

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
esitatud 30. mail 2006¹

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Ühenduste Komisjon palub käesolevas EÜ artikli 226 alusel algatatud kohtuasjas Euroopa Kohtul tuvastada, et Itaalia Vabariik on rikkunud nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta² (mida on muudetud nõukogu 3. märtsi 1997. aasta direktiiviga 97/11/EÜ)³ artikli 2 lõikest 1 ja artikli 4 lõigetest 1-3 tulenevaid kohustusi.

2. Liikmesriigile heidetakse ette kaht rikkumist seoses sellega, et ta lubas käitada taaskasutusjaamu ilma nende keskkonnamõju uurimata. Üks, abstraktset laadi õigus-

normide rikkumine tuleneb siseriiklikust õigusnormist, mis vabastab sellest nõudest jäätmete taaskasutamise rajatised,⁴ mille kohta on tegevusluba väljastatud lihtsustatud menetluse teel. Teine, konkreetsem rikkumine seondub Tarento provintsis Massafra asuva rajatisega, mis toodab elektrienergiat jäätmetest ja biomassist saadud kütuse põletamise teel.

3. Vaidluse lahendamiseks tuleb arvesse võtta ka nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivi 75/442/EÜ jäätmete kohta,⁵ mida on muudetud nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiviga 91/156/EMÜ.⁶

1 — Algselt: hispaania.

2 — EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248.

3 — EÜT L 73, lk 5; ELT eriväljaanne 15/03, lk 151.

4 — See sõna kirjeldab taaskasutamise protsessi ja selle tulemust: Hispaania Kuningliku Akadeemia sõnaraamatu (Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua) kohaselt kasutatakse seda sõna ainult kolmes tähenduses: asjade hinna tähistamiseks, isikute teenete tunnustamiseks ja millegi väärtuse suurendamiseks. Ühenduse õiguses on sellele antud teistsugune tähendus seoses jäätmetega, et tähistada igasugust toimingut jäätmete kasutamiseks kasulikul otstarbel ja muude materjalide, mida tuleks muidu sel otstarbel kasutada, jäätmetega asendamiseks, soodustades loodusvarade alalhoidu.

5 — EÜT L 194, lk 39; ELT eriväljaanne 15/01, lk 23.

6 — EÜT L 78, lk 32; ELT eriväljaanne 15/02, lk 3.

II. Õiguslik raamistik

6. Artikli 2 lõige 1:⁷

A. Ühenduse õigus

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

1. Direktiiv 85/337

7. Artikkel 4⁸ näeb ette, et:

4. See direktiiv on mõeldud keskkonnakahju vältimiseks kõikide projektide tagajärgede eelneva hindamise teel (põhjendused 1 ja 6; artikli 1 lõige 1).

„1. Kui artikli 2 lõikest 3⁹ ei tulene teisiti, hinnatakse I lisas loetletud töid artiklite 5–10 kohaselt.

2. Kui artikli 2 lõikest 3 ei tulene teisiti, teevad liikmesriigid II lisas loetletud [projektide] puhul:

5. „Projektide” all mõeldakse ehitustööde teostamist või muude käitiste rajamist või tööde teostamist, samuti sekkumist looduses keskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maa-varade kaevandamiseks. Arendaja on eraprojekti loa taotleja või projekti algatav riigiasutus. Lõpuks seisneb teostusluba pädeva asutuse või pädevate asutuste otsuses, mis annab arendajale õiguse projekti teostamiseks (artikli 1 lõige 2).

a) üksikjuhtumite uurimise või

7 — Muudetud direktiiviga 97/11.

8 — Samuti 1997. aasta muudatuse tulemusel.

9 — See lõige võimaldab eriolukorras direktiivi mitte kohaldada.

b) endi kehtestatud künniste või tingimuste

alapunktis c käsitleti „rajatisi tööstus- ja olmereovee kõrvaldamiseks (I lisaga hõlmamata)”.

abil kindlaks, kas [projekti] hinnatakse artiklite 5–10 kohaselt.

Liikmesriigid võivad teha otsuse kohaldada mõlemaid alapunktides a ja b nimetatud võimalusi.

9. Pärast direktiivi 97/11 vastuvõtmist nimetatakse I lisa punktis 9 „rajatisi ohtlike jäätmete (s.o jäätmed, mille suhtes kohaldatakse direktiivi 91/689/EMÜ¹⁰) kõrvaldamiseks põletamise, keemilise töötlemise, nagu see on määratletud direktiivi 75/442/EMÜ II A lisa rubriigis D9, või [maa all] lõpppladustamise teel”. Punktis 10 nimetatakse „üle 100-tonnise päevavõimsusega rajatisi tava-jäätmete kõrvaldamiseks põletamise või keemilise töötlemise teel, nagu on määratletud direktiivi 75/442/EMÜ II A lisa rubriigis D9”.

3. Lõike 2 alusel üksikjuhtumeid uurides või künniseid või tingimusi kehtestades võetakse arvesse III lisas sätestatud asjakohaseid valikutingimusi.

10. II lisa punkti 11 alapunktist c sai alapunkt b järgmise sisuga: „jäätmekõrvaldusrajatised (I lisaga hõlmamata projektid)”.

4. Liikmesriigid tagavad, et pädevate asutuste lõike 2 kohane otsus avalikustatakse.”

2. Direktiiv 75/442

8. Direktiivi I lisa punktis 9 käsitleti „jäätmekõrvaldusrajatisi mürgiste ja ohtlike jäätmete põletamiseks, keemiliseks töötlemiseks või ladestamiseks”, samas kui II lisa punkti 11

11. Selle direktiivi põhjenduste 2–5 ja põhjenduse 7 kohaselt käsitleb direktiiv kesk-

10 — Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv ohtlike jäätmete kohta (EÜT L 337, lk 20; ELT eriväljaanne 15/02, lk 78).

konnakaitset ja elukvaliteedi parandamist, jäätmete tekkimise vältimise edendamist, jäätmete ringlussevõttu ja töötlemist, jäätmetest tooraine ja võimalikku energia tootmist (artikkel 3).

gud”). Mõlemas dokumendis täpsustatakse, et vastavalt artiklile 4 tuleb jäätmed kõrvaldada nii, et ei seata ohtu inimeste tervist ega kasutada töenäoliselt keskkonda kahjustavaid protsesse ja menetlusi.¹¹

12. Artikli 1 punktis a määratletakse mõiste „jäätmed” ja algversiooni punktis b laiendatakse mõistet „kõrvaldamine” järgmiselt:

- „jäätmete kogumine, sortimine, vedu ja töötlemine, samuti jäätmete hoidmine ja nende ladestamine maa peale või maa alla”;
- „jäätmete korduskasutamiseks, taaskasutamiseks või ringlussevõtuks vajalikud töötlemistoimingud.”

15. Artiklites 9 ja 10 kehtestatakse mõlema lisaga seotud toimingutele eelneva loa saamise nõue, millest artiklis 11 vabastatakse ettevõtjad, kes kõrvaldavad oma jäätmeid nende tekkekohas, ja ettevõtjad, kes tegelevad kas oma enda või teiste jäätmete taaskasutamisega. Vabastuse tingimuseks on, et pädevad asutused on iga tegevuse kohta vastu võtnud üldeeskirjad, milles nähakse ette jäätmete liigid ja kogused, ning et ettevõtjad täidavad nimetatud direktiivi artiklis 4 sätestatud tingimusi. Lisaks peavad need ettevõtjad olema pädevas asutuses registreeritud.

B. Itaalia õigus

13. Direktiiviga 91/156 muudeti mõistet „käitlus” nii, et see hõlmab vastavalt artikli 1 uuele punktile d „[jäätmete] kogumist, vedu, taaskasutamist ja kõrvaldamist [...]”.

14. Selle artikli 1 punktides e ja f kirjeldatakse kahte viimast toimingut, viidates lisadele II A („kõrvaldamistoimingud”) ja II B („taaskasutamisele suunatud toimin-

16. Direktiiv 85/377 võeti Itaalia õigusesse üle 8. juuli 1986. aasta seaduse 349¹² artikliga 6 ja selle rakenduseeskirjadega.

11 — Selles sättes on märgitud, et eelkõige „ei ohustata vett, õhku, pinnast, taimi ega loomi”, „ei tekitata müra või haisust põhjustatud häiringuid” ja „ei kahjustata maapiirkondi ega erihuvi pakkuvaid kohti”.

12 — Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale (seadus keskkonnaministeeriumi asutamise kohta, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (edaspidi *GURI*) nr 59 regulaarne lisa, 15.7.1986).

17. Aastaid hiljem kohustati 22. veebruari 1994. aasta seaduse 146¹³ artikli 40 lõikega 1 Itaalia valitsust määratlema 60 päeva jooksul pärast seaduse jõustumist tingimused, kriiteeriumid ja tehnilised normid, mille kohaselt viiakse läbi direktiivi II lisa loetletud projektide suhtes keskkonnamõju hindamine.

19. Ministrite nõukogu esimehe 3. septembri 1999. aasta dekreediga¹⁵ artikliga 3 muudeti A lisa mõnes aspektis; punktide i ja l sisu muudeti järgmiselt:

„i) ohtlike jäätmete kõrvaldamise ja taaskasutamise rajatised, milles kasutatakse 5. veebruari 1997. aasta dekreediga nr 22¹⁶ B lisa ja C lisa punktides R1–R9 loetletud töötlemistoiminguid, v.a taaskasutamisrajatised, mille suhtes kohaldatakse sama dekreediga artiklites 31 ja 33 sätestatud lihtsustatud menetlusi.

[...]

18. Need kehtestati vabariigi presidendi 12. aprilli 1996. aasta dekreediga,¹⁴ mille artikli 1 lõike 3 kohaselt kohaldatakse keskkonnamõju hindamist A lisa loetletud projektidele, mille hulgas on üle 100-tonnise päevavõimsusega tööstusrajatised olmejäätmete põletamiseks ja käitlemiseks (punkt i).

l) tavajäätmete kõrvaldamise ja taaskasutamise rajatised, mille päevavõimsus on üle 100 tonni ning milles kasutatakse põletamist või 5. veebruari 1997. aasta dekreediga nr 22 B lisa punktides D2 ja

13 — Selle seaduse pealkiri on Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1993 (Nende kohustuste täitmise sätted, mis tulenevad Itaalia kuulumisest Euroopa Ühendusse — ühenduse seadus 1993, *GIURI* nr 52 regulaarne lisa, 4.3.1994).

14 — Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale (22. veebruari 1994. aasta seaduse nr 146 keskkonnamõju hindamise kohta artikli 40 lõike 1 rakendusakt) (*GIURI*, üldseeria, nr 210, 7.9.1996, lk 28).

15 — Atto di indirizzo e coordinamento che modifica ed integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale (22. veebruari 1994. aasta seaduse nr 146 keskkonnamõju hindamise kohta artikli 40 lõike 1 rakendusakti muutmise ja täiendamise akt) (*GIURI*, üldseeria, nr 302, 27.12.1999).

16 — Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio (Decreto Ronchi). Testo coordinato (*GIURI*, nr 33 regulaarne lisa, 15.2.1997) (seadusandlik dekreet, millega rakendatakse direktiive 91/156/EMÜ jäätmete kohta, 91/689/EMÜ ohtlike jäätmete kohta ja 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (Ronchi dekreet). Konsolideeritud tekst).

D8–D11 ning C lisa punktides R1–R9 loetletud töötlemistoiminguid, v.a taaskasutamisrajatised, mille suhtes kohaldatakse sama dekreeidi artiklites 31 ja 33 sätestatud lihtsustatud menetlusi [...]”.

kete olmejäätmete eelselekteerimise ja jäätmetest kütuse tootmise rajatis; teine nendest jäätmetest saadud kütuse ja biomassi põletamise teel elektrienergia tootmise rajatis.

20. Viimati nimetatud artiklid, milles kirjeldatakse, mis omadustega materjalide ja tööde suhtes seda erimenetlust kohaldatakse, rakendati keskkonnaministeeriumi 5. veebruari 1998. aasta dekreediga.¹⁷ Euroopa Kohtu 7. oktoobri 2004. aasta otsuses komisjon *vs.* Itaalia¹⁸ tuvastati, et kuna see liikmesriik ei kehtestanud nimetatud dekreedis maksimaalseid lubatud jäätmekoguseid, oli ta rikkunud direktiivist 75/442 tulenevaid kohustusi.

22. Nimetatud teabetaotluse tõttu, mida käsitleti Roomas 24. ja 25. jaanuaril 2002 toimunud koosolekul ning Itaalia valitsuse esindajate järgmise aasta 30. jaanuari ja 20. veebruari kahes kirjas, arvas komisjoni keskkonna peadirektoraat, et elektrijaamas, mille tootmisvõimsus ületab 100 tonni päevas, ei käidelda ohtlikke materjale.

III. Kohtueelne menetlus

21. Komisjon palus 22. augusti ja 12. novembri 2001. aasta kirjades Itaalia ametiasutustelt teavet direktiivi 85/337 järgimise kohta kahe Massafra omavalitsusüksuse territooriumile kavandatava tööstusrajatise suhtes: üks tah-

23. Vastuseks antud selgituste kohaselt ei olnud keskkonnamõju hindamine kummagi jaama puhul nõutav, sest nende suhtes loeti kohaldatavaks vabariigi presidendi 12. aprilli 1996. aasta dekreeidi A lisa punktis 1 sätestatud erandit sellele ministrite nõukogu esimehe 3. septembri 1999. aasta dekreeidi artikli 3 lõikes 1 antud redaktsioonis, ning nende suhtes kohaldati 5. veebruari 1997. aasta seadusandliku dekreeidi artiklites 31 ja 33 sätestatud lihtsustatud menetlust.

24. Komisjon saatis 18. oktoobril 2002 ja 11. juulil 2003 Itaalia Vabariigile märgukirjad, millele vastuseks saadud selgitusi ta ei

¹⁷ — Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (*GIURI*, nr 88 regulaarne lisa, 16.4.1998) (dekreet mitteohtlike jäätmete kohta, mille suhtes kohaldatakse lihtsustatud taaskasutamismenetlusi 5. veebruari 1997. aasta dekreeidi nr 22 artiklite 31 ja 33 tähenduses).

¹⁸ — Kohtuasi C-103/02 (EKL 2004, lk I-9127).

pidanud veenvaks, mistõttu ta esitas 16. detsembril 2003 Itaalia Vabariigile põhjendatud arvamuse, milles heitis viimasele ette direktiivi 85/337 artikli 2 lõikest 1 ja artikli 4 lõigetest 1–3 tulenevate kohustuste täitmata jätmist, ja milles ta määras direktiivi sätete täitmise tähtajaks kaks kuud.

- vabastab keskkonnamõju hindamisest osad direktiivi 85/337 I lisasse kuuluvad projektid (tavajäätmete taaskasutamise rajatised, mille paevavõimsus on üle 100 tonni), kui nende suhtes rakendatakse direktiivi 75/442 artiklis 11 sätestatud lihtsustatud menetlust;

IV. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte seisukohad

25. Komisjon esitas 25. novembril 2004 käesoleva hagi, milles ta palus Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Itaalia Vabariik:

- kasutab selle kindlakstegemiseks, kas nimetatud direktiivi 85/337 II lisas nimetatud käituseettevõtjate keskkonnamõju tuleb hinnata, sobimatuid kriteeriumeid, mistõttu võib olulise keskkonnamõjuga projektide mõju jääda hindamata,

- ei hinnanud direktiivi 85/337 I lisa kohaldamisalasse kuuluva tegevuse (Massafra jäätmepõletusahju) keskkonnamõju;

- on ta rikkunud nimetatud sätetest tulenevaid kohustusi.

- võttis ministrite nõukogu esimehe 3. septembri 1999. aasta dekreedi artikli 3 lõike 1 teksti kohaselt vastu õigusnormi (vabariigi presidendi 12. aprilli 1996. aasta dekreedi A lisa punktid i ja l), mis:

26. Itaalia valitsus vastas hagiavaldusele 3. märtsil 2005 ning sama aasta 18. aprillil ja 8. juunil vahetati repliik ja vasturepliik.

27. 2006. aasta 25. aprillil toimunud kohtuistungil jäid komisjoni ja kostjaks oleva vabariigi esindajad oma vastavate seisukohade juurde.

28. Hageja on seisukohal, et Massafra jäätme põletusahi, mille päevavõimsus on üle 100 tonni, kuulub direktiivi 85/337 I lisa punkti 10 kohaldamisalasse, samas kui teine jaam kuulub sama direktiivi II lisa punkti 11 alapunkti b alla. Nendel asjaoludel oli esimese lubamiseks vaja kontrollida keskkonnamõju ja teise jaama jaoks loa väljastamiseks vaja läbi viia vähemalt sama direktiivi artikli 4 lõike 2 kohane kontroll.

29. Tema arvates on vaidlus tingitud Itaalia õigusnormist, mis võimaldab taaskasutamistoiminguid direktiivi kohaldamisalast välja jätta, ettekäändel et nende suhtes kohaldatakse 5. veebruari 1997. aasta seadusandliku dekreeði artiklites 31 ja 33 sätestatud erimeetlust.

30. Tema arutluskäigu kohaselt kehtib direktiiv 85/337 jäätme käitlusrajatiste suhtes, mis võivad keskkonda tõsiselt kahjustada, olenemata sellest, kas need tegelevad jäätmete kõrvaldamisega või taaskasutamisega; ta lisab, et direktiiv 75/442 tähistas algversioonis sõnaga „kõrvaldamine” nii otseselt kõrvaldamist kui ka ringlussevõttu; ning rõhutab selle mõiste sõltumatust direktiivis 85/337, mis hõlmab ka „taaskasutamist”.

31. Komisjon juhib tähelepanu direktiivile 75/442, mille eesmärk on tervise ja ökosüsteemide kaitse jäätmete „kõrvaldamisel” või „taaskasutamisel”.

32. Itaalia valitsus eitab liikmesriigi kohustuste rikkumist ja nõuab hageja nõuete rahuldamata jätmist. Ta väidab, et „kõrvaldamistoimingud” jäävad direktiivi 85/337 kohaldamisalast välja, ning ei nõustu direktiivi 75/442 arvestades, et seda tegevust saaks samastada „taaskasutamisega”. Selle lähene-misviisi põhjendamiseks viitab ta mõlema direktiivi, eriti nende lisade tehnilisele laadile ja erinevate ühenduse keskkonnakaitsealaste õigusnormide keelelisele kooskõlastusele.

33. Ühtlasi väidab ta, et kui taaskasutamistoimingute heitmed jäävad ühenduse õiguskorras kehtestatud normide piiresse, siis ei ole vaja hinnata nende mõju loodusele, sest taaskasutamise mõte iseenesest ongi nimelt looduskaitse.

34. Ta väidab, et kui ühenduse tasemel ühtlustamisega on keskkonnamõju hindamisest vabastatud kõik taaskasutamistoimingud, siis Itaalia süsteemis tehakse erand ainult nendele, mille jaoks väljastatakse luba lühimenetluse teel, mistõttu on Itaalia süsteem rangem.

V. Etteheidetud rikkumiste analüüs

35. Käesolevas hakis käsitletud vaidlus tuleb lahendada, analüüsides keskkonnamõju hindamist käsitleva direktiivi ja jätmeid käsitleva direktiivi vastastikust toimet. Küsimus on selles, kas — nagu väidab Itaalia — direktiiv 85/337 ei ole taaskasutamise suhtes kohaldatav, nii et liikmesriikidel on vaba voli need toimingud kõnealusest keskkonnamõju hindamisest vabastada.

36. Vaidlus puudutab kahte nimetatud direktiivi muudetud kujul; vaidluse asjaolusid arvestades ei saa siiski tähelepanuta jätta nende algversioone, mis juhatavad lahenduseni ja annavad asjakohased tõlgendamisjuhised.

37. Uurimist tuleb alustada direktiivi 85/337 eesmärgi väljaselgitamisest, et piiritleda direktiivi kohaldamisala.

A. Direktiivi 85/337 alus: keskkonnakaitse

38. Ühtses Euroopa aktis on looduskeskkonna kaitse kesksel kohal liidu pädevustes,

mis juhinduvad ja kujunevad keskkonnakaitsest¹⁹ niivõrd, et seda võiks nimetada „ühenduse süsteemi põhieesmärgiks”.²⁰ Selle kaitsekohustuse põhjal on hakatud EÜ artikli 174 lõike 2 esimese lõigu alusel tunnustama selliseid põhimõtteid nagu ettevaatusprintsip ja ennetusmeetmed, millel põhinevad suurel määral ühenduse õigusnormid.

39. Direktiiv 85/337 juhindub nendest mõlemast põhimõttest,²¹ nõudes, et iga tõenäoliselt olulise keskkonnamõjuga projekti suhtes peab enne loa andmist läbi viima selle mõju hindamise,²² eristades kahte etappi. Esimeses etapis tehakse kindlaks, kas planeeritud töödel võib olla oluline keskkonnamõju; teises etapis hinnatakse seda mõju.²³

19 — Nagu tuletati meelde 11. juuni 1991. aasta otsuses kohtuasjas C-300/89: komisjon vs. nõukogu (EKL 1991, lk I-2867, punktid 22 ja 24).

20 — Kasutan seda väljendit oma 26. mai 2005. aasta ettepaneku punktis 59 kohtuasjas, milles tehti 13. septembri 2005. aasta otsus C-176/03: komisjon vs. nõukogu (EKL 2005, lk I-7879).

21 — Nimetatud direktiivi 97/11 põhjenduses 2, nagu märgiti 16. märtsi 2006. aasta otsuses kohtuasjas C-332/04: komisjon vs. Hispaania (kohtulahendite kogumikus ei avaldata, EKL 2006, lk I-40*, punkt 57). Paneb imestama Itaalia valitsuse esindaja väljendatud „lihtsustatud” arusaam direktiivist 85/337; näib, et tema arvates on ühtne Euroopa akt, sellest tulenevad EÜ asutamislepingu muudatused ja direktiiv 97/11 vaid naljaviiluks ja asjassepuutumatud.

22 — Nii tuleneb 16. septembri 1999. aasta otsusest kohtuasjas C-435/97: WWF jt (EKL 1999, lk I-5613, punkt 45) ja 7. jaanuari 2004. aasta otsusest kohtuasjas C-201/02: Wells (EKL 2004 lk I-723, punkt 42).

23 — Väljendan neid mõtteid 8. jaanuari 2004. aasta ja 14. juuli 2005. aasta ettepanekutes vastavalt kohtuasjades komisjon vs. Itaalia (10. juuni 2004. aasta otsus C-87/02, EKL 2004, lk I-5975) ning komisjon vs. Ühendkuningriik (4. mai 2006. aasta otsus C-98/04, EKL 2006, lk I-4003).

40. Direktiivi I lisas loetletakse artikli 4 lõikes 1 viidatud projektid, mis õigusliku eelduse kohaselt avaldavad loodusele olulist mõju, mistõttu selle mõju ulatuse hindamine on eranditult nõutav.

41. Seevastu teiste mõju ei ole nii selge ja siis on liikmesriikide ülesandeks otsustada, kas artiklid 5–10 on nende suhtes kohaldatavad. Nii on see II lisas loetletud valdkondade projektide puhul, mille puhul liikmesriigid otsustavad kas üksikjuhtude uurimise teel või asjaomaste kriteeriumide või künniste alusel või mõlema meetodiga, milliste puhul on nõutav keskkonnamõju hindamine vastavalt III lisas märgitud parameetritele (artikli 4 lõiked 2 ja 3); neil on seega teataval määral vaba valik otsustada, milliste II lisas loetletud tööde puhul on vaja keskkonnamõju hinnata, pöörates erilist tähelepanu projektide ulatusele, laadile ja asukohale.²⁴

42. Igal juhul on seda õigust piiratud kõnealuse direktiivi 85/337 artikli 2 lõikega 1, milles on täpsustatud direktiivi põhieesmärk, nii et tugeva keskkonnamõjuga meetmete

puhul tuleb tagajärgi hinnata alati.²⁵ See tõttu, kui eelnev hindamine toimub piirnormide ja abstraktsete kriteeriumide põhjal, on projekti täideviimise etapis kohustuslik kontrollida, kas projektil on selle laadi poolest keskkonnale olulised tagajärjed. Sel juhul jõutakse seega tagasi üldreegli juurde: pärast asjaomast kontrollimist tuleb olulisi tagajärgi hinnata.

43. Teisisõnu, direktiivi 85/337 kasulik mõju ei vabasta vastavast analüüsist ühtegi seda laadi projekti,²⁶ nii et kui suur liikmesriigi ametivõimudele ette nähtud kaalutusõigus ka ei oleks, on ühenduse õiguses keelatud igasuguse projekti elluviimine ilma eelneva kontrollita ja vajaduse korral ilma projekti keskkonnamõju ulatuse mõõtmiseta.

44. Lähtudes sellest seisukohast, mida toonitatakse kohtupraktikas,²⁷ tuleb lahendada küsimus, mis — nagu ma märkisin — seisneb

24 — 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-392/96: komisjon vs. Iirimaa (EKL 1999, lk I-5901, punktid 65–67); 13. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-474/99: komisjon vs. Hispaania (EKL 2002, lk I-5293, punkt 31) ja 21. joonealuses märkuses viidatud 16. märtsi 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania, punkt 76.

25 — Seda joont järgivad 24. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-72/95: Kraaijeveld jt (EKL 1996, lk I-5403, punkt 50); 22. oktoobri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-301/95: komisjon vs. Saksamaa (EKL 1998, lk I-6135, punkt 45); eespool viidatud 16. septembri 1999. aasta kohtuotsus WWF jt, punktid 36 ja 45; 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-392/96: komisjon vs. Iirimaa (EKL 1999, lk I-5901, punkt 64) ja 23. joonealuses märkuses viidatud 10. juuni 2004. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, punkt 44.

26 — Kohtuotsused WWF jt, punkt 45, ning komisjon vs. Itaalia, punkt 44, mõlemad nimetatud eelmises joonealuses märkuses.

27 — Eespool viidatud kohtuotsuses Kraaijeveld jt, punktid 31 ja 39, ning 16. septembri 2004. aasta otsuses kohtuasjas C-227/01: komisjon vs. Hispaania (EKL 2004, lk I-8253, punkt 46) rõhutati direktiivi kohaldamisala laiendamist.

selle väljaselgitamises, kas jäätmete taaskasutamise puhul on selle keskkonnamõju vaja hinnata.

sellele eripärale, väites, et direktiivis 85/337 kasutatakse termineid „jäätmekorvaldusrajatised” kitsas tähenduses, sest mõeldud on ainult jäätmete hävitamise rajatisi.

B. Direktiivide 85/337 ja 75/442 terminoloogia areng

45. Direktiivi 85/337 lisade [hispaaniakeeles] algversioonis kasutati jäätmete osas sõnastust „jäätmekorvaldusrajatised” (*instalaciones de eliminación*), aga pärast 1997. aasta muudatust asendati see sünonüümse väljendiga „instalaciones para deshacerse” (jäätmekorvaldusrajatised).²⁸

46. Direktiivi 75/442 algtekstis omakorda kasutati hispaania keeles terminit jäätmete „korvaldamine” (artikli 1 punkt b), mis hõlmas jäätmete kogumist, sortimist, vedu ja töötlemist, samuti jäätmete hoidmist ja ladestamist maa peale või maa alla, samuti taaskasutamiseks või ringlussevõtuks vajalikku ümbertöötlemist. Teistes versioonides, nagu prantsuse („élimination”), itaalia („smaltimento”), inglise („disposal”) ja saksa keeles („Beseitigung”) kasutatakse sama tähendusega sõnu nagu hispaaniakeelne „eliminación”. Kostjaks olev liikmesriik tugineb

47. Mina seda arvamust ei jaga. Kõigepealt annab kõnealuste õigusnormide rangelt sõnasõnaline tähendus tulemuseks vastupidise lahenduse. Direktiivi 75/442 esimeses versioonis hõlmab sõna „korvaldamine” („élimination”, „smaltimento”, „disposal” või „Beseitigung”) konkreetseid korvaldamistoiiminguid ja veel teist laadi toiminguid, nagu taaskasutamine, korduskasutamine ja ringlussevõtt, mida nimetatakse aastaid hiljem direktiivis 91/156 „taaskasutamiseks”.

48. Direktiiv 75/442, mida muudeti direktiiviga 91/156, hõlmab mõistesse „korvaldamine” („gestion” prantsuse keeles, „gestione” itaalia keeles, „management” inglise keeles, „Bewirtschaftung” saksa keeles) kogumise, transpordi, „taaskasutamise” ja „korvaldamise” („valorisation” ja „élimination”, „ricupero” ja „smaltimento”; „recovery” ja „disposal”, „Verwertung” ja „Beseitigung”) ning piiritleb kahte viimast toimingut viitega vastavalt lisades II B ja II A loetletud toimingutele.

49. Seega ei saa nõustuda tõlgendusega, mida pooldab Itaalia valitsus, kes ühendab

²⁸ — Esimestes prantsus-, inglise- ja saksa keelsetes versioonides olid need väljendid vastavalt „installations d'élimination”, „disposal installations” ja „Abfallbeseitigungsanlagen”, mis jäeti alles 1997. aasta redaktsioonides. Itaalia keelses asendati nimisõna „eliminazione” samatähendusliku sõnaga „smaltimento”.

keeleliselt mõlema direktiivi algtekstid, sest selline liitmine annab taotletavale vastupidise lahenduse, kuna direktiivis 75/442 kasutatud „kõrvaldamine” (hispaaniakeelses tõlkes „gestión”) hõlmab ka „taaskasutamise” toiminguid.

50. Võiks väita, et pärast jäätmeid käsitleva direktiivi 1991. aasta muudatusega terminite „kõrvaldamine” ja „taaskasutamine” eristamist säilitati keskkonnamõju käsitlevas direktiivis pärast 1997. aasta muudatust ainult nimisõna „kõrvaldamine”, mis näitab, et seadusandja soovis jätta „taaskasutamise” selle kohaldamisalast välja.

51. Usun siiski, et selline tõlgendus mitte üksnes ei takistaks viimati nimetatud direktiivi 85/337 rakendamist, mille ulatusest ma juba tegin ülevaate, vaid ka eitaks direktiivi 75/442 põhiolemust ennast, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus.

C. „Taaskasutamine” versus „kõrvaldamine”

52. See mõistete kahesus on selle valdkonna ühenduse õigusaktide keskmes.²⁹ Kõiki jäät-

metega seotud toiminguid tuleb mõista „kõrvaldamise” või „taaskasutamisenä” lisades II A ja II B määratletud mõistes, ning on tavaline, et sama toiming kuulub loogiliselt mõlemasse loetellu, kuigi vormiliselt ei saa seda samal ajal mõlemaks kvalifitseerida. Iga juhtu tuleb eraldi analüüsida direktiivi eesmärkide seisukohast, et otsustada, milline on õige kvalifikatsioon.³⁰

53. „Taaskasutamise” eesmärk on jäätmematerjalide kasutamine kasulikul otstarbel ja see, et nendega saaks asendada teisi materjale, mida tuleks tavaliselt sel otstarbel kasutada, soodustades loodusvarade alalhoidu.³¹ „Kõrvaldamine” kätkeb endas millestki korrakohaselt „vabanemise”, „lahti saamise” mõtet ilma selle taastamiseta.³²

54. Vahe on eesmärgis, mitte vahendites, mistõttu ei saa nõustuda lihtsustatud skeemiga, nagu on välja pakkunud Itaalia valitsus

29 — Seda rõhutab kohtujurist F. G. Jacobs 15. novembri 2001. aasta ettepanekus kohtuasjas, milles tehti 27. veebruari 2002. aasta otsus C-6/00: ASA (EKL 2002, lk I-1961, punktid 5 ja 77).

30 — Kohtuotsuses ASA väljendati sarnaselt (punktid 63 ja 64). Ka 3. aprilli 2003. aasta otsuses kohtuasjas C-116/01: SITA (EKL 2003, lk I-2969, punktid 40 ja 41).

31 — Kohtuotsuse ASA punkt 69. Samas tähenduses 13. veebruari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-228/00: komisjon vs. Saksamaa (EKL 2003, lk I-1439, punkt 45) ning kohtuotsus C-458/00: komisjon vs. Luksemburg (EKL 2003, lk I-1553, punkt 36).

32 — „Kõrvaldamist” ei tohiks segi ajada „jäätmete hülgamisega”, millele osutatakse direktiivi 75/442 artikli 4 teises lõigus, kus see — nagu ka kaadamine ja „kontrollimata kõrvaldamine” — keelustatakse. Vt 11. novembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-457/02: Niselli (EKL 2004, lk I-10853, punktid 38 ja 39).

ja mille kohaselt taaskasutamistingud, mis on põhimõtteliselt füüsilise keskkonna jaoks vähem kahjulikud, jäävad direktiivist 85/337 välja. Juba nimetatud lisadest tuleb välja, et selline arusaam ei ole õige, sest „taaskasutamiseks” peetakse näiteks selliseid tehnikaid nagu lahustite taasväärtustamine või regenereerimine, mis on potentsiaalselt kahjulikumad kui teised mõiste poolest „kõrvaldamise” toimingud, nagu teatavad bioloogilise töötlemise toimingud või maa-pealne või maa-alune ladestamine.

56. Seega, kuigi „taaskasutamine” on tõenäoliselt keskkonnasõbralikum „kõrvaldamine”, ei ole see siiski kahjutu, mistõttu ka see nõuab direktiivis 85/337 ette nähtud ettevaatusabinõusid.

57. Miski ei anna alust kostjaks oleva liikmesriigi teesile, mis soosib selle direktiiviga vastuolus olevaid lahendusi, jättes direktiivi kohaldamisalast välja potentsiaalselt kahjulike toimingute kategooria, kontrollimata igal konkreetsel juhul eraldi nende olulisust, ning milles kasutatakse ebapiisavalt põhjendatud argumenti, et üldjuhul need ei kahjusta elukvaliteeti.³⁵

55. Direktiiv 75/442 ja selle 1991. aasta muudatus³³ põhinevad keskkonnakaitsel, soodustades „taaskasutamist”, mis on parem kui „kõrvaldamine”, kuid mitte taaskasutamise kahjutuse poolest, vaid sellegärast, et korduskasutamisega kaitsakse paremini loodusvarasid.³⁴

D. Masaffra jäätmepeletusahi

58. See üle 100-tonnise päevavõimsusega jaam, mis toodab elektrienergiat biomassi ja jäätmetest saadud kütuse põletamise teel, kuulub direktiivi 85/337 I lisa punkti 10 kohaldamisalasse pärast 1997. aasta muuda-

33 — 18. aprilli 2002. aasta otsuses kohtuasjas C-9/00: Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (EKL 2002, lk I-3533) märgiti, et direktiivi 75/442 eesmärk on „inimeste tervise ja keskkonna kaitse jäätmete kogumise, vedamise, töötlemise, hoidmise ja ladestamisega seotud kahjulike mõjude eest”, meenutades, et EÜ artikli 174 lõige 2 seab ühenduse keskkonnapoliitikas eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme ja rajaneb eelkõige ettevaatusprintsibil ja ennetusmeetmete võtmise põhimõttel. Sama väljendati kohtuotsuses Niselli, punkt 33.

34 — Nendel põhjustel kutsub direktiivi 75/442 artikli 3 lõike 1 punkt b 1991. aasta redaktsioonis liikmesriike üles edendama „jätmete taaskasutamist ringlussevõtu, korduskasutuse, taasväärtustamise või muu menetluse abil teise toorme eraldamiseks”, samuti kasutama jäätmeid energiaallikana.

35 — 7. septembri 2004. aasta otsuses kohtuasjas C-127/02: Landelijke Vereniging jt (EKL 2004, lk I-7405) väideti ettevaatusprintsibile tuginedes, et oluliste mõjude puudumises kahtlemise korral tuleb läbi viia hindamine ja mõjud välja arvestada (punkt 44).

tust, mistõttu selle keskkonnamõju hindamine oli vastavalt artikli 4 lõikele 1 nõutav.

vabastus keskkonnamõju hindamisest; ja 2) täidetakse selle direktiivi artiklis 4 sätestatud tingimusi, see tähendab ei seata ohtu inimeste tervist ega kahjustata keskkonda.

59. Seda arvestades pean komisjoni nimetatud esimest rikkumist vaieldamatuks, sest Itaalia ametiasutused lubasid sellise rajatise ehitamist ja käitamist, mille puhul oli nõutav keskkonnamõju hindamine.

61. Keskkonnamõju hindamisest vabastuse kohaldamiseks peavad olema täidetud mõlemad nõuded,³⁷ kuigi käesolevas kohtuasjas omab tähtsust viimane.

E. Taaskasutamisrajatised, mille suhtes kohaldatakse lihtsustatud menetlust

62. Komisjon heidab ette seda, et vabastades keskkonnamõju analüüsist või hindamisest taaskasutamisrajatised, mille suhtes kohaldatakse lühimenetlust, jätab Itaalia Vabariik täitmata direktiivist 85/337 tulenevad kohustused.

60. Direktiivi 75/442 muutmisega 1991. aastal kehtestati artiklis 11 erimenetlus ja vabastati loanõudest nii taaskasutamisega tegelevad rajatised kui ka ettevõtjad,³⁶ tingimusel et: 1) võetakse vastu üldeeskirjad iga tegevuse kohta, kehtestades jäätmeliigid ja -kogused, samuti asjaolud, milles on lubatud

63. Asjaomase 5. veebruari 1997. aasta seadusandliku dekreeidi nr 22 artiklites 31 ja 33 sätestatud lihtsama menetlusega võeti direktiivi 75/442 artikkel 11 Itaalia õigusesse üle. Nagu ma just märkisin, on see menetlus ette nähtud rajatiste jaoks, mis ei kahjusta loodusvarasid ning mis viidatud artikli 4 kohaselt eelkõige ei ohusta vett, õhku, pinnast, taimi ega loomi, ei tekita müra või haisust põhjustatud häiringuid ega kah-

36 — Vabastatud on ka rajatised, mis kõrvaldavad oma enda jäätmeid tootmiskohas.

37 — Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, punkt 27.

justa maapiirkondi ega erihuvi pakkuvaid kohti.

64. Ilma põhjalikult arutlemata paistab esmapilgul, et sel juhul on õigus kostjaks oleval liikmesriigil.

65. Jäätmehooldustoimingute jaoks on vaja luba, ja nende keskkonnamõju hindamise kohta väljastatakse vajaduse korral arvamus (direktiivi 75/442 artiklid 8 ja 9 koostöös direktiivi 85/337 artikli 2 lõikega 1, mõlemad muudetud redaktsioonis). Erandkorras³⁸ aga vabastatakse sellest eelkontrollist teatavad üldiselt eelnevalt kindlaks määratud taaskasutamistoimingud, mis jäävad abstraktselt kehtestatud normide piiresse ja samal ajal vastavad eelnevalt kindlaks määratud nõuetele, tingimusel et need ei kahjusta keskkonda.

66. Võib näida asjatu viia läbi kontrolli toimingute suhtes, mille kahjustus on juba teada, sest teisiti ei saaks sellele kohaldada erimenetlust.

67. Aga selles kontseptsioonis unustatakse, et selles valdkonnas on mängus eri liiki load: ühelt poolt tegevusload, mida nimetatakse direktiivi 75/442 artiklites 9 ja 10 ning direktiivi 85/337 artikli 2 lõike 1 lõpus; teiselt poolt teostusload, mida nimetatakse viimati nimetatud sätte esimeses taandes ja kirjeldatakse artikli 1 lõikes 2. Lihtsustatud menetlus muudab need load ülearuseks, aga litsents on siiski vaja saada.

68. Vastavalt direktiivi 85/337 artiklile 2 tuleb enne teostusloa andmist projektile, mis tõenäoliselt võib oluliselt keskkonda mõjutada, hinnata projekti keskkonnamõjusid ja saada vastav heakskiit. Kõnealuse erimenetluse kohaselt juhul, kui tuvastatakse, et keskkonnamõjud on tähtsusetud, ei ole tegevusluba nõutav, ent sama ei kehti teostusloa kohta, kui keskkonnamõjusid on vaja hinnata seetõttu, et projekti puhul, mis kuulub I lisasse, nõuavad seda projekti „laad, maht või asukoht“³⁹ otseselt ning II lisasse kuuluva projekti puhul toimub see pärast tagajärgede kontrollimist.⁴⁰

39 — Muudetud direktiivi 85/337 artikli 2 lõike 1 terminid.

40 — Euroopa Kohus otsustas 29. aprilli 2004. aasta otsuses kohtuasjas C-117/02: komisjon vs. Portugal (EKL 2004, lk I-5517), et kuigi projektis ei ületata õigusnormides kehtestatud piirnorme, võib see keskkonda mõjutada „oma laadi, mõõtmete või asukoha“ tõttu, ning selleks tuleb läbi viia asjakohased kontrollid (punkt 82).

38 — Eelmises joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses komisjon vs. Itaalia selgitati selle lihtsustatud menetluse erandlikkust (punkt 31).

69. Teisisõnu ei vabastata keskkonnamõju hindamisest rajatist, milles teostatakse „öko-loogiliselt” kahjutut toimingut, kui see rajatis võib oma suuruse või asukoha tõttu kesk-konda kahjustada. Kuigi on teada rajatise sisu kahjutus, tuleb selle sisu kahjutust igal üksikjuhul kontrollida. Keegi ei saa vaidlus-tada, et veepuhastusjaama rajamiseks loo-duskaitsealale on keskkonnamõju hindamine vajalik.

70. Märkinis käesoleva ettepaneku punk-tis 42, et kui eelnevalt täpsustatakse piirnor-mid ja kriteeriumid, mis muudavad keskkon-namõju hindamise kohustuslikuks, siis tuleb selliste parameetrite kohaldamise etapis kontrollida, kas konkreetne projekt tekitab oma omaduste poolest olulisi tagajärgi.

71. Igal juhul, isegi kui pealiskaudselt käes-oleva ettepaneku punktides 64–66 kirjelda-tud lähenemisviisi peetakse asjakohaseks, eksib liikmesriik ikkagi, kui ta kasutab ebaõigeid parameetreid või ei täida direk-tiivi 75/442 artiklis 11 sätestatud tingimusi, kvalifitseerides kahjutuks projekti, mille keskkonnamõju ei ole teada. Nii on see käesoleval juhul, sest — nagu tuvastati

eespool viidatud kohtuasjas C-103/02: komisjon vs. Itaalia tehtud otsuses⁴¹ — rikkus Itaalia Vabariik vaidlustatud sätet, kuna ta ei kehtestanud 5. veebruari 1998. aasta dekreedis, millega rakendatakse 5. veebruari 1997. aasta seadusandliku dekree di nr 22 artikleid 31 ja 33, maksimaal-seid lubatud jäätmekoguseid selleks, et oleks lubatud kohaldada lihtsustatud menetlust, jättes järelikult täitmata ühe kõnealuse menetluse eeltingimuse.

72. Kokkuvõttes on Itaalias olemas direk-tiivi 85/337 I ja II lisasse kuuluvad taas-kasutamisrajatised, millele on luba antud ilma keskkonnamõju hindamiseta, rikkudes seega selle direktiivi artikli 2 lõiget 1 ja artikli 4 lõikeid 1–3, mistõttu on ka teise rikkumise kohta tehtud etteheide põhjenda-tud.

VI. Kohtukulud

73. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui — nagu see on käesolevas kohtuasjas — vastaspool on seda nõudnud. Seetõttu, kui komisjoni hagi rahul-datakse, tuleb kohtukulud välja mõista kost-jalt.

⁴¹ — Komisjoni esindaja teatas kohtuistungil, et seda kohtuotsust ei ole täidetud, sest on algatatud EÜ artiklis 228 sätestatud menetlus.

VII. Ettepanek

74. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- 1) komisjoni hagi tervikuna rahuldada;
- 2) tuvastada, et Itaalia Vabariik on rikkunud nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ (teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta, mida on muudetud nõukogu 3. märtsi 1997. aasta direktiiviga 97/11/EÜ) artikli 2 lõikest 1 ja artikli 4 lõigetest 1–3 tulenevaid kohustusi, kuna ta:
 - a) vabastas keskkonnamõju hindamise menetlusest Tarento provintsis Massaf-ras asuva jäätmetest ja biomassist saadud kütuse põletamise rajatise, mille päevavõimsus ületab 100 tonni ja mis kuulub direktiivi I lisa punkti 10 alla;
 - b) võttis ministrite nõukogu esimehe 3. septembri 1999. aasta dekreedi artikli 3 lõike 1 teksti kohaselt vastu õigusnormi (millega muudetakse vabariigi presidendi 12. aprilli 1996. aasta dekreedi A lisa punkte i ja l), mis vabastab hindamisest mõned direktiivi 85/337 I lisasse kuuluvad projektid ja kasutab sobimatuid kriteeriumeid selleks, et kindlaks määrata, kas direktiivi 85/337 II lisa nimetatud tegevust võib keskkonnamõju hindamisest vabastada;
- 3) mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.