



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 18. detsembril 2025¹

Kohtuasi C-771/24

Fédération belge du stationnement ASBL,

Interparking SA

versus

Région de Bruxelles-Capitale

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamine – Kohustus teha keskkonnamõju hindamine – Veonduse, ruumilise planeerimise või maakasutuse valdkonna kava või programm – Otsus, mis sätestab parklate käitamise tingimused – Tagajärgede kehtima jätmine

„Drum prüfe, wer sich ewig bindet“ (Sest katsugu, kes enda [igaveseks] köidab)²

I. Sissejuhatus

1. Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eelotsusetaotlus annab Euroopa Kohtule võimaluse analüüsida kahte aspekti, mis on seotud direktiiviga teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta³ (edaspidi „KSH direktiiv, KSH tähendab keskkonnamõju strateegilist hindamist).

2. Eelotsusetaotlus puudutab esiteks küsimust, kuidas tuleb aru saada mõistepaarist „kavad ja programmid“ all ning millistel tingimustel tuleb nende puhul teha keskkonnamõju strateegiline hindamine. Selle mõistepaari tõlgendamine on KSH direktiivi kohaldamisala kindlaksmääramisel keskse tähtsusega, kuid varasemas kohtupraktikas ei ole seda veel piisavalt selgitatud. Eelkõige tuleb käesolevas eelotsusemenetluses uurida, kas mõistepaar „kavad ja programmid“ eeldab kavandatud või programmilist mõõdet ruumilist planeerimist käsitlevate õigusnormide tähenduses.

¹ Algkeel: saksa.

² „Das Lied von der Glocke“, Friedrich Schiller [„Kellalaul“, tlk J. Bergmann, 1923; teosest Friedrich Schiller „Luuletusi“, Tallinn, ERK, 1959].

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 2001, L 197, lk 30; ELT eriväljaanne 15/06, lk 157).

3. Teiseks palutakse Euroopa Kohtul uuesti analüüsida oma kohtupraktikat selle kohta, millistel tingimustel võib erandkorras jätta kehtima selliste riigisiseste õigusnormide tagajärjed, mille vastuvõtmisel on rikutud liidu menetlusnorme.

II. Õiguslik raamistik

4. KSH direktiivi eesmärgid on sätestatud eelkõige selle artiklis 1:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on tagada keskkonnakaitse kõrge tase ja aidata kaasa keskkonnakaalutluste integreerimisele kavade ja programmide koostamisse ja vastuvõtmisse, eesmärgiga edendada säästvat arengut, tagades vastavalt käesolevale direktiivile teatavate tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise.“

5. Kavad ja programmid on määratletud KSH direktiivi artikli 2 punktis a:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) *kavad ja programmid* – kavad ja programmid, kaasa arvatud need, mida kaasrahastab Euroopa Ühendus, ja nende mis tahes muudatused:

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

– mida nõutakse siseriiklike õigusnormidega.“

6. Keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustus on kindlaks määratud KSH direktiivi artiklis 3:

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

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

a) mis on koostatud põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, veonduse, jäätmehoolduse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, asulaplaneerimise või maakasutuse valdkonnas ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud [KMH direktiiv⁴] I ja II lisas; või

b) [...]“. [edaspidi on mõiste „asulaplaneerimine“ asemel kasutatud täpsemat vastet „ruumiline planeerimine“]

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2012, L 26, lk 1) (viimati muudetud direktiiviga 2014/52/EL (ELT 2014, L 124, lk 1); edaspidi „KMH direktiiv“).

III. Kohtuasja faktilised asjaolud ja eelotsusetaotlus

7. Põhikohtuasjas vaidlustatud 25. veebruari 2021. aasta otsuses⁵ määras Région de Bruxelles-Capitale'i (pealinna Brüsseli piirkond, Belgia) valitsus kindlaks parkimismajade ja avaparklate käitamise üldtingimused.

8. Eelotsusetaotluse kohaselt kehtib vaidlustatud otsus rohkem kui kümne parkimiskohaga parklate kohta. Otsuses on pealkirja all „Parkimismajade ja avaparklate käitamise üld- ja eritingimused“ kindlaks määratud kasutus-, planeerimis- ja märgistustingimused, hooldus- ja kontrollitingimused, elektrisõidukite laadimisjaamade kohta kehtivad tingimused ning jalgrataste parkimiskohtade kohta kehtivad tingimused.

9. Peale selle nähtub eelotsusetaotlusest, et vaidlustatud otsus määrab pealkirja all „Avaparklate käitamise eritingimused“ kindlaks taimestiku hooldamise, puistesoola kasutamise ning infiltratsioonisüsteemide ja kunstliku valgustuse hooldamise tingimused ning pealkirja all „Parkimismajade käitamise eritingimused“ mh tingimused, mis puudutavad parkla planeerimist, ohutust, õhukvaliteedi standardeid ning mehaanilist ja loomulikku ventilatsiooni.

10. Muu hulgas nõuab vaidlustatud otsus uute parklate puhul elektrisõidukite laadimispunktide ja jalgrataste parkimiskohtade rajamist. Parkimismajade kütmine on põhimõtteliselt keelatud.

11. Vaidlustatud otsuses kehtestatud kriteeriumid ja tingimused on eelotsusetaotluse kohaselt asutustele, kes tegelevad parklatele keskkonnaloa väljastamisega, kohustuslikud, välja arvatud juhul, kui kohaldatakse teatavaid sõnaselgelt ette nähtud erandeid. Sellest tulenevalt peavad sellise loa väljastamiseks või pikendamiseks olema täidetud eespool nimetatud käitamistingimused.

12. Isik, kes soovib ehitada parkla või isegi muuta hoone sihtotstarvet või koguni muuta oluliselt maapinna reljeefi, peab lisaks keskkonnaloale saama linnaplaneerimisloa, mille väljastamise tingimuseks on, et järgitakse planeeringutes ja ruumilist planeerimist käsitlevates määrustes kehtestatud eeskirju.

13. Nagu on märgitud vaidlustatud otsuse artiklis 1, on selle otsusega võetud osaliselt üle ELTL artikli 194 alusel vastu võetud direktiiv (EL) 2018/844⁶ (edaspidi „hoonete energiatõhususe direktiivi muudatused“⁷), mille eesmärk on parandada hoonete energiatõhusust.

14. Vaidlustatud otsuse vastuvõtmise menetluses leidis Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) õigusloomeosakond 12. jaanuari 2021. aasta arvamuses nr 68.487/1, et kavandatava otsuse puhul tuleb KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a kohaselt vaja viia läbi keskkonnamõju hindamine, kui sellel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju. Tuleb lähtuda sellest, et otsus määrab kindlaks raamistiku, milles tuleb või saab KMH direktiivi II lisa rubriigi 10 punkti b kohaldamisalasse kuuluvaid infrastruktuuriprojekte ellu viia. Seda seetõttu, et see otsus sisaldab kogu pealinna Brüsseli piirkonnas parklate käitamise tingimusi ja parklatele keskkonnalubade andmise otsuse korda.

⁵ Pealinna Brüsseli piirkonna (Belgia) valitsuse 25. veebruari 2021. aasta otsus, millega kehtestatakse parklate käitamise üld- ja eritingimused (Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021 fixant des conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parking; *Moniteur belge*, 3.3.2021, lk 18655).

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/844, millega muudetakse direktiivi 2010/31/EL hoonete energiatõhususe kohta ja direktiivi 2012/27/EL energiatõhususe kohta (ELT 2018, L 156, lk 75).

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. mai 2010. aasta direktiiv 2010/31/EL hoonete energiatõhususe kohta (ELT 2010, L 153, lk 13).

15. Pealinna Brüsseli piirkond võttis aga vaidlustatud otsuse vastu ilma selle keskkonnamõju hindamata.

16. Fédération belge du stationnement ASBL ja Interparking SA esitasid 30. aprillil 2021 Conseil d'État'le (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kaebuse vaidlustatud otsuse tühistamiseks.

17. Nad on seisukohal, et vaidlustatud otsuse puhul on tegemist kava või programmiga KSH direktiivi tähenduses. See otsus kehtestab Euroopa Kohtu praktika tähenduses märkimisväärse hulga kriteeriume ja tingimusi, mida tuleb järgida tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projektile või projektidele loa väljastamisel. Seda seetõttu, et parklaprojektid peavad loa saamiseks tingimata vastama nimetatud otsuses kehtestatud eeskirjadele, kriteeriumidele ja tingimustele ning [neil] peab olema linnakeskkonnale oluline mõju.

18. Pealinna Brüsseli piirkond on seevastu seisukohal, et mõiste „kava ja programm“ alla kuulumiseks peab aktil, nagu sellest mõistest nähtub, olema kavandamise või programmilisuse mõõde. Seda aga ei ole, sest vaidlustatud otsuses ei ole kindlaks määratud ei kohti, kuhu parklad võidaks Brüsselis rajada ega kavandatud või programmiliselt määratud seda, milline peaks olema selle territooriumil lubatud parklate arv. Otsuses on sätestatud üksnes (kohustuslikud) eeskirjad, millele peab iga parkla pärast valmimist ja käitamisetapis vastama (siseplaneering, jalgratturite ohutus, ventilatsioon jne). Seetõttu ei ole selles midagi ette nähtud projekti teostamise ega asukoha kohta. Kritiseeritud valdkondlike tingimuste alusel, mis on rangelt seotud parklate kui selliste käitamisega pärast loa saamist, ei ole võimalik kindlaks määrata ei nende parklate asukohta ega arvu, mida võib Brüsselis käitada.

19. Conseil d'État (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) märgib, et Euroopa Kohtu praktika puudutab õigusakte, mis reguleerivad rajatiste (tuulegeneraatorid) paigaldamist ja käitamist, samas kui vaidlustatud otsus käsitleb parklate käitamist, kuid ei kehtesta ühtegi eeskirja nende ehitamise kohta. Need eeskirjad sisalduvad nimelt planeeringutes ja ruumilist planeerimist käsitlevates määrustes, mille puhul tuleb niikuinii teha keskkonnamõju strateegiline hindamine.

20. Brüsseli ruumilise planeerimise seadustiku (Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire, CoBAT) artikli 98 kohaselt on parkla ehitamiseks vaja saada linnaplaneerimisluba (see nõue on kumulatiivne keskkonnavalda nõudega). Sellise loa väljastamise tingimuseks on, et järgitakse planeeringute ja ruumilist planeerimist käsitlevate määrustega kehtestatud reegleid, eelkõige neid, mis kaitsevad elupaikade direktiiviga⁸ hõlmatud alasid, mistõttu selle loa väljastamise raamistikuks on need planeeringud ja määrused.

21. Neil asjaoludel tekib Conseil d'État'l (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsimus, kas vaidlustatud otsust, mis piirdub parklate käitamise tingimuste sätestamisega, nägemata ette nende rajamist või maksimaalset arvu, võib kvalifitseerida kavaks või programmiks ruumilise planeerimise või maakasutuse valdkonnas. Lisaks kahtleb ta, kas parkla käitamine on tingimata seotud veondusega.

⁸ 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).

22. Conseil d'État (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitab seetõttu Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et selline otsus nagu käesolevas asjas, mis piirdub parklate käitamise tingimuste sätestamisega, ilma et selles oleks ette nähtud eeskirju parklate rajamise ja maksimaalse arvu kohta, tuleb siiski kvalifitseerida veonduse, ruumilise planeerimise või maakasutuse valdkonna kavaks või programmiks?
2. Kas juhul, kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, võib liikmesriigi kohus kohaldada riigisisese õiguse sätet, mis annab talle õiguse jätta teatud piirkonna territooriumil parklate käitamise tingimusi sätestava tühistatud üldkohaldatava akti tagajärjed kehtima piiratud aja jooksul, et võimaldada piirkonna ametiasutusel enne selle akti võimalikku parandamist läbi viia käitamistingimuste keskkonnamõju hindamine?“

23. Kirjalikud seisukohad esitasid põhikohtuasja kaebajad, Fédération belge du stationnement ASBL ja Interparking SA koos, Belgia Kuningriik, Läti Vabariik ja Euroopa Komisjon. Euroopa Kohus otsustas kodukorra artikli 76 lõike 2 alusel kohtuistungit mitte korraldada.

IV. Õiguslik hinnang

A. Esimene küsimus

24. Esimese küsimusega soovib Conseil d'État (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) teada, kas KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et akti puhul, mis piirdub parklate käitamise tingimuste kindlaksmääramisega, on vajalik keskkonnamõju strateegiline hindamine KSH direktiivi alusel.

25. Sellele küsimusele vastamiseks tuleb *esiteks* analüüsida, kas selline akt kuulub KSH direktiivi artikli 2 punktis a esitatud määratluse alla. *Teiseks* tuleb analüüsida, kas mõistepaar „kavad ja programmid“ eeldab muid, kaugemale ulatuvaid, kirja panemata tunnuseid ja kas need on käesoleval juhul olemas. Seejärel tuleb *kolmandaks* kontrollida, kas vastav akt vastab ka KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis a kindlaksmääratud tingimustele.

1. Kavad ja programmid KSH direktiivi artikli 2 punkti a tähenduses

26. KSH direktiivi artikli 2 punkti a kohaselt tähendab mõistepaar „kavad ja programmid“ kavasid ja programme, mille *esiteks* koostab ja/või võtab vastu riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutus või mille koostab asutus vastuvõtmiseks parlamendi või valitsuse õigusloomemenetluse kaudu, ja mida *teiseks* nõutakse riigisiseste õigusnormidega.

27. Conseil d'État' (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsimuse sõnastusest nähtub, et need kaks tingimust ei tekita temas kahtlust. *Esiteks* võttis pealinna Brüsseli piirkonna valitsus vastu 25. veebruari 2021. aasta otsuse. *Teiseks* puudub küll kohustus määrata kindlaks kõnealused käitamistingimused, kuid sel puhul on piisav, et nende vastuvõtmist *reguleerivad* liikmesriigi õigus- ja haldusnormid, millega määratakse kindlaks nende vastuvõtmiseks pädevad

ametiasutused ja nende koostamise menetlus.⁹ Conseil d'État' (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) andmetel on vaidlustatud otsuse õiguslik alus selle preambuli kohaselt 5. juuni 1997. aasta keskkonnalubade määruse artikli 6 § 1 lõige 1, artikli 10 lõige 2 ja artikli 63 § 3 lõige 2.¹⁰

2. Mõistepaari „kavad ja programmid“ tõlgendamine

28. Keskne vaidlusküsimus on mõistepaari „plaanid ja programmid“ tõlgendamine, eelkõige küsimus, kas lisaks KSH direktiivi artikli 2 punktis a esitatud määratlusele on vajalikud veel muud tunnused.

29. Lähtekohaks on tõdemus, et KSH direktiivi artikli 2 punktis a ei ole mõistepaari „kavad ja programmid“ määratletud, vaid see üksnes seotakse kahe äsja analüüsitud – täiendava – tingimusega.¹¹ See ei välista siiski *a priori*, et mõistepaarile on omased veel muud tingimused.

30. Tuginedes pealinna Brüsseli piirkonna argumentidele põhikohtuasjas, märgib Belgia, et mõistepaari „kava ja programm“ alla kuulumiseks peab aktil olema kavandamise või programmilisuse mõõde. Vaidlustatud otsusel see puudub, kuna sellega ei kavandata ega „projekteerita“ kohti, kus parklad võivad pealinna Brüsseli piirkonnas asuda, ega selles piirkonnas lubatud parklate arvu.¹²

31. Selline arusaam ei ole minu arvates veenev. Selle vastu räägivad direktiivi sõnastus, ülesehitus ja ettevalmistavad materjalid. Veenvad ei ole ka muud argumendid, mida pealinna Brüsseli piirkond ja Belgia on selle tõlgenduse toetuseks esitanud (vt selle kohta allpool jaotis a). Seega lähtub Belgia mõistepaari „kavad ja programmid“ eeldusest, et ruumilise planeerimise regulatsioonis on piirkonnas lubatud kasutusviisid (eelnevalt) kindlaks määratud.

32. Kuna „kavandamise või programmilisuse mõõtme“ nõudega viidatakse selle mõiste kasutamisele kohtupraktikas, ei saa see ka õigustada mõistepaari „kavad ja programmid“ kitsast tõlgendamist. Seda seetõttu, et see kohtupraktika ei kehtesta koos „kavandamise või programmilisuse mõõtmega“ nõudeid, mis peavad olema täidetud, et akte saaks pidada „kavadeks ja programmideks“ (vt selle kohta allpool jaotis b).

a) Ruumilist planeerimist käsitlevad õigusnormid

33. Belgia kahtleb kava või programmi olemasolus eelkõige seetõttu, et vaidlustatud otsus ei kehtesta ruumilist planeerimist käsitlevaid eeskirju.

34. Tõlgendus, mille kohaselt eeldab mõistepaar „kavad ja programmid“ selliseid ruumilist planeerimist käsitlevaid eeskirju, ei ole minu hinnangul aga veenev.

35. *Esiteks* ei sisalda KSH direktiivi artikli 2 punkti a sõnastus sellist piirangut.

⁹ 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 52); 12. juuni 2019. aasta kohtuotsus CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 54); 12. juuni 2019. aasta kohtuotsus Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, punkt 34); 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Thybaut jt (C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 43) ning 22. märtsi 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt (C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 31).

¹⁰ Eelotsusetaotlus, lk 30.

¹¹ Vt juba minu ettepanek kohtuasjas D'Oultremont jt (C-290/15, EU:C:2016:561, punkt 28) ning liidetud kohtuasjades Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:120, punkt 38).

¹² Eelotsusetaotlus, lk 21; Belgia Kuningriigi seisukoht, punkt 21 ja 23.

36. Teiseks muutuks valdkondade loetelu KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis a sisutuks, kui tõlgendada mõistepaari „kavad ja programmid“ nii, et see eeldab ruumilist planeerimist käsitlevaid akte. KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a kohaselt hinnatakse selliste kavade ja programmide keskkonnamõju, mis on koostatud põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, veonduse, jäätmehoolduse, veemajanduse, telekommunikatsiooni, turismi, *ruumilise planeerimise või maakasutuse* valdkonnas. Seega on „[ruumilise] planeerimise või maakasutuse“ valdkonda nimetatud ühena *mitmest* valdkonnast, milles kavad ja programmid KSH direktiivi tähenduses võivad olla koostatud.

37. Kolmandaks kinnitavad KSH direktiivi ettevalmistavad materjalid selle ülesehitust puudutava argumendi tähtsust. Need viitavad sellele, et artikli 2 punkt a ei sätesta *teadlikult* sellist tingimust.

38. Seda seetõttu, et algne komisjoni ettepanek võtta vastu KSH direktiiv sisaldas artikli 2 punktis a veel sõnu „ruumilise planeerimise valdkonnas“.¹³ Ettepaneku põhjenduse kohaselt peaks direktiiv piirduma kavade ja programmidega ruumilise planeerimise valdkonnas.¹⁴

39. Seda kohaldamisala piiramist kritiseeris Euroopa Parlamendi majandus-, rahandus- ja tööstuspoliitika komisjon oma arvamuses ning tegi ettepaneku kasutada sõnastust „milles loobutakse otsesest seosest ruumilise planeerimisega“.¹⁵ Põhjenduseks märkis ta, et ka strateegilised otsused, mille puhul ei ole kohe selge, millised tagajärjed neil on ruumilisele planeerimisele, võivad avaldada rohkem või vähem tugevat mõju keskkonnale. Seejärel tegi parlament oma seadusandlikus resolutsioonis muudatuse ettepaneku 17, milles ta loobus sõnadest „ruumilise planeerimise valdkonnas“.¹⁶ Komisjoni 1999. aasta muudetud ettepanek neid sõnu enam ei sisaldanud.¹⁷

40. Komisjon jäi siiski seisukohale, et meetmel peab olema seos asukohaga. Muudetud ettepaneku artikli 2 punktis a esitati nõue, et kavad ja programmid määraksid kindlaks tulevaste projektide raamistiku, viidates nende *asukohale* ja muu hulgas projektide laadile, suurusele või seda laadi käitamistingimustele.¹⁸

41. Nõukogu ühises seisukohas tehti aga lõpuks vahet mõiste määratluse ja kohaldamisala vahel vastavalt lõplikult vastuvõetud redaktsioonile, loobuti mõiste määratluses asukohaga seotuse kriteeriumist ning mainiti „[ruumilist] planeerimist või maakasutust“ kohaldamisala raames ühena mitmest võimalikust valdkonnast, milles kavasid ja programme võivad olla koostatud.¹⁹

42. Neljandaks ei saa ruumilist planeerimist käsitlevate aktide nõuet vastupidi Belgia seisukohale tuletada ka Euroopa Kohtu praktikast.

¹³ 4. detsembri 1996. aasta ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (KOM(1996) 511 (lõplik), lk 17).

¹⁴ 4. detsembri 1996. aasta ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (KOM(1996) 511 (lõplik), lk 2).

¹⁵ Majandus-, rahandus- ja tööstuspoliitika komisjoni 25. juuni 1998. aasta seisukoht raportis ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu direktiiv teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (A4/1998/245).

¹⁶ 20. oktoobri 1998. aasta seadusandlik resolutsioon koos Euroopa Parlamendi seisukohaga ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu direktiiv teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT 1998, C 341, lk 22).

¹⁷ Muudetud ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (KOM(1999) 73 (lõplik)), 22. veebruar 1999 (EÜT 1999, C 83, lk 15 ja 16).

¹⁸ Muudetud ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (KOM(1999) 73 (lõplik)), 22. veebruar 1999 (EÜT 1999, C 83, lk 15 ja 16).

¹⁹ Nõukogu 30. märtsi 2000. aasta ühine seisukoht selle kohta, et võetakse vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (5685/1/00 REV 1, lk 7 ja 8).

43. Mis puudutab seda, et Euroopa Kohus ei kvalifitseerinud kohtuasjas Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias jt vaidlusalust akti, mis käsitles jõe ümbersuunamist, „kavaks või programmiks“, siis ei tulenenud see ruumilist planeerimist käsitlevate õigusnormide puudumisest. Euroopa Kohus märkis küll oma põhjenduses, et projektiga ei määrata kindlaks *maakorralduse* tingimusi ja korda ega kehtestata ühe või mitme projekti elluviimisel rakendatavaid eeskirju ja kontrollimenetlusi.²⁰ Selle sõnastuse võttis Euroopa Kohus üle seal viidatud kohtuasjast Inter-Environnement Bruxelles jt. Selles sisalduv viide maakorralduse tingimustele ja korrale on seletatav üksnes asjaoluga, et vaidlustatud akt koostati tegelikult ruumilise planeerimise valdkonnas, nagu kahtlusega nähtub sellele seisukoha sõnastusele eelnevatest punktidest.²¹ Kohtuotsuse Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias jt põhjenduse puhul ei ole seega määrava tähtsusega maakorralduse tingimuste puudumine, vaid pigem kontrollikriteeriumide puudumine üleüldse, seega asjaolu, et vaidlusaluse aktiga ei loodud raamistikku tulevaste projektide jaoks.

44. Kohtuasjas D'Oultremont jt märkis Euroopa Kohus küll, et kavad ja programmid peavad katma teatava territooriumi.²² Aga selleks oli juba piisav, et meede on kohaldatav kogu selle vastu võtnud organi pädevusse kuulvas valdkonnas.²³

45. Lõpuks liigitas Euroopa Kohus juba liidetud kohtuasjades Terre wallonne ASBL ja Inter-Environnement Wallonie ASBL akti, millega määrati kindlaks lämmastikuga väetamise tingimused, mõistepaari „kavad ja programmid“ alla.²⁴ Ka selles aktis ei sätestatud ruumilise planeerimise erinorme.

46. *Viiendaks* ei saa nõustuda ka vastuväitega, et mõistepaari „kavad ja programmid“ niisugune tõlgendus muudab keskkonnamõju strateegilise hindamise kohaldamisala liiga laiaks. Selle kohaselt tuleks selle alla liigitada nimelt kõik aktid, mis käsitlevad rajatiste käitamist.²⁵

47. On küll tõsi, et siin esitatud mõistekäsitlus ei ole sobiv selleks, et piirata selles osas keskkonnamõju strateegilise hindamise kohaldamisala. Akti kvalifitseerimine kavaks või programmiks KSH direktiivi tähenduses ei too siiski kaasa kohustust korraldada keskkonnamõju strateegilist hindamist. Pigem sätestab alles KSH direktiivi artikkel 3, millistel tingimustel see on vajalik. Seal kehtestatud kriteeriumid piiravad asjakohaselt keskkonnamõju strateegilise hindamise ulatust.²⁶

b) Kavandamise või programmilisuse mõõtme käsitlemine kohtupraktikas

48. Ka asjaolust, et Euroopa Kohus kasutas oma praktikas mõistet „programmiline või kavandatud mõõde“, ei saa tuletada nõudeid, mis peavad olema täidetud selleks, et õigusakti „kava või programmina“ käsitada.

²⁰ 11. septembri 2012. aasta kohtuotsus Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias jt (C-43/10, EU:C:2012:560, punkt 95).

²¹ Vt 22. märtsi 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt (C-567/10, EU:C:2012:159, punktid 28 ja 29).

²² 27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus D'Oultremont jt (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 45).

²³ 27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus D'Oultremont jt (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 46).

²⁴ 17. juuni 2010. aasta kohtuotsus Terre wallonne ja Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 ja C-110/09, EU:C:2010:355, punkt 41 ja 42).

²⁵ Eelotsusetaotlus, lk 19; Belgia Kuningriigi seisukoht, punkt 43 ja 44.

²⁶ Kõnealune seadusandlik meetod on selle tagajärg, et seadusandlikus menetluses tehakse vahet mõiste määratluse ja kohaldamisala vahel. Nii komisjoni algses kui ka muudetud projektis määratleti mõistepaar „kavad ja programmid“ tuginedes neile tingimustele, mis kehtivas redaktsioonis määravad kindlaks reguleerimisala KSH direktiivi artikli 3 kohaselt. Vt selle kohta viited eespool joonealustes märkustes 10 ja 14.

49. Esimest korda kasutas Euroopa Kohus mõistet kohtuasjas Inter-Environnement Bruxelles jt. Seal rõhutas ta, et vaidlustatud akt sisaldas üldisi eeskirju, millel oli teatav abstraktsiooniaste ja millega sooviti kvartal ümber kujundada. See näitas õigusakti *programmilisust ja planeeringule suunatust* ega takistanud selle hõlmamist mõistepaariga „kavad ja programmid“. ²⁷ Pealiskaudsel lugemisel võiks sellest järeldada, et mõistepaar „kavad ja programmid“ eeldab neid osiseid.

50. Täpsemal lugemisel ei võimalda Euroopa Kohtu selgitused siiski sellist järeldust teha.

51. Seda seetõttu, et Euroopa Kohus alustas neid selgitusi sõnaga „pealegi“. Seega esitati need vaid täiendusena. Nende tähendus ilmneb seetõttu alles Euroopa Kohtu tegelikku argumenti arvestades, mille kohaselt ei takista akti üldkohustuslik iseloom selle hõlmamist mõistepaariga „kavad ja programmid“. ²⁸ Seda seetõttu, et erinevalt näiteks Århusi konventsioonist ²⁹ ei tee KSH direktiiv vahet „kavade ja programmide“, „poliitikate“ ning „üldkohaldatavate õiguslikult siduvate sätete“ vahel. Selle argumendiga lükkas Euroopa Kohus tagasi Belgia vastuväite, mille kohaselt ei ole kõnealune õigusakt oma üldkohustusliku iseloomu tõttu kava või programm KSH direktiivi tähenduses.

52. Seega ei kehtestanud Euroopa Kohus oma selgitustega kavandamise või programmilisuse mõõtme ning nimetatud asjaolude kohta (üldised eeskirjad, abstraktsiooniaste ja ala ümberkujundamine) lisatingimust kava või programmi kohta.

3. KSH direktiivi artikli 3 lõikes 1 kehtestatud tingimused

53. KSH direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt korraldatakse keskkonnamõju strateegiline hindamine „üksnes“ lõigetes 2–4 osutatud kavade ja programmide puhul. KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a kohaselt hinnatakse kõigi nende kavade ja programmide keskkonnamõju, mis vastavad kahele kumulatiivsele tingimusele. *Esiteks* peavad kavad ja programmid olema koostatud ühes loetletud valdkondadest *ja teiseks* peavad need looma raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud KMH direktiivi I ja II lisas.

54. Vastupidi Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) ³⁰ kahtlustele koostati vaidlustatud otsus ühes loetletud valdkondadest (vt selle kohta allpool jaotis a). Seda, kas kõnealune otsus loob raamistiku tulevaste nõusolekute saamiseks, peab analüüsima Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Seejuures on määrava tähtsusega, kas lubasid andva asutuse otsus kehtestab kohustuslikud kriteeriumid ja tingimused, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju (vt selle kohta allpool jaotis b).

a) Koostamine ühes loetletud valdkondadest

55. KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis a loetletud valdkondadest, milles kavad ja programmid võivad olla koostatud, tulevad käesoleval juhul kõne alla valdkonnad „veondus“ ja „[ruumiline] planeerimine või maakasutus“.

²⁷ 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 60); samuti 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 61).

²⁸ 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 60); samuti 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 61).

²⁹ 1998. aasta keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnamõju otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (ELT 2005, L 124, lk 4), mis kiideti heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1).

³⁰ Eelotsusetaotlus, lk 36 ja 37.

56. Kõigepealt tuleb märkida, et Euroopa Kohus tõlgendab mõistet „koostamine valdkonna jaoks“ nii, et on piisav, kui kava või programm „puudutab“ võib „käsitleb“ seda valdkonda.³¹ Eri valdkondade määratlust seevastu KSH direktiivis ega Euroopa Kohtu praktikas ei leidu.

57. Sellest lähtudes puudutavad parklate käitamise tingimused valdkonda „veondus“. Kahjuks ei põhjenda Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), miks ta kahtleb, et tegemist on selle valdkonnaga. Need kahtlused ei ole vähemalt mulle arusaadavad. Vastupidi, on väga tõenäoline, et parklate käitamise tingimused puudutavad veonduse valdkonda, kuna need reguleerivad liiklustrastu kujundamist ja kasutamist.

58. On tõsi, et kohtupraktikas ei leidu üldisi selgitusi selle kohta, mida tuleb mõista valdkonna „veondus“ all. Seni ainsas asjasse puutuvast kohtuasjas Bund Naturschutz in Bayern lähtus Euroopa Kohus siiski selle valdkonna laiaast tõlgendusest. Euroopa Kohus leidis ilma täiendava põhjendusest, et valdkonnaga „veondus“ on tegemist ka siis, kui akt näeb ette loakohustuse, selleks et liigelda mootorsõidukitega väljaspool avalikult liikluseks avatud teid maastikukaitsealal või sellistes kohtades parkida.³²

59. Kui Euroopa Kohus klassifitseerib aga isegi mootorsõidukite parkimise avalikult liikluseks avamata ruumis valdkonda „veondus“, peab see kehtima ka parklate kohta, mille käitamise suhtes kehtivad erinormid. Seda seetõttu, et ilma parklateta on individuaalne sõitjatevedu sama hästi kui mõeldamatu. Parklaid kui vajalikku infrastruktuuri tuleb seetõttu käsitada valdkonnas „veondus“.

60. See, kas parklate käitamise tingimused puudutavad ka valdkonda „ruumiline planeerimine või maakasutus“, oleneb käitamistingimuste konkreetsest sõnastusest.

61. Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kahtlused selle suhtes, kas asjaomane kava puudutab valdkonda „ruumiline planeerimine või maakasutus“, näivad tulenevat asjaolust, et parklate rajamiseks on lisaks keskkonnaloale, mis eeldab käitamistingimuste täitmist, vajalik ka linnaplaneerimisluba, mis seab tingimuseks ruumilist planeerimist käsitlevate õigusnormide järgimise. Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) andmetel ja hinnangul määravad ruumilist planeerimist käsitlevad normid linnaplaneerimisloa raamistiku parkla ehitamiseks ja seetõttu on nende suhtes korraldatud keskkonnamõju strateegiline hindamine.³³

62. Ruumilist planeerimist käsitleva õigusliku raamistiku olemasolu ei välista aga, et muud õigusaktid, mis kehtestavad kohustuslikud nõuded kavandatavale tegevusele, võivad vajada keskkonnamõju strateegilist hindamist. Määrava tähtsusega on, kas kõnealused sätted vastavad KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a tingimustele. Muidu võiksid liikmesriigid kavade või programmide keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustusest kõrvale hoida, kehtestades nõuded erinevates õigusaktides, millest ainult ühe õigusakti puhul tuleks korraldada keskkonnamõju strateegiline hindamine.³⁴

³¹ 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 49) viidetega 25. juuni 2020. aasta kohtuotsusele A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 66) ning 27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsusele D'Oultremont jt (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 44).

³² 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 53).

³³ Eelotsusetaotlus, lk 36 ja 37.

³⁴ Vt 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 55) ning 27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus D'Oultremont jt (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 48), samuti minu ettepanek kohtuasjas Inter-Environnement Bruxelles jt (C-671/16, EU:C:2018:39, punkt 25) ja kohtuasjas D'Oultremont jt (C-290/15, EU:C:2016:561, punkt 55).

63. Teiseks, mis puudutab mõistepaari „ruumiline planeerimine või maakasutus“ tõlgendamist, siis eeldab see normi, mis avaldab mõju ala kasutamisele.

64. Euroopa Kohus lähtub küll sellest, et valdkond ei hõlma mitte ainult piirkonna jagamist aladeks ja neil aladel lubatud tegevuse määratlemist, vaid on palju laiem, kuna selle puhul on mainitud nii asulaplaneerimist kui ka maakasutust.³⁵ Euroopa Kohtu seisukohti ei tule siiski mõista nii, et mõju ala kasutamisele ei ole nõutav. Pigem vastandab Euroopa Kohus mõisted „ruumiline planeerimine“ ja „maakasutus“. Ta märgib selle kohta veenvalt, et lisaks konkreetse kasutustaseme (maakasutus) kavandamisele hõlmab see mõistepaar ka kõrgemat planeerimistasandit, näiteks ruumilise arengu suunamist või looduse ja ressursside kaitset (ruumiline planeerimine). Sellele vastavalt liigitas Euroopa Kohus oma kohtupraktikas, milles ta nimetatud tõlgendust järgis, valdkonda „ruumiline planeerimine või maakasutus“ üksnes sellised õigusaktid, mis mõjutavad ala kasutamist.³⁶ Sellest ei saa küll järeldada, et selline mõju on tingimata vajalik, kuid Euroopa Kohtu seisukohad ei välista igal juhul sellist nõuet.

65. Ka KSH direktiivi ettevalmistavad materjalid viitavad sellele, et mõistepaar „ruumiline planeerimine või maakasutus“ eeldab sätet, mis avaldab mõju ala kasutamisele. Komisjoni ettepaneku põhjendustes on sõnaselgelt märgitud, et „ruumilise planeerimise valdkonna kavad ja programmid [...] määravad kindlaks ala kasutamise“.³⁷ Seadusandliku menetluse käigus loobuti küll KSH direktiivi kohaldamisala piiramisest ruumilise planeerimise valdkonnaga. Ei ole siiski näha, et liidu seadusandja oleks soovinud sellega ühtlasi loobuda ruumilise planeerimise mõiste sellisest tõlgendusest.

66. Kui lähtuda valdkonna „asulaplaneerimine või maakasutus“ sellisest tõlgendusest, ei saa välistada, et valdkonda puudutab akt, mis sätestab üksnes tingimused parklate käitamiseks, ilma et nähtaks ette nende parklate ehitamise eeskirju või maksimaalset arvu. Seda, kas selline akt avaldab mõju ala kasutamisele, peab analüüsima Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu).

b) Raamistik tulevase loa andmiseks projektidele, mille keskkonnamõju tuleb hinnata

67. See, kas parklate käitamise tingimuste suhtes tuleb korraldada keskkonnamõju hindamine, oleneb seega otsustaval määral sellest, kas need kehtestavad lubasid andvale asutusele kohustuslikud kriteeriumid ja tingimused, millel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

68. Seda seetõttu, et KSH direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti a kohaselt peavad asjaomased kavad ja programmid looma ka raamistiku tulevase nõusoleku saamiseks projektidele ning need projektid peavad kuuluma projektide hulka, mis on loetletud KMH direktiivi I ja II lisas.

³⁵ 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 50); 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 43) ning 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Thybaut jt (C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 48).

³⁶ Kohtuasjas Inter-Environnement Bruxelles jt oli tegemist piirkondlike tsooni linnaplaneerimise määрусega; kohtuasjas Thybaut oli tegemist asularuumi ümberkujundamise piirkonnaga; kohtuasjas Bund Naturschutz in Bayern oli tegemist maastikukaitseala määramisega.

³⁷ 4. detsembri 1996. aasta ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (KOM(1996) 511 (lõplik), lk 2). Vt ka komisjoni poolt reguleerimisala näitlikustamiseks loetletud kavad ja programmid, lk 3.

69. Sellega seoses märgib Euroopa Kohus järjepidevalt, et mõiste³⁸ „kavad ja programmid“ hõlmab mis tahes akti, mis asjaomase sektori suhtes kohaldatavaid eeskirju ja kontrollimenetlusi määratledes kehtestab märkimisväärse hulga kriteeriume ja tingimusi, mida tuleb järgida tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projektile või projektidele loa andmisel ja selle või nende teostamisel.³⁹

70. Niisugune tõlgendus peab *ühelt poolt* tagama, et eelnevad otsused („Kriteeriumid ja tingimused, mida tuleb loa andmisel järgida“) võetakse vastu alles pärast seda, kui on hinnatud nende keskkonnamõju.⁴⁰ Määrava tähtsusega on seega, kas kava või programm kehtestab – lubasid andvale asutusele kohustuse – võtta vastu eelnevad otsused enne neile järgneva otsuse tegemist loa andmise kohta.

71. *Teiselt poolt* peab see aga ka vähest tähtsust käsitleva eeskirja („arvestatava suurusega kogum“) tähenduses takistama olukorda, kus juba üksikute, keskkonnamõju seisukohalt ebaoluliste kriteeriumide või tingimuste kindlaksmääramine muudaks keskkonnamõju hindamise kohustuslikuks. Otsustavale küsimusele, kas kindlaksmääratud kriteeriumid ja tingimused ületavad arvestatava suurusega kogumi künnise, tuleb vastata kvalitatiivse hindamise alusel.⁴¹ Seega on oluline teada, kas kindlaksmääratud kriteeriumidel ja tingimustel on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.⁴²

72. Keskkonnamõju olulisuse määramisel võib juhinduda KSH direktiivi II lisas esitatud kriteeriumidest, mille loetelu ei ole ammendav. Sellele vastavalt on ka Euroopa Kohus – ilma et ta oleks siiski sõnaselgelt viidanud II lisa punkti 1 esimesele taandele – juba märkinud, et kriteeriumid ja tingimused võivad olla eelkõige seotud projektide asukoha, olemuse, suuruse ja toimimistingimustega või neile vahendite eraldamisega.⁴³

73. Nagu eelotsusetaotlusest nähtub, võivad eelkõige sätted, mis käsitlevad parklate kunstlikku valgustust ja infiltratsioonisüsteeme, ning laadimispunktidele ja jalgrataste parkimiskohtadele esitatavad nõuded avaldada mõju keskkonnale. Selle üle, kas nende sätete või vaidlustatud otsuse muu sisu vastab tulevaste lubade raamistiku kriteeriumidele (kriteeriumide arvestatava suurusega kogumi kohustuslik kehtestamine), peab siiski otsustama Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Ta peab eelkõige uurima, kas neil sätetel on Brüsselis valitsevat olukorda arvestades tõenäoliselt oluline keskkonnamõju.

74. Märkused, mille ta on käitamistingimuste kohustuslikkuse kohta eelotsusetaotluses esitanud, annavad lisaks alust järgmisele märkusele. Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) andmetel annavad käitamistingimused lubasid andvale asutusele

³⁸ Euroopa Kohtu sõnastus on selles osas mõnevõrra ebaõnnestunud, kuna ta viitab alates kohtuasjast D'Oultremont jt *mõistele* „kavad ja programmid“. Nagu nähtub joonealuses märkuses 39 viidatud kohtupraktika kontekstist, täpsustavad need selgitused tegelikult tunnust „projektidele antavate tulevaste lubade raamistik“.

³⁹ 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus An Bord Pleanála jt (St Teresa's Gardensi ala) (C-9/22, EU:C:2023:176, punkt 38); 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 60) ning 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 67).

⁴⁰ 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 61) ning 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 68).

⁴¹ 8. mai 2019. aasta kohtuotsus Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus“ (VAS) jt (C-305/18, EU:C:2019:384, punkt 51); 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Bruxelles jt (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 55) ning 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus Thybaut jt (C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 55); vt juba minu ettepanek kohtuasjas Inter-Environnement Bruxelles jt (C-671/16, EU:C:2018:39, punkt 26).

⁴² 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 61) ning 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 68).

⁴³ 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, punkt 62).

võimaluse teha mõnest sättest erandeid. Nagu Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) õigesti märgib, muudab erandite tegemise võimalus käitamistingimuste kohustuslikkuse suhteliseks. Määrava tähtsusega on seetõttu, milliste sätete puhul käitamistingimused sellise võimaluse ette näevad. Seda seetõttu, et kui ettenähtud võimalused teha erandeid puudutaksid just nimelt neid kriteeriume ja tingimusi, millel võib olla oluline keskkonnamõju, võib olla nii, et just need ei ole lubasid andva asutuse jaoks kohustuslikud.

4. *Vahekokkuvõte*

75. Seega tuleb KSH direktiivi artikli 2 punkti a ja artikli 3 lõike 2 punkti a tõlgendada nii, et riigisisene meede, mis piirdub parklate käitamise tingimuste sätestamisega, ilma et selles oleks ette nähtud eeskirju parklate asukoha ja maksimaalse arvu kohta, tuleb kvalifitseerida veonduse valdkonna kavaks või programmiks. Kas sellise kava või programmi keskkonnamõju tuleb hinnata, oleneb siiski sellest, kas see kehtestab lubasid andvale asutusele kohustuslikud kriteeriumid ja tingimused, millel võib olla oluline keskkonnamõju.

B. Teine küsimus

76. Teise küsimusega soovib Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) teada, kas liikmesriigi kohus võib kohaldada riigisisese õiguse sätet, mis annab talle õiguse jätta teatud piirkonna territooriumil parklate käitamise tingimusi kehtestava tühistatud õigusakti tagajärjed kehtima piiratud aja jooksul, et võimaldada piirkonna ametiasutusel enne, kui nad on selle akti vajaduse korral uuesti vastu võtnud, läbi viia käitamistingimuste keskkonnamõju hindamine.

77. On tõsi, et niisuguse õigusakti kohaldamine, mille vastuvõtmisel on rikutud KSH direktiivi, tuleb põhimõtteliselt peatada või tühistada (vt selle kohta jaotis 1). Euroopa Kohus lubab teatud tingimustel siiski erandkorras, et liikmesriigi kohtud võivad niisuguse õigusakti tagajärjed kehtima jätta (vt selle kohta jaotis 2). Lõpuks tuleb esitada mõned märkused nende tingimuste kohaldamise kohta (vt selle kohta jaotis 3).

1. *Põhimõtteline kohustus õigusakti kohaldamine peatada või tühistada*

78. Sellele eelotsuse küsimusele vastamiseks tuleb kõigepealt meenutada, et KSH direktiivis puuduvad sätted, mis käsitlevad selles ettenähtud menetlusnormide rikkumise tagajärgi.⁴⁴

79. ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt on liikmesriigid kohustatud kõrvaldama liidu õiguse sellise rikkumise tagajärjed.⁴⁵ Liikmesriigi pädevatel asutustel, sealhulgas kohtutel, kellele on esitatud kaebus riigisisese õigusakti peale, mis on vastu võetud liidu õigust rikkudes, on kohustus võtta oma pädevuse piires kõik vajalikud meetmed keskkonnamõju hindamata jätmise heastamiseks.⁴⁶

⁴⁴ 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 82) ning 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 42).

⁴⁵ 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 83) ning 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 43).

⁴⁶ 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 83) ning 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 44 ja 45).

80. Liikmesriigi kohus peab seega kavad või programmid, mille vastuvõtmisel on rikutud keskkonnamõju hindamise kohustust, oma pädevuse piires peatama või tühistama.⁴⁷

2. Õigusakti tagajärgede erandkorras kehtima jätmine

81. Kuna liidu õigusega vastuolus oleva riigisisese õigusnormi kohaldamise peatamine või tühistamine võib avaldada kahjulikku mõju, on Euroopa Kohus lubanud teha sellest põhimõttest erandeid.

82. Pärast seda, kui ta oli esialgu kehtestanud neli tingimust,⁴⁸ taandas ta need kohtuotsuses A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) – õigesti – nende põhielementidele. Kehtima jätmine peab olema vajalik, et tagada ülekaaluka huvi järgmine, konkreetsel juhul selleks, et jätkata keskkonnakaitset käsitleva õigusakti rakendamist,⁴⁹ või hoida ära liikmesriigi energiavarustuse märkimisväärsel kahjustamist⁵⁰. Seetõttu ei või see eelkõige kesta kauem, kui on vajalik selleks, et tagantjärele korraldatud keskkonnamõju hindamisega heastada menetlusnormide rikkumine õigusakti vastuvõtmisel.⁵¹

83. Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) taotlus annab alust märkida, et Euroopa Kohus ei lähtu kohtuasjas A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) mitte keskkonnakahju ulatusest – kui ta põhjendab ülekaalukat huvi kehtima jätmise vastu –, vaid keskkonnakaitset käsitleva liidu õigusakti ülevõtmisel tekkivast puudusest.⁵² Seega, kui kehtib kohustus võtta üle keskkonnakaitset käsitlev liidu õigusakt, ja kui liikmesriik on selle ülevõtmisel rikkunud KSH direktiivis sätestatud menetlusnorme, võib jätta akti, millega võeti üle liidu õigusakt, tagajärjed kehtima, kui muidu tekib selle ülevõtmisel puudus.

84. Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eelotsusetaotlus lähtub Euroopa Kohtu seisukohtade sõnastusest varasemates kohtuasjades Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne ning Association France Nature Environnement. Seal eeldas Euroopa Kohus veel seda, et keskkonnale on kahjulikum õiguslünka tekitamine, kuna tühistamisega kaasneks kaitse vähenemine, mis läheks vastuollu ülevõetuddirektiivi põhieesmärgiga.⁵³

85. Euroopa Kohus toimis õigesti, kui ta seda sõnastust kohtuasjas A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) enam ei kasutanud. Seda seetõttu, et ülevõtmisel esineva puuduse kriteerium on palju selgem kui küsimus, kas tühistamine läheks vastuollu liidu õigusakti põhieesmärgiga. See tagab seetõttu suurema õiguskindluse ja hõlbustab liikmesriigi kohtutel pealegi õiguse kohaldamist.

86. Seega võib ka vaid vähene, ruumiliselt ja sisuliselt piiratud keskkonnakahju olla piisav, et jätta riigisisese õigusakti tagajärjed kehtima.

⁴⁷ 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 83) ning 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 46).

⁴⁸ 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 43) ja 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 63).

⁴⁹ 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 90).

⁵⁰ 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 92).

⁵¹ 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 94).

⁵² 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 90).

⁵³ 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 41) ning 28. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 61).

3. Märkused kriteeriumide kohaldamise kohta

87. Seda, kas käesoleval juhul on tingimused täidetud, peab analüüsima Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Sellega seoses tuleb esitada järgmised märkused.

88. Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) andmetel võtab vaidlustatud õigusakt *osaliselt* üle hoonete energiatõhususe direktiivi muudatused. Selle põhjal tekib Conseil d'État'l (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsimus, kas nende õigusnormide põhieesmärgiga on vastuolus, kui hoonete energiatõhususe direktiivi ülevõtmine parklate käitamise valdkonnas pealinnas Brüsseli piirkonnas ei oleks mõne kuu jooksul enam tagatud.⁵⁴ Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) näib asjaolust, et vaidlustatud akti eesmärk on *osaliselt* üle võtta hoonete energiatõhususe direktiivi muudatused, vaikumisi järeldavat, et tegemist on meetmega liidu keskkonnaõiguse ülevõtmiseks.

89. See Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eeldus on liiga üldistav.

90. Kõigepealt tuleb märkida, et hoonete energiatõhususe direktiivi muudatused kuuluvad liidu keskkonnaõiguse kohaldamisalasse. Nagu ka hoonete energiatõhususe direktiiv ise, ei põhine need küll liidu keskkonnavalisel pädevusel (ELTL artikkel 192), vaid energiapoliitikat puudutaval pädevusel (ELTL artikkel 194). Hoonete energiatõhususe direktiivi põhjenduse 3 kohaselt on direktiivi eesmärk siiski ka kliimamuutuste leevendamine ja seega keskkonnakaitse ning hoonete energiatõhususe direktiivi muudatused järgivad selle põhjenduse 1 kohaselt seda eesmärki.⁵⁵

91. Siiski peab Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) analüüsima, kas sätetega, mille tagajärjed ta soovib kehtima jätta, võetakse üle hoonete energiatõhususe direktiivi muudatused. Ainult selles ulatuses kerkib Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) tõstatatud küsimus, kas tühistamine on vastuolus hoonete energiatõhususe direktiivi muudatuste ülevõtmisega.

92. Teadaolevalt kohaldatakse üksnes sätteid laadimispunktide rajamise kohta hoonete energiatõhususe direktiivi muudatuste ülevõtmiseks.

93. Lisaks näib kaheldav juba Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) hinnang, et käitamistingimuste võimalik tühistamine tekitaks tingimata õiguslõnga.⁵⁶ Sellega seoses tuleb analüüsida, kas selline loa väljastamise praktika, mis kehtis enne käitamistingimuste vastuvõtmist, võimaldab vältida õiguslõnga tekkimist ülevõtmisel. Seda seetõttu, et Belgia selgituste ja eelotsusetaotluses kirjeldatud arutelu kohaselt, mida vaidlustatud akti vastuvõtmise ajal peeti, kehtestasid pädevad asutused selles sätestatud käitamistingimused enne nende vastuvõtmist ette iga (konkreetses) loa puhul.⁵⁷ Selle tava juurde saaks vähemalt ajutiselt tulevaste lubade puhul uuesti tagasi pöörduda.

⁵⁴ Eelotsusetaotlus, lk 42.

⁵⁵ Samamoodi 25. juuni 2020. aasta kohtuotsuses A jt (Aalteri ja Nevele tuulepargid) (C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 91).

⁵⁶ Eelotsusetaotlus, lk 42.

⁵⁷ Eelotsusetaotlus, lk 20; Belgia Kuningriigi seisukoht, punktid 37–39.

4. *Vahekokkuvõte*

94. Kui on vaja tagada keskkonnakaitset käsitleva liidu õigusakti edasine rakendamine, võib liikmesriigi kohus seega kohaldada riigisisest õigusnormi, mis annab talle õiguse jätta KSH direktiivis sätestatud menetlusnorme rikkudes vastu võetud õigusakti tagajärjed piiratud aja jooksul kehtima. See on lubatud ainult selle aja jooksul, mida pädev asutus vajab õigusakti keskkonnamõju hindamiseks, enne kui ta selle vajaduse korral uuesti vastu võtab.

V. Ettepanek

95. Sellest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotlusele järgmiselt:

1. Direktiivi 2001/42 teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta artikli 2 punkti a ja artikli 3 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et riigisisene meede, mis piirdub parklate käitamise tingimuste kehtestamisega, ilma et selles oleks ette nähtud eeskirju parklate asukoha ja maksimaalse arvu kohta, tuleb kvalifitseerida veonduse valdkonna kavaks või programmiks. See, kas niisuguse kava või programmi keskkonnamõju tuleb hinnata, oleneb siiski sellest, kas see kehtestab lubasid andvale asutusele kohustuslikud kriteeriumid ja tingimused, millel võib olla oluline keskkonnamõju.
2. Kui on vaja tagada keskkonnakaitset käsitleva liidu õigusakti edasine rakendamine, võib liikmesriigi kohus kohaldada riigisisest õigusnormi, mis annab talle õiguse jätta direktiivis 2001/42 sätestatud menetlusnorme rikkudes vastu võetud õigusakti tagajärjed piiratud aja jooksul kehtima. See on lubatud ainult selle aja jooksul, mida pädev asutus vajab õigusakti keskkonnamõju hindamiseks, enne kui ta selle vajaduse korral uuesti vastu võtab.