

EUROOPA KOHTU OTSUS
24. oktoober 1996*

Keskfond – Direktiiv 85/337/EMÜ – Mõne riikliku ja eraprojekti mõjude hindamine

Kohtuasjas C-72/95,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel esitatud
Nederlandse Raad van State (Madalmaad) eelotsusetaotlus, millega soovitakse saada
nimetatud kohtus pooleliolevates vaidlustes järgmiste poolte vahel:

Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV jt

ja

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

eelotsust nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja
eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne
15/01, lk 248) tõlgendamise ja liikmesriigi kohtu kohustuse kohta tagada vahetu mõjuga
direktiivi tagamine, millele eraisik siiski ei tuginenud,

EUROOPA KOHUS

koosseisus: president G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed G. F. Mancini,
J. L. Murray, L. Sevón (ettekandja), kohtunikud C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn,
C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissechet, G. Hirsch ja M. Wathelet,

kohtujurist: M. B. Elmer,

kohtusekretär: peametnik D. Louterman-Hubeau,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV jt, esindajad: J. A. Kraaijeveld, J. Kraaijeveld
Sr., J. Kraaijeveld Jr., W. Kraaijeveld ja P. K. Kraaijeveld,

- Madalmaade valitsus, esindaja: välisministeeriumi õigusnõunik A. Bos,

- Itaalia valitsus, esindajad: välisministeeriumi diplomaatiliste erimeelsuste osakonna
juhataja U. Leanza, keda abistas riiklik esindaja P. G. Ferri,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

- Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: *Assistant Treasury Solicitor* J. E. Collins, keda abistas D. Wyatt, *QC*,

- Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigustalituse ametnik M. van der Woude,
arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles 14. veebruari 1996. aasta kohtuistungil ära kuulanud järgmiste isikute kirjalikud märkused: Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV jt, esindajad: J. Kraaijeveld Jr. ja W. Kraaijeveld, Madalmaade valitsus, esindaja: välisministeeriumi abiõigusnõunik J. S. van den Oosterkamp, keda abistas ekspert J. Poot, Itaalia valitsus, esindaja: P. G. Ferri, Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: J. E. Collins, keda abistas D. Wyatt, ja komisjon, esindaja: õigustalituse ametnik W. Wils,

olles 26. märtsi 1996. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

1. Nederlandse Raad van State (Madalmaade Riiginõukogu) esitas 8. märtsi 1995. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse sama aasta 14. märtsil, EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel neli eelotsuse küsimust nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248; edaspidi „direktiiv”) tõlgendamise ja liikmesriigi kohtu kohustuse kohta tagada vahetu mõjuga direktiivi järgmine, millele eraisik siiski ei tuginenud.

2. Need küsimused kerkisid tühistamishagi raames, mille Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV jt (edaspidi „Kraaijeveld”) esitas 18. mai 1993. aasta otsuse peale, millega Lõuna-Hollandi provintsi alaline esindus kiitis heaks ruumilise planeerimise kava pealkirjaga „Ruumilise planeerimise kavade osaline muutmine tammide tugevdamise raames”, mille võttis vastu Sliedrehti linnavolikogu Wet op de Ruimtelijke Ordening (edaspidi „ruumilise planeerimise seadus”) alusel.

Direktiiv

3. Direktiivis on nähtud ette, et enne mõne töö tegemist või muud sekkumist looduskeskkonda, hinnatakse mõjusid, mida need avaldavad keskkonnale.

4. Kuuendas, kaheksandas, üheksandas ja üheteistkümnendas põhjenduses on öeldud:

„tõenäolise olulise keskkonnamõjuga riiklike ja eraprojektide teostusluba tuleks anda ainult pärast nende projektide tõenäoliste oluliste keskkonnamõju eelnevat hindamist; sellisel hindamisel tuleb lähtuda arendaja esitatud asjakohasest teabest, mida võivad täiendada kõnealuse projektiga võimalikult seotud asutused ja isikud;

teatavat liiki projektidel on oluline keskkonnamõju ja need projektid peaksid üldjuhul olema hõlmatud süstemaatilise hindamisega;

muud liiki projektidel ei tarvitse alati olla olulist keskkonnamõju ja neid projekte tuleks hinnata siis, kui nende omadused liikmesriikide arvates seda eeldavad;

projekti keskkonnamõju tuleb hinnata selleks, et võtta arvesse soovi kaitsta inimeste tervist, mõjutada parema keskkonna abil elukvaliteeti, tagada liikide mitmekesisus ning säilitada ökosüsteemi kui peamise eluressursi paljunemisvõime.”

5. Direktiivi artikli 1 lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise suhtes.”

6. Artikli 1 lõikes 2 on eelkõige täpsustatud, et direktiivi tähenduses on „projekt”:

„- ehitiste või muude kätiste püstitamine või kavade teostamine,

- muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine”.

7. Artikli 2 lõikes 1 on täpsustatud projektide tüüpe, mida tuleb hinnata:

„Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada, et enne loa andmist hinnatakse muu hulgas oma laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt mõjutada võivaid projekte.

Sellised projektid on määratletud artiklis 4.”

8. Direktiivi artiklis 3 on sätestatud:

„Keskkonnamõju hindamisel täpsustatakse projekti otsene ja kaudne mõju järgmistele teguritele ning kirjeldatakse ja hinnatakse neid sobival viisil ning asjaolude ja artiklite 4–11 kohaselt:

- inimesed, loomastik ja taimestik,

- pinnas, vesi, õhk, ilmastik ja maastik,

- esimeses ja teises taandes nimetatud tegurite vastastikune mõju,

- aineeline vara ja kultuuripärand.”

9. Artiklis 4 on välja toodud kahte tüüpi projektid. Selle artikli lõikes 1 on nähtud ette, et põhimõtteliselt tuleb direktiivi I lisas kirjeldatud projekte alati hinnata. Mis puudutab muud tüüpi projekte, siis artikli 4 lõikes 2 on sätestatud:

„II lisas loetletud klassidesse kuuluvaid projekte hinnatakse artiklite 5–10 kohaselt, kui liikmesriigid leiavad, et nende omadused seda eeldavad.

Selleks võivad liikmesriigid muu hulgas täpsustada teatavad hinnatavate projektide liigid või kehtestada kriteeriumid ja/või künnised, mis on vajalikud selleks, et määrata kindlaks, milliseid II lisas loetletud klassidesse kuuluvaid projekte hinnatakse artiklite 5–10 kohaselt.”

10. II lisas on loetletud teatav hulk projekte, nende hulgas:

„10. Infrastruktuuriprojektid:

...

e) Kanalite ja tulvatõrjerajatiste ehitamine

...

12. I lisaga hõlmatud arendusprojektide muudatused ja I lisaga hõlmatud projektid, mille eesmärk on üksnes või peamiselt uute meetodite või toodete arendamine ja katsetamine ning mida ei kasutata kauem kui üks aasta”.

11. Direktiivis ei ole ühtegi konkreetset õigusnormi, mis käsitleks II lisas toodud projektide muudatusi.

12. Lõpuks on direktiivis ette nähtud üldsuse teavitamine ja viimane võimalus avaldada oma arvamust. Direktiivi artikli 6 lõikes 3 on sätestatud, et sellise teabe ja konsulteerimise üksikasjaliku korra määravad kindlaks liikmesriigid, eelkõige mis puudutab asjaomast üldsust ja selle teavitamise viisi.

13. Direktiivi artikli 12 lõige 1 sätestab, et „liikmesriigid võtavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud meetmed kolme aasta jooksul alates direktiivi teatavakstegemisest”.

Madalmaade õigusaktid, mida kohaldatakse põhikohtuasja faktiliste asjaolude suhtes

14. Madalmaades näeb 8. mai 1958. aasta Deltawet, houdende de afsluiting van de zeearmen tussen de Westerschelde en de Rotterdamse Waterweg en de versterking van de hoogwaterkering ter beveiliging van het land tegen stormvloed en (Stb. 246, seadus Rotterdamse Waterwegiga ühendavate väinade sulgemise ja maa loodete eest kaitsmiseks mõeldud tõusu eemalejuhtimise süsteemi tugevdamise kohta; edaspidi „Deltawet”) ette eelkõige niisuguste rajatiste ehitamise, mis on mõeldud tugevdama kaitset vee ja loodete eest piki Rotterdamse Waterwegi ja piki kõiki veekogusid, mis on sellega ühenduses [artikli 1 algus ja II punkti alapunkt d]. Selle seaduse alusel tegi tammide tugevdamise kooskõlastamise komisjon Lõuna-Hollandi provintsi juhtimisel uuringuid, eelkõige 1987. ja 1988. aastal. See kooskõlastuskomitee tegi ettepaneku ehitada uus tammidevöönd sektoris Sliedrecht-Ouest, Sliedrecht-Centre ja Sliedrecht-Est ning Lõuna-Hollandi provintsi alaline esindus kiitis selle heaks ja transpordi- ja veekogudeminister andis

Deltaweti artikli 2 lõike 4 alusel 26. aprillil 1990 vastava määruse. Seejärel võttis Sliedrehti linnavolikogu 23. novembril 1992 ruumilise planeerimise seaduse alusel vastu selle sektori ruumilise planeerimise kava.

15. Direktiiv võeti Madalmaades üle muudatusega 13. juuni 1979. aasta Wet algemene bepalingen milieuhygiëne'is (seadus, millega kehtestatakse üldsätted keskkonnahügieeni kohta; edaspidi „1979. aasta seadus”), mille artikli 41b lõikes 1 oli faktiliste asjaolude aset leidmise hetkel sätestatud „tegevused, millel võib olla olulisi ebasoodsaid tagajärgi keskkonnale, näidatakse ära üldise haldusmeetmega. Niisuguste otsuste kategooria või kategooriad, mille riigiasutused teevad selliste tegevuste puhul ja mille ettevalmistamiseks tuleb hinnata keskkonnamõjusid, näidatakse ära samas aktis. 1979. aasta seaduse viis enda ellu 20. mai 1987. aasta Besluit milieu-effectrapportage (määrus keskkonnamõju hindamise kohta). Selle määruse artikli 2 ja selle lisa C osa punkti 12.1 redaktsiooni järgi, mis kehtis asjaolude aset leidmise ajal, oli „tammide ehitamine” tegevus, mida on kirjeldatud seaduse artiklis 41b, kui tegemist on tammiga, mille pikkus on 5 kilomeetrit või rohkem ja mille ristlõike pindala on 250 m² või rohkem. Need kvalifitseerivad määrusena, mille puhul tuleb hinnata keskkonnamõju, ka põhimõttelise kava või Deltaweti artikli 2 lõigete 3 ja 4 alusel antud määruse vastuvõtmist.

16. 1979. aasta seadust muudeti ja sellest sai 1994. aastal Wet milieubeheer (keskkonna haldamise seadus). Uus rakendusmäärus võeti vastu 4. juulil 1994, jättes kõrvale rajatise mahuga seotud kriteeriumid. See määrus ei ole siiski kohaldatav põhikohtuasja faktiliste asjaolude suhtes.

Menetlus liikmesriigi kohtus ja eelotsuse küsimused

17. Kraaijeveld vaidlustas ruumilise planeerimise kava, mille Sliedrehti linnavolikogu võttis vastu 23. novembril 1992, Merwede tammi kohta Lõuna-Hollandi provintsi alalises esinduses, kes kiitis selle 18. mai 1993. aasta otsusega siiski heaks. Selle otsuse peale esitaski Kraaijeveld 20. juulil 1993 tühistamiskaebuse Netherlandse Raad van State'ile.

18. Uue kava järgi ei ole veekogu, millele Kraaijeveldil on juurdepääs, enam ühenduses laevatatavate veeteedega, mis kahjustab ettevõtjat, sest kuna tema majandustegevuseks on veekogudega seotud ehitustööd („natte waterblow”), osutub see talle saatuslikuks, kui kaob tema juurdepääs laevatatavale tee.

19. Netherlandse Raad van State märgib, et ei tehtud mingit keskkonnamõju hinnangut, sest tegemist ei olnud rajatisega, mille maht ulatuks riigisisestes õigusaktides kehtestatud piirideni.

20. 8. märtsi 1995. aasta otsusega otsustas Netherlandse Raad van State esitada Euroopa Kohtule järgmised neli eelotsuse küsimust:

„1. Kas direktiivi II lisas toodud mõistet „kanalid ja tulvatõrjerajatised” tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ka mõningat tüüpi töid, mis puudutavad piki laevatatavaid teid paiknevat tammi?”

2. Kas võttes eelkõige arvesse mõisteid „projektid” ja „projektide muutmise”, mida on kasutatud direktiivis, sõltub vastus esimesele küsimusele sellest, kas tegemist on:

a) uue tammi ehitamisega?

b) olemasoleva tammi ümberpaigutamisega?

c) olemasoleva tammi tugevdamise või laiendamisega?

d) tammi asendamisega samasse kohta uue tammi ehitamise abil, ükskõik kas see on tugevam või laiem kui eelmine tamm või mitte?

e) mitme eelmises neljas punktis esitatud juhtumi kombinatsiooniga?

3. Kas direktiivi artikli 2 lõiget 1 ja artikli 4 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et kui riigisisestes direktiivi rakendusnormides on liikmesriik kehtestanud vastavalt artikli 4 lõikele 2 täpsustused, kriteeriumid või künnised konkreetsele II lisas sätestatud projektile, kuid on valinud valed täpsustused, kriteeriumid või künnised, tuleb hinnata selle projekti keskkonnamõju vastavalt artikli 2 lõikele 1, kui see võib eelkõige [oma] laadi, mahu või asukoha tõttu oluliselt mõjutada keskkonda selle õigusnormi tähenduses?

4. Kas juhul, kui vastus kolmandale küsimusele on jaatav, on sellel kohustusel (esitada projekt hindamiseks) vahetu mõju, st eraisik võib tugineda sellele liikmesriigi kohtus ning isegi kui sellele ei tuginetud tegelikult kohtus pooleli olevas vaidluses, peab viimane seda kohaldama?”

Esimene küsimus

21. Selles küsimuses tahab Nederlandse Raad van State teada, kas mõistet „kanalid ja tulvatõrjerajatised”, mis esineb direktiivi II lisa punkti 10 alapunktis e, tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ka mõningat tüüpi töid, mis puudutavad piki laevatatavaid teid paiknevat tammi.

22. Võttes arvesse väljendit „canalization and flood-relief works”, mis esineb direktiivi ingliskeelses versioonis, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et II lisa selles rubriigis osundatud projekt puudutab tegevusi, mis võivad oluliselt mõjutada keskkonda. Ta arvab seega, et see mõiste võib hõlmata mõningaid töid, mis puudutavad tammi.

23. Kraaijeveldi sõnul on jõetammide projektid tööd, mille eesmärk on muuta kallaste ja kaldaäärsete piirkondade üleujutamise sagedust ning mis seetõttu mõjutab oluliselt keskkonda. Veeteede reguleerimise puhul ei ole tammidel väiksem tähtsus kui teistel töödel, mis puudutavad kanaleid ja tulvatõrjerajatisi.

24. Madalmaade valitsus väidab, et tehakse vahet tammi ning kanaleid ja tulvatõrjerajatisi puudutavate tööde vahel. Viimaseid tehakse veeteede haldamise eesmärgil või jõelaevanduse huvides. Need muudavad veekogu laadi ennast, st vee kogust või kvaliteeti, samuti kaldaid, nii et neil on märkimisväärne mõju veeloomastikule ja -taimestikule. Seevastu tammide tugevdamise tööd seisnevad nõlvade ehitamises või liiva või savi abil

kõrgemaks tegemises. Rivierenwet (jõeseadus) tagab, et praegused tööd ei kahjusta mingi konkreetse jõe puhul juba saavutatud tulvatõrje taset. Niisugused tööd mõjutavad niisiis vaevalt jõe taimestikku või loomastikku.

25. Mis puudutab viidet direktiivi ingliskeelsele versioonile, arvab Madalmaade valitsus, et direktiivi hollandikeelne versioon on selle suhtes ainus autentne keeleversioon. Ta meenutab Euroopa Kohtu praktikat, mille järgi võib keeleliste erinevuste kõrvaldamine tõlgendamise teel mõnes olukorras olla vastuolus õiguskindluse põhimõttega, sest mõningaid asjaomaseid tekste võib tõlgendada viisil, mis erineb sõnade otsesest ja tavalisest tähendusest (3. märtsi 1977. aasta otsus kohtuasjas 80/70: North Kerry Milk Products, EKL 1977, lk 425, punkt 11). Mingi konkreetne keeleversioon ei saa niisiis olla ühtlase tõlgendamise seisukohast määrav. Erinevad keeleversioonid on võrdselt autentseid (6. oktoobri 1982. aasta otsus kohtuasjas 283/81: Cilfit jt, EKL 1982, lk 3415).

26. Lõpuks meenutab Madalmaade valitsus direktiivi eesmärki, milleks on võrdsete konkurentsitingimuste loomine erinevates liikmesriikides. Direktiivis mainitud tööd saavad seega olla ainult tööd, mida võib ette võtta praktiliselt kõigis liikmesriikides, aga mitte need, mida tehakse peamiselt ühes liikmesriigis, näiteks tammide ehitamine. Madalmaade valitsus järeldeb niisiis, et piki Madalmaade veekogusid paiknevate tammide tugevdamine ei kuulu mõiste „kanalid ja tulvatõrjerajatised” alla.

27. Komisjoni arvates on jõe kanalil vältimatu mõju tema voolukiirusele ja veetasemele. Selle tagajärg võib olla kaitsetammide ehitamine jõe valglasse, et hoida ära üleujutused ja tagada elanikkonna ohutus. Seda tüüpi tammi tuleb pidada tulvatõrjerajatiseks. Lisaks tuleb võtta arvesse direktiivi eesmärki, mis puudutab mõju, mida mõni projekt võib keskkonnale avaldada, sõltumata nimetatud projektide ühiskondlikust eesmärgist. Jõetammide ehitamisel on mõju keskkonnale, ükskõik kas see võeti ette jõe laevatatavuse parandamiseks või üleujutatavatel territooriumidel paiknevate elanikkonna osade kaitsmiseks. Jõetammiga seotud tööd, mis võivad oluliselt mõjutada keskkonda, kuuluvad niisiis mõiste „kanalid ja tulvatõrjerajatised” alla.

28. Tuleb meenutada, et nagu tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, eeldab ühenduse õigusnormi tõlgendamine selle keeleversioonide võrdlemist (vt eespool viidatud kohtuotsust Cilfit jt, punkt 18). Lisaks on nende versioonide ühtlase tõlgendamise eesmärgil nende vaheliste lahknevuste korral vaja, et asjaomast normi tõlgendataks, lähtudes selle õigusakti üldisest ülesehitusest ja eesmärkidest, mille osa see säte moodustab (7. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-449/93: Rockfon, EKL 1995, lk I-4291, punkt 28).

29. Käesoleval juhul näitab direktiivi II lisa punkti 10 alapunkti e erinevate keeleversioonide võrdlemine, et need võib liigitada kahte kategooriasse sõltuvalt sellest, kas kasutatud terminid kätkevad või mitte üleujutuse ideed. Nimelt viitavad inglisis- („canalization and flood-relief Works”) ja soomekeelne („kanavointi- ja tulvasuojeluhankkeet”) versioon kanalitele ja üleujutuste ennetamise rajatistele, samal ajal kui saksa-, kreeka-, hispaania-, prantsus-, itaalia-, hollandi- ja portugali keelne versioon viitavad kanalitele ja tulvatõrjerajatisetele, kusjuures kreekakeelne versioon sisaldab kreekakeelse termini „διωθησης” kõrval sulgudes lisaks prantsuskeelset terminit „canalisation”. Mis puudutab taani- ja rootsikeelset versiooni, siis need sisaldavad ainult

ühte väljendit, mis väljendab tulvatõrjerajatiste ideed („anlaeg til regulering af vandloeb”, „Anlaeggingar foer reglering av vattenfloeden”).

30. Võttes arvesse seda lahknevust, tuleb analüüsida direktiivi üldist ülesehitust ja eesmärki. Direktiivi artikli 1 lõike 2 järgi on projekt „ehitiste või muude kaitiste püstitamine või kavade teostamine” ja „muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine”. Selle artikli 2 lõike 1 järgi peetakse direktiivis silmas „oma laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt mõjutada võivaid projekte”. Artiklis 3 on sätestatud, et keskkonnamõju hindamisel täpsustatakse projekti otsene ja kaudne mõju inimestele, loomastikule, taimestikule, pinnasele, veele, õhule, kliimale, maastikule, ainelisele varale ja kultuuripärandile ning kirjeldatakse ja hinnatakse neid.

31. Direktiivi tekstist võib järeldada, et selle kohaldamisala on lai ja eesmärk väga lai. Ainult sellest tähelepanekust peaks piisama, et tõlgendada direktiivi II lisa punkti 10 alapunkti e nii, et see hõlmab vee kinnipidamise ja üleujutuste ennetamise töid – ja seega tammitöid – isegi kui see täpsustus ei tulene kõikidest keeleversioonidest.

32. Kui tammitööd seisnevad, nagu väidab Madalmaade valitsus, nõlvade ehitamises või kõrgemaks tegemises selleks, et jõgesid kinni pidada ja vältida maapinna üleujutamist, tuleb märkida, et isegi mitte voolava veekogu, vaid seisva vee koguse kinnipidamistöödel võib olla märkimisväärne mõju, sest need võivad kestvalt pinnase, loomastiku ja taimestiku koostist või ka maastikku. Sellest tuleb niisiis järeldada, et seda tüüpi töid tuleb kaasata direktiivi kohaldamisalasse.

33. Järelikult ei ole põhjendatud Madalmaade valitsuse argumendid, mille kohaselt ei muuda tammitööd veeteede kulgu.

34. Lõpuks ei ole asjakohane Madalmaade valitsuse argument, et tammid ei kuulu ühenduse direktiivi kohaldamisalasse asjaolu tõttu, et tegemist on konkreetsete töödega Madalmaades, sest nagu öeldud, on hindamiskriteeriumiks märkimisväärne mõju, mida projekt võib avaldada keskkonnale.

35. Esitatud põhjendustest lähtudes tuleb esimesele küsimusele vastata, et mõistet „kanalid ja tulvatõrjerajatised”, mis esineb direktiivi II lisa punkti 10 alapunktis e, tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ka mõningat tüüpi töid, mis puudutavad piki laevatatavaid teid paiknevat tammi.

Teine küsimus

36. Selles küsimuses tahab Netherlandse Raad van State teada, kas võttes arvesse eelkõige mõisteid „projektid” ja „projektide muutmine”, mida direktiivis kasutatakse, sõltub vastus esimesele küsimusele sellest, kas tegemist on:

a) uue tammi ehitamisega;

b) olemasoleva tammi ümberpaigutamisega;

c) olemasoleva tammi tugevdamise või laiendamisega;

d) tammi asendamisega samasse kohta uue tammi ehitamise abil, ükskõik kas see on tugevam või laiem kui eelmine tamm või mitte;

e) mitme eelmises neljas punktis esitatud juhtumi kombinatsiooniga.

37. Direktiivi sõnastuse järgi kehtib I lisa toodud projektide suhtes sama režiim mis II lisa nimetatud projektide suhtes ning need kuuluvad direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaldamisalasse. Selle puhul tõlgendatakse II lisa kohaldamisalasse kuuluvate projektide muudatusi käsitleva igasuguse märke puudumist märkustes erinevalt, mis puudutab nende arvamist direktiivi kohaldamisalasse. Nimelt kuuluvad II lisa toodud projektide muudatused Itaalia ja Ühendkuningriigi valitsuse arvates ka selle lisa kohaldamisalasse, samal ajal kui Madalmaade ja komisjoni sõnul ei kuulu need direktiivi kohaldamisalasse. Komisjon täpsustab siiski, et see sõltub väljendile „projekti muudatus” antud tähendusest ja et mõningatel juhtudel võivad muudatused olla nii olulised, et moodustavad uue projekti.

38. Et direktiiv, mis ei esita mingit mõiste „projekti muudatus” konkreetset määratlust, tuleb seda tõlgendada, lähtudes direktiivi üldisest ülesehitusest ja eesmärgist.

39. Käesoleva otsuse punktis 31 on juba märgitud, et direktiivi kohaldamisala on lai ja selle eesmärk väga lai. Seda eesmärki kahjustatakse, kui liigitus „projekti muudatus” võimaldaks mitte kohaldada mõnede tööde või rajatiste suhtes kohustust teha mõju-uuring, samal ajal kui need tööd või rajatised võivad oma laadi, mahu või asukoha tõttu oluliselt mõjutada keskkonda.

40. Lisaks tuleb asuda seisukohale, et ainuüksi asjaolu, direktiivis ei ole sõnaselgelt mainitud II lisa kohaldamisalasse kuuluvate projektide muudatusi vastandina I lisa mainitud projektide muudatustele, ei võimalda sellest järeldada, et need ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse. Nimelt puudutab vahet tegemine „projekti” ja „projekti muudatus” vahel I lisa kohaldamisalasse kuuluvate projektide puhul selle režiimi erinevust, mida nende suhtes kohaldatakse direktiivi kohaldamisalal, samal ajal kui II lisa kohaldamisalasse kuuluvate projektide puhul puudutab niisugune vahet tegemine direktiivi kohaldamisala üldiselt.

41. Lisaks leidis Euroopa Kohus 11. augusti 1995. aasta otsuses C-431/92: komisjon vs. Saksamaa (EKL 1995, lk I-2189, punkt 35), mis käsitles soojuselektrijaama Grosskrotzenburg, et vaatamata soojuselektrijaama uue 500 megavattise lõigu projekti seostele olemasoleva ehitisega on see projekt ikka „vähemalt 300 megavattise soojusvõimsusega soojuselektrijaam”, et see kuuluks kategooriasse „I lisa toodud projektide muudatused”, mida on mainitud II lisa punktis 12. Selles otsuses leidis Euroopa Kohus, et määramaks kindlaks, kas tuleb uurida kavandatavate tööde mõju, tuleb neid uurida sõltumata küsimusest, kas tegemist oli eraldi rajatistega, kas need kujutasid endast lisandust olemasolevale rajatisele või isegi kas need olid viimasega tihedalt funktsionaalselt seotud.

42. Esitatud kaalutlustest lähtudes tuleb teisele küsimusele vastata, et väljendit „kanalid ja tulvatõrjerajatised”, mis esineb direktiivi II lisa punkti 10 alapunktis e, tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab mitte ainult uue tammi ehitamist, vaid ka olemasoleva tammi muutmist seeläbi, et see paigutatakse ümber, seda tugevdatakse või laiendatakse, see asendatakse, ehitades samasse kohta uue tammi, ükskõik kas see on tugevam või laiem kui endine, või ka kombineeritakse mitut nendest juhtumitest.

Kolmas ja neljas küsimus

43. Nende küsimustega, mida tuleb analüüsida koos, tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi artikli 2 lõiget 1 ja artikli 4 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et kui riigisisestes direktiivi rakendusnormides on liikmesriik kehtestanud vastavalt artikli 4 lõikele 2 täpsustused, kriteeriumid või künnised konkreetsele II lisa kohaldamisalasse kuuluvale projektile, kuid on valinud valed täpsustused, kriteeriumid või künnised, tuleb hinnata selle projekti keskkonnamõju vastavalt artikli 2 lõikele 1, kui see võib eelkõige [oma] laadi, mahu või asukoha tõttu oluliselt mõjutada keskkonda selle õigusnormi tähenduses? Teiseks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas jaatava vastuse korral on sellel kohustusel esitada projekt hindamiseks vahetu mõju, nii et eraisik võib tugineda sellele liikmesriigi kohtus, ja kas kohus, kelle poole pöörduiti, peab tagama selle järgimise isegi siis, kui sellele kohustusele ei tuginetud selles kohtus.

44. Meenutades Euroopa Kohtu 2. augusti 1993. aasta otsust kohtuasjas C-355/90: komisjon vs. Hispaania (EKL 1993, lk I-4221), leiab Netherlandse Raad van olevat tõenäolise, et direktiivi artikli 4 lõikega 2 liikmesriikidele antud kaalutusõigus kehtestada täpsustused, kriteeriumid või künnised on piiratud väljendiga „laadi, mahu või asukoha tõttu keskkonda oluliselt mõjutada võiva[i]d”, mis esineb artikli 2 lõikes 1.

45. Kraaijeveld ja komisjon esitavad sarnased argumendid. Komisjon märgib, et liikmesriikide kehtestatud täpsustused, kriteeriumid ja künnised on mõeldud peamiselt hõlbustama projektide analüüsimist, et teha kindlaks, kas tuleb uurida nende mõju, aga et nende täpsustuste, kriteeriumide või künniste olemasolu ei vabasta liikmesriike kohustusest viia läbi projekti konkreetne analüüs, et kontrollida, kas see vastab direktiivi artikli 2 lõikes 1 sätestatud kriteeriumidele. Mõlemad on ühel nõul, arvates, et Madalmaade Kuningriik ei täitnud korralikult oma direktiivi elluviimise kohustust, sest riigisisestes õigusaktides tammide alal kindlaks määratud minimaalse mahu kriteeriumid olid kehtestatud niisugused, et nendele ei vasta ükski tammi projekt, ning seepärast jäävad kõik tammide tugevdamise projektid väljapoole mõju-uuringu kohaldamisala. Kraaijeveld esitab selle kohta oma väite kinnituseks Madalmaade kohtu otsuse.

46. Seevastu Madalmaade valitsuse arvates ei ole liikmesriikide kaalutusõigus direktiiviga selgelt piiratud. Lisaks valiti tammide pikkuse ja ristlõike künnised käesoleval juhul, võttes arvesse nende tööde mõju keskkonnale. Asjaolu, et praktikas ei kehtestanud Madalmaade õigusaktid, millega direktiiv üle võeti, paljude projektide suhtes hindamiskohustust, on tähendusetu, sest nendel projektidel ei olnud kahjulikke tagajärgi. Ta arvab niisiis, et ei ületanud neid lävesid kindlaks määrates oma kaalutusõigust.

47. Mis puudutab mõnede projektide mõju-uuringuks esitamise kohustuse vahetut mõju, siis eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et seda kohustust võib pidada tulenevaks

direktiivi selgest ja tingimusteta sättest. Kraaijeveld ja komisjon esitavad niisuguseid märkusi, kusjuures komisjon lisab ka, et arvestades, et õigusnormidel on menetlusnormide laad, ei jäta need saavutatava tulemuse puhul mingit kaalutusõigust. Seevastu Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsus arvavad, et direktiivi artikli 2 lõige 1 ei ole koostoimes artikli 4 lõikega 2 piisavalt selge ega tingimusteta, et sellel võiks olla vahetu mõju, võttes arvesse liikmesriikidele künniste ja kriteeriumide või üldsusega konsulteerimise menetluse korraldamise puhul kõnealust kaalutusõigust.

48. Selle puhul tuleb meenutada, et direktiivi artikli 2 lõikes 1 on viidatud artiklile 4, märkides, et selles on määratletud projektid, mille mõju tuleb uurida. Selle artikli lõikega 2 antakse liikmesriikidele teatav kaalutusõigus, sest selles on täpsustatud, et II lisas loetletud klassidesse kuuluvaid projekte hinnatakse, „kui liikmesriigid leiavad, et nende omadused seda eeldavad”, ning et liikmesriigid võivad muu hulgas täpsustada teatavad hinnatavate projektide liigid või kehtestada kriteeriumid ja/või künnised, mis on vajalikud selleks, et kindlaks määrata, milliseid projekte hinnatakse.

49. Komisjoni väljapakutud tõlgendus, nimelt et täpsustuste, kriteeriumide ja künniste olemasolu ei vabasta iga projekti konkreetsest analüüsimisest, kontrollimaks, kas see vastab artikli 2 lõikes 1 sätestatud kriteeriumidele, võtaks artikli 4 lõikelt 2 igasuguse tähenduse. Nimelt ei oleks liikmesriigil mingit huvi kehtestada täpsustusi, künniseid ja kriteeriumeid, kui sõltumata nendest tuleks iga üksikut projekti siiski analüüsida, lähtudes artikli 2 lõikes 1 kehtestatud kriteeriumidest.

50. Kui aga direktiivi artikli 4 lõike 2 teine lõik annab liikmesriikidele kaalutusõiguse täpsustada teatavad hinnatavate projektide liigid või kehtestada vajalikud kriteeriumid ja/või künnised, on see kaalutusõigus piiratud artikli 2 lõikes 1 kehtestatud kohustusega hinnata projekte, mis võivad oma laadi, mahu või asukoha tõttu oluliselt mõjutada keskkonda.

51. Tehes otsuse liikmesriikide õigusaktide kohta, mille järgi olid terved teatavad II lisas loetletud projektide klassid arvatud mõju-uuringu kohustuse kohaldamisalast välja, leidis Euroopa Kohus 2. mai 1996. aasta otsuses kohtuasjas C-133/94: komisjon vs. Belgia (kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, punkt 42), et artikli 4 lõikes 2 mainitud kriteeriumide ja/või künniste eesmärk on hõlbustada projekti konkreetsete omaduste hindamist, et määrata kindlaks, kas selle suhtes kehtib hindamiskohustus, ja mitte arvata juba ette selle kohustuse kohaldamisalast välja terveid teatavaid II lisas loetletud projektide klasse, mis on liikmesriigi territooriumil mõeldavad.

52. Niisuguses olukorras nagu käesolev tuleb tunnistada, et asjaomasel liikmesriigil oli õigus kehtestada tammide mahu kriteeriumid, määramaks kindlaks need tammide projektide, mille mõju tuleb hinnata. Küsimust, kas neid kriteeriumeid kehtestades ületas liikmesriik oma kaalutusõigust, lähtudes üheainsa projekti omadustest. See sõltub üldisest hinnangust seda laadi liikmesriigi territooriumil mõeldavate projektide omadustele.

53. Liikmesriik, kes kehtestab niisugused kriteeriumid ja/või künnised, et praktikas on kõik tammide projektid juba ette välja arvatud mõju-uuringu kohustuse kohaldamisalast, ületab seega kaalutusõigust, mis tal direktiivi artikli 2 lõike 1 ja artikli 4 lõike 2 järgi on,

välja arvatud juhul, kui kõiki väljaarvatud projekte võib pidada üldise hinnangu alusel niisugusteks, et need ei saa keskkonda oluliselt mõjutada.

54. Mis puudutab lõpuks konkreetsemalt neljandat küsimust, siis eelotsusetaotlusest nähtub, et Kraaijeveld ei tõstatanud oma hakis küsimust, kas see oli vale, et ei tehtud mingit keskkonnamõju uuringut. Sellele vastamiseks tuleb seega analüüsida, kas liikmesriigi kohtul, kelle poole ruumilise planeerimise kava heakskiitmise otsuse vastu esitatud tühistamiskaebuse raames pöördui, on kohustus tõstatada omaalgatuslikult küsimus, kas direktiivi artikli 2 lõike 1 ja artikli 4 lõike 2 järgi oleks tulnud läbi viia keskkonnamõju uuring.

55. Kõigepealt tuleb meenutada, et liikmesriigi kohustus võtta kõik vajalikud meetmed direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks on EÜ artikli 189 kolmanda lõigu ja direktiiviga kehtestatud siduv kohustus (vt selle koht 1. veebruari 1977. aasta otsust kohtuasjas 51/76: *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, EKL 1977, lk 113, punkt 22, ja 26. veebruari 1986. aasta otsust kohtuasjas 152/84: *Marshall*, EKL 1986, lk 723, punkt 48). Kohustus võtta kõik üld- või erimeetmed on siduv kõigile liikmesriigi asutustele, k.a kohtutele nende pädevuse piires (vt selle kohta 13. novembri 1990. aasta otsust kohtuasjas C-106/89: *Marleasing*, EKL 1990, lk I-4135, punkt 8).

56. Erasiku õiguse puhul tugineda direktiivile ja liikmesriigi kohtu õiguse puhul seda arvestada on Euroopa Kohus juba sedastanud, et siduva mõjuga, mille artikkel 189 direktiivile annab, on vastuolus välistada põhimõtteliselt, et asjaomased isikud võivad tugineda selles kehtestatud kohustusele. Eriti juhul, kui ühenduse seadusandja on direktiiviga kohustanud liikmesriike toimima määratud viisil, kahaneks sellise akti tõhusus, kui üksikisikud ei saaks sellele siseriiklikes kohtutes tugineda ning kui siseriiklikud kohtud ei saaks seda ühenduse õiguse osana arvesse võtta selleks, et teha kindlaks, kas liikmesriigi seadusandja on rakendamise vormi ja meetodite valikul jäänud direktiiviga kehtestatud kaalutusõiguse piiridesse (vt eespool viidatud kohtuotsust *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, punktid 22–24).

57. Seejärel tuleb meenutada, et arvestades, et riigisisese õiguse kohaselt peavad kohtud tõstatama omaalgatuslikult siduvat laadi riigisisest õigusnormist tulenevad õigusväited, mida pooled ei esitanud, on see kohustus ka siduvate ühenduse õigusnormide puhul (vt eelkõige 14. detsembri 1995. aasta otsust liidetud kohtuasjades C-430/93 ja C-431/93: *Van Schijndel et Van Veen*, EKL 1995, lk I-4705, punkt 13).

58. Samamoodi on siis, kui riigisisene õigus annab kohtule õiguse hinnata ise siduvat õigusnormi. Nimelt on liikmesriigi kohtutel asutamislepingu artiklis 5 sätestatud koostööpõhimõtte alusel kohustus tagada kohtulik kaitse, mis tuleneb üksikisikutele ühenduse õiguse vahetust õigusmõjust (vt eelkõige 19. juuni 1990. aasta otsust kohtuasjas C-213/89: *Factortame jt*, EKL 1990, lk I-2433, punkt 19, ja eespool viidatud kohtuotsust *Van Schijndel et Van Veen*, punkt 14).

59. Asjaolu, et käesoleval juhul on liikmesriikidel direktiivi artikli 2 lõike 1 ja artikli 4 lõike 2 järgi kaalutusõigus, ei välista siiski kohtulikku kontrolli, et kontrollida, kas liikmesriigi ametiasutused ei ületanud seda kaalutusõigust (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsust *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, punktid 27–29).

60. Et riigisisese õiguse kohaselt on kohtul kohustus või võimalus tõstatada omaalgatuslikult siduvat laadi riigisisese õigusnormist tulenevad õigusväited, mida pooled ei esitanud, tuleb tal omaalgatuslikult oma pädevuse raames kontrollida, kas liikmesriigi seadustandvad ja haldusasutused jäid direktiivi artikli 2 lõikes 1 ja artikli 4 lõikes 2 kehtestatud kaalutusõiguse piiridesse, ning võtta seda tühistamiskaebuse analüüsimisel arvesse.

61. Kui seda kaalutusõigust on ületatud ja järelikult tuleb riigisisese õigusnormid selle puhul kõrvale jätta, on liikmesriikide ülesanne võtta oma pädevuse raames kõik vajalikud üldised ja erimeetmed, et projekte analüüsitaks, tegemaks kindlaks, kas need võivad oluliselt mõjutada keskkonda, ja kui võivad, siis kas tuleb hinnata nende mõju.

62. Järelikult tuleb kolmandale ja neljandale küsimusele vastata järgmiselt.

Selle direktiivi artikli 4 lõiget 2 ja II lisa punkti 10 alapunkti e tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriik kehtestab tammide projektide määratlemiseks niisugused kriteeriumid ja/või künnised, et praktikas on kõik tammide projektid juba ette välja arvatud mõju-uuringu kohaldamisalast, ületab ta kaalutusõigust, mis tal direktiivi artikli 2 lõike 1 ja artikli 4 lõike 2 järgi on, välja arvatud juhul, kui kõiki väljaarvatud projekte võib üldise hinnangu alusel pidada niisugusteks, et need ei saa keskkonda oluliselt mõjutada.

Et riigisisese õiguse kohaselt on kohtul kohustus või võimalus tõstatada omaalgatuslikult siduvat laadi riigisisese õigusnormist tulenevad õigusväited, mida pooled ei esitanud, tuleb tal omaalgatuslikult oma pädevuse raames kontrollida, kas liikmesriigi seadustandvad ja haldusasutused jäid direktiivi artikli 2 lõikes 1 ja artikli 4 lõikes 2 kehtestatud kaalutusõiguse piiridesse, ning võtta seda tühistamiskaebuse analüüsimisel arvesse.

Kui seda kaalutusõigust on ületatud ja järelikult tuleb riigisisese õigusnormid selle puhul kõrvale jätta, on liikmesriikide ametiasutuste ülesanne võtta oma pädevuse raames kõik vajalikud üldised ja erimeetmed, et projekte analüüsitaks, tegemaks kindlaks, kas need võivad oluliselt mõjutada keskkonda, ja kui võivad, siis kas tuleb hinnata nende mõju.

Kohtukulud

63. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Madalmaade, Itaalia ja Ühendkuningriigi valitsuse ning Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus liikmesriigi kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

vastates Nederlandse Raad van State 8. märtsi 1995. aasta otsusega esitatud eelotsuse küsimustele, otsustab:

1. Väljendit „kanalid ja tulvatõrjerajatised”, mis esineb nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta II lisa punkti 10 alapunktis e, tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ka mõningat tüüpi töid, mis puudutavad piki laevatatavaid teid paiknevat tammi.

2. Väljendit „kanalid ja tulvatõrjerajatised”, mis esineb direktiivi II lisa punkti 10 alapunktis e, tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab mitte ainult uue tammi ehitamist, vaid ka olemasoleva tammi muutmist seeläbi, et see paigutatakse ümber, seda tugevdatakse või laiendatakse, see asendatakse, ehitades samasse kohta uue tammi, ükskõik kas see on tugevam või laiem kui endine, või ka kombineeritakse mitut nendest juhtumitest.

3. a. Direktiivi 85/337 artikli 4 lõiget 2 ja selle direktiivi II lisa punkti 10 alapunkti e tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriik kehtestab tammide projektide määratlemiseks niisugused kriteeriumid ja/või künnised, et praktikas on kõik tammide projektid juba ette välja arvatud mõju-uuringu kohustuse kohaldamisalast, ületab ta kaalutusõigust, mis tal selle direktiivi artikli 2 lõike 1 ja artikli 4 lõike 2 järgi on, välja arvatud juhul, kui kõiki väljaarvatud projekte võib üldise hinnangu alusel pidada niisugusteks, et need ei saa keskkonda oluliselt mõjutada.

b. Et riigisisese õiguse kohaselt on kohtul kohustus või võimalus tõstatada omaalgatuslikult siduvat laadi riigisisese õigusnormist tulenevad õigusväited, mida pooled ei esitanud, tuleb tal omaalgatuslikult oma pädevuse raames kontrollida, kas liikmesriigi seadustandvad ja haldusasutused jäid direktiivi artikli 2 lõikes 1 ja artikli 4 lõikes 2 kehtestatud kaalutusõiguse piiridesse, ning võtta seda tühistamiskaebuse analüüsimisel arvesse.

c. Kui seda kaalutusõigust on ületatud ja järeltuleb riigisisese õigusnormid selle puhul kõrvale jätta, on liikmesriikide ametiasutuste ülesanne võtta oma pädevuse raames kõik vajalikud üldised ja erimeetmed, et projekte analüüsitaks, tegemaks kindlaks, kas need võivad oluliselt mõjutada keskkonda, ja kui võivad, siis kas tuleb hinnata nende mõju.

Rodríguez Iglesias

Mancin

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Wathelet

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 24. oktoobril 1996 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias