küsimusi, mida ei ole Euratomi lepingus või selle alusel reguleeritud.¹⁴

43. Selles mõttes tulevad eelkõige arvesse Euratomi lepingu 3. peatüki II jao sätted tervisekaitse kohta tuumaenergiasektoris. Neid tuleb tõlgendada laialt, et tagada nende kasulik mõju.¹⁵ Tuumarajatiste ehitus- ja käitamislubade väljastamine kuulub seega Euratomi lepingu kohaldamisalasse selles aspektis, mis puudutab elanikkonna tervise kaitset ioniseerivast kiirgusest tulenevate ohtude eest.¹⁶

44. Selles mõttes tuleb kõigepealt märkida, et Euratomi lepingu kohaldamisala ei saa seoses elanikkonna kaitsega takistada elupaikade direktiivi kohaldamist. Selle direktiivi eesmärk ei ole elanikkonna kaitse, vaid looduslike elupaikade ja liikide kaitse.

45. Ka keskkonnamõju hindamise kohta, nagu see oleks keskkonnamõju hindamise direktiivi ja Espoo ning Århusi konventsioonide kohaselt vajalik, ei võetud Euratomi lepingu sätete alusel vastu vastavaid õigusnorme. Peale selle ei ole direktiivis ette nähtud keskkonnamõju hindamised piiratud elanikkonna kaitsega ioniseeriva kiirguse eest, vaid selle esemeks on *kõik* olulised keskkonnamõjud, mis võiksid asjaomastest kavadest lähtuda.

46. Ilmselt lähtus ka seadusandja muu hulgas sellest, et konventsioonid ja keskkonnamõju hindamise direktiiv ei ole vastuolus Euratomi lepinguga, sest nende sätted näevad selgelt ette tuumaelektrijaamade keskkonnamõju hindamise,¹⁷ kuid ei tugine täiendavalt Euratomi lepingule.

47. Belgia selgitab siiski, et liidu õiguse kohaldamine ei või olla vastuolus ka Euratomi lepingu eesmärkidega, eelkõige varustuskindlusega vastavalt Euratomi lepingu artikli 2 punktile d, kuid selles punktis on asi varustatuses maakide ja tuumkütusega. Ei ole selge, et keskkonnamõju hindamine või üldsuse osalemine seda mõjutaks.

48. Seega on ülejäänud menetluspooled ja Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus) õigesti üksmeelselt seisukohal, et vaidlusaluste konventsioonide ja direktiivide kohaldamine ei ole Euratomi lepinguga vastuolus.

B. Seadusandlikud aktid keskkonnamõju hindamisel

49. Eelotsusetaotluse teine, neljas ja seitsmes küsimus puudutavad asjaolu, et seadusandliku meetmega pikendati tuumaelektrijaamade Doel 1 ja 2 tööstusliku elektritootmise perioodi. Seetõttu küsib Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus), kas seadusandlik meede vajab Espoo ja Århusi konventsioonide ning keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaselt keskkonnamõju hindamist.

50. Vastavalt keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõikele 4 ei kehti see projektide suhtes, mille üksikasjad võetakse vastu konkreetse siseriikliku õigusaktiga, sest käesoleva direktiivi eesmärgid, sealhulgas teabe andmine, saavutatakse seadusandliku tegevuse kaudu.

14 Vaata selle kohta 29. märtsi 1990. aasta kohtuotsus *Kreeka vs. nõukogu* (C-62/88, EU:C:1990:153, punkt 17) ja 12. aprilli 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik (C-61/03, EU:C:2005:210, punkt 44) ning 15. novembri 1994. aasta arvamus 1/94 (lepingud WTO asutamislepingu lisas) (EU:C:1994:384, punkt 24).

15 10. detsembri 2002. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (tuumaohutuse konventsioon, C-29/99, EU:C:2002:734, punkt 78) ja 27. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus *ČEZ* (C-115/08, EU:C:2009:660, punkt 100).

16 27. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus *ČEZ* (C-115/08, EU:C:2009:660, punkt 105). Vt ka 10. detsembri 2002. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (tuumaohutuse konventsioon, C-29/99, EU:C:2002:734, punkt 89).

17 Espoo konventsiooni I lisa punkt 2, Århusi konventsiooni I lisa punkti 1 viies taane ja keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punkti 2 alapunkt b.

51. Seevastu Espoo konventsioon ei välista sõnaselgelt seadusandlikke akte. Århusi konventsiooni artikli 2 punkt 2 sisaldab siiski seadusandluse reservatsioonid. See on aga nii sõnastatud, et välistatud on ainult organid või institutsioonid, kes osalevad *seadusandliku võimu* teostamises.

52. Seega võib mõlemat konventsiooni mõista nii, et need hõlmavad ka seadusandja akti, kui ta ei tegutsenud nagu seadusandja, seega seadusandliku võimu teostajana, vaid projektile luba andva haldusasutusena.¹⁸

53. Esmapilgul näib keskkonnamõju hindamise selline laiendatud kohaldamisala võrreldes keskkonnamõju hindamise direktiiviga olevat eelistatav, sest vastasel juhul võib esineda kõrvalehoidmise oht, mis võib realiseeruda just suurte kavade puhul, mis võivad keskkonnale eriti tugevat mõju avaldada.

54. Selline kõrvalehoidmine ei võiks rikkuda mitte ainult mõlemaid konventsioone, vaid ka üldist rahvusvahelist keskkonnamõju hindamise kohustust. Rahvusvahelise Kohtu arvamuse kohaselt on kõik riigid kohustatud läbi viima keskkonnamõju hindamise, kui esineb oht, et kavandatud tegevusel või tegevusel, mille kohta on tehtud ettepanek, võivad piiriüleses kontekstis olla olulised negatiivsed tagajärjed.¹⁹ Riigid ei või rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtte kohaselt, mis on näiteks väljendatud rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni²⁰ artiklites 27 ja 46, tugineda oma riigisisesele õigusele, kaasa arvatud oma pädevuste sisemine jaotus, et põhjendada rahvusvaheliste kohustuste rikkumist. Liidu õiguses kehtivad selles mõttes samad põhimõtted.²¹ Vastavalt sellele välistab nüüdseks ka direktiiviga 2014/52/EL²² muudetud keskkonnamõju hindamise direktiivi redaktsioonis, mis ei ole põhikohtuasjas veel kohaldatav, uuesti sõnastatud artikli 2 lõikes 5 eraldi riigisiseste õigusaktide kohta kehtiv erand selle kohaldamise artiklis 7 sätestatud piiriülesele keskkonnamõju hindamisele.

55. Lõpuks ei pea Euroopa Kohus käesoleval juhul siiski otsustama, millised tagajärjed on sellel esmapilgul näival vastuolul keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 4 ja Espoo ning Århusi konventsioonide vahel. Artikli 1 lõike 4 tõlgendus Euroopa Kohtu poolt takistab kokkuvõttes konventsioonide rikkumist.

56. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 4 kohta on Euroopa Kohus otsustanud, et see vabastab projektid ainult sel juhul hindamismenetlusest, kui on täidetud kaks tingimust. *Esiteks* tuleb projekti üksikasjad võtta vastu konkreetse seadusandliku aktiga; *teiseks* tuleb direktiivi eesmärgid, sealhulgas teabe andmine saavutada seadusandliku menetluse kaudu.²³

18 Vt konventsiooni kohaldamise kohta sarnastele meetmetele Ühendkuningriigis Århusi konventsiooni nõuetele vastavuse komitee 23. oktoobri 2013. aasta järeldused ja soovitused asjas *Ewing vs. Ühendkuningriik* (ACCC/C/2011/61, ECE/MP.PP/C.1/2013/13, Hybrid Bill, punkt 54). Selle komitee kohta vaata minu ettepanek kohtuasjas *Edwards* (C-260/11, EU:C:2012:645, punkt 8). Teisiti siiski 18. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus *Boxus jt* (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, punkt 50) ja 16. veebruari 2012. aasta kohtuotsus *Solvay jt* (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 43).

19 Rahvusvahelise Kohtu 20. aprilli 2010. aasta kohtuotsus *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina vs. Uruguay)*, *I.C.J. Reports* 2010, lk 14, punkt 204, ja 16. detsembri 2015. aasta kohtuotsus, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica vs. Nicaragua)* ja *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua vs. Costa Rica)*, *I.C.J. Reports* 2015, lk 665, punkt 104.

20 Sõlmitud 23. mail 1969 (*United Nations Treaty Series*, Vol. 1155, lk 331).

21 Vaata näiteks 5. mai 1970. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (77/69, EU:C:1970:34, punkt 15) ja 9. detsembri 2003. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-129/00, EU:C:2003:656, punkt 29) ning 8. märtsi 2011. aasta aramus 1/09 (ühtse patendivaidluste lahendamise süsteemi loomist käsitlev kokkulepe) (EU:C:2011:123, punkt 86).

22 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiv (ELT 2014, L 124, lk 1).

23 16. septembri 1999. aasta kohtuotsus *WWF jt* (C-435/97, EU:C:1999:418, punkt 57); 18. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus *Boxus jt* (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, punkt 37) ja 17. novembri 2016. aasta kohtuotsus *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, punkt 26).

57. Esimene tingimus nõuab, et seadusandlikul aktil oleksid samad tunnused nagu teostusloal keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 tähenduses.²⁴ Niivõrd kui eelotsusetaotlus seda küsimust puudutab, käsitlen ma seda seoses tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamisega.²⁵

58. Teine tingimus nõuab, et direktiivi eesmärgid tuleb saavutada seadusandliku menetluse kaudu. Seega tuleneb artikli 2 lõikest 1, et direktiivi põhieesmärk on tagada, et „enne teostusloa andmist“ hinnatakse nende projektide keskkonnamõju, mis eelkõige oma laadi, mahu või asukoha tõttu võivad keskkonda oluliselt mõjutada.²⁶

59. Järelikult peab seadusandjal olema projekti vastuvõtmisel piisavalt teavet. Seejuures peab arendaja esitatud teave hõlmama vähemalt projekti kirjeldust, mis sisaldab teavet projekti kohta, 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.²⁷

60. Seadusandlikus menetluses tuleb peale teabe esitamise tagada ka piisav üldsuse osalemine. Nagu näitavad põhjendused 16, 17 ja 19, on ka see keskkonnamõju hindamise direktiivi oluline eesmärk. See hõlmab paratamatult ka piiriülest üldsuse osalemist, sest vastavalt põhjendusele 15 peab direktiiv tagama Espoo konventsiooni ülevõtmise.

61. Seega peaksid mõlema konventsiooni nõuded olema täidetud, kui seadusandliku akti vastuvõtmisel järgitakse keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärke.

62. Niisiis tuleb eelotsusetaotluse teisele, neljandale ja seitsmendale küsimusele vastata, et vastavalt keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõikele 4 on selle direktiivi kohaldamisalast välistatud üksnes projektid, mille üksikasjad on vastu võetud konkreetse seadusandliku aktiga sellisel viisil, et selle direktiivi eesmärgid saavutati seadusandliku menetluse kaudu. Liikmesriigi kohtu ülesanne on nii vastuvõetud seadusandliku akti sisu kui ka kogu seadusandlikku menetlust, mis akti vastuvõtmiseni viisid, eelkõige ettevalmistavaid akte ja parlamendi arutelusid arvesse võttes kontrollida, kas seadusandlik akt on käsitatav projektile loa andmisena ja kas direktiivi eesmärgid saavutatakse seadusandlikus menetluses.²⁸

C. Tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamine

63. Keskkonnamõju hindamise direktiivi või vastavalt Espoo ja Århusi konventsioonide eesmärgid peavad siiski olema üksnes sel juhul täidetud, kui kõnealune meede kuulub asjaomasesse kohaldamisalasse. Seda silmas pidades soovib Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus) esimese küsimusega, kolmanda küsimuse punktiga a ning viienda küsimuse punktiga a ja kuuenda küsimuse punkti a esimese osaga selgitada, kas tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamist mõlemas tuumaelektrijaamas tuleb pidada projektiks.

24 16. septembri 1999. aasta kohtuotsus WWF jt (C-435/97, EU:C:1999:418, punkt 58); 18. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Boxus jt (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, punktid 38 ja 39) ja 17. novembri 2016. aasta kohtuotsus Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, punkt 27).

25 Vaata järgnevalt punkt 63 jj.

26 18. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Boxus jt (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, punkt 41) ja 17. novembri 2016. aasta kohtuotsus Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, punkt 29).

27 18. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Boxus jt (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, punkt 43) ja 17. novembri 2016. aasta kohtuotsus Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, punkt 30).

28 Vt 18. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Boxus jt (C-128/09–C-131/09, C-134/09 ja C-135/09, EU:C:2011:667, punkt 48).

1. Projekti mõiste keskkonnamõju hindamise direktiivis

64. Nii peab kuuenda küsimuse punkt a selgitama, kas tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamist tuumaelektrijaamades tuleb pidada projektiks keskkonnamõju hindamise direktiivi tähenduses.

65. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkt a on projektina määratletud „ehitiste või muude kätiste püstitamine või kavade teostamine“ (esimene taane) ja „muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine“ (teine taane).

66. Euroopa Kohus on selle kohta otsustanud, et „projekt“ tähendab kohta füüsiliselt muutvaid töid või sekkumisi.²⁹ Seega ei saa projekti olemasoleva tegevusloa lihtsat pikendamist, mis ei ole seotud kohta füüsiliselt muutvate tööde või sekkumistega, käsitada projektina keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a tähenduses.³⁰

67. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a selline tõlgendus on selle sätte sõnastuse alusel küll mõistetav, kuid see ei vasta Espoo ja Århusi konventsioonidele.

2. Projekti mõiste Espoo konventsioonis

68. Cour constitutionnelle'i (Belgia konstitutsioonikohus) küsimustes ei nimetata küll sõnaselgelt projekti mõistet Espoo konventsioonis, kuid nii esimene küsimus kui ka kolmanda küsimuse punkt a puudutavad kokkuvõttes seda. Eelkõige ei ole esimene küsimus suunatud mitte sellele, kas mõlemad selles nimetatud dokumendid on siduvad – need ei esita üldse sellist nõuet. Pigem peab see küsimus selgitama, kas selles väljendatud õiguslik käsitlus, et tuumaelektrijaama tegevusloa pikendamine on projekt, vastab tõele. See on viimaks ka kolmanda küsimuse punkti a põhituum.

a) Euroopa Kohtu tõlgendamispädevus

69. Espoo konventsiooni projekti mõiste käsitlemine eeldab eeskätt seda, et Euroopa Kohus on konventsiooni tõlgendamiseks üldse pädev.

70. Kuna toonane Euroopa Ühendus kiitis Espoo konventsiooni heaks, on selle sätted vastavalt ELTL artikli 216 lõikele 2 nüüd liidu õiguskorra lahutamatu osa.³¹

71. Ühendus ja kõik selle liikmesriigid ühinesid konventsiooniga jagatud pädevuse alusel,³² kuid Euroopa Kohus, kellele on asi antud lahendamiseks ELTL artikli 267 alusel, on pädev piiritlema liidu kanda olevaid kohustusi, ja kohustusi, mis on vaid liikmesriikide pädevuses, ning tõlgendama (sel eesmärgil) konventsiooni sätteid.³³ Kui ta jõuab järeldusele, et asjaomane säte kuulub liidu poolt võetud kohustuste hulka, siis kuulub selle tõlgendamine ka muus osas tema pädevusse.

29 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 24) ja 19. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Pro-Braine jt (C-121/11, EU:C:2012:225, punkt 31).

30 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 24) ja 19. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Pro-Braine jt (C-121/11, EU:C:2012:225, punkt 32).

31 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 30); 15. märtsi 2018. aasta kohtuotsus North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punkt 46) ja 11. juuli 2018. aasta kohtuotsus Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, punkt 44).

32 Euroopa Ühenduse deklaratsioon oma pädevusvaldkonna kohta vastavalt piiriülese keskkonnamõju hindamise Espoo (Soome) konventsiooni artikli 17 lõikele 5 (nõukogu dokument nr 8931/96, B lisa, kättesaadav ka aadressil https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en#EndDec).

33 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

72. Espoo konventsioon näeb teatud tegevustele loa andmiseks ette piiriülese üldsuse osalemise koos keskkonnamõju hindamisega. Need sätted võeti suuremas osas üle keskkonnamõju hindamise direktiiviga, eelkõige selle artikliga 7, nii et need puudutavad liidu õigusega ulatuslikult hõlmatud valdkonda. Juba sel põhjusel on Euroopa Kohus pädev vähemalt konventsiooni nende sätete tõlgendamiseks, mis puudutavad seda keskkonnamõju hindamist.³⁴

73. Isegi kui eeldada, et teatud projektid kuuluvad liikmesriikide ainupädevusse, on muu hulgas olemas selge huvi selle vastu, et kui liidu õigusnormi saab kohaldada nii liikmesriigi kui ka liidu õiguse reguleerimisalasse jäävates olukordades, siis tõlgendatakse seda ühetaoliselt, et tulevikus ära hoida üksteisest erinevaid tõlgendusi, sõltumata sellest, millistel tingimustel seda normi kohaldatakse.³⁵

74. Niisiis kuulub konventsiooni tõlgendamine, mis on seotud keskkonnamõju hindamisega, Euroopa Kohtu pädevusse.

b) Projekti mõiste Espoo konventsioonis

75. Vastavalt Espoo konventsiooni artikli 1 lõikele 5 hõlmab mõiste „kavandatav tegevus“ mis tahes tegevust või olulist muutust tegevuses. See määratlus on projekti mõiste kui sellise suhtes ilmselgelt ebaloogiline, sest erinevalt keskkonnamõju hindamise direktiivist puudub määratlus, mis kirjeldaks täpsemalt vajalikke tegevusi.

76. Projekti mõiste täpsemaks määratlemiseks saab siiski kaasata Espoo konventsiooni I lisa nimetatud konkreetseid tegevusi.³⁶ Ainult need tegevused kuuluvad konventsiooni kohaldamisalasse ja võivad kaasa tuua keskkonnamõju hindamise kohustuse.

77. Nii leidub kavandatava tegevuse tüüpe, mida iseloomustavad teatud toimingud, näiteks suurte alade *lageraie* (Espoo konventsiooni I lisa punkt 17) või autoteede, kiirteede ja magistraalraudteede ning lennuvälja põhiradade *rajamine* (punkt 7). Kavandatavate tegevuste tüüpide ülekaalukas osa hõlmab seevastu teatavat laadi rajatise või seadmeid kui selliseid, näiteks nafta rafineerimise tehaseid (punkt 1), suure võimsusega seadmeid malmi ja terase eelsulatuseks ning värviliste metallide tootmiseks (punkt 4) või ühtset tervikut moodustavaid keemiatööstuse seadmeid (punkt 6).

78. Tuumaelektrijaamad kuuluvad selle teise kategooria alla (Espoo konventsiooni I lisa punkt 2). Sellest tegi Espoo konventsiooni rakenduskomitee õigusega järelduse, et mitte ainult tuumareaktori ehitamine ja esmakordne käitamine, vaid ka esialgu loa saanud kasutusaega ületav edasine käitamine on projekt. Selline käitamine võib esile kutsuda olulist kahjulikku piiriülest keskkonnamõju.³⁷ Seetõttu kujutab ka tuumaelektrijaama tegevusloa pikendamine endast projekti.

79. Belgia väidab siiski, et vaidlusaluste tuumaelektrijaamade tegevusluba ei ole tähtajaline. Pikendati üksnes tööstusliku elektritootmise perioodi.

34 Vt 19. märtsi 2002. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-13/00, EU:C:2002:184, punkt 20); 7. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-239/03, EU:C:2004:598, punktid 29–31); 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 36) ja 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 102).

35 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 42) ja 15. märtsi 2018. aasta kohtuotsus North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punkt 50).

36 Samuti toimis Euroopa Kohus 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsuses Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (C-275/09, EU:C:2011:154, punktid 26–28), et kinnitada keskkonnamõju hindamise direktiivis sätestatud projekti mõiste tõlgendust.

37 Report of the Implementation Committee on its thirtieth session, 14. august 2014, ECE/MP.EIA/IC/2014/2, lisa (Tuumaelektrijaam Rivne), punkt 37.

80. Tuumaelektrijaama käitamine ei ole siiski omaette eesmärk. Pigem on see põhjendatud ainult elektritootmisega. Ilma tuumaelektrijaamade Doel 1 ja 2 tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamiseta ei oleks seal tohtinud elektritootmist uuesti alustada, vaid see oleks tulnud hoopis lõpetada. Tuumaelektrijaama Doel 1 tegevus isegi lõpetati sel põhjusel ajutiselt kuni seaduse jõustumiseni. Seega on olukord täielikult sarnane juhtumiga, mida hindas rakenduskomitee.³⁸

81. Kaalukam on Tšehhi Vabariigi vastuväide, et seniste kaalutluste kohaselt sõltuks juba loa saanud tuumaelektrijaama uus keskkonnamõju hindamine üksnes sellest, kas asjaomane riik on andnud tähtjalise tegevusloa.

82. See vastuväide ei muuda siiski midagi selles osas, et loa pikendamise tagajärjeks võib olla oluline mõju keskkonnale, ning seega vastab keskkonnamõju hindamise teostamine mitte ainult Espoo konventsiooni sõnastusele, vaid ka eesmärkidele.

83. Ka tähtajatud tegevusload saanud tuumaelektrijaamade ja muude sarnaste rajatiste puhul oleks küll põhimõtteliselt otstarbekas otsustada pärast üldsuse kuulamist korrapäraste ajavahemike järel selle üle, kas nende keskkonnamõju silmas pidades on nende edasine käitamine põhjendatud. Asjaolu, et Espoo konventsioonis ei ole seda ette nähtud, ei õigusta aga tegelikult edasise käitamise kohta tehtavate vajalike otsuste väljajätmist konventsiooni kohaldamisalast.

84. Muu hulgas tuleb seoses Århusi konventsiooniga ilmsiks, et ka muudes õigusaktides ette nähtud tuumaelektrijaamade tegevusloa läbivaatamine võib kaasa tuua üldsuse osalemise kohustuse koos keskkonnamõju hindamisega.³⁹

85. Siiski tuleb märkida, et projekti tegevuseks kvalifitseerimine Espoo konventsiooni artikli 1 punkti 5 ja I lisa tähenduses ei nõua erinevalt keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõikes 1 ja I. lisa sätestatud projektidest tingimata keskkonnamõju hindamist. Espoo konventsiooni artikli 2 lõike 3 raames ei eeldata ümberlükkamatult seda, et I lisa kohasel kavandatud tegevusel oleks piiriülene negatiivne mõju keskkonnale ja et see vajab seega keskkonnamõju hindamist. Seda rõhutab eelkõige konventsiooni artikli 3 lõige 7, mis näeb vaidluste korral ette riikidevahelise menetluse, et teha kindlaks, kas sedalaadi mõju on tõenäoline.

86. Selle poolt, et tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamisel võiks olla oluline piiriülene negatiivne mõju keskkonnale, räägib muu hulgas see, et tuumajaama käitamise pikendamise korral kasvab vastavalt nii tõsise õnnetuse oht kui ka tekkivate jäätmete hulk. Kui renoveerimismeetmeid ei rakendata, tuleb lisaks karta, et seadmete kulumise tõttu kasvab õnnetuste oht ülemäära. Niisiis, tuumaelektrijaamade tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamisel võivad olla olulised piiriülesed negatiivsed tagajärjed keskkonnale, mis põhjendavad keskkonnamõju hindamist. Seoses põhikohtuasjaga tuleb lisaks meenutada, et tuumajaamad asuvad Madalmaade vahetus läheduses ja et raske õnnetuse korral puudutaks see tõenäoliselt ka teisi liikmesriike.

87. Elektritootmise perioodi pikendamise korral on keskkonnamõju hindamine muu hulgas ka seetõttu otstarbekohane, et elektrijaama pikaajalisel käitamisel saadakse tavaliselt uusi teaduslikke tõendeid sellega seotud ohtude kohta, mida ei saanud siiani veel arvesse võtta.⁴⁰ Nagu väidab Portugal, ei viidud just paljude vanemate rajatiste puhul mitte kunagi läbi keskkonnamõju hindamist koos üldsuse osalemisega.

38 *Op.cit.*, punktid 41–45.

39 Vaata alljärgnev punkt 98.

40 Report of the Implementation Committee on its thirtieth session, 14. august 2014, ECE/MP.EIA/IC/2014/2, lisa (Tuumaelektrijaam Rivne), punkt 42.

88. Seevastu ei tohiks tuumaelektrijaamade kasutamise pikendamine ainult väga lühikeste ajavahemike võrra nõuda keskkonnamõju hindamist. Sellised pikendamised ei avalda tavaliselt keskkonnale olulist negatiivset mõju. Euroopa Kohus ei pea siiski otsustama, kuhu tuleb piir täpselt tõmmata, sest kümne aasta võrra pikendamisest piisab igal juhul selleks, et luua keskkonna sellise kahjustamise oht.

89. Seega tuleb esimesele küsimusele ja kolmanda küsimuse punktile a vastata, et tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamine kümne aasta võrra on kavandatud tegevus Espoo konventsiooni artikli 1 punkti 5 ja I lisa punkti 2 tähenduses, mis vajab vastavalt artikli 2 lõikele 3 piiriülest keskkonnamõju hindamist, sest see võib esile kutsuda olulist kahjulikku piiriülest keskkonnamõju.

3. Projekti mõiste Århusi konventsioonis

90. Viienda küsimuse punkt a puudutab Århusi konventsiooni artikli 6 sätete, mis käsitlevad üldsuse osalemist koos keskkonnamõju hindamisega, kohaldamist tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamisele.

a) Pikendamine kui „projekt“

91. Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 1 punkt a näeb ette, et artiklit 6 kohaldatakse otsuste tegemisele selle kohta, kas anda luba lisas I loetletud tegevustele. Seejuures vastab mõiste „tegevus“ keskkonnamõju hindamise direktiivis kasutatud mõistele „projekt“.

92. Århusi konventsiooni I lisa punkti 1 viiendas taandes nimetatakse „tuumaelektrijaamu“ ega kehtestata künnist nende ärilisel eesmärgil kasutamise jaoks. Teisiti kui Espoo konventsiooni puhul ei ole tarvis hinnata, kas sellisel projektil on üksikjuhtumil oluline kahjulik mõju keskkonnale.

93. Vaidlusalune seadus andis veel kümneks aastaks loa elektri tootmiseks mõlemas tuumaelektrijaamas. Nagu rõhutavad Belgia ja Electrabel, on mõlemal elektrijaamal lisaks tähtajatu käitamisluba, mida ei seatud elektritootmise ajalise piiramisega kahtluse alla. Nagu siiski on juba öeldud seoses Espoo konventsiooniga,⁴¹ on elektritootmine tuumaelektrijaamade käitamise põhjus. Seega tuleb tegevusloa andmist elektritootmiseks tuumaelektrijaamas pidada ka loa andmiseks Århusi konventsiooni I lisa punkti 1 viiendas taandes sätestatud tegevusele „tuumaelektrijaamad“.

94. Mis puutub asjaolusse, et tegemist on olemasoleva loa pikendamisega, siis ei ole Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 1 punkt a piiratud tegevuse esmakordse loaga. Niisiis hõlmab see säte põhimõtteliselt ka tegevusloa uuendamist.

95. Århusi konventsioon sisaldab ka erisätteid tegevuslubade läbivaatamise (artikli 6 lõige 10) ja muutmise (I lisa punkt 22) kohta. Nagu ma aga järgnevalt kirjeldan, ei ole need sätted artikli 6 lõike 1 punkti a ja I lisa punkti 1 viienda taande tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamisele kohaldamise suhtes ülimuslikud.

b) Tegevuslubade läbivaatamine kui „projekt“

96. Esmapilgul võib näida, et Århusi konventsiooni artikli 6 lõige 10 võiks artikli 6 lõike 1 punkti a suhtes olla *lex specialis*. Vastavalt sellele tagab konventsiooniosaline, et lõikes 1 nimetatud tegevuste kohta kehtestatud nõuete läbivaatamise või ajakohastamise korral kohaldab avaliku võimu organ *mutatis mutandis*, ja juhul kui see on kohane, selle artikli lõikeid 2–9. Nendes lõigetes on sätestatud üldsuse osalemise üksikasjad koos keskkonnamõju hindamisega.

41 Vt eespool punkt 80.

97. Tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamine oli seotud käitamistingimuste läbivaatamise ja ajakohastamisega, nimelt kokkulepitud renoveerimismeetmetega. Ka juba seetõttu võiks olla vajalik üldsuse osalemine koos keskkonnamõju hindamisega.⁴²

98. Tuumaelektrijaamade tegevusloa läbivaatamine või ajakohastamine ei ole lõpuks siiski elektritootmise perioodi pikendamise teel tuumaelektrijaamale tegevusloa andmise erijuhtum. Seega ei ole Århusi konventsiooni artikli 6 lõige 10 artikli 6 lõike 1 punkti a suhtes *lex specialis*.

99. See võimalik üldsuse osalemise kohustus koos keskkonnamõju hindamisega tuumaelektrijaama tegevusloa läbivaatamise või ajakohastamise alusel lükkab siiski ümber Tšehhi Vabariigi vastuväite, et projekti mõiste kohaldamine tegevuslubade pikendamisele on vastuoluline, kuna tähtajatu loa saanud tuumajaamad ei kuulu selle alla.⁴³ Viini tuumaohutuse konventsiooni⁴⁴ artiklis 14 ja direktiivi 2009/71/Euratom⁴⁵ artikli 6 lõikes 2 ette nähtud tuumaelektrijaamade ohutuse korrapärane hindamine võib Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 10 alusel kaasa tuua üldsuse osalemise koos keskkonnamõju hindamisega. Belgia märgib muu hulgas, et tema asutused teostavad sedalaadi läbivaatamiste korral keskkonnamõju hindamise. Muude suuremate rajatiste suhtes kehtestab tööstusheiteid käsitlev direktiiv⁴⁶ samuti läbivaatamiskohustused.

c) Muutmine või laiendamine kui „projekt“

100. Århusi konventsiooni I lisa punkti 22 esimese lauses on ette nähtud, et igasuguse *muutuse* suhtes tegevuses või selle *laiendamisel* juhul, kui selline muutus või laiendus ise on vastavuses selles lisas esitatud kriteeriumidega, kohaldatakse selle konventsiooni artikli 6 lõike 1 punkti a. Ka selles võiks seisneda *lex specialis* võrreldes artikli 6 lõike 1 punktiga a koostoimes I lisa punkti 1 viienda taandega.

101. Tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamine oleks selle tegevuse ajaline laiendamine ja kokkulepitud renoveerimismeetmed kuuluvad muutmise mõiste alla. Kuna tuumaelektrijaamade jaoks ei ole elektri ärilisel eesmärgil tootmiseks kriteeriume ette nähtud, nõuab niisiis ka see säte üldsuse osalemist.⁴⁷

102. Vaatama sellele ei ole Århusi konventsiooni I lisa punkti 22 esimene lause elektritootmise perioodi pikendamise korral I lisa punkti 1 viienda taande suhtes *lex specialis*. Rajatise käitamise pikendamine erineb juba sellega „lihtsast“ muutmisest või laiendamisest, et ilma pikendamiseta toimuks tegevuse lõpetamine.

42 Vt Århusi konventsiooni nõuetele vastavuse komitee, 12. mai 2011. aasta järeldused ja soovitused asjas Global 2000 [Friends of the Earth Austria] vs. Slovakkia (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, Mochovce tuumaelektrijaam, punktid 55–57).

43 Vt eespool punkt 81.

44 EÜT 1999, L 318, lk 21; ELT erivaljaanne 11/32, lk 181, heaks kiidetud komisjoni 16. novembri 1999. aasta otsusega 1999/819/Euratom: Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) ühinemise kohta 1994. aasta tuumaohutuse konventsiooniga (EÜT 1999, L 318, lk 20; ELT erivaljaanne 15/04, lk 370).

45 Nõukogu 25. juuni 2009. aasta direktiiv, millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik (ELT 2009, L 172, lk 18).

46 Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2010. aasta direktiivi 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (ELT 2010, L 334, lk 17) artikkel 21.

47 Århusi konventsiooni nõuetele vastavuse komitee, 12. mai 2011. aasta järeldused ja soovitused asjas Global 2000 [Friends of the Earth Austria] vs. Slovakkia (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, Mochovce tuumaelektrijaam, punkt 58). Vaata ka ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni (UNECE) *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*, punkti 40 alapunkt f, ja Task Force on Public Participation in Decision-making, *Report on the fourth meeting* (18. juuni 2013), ECE/MP.PP/WG.1/2013/6, punktid 56 ja 57.

d) *Vahekokkuvõte*

103. Seega tuleb viienda küsimuse punktile a vastata, et teatavate tuumaelektrijaamade tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamist tuleb ühelt poolt pidada tegevusele loa andmiseks Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 1 punkti a ja I lisa punkti 1 viienda taande tähenduses ja teiselt poolt tuumajaamade käitamise muutmiseks ja ajaliseks laiendamiseks artikli 6 lõike 1 punkti a ja I lisa punkti 22 esimese lause tähenduses koostoimes punkti 1 viienda taandega.

4. *Vastuolu keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a senise tõlgenduse ja mõlema konventsiooni vahel*

104. Järelikult nõuavad Espoo ja Århusi konventsioonid piiriülest keskkonnamõju hindamist või üldsuse osalemist koos teatud tuumaelektrijaamade tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamise keskkonnamõju hindamisega. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punktis a sätestatud projekti määratluse *senine tõlgendus* välistab seevastu sellise meetme direktiivi kohaldamisalast.

a) *Keskkonnamõju hindamise direktiivis sätestatud projekti mõiste rahvusvahelise õiguse kohane tõlgendus*

105. Kuna keskkonnamõju hindamise direktiiv peab konventsioonid suures osas üle võtma,⁴⁸ tuleb siiski soovitada direktiivi tõlgendamist, mis on konventsioonidega kooskõlas.⁴⁹ Ühtlasi tuleb liidu pädevuse teostamisel järgida rahvusvahelist õigust, mistõttu tuleb liidu teisest õigust tõlgendada põhimõtteliselt kooskõlas tema rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustustega.⁵⁰

106. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkt a jätab ruumi tõlgendusele, mis vastab mõlema konventsiooni nõuetele, sest tegevusloa pikendamist saaks käsitada *muu sekkumisena looduskeskkonda ja maastikku*.

107. See, et keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a tõlgendus ei näinud Euroopa Kohtule absoluutselt imperatiivne olevat, ilmneb muu hulgas ka sellest, et Euroopa Kohus pidas mõlemast asjakohasest otsusest vähemalt esimese puhul vajalikuks tugineda oma järelduses, et direktiiv ei ole kõnealusele projektile kohaldatav, peale selle veel I lisa sätestatud asjakohasele projektitüübile. Seejuures oli nimelt tegemist lennuväljade *ehitamisega* vastavalt punkti 7 alapunktile a.⁵¹ Pelgalt tegevusloa pikendamist ilma ehituslike meetmeteta ei saa aga mingil juhul pidada lennuvälja ehitamiseks. Projektitüüp „tuumaelektrijaamad“ ei ole aga seevastu piiratud ehitamisega.

48 Vaata esiteks Euroopa Ühenduse deklaratsioon oma pädevusvaldkonna kohta vastavalt piiriülese keskkonnamõju hindamise Espoo (Soome) konventsiooni artikli 17 lõikele 5 (nõukogu dokument nr 8931/96, B lisa, kättesaadav ka aadressil https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-&chapter=27&lang=en#EndDec) ja keskkonnamõju hindamise direktiivi põhjendus 15, teiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiv 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega (ELT 2003, L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 466).

49 Vt 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 42) ja 15. märtsi 2018. aasta kohtuotsus North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punkt 50).

50 24. novembri 1992. aasta kohtuotsus Poulsen ja Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, punkt 9); 3. septembri 2008. aasta kohtuotsus Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 291); 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Air Transport Association of America jt (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 123) ja 11. juuli 2018. aasta kohtuotsus Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, punkt 44).

51 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (C-275/09, EU:C:2011:154, punktid 26–28).

108. Riikidevahelist piiriülese keskkonnamõju hindamise kohustust silmas pidades, mis tuleneb nii Espoo konventsioonist kui ka Rahvusvahelise Kohtu⁵² kohtupraktikast, näib seega olevat kohustuslik kaasata keskkonnamõju hindamise direktiivi projekti mõistesse vähemalt nende tegevuslubade pikendamine, mis võivad esile kutsuda olulist kahjulikku piiriülest keskkonnamõju Espoo konventsiooni tähenduses, nagu selleks tegi kohtuistungil ettepaneku Saksamaa.

109. Lisaks, seega puht riigisisestel juhtumitel vastab projekti mõiste laiem tõlgendus paremini keskkonnamõju hindamise direktiivi ja Århusi konventsiooni eesmärgile tagada nende projektide keskkonnamõju hindamine, mille puhul tuleb nende laadi, mahu või asukoha tõttu muu hulgas arvestada olulise keskkonnamõjuga. Seejuures võib rajatise käitamise pikendamisel olla enesestmõistetavalt oluline mõju keskkonnale, seda mitte ainult edasise käitamise, vaid ka ümbruskonna muutunud keskkonnatingimuste tõttu. Lisaks võivad pikendamisotsuse tegemise ajal olemas olla uued teaduslikud tõendid.

110. Lõpuks tuleb meenutada, et tegevusloa pikendamise tunnustamine projektina ei kohusta veel keskkonnamõju hindamist läbi viima. Keskkonnamõju hindamise direktiivi kohast hindamist kohaldatakse ainult I ja II lisas sätestatud projektitüüpidele, mis on seotud teatava ohuga keskkonnale. Ainult selle raames tuleb selgitada, kas teatud pikendamised on piisavalt kaalukad, et hindamist põhjendada.

111. Seega tuleb esimesele küsimusele, kolmanda küsimuse punktile a ning viienda küsimuse punktile a ja kuuenda küsimuse punkti a esimesele osale vastata, et keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punktis a sätestatud projekti mõiste hõlmab vastupidi senisele kohtupraktikale tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamist kümne aasta võrra.

112. Sellise järelduse ja senisest kohtupraktikast loobumise tõttu võiks mõelda vastava kohtuotsuse toime piiramisele, et piirata nendest meetmetest lähtuvat ohtu õiguskindlusele, mis võeti Euroopa Kohtu senist kohtupraktikat usaldades ilma keskkonnamõju hindamiseta.⁵³ Igal juhul võiks ainult väga väheste kavade puhul esineda vaidlustamise oht keskkonnamõju hindamise direktiivi rikkumise tõttu, sest liidu õigus ei välista vaidlustamise tähtaegu.⁵⁴ Peale selle oleks mõlema konventsiooni ja asjaomaste rakenduskomiteede otsuste alusel võinud tekkida kahtlused Euroopa Kohtu praktika usaldatavuse suhtes. Seega ei pea ma kohtuotsuste toime piiramist vajalikuks.

b) Espoo ja Århusi konventsioonide vahetu õigusmõju

113. Kui Euroopa Kohus peaks siiski jääma oma kohtupraktika juurde, mis puudutab keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punktis a sätestatud projekti mõistet, siis tekib küsimus, kas Espoo ja Århusi konventsioonidel on vähemalt seoses keskkonnamõju hindamist vajavate projektide määratlusega vahetu õigusmõju.

114. Liidu ja kolmandate riikide vahel sõlmitud lepingu sätet tuleb pidada vahetut õigusmõju omavaks, kui sätte sõnastust ning lepingu eesmärki ja olemust või selle „laadi ja ülesehitust“ arvestades sisaldab see selget ja täpset kohustust, mille täitmine või tagajärgede tekkimine ei eelda hilisemate aktide vastuvõtmist.⁵⁵

52 Vt eespool punkt 54.

53 Vt kohtuotsuse toime piiramise kohta 2. veebruari 1988. aasta kohtuotsus *Blaizot jt* (24/86, EU:C:1988:43, punktid 28 ja 30); 15. märtsi 2005. aasta kohtuotsus *Bidar* (C-209/03, EU:C:2005:169, punktid 66–69) ja 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus *Volker ja Markus Schecke ja Eifert* (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 93).

54 17. novembri 2016. aasta kohtuotsus *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, punktid 41 ja 42).

55 30. septembri 1987. aasta kohtuotsus *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400, punkt 14) ja 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

115. Õigusaktid nagu keskkonnamõju hindamise direktiiv ei takista nende konventsioonide vahetut kohaldamist. ELTL artikli 216 lõike 2 kohaselt seovad liidu sõlmitud rahvusvahelised lepingud liidu institutsioone ning seega on need liidu õigusaktide suhtes ülimuslikud.⁵⁶

116. Käesoleval juhul ei ole asi siiski selles, et kontrollida keskkonnamõju hindamise direktiivi kehtivust mõlema konventsiooni alusel, vaid üksnes selles, et teha konventsioonide alusel kindlaks projekti mõistes esinev lünk ning täita see vahetult konventsioonide projekti mõistele tuginedes.

117. Selles mõttes ei teki ka küsimust, kas keskkonnamõju hindamine vajab täiendavaid rakendusakte, näiteks menetlusõigusliku raamistiku reguleerimist. Selle raamistiku loob juba keskkonnamõju hindamise direktiiv ja selle ülevõtmine liikmesriikides. Seda tuleb kohaldada üksnes projektidele, mida hõlmavad küll mõlemad konventsioonid, kuid mitte keskkonnamõju hindamise direktiiv.⁵⁷ Sama on Euroopa Kohus sedastanud projektide kohta, millele kohaldatakse Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 1 punkti b, mida konventsiooni lisas seega sõnaselgelt ei nimetata, kuid millel võib vaatamata sellele olla oluline mõju keskkonnale, mida tuleb seega hinnata.⁵⁸

118. Selline vahetu kohaldamine ei ole vastuolus konventsioonide eesmärgi ja laadiga.

119. Seejuures on põhilise tähtsusega konventsioonide keskkonnaõiguslik reguleerimise. Nii rõhutavad Århusi konventsiooni artikkel 1 ja preambuli seitsmes lõik iga inimese õigust elada keskkonnas, mis vastab tema tervise ja heaolu vajadustele. Preambuli seitsmenda lõigu kohaselt on olemas isegi kohustus praeguste ja tulevaste põlvkondade hüvanguks kaitsta keskkonda ning teha selle seisundi parandamiseks teistega koostööd. Sel põhjusel rõhutavad preambuli kaheksas, kolmeteistkümnes ja kaheksateistkümnes lõik vajadust tagada seoses keskkonnaõiguse kehtestamisega tõhus õiguskaitse. See peab hõlmama võimalust tugineda rahvusvahelise keskkonnaõiguse normidele, mis nagu Espoo konventsiooni kohased osalemisõigused tulevad kasuks üksikisikutele.

120. Ka esitatud rahvusvahelise keskkonnakokkuleppe selgitustes on sama loogika alusel tõdetud, et just keskkonnaõigust käsitlevate rahvusvaheliste lepingute eesmärk on tavaliselt, vastupidi pelkadele avaldustele, luua kohtulikult kaitstavaid, vahetult kohaldatavaid õigusi.⁵⁹

121. Juhul kui Euroopa Kohus jääb seoses tuumaelektrijaamades elektritootmise perioodi pikendamisega keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punktis a sätestatud projekti mõiste senise tõlgenduse juurde, teen ma talle seetõttu ettepaneku sedastada, et sellele vaatamata kohaldatakse sellisele pikendamisele keskkonnamõju hindamise direktiivi, sest seejuures on tegemist projektiga Espoo konventsiooni artikli 1 lõike 5 ja I lisa ning Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 1 punkti a ja I lisa tähenduses.

56 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 35); 3. juuni 2008. aasta kohtuotsus The International Association of Independent Tanker Owners jt (C-308/06, EU:C:2008:312, punkt 42); 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Air Transport Association of America jt (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 50) ja 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus ClientEarth vs. komisjon (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 33).

57 Vt direktiivide vahetu kohaldamise kohta 18. oktoobri 2001. aasta kohtuotsus Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, punktid 41–44) ja 6. septembri 2018. aasta kohtuotsus Hampshire (C-17/17, EU:C:2018:674, punkt 62).

58 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punktid 57 ja 59) ning 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punktid 38 ja 39).

59 Groupe d'experts pour le Pacte (Fabius jt), *Livre blanc vers un Pacte mondial pour l'environnement*, peatükid 4.2.1 ja 4.2.2 (<http://pactenvironment.emediaweb.fr/wp-content/uploads/2017/07/Livre-blanc-Pacte-mondial-pour-lenvironnement.pdf>).

Projekti kvaliteet täiendavate tööde alusel

122. Lõpuks viidatakse kuuenda küsimuse punktis a veel ühele võimalusele, mis võib käesoleval juhul kaasa tuua projekti olemasolu. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 kohase projektiga ja teostusloaga on tegemist ka siis, kui seoses teostusloa pikendamisega tehakse otsus „vastavusse viimise kava“ kohta, mis puudutab projekti muutmist või laiendamist kohta füüsiliselt muutmata tööde või sekkumiste abil ning mis võib keskkonda oluliselt kahjustada.⁶⁰

123. Niivõrd kui selline vastavusse viimise kava on teostusloa pikendamise tingimus, tuleks kõnealuse projekti pikemat kasutamist lisaks vastavusse viimise vahetule mõjule arvestada nii hindamise vajalikkuse küsimuse kui ka hindamise enda puhul.

124. Sõltumata sellest, kas Euroopa Kohus järgib ettepanekuid keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a rahvusvahelise õiguse kohaseks tõlgendamiseks või Espoo ja Århusi konventsioonides sätestatud projekti mõiste vahetut kohaldamist, kujutab seega tuumajaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamine endast projektile teostusloa andmist artikli 1 lõike 2 punkti a tähenduses, kui sellega on seotud loa andmine töödele või sekkumistele rajatise muutmiseks või laiendamiseks.

125. Sellest järeldub praktiliselt, et Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus) peab hindama, kui tihedalt on kõnealuste tuumaelektrijaamade renoveerimismeetmed seotud nende elektritootmisperioodi pikendamisega seaduse alusel. Kui pikendamise tingimuseks on ehitusmeetmed, siis on tegemist ühtse projektiga.⁶¹ Kui meetmed võeti ainult pikendamise korral, siis ei oleks need sama projekti osa.

D. Muud küsimused keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamise kohta

126. Kuuenda küsimuse punktis a sisalduvale teisele lisaküsimusele vastamiseks tuleb selgitada, millisesse keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa või II lisa projektitüüpi tuleks liigitada elektritootmise perioodi pikendamine, vastaval juhul seoses renoveerimistöödega. Ilma sellise liigitamiseta ei ole nimelt hindamiskohustust. Kuuenda küsimuse punkt b puudutab hindamise kuupäeva.

1. Keskkonnamõju hindamise direktiivi lisade alla liigitamine

127. Kui Euroopa Kohus järgib siinkohal esitatud käsitlust, et elektritootmise perioodi pikendamine on projekt, siis tuleks see projekt liigitada keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punkti 2 alapunkti b alla, kus nimetatakse tuumaelektrijaamu. Sama kehtiks Århusi ja Espoo konventsioonides sätestatud projekti mõiste vahetu kohaldamise korral.

128. Kui projekti olemasolu keskkonnamõju hindamise direktiivi tähenduses saaks aga eeldada ainult seose alusel renoveerimismeetmetega, siis võib tegemist olla olemasoleva tuumaelektrijaama muutmiseega. Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus) lähtub nähtavasti sellest, et sellisel juhul on asjakohane keskkonnamõju hindamise direktiivi II lisa punkti 13 alapunkt a. Selles nimetatakse mõlema lisa juba loa saanud või valminud või käimasolevate projektide muutmist või laiendamist, kui see võib keskkonda oluliselt kahjustada. Nende keskkonnamõju tuleks vastaval juhul artikli 4 lõike 2 kohaselt hinnata ja nimelt ainult siis, kui need võivad keskkonda oluliselt kahjustada.

60 19. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Pro-Braine jt (C-121/11, EU:C:2012:225, punkt 33).

61 Vt 7. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punktid 44–48).

129. II lisa punkti 13 alapunkt a ei kehti aga selgelt I lisaga hõlmatud muudatuste või laienduste kohta. Keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punktis 24 nimetatakse – Århusi konventsiooni järgides⁶² – selles lisas loetletud projektide mis tahes muudatust või laiendust, kui see jõuab iseenesest selles lisas sätestatud võimalike künnisteni. Sellise muudatuse suhtes tuleks sellest sõltumata, kas tehakse kindlaks, et ta võiks keskkonda oluliselt kahjustada, kohaldada vastavalt artikli 4 lõikele 1 keskkonnamõju hindamist.

130. Künnistele viitamine ei tähenda seda, et keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punkt 24 on kohaldatav üksnes projektitüüpidele, mille jaoks on künnised ette nähtud. See säte varustati pigem tingimusega ja erandiga sellest tingimusest. Tingimuseks on künnisteni jõudmine. See kehtib siiski ainult juhul, kui künnised on üldse kindlaks määratud.

131. Kuna ärilistel eesmärkidel tegutsevate tuumaelektrijaamade jaoks *ei ole* künniseid ette nähtud, vajab iga sellise rajatise muutmise või laiendamine seega põhimõtteliselt keskkonnamõju hindamist. Kui mõlema tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamist tuleb nende seose tõttu renoveerimistöödega lugeda projektiks keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a tähenduses, vajaks see järelikult vastavalt artikli 4 lõikele 1 ja I lisa punkti 2 alapunktile b ning punktile 24 tingimata keskkonnamõju hindamist.

132. Võiks küsida, kas nende rajatiste muutmise või laiendamise kontrolli kohustust, mille suhtes ei ole künniseid kindlaks määratud, tuleb keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärki silmas pidades piirata. Nimetatud direktiiv peab tagama, et hinnatakse tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projekte (artikli 1 lõige 1) või keskkonda oluliselt mõjutada võivaid projekte (artikli 2 lõige 1). Ka tuumaelektrijaamade puhul leidub muudatusi, mille puhul on selline mõju kindlasti välistatud. Sedalaadi meetmete puhul võiks kahelda keskkonnamõju hindamise vajalikkuses. Teiselt poolt ei saa I lisa punkti 24 nii tõlgendada nagu II lisa punkti 13 alapunkti a, kus tuleb tuvastada olulise kahjuliku mõju võimalus keskkonnale, sest vastasel juhul võetaks esmalt nimetatud sätelt ära selle vahetu õigusmõju.

133. Lõpuks on käesoleval juhul siiski ilmselge, et tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamine kümne aasta võrra koos renoveerimismeetmetega võib avaldada keskkonnale olulist mõju.⁶³ Seega ei tule otsustada keskkonnamõju hindamise direktiivi I lisa punkti 24 kitsendava tõlgendamise küsimust.

134. Niisiis jääb seoses kuuenda küsimuse punktiga a üle tõdeda, et kui äriliste eesmärkidega tuumaelektrijaamade tööstusliku elektritootmise perioodi pikendatakse kümne aasta võrra ja see on seotud ehituslike renoveerimismeetmetega, siis on tegemist tuumaelektrijaama muutmisega, mille keskkonnamõju tuleb vastavalt keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõikele 1 ja I lisa punktile 24 koosmõjus punkti 2 alapunktiga b hinnata, kui pikendamist ei tule sellisena pidada juba projektile loa andmiseks I lisa punkti 2 alapunkti b tähenduses.

62 Vt eespool 48. joonealuses märkuses viidatud direktiivini 2003/35 viinud komisjoni ettepaneku KOM(2000) 0839 (lõplik) põhjenduse punkt 6.2.6.

63 Vt eespool punkt 86.

2. Hindamise aeg

135. Cour constitutionnelle'i (Belgia konstitutsioonikohus) menetluse jaoks võiks olla olulise tähtsusega keskkonnamõju hindamise aeg. Juhul kui see hindamine peab toimuma alles renoveerimismeetmete loa andmisel, ei saa välistada, et sellega seotud küsimused tuleb selgitada paralleelselt Belgia Conseil d'État's (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) pooleliolevas menetluses,⁶⁴ mis puudutab neid teostuslubasid. Kui keskkonnamõju tuli seevastu hinnata juba enne seaduse vastuvõtmist, millega toimus pikendamine, siis oleks see küsimus Cour constitutionnelle'i (Belgia konstitutsioonikohus) jaoks, kes tegeleb seadusega.

136. Kui liikmesriigi õigus näeb ette mitmeetapilise loamenetluse, tuleb projekti keskkonnamõju hindamine põhimõtteliselt läbi viia niipea, kui on võimalik kindlaks määrata ja hinnata kogu mõju, mida see projekt võib keskkonnale avaldada.⁶⁵ Kui kõigepealt tehakse peamine otsus ja siis täidesaatev otsus, mis ei või väljuda peamise otsusega määratletud piiridest, siis tuleb mõju, mida projekt võib keskkonnale avaldada, kindlaks määrata ja hinnata peamise otsuse tegemise menetluses.⁶⁶

137. Algul kehtinud keskkonnamõju hindamise direktiivi⁶⁷ kohta otsustas Euroopa Kohus, et ainult juhul, kui mõju on võimalik kindlaks määrata alles rakendusotsuse vastuvõtmise menetluses, tuleb hindamine läbi viia selle menetluse raames⁶⁸. Seda kohtupraktikat võiks mõista nii, et käesoleval juhul kohaldatakse keskkonnamõju hindamist alles renoveerimismeetmete kokkuleppe või isegi veel hilisemate ehituslubade suhtes, sest alles need otsused võimaldavad keskkonnamõju täpselt ja lõplikult kindlaks teha.

138. Sellele kohtupraktikale ajaliselt järgnevalt sätestati siiski keskkonnamõju hindamise direktiivi muutmisel direktiiviga 2003/35 Århusi konventsiooni ülevõtmise eesmärgil keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 6 lõikes 4, et üldsuse osalemine tuleb siis läbi viia, kui selleks on enne teostusloa taotluse kohta otsuse tegemist veel võimalus. Kui aga seadusandja on juba teinud tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamise kohta otsuse, siis ei ole konkreetseteks renoveerimismeetmeteks loa andmise ajal enam kõik võimalused lahtised.

139. Seega tuleb juba otsus, mis puudutab teatavate tuumaelektrijaamade tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamist, nii ette valmistada, et selle keskkonnamõju võetakse piisavalt arvesse.

140. Vastasel juhul saaks tähtsamate põhiotsuste puhul keskkonnamõju arvessevõtmisest kõrvale hoiduda. Muu hulgas illustreerib keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv keskkonnamõju hindamise võimalust enne seda, kui hilisemate projektide kõik detailid on teada.

141. Seega ei põhjusta muu hulgas ka vajadus võtta 28. juuni 2015. aasta seaduse rakendamiseks vastu haldusakte tuumaelektrijaama Doel 1 kohta, mis puudub tuumaelektrijaama Doel 2 puhul, erinevusi keskkonnamõju hindamise direktiivi ja mõlema konventsiooni kohta esitatud küsimustele vastamisel.

64 Eelotsusetaotluse osa B.9.2.

65 7. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 53); 28. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Abraham jt (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 26) ja 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 33).

66 7. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 52) ja 28. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Abraham jt (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 26).

67 Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 1985, L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248).

68 7. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 52) ja 28. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Abraham jt (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 26).

142. Niisiis tuleb kuuenda küsimuse punktile b vastata, et otsuse tegemisel teatavate tuumaelektrijaamade tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamise kohta, mis on seotud ehituslike renoveerimismeetmetega, tuleb vastavalt keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 6 lõikele 4 üldsuse osalemine võimalikult vara läbi viia, siis kui selleks on veel võimalus, st enne pikendamise kohta otsuse tegemist.

E. Erandi tegemine hindamiskohustusest elektrivarustuskindluse ja õiguskindluse tõttu

143. Cour constitutionnelle'i (Belgia konstitutsioonikohus) kolmanda küsimuse punkt c, viienda küsimuse punkt c, kuuenda küsimuse punkt d ja üheksas küsimus puudutavad erandi tegemist keskkonnamõju hindamise kohustusest elektrivarustuskindluse või õiguskindluse tõttu.

1. Erandi tegemine keskkonnamõju hindamise direktiivis sätestatud üksikjuhtumi põhise erandi alusel

144. Kuuenda küsimuse punktiga d soovib Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus) teada saada, kas keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 4 võimaldab tuumajaama tööstusliku elektrienergia tootmise perioodi pikendamise puhul teha ülekaaluka üldise huvi kaalutlustel seoses riigi elektrivarustuskindlusega erandi keskkonnamõju hindamise kohustusest.

145. Keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 4 sätestab, et ilma, et see piiraks artikli 7 kohaldamist, võivad liikmesriigid erandjuhul teha teatava projekti puhul täieliku või osalise erandi käesoleva direktiivi sätetest.

146. Nagu märgib juba ka Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus), võib vastavalt sellele küll loobuda riigisisese keskkonnamõju hindamise kohustusest, mitte aga artiklis 7 sätestatud piiriülesest hindamisest. Keskkonnamõju hindamise direktiivi esialgne redaktsioon⁶⁹ ei sisaldanud veel seda piiriülese keskkonnamõju hindamise reservatsiooni. Nõukogu viis selle täienduse sisse direktiiviga 97/11/EÜ⁷⁰, et tagada, et erand ei puuduta artiklis 7 sätestatud piiriülese ärakuulamise karmistatud nõudeid,⁷¹ mis põhinevad direktiivi 97/11 põhjenduste 12 ja 13 kohaselt Espoo konventsioonil.

147. Peale selle sisaldavad artikli 2 lõike 4 punktid a–c täiendavaid nõudeid, mida liikmesriik peab järgima, kui ta soovib sellele erandile tugineda.

148. Liikmesriik peab eeskätt esmalt kontrollima, kas kohane oleks mõni muu hindamisviis (punkt a) ja tegema lisaks asjaomasele üldsusele kättesaadavaks punktis a nimetatud muu hindamisviisi põhjal saadud teabe, erandi tegemise otsusega seotud teabe ja erandi tegemise põhjused (punkt b). Peale selle peab liikmesriik teavitama komisjoni (punkt c).

149. Need tingimused tuleb esmalt formaalselt täita, see tähendab, et pädevad asutused peavad teostama punktis a ette nähtud hindamise ja siis nõutud „muu kohase hindamise“ ning nimetatud teabe asjaomasele üldsusele kättesaadavaks tegema ja komisjoni teavitama.

150. Tegemist ei ole aga pelgalt formaalsustega. Pigem on nende nõuete eesmärk vastavalt nende laadile teostada keskkonnamõju hindamise eesmärgid vastavalt võimalusele muu hindamise raames.

69 Nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 1985, L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248).

70 Nõukogu 3. märtsi 1997. aasta direktiiv, millega muudetakse direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eratööde keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 1997, L 73, lk 5; ELT eriväljaanne 15/03, lk 151).

71 Ühine seisukoht (EÜ) nr 40/96 [EÜT 1996, C 248, lk 75 (88)].

151. Nagu ilmneb eeskätt keskkonnamõju hindamise direktiivi põhjenduse 23 inglise- ja prantsuskeelsest versioonist, aga ka artikli 2 lõike 4 punkti a inglise- ja saksa keelsest versioonist, on keskkonnamõju hindamise asemel mõne muu hindamisviisi kasutamine lubatud üksnes siis, kui see on (asja)kohane. Mina mõistan seda tingimust nii, et peab esinema ülekaalukaid põhjusi, mis takistavad keskkonnamõju hindamise direktiivi kohast hindamist. Selles mõttes tuleb peale elektrivarustuskindluse arvesse ka õigusliku ebakindluse vältimine, mida nimetatakse üheksandas küsimuses. Kui aga – nagu võib olla põhikohtuasjas – piiriülese keskkonnamõju tõttu on vajalik artikli 7 kohane piiriülene keskkonnamõju hindamine, millest ei või loobuda, siis näib olevat äärmiselt ebatõenäoline, et võib esineda põhjusi, mis takistavad sellistel juhtudel riigisisest keskkonnamõju hindamist.

152. Muu hulgas tuleb märkida, et keskkonnamõju hindamise õigel ajal läbi viimata jätmine võiks tavaliselt vaevalt põhjendada keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaldamisest loobumist. Belgia mainib nimelt küll lühiajalisi probleeme teistes tuumajaamades. Põhimõtteliselt oli elektri vajadus pikka aega ette näha, nii et vajalikud meetmed oleks saanud võtta õigel ajal. Lisaks näib, et algusest peale ei olnud välistatud, et Belgia oleks saanud oma elektrivajaduse vähemalt ajutiselt katta tarnetega teistest liikmesriikidest.

153. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 4 võimaldab tuumajaama tööstusliku elektrienergia tootmise perioodi pikendamise puhul teha ülekaaluka üldise huvi kaalutlustel seoses riigi elektrivarustuskindluse ja/või õigusliku ebakindluse vältimisega erandi keskkonnamõju hindamise kohustusest, kui hindamise muu vorm on kohane ja kui üldsust ning komisjoni teavitatakse vastavalt artikli 2 lõike 4 punktidele b ja c. Seevastu ei luba artikli 2 punkt 4 loobuda artikli 7 kohasest piiriülesest keskkonnamõju hindamisest.

2. Erandi tegemine Espoo konventsioonist

154. Kuna keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaselt ei või loobuda piiriülesest keskkonnamõju hindamisest, on kolmanda küsimuse punktis c esitatud küsimus, kas Espoo konventsioon võimaldab erandi tegemist, ülearune.

3. Erandi tegemine Århusi konventsioonist

155. Esmapilgul näib seevastu olevat võimalik, et keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 4 võimaldab teha erandeid keskkonnamõju hindamisest, mis ulatuvad kaugemale kui võimalikud erandid Århusi konventsiooni artiklis 6 sätestatud üldsuse osalemisest. Selline vastuolu võiks samuti tekitada lünga selle konventsiooni liidu õigusse ülevõtmisel.

156. Århusi konventsioon ei näe ette erandi tegemist elektrivarustuskindluse ja õiguskindluse tõttu, vaid üksnes erandi artikli 6 lõike 1 punkti c kohase riigikaitsetegevuse puhul, mis ei ole aga kohaldatav. Asjakohased ei ole ka rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artiklid 54–64 – eeskirjad lepingute lõpetamise või peatamise kohta.

157. Peale selle on rahvusvaheliste kohustuste järgimata jätmise tavaõigusliku põhjendusena siiski tunnustatud hädaolukord („*state of necessity*“),⁷² kuid selle suhtes kohaldatakse väga rangeid tingimusi. Rahvusvahelise õiguse komisjon kodifitseeris selle nii, et järgimata jätmine peab olema riigi ainus võimalus kaitsta olulist huvi tõsise ja vahetult ähvardava ohu eest.⁷³ Neid tingimusi kohaldab ka Rahvusvaheline Kohus.⁷⁴

72 Rahvusvahelise kohtu 25. septembri 1997. aasta otsus *Gabcikovo-Nagymaros Project (Ungari vs. Slovakkia)* *I.C.J. Reports* 1997, lk 7, punkt 51.

73 Eelnõu riikide vastutuse kohta rahvusvahelise õiguse vastase tegevuse eest artikli 25 lõike 1 punkt a (Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Peaassamblee – 56. istungjärg, VII peatükk, lk 530 (<http://www.un.org/Depts/german/gv-56/band1/56bd-6.pdf>)).

74 Rahvusvahelise kohtu 25. septembri 1997. aasta otsus *Gabcikovo-Nagymaros Project (Ungari vs. Slovakkia)* *I.C.J. Reports* 1997, lk 7, punkt 52.

158. Näib, et ei ole välistatud, et varustuskindluse või õiguskindluse risk võiks olla tõsine ja vahetult ähvardav oht Belgia olulisele huvile. Lisaks tuleks siiski tõendada, et Århusi konventsioonist tulenevate kohustuste järgimata jätmine oli ainus võimalus sellisele ohule vastu astuda.

159. Selles suhtes tuleks ka antud kontekstis kontrollida, kas õigeaegne üldsuse osalemine koos keskkonnamõju hindamisega oleks olnud võimaliku.

160. Seega ei kujuta riigi elektrivarustuskindlus ega õigusliku ebakindluse vältimine endast ülekaalukat üldist huvi, mis võimaldaks teha erandit Århusi konventsioonist ja/või selle kohaldamise peatada, kui konventsiooni järgimiseks oli võimalik õigel ajal vajalikke meetmeid võtta.

4. Järeldused keskkonnamõju hindamise direktiivis sätestatud erandi võimaluse tõlgendamiseks

161. Seega näib, et esmapilgul ei ole välistatud, et keskkonnamõju hindamise direktiiv lubab teha erandi, mida Århusi konventsioon ehk ei võimalda.

162. Taolise vastuolu vältimiseks tuleb rahvusvahelise õiguse kohase hädaolukorra nõuded hõlmata keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõike 4 tõlgendusse. Selleks pakub võimaluse keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõike 4 punktis a ette nähtud kontrollimine, kas muu hindamisvorm on kohane. Kohasust võib seega ainult siis eeldada, kui on täidetud ka rahvusvahelises õiguses sätestatud hädaolukorra tingimused.

163. Seega tuleb kolmanda küsimuse punktile c, viienda küsimuse punktile c, kuuenda küsimuse punktile d ja üheksandale küsimusele vastata nii, et keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 2 lõige 4 võimaldab tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamise puhul teha erandi keskkonnamõju hindamise kohustusest, kui hindamise muu vorm on vajalik selleks, et vältida tõsist ja vahetult ähvardavat ohtu asjaomase liikmesriigi olulisele huvile, nagu elektrivarustuskindlus või õiguskindlus, ja kui asjaomast üldsust ning komisjoni teavitatakse vastavalt artikli 2 lõike 4 punktidele b ja c. Seevastu ei võimalda artikli 2 lõige 4 loobuda artikli 7 kohasest piiriülesest keskkonnamõju hindamisest.

F. Kaheksas küsimus – elupaikade direktiivi artikli 6 lõiked 3 ja 4

1. Kaheksanda küsimuse punkt a – projekti mõiste elupaikade direktiivis

164. Kaheksanda küsimuse punktiga a soovib Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus) teada, kas elupaikade direktiivi artikkel 6 on tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamise suhtes kohaldatav.

165. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause kohaselt tuleb 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, asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see avaldab ala kaitse-eesmärkidele. Kui selline hindamine peaks olema vajalik, siis hõlmaks see vastavalt Århusi konventsiooni artiklile 6 üldsuse osalemist.⁷⁵

166. Seega tuleb eeskätt selgitada, kas tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamine on selle sätte tähenduses kava või projekt.

75 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punktid 46 ja 49).

167. Elupaikade direktiiv ei määratle projekti mõistet. Küll aga on Euroopa Kohus sedastanud, et keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punktis a sätestatud projekti määratlus sobib kava või projekti mõiste avamiseks elupaikade direktiivi tähenduses, millega püütakse sama moodi keskkonnamõju hindamise direktiivis sätestatuga vältida seda, et tõenäoliselt keskkonda kahjustavale tegevusele antakse ilma selleta luba, et eelnevalt hinnataks kava või projekti tagajärgi keskkonnale.⁷⁶

168. Projekti mõiste täielik samastamine mõlemas direktiivis langeb aga juba seetõttu ära, et vastavalt elupaikade direktiivile on hindamine lahutamatu seotud teostusloa andmise tingimustega kavadele ja projektidele, millel võib olla oluline mõju kaitsealadele. Pädevad asutused võivad nimelt ainult sel juhul kavale või projektile loa anda, kui mõjuhinnang sisaldab täielikke, täpseid ja lõplikke järeldusi, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused asjaomasel kaitsealal kavandatud tööde mõju kohta.⁷⁷ Keskkonnamõju hindamise direktiiv ei sisalda seevastu projektile teostusloa andmise suhtes materiaalõiguslikke nõudeid.⁷⁸

169. Seetõttu mõistan ma Euroopa Kohtu sedastust keskkonnamõju hindamise direktiivi projekti mõiste tähenduse kohta elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 raames selliselt, et projektid selle definitsiooni mõttes on projektid ka vastavalt elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimesele lausele. Siiski lähtun ma arusaamast, et elupaikade direktiivi projekti määratlus ei ole sellega ammendavalt piiritletud.⁷⁹

170. Kui Euroopa Kohus järgib minu arvamust ja kui juba pikendamist kui sellist tuleb lugeda projektiks keskkonnamõju hindamise direktiivi tähenduses, või kui Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus) jõuab järeldusele, et projekti moodustab pikendamine koos renoveerimismeetmetega, siis on seega tegemist ka projektiga elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses. Kuid ka juhul, kui puudub projekt keskkonnamõju hindamise direktiivi tähenduses, ei välista see elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaldamist.

171. Nii on Euroopa Kohus ka rõhutanud, et hindamise kohustusest ei ole lubatud välja jätta teatud tüüpi projekte kriteeriumide põhjal, mis ei sobi selle tagamiseks, et kõnealused projektid ei avalda tõenäoliselt kaitsealadele olulist mõju.⁸⁰ Liikmesriigi õiguses sätestatud erinevate erandite edasisel hindamisel ei kontrollinud Euroopa Kohus üksikasjalikult, kas kõnealused erandid seonduvad projektidega keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a tähenduses. Käsitletavatele tegevustele tehtud erandite tagasilükkamiseks piisas juba võimalusest, et need avaldavad kaitsealadele olulist mõju.⁸¹

172. Vastavalt sellele ei piiritle keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a projekti definitsioon lõplikult elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimeses lauses sätestatud projekti mõistet. Otsustav on hoopis see, kas vastav tegevus võib kaitsealale olulist mõju avaldada.

76 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 26) ja 14. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 38). Natuke teisiti sõnastatud 17. juuli 2014. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Kreeka (C-600/12, ei avaldata, EU:C:2014:2086, punkt 75).

77 11. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Sweetman jt (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 44); 21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 50) ja 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 114).

78 13. detsembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 231) ja 14. märtsi 2013. aasta otsus kohtuasjas Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkt 46).

79 Vt 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus Coöperatie Mobilisation for the Environment jt (C-293/17 ja C-294/17, EU:C:2018:882, punktid 65 ja 66), minu ettepanek kohtuasjas Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 31) ja liidetud kohtuasjades Coöperatie Mobilisation for the Environment jt (C-293/17 ja C-294/17, EU:C:2018:622, punktid 114–118).

80 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-98/03, EU:C:2006:3, punkt 41). Vt ka 26. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, punkt 41).

81 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-98/03, EU:C:2006:3, punktid 42–44). Nüüd ka 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus Coöperatie Mobilisation for the Environment jt (C-293/17 ja C-294/17, EU:C:2018:882, punkt 67).

173. Seega räägib eelkõige ohu säilimine, et tõsise õnnetuse korral ühes tuumaelektrijaamadest avaldatakse kaitsealadele negatiivset mõju, projekti eeldamise poolt elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses. Peale selle võib jahutuse töötamine kahjustada eriti kalu ja sõõrsuid,⁸² mille tõttu nii Belgia kui ka Madalmaad Scheldet kaitsevad. Olemasoleva teabe alusel ei saa välistada, et peale selle on võimalikud muud kahjustused.

174. Järelikult tuleb kaheksanda küsimuse punktile a vastata, et tuumajaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamist tuleb ka siis lugeda projektiks elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 esimese lause tähenduses, kui see pikendamine iseenesest ei ole projekt elupaikade direktiivi tähenduses ega projekt seose tõttu rajatise renoveerimistöödega.

2. Kaheksanda küsimuse punkt b – seadusandlik akt

175. Kaheksanda küsimuse punkt b puudutab asjaolu, et tuumajaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamine teostatakse seadusandliku aktiga.

176. See ei sea aga kahtluse alla elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaldamist. Seda sätet tuleb tõlgendada nii, et see ei luba liikmesriigi asutusel – ka juhul, kui on tegemist seadusandliku organiga – anda luba kavadele ja projektidele, ilma et nad oleks kindlalt veendunud, et need ei avalda asjaomasele alale tervikuna negatiivset mõju.⁸³

3. Kaheksanda küsimuse punkt c – Doel 1 ja Doel 2

177. Vastusest kaheksanda küsimuse punktile b järeldub kaheksanda küsimuse punkti c jaoks, et punktides a ja b sisalduvatele küsimustele seoses tuumaelektrijaamadega Doel 1 ja Doel 2 ei tule vastata erinevalt.

4. Kaheksanda küsimuse punkt d – erand varustuskindluse tõttu

178. Lõpuks tõstatab Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus) kaheksanda küsimuse punktis d küsimuse, kas elupaikade direktiivi artikli 6 lõige 4 võimaldab elektrivarustuskindluse põhjusel tuumajaama tööstusliku elektritootmise lõppu edasi lükata.

179. Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 esimese lõigu kohaselt peab liikmesriik võtma kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse, kui hoolimata negatiivsest hinnangust kava või projekti tagajärgedele ala suhtes ja alternatiivsete lahenduste puudumisel tuleb kava või projekt ülekaalukast üldisest huvist tulenevatel eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel, siiski ellu viia.

a) Elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamise tingimused

180. Küsimus põhineb seega eeldusel, et mõjuhindamine viis negatiivsete tulemusteni. Kui mõjuhindamine oleks viinud positiivsete tulemusteni, siis saaks projektile anda loa juba vastavalt elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 teisele lausele.

82 Vt 26. aprilli 2017. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 30).

83 16. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Solvay jt (C-182/10, EU:C:2012:82, punktid 69 ja 70). Ka 11. septembri 2012. aasta kohtuotsus Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias jt (C-43/10, EU:C:2012:560, punkt 100 jj) puudutas seadusega projektile loa andmist.

181. Lisaks tuleb elupaikade direktiivi artikli 6 lõiget 4 kui erandit artikli 6 lõike 3 teises lauses kehtestatud loa andmise kriteeriumist tõlgendada kitsalt ning seda on võimalik kohaldada üksnes pärast seda, kui kava või projekti mõju on vastavalt direktiivi artikli 6 nimetatud lõikes 3 sätestatule analüüsitud.⁸⁴ Teadlikkus tagajärgedest seoses asjaomase ala kaitse-eesmärkidega on nimelt direktiivi artikli 6 lõike 4 kohaldamise vältimatu eeldus, sest niisuguse teabe puudumise korral ei saa hinnata ühtki selle erandsätte kohaldamise tingimustest. Võimalike üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjuste ja vähem kahjustavate alternatiivide olemasolu analüüs nõuab nimelt nende ning asjaomase kava või projektiga alale põhjustatavate kahjustuste kaalumist. Selleks et määrata kindlaks, millist laadi peavad olema võimalikud asendusmeetmed, peab asjaomasele alale põhjustatav negatiivne mõju olema täpselt kindlaks tehtud.⁸⁵

182. Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus) peab järelikult kõigepealt kontrollima, kas erinevad uuringud ja kuulamised, mis viidi läbi seaduse vastuvõtmise raames mõlema tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamiseks, vastavad elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 3 kohastele mõjuhindamise nõuetele.

183. Kui vajalikud hindamised on teostatud, siis on võimalik kontrollida, kas elektrivarustuskindlus kujutab endast kaitsealadele kahjuliku mõju avaldamisega võrreldes üldisest huvist tingitud ülekaalukat põhjust.

b) Elektrivarustuskindlus

184. Mis puudutab üldist huvi elektrivarustuskindluse vastu, siis on energiaga varustamise kindlus vastavalt ELTL artikli 194 lõike 1 punktile b üks liidu energiapoliitika eesmärke. Ka on liikmesriikidel vastavalt ELTL artikli 194 lõikele 2 põhimõtteliselt õigus valida erinevate energiaallikate vahel ning määrata kindlaks oma energiavarustuse üldstruktuur.

185. Vastavalt sellele on Euroopa Kohtus kapitali vaba liikumise kohaldamisalas muu hulgas nentunud, et mis puudutab nafta-, telekommunikatsiooni- ja elektrisektoris tegutsevaid ettevõtjaid, siis eesmärk tagada kindlus nende toodete või teenustega varustatusel, kui asjaomase liikmesriigi territooriumil on kriisiolukord, võib kujutada endast avaliku julgeolekuga seonduvat põhjendust ning seega põhjendada vastaval juhul kapitali vaba liikumise piiramist.⁸⁶

186. Avalikku julgeolekuga põhjendamist võib siiski kasutada ainult minimaalse varustamise tagamiseks.⁸⁷ Avalikust julgeolekust tulenevaid nõudeid tuleb eelkõige siis, kui tegemist on kapitali vaba liikumise aluspõhimõttest tehtava erandiga, tõlgendada kitsalt, nii et iga liikmesriik ei saaks määrata nende ulatust kindlaks ühepoolset, ilma kontrollita liidu institutsioonide poolt. Seega saab avalikule julgeolekule tugineda vaid siis, kui ühiskonna põhihuvisid ähvardav oht on tegelik ja piisavalt tõsine.⁸⁸

187. Need kaalutlused peaksid põhimõtteliselt kehtima ka elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 kohta. Igal juhul tuleb märkida, et see säte hõlmab erinevalt eranditest ELTL artikli 65 lõike 1 kohasest kapitali liikumise vabadusest sõnaselgelt ka majanduslikku ja sotsiaalset laadi põhjust.

84 21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 189).

85 21. juuli 2016. aasta kohtuotsus Orleans jt (C-387/15 ja C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika) ja 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 191 ja seal viidatud kohtupraktika).

86 13. mai 2003. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (C-463/00, EU:C:2003:272, punkt 71) ja 26. märtsi 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-326/07, EU:C:2009:193, punkt 69).

87 10. juuli 1984. aasta kohtuotsus Campus Oil jt (72/83, EU:C:1984:256, punktid 35 ja 47); 4. juuni 2002. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-483/99, EU:C:2002:327, punkt 47) ja kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-503/99, EU:C:2002:328, punkt 46).

88 14. märtsi 2000. aasta kohtuotsus Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, punkt 17) ja 4. juuni 2002. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-483/99, EU:C:2002:327, punkt 48) ning kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-503/99, EU:C:2002:328, punkt 47).

188. Sellest tuleneb, et üldisest huvist tingitud ülekaaluka põhjusena ei tule arvesse mitte ainult minimaalne varustamine, vaid üldiselt varustamine, millest piisab nõudluse rahuldamiseks. Avalikule julgeolekule saab tugineda aga ainult minimaalse varustamise tagamise huvi puhul.

189. See vahetegemine elektrivarustusega seotud üldise huvi ja minimaalse varustamisega seotud erihuvi vahel on eeskätt seetõttu tähtis, et vastavalt elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 teisele lõigule võib kaaluda ainult neid seisukohti, mis on seotud rahva tervise või avaliku julgeolekuga, või esmatähtsate soodsate tagajärgedega keskkonnale, kui asjaomasel alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ja/või esmatähtsaid liike. Muid üldisi huve võib aluseks võtta ainult komisjoni arvamuse kohaselt.

190. Seoses selle sättega on Euroopa Kohus juba otsustanud, et varustamise kindlustatusele energiavaldkonnas, igal juhul sõega varustamise kindlustatusele ei kohaldata elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 teist lõiku.⁸⁹ Ma mõistan seda nii, et Euroopa Kohus mõtles sellega ainult üldist huvi varustamise kindlustatuse vastu, mis ei jõua huvi tasemeni avaliku julgeoleku tagamise vastu.

191. Nagu juba öeldud, esineb mitmel Cour constitutionnelle'i (Belgia konstitutsioonikohus) poolt mainitud kaitsealal esmatähtsaid elupaigatüüpe,⁹⁰ ja näib, et algusest peale ei ole välistatud, et ka tuumaelektrijaamad võivad nendele mõju avaldada. Juba seetõttu peab Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus) kontrollima, kas mõlema vaidlusaluse tuumaelektrijaama käitamise põhjus on ainult üldine huvi varustamise kindlustatuse vastu või on see isegi selleks vajalik, et tagada minimaalne varustus. Esimesena nimetatud juhtumil eeldab elupaikade direktiivi artikli 6 lõikele 4 tuginemine komisjoni arvamust.

192. Selline kontroll on lisaks seetõttu nõutav, et alternatiivse lahenduse puudumise korral esitatavad nõuded võivad vastavalt sellele erineda, kas kohaldatav on kaalukam huvi minimaalse varustamise tagamise vastu või vähem kaalukas üldine huvi varustatuse kindlustatuse vastu.

193. Nimelt näib olevat kohane, kui liikmesriik tahab minimaalse varustamise tagada oma riigi territooriumil.⁹¹ Mis puudutab seevastu üldist huvi varustuskindluse vastu, siis ei ole liigne juhtida liikmesriikide tähelepanu elektrienergia impordi võimalusele.⁹²

c) Vahekokkuvõte

194. Kaheksanda küsimuse punktile d tuleb seega vastata, et üldine huvi minimaalse elektriga varustamise tagamise vastu kujutab endast avalikule julgeolekule tuginemise alust elupaikade direktiivi artikli 6 lõike 4 teise lõigu tähenduses, samas tuleb sellest kaugemale ulatuvat üldist huvi elektrivarustuskindluse vastu pidada majanduslikku laadi põhjuseks artikli 6 lõike 4 esimese lõigu tähenduses.

89 24. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (Alto Sil vs. Hispaania pruunkaru) (C-404/09, EU:C:2011:768, punktid 193 ja 195). Vt ka komisjoni 24. aprilli 2004. aasta arvamus vastavalt elupaikade direktiivi artikli 6 lõikele 4 Bergwerk Prosper Haniel'i kohta (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/prosper_haniel_de.pdf).

90 Vt eespool punkt 25.

91 Vt 86. ja 87. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused.

92 Vt selle kohta eelkõige 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Eni jt (C-226/16, EU:C:2017:1005, punkt 45) ja 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Austria (C-187/16, EU:C:2018:194, punkt 87).

G. Tuumaelektriijaamade Doel 1 ja Doel 2 tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamist puudutava seaduse toime säilitamine

195. Vastavalt senistele kaalutlustele leidub pidepunkte selle kohta, et tuumaelektriijaamade Doel 1 ja Doel 2 tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamist puudutava seaduse vastuvõtmisel rikuti siinkohal uuritud õigusnorme, ja et see ei ole põhjendatud elektrivarustuskindluse ega õiguskindlusega. Vaatamata sellele ei pea ma välistatuks, et sel juhul oleks võimalik säilitada selle seaduse toimet. Selle aluseks on Euroopa Kohtu poolt arendatud kohtupraktika seoses meetmete säilitamisega, millega rikuti keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi.

1. Kohtupraktika keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamisalas

196. Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaldamisalas on Euroopa Kohus pidanud võimalikuks arvestada ülekaalukat üldist huvi menetluseeskirjade eiramise tagajärgede puhul seoses meetmete keskkonnamõju käsitlevate sätete rikkumisega. Lähtepunktiks on võetud see, et keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv ei sisalda, täpselt nagu Espoo ja Århusi konventsioonid ning keskkonnamõju hindamise direktiiv ja elupaikade direktiiv, neid tagajärgi käsitlevaid õigusnorme.⁹³

197. Seega kohaldatakse menetluseeskirjadele – mis kehtivad nende kaebuste suhtes, mis on esitatud seetõttu, et rikuti kohustust viia enne teatud tegevuse üle otsuse tegemist läbi keskkonnamõju hindamine, eeldusel, et järgitakse võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtet – liikmesriikide menetlusautonoomiat.⁹⁴

198. Sellisel juhul tulenevad tõhususe põhimõtte nõuded ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte alusel liikmesriikide kohustusest kõrvaldada liidu õiguse rikkumise õigusvastased tagajärjed.⁹⁵ Seetõttu peavad kohtud, kelle poole on niisuguses asjas pöördutud, võtma oma riigisisese õiguse alusel sellise otsuse peatamise või tühistamise meetmed, mis on võetud vastu keskkonnamõju hindamise läbiviimise kohustust eirates.⁹⁶ Nimelt oleks see vastuolus keskkonnamõju hindamise regulatsiooni põhieesmärgiga, kui liikmesriigi kohtud, kelle poole on niisuguses asjas pöördutud, ei võtaks sellise kohtuasja raames ning menetlusautonoomia piires oma riigisiseses õiguses ette nähtud meetmeid, mis on kohased vältimaks olukorda, et asjaomane tegevus võidaks ellu viia ilma selle keskkonnamõju hindamata.⁹⁷

199. Selliste otsuste peatamise ja tühistamise meetmed on lisaks nõutavad tulenevalt harta artikli 47 esimeses lõigus sätestatud õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile materiaal-õiguslikust dimensioonist. Sellele õigusele tuginetakse küll enamasti selle menetlusõiguslike nõuete tõttu, kuid need on üksnes vahend eesmärgi saavutamisel, nimelt *tõhusa* õiguskaitse tagamiseks. Õiguskaitsevahend on aga ainult siis tõhus, kui õigusrikkumiste tuvastamisel on kohased tagajärjed.⁹⁸ Seega oleks see vaevalt vastuvõetav, kui aktid, mille peale on esitatud kaebus, jääksid ka õiguse rikkumise korral endiselt piiramatult kohaldatavaks.

93 Keskkonnamõju hindamise direktiivi kohta 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Comune di Corridonia jt (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:589, punkt 34).

94 7. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 67) ja 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 45).

95 7. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika) ja 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

96 7. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 65); 3. juuli 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-215/06, EU:C:2008:380, punkt 59); 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 46) ja 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Comune di Corridonia jt (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:589, punkt 35).

97 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punktid 46 ja 47).

98 Vt näiteks EIÖK 19. märtsi 1997. aasta kohtuotsus Hornsby vs. Kreeka (18357/91, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791 punktid 40 ja 41) ja 8. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Assanidze vs. Gruusia (71503/01, CE:ECHR:2004:0408JUD007150301, punktid 181 ja 182).

200. Vastavalt sellele olen ma juba esitanud arvamuse, et juhul, kui luba võetakse tagasi või peatatakse keskkonnamõju hindamise direktiivi rikkumise tõttu, nõutakse tavaliselt rajatise käitamise peatamist.⁹⁹ Ka Euroopa Kohus lähtub ilmselt sellest, et see on sellise tuvastuse tüüpiline tagajärg.¹⁰⁰

201. Vaatamata sellele on Euroopa Kohus kohtuasjas Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne otsustanud, et liikmesriigi kohtul võib keskkonnakaitsega seotud ülekaalukat põhjust arvestades olla erandkorras lubatud kohaldada oma riigisisese õiguse sätet, mis võimaldab säilitada sellise õigusakti teatava mõju, mille ta on keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi rikkumise tõttu tühistanud.¹⁰¹

202. Kohtuotsuses Association France Nature Environnement tõlgendas Euroopa Kohus varasemat kohtuotsust isegi nii, et ta tahtis iga üksikjuhtumi puhul eraldi ja erandlikel juhtudel anda liikmesriigi kohtule õiguse korraldada liidu õigusega vastuolus oleva riigisisese õigusnormi tühistamise mõju.¹⁰² See tõlgendus näib mulle siiski olevat arusaamatust tekitav, niivõrd kui see võib olla vastuolus väljakujunenud kohtupraktikaga, et üksnes Euroopa Kohus võib ajutiselt edasi lükata esimuslikult kohaldatava liidu õiguse kohaldamist.¹⁰³

203. Kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne puudutab tegelikult üksnes juhtumeid, kus riigisisese meetmed ei ole liidu õigusega sisuliselt vastuolus, vaid need võeti üksnes keskkonnamõju hindamise eeskirju rikkudes. Seega ei kuulu need meetmed mitte seetõttu kohaldamisele, et nad on vastuolus esimuslikult kohaldatava liidu õigusega. Pigem esineb nende puhul *menetlusnormide rikkumine*, mille tagajärjed, nagu märgitud, ei ole selgelt reguleeritud. Sellega on seletatav kaalutusõigus, mille Euroopa Kohus on liikmesriigi kohtutele jätnud. Kokkuvõttes ei läinud Euroopa Kohus ka kohtuotsuses Association France Nature Environnement kaugemale.

204. Algul¹⁰⁴ lubas Euroopa Kohus selle raames ainult säilitada nende meetmete toime, mis võtavad direktiivi 91/676/EMÜ¹⁰⁵ nõuetekohaselt üle, ja laiendas seda hiljem liidu kogu keskkonnaõiguse ülevõtmisele.¹⁰⁶ Lisaks võib seda kohtupraktikat nii mõista, et kahjuliku keskkonnamõju vältimine võib liidu õiguse ülevõtmisest sõltumata põhjendada meetmete mõju säilitamist, mis võeti keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi rikkudes.¹⁰⁷

205. Seega jääb üle tõdeda, et liikmesriigi kohus võib seda arvesse võttes, et esineb ülekaalukas keskkonnakaitsega seotud põhjus, kohaldada erandjuhul liikmesriigi õigusnormi, mis lubab tal säilitada keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi menetlusõiguslike nõuete rikkumise tõttu tühistatud riigisisese õigusakti teatava mõju.

2. Ülekandmine muule keskkonnamõju hindamisele

206. Selle kohtupraktika kohaldamine käesolevas menetluses laiendaks seda praktikat oluliselt.

99 Minu ettepanek liidetud kohtuasjades Comune di Corridonia jt (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:249, punkt 41).

100 7. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 58).

101 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 58).

102 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 34).

103 17. mai 1990. aasta kohtuotsus Barber (C-262/88, EU:C:1990:209, punkt 41); 8. septembri 2010. aasta kohtuotsus Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punkt 67) ja 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 33).

104 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 59).

105 Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT 1991, L 375, lk 1; ELT eriväljaanne 15/02, lk 68).

106 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 39).

107 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punktid 57 ja 58) ning 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punktid 34–36).

207. Sellist laiendamist saaks pikema aja jooksul vaevalt piirata Espoo ja Århusi konventsioonide ning keskkonnamõju hindamise direktiivi ja elupaikade direktiivi menetlusnõuetega. Pigem tuleks see arvesse liidu õiguse suure hulga menetlusnormide puhul. Lisaks laiendatakse võimalike põhjenduste ringi kaugelt üle keskkonnakaitse piiride *muudele üldsuse huvidele*, kui pidada piisavaks varustuskindlust ja õigusliku ebakindluse vältimist.

208. Seevastu puuduks reeglina osa nende kavade ja programmide säilitamise põhjendusest, mille suhtes kohaldatakse keskkonnamõju strateegilist hindamist. Teisiti kui muud meetmed ei jäta üksikotsused nende tühistamise või peatamise korral tavaliselt õiguslünka.¹⁰⁸ Luba jäetakse reeglina andmata, nii et kõnealust tegevust ei või teostada.

209. Vaatamata sellele, et need otsused tehakse liidu õigust rikkudes, ei ole need siiski tingimata liidu õigusega sisuliselt vastuolus. Seega ei takista liidu õigus seda, et liikmesriigi õigusnormid lubavad teatud juhtudel seadustada liidu õigusega vastuolus olevaid toiminguid või akte.¹⁰⁹

210. Selle võimaluse tõttu võib teatud juhtudel olla ebaproportsionaalne kõrvaldada menetlusnormi rikkumise tuvastamise alusel sellest puudutatud otsuse toime, nii et vastavat tegevust ei saa vähemalt ajutiselt teostada. Pigem võib osutada vajalikuks vastukäivaid huvisid üksteise suhtes kaaluda ja teatud juhtudel säilitada otsuse toime, kuni otsus tagantjärele seadustatakse.

211. Seejuures tuleb siiski olla äärmiselt tagasihoidlik.

212. Juba tagantjärele seadustamise võimalus on piiratud erandjuhtumitega ja see ei või anda võimalust hiilida kõrvale liidu eeskirjade täitmisest või olla vabastatud nende täitmisest.¹¹⁰ Kõrvalehoidumist tuleb eelkõige aga siis karta, kui juba enne seadustamist säilitatakse liiga suuremeelselt menetlusnorme rikkudes tehtud otsuste toime.

213. Lisaks tuleb tagada, et sellise ilma nõutava keskkonnamõju hindamiseta tehtud otsuse toime säilitamine, mis peab takistama keskkonnamõju hindamist, ei vii keskkonna kahjustamiseni.

214. Järelikult võib sellise otsuse toime ainult siis säilitada, kui olemasoleva teabe ja kohaldatavate sätete alusel tuleb suure tõenäosusega lähtuda sellest, et pärast keskkonnamõju tagantjärele hindamist otsus samas vormis kinnitatakse. Seevastu kui sellise kinnitamise suhtes esineb mõistlikke kahtlusi, peaks toime säilitamine olema välistatud. Selle hindamise jaoks on tähtsad asjaomase tegevuse teostamise materiaal-õiguslikud eeldused, käesoleval juhul on selleks peale tuumaelektrijaamade käitamisele kohaldatavate sätete näiteks ka elupaikade direktiivi artikkel 6.

215. Lisaks ei või säilitamine viia selleni, et luuakse täiendavaid pöördumatuid faktilisi asjaolusid näiteks sellega, et projekti arendajad teevad lisainvesteringuid või põhjustavad lisanduvat keskkonnakahju.

216. Pöördumatud faktilised asjaolud nõrgestavad nimelt tagantjärele tehtud keskkonnamõju hindamise tõhusust. Hindamise põhiülesanne seisneb selle õigeaegse kohaldamise korral selles, et mõjutada projekti nii, et keskkonnamõju viiakse vastavalt võimalusele miinimumini. Seepärast tuleb see vastavalt Århusi konventsiooni artikli 6 lõikele 4 ja keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 6

108 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 56) ja 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 38).

109 3. juuli 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-215/06, EU:C:2008:380, punkt 57); 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 87); 17. novembri 2016. aasta kohtuotsus Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, punkt 36) ja 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Comune di Corridonia jt (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:589, punktid 37–43).

110 3. juuli 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-215/06, EU:C:2008:380, punkt 57); 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 87); 17. novembri 2016. aasta kohtuotsus Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, punkt 36) ja 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Comune di Corridonia jt (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:589, punkt 38).

lõikele 4 läbi viia võimalikult varakult, kui selleks on veel võimalus. Kui hindamine tehakse üksnes tagantjärele, siis saab see seda ülesannet ainult veel väga piiratud ulatuses täita, kuna paljud otsused on juba tehtud. Neid otsuseid tagantjärele hindamise alusel muuta on seda vähem atraktiivne, et need on juba tegelikult ellu viidud.

217. Ainult niivõrd, kui tuleb lähtuda vaidlustatud otsuse kinnitamisest ega looda täiendavaid pöördumatuid faktilisi asjaolusid, tuleb seega kõne alla kaalumise keskkonnamõju hindamise sätete tõhusa rakendamise huvi ja otsuse toime säilitamise huvi vahel.

218. Ei oleks üllatav, kui Cour constitutionnelle (Belgia konstitutsioonikohus) jõuab põhikohtuasjas sellise kaalumiseni, sest asi on tegevuse jätkamises, mis toimub juba ligikaudu 40 aastat.

219. Mis kaalumisse endasse puutub, siis tuleb arvesse võtta, kas eelkõige huvi varustuskindluse vastu kuulub juba kirjeldatud kitsamasse minimaalse varustamise valdkonda, mis tuleb liigitada kaalukama avaliku julgeoleku alla, või üldise varustuskindluse laiemas valdkonda, mis tuleb liigitada majanduslikku laadi huvide hulka. Viimased on vähem kaalukad.¹¹¹

220. Kokkuvõttes tuleb seega tõdeda, et liikmesriikide kohtud võivad erandjuhul ajutiselt säilitada otsuse toime, mis tehti liidu õigusest tulenevat keskkonnamõju hindamise läbiviimise kohustust rikkudes, kui

- see otsus seadustatakse niipea kui võimalik menetlusnormi rikkumise tagantjärele parandamisega;
- olemasoleva teabe ja kohaldatavate sätete alusel tuleb suure tõenäosusega lähtuda sellest, et otsus pärast seadustamist samas vormis kinnitatakse;
- võimaluse korral ei looda täiendavaid pöördumatuid faktilisi asjaolusid, ja
- ülekaalukas üldine huvi toime säilitamise vastu kaalub üles huvi keskkonnamõju hindamise läbiviimise kohustuse tõhususe ja tõhusa õiguskaitsese vastu.

VI. Ettepanek

221. Eeltoodust tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha järgmine otsus:

1. Eelotsusetaotluse teisele, neljandale ja seitsmendale küsimusele tuleb vastata, et vastavalt direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta artikli 1 lõikele 4 on selle direktiivi kohaldamisalast välistatud üksnes projektid, mille üksikasjad on vastu võetud konkreetse seadusandliku aktiga sellisel viisil, et selle direktiivi eesmärgid saavutati seadusandliku menetluse kaudu. Liikmesriigi kohtu ülesanne on nii vastuvõetud seadusandliku akti sisu kui ka kogu seadusandlikku menetlust, mis akti vastuvõtmiseni viisid, eelkõige ettevalmistavaid akte ja parlamendi arutelusid arvesse võttes kontrollida, kas seadusandlik akt on käsitatav projektile loa andmisena ja kas direktiivi eesmärgid saavutatakse seadusandlikus menetluses.
2. Esimesele küsimusele, kolmanda küsimuse punktile a, viienda küsimuse punktile a ja kuuenda küsimuse punkti a esimesele osale tuleb vastata nii, et direktiivi 2011/92 artikli 1 lõike 2 punktis a sätestatud projekti mõiste hõlmab vastupidi senisele kohtupraktikale tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamist kümne aasta võrra.

¹¹¹ Keskkonnamõju strateegilise hindamise kohta 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 57). Vaata muu hulgas eespool punktid 186–190.

Juhul kui Euroopa Kohus jääb seoses tuumaelektrijaamades elektritootmise perioodi pikendamisega direktiivi 2011/92 artikli 1 lõike 2 punktis a sätestatud projekti mõiste senise tõlgenduse juurde, teen ma talle ettepaneku sedastada, et sellele vaatamata kohaldatakse direktiivi sellisele projektile, sest seejuures on tegemist projektiga Espoo konventsiooni keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanõuotsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise kohta artikli 1 lõike 5 ja I lisa tähenduses ning Århusi konventsiooni keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanõuotsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise kohta artikli 6 lõike 1 punkti a ning I lisa tähenduses.

Sõltumata sellest, kas Euroopa Kohus järgib ettepanekuid keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a rahvusvahelise õiguse kohaseks tõlgendamiseks või Espoo ja Århusi konventsioonides sätestatud projekti mõiste vahetut kohaldamist, kujutab tuumajaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamine endast projektile teostusloa andmist artikli 1 lõike 2 punkti a tähenduses, kui sellega on seotud loa andmine töödele või sekkumistele rajatise muutmiseks või laiendamiseks.

3. Kuuenda küsimuse punkti a teisele osale tuleb vastata nii, et kui äriplaneerimise eesmärkidega tuumaelektrijaamade tööstusliku elektritootmise perioodi pikendatakse kümne aasta võrra ja see on seotud ehituslike renoveerimismeetmetega, siis on tegemist tuumaelektrijaama muutmise, mille keskkonnamõju tuleb vastavalt keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 4 lõikele 1 ja I lisa punktidele 24 koosmõjus punkti 2 alapunktiga b hinnata, kui pikendamist ei tule sellisena pidada juba projektile loa andmiseks I lisa punkti 2 alapunkti b tähenduses.

Kuuenda küsimuse punktidele b tuleb vastata nii, et otsuse tegemisel teatavate tuumaelektrijaamade tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamise kohta, mis on seotud ehituslike renoveerimismeetmetega, tuleb vastavalt direktiivi 2011/92 artikli 6 lõikele 4 teostada üldsuse osalemine võimalikult vara, siis kui selleks on veel võimalus, see tähendab enne pikendamise kohta otsuse tegemist.

4. Kolmanda küsimuse punktidele c, viienda küsimuse punktidele c, kuuenda küsimuse punktidele d ja üheksanda küsimusele tuleb vastata nii, et direktiivi 2011/92 artikli 2 lõige 4 võimaldab tuumaelektrijaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamise puhul teha erandi keskkonnamõju hindamise kohustusest, kui hindamise muu vorm on vajalik selleks, et vältida tõsist ja vahetult ähvardavat ohtu asjaomase liikmesriigi olulisele huvile, nagu elektrivarustuskindlus või õiguskindlus, ja kui asjaomast üldsust ning komisjoni teavitatakse vastavalt artikli 2 lõike 4 punktidele b ja c. Seevastu ei võimalda artikli 2 lõige 4 loobuda artikli 7 kohasest piiriülesest keskkonnamõju hindamisest.
5. Kaheksanda küsimuse punktidele a tuleb vastata nii, et tuumajaama tööstusliku elektritootmise perioodi pikendamist tuleb ka siis lugeda projektiks direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta artikli 6 lõike 3 esimese lause tähenduses, kui see pikendamine iseenesest ei ole projekt direktiivi 2011/92 tähenduses ega projekt seose tõttu rajatise renoveerimistöödega.

Kaheksanda küsimuse punktidele b tuleb vastata nii, et direktiivi 92/43 artikli 6 lõige 3 ei luba liikmesriigi asutusel – ka sel juhul, kui on tegemist seadusandliku organiga – anda luba kavadele ja projektidele, ilma et nad oleksid kindlalt veendunud, et need ei avalda asjaomasele alale tervikuna negatiivset mõju.

Kaheksanda küsimuse punktidele d tuleb vastata nii, et üldine huvi minimaalse elektriga varustamise tagamise vastu kujutab endast avalikule julgeolekule tuginemise alust direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 4 teise lõigu tähenduses, samas tuleb sellest kaugemale ulatuvat üldist huvi elektrivarustuskindluse vastu pidada majanduslikku laadi põhjuseks artikli 6 lõike 4 esimese lõigu tähenduses.

6. Liikmesriikide kohtud võivad erandjuhul ajutiselt säilitada otsuse toime, mis tehti liidu õigusest tulenevat keskkonnamõju hindamise läbiviimise kohustust rikkudes, kui
- see otsus seadustatakse niipea kui võimalik menetlusnormi rikkumise tagantjärele parandamisega;
 - olemasoleva teabe ja kohaldatavate sätete alusel tuleb suure tõenäosusega lähtuda sellest, et otsus pärast seadustamist samas vormis kinnitatakse;
 - võimaluse korral ei looda täiendavaid pöördumatuid faktilisi asjaolusid, ja
 - ülekaalukas üldine huvi toime säilitamise vastu kaalub üles huvi keskkonnamõju hindamise läbiviimise kohustuse tõhususe ja tõhusa õiguskaitse vastu.
7. Kolmanda küsimuse punktile b, viienda küsimuse punktile b, kuuenda küsimuse punktile c ja kaheksanda küsimuse punktile c tuleb vastata, et vajadus võtta 28. juuni 2015. aasta seaduse rakendamiseks vastu haldusakte tuumaelektrijaama Doel 1 kohta, mis puudub tuumaelektrijaama Doel 2 puhul, ei muuda midagi eelotsusetaotlusele vastamise osas.