



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

14. jaanuar 2021 *

Eelotsusetaotlus – Århusi konventsioon – Artikli 9 lõiked 2 ja 3 – Õigus kohtusse pöörduda –
Kohtusse pöördumise õiguse puudumine üldsusel, välja arvatud asjast huvitatud üldsus –
Sellise kaebuse vastuvõetavus, mille tingimus on varasem osalemine otsustamisprotsessis

Kohtuasjas C-826/18,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Rechtbank Limburgi (Limburgi esimese astme kohus, Madalmaad)
21. detsembri 2018. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse
28. detsembril 2018, menetluses

LB,

Stichting Varkens in Nood,

Stichting Dierenrecht,

Stichting Leefbaar Buitengebied

versus

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,

menetluses osales:

Sebava BV,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president J.-C. Bonichot (ettekandja), kohtunikud L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan
ja N. Jääskinen,

kohtujurist: M. Bobek,

kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikku menetlust ja 30. jaanuari 2020. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– LB, esindaja: A. Hanssen,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

- Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht ja Stichting Leefbaar Buitengebied, esindaja: M. H. Middelkamp,
- College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren, esindaja: *advocaat* L. M. C. Cloodt,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. A. M. de Ree, M. Bulterman, C. S. Schillemans ja J. M. Hoogveld,
- Taani valitsus, esindajad: J. Nymann-Lindgren, M. S. Wolff ja P. Z. L. Ngo,
- Iirimaa, esindajad: M. Browne, G. Hodge ja A. Joyce, keda abistasid N. Butler, *SC*, ja C. Hogan, *BL*,
- Rootsi valitsus, esindajad: H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg ja A. Falk,
- Euroopa Komisjon, esindajad: G. Gattinara, M. Noll-Ehlers ja L. Haasbeek,

olles 2. juuli 2020. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Käesolev eelotsusetaotlus käsitleb keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni, millele kirjutati alla Århusis (Taani) 25. juunil 1998 ja mis kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1) (edaspidi „Århusi konventsioon“), artikli 9 lõike 2 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud vaidlustes, mille pooled on ühelt poolt füüsiline isik LB ning loomakaitseühingud Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht ja Stichting Leefbaar Buitengebied ning teiselt poolt College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Echt-Sustereni kohaliku omavalitsuse valitsus, Madalmaad; edaspidi „Echt-Sustereni kohalik omavalitsus“), loa üle, millega see kohalik omavalitsus lubas äriühingul Sebava BV ehitada sealauda.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

- 3 Århusi konventsiooni kaheksateistkümnendas põhjenduses on väljendatud soovi, et organisatsioonidel ja teistel üldsuse esindajatel oleks tõhusalt võimalik pöörduda kohtu poole või kasutada muid õiguslikke vahendeid, et kaitsta oma õigustatud huve ja tagada seaduste täitmine.
- 4 Konventsiooni artikli 2 „Mõisted“ lõikes 4 on ette nähtud, et mõiste „üldsus“ tähendab „üht või mitut füüsilist või juriidilist isikut ning siseriiklike õigusaktide või -praktika kohaselt ka nende isikute organisatsioone, rühmi või muid ühendusi“.
- 5 Artikli 2 lõikes 5 on määratletud „asjast huvitatud üldsus“ kui „avalikkus, keda mõjutab või tõenäoliselt mõjutab otsuste tegemine või kes on huvitatud keskkonnaasjade otsustamisest“. Lõikes 5 on veel täpsustatud, et „asjast huvitatud üldsusena käsitatakse ka keskkonnakaitset edendavaid valitsusväliseid organisatsioone, mis vastavad siseriikliku õiguse nõuetele“.

6 Århusi konventsiooni artikli 3 lõikes 5 on ette nähtud, et konventsiooni sätted ei mõjuta konventsiooniosalise õigust kehtestada ja rakendada selles konventsioonis ettenähtust ulatuslikumaid abinõusid, mis tõhustavad info kättesaadavust ja üldsuse osalemist keskkonnaasjade otsustamises ning hõlbustavad neis asjus kohtu poole pöördumist.

7 Århusi konventsiooni artikli 6 „Üldsuse osalemine eritegevusega seotud asjade otsustamisel“ lõigetes 1–10 on sätestatud:

„1. Konventsiooniosaline:

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

[...]

2. Keskkonnaasjade otsustajad teevad asjast huvitatud üldsusele otsustamise varases etapis ja tõhusal viisil avalikult või isiklikult teatavaks:

a) kavandatud tegevuse ja taotluse, mille kohta otsus tehakse;

b) otsuse või selle eelnõu laadi;

c) otsuse tegemise eest vastutava avaliku võimu organi nimetuse;

d) kavandatud menetluse (sh teave, kuidas ja millal infot saab esitada). Teates peavad olema järgmised andmed:

i) menetluse algus;

ii) üldsuse osalemisvõimalused;

iii) kavandatud avaliku arutelu toimumise aeg ja koht;

iv) üldsusele asjakohast infot andva ja väljapanekute kaudu tutvustava avaliku võimu organi nimetus;

v) selle avaliku võimu organi või avalik-õigusliku asutuse nimetus, kellele saab esitada arvamusi või küsimusi, ja nende esitamise tähtaeg;

vi) andmed selle kohta, millist keskkonnainfot saab kavandatava tegevuse kohta;

e) asjaolu, et hinnatakse tegevuse riigisest või piiriülest keskkonnamõju.

3. Et üldsus saaks keskkonnaasjade otsustamise igas etapis tõhusalt osaleda, nähakse osalemiskorras lõike 2 kohaseks teavitamiseks ette mõistlikud tähtajad, mis võimaldavad üldsusel otsustamiseks piisavalt valmistuda ja otsustamises osaleda.

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

5. Vajaduse korral innustab konventsiooniosaline taotlejat tegema kindlaks asjast huvitatud üldsuse, et arutada taotluse eesmärgi ja edastada infot oma taotluse eesmärkide kohta enne loa taotlemist.

6. Kui see on ette nähtud konventsiooniosalise siseriiklikus õiguses, teeb ta pädevale asutusele kohustuseks viivitamata esitada selles artiklis nimetatud otsuste tegemiseks vajalik info asjast huvitatud üldsusele tasuta tutvumiseks ajal, mil üldsus osaleb otsustamises. See ei ole vastuolus konventsiooniosalise õigusega artikli 4 lõigete 3 ja 4 alusel keelduda teatava info avalikustamisest. Artikliga 4 ei ole ka vastuolus, et otsuste tegemiseks vajalik info sisaldab vähemalt:

- a) kavandatud tegevuskoha loodusomast ja tehnilist iseloomustust ja muid andmeid ning hinnangut arvatavate jäätmete ja heidete kohta;
- b) kavandatud tegevuse olulise keskkonnamõju kirjeldust;
- c) keskkonda mõjutavate jäätmete või heidete vältimiseks või vähendamiseks võetavate meetmete kirjeldust;
- d) eespool nimetatud asjaolude üldsõnalist kokkuvõtet;
- e) ülevaadet taotleja uuritud alternatiividest;
- f) kooskõlas siseriikliku õigusega avaliku võimu organitele edastatud peamisi aruandeid ja ettepanekuid, mis on esitatud asjast huvitatud üldsuse lõike 2 kohase teavitamise ajal.

7. Üldsuse osalemise menetluskorra kohaselt võib üldsus esitada kavandatava tegevuse kohta asjakohaseid kommentaare, teavet, analüüse ja arvamusi kirjalikult või avalikul arutelul või järelepärimisel, kus viibib taotleja, vajaduse järgi ka suuliselt.

8. Konventsiooniosaline tagab, et otsuseid tehes arvestatakse asjakohaselt üldsuse seisukohti, mis on saadud tema osalemise tulemusel.

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

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.“

8. Århusi konventsiooni artikli 9 „Õigus pöörduda kohtusse“ lõigetes 2–4 on ette nähtud:

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

- a) kellel on põhjendatud huvi või
- b) kelle õigust on rikutud, kui see tingimus on ette nähtud konventsiooniosalise haldusmenetluse normidega, on õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole artikli 6 alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks ning kui siseriiklik õigus seda ette näeb ja ilma, et see piiraks selle artikli lõike 3 kohaldamist, ka konventsiooni muude asjakohaste sätete alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks.

Mõistetud põhjendatud huvi ja õiguse rikkumine määratletakse kooskõlas siseriikliku õiguse ning konventsiooni eesmärgiga tagada konventsiooniga seotud küsimustes asjast huvitatud üldsusele laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele. Artikli 2 lõike 5 nõuetele vastava valitsusvälise organisatsiooni huvi loetakse käesoleva artikli punkti a tähenduses põhjendatuks. Nimetatud organisatsioonil eeldatakse olevat õigusi, mida punkti b tähenduses saab rikkuda.

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

3. Lisaks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetlustele ning ilma et see piiraks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetluste kohaldamist tagab konventsiooniosaline siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud, juurdepääsu kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõigusnormidega.

4. Lisaks lõikele 1 ja piiramata selle kohaldamist, peavad lõigetes 1, 2 ja 3 nimetatud menetlused nägema ette kohased ja tõhusad õiguskaitsevahendid, sealhulgas vajadusel esialgse õiguskaitse, ning olema ausad, õiglased, õigeaegsed ja mitte takistavalt kallid. [...]“.

9. Århusi konventsiooni I lisa „Tegevused, millele viidatakse artikli 6 lõike 1 punktis a“ punkti 15 alapunktis c on nimetatud sigade intensiivkasvatus käitistes, kus on üle 750 emisekoha.

Madalmaade õigus

10. Haldusmenetluse üldosa seaduse (Algemene wet bestuursrecht, edaspidi „Awb“) artikli 1.2 kohaselt on „puudutatud isik“ iga isik, „kelle huve otsus otseselt mõjutab“.
11. Keskkonnaõiguse üldnormide seaduse (Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht, edaspidi „Wabo“) artiklist 3.10 ilmneb, et Awb jaotist 3.4, mis käsitleb „ühtset avalikku ettevalmistavat menetlust“ (edaspidi „ettevalmistav menetlus“), kohaldatakse keskkonnakompleksloa väljastamiseks, selleks et ehitada ja muuta rajatise Wabo artikli 2.1 lõike 1 punktide a ja e tähenduses.
12. Ettevalmistava menetluse raames võib Wabo artikli 3.12 järgi esitada igaüks otsuse eelnõu kohta seisukoha.
13. Awb artikli 6.13 kohaselt võib üksnes puudutatud isik, kes esitas seisukoha ettevalmistava menetluse käigus, esitada selle menetluse tulemusel tehtud otsuse peale kaebuse, v.a juhul, kui sellele isikule ei saa põhjendatult ette heita, et ta seda ei teinud. Vastuvõetavad on peale selle ainult vastuväited, mis on esitatud vaidlustatud otsuse samade aspektide kohta, mille kohta esitati vastuväited otsuse vastuvõtmise menetluses.
14. Awb artiklist 8.1 nähtub, et vaid puudutatud isik võib haldusotsuse peale esitada kaebuse halduskohtule.

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

15. Sebava taotles 13. oktoobril 2016 Echt-Sustereni kohalikult omavalitsuselt luba, et laiendada ja muuta Koningsboschis (Madalmaad) asuvat seakasvatust, et ehitada uus sigala 855vaba ja tiine emise jaoks, asendada olemasolevates sealautades 484 nooremist 125 imetava emisega ja ehitada emiste jaoks väljaspool lauta asuv katusealune jalutusala.
16. Taotluse suhtes algatati ettevalmistav menetlus, mille raames loataotlust menetledes võtab pädev ametiasutus vastu otsuse eelnõu, mille kohta võib esitada seisukoha.
17. Echt-Sustereni kohalik omavalitsus otsustas, et keskkonnamõju hindamise aruannet ei ole vaja koostada.

- 18 See otsus ning teatamistoimiku ja muude sellega seotud dokumentide üks eksemplar pandi üldsusele tutvumiseks välja kohaliku omavalitsuse hoones. *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden*'is (Madalmaade Kuningriigi ametlik väljaanne) avaldati teade, et kõnealust otsust tuleb pidada ettevalmistavaks otsuseks Madalmaade õiguse tähenduses, mistõttu ei saa selle peale esitada vaiet ega kaebust, v.a juhul, kui see otsus riivab vahetult „puudutatud isiku“ huve. Loataotlus ja loaotsuse eelnõu avaldati ka *Gemeentebled van Echt-Susteren*'is (Echt-Sustereni kohaliku omavalitsuse teataja).
- 19 Echt-Sustereni kohalik omavalitsus andis 28. septembri 2017. aasta otsusega taotletud keskkonnaloa.
- 20 LB, Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht ja Stichting Leefbaar Buitengebied esitasid Rechtbank Limburgile (Limburgi esimese astme kohus, Madalmaad) kõnealuse loa tühistamise nõuded.
- 21 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et LB esitatud kaebus tuleb jätta vastuvõetamatusse tõttu läbi vaatamata, sest LB ei vasta tingimustele, mis Madalmaade haldusõiguses on „puudutatud isikuna“ käsitlemisele seadud, sest ta ei ela põhikohtuasjas kõne all oleva ehitusprojekti lähedal, vaid sellest umbes 20 kilomeetri kaugusel ning seega ei puuduta ehitusprojekti keskkonnamõju teda isiklikult. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et LB loomaarsti kutseala ei ole piisav selleks, et saaks tunnustada tema isikliku huvi olemasolu, ning et LB tugines muudele tegevustele ja staatustele hilinenult, pärast kaebuse esitamise tähtaja möödumist.
- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et LB kaebuse võib vastuvõetamatusse tõttu jätta läbi vaatamata ka seepärast, et LB ei esitanud ettevalmistavas menetluses oma seisukohta otsuse eelnõu suhtes.
- 23 LB väidab, et teda tuleb pidada „puudutatud isikuks“ Madalmaade õiguse tähenduses ning talle ei saa ettevalmistavas menetluses seisukoha esitamata jätmist põhjendatult ette heita, arvestades selle käigus toime pandud rikkumisi. Eelkõige ei olnud märgitud, et ehitusprojektiga sooviti laiendada seakasvatust, ning üksnes „puudutatud isikutel“ paluti esitada oma seisukoht.
- 24 Kõnealuses kontekstis on eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas kohtusse pöördumise õiguse piiramine nii, et see õigus on üksnes „puudutatud isikutel“ riigisisese õiguse tähenduses, on kooskõlas Århusi konventsiooniga.
- 25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib eelkõige teada, kas konventsiooni artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on nõutud, et niisugused isikud nagu LB, keda ei käsitata „puudutatud isikutena“ riigisisese õiguse tähenduses ning kes ei kuulu ka „asjast huvitatud üldsuse“ hulka Århusi konventsiooni tähenduses, võivad siiski „üldsuse“ esindajana selle konventsiooni tähenduses tugineda kohtus neile artikli 6 lõikes 3 ja lõigetes 7–9 – milles on nimetatud „üldsust“, mitte üksnes „asjast huvitatud üldsust“ – ette nähtud õiguste võimalikule rikkumisele.
- 26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et keskkonnakaitseühendused, kes põhikohtuasjas esitasid kaebuse, on „puudutatud isikud“ riigisisese õiguse tähenduses, sest loomade heaolu ja loomakaitse on nende põhikirjajärgne eesmärk ning on piisavalt tõendatud, et selle eesmärgi saavutamiseks tegutsevad nad ka tegelikult.
- 27 Samas on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et selliste ühenduste kaebus tuleb jätta vastuvõetamatusse tõttu läbi vaatamata, sest nad ei osalenud ettevalmistavas menetluses.
- 28 Siiski kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas see vastuvõetavuse tingimus on kooskõlas liidu õiguse ja eelkõige Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2.
- 29 Samuti soovib ta teada, kas selle sättega on kooskõlas Madalmaade õigusnorm, mille kohaselt on vastuvõetamatud vastuväited, mis ei käsitle otsuse eelnõu neid aspekte, mille kohta esitati vastuväited ettevalmistavas menetluses.

30 Nendel asjaoludel otsustas Rechtbank Limburg (Limburgi esimese astme kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas liidu õigust ja eelkõige Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, et üldsuse (s.t igaühe) kohtusse pöördumise õigus on täielikult välistatud, kui tegemist ei ole asjast huvitatud üldsusega (ehk puudutatud isikuga)?

Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt:

2. kas liidu õigust ja eelkõige Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellest nähtub, et üldsusel (igaühel) peab menetlusnormide ja selliste üldsuse osalemisõiguste, nagu on ette nähtud konventsiooni artiklis 6, väidetava rikkumise korral olema õigus pöörduda kohtusse?

Kas seejuures on oluline, et asjast huvitatud üldsus (puudutatud isik) saab selles osas pöörduda kohtusse ja võib kohtus esitada ka materiaaloiguse väära kohaldamist puudutavad väited?

3. Kas liidu õigust ja eelkõige Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, et asjast huvitatud üldsuse (puudutatud isiku) õigus pöörduda kohtusse sõltub viidatud konventsiooni artiklis 6 sätestatud osalemisõiguste kasutamisest?

Kui vastus kolmandale küsimusele on eitav:

4. kas liidu õigust ja eelkõige Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis ei luba asjast huvitatud üldsusel (puudutatud isikul) pöörduda otsuse vaidlustamiseks kohtusse, kui kõnealusele üldsusele saab põhjendatult ette heita, et ta ei ole esitanud otsuse eelnõule (või selle aspektidele) vastuväiteid?

Kui vastus neljandale küsimusele on eitav:

5. kas liikmesriigi kohus võib konkreetse asja asjaolude põhjal ise otsustada, kuidas tuleb mõista väljendit „saab põhjendatult ette heita“, või on liikmesriigi kohus kohustatud seejuures arvesse võtma teatavaid liidu õiguses ette nähtud tagatisi?

6. Mil määral tuleb kolmandale, neljandale ja viiendale küsimusele vastata teistmoodi, kui tegemist on üldsusega (igaühega), kes ei ole asjast huvitatud üldsus (puudutatud isik)?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene ja teine küsimus

31 Esimese ja teise küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liidu õiguse ja eelkõige Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2 on vastuolus see, kui konventsiooni artikli 2 lõikes 4 nimetatud „üldsuse“ esindajatel kui sellistel ei ole õigust pöörduda kohtusse, et vaidlustada otsus, mis kuulub konventsiooni artikli 6 kohaldamisalasse.

32 Sissejuhatuseks tuleb tõdeda, et põhikohtuasjas kõne all olev ehitusprojekt kuulub Århusi konventsiooni kohaldamisalasse.

33 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab põhjendatult selle konventsiooni artikli 6 lõike 1 punktile a koostoimes I lisa punktiga 15, milles on nimetatud sigade intensiivkasvatuseks mõeldud käitisi, kus on üle 750 emisekoha ja millele loa andmise menetluses „asjast huvitatud üldsus“ võib osaleda.

- 34 Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 kohaselt tagab konventsiooniosaline riigisiseste õigusaktidega – ja kooskõlas eesmärgiga anda „asjast huvitatud üldsusele“ ulatuslik õigus pöörduda kohtusse – selle üldsuse esindajale, kellel on põhjendatud huvi või kelle õigust on rikutud, kui see tingimus on ette nähtud riigisisese õiguses, õiguse pöörduda kohtu või muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole mis tahes sellise otsuse õiguspärasuse vaidlustamiseks, mis kuulub konventsiooni artikli 6 kohaldamisalasse, ning kui riigisisene õigus seda ette näeb, siis konventsiooni muude asjakohaste sätete kohaldamisalasse kuuluva mis tahes otsuse vaidlustamiseks.
- 35 Euroopa Kohtu menetluse kirjalikus osas osalejad märkisid õigesti, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 2 on silmas peetud ainult „asjast huvitatud üldsust“, keda on konventsiooni artikli 2 lõikes 5 määratletud kui avalikkust, keda mõjutab või tõenäoliselt mõjutab otsuste tegemine või kes on huvitatud keskkonnaasjade otsustamisest. Viimati nimetatud sättes on täpsustatud, et selle määratluse puhul loetakse, et asjast huvitatud üldsusena käsitatakse ka keskkonnakaitset edendavaid valitsusväliseid organisatsioone, mis vastavad riigisisese õiguse nõuetele.
- 36 Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 eesmärk ei ole seega mitte anda kaebeõigust otsuste ja muude aktide peale – mis kuuluvad konventsiooni artikli 6 kohaldamisalasse ning käsitlevad projekte, mille puhul üldsus osaleb otsustamisprotsessis – laiale üldsusele, vaid tagada kõnealune õigus üksnes „asjast huvitatud üldsuse“ esindajatele, kes vastavad teatud tingimustele.
- 37 Seda tõlgendust toetab Århusi konventsiooni artikli 9 ülesehitus, sest selle artikli lõikes 3 on laia „üldsuse“ esindajatele ette nähtud piiratum kohtusse pöördumise kord, mis kajastab seega konventsioonis kehtestatud süsteemi, mis teeb otsesõnu vahet laial „üldsusel“ ja „asjast huvitatud üldsusel“, keda akt või toiming puudutab.
- 38 Seega on ette nähtud konkreetsed menetlusõigused asjast huvitatud üldsuse esindajatele, kes on mõeldud põhimõtteliselt ainsana otsustamises osalema, sest nad kuuluvad liikmesriikide poolt – mõistlikult ja kooskõlas eesmärgiga anda asjast huvitatud üldsusele laialdane õigus kohtusse pöörduda – kindlaks määratud selliste isikute ringi, keda kavandatud akt või toiming mõjutab või võib mõjutada.
- 39 Århusi konventsiooni artiklis 6 on tõepoolest mitmel korral kasutatud mõistet „üldsus“. Selle artikli lugemisel ühtse tervikuna ilmneb siiski, et seda kohaldatakse üksnes „asjast huvitatud üldsuse“ suhtes, s.t ainult sellise üldsuse suhtes, kelle osalus otsustamises on nõutav.
- 40 Kuigi konventsiooni artikli 6 lõike 2 punkti d alapunktides ii ja iv sisalduvates ettekirjutustes on konkreetselt nimetatud „üldsusega“ seonduvat infot, nähtub artikli 6 lõike 2 esimesest lõigust otsesõnu, et selles ette nähtud õigus teabele on tagatud üksnes „asjast huvitatud üldsusele“.
- 41 Peale selle, nähes ette, et Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 2 tähenduses tuleb üldsuse teavitamiseks sätestada mõistlikud tähtajad, et üldsus saaks igaks otsustamise etapiks piisavalt valmistuda ja otsustamises osaleda, kinnitatakse konventsiooni artikli 6 lõikega 3, et üldsuse osalemise menetluse eri etapid on kohaldatavad üksnes asjast huvitatud üldsuse suhtes.
- 42 Lisaks, kuigi selle konventsiooni artikli 6 lõigetes 4 ja 7 on mainitud ka „üldsust“, on nende sätete ainus eesmärk määrata kindlaks osalemismenetluse konkreetsed tingimused, st menetluse korraldamise aeg ja osalemise täpne vorm, ei ole eesmärk aga määrata kindlaks, milline on üldsuse menetlustes osalemise õiguse ulatus.
- 43 Seda analüüsi kinnitab asjaolu, et õigus osaleda otsustusprotsessis ei saa olla tõhus, ilma et puudutatud isikul oleks ühtlasi õigust saada kavandatava ehitusprojekti ja menetluse kohta teavet ega õigust tutvuda teavet sisaldavate dokumentidega, need õigused on aga otsesõnu antud Århusi konventsiooni artikli 6 lõigetega 2 ja 6 üksnes „asjast huvitatud üldsuse“ esindajatele.

- 44 Lisaks tuleb märkida, et kui tõlgendada Århusi konventsiooni artiklit 6 teisiti, kui on sedastatud käesoleva kohtuotsuse punktis 39, tooks see kaasa selle, et kohtusse pöördumise võimaluse paratamatu laiendamisega kogu „üldsusele“ – et see saaks tugineda nimetatud artiklist tulenevatele õigustele –, kaotaks oma soovitava toime kohtusse pöördumise kahe korra eristamine, mis on vastavalt ette nähtud konventsiooni artikli 9 lõigetes 2 ja 3.
- 45 Kõiki neid kaalutlusi arvesse võttes tuleb tõdeda, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 eesmärk ongi just tagada võimalus pöörduda kohtusse konventsiooni artikli 6 kohaldamisalasse kuuluva akti või otsuse vaidlustamiseks üksnes „asjast huvitatud üldsusele“, kes vastab teatavatele tingimustele.
- 46 Selle alusel tuleb teha järeldus – kui faktilistest asjaoludest ei tulene teisiti, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus –, et selline isik nagu LB, kes ei kuulu „asjast huvitatud üldsuse“ hulka Århusi konventsiooni tähenduses, ei saa konventsiooni artikli 9 lõike 2 rikkumisele tugineda seetõttu, et põhikohtuasjas puudub tal õigus pöörduda kohtusse.
- 47 Niisuguse isiku kohtusse pöördumise suhtes tuleks siiski kohaldada erinevat korda juhul, kui riigisisese õiguses oli üldsusele antud ulatuslikum õigus osaleda otsustusprotsessis, eelkõige õigus saada projekti kohta teavet tõhusalt ja mõistlikul ajal, nagu lubab ka Århusi konventsiooni artikli 3 lõige 5, mille kohaselt võivad konventsiooniosalised kehtestada oma riigisisese õiguses selles konventsioonis ettenähtust soodsamaid abinõusid, näiteks meetmed, mis tagavad üldsuse ulatuslikuma osalemise konventsiooni artiklis 6 silmas peetud otsustusprotsessis.
- 48 Niisugusel juhul kuuluksid kõnealuste abinõude alusel kohtusse esitatud kaebused Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 3 kohaldamisalasse, milles on ette nähtud, et ilma et see piiraks sama artikli lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetluste kohaldamist, tagab konventsiooniosaline „siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale“ juurdepääsu kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus riigisiseste keskkonnaõigusnormidega.
- 49 Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3 silmas peetud õiguskaitsevahenditele võivad seega olla seatud „kriteeriumid“, millest tuleneb, et liikmesriigid võivad neile selleks jäetud kaalutusõiguse raames kehtestada menetlusnormid tingimuste kohta, mis peavad olema selliste õiguskaitsevahendite kasutamiseks täidetud (vt selle kohta 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 86).
- 50 Euroopa Kohus on aga juba sedastanud, et selles sättes ette nähtud kaebeõigus kaotaks kogu soovitava toime, kui nende kriteeriumide seadmisega jäetaks teatavad „üldsuse“ esindajate kategooriad ilma igasugusest kaebeõigusest (vt selle kohta 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punktid 46 ja 48, ning 3. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland jt*, C-197/18, EU:C:2019:824, punkt 34).
- 51 Sellest järeldub, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 3 on vastuolus see, kui „üldsuse“ esindajad konventsiooni tähenduses ei saa ühelgi juhul pöörduda kohtusse, et kasutada liikmesriigi keskkonnaõigusega antud ulatuslikumaid õigusi osaleda otsustusprotsessis.
- 52 Eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esimesele ja teisele küsimusele vastata, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus see, kui konventsiooni artikli 2 lõikes 4 nimetatud „üldsuse“ esindajatel kui sellistel ei ole võimalust pöörduda kohtusse, et vaidlustada otsus, mis kuulub konventsiooni artikli 6 kohaldamisalasse. Seevastu on nimetatud konventsiooni artikli 9 lõikega 3 vastuolus see, kui need isikud ei saa pöörduda kohtusse, et kasutada ainult liikmesriigi keskkonnaõigusega antud ulatuslikumaid õigusi osaleda otsustusprotsessis.

Kolmanda kuni kuuenda küsimuse analüüs

- 53 Põhikohtuasju ning esimesele ja teisele küsimusele antud vastust arvestades tuleb tõdeda, et kolmas kuni kuues küsimus käsitlevad selliste vabaühenduste kaebust, kes kuuluvad Århusi konventsiooni artikli 2 lõikes 5 nimetatud „asjast huvitatud üldsuse“ hulka ning selle artikli 9 lõike 2 kohaldamisalasse, ning samuti käsitlevad need küsimused konventsiooni artikli 2 lõikes 4 nimetatud niisuguse „üldsuse“ esindaja kaebust, kes kuulub konventsiooni artikli 9 lõike 3 kohaldamisalasse.
- 54 Seega tuleb asuda seisukohale, et kolmanda kuni kuuenda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2 ja artikli 9 lõikega 3 on vastuolus see, kui „asjast huvitatud üldsuse“ hulka kuuluvate vabaühenduste ning „üldsuse“ esindaja kohtusse esitatud kaebuste vastuvõetavus – arvestades vabaühenduste puhul konventsiooni artiklit 6 ja „üldsuse“ esindaja puhul liikmesriigi keskkonnaõigust – seatakse sõltuvusse nende osalemisest vaidlustatud otsust ettevalmistavas menetluses, v.a juhul kui neile ei saa põhjendatult osalemata jätmist ette heita. Samuti soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas nende sätetega on vastuolus see, kui vastuvõetavad on ainult vastuväited, milles käsitletakse samu aspekte vaidlustatud otsuses kui need, mille kohta kaebaja ettevalmistavas menetluses seisukoha esitas.
- 55 Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et Århusi konventsiooni tähenduses „asjast huvitatud üldsuse“ esindajatel peab olema võimalus vaidlustada kohtus konventsiooni artikli 9 lõikega 2 silmas peetud aktid, olenemata rollist, mida kõnealune üldsus on juba etendanud vastava taotluse läbivaatamisel, ning et konventsiooniosalisel ei või seega sätestada, et vastav kaebus on vastuvõetamatu seetõttu, et kaebaja võttis osa vaidlustatud otsuse tegemisest ja sai selle käigus esitada oma seisukoha (vt nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 1985, L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248) sarnaste sätete kohta 15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, C-263/08, EU:C:2009:631, punktid 38 ja 39).
- 56 Osavõtt keskkonda käsitlevate otsuste tegemise menetlusest konventsioonis ette nähtud tingimustel on nimelt kohtuliku kaebeõiguse kasutamisest eraldiseisev ja selle eesmärk on viimati nimetatud eesmärgist erinev; kaebust võib vajaduse korral kasutada kõnealuse menetluse tulemusena tehtud otsuse vaidlustamiseks, mistõttu ei mõjuta see osavõtt kaebeõiguse kasutamise tingimusi (vt selle kohta 15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, C-263/08, EU:C:2009:631, punkt 38).
- 57 Peale selle tuleb eelkõige seoses keskkonnakaitseühendustega meeles pidada, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 2 teise lõigu teises ja kolmandas lauses on ette nähtud, et selle konventsiooni artikli 2 lõike 5 nõuetele vastava valitsusvälise organisatsiooni puhul loetakse, et tal on kas põhjendatud huvi või õigused, mida saab rikkuda olenevalt sellest, kas riigisisestes õigusaktides on kehtestatud esimene või teine vastuvõetavuse tingimus.
- 58 Lõpuks tuleb tõdeda, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 2 ette nähtud eesmärk tagada „laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele“ ja selle sätte soovitava toime järgimine ei oleks tagatud õigusaktidega, mis seaksid vabaühenduse kaebuse vastuvõetavuse tingimuseks selle, milline roll oli – või ei olnud – sel vabaühendusel otsustusprotsessis osalemise etapis, samas kui kõnealuse etapi ese ei ole sama, mis kohtusse esitatud kaebusel, ja kui hinnang, mis vabaühendusel on projekti kohta, võib pealegi olenevalt menetluse tulemusest muutuda (vt selle kohta 15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, C-263/08, EU:C:2009:631, punktid 38, 39 ja 48).
- 59 Eeltoodust tuleneb, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 2 on vastuolus see, kui Århusi konventsiooni tähenduses „asjast huvitatud üldsuse“ hulka kuuluvate vabaühenduste niisuguste kohtusse esitatud kaebuste vastuvõetavus, mida selles sättes on silmas peetud, seatakse sõltuvusse vabaühenduste osalemisest menetluses, mille tulemusena võeti vastu vaidlustatud otsus.

- 60 Asjaolu, et see tingimus ei ole põhikohtuasjas kõne all oleva riigisisese õiguse järgi kohaldatav juhul, kui vabaühendustele ei saa põhjendatult ette heita, et nad ei võtnud sellest menetlusest osa, ei anna alust teistsuguse lahenduseni jõudmiseks, sest eelneva osalemise tingimuse täitmata jätmisest piisab põhimõtteliselt selleks, et takistada neil vabaühendustel kohtusse pöörduda.
- 61 Lahendus oleks seevastu erinev juhul, kui kaebuse oleks esitanud „üldsuse“ esindaja niisuguste ulatuslikumate otsustusprotsessis osalemise õiguste alusel, mis on talle antud üksnes liikmesriigi keskkonnaõigusega.
- 62 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 48, tuleks sellisel juhul kohaldada Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 3, mis piiritleb konventsiooniosaliste kaalutlusõigust paindlikumalt.
- 63 Seega tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et kõnealuse sättega ei ole põhimõtteliselt vastuolus see, kui sättes silmas peetud kaebuste vastuvõetavus seatakse sõltuvusse tingimusest, et kaebaja on esitanud oma vastuväited mõistliku aja jooksul juba haldusmenetluses, kuna selline norm võib võimaldada kiiremini identifitseerida vaidlusküsimused ja võimaluse korral lahendada need haldusmenetluses, mille tulemusel ei ole kohtusse pöördumine enam vajalik (vt selle kohta 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punktid 88–90).
- 64 Sellises olukorras – ja vaatamata tõigale, et selline tingimus kujutab endast kohtusse kaebuse esitamise eeltingimusena piirangut õigusele tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 47 tähenduses – on Euroopa Kohus leidnud, et vastavalt harta artikli 52 lõikele 1 võib see tingimus olla põhjendatud niivõrd, kui see on ette nähtud seadusega, arvestab nimetatud õiguse olemust ning on proportsionaalsuse põhimõttega arvestades vajalik ja vastab tegelikult Euroopa Liidu poolt tunnustatud üldise huvi eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi (vt selle kohta 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 90).
- 65 Sõltumata küsimusest, kas harta artiklit 47 tuleb kohaldada kohtule esitatud kaebuse suhtes, mis käsitleb ainult riigisiseste õigusnormidega antud ulatuslikumat otsustusprotsessis osalemise õigust, on käesoleval juhul käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis nimetatud tingimused aga igal juhul täidetud.
- 66 Eelotsusetaotlusest nähtub nimelt, et selline kaebuse vastuvõetavuse tingimus, mis põhineb eelneval osalemisel otsustusprotsessis, on – harta artikli 47 tähenduses – ette nähtud seadusega. Lisaks arvestab see tingimus kõnealuses artiklis sätestatud põhiõiguse tõhusale kohtulikule kaitsele olemust, sest see ei sea kahtluse alla seda õigust ennast, vaid selle õiguse kasutamiseks on ette nähtud üksnes üks täiendav menetlusetapp (vt selle kohta 27. septembri 2017. aasta kohtuotsus *Puškár*, C-73/16, EU:C:2017:725, punkt 64). See vastab ühtlasi käesoleva kohtuotsuse punktis 63 osutatud üldise huvi eesmärgile ning ei esine ilmselget ebaproportsionaalsust selle eesmärgi ja vaidlusaluse otsuse ettevalmistavas menetluses osalemise kohustusega põhjustatud võimalike ebamugavuste vahel (vt selle kohta 27. septembri 2017. aasta kohtuotsus *Puškár*, C-73/16, EU:C:2017:725, punktid 66, 67 ja 69).
- 67 Asjaolu, et seda tingimust ei kohaldata juhul, kui kaebajale ei saa põhjendatult ette heita otsustusprotsessis osalemata jätmist, vastab ka proportsionaalsuse nõudele, kuna seda hinnatakse kohtuasja asjaolude alusel.
- 68 Lõpuks ei ole vaja kindlaks teha, kas Århusi konventsiooni artikli 9 lõigetega 2 ja 3 on vastuolus, et kohtus saab vaidlustada üksnes väiteid, milles käsitletakse samu aspekte vaidlustatud otsuses kui need, mille kohta kaebajad ettevalmistavas menetluses seisukoha esitasid, sest põhikohtuasja kaebajad ei võtnud igal juhul osa ettevalmistavast menetlusest.

- 69 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kolmandale kuni kuuendale küsimusele vastata, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui konventsiooni artikli 2 lõikes 5 silmas peetud „asjast huvitatud üldsuse“ hulka kuuluvate vabaihenduste esimesena nimetatud sättes mainitud kohtusse esitatud kaebuste vastuvõetavus seatakse sõltuvusse nende vabaihenduste osalemisest vaidlustatud otsust ettevalmistavas menetluses, isegi kui see tingimus ei kuulu kohaldamisele siis, kui neile ei saa põhjendatult osalemata jätmist ette heita. Seevastu ei ole konventsiooni artikli 9 lõikega 3 vastuolus see, kui selles sättes mainitud kohtusse esitatud kaebuse vastuvõetavus seatakse sõltuvusse kaebaja osalemisest vaidlustatud otsust ettevalmistavas menetluses, v.a juhul, kui kaebajale ei saa kohtuasja asjaolusid arvesse võttes põhjendatult ette heita, et ta seda ei teinud.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (mis kirjutati alla Århusis (Taani) 25. juunil 1998 ja mis kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ) artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus, kui konventsiooni artikli 2 lõikes 4 nimetatud „üldsuse“ esindajatel kui sellistel ei ole võimalust pöörduda kohtusse, et vaidlustada otsus, mis kuulub konventsiooni artikli 6 kohaldamisalasse. Seevastu on nimetatud konventsiooni artikli 9 lõikega 3 vastuolus see, kui need isikud ei saa pöörduda kohtusse, et kasutada neile ainult liikmesriigi keskkonnaõigusega antud ulatuslikumaid õigusi osaleda otsustusprotsessis.
2. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (mis kirjutati alla Århusis 25. juunil 1998 ja kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu otsusega 2005/370) artikli 9 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui konventsiooni artikli 2 lõikes 5 silmas peetud „asjast huvitatud üldsuse“ hulka kuuluvate vabaihenduste esimesena nimetatud sättes mainitud kohtusse esitatud kaebuste vastuvõetavus seatakse sõltuvusse vabaihenduste osalemisest vaidlustatud otsust ettevalmistavas menetluses, isegi kui see tingimus ei kuulu kohaldamisele siis, kui neile ei saa põhjendatult osalemata jätmist ette heita. Seevastu ei ole konventsiooni artikli 9 lõikega 3 vastuolus see, kui selles sättes mainitud kohtusse esitatud kaebuse vastuvõetavus seatakse sõltuvusse kaebaja osalemisest vaidlustatud otsust ettevalmistavas menetluses, v.a juhul, kui kaebajale ei saa kohtuasja asjaolusid arvesse võttes põhjendatult ette heita, et ta seda ei teinud.

Allkirjad