



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

25. juuni 2024*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – ELTL artikkel 191 – Tööstusheide – Direktiiv 2010/75/EL –
Saastuse kompleksne vältimine ja kontroll – Artiklid 1, 3, 8, 11, 12, 14, 18, 21 ja 23 –
Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 35 ja 37 – Käitise tegevusloa väljastamise ja
läbivaatamise menetlus – Keskkonna ja inimeste tervise kaitse meetmed – Õigus puhtale,
tervislikule ja kestlikule keskkonnale

Kohtuasjas C-626/22,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale di Milano (Milano kohus, Itaalia) 16. septembri
2022. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 3. oktoobril 2022,
menetluses

C. Z. jt

versus

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria,

Acciaierie d'Italia Holding SpA,

Acciaierie d'Italia SpA,

menetluses osalesid:

Regione Puglia,

Gruppo di Intervento Giuridico – ODV,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident L. Bay Larsen, kodade presidendid A. Arabadjiev
(ettekandja), A. Prechal, K. Jürimäe, F. Biltgen ja N. Piçarra, kohtunikud S. Rodin, L. S. Rossi,
I. Jarukaitis, N. Jääskinen, N. Wahl, J. Passer, D. Gratsias ja M. L. Arastey Sahún,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: ametnik C. Di Bella,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

arvestades kirjalikku menetlust ja 7. novembri 2023. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- C. Z. jt, esindajad: *avvocati* A. Amenduni ja M. Rizzo Striano,
- Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria, esindajad: *avvocati* M. Annoni, R. A. Cassano, A. Cogoni, G. Lombardi, M. Merola, L.-D. Tassinari Vittone ja C. Tesauro,
- Acciaierie d'Italia Holding SpA ja Acciaierie d'Italia SpA, esindajad: *avvocati* M. Beraldi, E. Gardini, S. Grassi, R. Perini, G. C. Rizza, G. Scassellati Sforzolini, C. Tatozzi, G. Tombesi ja L. Torchia,
- Regione Puglia, esindajad: *avvocate* A. Bucci ja R. Lanza,
- Gruppo di Intervento Giuridico – ODV, esindajad: *avvocati* C. Colapinto ja F. Colapinto,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* S. Fiorentino,
- Euroopa Komisjon, esindajad: G. Gattinara ja C. Valero,

olles 14. detsembri 2023. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiivi 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (ELT 2010, L 334, lk 17; parandused ELT 2012, L 158, lk 25, ja ELT 2016, L 7, lk 4).
- 2 Taotlus on esitatud ühelt poolt C. Z. jt, Taranto (Itaalia) kohaliku omavalitsusüksuse elanike ja sellega piirnevate omavalitsusüksuste elanike ning teiselt poolt Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria (edaspidi „Ilva“) – äriühing, kellele kuulub selles omavalitsusüksuses asuv terasetehas (edaspidi „Ilva tehas“) –, Acciaierie d'Italia Holding SpA ja Acciaierie d'Italia SpA vahelises kohtuvaidluses, mille ese on nimetatud tehase tegevusest põhjustatud saaste ja sellest tulenev kahju inimeste tervisele.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 2010/75 põhjendusest 1 nähtub, et sellega sõnastati ümber seitse direktiivi, sealhulgas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. jaanuari 2008. aasta direktiiv 2008/1/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (ELT 2008, L 24, lk 8), millega oli kodifitseeritud nõukogu 24. septembri 1996. aasta direktiiv 96/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (EÜT 1996, L 257, lk 26; ELT eriväljaanne 15/03, lk 80).

4 Direktiivi 2010/75 põhjendustes 2, 12, 15, 27, 29, 43 ja 45 on märgitud:

„(2) Selleks et vältida, vähendada ja võimaluse piires likvideerida tööstuslikest tegevusvaldkondadest põhjustatud saastet kooskõlas „saastaja maksab“ põhimõtte ja saastuse vältimise põhimõttega, on vaja kehtestada põhiliste tööstuslike tegevusvaldkondade kontrolli raamistik, pidades esmatähtsaks saaste vähendamist tekkekohas ja loodusvarade säästlikku kasutamist ning võttes vajaduse korral arvesse tööstusliku tegevuskoha majanduslikku olukorda ja kohalikku eripära.

[...]

(12) Luba peaks sisaldama kõiki meetmeid, mis on vajalikud keskkonna kui terviku kaitse kõrge taseme saavutamiseks ja selle tagamiseks, et kätist käitatakse vastavalt käitaja põhikohustusi reguleerivatele üldpõhimõtetele. Luba peaks sisaldama samuti saasteaineheite piirväärtusi või võrdväärseid parameetreid või tehnilisi meetmeid, asjakohaseid pinnase ja põhjavee kaitse nõudeid ning seirenõudeid. Loa tingimused tuleks kehtestada tuginedes parimale võimalikule tehnikale [(PVT)].

[...]

(15) On tähtis võimaldada pädevatele asutustele piisavalt paindlikkust, et kehtestada heite piirväärtused, millega tagatakse, et heited ei ületa tavapäraste käitamistingimuste puhul heitetasemeid, mis on saavutatav parima võimaliku tehnikaga. [...] Lubades sätestatud heite piirväärtuste täitmine tagab heited, mis jäävad kõnealuste heite piirväärtuste raamidesse.

[...]

(27) [...] Asjaomase üldsuse liikmetel peaks olema juurdepääs õiguskaitsele, et aidata kaitsta iga inimese õigust elada keskkonnas, mille kvaliteet on tervise ja heaolu tagamiseks piisav.

[...]

(29) Suured põletusseadmed heidavad õhku suuri saasteainekoguseid, mis märkimisväärselt mõjutavad inimeste tervist ja keskkonda. [...]

[...]

(43) Selleks et anda olemasolevatele kätistele piisavalt aega tehniliselt kohandada end käesoleva direktiivi uutele nõuetele, tuleks mõnda uut kõnealust nõuet kohaldada kõnesolevate kätiste suhtes pärast käesoleva direktiivi kohaldamiskuupäeva algava kindlaksmääratud ajavahemiku lõppu. Põletusseadmete puhul on vaja piisavalt aega, et paigaldada vajalikud saastetõrjemeetmed, et tagada vastavus V lisas sätestatud heite piirväärtustele.

[...]

(45) Käesolevas direktiivis austatakse põhiõigusi ja järgitakse iseäranis Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid. Eelkõige püütakse käesoleva direktiiviga edendada kõnealuse harta artikli 37 kohaldamist.“

5 Direktiivi artiklis 1 „Sisu“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis sätestatakse tööstuslikest tegevusvaldkondadest tuleneva saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli eeskirjad.

Selles sätestatakse ka eeskirjad, mille eesmärk on vältida või, kui see ei ole teostatav, vähendada saasteainete heidet õhku, vette ja pinnasesse ning vältida jäätmete tekkimist, et saavutada keskkonna kui terviku kaitse kõrge tase.“

6 Direktiivi artiklis 3 „Mõisted“ on ette nähtud:

„Käesoleva direktiivi kohaldamisel kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

2. „saastus“ – inimtegevusest tulenev ainete, vibratsiooni, soojuse või müra otsene või kaudne väljutamine õhku, vette või pinnasesse, mis võib ohustada inimeste tervist või keskkonna kvaliteeti, põhjustada varalist kahju või kahjustada või häirida keskkonna puhkeotstarbelist või muud õiguspärasest kasutamist;

3. „käitis“ – paikne tehniline üksus, kus viiakse läbi üht või mitut I lisas või VII lisa 1. osas loetletud tegevusvaldkonda kuuluvat tegevust ja muud samas tegevuskohas toimuvat tegevust, mis on tehniliselt otseselt seotud kõnealustes lisades loetletud tegevusvaldkondadega ja mis võib mõjutada heidet ja saastust;

[...]

5. „heite piirväärtus“ – heite mass, väljendatud teatavates kindlates parameetrites, heite kontsentratsioon ja/või tase, mida ei tohi ühe või mitme ajavahemiku vältel ületada;

6. „keskkonnakvaliteedi standard“ – liidu õigusaktidega kehtestatud nõuete kogum, millele teatav keskkond või keskkonna osa peab teataval ajahetkel vastama;

[...]

8. „siduvad üldeeskirjad“ – vähemalt tööstusharu tasandi heite piirväärtused või muud tingimused, mis on kehtestatud eesmärgiga, et neid kasutataks otseselt loa tingimuste kehtestamisel;

[...]

10. „parim võimalik tehnika“ – tehnilise arendustegevuse ja selles rakendatavate töömeetodite kõige tõhusam ja paremini välja arendatud aste, mis näitab selle praktilist sobivust heite piirväärtuste ja muude loa tingimuste määramise aluseks võtmiseks, et vältida või, kui see ei ole teostatav, vähendada heidet ja selle mõju keskkonnale tervikuna:

a) „tehnika“ – hõlmab nii kasutatavat tehnoloogiat kui ka käitise projekteerimise, ehitamise, hooldamise, käitamise ja tegevuse lõpetamise viisi,

b) „võimalik tehnika“ – niisugusel arengutasemel tehnika, mis võimaldab selle kasutamist vastavas tööstussektoris, mille kasutamine on kulusid ja eeliseid arvesse võttes majanduslikult ja tehniliselt otstarbekas, olenemata sellest, kas seda tehnikat kasutatakse või luuakse kõnealusel liikmesriigis, kui see tehnika on käitajale mõistlikul viisil kättesaadav,

c) „parim“ – keskkonna kui terviku kaitse kõrge üldise taseme saavutamiseks kõige tõhusam.

[...]“.

7 Sama direktiivi artikli 4 „Loa omamise kohustus“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, millega tagatakse, et mitte ühtki käitist, põletusseadet, jäätmepõletustehast ega jäätmekeospõletustehast ei käitata ilma loata.

[...]“.

8 Direktiivi 2010/75 artikli 5 „Loa andmine“ lõikes 1 on sätestatud:

„Ilma et see piiraks siseriiklikes või liidu õigusaktides ettenähtud muude nõuete kohaldamist, annab pädev asutus välja loa, kui käitis vastab käesoleva direktiivi nõuetele.“

9 Nimetatud direktiivi artikkel 8 „Nõuete täitmata jätmise“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada loa tingimuste täitmine.

2. Liikmesriigid tagavad, et loa tingimuste rikkumise korral:

a) käitaja teavitab viivitamata pädevat asutust;

b) käitaja võtab viivitamata vajalikud meetmed nõuete täitmise võimalikult kiireks taastamiseks;

c) pädev asutus nõuab käitajalt selliste täiendavate asjakohaste meetmete võtmist, mida pädeva asutuse arvates on vaja nõuete täitmise taastamiseks.

Kui loa tingimuste rikkumine ohustab otseselt inimeste tervist või kujutab endast otsest ohtu kahjustada keskkonda olulisel määral ning niikaua, kuni nõuete täitmine on taastatud [...], peatatakse käitise [...] tegevus.“

10 Direktiivi artiklis 10 „Reguleerimisala“ on sätestatud:

„Käesolevat peatükki kohaldatakse I lisas sätestatud tegevusvaldkondade suhtes ja vajaduse korral vastavalt kõnealusel lisa kohastele künnisvõimsustele.“

11 Sama direktiivi artikkel 11 „Käitaja põhikohustuste üldpõhimõtted“ näeb ette:

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, milles sätestatakse käitiste käitamine kooskõlas järgmiste põhimõtetega:

a) võetakse kõik asjakohased ennetusmeetmed saastuse vältimiseks;

b) kohaldatakse parimat võimalikku tehnikat;

c) ei põhjustata olulist saastust;

[...]“.

12 Direktiivi 2010/75 artikli 12 „Loataotlused“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed selle tagamiseks, et loataotluses on andmed, mis kirjeldavad:

[...]

f) heidete laadi ja kogust, mida käitis eeldatavalt suunab igasse keskkonnaelement[i], ning heite mõju olulisuse kindlaksmääramist keskkonnale;

[...]

i) täiendavaid meetmeid, mis on kavandatud artikliga 11 ettenähtud käitaja põhikohustuste üldpõhimõtete järgimiseks;

j) keskkonda juhitava heite seire kavandatavaid meetmeid;

[...]“.

13 Direktiivi artikkel 14 „Loa tingimused“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid tagavad, et loas on märgitud kõik artiklites 11 ja 18 ettenähtud nõuete täitmiseks vajalikud meetmed.

Kõnealused meetmed hõlmavad vähemalt järgmisi andmeid:

a) II lisa loetletud saasteainete heite piirväärtused ja muude selliste saasteainete piirväärtused, mida asjaomane käitis tõenäoliselt väljutab keskkonda suurtes kogustes, võttes arvesse nende laadi ja nende võimet saastust ühest keskkonnaelemendist teise üle kanda;

[...]

2. Lõike 1 punkti a kohaldamisel võib heite piirväärtusi täiendada või need asendada võrdväärsete parameetritega või tehniliste meetmetega, tagades samaväärse keskkonnakaitse taseme.

3. Loa tingimuste kehtestamisel viidatakse PVT-järeldestele.

4. Ilma et see piiraks artikli 18 kohaldamist, võib pädev asutus kehtestada rangemad loa tingimused kui need, mida on võimalik saavutada PVT-järeldestes kirjeldatud parima võimaliku tehnika kasutamisega. Liikmesriigid võivad kehtestada eeskirjad, mille alusel pädev asutus võib need rangemad tingimused kehtestada.

[...]

6. Kui ükski PVT-järeldest ei hõlma käitises toimuvat tegevust või tootmisprotsessi liiki või kui kõnealustes järeldestes ei käsitleta kõiki tegevuse või protsessi võimalikke mõjusid keskkonnale,

sätetab pädev asutus pärast käitajaga konsulteerimist loa tingimused parima võimaliku tehnika alusel, mis on asjaomase tegevuse või protsessi jaoks kindlaks määratud, pöörates erilist tähelepanu III lisas loetletud kriteeriumitele.

[...]“.

- 14 Direktiivi artikli 15 „Heite piirväärtused, võrdväärsed parameetrid ja tehnilised meetmed“ lõigetes 2 ja 3 on ette nähtud:

„2. Ilma et see piiraks artikli 18 kohaldamist, põhinevad artikli 14 lõigetes 1 ja 2 osutatud heite piirväärtused, võrdväärsed parameetrid või tehnilised meetmed parimal võimalikul tehnikal, ilma et oleks kohustust kasutada konkreetset tehnikat või eritehnoloogiat.

3. Pädev asutus sätestab heite piirväärtused, mis tagavad, et tavapärastel käitamistingimustel ei ületa heide artikli 13 lõikes 5 osutatud PVT-järeldusi käsitlevas otsuses sätestatud parima võimaliku tehnikaga saavutatavaid heitetasemeid, kas:

- a) sätestades heite piirväärtused, mis ei ületa parima võimaliku tehnikaga saavutatavaid heitetasemeid. Nimetatud heite piirväärtusi väljendatakse sama või lühema ajavahemiku ning samade võrdlustingimuste alusel, kui parima võimaliku tehnikaga saavutatavad heitetasemed; või
- b) sätestades väärtuste, ajavahemike ja võrdlustingimuste osas punktis a osutatutest erinevad heite piirväärtused.

Kui kohaldatakse punkti b, hindab pädev asutus vähemalt üks kord aastas heiteseire tulemusi, tagamaks et tavapärastel käitamistingimustel ei ole heide ületanud parima võimaliku tehnikaga saavutatavaid heitetasemeid.“

- 15 Sama direktiivi artikkel 18 „Keskkonnakvaliteedi standardid“ on sõnastatud järgmiselt:

„Kui keskkonnakvaliteedi standardis on ette nähtud rangemad tingimused kui need, mida on võimalik täita parima võimaliku tehnika kasutamisega, peab luba sisaldama lisameetmeid, ilma et see piiraks muude võimalike meetmete võtmist keskkonnakvaliteedi standardite täitmiseks.“

- 16 Direktiivi 2010/75 artiklis 21 „Pädeva asutuse poolt loa tingimuste läbivaatamine ja ajakohastamine“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed selle tagamiseks, et pädevad asutused vaatavad vastavalt allpool esitatud lõigetele 2–5 kõik loa tingimused korrapäraselt uuesti läbi ja vajaduse korral ajakohastavad neid, et tagada vastavus käesolevale direktiivile.

2. Käitaja esitab pädeva asutuse taotlusel loa tingimuste läbivaatamiseks vajaliku kogu teabe, sealhulgas eelkõige heiteseire tulemused ja muud andmed, mis võimaldavad käitise käitamist võrrelda PVT-järeldustes kirjeldatud parima võimaliku tehnikaga ja sellega saavutatavate heitetasemetega.

Pädev asutus kasutab loa tingimuste läbivaatamisel kõiki seire- või kontrolliandmeid.

3. Nelja aasta jooksul alates käitise peamist tegevusvaldkonda käsitlevaid PVT-järeldusi käsitlevate artikli 13 lõike 5 kohaste otsuste avaldamisest tagab pädev asutus, et:

a) kõik asjaomase käitise loa tingimused vaadatakse läbi ja vajaduse korral ajakohastatakse, et tagada vastavus käesoleva direktiiviga, eelkõige vajadusel artikli 15 lõigetega 3 ja 4;

b) käitis vastab kõnealustele loa tingimustele.

[...]

5. Loa tingimused vaadatakse läbi ja vajaduse korral ajakohastatakse neid vähemalt järgmistel juhtudel:

a) käitise põhjustatud saaste on nii suur, et loaga ettenähtud heite piirväärtused tuleb läbi vaadata või tuleb loale lisada uued piirväärtused;

b) tööohutus nõuab teistsuguse tehnika kasutamist;

c) vastavalt artiklile 18 on vaja järgida uut või läbivaadatud keskkonnakvaliteedi standardit.“

17 Direktiivi artikli 23 „Keskkonnajärelevalve“ lõike 4 neljanda lõigu punktis a on sätestatud:

„Keskkonnariskide süstemaatiline hindamine põhineb vähemalt järgmistel kriteeriumidel:

a) asjaomaste käitiste potentsiaalne ja tegelik mõju inimeste tervisele ja keskkonnale, võttes arvesse heitetasemeid ja -liike, kohaliku keskkonna tundlikkust ja õnnetusohtu;“

18 Direktiivi artikli 80 „Ülevõtmine“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid jõustavad [...] vajalikud õigusnormid [...] hiljemalt 7. jaanuariks 2013.

Nad kohaldavad kõnealuseid norme alates samast kuupäevast.

[...]“.

19 Sama direktiivi artikli 82 „Üleminekusätted“ lõikes 1 on sätestatud:

„I lisa[s] [...] osutatud tegevusvaldkondades tegutsevate käitiste suhtes [...] kohaldavad liikmesriigid artikli 80 lõike 1 kohaselt vastu võetud õigusnorme alates 7. jaanuarist 2014, välja arvatud III peatüki ja V lisa sätteid.“

Itaalia õigus

Seadusandlik dekreet nr 152/2006

20 3. aprilli 2006. aasta seadusandlik dekreet nr 152 keskkonnaalaste õigusnormide kohta (decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale; *GURI* regulaarne lisa nr 88, 14.4.2006) (põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis) (edaspidi „seadusandlik dekreet nr 152/2006“)

reguleerib tööstuslikku ja käsitööstuslikku tegevust, sealhulgas terasetööstust, ja selle eesmärk on keskkonna ja inimeste tervise kaitse sellisest tegevusest tuleneva saastuse eest. Selle seadusandliku dekreediga rakendatakse direktiivi 2010/75.

- 21 Nimetatud seadusandliku dekreeidi artikli 5 lõikes 1 on ette nähtud, et tervisemõju „hindab taotleja tervishoiuministeeriumi [...] välja töötatud suuniste põhjal, et hinnata tervikuna – otsesest ja kaudset – mõju, mida projekti elluviimine ja käitamine võib elanikkonna tervisele avaldada“. Nimetatud artiklis 5 on „keskkonnamõju“ määratletud nii, et see on muu hulgas „kava, programmi või projekti oluline, otsene ja kaudne mõju eelkõige elanikkonnale ja inimeste tervisele“. „Saastus“ on seal määratletud muu hulgas kui „inimtegevusest tulenev aine, võngete, soojuse, müra või üldisemalt füüsikaliste või keemiliste mõjurite otsene või kaudne paiskamine õhku, vette või pinnasesse, mis võib kahjustada inimeste tervist“.
- 22 Vastavalt sama seadusandliku dekreeidi artiklile 19, mis käsitleb keskkonnamõju hindamise menetlust, tuleb projektide omadusi hinnata, arvestades ohtu inimeste tervisele – ka eesmärgiga kontrollida omal algatusel uut olulist keskkonnamõju lisaks sellele, millele viitab loa taotleja –, menetluse käigus edastatud märkusi ja kõiki muid kehtivate õigusnormide kohaselt läbi viidud hindamisi.
- 23 Seadusandliku dekreeidi nr 152/2006 artiklis 22, mis käsitleb keskkonnamõju analüüsi, on ette nähtud, et loa taotleja peab vastava uuringu läbi viima, kirjeldades muu hulgas asjaomase projekti tõenäolist olulist keskkonnamõju ning meetmeid, mille eesmärk on projekti tõenäolist negatiivset keskkonnamõju vältida, ennetada, vähendada ja hüvitada, ning kavandades projekti elluviimisest ja käivitamisest tuleneva potentsiaalse olulise ja negatiivse keskkonnamõju seire.
- 24 Vastavalt selle seadusandliku dekreeidi artikli 23 lõikele 2 peab teatavatele konkreetsetele kavadele loa taotleja selleks, et saada keskkonnamõju hinnang, mis on omakorda keskkonnakompleksloa saamise eeldus, esitama ka tervisemõju hinnangu, mis on spetsiifiline instrument sellise mõju hindamiseks, mida tegevused, millele luba taotletakse, potentsiaalselt inimeste tervisele avaldavad.
- 25 Seadusandliku dekreeidi artikli 29^{quater} lõike 7 kohaselt on asjaomasel linnapeal pädevus nõuda keskkonnakompleksloa läbivaatamist rahvatervise põhjustel.
- 26 Sama seadusandliku dekreeidi artikkel 29^{decies} käsitleb asjaomasele käitajale pandud seirekohustusi ja andmete edastamise kohustusi ning nende kohustuste ja keskkonnakompleksloa tingimuste täitmise kontrollimisi ja seiret.

Ilva suhtes kohaldatavad erinormid

- 27 Tribunale di Taranto (Taranto esimese astme kohus, Itaalia) andis 2012. aasta juulis korralduse arestida ennetavalt (ilma kasutamise õigusega) Ilva tehase „kuumtsooni“ seadmed ja kõik Ilva vahendid. Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (keskkonna ning territooriumi- ja merekaitse minister, Itaalia) vaatas 26. oktoobri 2012. aasta määrusega, mis käsitleb 2012. aasta keskkonnakompleksluba, läbi Ilvale 4. augustil 2011 väljastatud keskkonnakompleksloa. Tootmise järjepidevus oli tagatud spetsiaalse erandkorra kohaselt.
- 28 3. detsembri 2012. aasta dekreetseadusega nr 207, mis on muudetud kujul seadusena kinnitatud 24. detsembri 2012. aasta seadusega nr 231, mis käsitleb erakorralisi sätteid tervise, keskkonna ja tööhõive kaitse kohta kriiside korral riigile strateegiliselt olulistest tööstusettevõtetes (decreto-legge n. 207, convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231 –

Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale; *GURI* nr 282, 3.12.2012, lk 4) (põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis) (edaspidi „dekreetseadus nr 207/2012“), lisati artikli 1 lõikesse 1 mõiste „riigile strateegiliselt oluline tööstusettevõte“, nähes ette, et kui on olemas absoluutne tööhõive ja tootmise kaitsmise vajadus, võib keskkonna ning territooriumi- ja merekaitse minister anda keskkonnakompleksloa läbivaatamise käigus loa jätkata kõnealust tegevust 36 kuu pikkuse ajavahemiku jooksul, tingimusel et järgitakse asjaomase keskkonnakompleksloa läbivaatamise otsuses sisalduvaid sätteid ka siis, kui kohus on ettevõtja varad arestinud, ilma et see piiraks ettevõtja majandustegevust. Selle sätte kohaselt loeti Ilva tehas niisuguseks riigile strateegiliselt oluliseks tööstusettevõtteks. Seetõttu lubati Ilval jätkata selles tehases tootmistegevust ja oma toodete turustamist kuni 3. detsembrini 2015.

- 29 4. juuni 2013. aasta dekreetseaduse nr 61, mis on muudetud kujul seadusena kinnitatud 3. augusti 2013. aasta seadusega nr 89, mis käsitleb uusi kiireloomulisi sätteid, et kaitsta keskkonda, tervist ja tööhõivet riigile strateegiliselt oluliste ettevõtete käitamisel (decreto-legge n. 61, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2013, n. 89 – Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale; *GURI* nr 129, 4.6.2013, lk 1) (põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis) (edaspidi „dekreetseadus nr 61/2013“), artikli 1 lõike 1 kohaselt on võimalik määrata „erakorraline haldur“ ehk valitsuse määratud ajutine haldur igale teatavatele suuruskriteeriumidele vastavale ettevõtjale, kes käitab vähemalt ühte riigile strateegiliselt olulist tööstusrajatist, kui „tootmistegevusega on kaasnenud ja kaasnevad keskkonna terviklikkusele ja tervise puutumatussele objektiivselt suured ja olulised ohud, mis tulenevad keskkonnakompleksloa korduvast täitmata jätmisest“. Dekreetseaduse nr 61/2013 artikli 2 lõike 1 kohaselt olid artikli 1 lõikes 1 ette nähtud erandi kohaldamise tingimused Ilva puhul täidetud.
- 30 Selle dekreetseaduse artikli 1 lõike 5 kohaselt pidi kolmest eksperdist koosnev komitee välja töötama „keskkonna- ja tervisekaitse meetmete ja tegevuste kava, milles nähakse ette seaduse ja keskkonnakompleksloa nõuete järgimise tagamiseks vajalikud tegevused ja tähtajad“ ning mille heakskiitmine on „võrdväärne keskkonnakompleksloa muutmiseks“. Lisaks tuli nimetatud dekreetseaduse artikli 1 lõike 7 kohaselt keskkonnakompleksloas ette nähtud meetmed võtta „kolmekümne kuue kuulise tähtaja jooksul alates kuupäevast, mil jõustus seadus, millega [sama] dekreetseadus seadusena kinnitati“, st enne 3. augustit 2016.
- 31 Ministrite nõukogu esimehe 14. märtsi 2014. aasta dekreediga, millega kiideti heaks keskkonna- ja tervisekaitse meetmete ja tegevuste kava 4. juuni 2013. aasta dekreetseaduse nr 61, mis kinnitati muudetud kujul seadusena 3. augusti 2013. aasta seadusega nr 89, artikli 1 lõigete 5 ja 7 alusel (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, a norma dell'articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89; *GURI* nr 105, 8.5.2014, lk 34) (edaspidi „ministrite nõukogu esimehe 2014. aasta dekreet“), pikendati tähtaegu, mis kehtestati algul nii 2011. aasta kui ka 2012. aasta keskkonnakomplekslubades ette nähtud keskkonna taastamise meetmete võtmiseks.
- 32 5. jaanuari 2015. aasta dekreetseaduse nr 1, mis kinnitati muudetud kujul seadusena 4. märtsi 2015. aasta seadusega nr 20, mis käsitleb erakorralisi sätteid riigile strateegiliselt oluliste kriiside ettevõtjate käitamise kohta ning Taranto linna ja piirkonna arengu kohta (decreto-legge n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 4 marzo 2015, n. 20 – Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto; *GURI* nr 3, 5.1.2015, lk 1), artikli 2 lõikes 5 on ette nähtud, et ministrite nõukogu esimehe

2014. aasta dekreediga heaks kiidetud keskkonna- ja tervisekaitse meetmete kava „peetakse rakendatuks, kui 31. juuliks 2015 on täidetud vähemalt 80% nõuetest, mis pidid selleks kuupäevaks täidetud olema“. Lisaks möödus ülejäänud nõuete rakendamise viimane tähtaeg 3. augustil 2016 ning seejärel lükati selle tähtaja lõpukuupäev edasi 30. septembrile 2017.

- 33 9. juuni 2016. aasta dekreetseadus nr 98, mis kinnitati muudetud kujul seadusena 1. augusti 2016. aasta seadusega nr 151 ning mis käsitleb kiireloomulisi sätteid kontserni Ilva äriühingute võõrandamise menetluse lõpetamiseks ning (decreto-legge n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 1 agosto 2016, n. 151 – Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva; *GURI* nr 133, 9.6.2016, lk 1), nägi muu hulgas ette, et tuleb vastu võtta ministrite nõukogu esimehe uus dekreet, mis on samaväärne keskkonnakompleksloaga ja asendab vajaduse korral keskkonnamõju hinnangut.
- 34 30. detsembri 2016. aasta dekreetseadus nr 244, mis kinnitati muudetud kujul seadusena 27. veebruari 2017. aasta seadusega nr 19 tähtaegade pikendamise ja kindlaksmääramise kohta (decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19 – Proroga e definizione di termini; *GURI* nr 304, 30.12.2016, lk 13), pikendas keskkonna taastamise erimeetmete rakendamise tähtaega lõplikult 23. augustini 2023.
- 35 9. juuni 2016. aasta dekreetseaduses nr 98 ette nähtud keskkonna- ja tervisekaitse meetmed ja tegevused võeti vastu ministrite nõukogu esimehe 29. septembri 2017. aasta dekreediga ministrite nõukogu esimehe 14. märtsi 2014. aasta dekreedis sätestatud keskkonna- ja tervisekaitse meetmete ja tegevuste kava muudatuste heakskiitmise kohta 4. detsembri 2015. aasta dekreetseaduse nr 191, mis kinnitati muudetud kujul seadusena 1. veebruari 2016. aasta seadusega nr 13, artikli 1 lõike 8.1 alusel (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell'articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 febbraio 2016, n. 13; *GURI*, nr 229, 30.9.2017, lk 1) (edaspidi „ministrite nõukogu esimehe 2017. aasta dekreet“), mis kujutab endast 2017. aasta keskkonnakompleksluba ja millega lõpetatakse kõik keskkonna ning territooriumi- ja merekaitse ministeeriumis pooleliolevad keskkonnakompleksloa menetlused. 2017. aasta keskkonnakompleksluba kinnitas eelmises punktis nimetatud tähtaja pikendamist.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 36 Põhikohtuasja hagejad esitasid Tribunale di Milanole (Milano kohus, Itaalia), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus, kollektiivhagi, mille eesmärk on kaitsta Taranto omavalitsusüksuses ja sellega piirnevates omavalitsusüksustes elava 300 000 inimese samalaadseid õigusi. Ilva tehase tegevus mõjutab väidetavalt neid õigusi rängalt.
- 37 Selle hagiga paluvad põhikohtuasja hagejad kaitsta nende õigust tervisele, rahule ja vaikusele oma elutoimingute tegemisel ning õigust elamiskõlblikule kliimale. Nad väidavad, et nende õiguste rikkumine on tegelik ja kestav tahtlike tegevuste tõttu, mis toovad kaasa Ilva tehast pärit heidetest põhjustatud saastuse ning mille tõttu on nende elanike suremusnäitajad kõrgemad ja neil on rohkem haigusi. Asjaomaste omavalitsusüksuste territooriumid on väidetavalt liigitatud „riikliku tähtsusega alaks“ keskkonnameetmete – vee, õhu ja pinnase – suure saastatuse tõttu.

- 38 Põhikohtuasja hagejad tuginevad oma väidetes 2017., 2018. ja 2021. aastal läbi viidud tervisekahju hindamistele, mis tõendavad põhjusliku seose olemasolu Taranto piirkonna elanike tervisliku seisundi halvenemise ning Ilva tehase heidete – eelkõige seoses tahkete osakestega PM10, mille läbimõõt on väiksem kui 10 mikromeetrit või sellega võrdne, ja tööstuslikku päritolu vääveldioksiidiga (SO₂) – vahel. Samuti tuginevad nad ÜRO Inimõiguste Nõukogu 12. jaanuari 2022. aasta „eriraportööri aruandele kohustuste kohta, mis on seotud inimõigustega, mis puudutavad võimalusi selleks, et keskkond oleks ohutu, puhas, tervislik ja jätkusuutlik“, mille kohaselt Taranto linnastu kuulub „ohverdatud alade“ hulka, st alade hulka, mis on selles määratletud kui väga saastunud piirkonnad, mis on reostunud toksiliste ainete ja kus haavatavas seisus ja marginaliseerunud elanikud kannatavad palju rohkem kui muud elanikkonna liikmed tagajärgede all, mis on tingitud saastusest ning tervist, inimõigusi ja keskkonda ohustavate ainete kokkupuutumisest.
- 39 Põhikohtuasja hagejad vaidlustasid ka selle, et dekreetseaduses nr 207/2012 sätestati 2012. aasta keskkonnakompleksloa rakendamiseks ette nähtud 36-kuulise tähtaja pikendamine. Eelkõige palusid nad eelotsusetaotluse esitanud kohtul teha ettekirjutus sulgeda Ilva tehase „kuumtsoon“ või lõpetada vastavad tegevused. Teise võimalusena palusid nad, et põhikohtuasja kostjaid kohustataks sulgema koksitootmisrajatised või lõpetama vastavad tegevused ning kolmanda võimalusena palusid nad, et kostjaid kohustataks lõpetama tootmistegevus sellel „kuumalal“ kuni 2017. aasta keskkonnakompleksloas ette nähtud keskkonnakavasse üle võetud nõuete täieliku rakendamiseni. Lõpuks palusid nad eelotsusetaotluse esitanud kohtul kohustada põhikohtuasja kostjaid igal juhul koostama äriplaani, mis näeb ette, et kõrvaldatakse vähemalt 50% kasvuhoonegaaside heidetest, mis tulenevad kuue miljoni tonni terase tootmisest igal aastal ajavahemikus nende taotluse esitamise kuupäevast kuni 2026. aastani, või võtma sobivad meetmed tuvastatud rikkumiste mõju kõrvaldamiseks või vähendamiseks.
- 40 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib esimesena, et Itaalia õiguses ei ole ette nähtud, et tervisekahju hindamine oleks keskkonnakompleksloa andmise või läbivaatamise menetluse lahutamatu osa. Samuti ei ole ette nähtud, et kui sellise hindamise tulemusel ilmnevad tulemused, mis näitavad, et oht saastunud heidetega kokku puutuva arvuka elanikkonna tervisele on vastuvõetamatu, tuleb see luba lühikese aja jooksul ja tingimata läbi vaadata. Sisuliselt näeb see õigus ette tervisekahjustuse *a posteriori* hindamise, millega keskkonnakompleksloa läbivaatamine üksnes võib olla seotud. Põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisised õigusnormid võivad seega olla vastuolus direktiiviga 2010/75, tõlgendatuna ettevaatuspõhimõtet arvestades.
- 41 Teisena rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Taranto linnapea taotles 21. mai 2019. aasta aktiga seadusandliku dekreeidi nr 152/2006 alusel 2017. aasta keskkonnakompleksloa läbivaatamist peamiselt pädeva terviseameti koostatud aruannete alusel, millest nähtus, et esineb lubamatu risk elanikkonna tervisele. Väidetavalt kohustas keskkonna ning territooriumi- ja merekaitse ministeerium 2019. aasta mais seda luba läbi vaatama. Nimetatud ameti läbiviidud uurimisest nähtus, et Ilva tehase heitkoguste seirel oleks pidanud arvesse võtma vähemalt kõiki saasteaineid, mida käsitleti 2018. aastal Taranto piirkonna kohta koostatud tervisekahju hindamise lõpparuandes, ning muid saasteaineid, nagu vask, elavhõbe ja naftaleen, mis pärinevad selle tehase hajureostusallikatest, samuti PM2,5-osakesi ja PM10-osakesi hajureostusallikatest ja kanaliseeritud heidetest. Tegemist on saasteainete ja inimeste tervisele potentsiaalselt kahjulike ainete „lisaosaga“. Ilva suhtes kohaldatavad erinormid võimaldasid siiski talle väljastatud keskkonnakompleksloa läbi vaadata, võtmata arvesse kõnealuses lisaosas nimetatud saasteaineid ja nende kahjulikku mõju Taranto elanikkonnale.

42. Kolmandana märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et vähemalt 80% 2012. aasta keskkonnakompleksloa nõuetest ning ministrite nõukogu esimehe 2014. aasta dekreediga heaks kiidetud keskkonna- ja tervisekaitse meetmete ja tegevuste kava tuli esialgu täita hiljemalt 31. juuliks 2015. Seda lõpptähtaega lükati aga edasi rohkem kui seitsme ja poole aasta võrra, mis kokku vastab tähtaja pikendamisele üheteistkümne aasta võrra alates selle kriminaalasja alustamisest, mille tõttu kehtestati Ilva suhtes kohaldatavad erinormid, mida on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktides 27–35. Edasilükkamine toimus esiteks tööstusliku käitamise tõttu, mida Itaalia seadusandja ise pidas tõsiseks ohuks inimeste tervisele ja keskkonnale, ning teiseks eesmärgiga viia läbi ja lõpule tööd, mis peaksid teoreetiliselt muutma Ilva tehases toimuva terasetootmise selle tehase läheduses elavate inimeste tervise jaoks ohutuks.
43. Neil asjaoludel otsustas Tribunale di Milano (Milano kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas direktiivi [2010/75], eelkõige selle põhjendusi 4, 18, 34, 28 ja 29, artikli 3 punkti 2 ning artikleid 11, 12 ja 23, samuti [ELTL artiklis 191] sätestatud ettevaatuspõhimõtet ja inimeste tervise kaitse põhimõtet, võib tõlgendada nii, et liikmesriigi riigisisest seadusest tulenevalt on sellel liikmesriigil lubatud sätestada – käesoleval juhul ministrite nõukogu esimehe 2017. aasta dekreediga –, et tervisekahju hindamine on toiming, mis ei moodusta osa keskkonnakompleksloa väljastamise ja läbivaatamise menetlusest, ning vastava akti redaktsioonil võib puududa automaatne toime selles mõttes, et pädev asutus võtaks seda keskkonnakompleksloa/ministrite nõukogu dekreeidi läbivaatamise menetluses õigeaegselt ja tegelikult arvesse, eriti juhul kui selle hindamise tulemused näitavad, et saastavate heidetega kokku puutuva arvuka elanikkonna tervisrisk on vastuvõetamatu, või kas [seda] direktiivi tuleb tõlgendada nii, et
- i) aktsepteeritavat riski inimeste tervisele võib hinnata epidemioloogilise teadusliku analüüsi põhjal;
- ii) tervisekahju hindamine peab olema keskkonnakompleksloa/ministrite nõukogu dekreeidi kohase väljastamise ja läbivaatamise menetluse osa või isegi selle vajalik eeldus ja eelkõige peab keskkonnakompleksloa väljastamise ja läbivaatamise pädevusega ametiasutus seda kohustuslikus korras tõhusalt ja õigeaegselt hindama?
2. Kas [direktiivi 2010/75], eelkõige selle põhjendusi 4, 1[5], 18, 21, 34, 28 ja 29, artikli 3 punkti 2 ning artikleid 11, 14, 15, 18 ja 21, võib tõlgendada nii, et liikmesriik peab oma riigisisest seadusest tulenevalt sätestama, et keskkonnakompleksluba (siin 2012. aasta keskkonnakompleksluba, ministrite nõukogu esimehe 2014. aasta dekreet, ministrite nõukogu esimehe 2017. aasta dekreet) peab alati arvestama kõiki heidet tekitavaid aineid, mida teaduslikult peetakse kahjulikeks, kaasa arvatud tahked peenosakesed PM10 ja PM2,5, mis pärinevad hindamise esemeks olevast käitisest, või kas direktiivi võib tõlgendada nii, et keskkonnakompleksluba (luba andev haldusakt) peab hõlmama ainult saastavaid aineid, mis *a priori* tulenevad tööstustegevuse laadist ja liigist?
3. Kas [direktiivi 2010/75], eelkõige selle põhjendusi 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34 ja 43, artikli 3 punkte 2 ja 25 ning artikleid 11, 14, 16 ja 21, võib tõlgendada nii, et liikmesriik võib juhul, kui esineb tööstustegevust, mis ohustab tõsiselt ja oluliselt keskkonna terviklikkust ja inimeste tervise puutumatus, riigisisese seaduse alusel edasi lükata tähtaja – mis anti käitajale tööstustegevuse väljastatud loaga vastavusse viimiseks, rakendades selles ette nähtud keskkonna- ja tervisekaitse meetmeid ja tegevusi – ligikaudu seitsmeks ja pooleks aastaks alates alguses määratud tähtajast ning kogukestusega üksteist aastat?“

Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

- 44 Põhikohtuasja kostjad leiavad, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu kolmel põhjusel.
- 45 Esimesena väidavad nad, et see taotlus ei vasta Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 punktides b ja c ette nähtud nõuetele. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole piisavalt kirjeldanud eelotsuse küsimuste faktilist ja õiguslikku raamistikku ega esitanud põhjusi, miks tal tekkis kahtlus esitatud küsimustes osutatud liidu õigusnormide tõlgendamises.
- 46 Selles osas väärrib märkimist, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ERTL artikliga 267 kehtestatud Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute koostöö raames üksnes asja menetleva ja selles tehtava kohtulahendi eest vastutava liikmesriigi kohtu ülesanne hinnata kohtuasja eripära arvesse võttes nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse tegemiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Seega, kui esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus põhimõtteliselt kohustatud vastama (21. detsembri 2023. aasta kohtuotsus *Infraestructuras de Portugal ja Futrifer Indústrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 47 Liidu õigust puudutavate küsimuste asjakohasust seega eeldatakse. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (7. aprilli 2022. aasta kohtuotsus *Avio Lucos*, C-116/20, EU:C:2022:273, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 48 Lisaks tuleb tõdeda, et kodukorra artikli 94 punktide a–c kohaselt peab liikmesriigi kohus täpsustama oma eelotsusetaotluses põhikohtuasja vaidluse faktilist ja õiguslikku raamistikku ning esitama vajalikud selgitused põhjuste kohta, mille alusel ta on valinud välja liidu õiguse sätted, mida ta palub tõlgendada, samuti seose kohta, mille ta on tuvastanud nende sätete ja tema menetluses olevas kohtuasjas kohaldatavate riigisiseste õigusnormide vahel. Neid eelotsusetaotluse sisu puudutavaid kumulatiivseid nõudeid on korratud ka Euroopa Liidu Kohtu soovitude liikmesriikide kohtutele eelotsuse taotlemiseks (ELT 2019, C 380, lk 1) punktides 13, 15 ja 16 (16. novembri 2023. aasta kohtuotsus *Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky*, C-283/22, EU:C:2023:886, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 49 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest üheselt, et eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et tema eelotsuse küsimused on põhikohtuasja hagejate esitatud taotluste põhjendatuse hindamisel asjakohased. Ta märgib selles sõnaselgelt esiteks, et ta soovib teada, kas liidu õigusest tulenevad põhikohtuasja kontekstis teatavad konkreetset kohustused, ja teiseks, et tõlgendus, mille Euroopa Kohus viidatud liidu õigusele annab, mõjutab otsustavalt Ilva tehase tööstusliku tegevuse õiguspärasuse hindamist. Järelikult on põhikohtuasja ese piisavalt kirjeldatud eelotsusetaotluses, mis sisaldab lisaks kogu vajalikku teavet, et Euroopa Kohus saaks anda neile küsimustele tarviliku vastuse.
- 50 Peale selle on eelotsusetaotluse esitanud kohus oma eelotsusetaotluses välja toonud kohaldatavad liidu õigusnormid ja põhjused, mille tõttu tal tekkis küsimus nende sätete tõlgendamise kohta. Lisaks nähtub eelotsusetaotlusest, et nende sätete tõlgendamine on seotud põhikohtuasja esemega, kuna see tõlgendus võib mõjutada vaidluse tulemust.
- 51 Põhikohtuasja kostjate esitatud esimene vastuvõetamatuse väide tuleb seega tagasi lükata.

- 52 Teisena väidavad põhikohtuasja kostjad, et järeldus, mille kohaselt on uus tähtaeg, tagamaks Ilva tehase käitamise kooskõla riigisiseste keskkonna- ja tervisekaitsemeetmetega, direktiiviga 2010/75 kooskõlas, on omandanud seadusjõu pärast arvamust, mille andis Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) ja mida eelotsusetaotluse esitanud kohus ei saa kahtluse alla seada.
- 53 Sellega seoses tuleb meelde tuletada, kui tähtis on nii Euroopa Liidu õiguskorras kui ka liikmesriikide õiguskordades kohtuotsuse seadusjõu põhimõte. Liidu õigus ei nõua seega, et liikmesriigi kohus peab selleks, et võtta arvesse asjasse puutuvale õigusnormile Euroopa Kohtu antud tõlgendust, põhimõtteliselt muutma oma lahendit, mis on omandanud seadusjõu (vt selle kohta 7. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punktid 92 ja 94 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 54 Siiski ei saa see põhimõte iseenesest viia järelduseni, et käesolev eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu. Nii on Euroopa Kohus otsustanud, et liikmesriigi kohus ei saa põhjendatult asuda seisukohale, et tal on võimatu tõlgendada riigisisest õigusnormi kooskõlas liidu õigusega ainuüksi seetõttu, et teised kohtud on seda sätet tõlgendanud viisil, mis osutub liidu õigusega vastuolus olevaks (vt selle kohta 7. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punktid 97–104).
- 55 Põhikohtuasja kostjate esitatud teine vastuvõetamatuse väide tuleb seega samuti tagasi lükata.
- 56 Kolmandana väidavad põhikohtuasja kostjad, et riigisisese menetlusõiguse kohaselt võib üldkohus eraõiguslike isikute vahelises vaidluses haldusakti kohaldamata jätta vaid siis, kui õiguse rikkumine, millele üks pooltest tugineb, ei ole seotud selle akti õiguspärasuse hindamisega, mis aga käesoleval juhul nii ei ole. Lisaks, isegi kui Euroopa Kohus tõlgendaks direktiivi 2010/75 nii, et käitise tegevuse tervisemõju hindamine tuleb läbi viia enne sellele käitisele käitamisloa andmist või selle loa läbivaatamist, peab just liikmesriigi seadusandja vastu võtma ülevõtmismeetme, et määratleda selle hindamise sisu.
- 57 Sellega seoses tuleb ühest küljest rõhutada, et nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 62 sisuliselt märkis, ei too asjaolu, et eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleliolevas vaidluses on vastamisi eraõiguslikud isikud, iseenesest kaasa eelotsusetaotluse vastuvõetamatust (vt selle kohta 8. mai 2019. aasta kohtuotsus Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, punkt 35).
- 58 Teisest küljest on tõsi, et ELTL artikli 288 kolmanda lõigu kohaselt on direktiiv oma olemuselt siduv – ja annab seega võimaluse sellele tugineda – ainult „iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud“. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleneb sellest, et direktiiv ise ei saa tekitada kohustusi eraõiguslikule isikule ja sellele ei saa iseenesest järelikult liikmesriigi kohtus tema vastu tugineda (22. detsembri 2022. aasta kohtuotsus Sambre & Biesme ja Commune de Farcennes, C-383/21 ja C-384/21, EU:C:2022:1022, punkt 36 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 59 Tuleb siiski märkida, et kui õigussubjektid saavad tugineda direktiivile mitte eraõigusliku isiku, vaid riigi vastu, siis võivad nad seda teha sõltumata sellest, kellena riik toimib. Nimelt tuleb vältida, et liikmesriik võiks saada omapoolsest liidu õiguse rikkumisest kasu (22. detsembri 2022. aasta kohtuotsus Sambre & Biesme ja Commune de Farcennes, C-383/21 ja C-384/21, EU:C:2022:1022, punkt 37 ning seal viidatud kohtupraktika).

- 60 Sellega seoses tuleb käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis viidatud kohtupraktika kohaselt samastada liikmesriigiga ja tema haldusorganitega asutusi või üksusi – isegi kui need on eraõiguslikud –, kes alluvad riigile või on riigi kontrolli all või kellele on liikmesriik delegeerinud avalikes huvides oleva ülesande täitmise ja kellel on selleks laiemad volitused võrreldes nendega, mis tulenevad eraõiguslike isikute vahelistele suhetele kohaldatavatest eeskirjadest (22. detsembri 2022. aasta kohtuotsus Sambre & Biesme ja Commune de Farciennes, C-383/21 ja C-384/21, EU:C:2022:1022, punkt 38 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 61 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest, et dekreetseaduse nr 207/2012 artikli 1 lõikes 1 on sätestatud, et „[Ilva tehas] on riigile strateegiliselt oluline tööstusettevõte“.
- 62 Eelotsusetaotlusest nähtub samuti, et dekreetseaduse nr 61/2013 artikli 1 lõikes 1 on ette nähtud võimalus määrata igale teatavatele suurskriteeriumidele vastavale ettevõtjale, kes käitab vähemalt ühte riigile strateegiliselt olulist tööstusrajatist, „erakorraline haldur“, kui „tootmistegevusega on kaasnenud ja kaasnevad keskkonna terviklikkusele ja tervise puutumatusse objektiivselt suured ja olulised ohud, mis tulenevad keskkonnakompleksloa korduvast täitmata jätmisest“. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et selle dekreetseaduse artikli 2 lõike 1 kohaselt olid artikli 1 lõikes 1 ette nähtud erandi kohaldamise tingimused Ilva puhul täidetud.
- 63 Lõpuks tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleliolevas kohtuvaidluses heidavad põhikohtuasja hagejad ette rea selliste erinormide olemasolu, mille liikmesriigi asutused on Ilva suhtes vastu võtnud ning mida tuleb nii valdkonna tõttu, mida need reguleerivad, kui ka seetõttu, et need on seadusandliku dekreeidi nr 152/2006 suhtes *lex specialis*, pidada direktiivi 2010/75 kohaldamisalasse kuuluvaks.
- 64 Põhikohtuasja kostjate esitatud kolmas vastuvõetamatus väide tuleb seega samuti tagasi lükata.
- 65 Eeltoodust tuleneb, et eelotsuse küsimused on vastuvõetavad.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

- 66 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2010/75 arvestades ELTL artiklit 191 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid on kohustatud sätestama, et asjaomase käitise tegevuse nii keskkonnale kui ka inimeste tervisele avaldatava mõju eelnev hindamine peab olema lahutamatu osa selle direktiivi alusel niisugusele käitisele käitamisloa väljastamise või selle loa läbivaatamise menetlusest.
- 67 Sissejuhatuseks tuleb rõhutada, et direktiiv 2010/75 võeti vastu ELTL artikli 192 lõike 1 alusel, mis käsitleb keskkonnapoliitika meetmeid, mida Euroopa Liidul tuleb võtta, et saavutada ETLT artiklis 191 seatud eesmärgid. Viimati nimetatud artikli lõike 1 esimeses ja teises taandes on sätestatud, et liidu keskkonnapoliitika aitab kaasa keskkonna säilitamise, kaitsmise ja selle kvaliteedi parandamise ning inimeste tervise kaitsmise eesmärkide taotlemisele. ELTL artikli 191 lõike 2 kohaselt seab liidu keskkonnapoliitika eesmärgiks kaitsuse kõrge taseme, võttes arvesse liidu eri piirkondade olukorra mitmekesisust.

- 68 Nendest sätetest ilmneb, et keskkonna kvaliteedi kaitsmine ja parandamine ning inimeste tervise kaitse on liidu keskkonnapoliitika – kuhu kuulub direktiiv 2010/75 – kaks omavahel tihedalt seotud osa.
- 69 Nagu nähtub selle direktiivi artikli 1 esimesest lõigust, on direktiivi eesmärk tööstuslikest tegevusvaldkondadest tuleneva saastuse kompleksne vältimine ja vähendamine. Vastavalt direktiivi artikli 1 teisele lõigule, arvestades direktiivi põhjendust 12, on direktiivi eesmärk ka vältida, või kui see ei ole teostatav, vähendada saasteainete heidet õhku, vette ja pinnasesse ning vältida jäätmete tekkimist, et saavutada keskkonna „kui terviku“ kaitse kõrge tase.
- 70 Direktiiviga 2010/75 kehtestatud eeskirjad täpsustavad seega liidule muu hulgas ELTL artikli 191 lõigetest 1 ja 2 tulenevaid kohustusi keskkonna ja inimeste tervise kaitse valdkonnas.
- 71 Sellega seoses tuleb ühelt poolt meelde tuletada, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 35 on ette nähtud, et kõigi liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel tagatakse inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse. Teiselt poolt tuleb vastavalt harta artiklile 37 kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamine integreerida liidu poliitikasse ning tagada säästva arengu põhimõtte kohaselt.
- 72 Võttes arvesse tihedat seost keskkonnakaitse ja inimeste tervise kaitse vahel, ei ole direktiivi 2010/75 eesmärk edendada mitte ainult harta artikli 37 kohaldamist, nagu on märgitud selle direktiivi põhjenduses 45, vaid ka harta artikli 35 kohaldamist, kuna inimeste tervise kaitse kõrget taset ei ole – kooskõlas säästva arengu põhimõttega – võimalik saavutada ilma kõrgetasemelise keskkonnakaitseta. Direktiiv 2010/75 aitab seega kaitsta selle direktiivi põhjenduse 27 kohast iga inimese õigust elada keskkonnas, mille kvaliteet on tervise ja heaolu tagamiseks piisav.
- 73 Mis esimesena puudutab direktiivi 2010/75 sätteid, mis käsitlevad loa andmise menetlust, siis tuleb märkida, et selle direktiivi artikli 4 lõike 1 esimeses lõigus on ette nähtud, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, millega tagatakse, et mitte ühtki käitist, põletusseadet, jäätmepõletustehast ega jäätmekoospõletustehast ei käitata ilma loata.
- 74 Mõiste „käitis“, mis on määratletud direktiivi 2010/75 artikli 3 punktis 3, tähistab eelkõige paikset tehnilist üksust, kus viiakse läbi üht või mitut I lisa või VII lisa 1. osas loetletud tegevusvaldkonda kuuluvat tegevust ja muud samas tegevuskohas toimuvat tegevust, mis on tehniliselt otseselt seotud kõnealustes lisades loetletud tegevusvaldkondadega ja mis võib mõjutada heidet ja saastust. I lisa käsitleb muu hulgas metallide tootmist ja töötlemist.
- 75 Sellest tuleneb, et vastavalt direktiivi 2010/75 artiklile 4 koostoimes selle direktiivi artikli 3 punktiga 3 kuuluvad metallide tootmise ja töötlemise tegevused, mis ulatuvad I lisa sätestatud künnisvõimsusteni, loakohustusega tegevuste hulka.
- 76 Seega ei saa niisugust tehast nagu Ilva tehas, mille puhul on selge, et seda tuleb pidada käitiseks direktiivi 2010/75 artikli 3 punkti 3 tähenduses, ja mis saavutab need künnisvõimsused, käitada ilma sellise loata.
- 77 Pädeva asutuse poolt loa väljastamine sõltub direktiivi 2010/75 artikli 5 lõike 1 kohaselt sellest, kas kõnealuse direktiivi nõuded on täidetud.

- 78 Kooskõlas direktiivi 2010/75 artikliga 10 kuulub niisugune käitis, nagu on kõne all põhikohtuasjas, selle direktiivi II peatüki – mille hulka kuuluvad direktiivi artiklid 11–27 ja milles on ette nähtud seda tüüpi käitistele esitatavad nõuded – kohaldamisalasse.
- 79 Vastavalt direktiivi 2010/75 artikli 12 lõike 1 punktile i võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed tagamaks, et loataotlus sisaldab selliste meetmete kirjeldust, mis on kavandatud nimetatud direktiivi artiklis 11 ette nähtud käitaja põhikohustuste üldpõhimõtete järgimiseks.
- 80 Nimetatud direktiivi artikli 11 punkti a kohaselt peab käitise käitaja võtma kõik asjakohased ennetusmeetmed saastuse vältimiseks.
- 81 Direktiivi 2010/75 artikli 11 punktis b on nähtud ette, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada käitise käitamisel parima võimaliku tehnika kohaldamine. Sellega seoses tuleb märkida, et selle direktiivi artikli 3 punktis 10 on mõiste „parim võimalik tehnika“ määratletud kui tehnilise arendustegevuse ja selles rakendatavate töömeetodite kõige tõhusam ja paremini välja arendatud aste, mis näitab selle praktilist sobivust heite piirväärtuste ja muude loa tingimuste määramise aluseks võtmiseks, et vältida, või kui see ei ole teostatav, vähendada heidet ja selle mõju keskkonnale „tervikuna“.
- 82 Direktiivi 2010/75 artikli 11 punkti c kohaselt peab käitise käitaja tagama, et ei põhjustata olulist „saastust“.
- 83 Direktiivi 2010/75 artikli 12 lõike 1 punktis f on ette nähtud, et loataotluses peavad olema andmed, mis kirjeldavad heidete laadi ja kogust, mida käitis eeldatavalt suunab igasse keskkonnaelemendi, ning heite keskkonnale avaldatava mõju olulisuse kindlaksmääramist. Selle direktiivi artikli 12 lõike 1 punktis j on omakorda ette nähtud, et loataotlus peab sisaldama andmeid, mis kirjeldavad „keskkonda“ juhitava heite seireks kavandatavaid meetmeid.
- 84 Sellega seoses on direktiivi 2010/75 artikli 14, mis käsitleb loa andmise tingimusi, lõike 1 punktis a viidatud selle direktiivi II lisas loetletud saasteainete heite piirväärtustele ja muudele sellistele saasteainete piirväärtustele, mida asjaomane käitis tõenäoliselt väljutab keskkonda suurtes kogustes, võttes arvesse nende laadi ja võimet „saastust“ ühest keskkonnaelemendist teise üle kanda.
- 85 Mis puudutab teisena loa läbivaatamist, siis on direktiivi 2010/75 artikli 21 lõike 5 punktis a muu hulgas sätestatud, et need tingimused vaadatakse läbi, kui käitise põhjustatud „saaste“ on nii suur, et selle käitise käitamisooga ettenähtud heite piirväärtused tuleb läbi vaadata või tuleb loale lisada uued piirväärtused.
- 86 Nagu väitis Euroopa Komisjon, peab kõnealuse loa läbivaatamise perioodilisus olema kohandatud käitise suurusele ja laadile. Direktiivi 2010/75 põhjendusest 2 nähtub nimelt, et arvesse tuleb võtta muu hulgas tööstusliku tegevuskoha kohalikku eripära. Nii on see eelkõige juhul, kui viimane asub elamute läheduses.
- 87 Tuleb tõdeda, et kõik loa andmise või läbivaatamise menetlust käsitlevad sätted, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktides 80, 82, 84 ja 85, viitavad mõistele „saastus“.

- 88 See mõiste on aga direktiivi 2010/75 artikli 3 punktis 2 määratletud eelkõige kui selliste ainete väljutamine õhku, vette või pinnasesse, mis võivad ohustada inimeste tervist või keskkonna kvaliteeti (vt selle kohta 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ jt, C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 48).
- 89 Sellest tuleneb, et direktiivi 2010/75 kohaldamisel hõlmab see mõiste nii keskkonnale kui ka inimeste tervisele tekitatud või tõenäoliselt tekkivat kahju.
- 90 Niisugune lai määratlus kinnitab tihedat seost, mida on rõhutatud käesoleva kohtuotsuse punktides 67–72 ja mis esineb eelkõige selle direktiivi kontekstis keskkonna kvaliteedi kaitse ja inimeste tervise kaitse vahel.
- 91 Direktiivi 2010/75 sellist tõlgendust kinnitab selle artikli 8 lõike 2 teine lõik, mis näeb ette, et kui loa tingimuste rikkumine „ohustab otseselt inimeste tervist“ või kujutab endast otsest ohtu kahjustada keskkonda olulisel määral, peatatakse käitise tegevus, kuni nõuete täitmine on taastatud.
- 92 Seda kinnitab ka kõnealuse direktiivi artikli 23 lõike 4 neljanda lõigu punkt a, milles on seoses keskkonnajärelevalvega sõnaselgelt sätestatud, et keskkonnariskide süstemaatiline hindamine põhineb muu hulgas asjaomaste käitiste potentsiaalsel ja tegelikul mõjul inimeste tervisele ja keskkonnale.
- 93 Eelnev analüüs on pealegi samalaadne Euroopa Inimõiguste Kohtu analüüsiga, kes just Ilva tehase käitamise seotud saastuse puhul tugines Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 rikkumise tuvastamiseks teadusuuringutele, millest nähtub selle tehase heidete saastav mõju nii keskkonnale kui ka inimeste tervisele (EIK 24. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Cordella jt vs. Itaalia, CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, punktid 163 ja 172).
- 94 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et vastupidi sellele, mida väidab Itaalia valitsus, peab direktiivi 2010/75 kohaldamisalasse kuuluva käitise käitaja loataotluses esitama muu hulgas piisava teabe oma käitise väljutatava heite kohta ja peab ühtlasi kogu käitise käitamisperioodi jooksul tagama, et täidetakse direktiivist tulenevaid põhikohustusi ja selleks ette nähtud meetmeid, hinnates pidevalt käitise tegevuse mõju nii keskkonnale kui ka inimeste tervisele.
- 95 Samuti peavad liikmesriigid ja nende pädevad asutused ette nägema, et niisugune hindamine on loa andmise ja läbivaatamise menetluse lahutamatu osa.
- 96 Eelotsusetootluse esitanud kohus märgib põhikohtuasjas, et asjakohased riigisisesed õigusnormid näevad ette kontrolli, mis on samaväärne kõnealuse tööstustegevuse poolt inimeste tervisele avaldatava mõju *a posteriori* hindamisega, millega on keskkonnaloa läbivaatamine seotud üksnes juhuslikult.
- 97 Ta rõhutab eelkõige, et dekreetseaduse nr 207/2012 artikli 1*bis* lõike 1 kohaselt koostavad piirkonna pädevad terviseametid kõigi alade kohta, kus asuvad riigile strateegiliselt olulised rajatised, nagu Ilva tehas, „ühiselt, ajakohastades seda vähemalt kord aastas, tervisekahju hinnangu ka regionaalse kasvajateregistri ja peamiste keskkonnast tingitud haiguste epidemioloogiliste kaartide alusel“.

- 98 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab siiski, et Ilva suhtes kohaldatavate erinormide kohaselt ei ole ette nähtud, et niisugune tervisekahju hindamine oleks keskkonnakompleksloa andmise eeltingimus või et see oleks lahutamatu osa kõnealuse loa väljastamise või läbivaatamise menetlustest.
- 99 Dekreetseaduse nr 207/2012 artikli 1*bis* lõikes 1 nimetatud tervisekahju hindamine ei saa seega iseenesest muuta keskkonnakompleksluba, vaid võib anda üksnes aluse selle loa läbivaatamise taotlemiseks. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul liigitatakse terviseametite saadud andmete analüüsi tulemused progresseeruvalt kolmele hindamistasandile vastavalt tuvastatud probleemide tõsidusele. Siiski annab üksnes kolmas neist hindamistasanditest pädevale asutusele õiguse taotleda sellise loa läbivaatamist.
- 100 Nii märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Ilva suhtes kohaldatavad erinormid ei näe ette, et kui sellise hindamise tulemused näitavad, et oht saastava heitega kokku puutuva arvuka elanikkonna tervisele on vastuvõetamatu, tuleb keskkonnakompleksluba tingimata ja kiiresti läbi vaadata.
- 101 Ilva tehase kohta lisab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et pädeva terviseameti koostatud tervisekahju hindamisaruannetest nähtub, et elanikkonna jaoks püsis teatavate sellest tehast väljutatavate saastavate heidetega seoses vastuvõetamatu risk. Nende saasteainete mõju keskkonnale ja inimeste tervisele ei ole aga 2011. ja 2012. aasta keskkonnakomplekslubade raames hinnatud. Selle kohtu sõnul taotles Taranto linnapea nende aruannete alusel, et keskkonna ning territooriumi- ja merekaitse ministeerium alustaks 2017. aasta loa läbivaatamise menetlust ja ministeerium tegigi seda 2019. aasta mais. Seda menetlust ei ole ikka veel lõpuni viidud ja Ilva tehase jätkab oma tegevust.
- 102 Itaalia valitsus leiab sellega seoses, et direktiiv 2010/75 ei viita kuidagi tervisekahju hindamisele, muule sarnasele mõjuhindamisele või tervisele avaldatava mõju hindamisele asjaoludena, mis oleksid direktiivis ette nähtud lubade andmise eelduseks.
- 103 See valitsus ja Ilva väidavad samuti, et niisuguse kahju *ex ante* hindamine ja eelnev kontroll on vastuolus tööstustegevuse ja selleks antavate lubade dunaamilise laadiga. Lisaks ei tagavat selline meetod inimeste tervise kahjustamise piisavalt kiiret lõpetamist.
- 104 Siiski tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktidest 67–95, et selline käitise tegevuse mõju hindamine inimeste tervisele, nagu on ette nähtud dekreetseaduse nr 207/2012 artikli 1*bis* lõikes 1, peab olema niisuguse käitise käitamisloa väljastamise ja läbivaatamise menetluse lahutamatu osa ning olema selle loa andmise või läbivaatamise eeltingimus. Täpsemalt peab pädev asutus selle loa väljastamisel või selle läbivaatamisel kõnealust hinnangut õigeaegselt ja tõhusalt arvesse võtma. See ei või sõltuda niisugusest taotluse esitamise võimalusest, mida terviseamet saab kasutada ainult kõige rängemates probleemsetes olukordades. Kui sellisel hindamisel on tulemusi – nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus –, mis näitavad, et oht saastavate heidetega kokku puutuvale arvukale elanikkonnale on vastuvõetamatu, tuleb asjaomane luba lühikese aja jooksul läbi vaadata.
- 105 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2010/75 tuleb ELTL artiklit 191 ning harta artikleid 35 ja 37 arvestades tõlgendada nii, et liikmesriigid on kohustatud sätestama, et asjaomase käitise tegevuse nii keskkonnale kui ka inimeste tervisele avaldatava mõju eelnev hindamine peab olema lahutamatu osa selle direktiivi alusel niisugusele käitisele käitamisloa väljastamise või selle loa läbivaatamise menetlusest.

Teine küsimus

- 106 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2010/75 tuleb tõlgendada nii, et selle direktiivi alusel käitisele käitamisloa väljastamisel või selle loa läbivaatamisel peab pädev asutus võtma lisaks saasteainetele, mis on asjaomase tööstustegevuse laadi ja liiki arvestades prognoositavad, arvesse ka kõiki neid heitest lähtuvaid aineid, mis on teadustulemuste kohaselt kahjustavad ja mis asjaomase käitise tegevuse tagajärjel tekivad, sealhulgas kõnealusest tegevusest tulenevaid aineid, mida ei ole selle käitise algse loamenetluse käigus hinnatud.
- 107 Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 101, viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus 2018. aastal avaldatud aruannetele, mis tõendavad, et elanikkonna jaoks püsib risk, mis ei ole vastuvõetav – risk, mis on tõendatult seotud teatavate Ilva tehasest pärit saastavate heidetega, see tähendab peenosakestega PM_{2,5} ja PM₁₀, vasega, elavhõbedaga ja naftaleeniga, mis pärinevad hajureostusallikatest. Nende saasteainete mõju keskkonnale ja inimeste tervisele ei ole aga 2011. ja 2012. aasta keskkonnakomplekslubade raames hinnatud.
- 108 Peale selle nähtub eelotsusetaotlusest, et Ilva suhtes kohaldatavad erinormid võimaldasid anda sellele käitisele keskkonnakompleksloa ja seda läbi vaadata, võtmata arvesse käesoleva kohtuotsuse punktis 41 nimetatud „lisaosa“, sealhulgas peenosakesi PM_{2,5} ja PM₁₀, ega nende kahjulikku mõju Taranto elanikkonnale, eelkõige Tamburi linnaosas.
- 109 Mis puudutab esimesena loa taotlemist ja selle väljastamise menetlust, siis on direktiivi 2010/75 artikli 12 lõike 1 punktis f ette nähtud, et niisugune taotlus peab sisaldama andmeid, mis kirjeldavad heidete laadi ja kogust, mida käitis eeldatavalt suunab igasse keskkonnaelemendi, ning heidete keskkonnale avaldatava mõju olulisuse kindlaksmääramist.
- 110 Lisaks nähtub selle direktiivi artikli 14 lõike 1 punkti a sõnastusest, et loas tuleb ette näha mitte üksnes II lisas loetletud saasteainete heite piirväärtused, vaid ka muude niisuguste saasteainete piirväärtused, mida asjaomane käitis tõenäoliselt keskkonda väljutab.
- 111 On tõsi, et direktiivi 2010/75 põhjendusest 15 nähtub, et pädevatel riigisisestel asutustel on kaalutlusruum hindamisel, mille nad peavad läbi viima, et määrata kindlaks saasteained, mille suhtes tuleb käitise käitamisloas kehtestada heite piirväärtused.
- 112 Samas näeb selle direktiivi artikli 14 lõike 1 punkt a ette, et nende asutuste väljastatud loas kehtestatakse heite piirväärtused peale II lisas loetletud saasteainete ka „muude“ saasteainete kohta, mida tõenäoliselt väljutatakse „suurtes kogustes, võttes arvesse nende laadi ja nende võimet saastust ühest keskkonnaelemendist teise üle kanda“.
- 113 Tuleb tõdeda, et see väljend väljendab liidu seadusandja tahet, mille kohaselt peab vastavalt ettevaatuspõhimõttele, millel direktiiv 2010/75 rajaneb, niisuguste saasteainete koguse kindlaksmääramine, mille heidet võib lubada, olema seotud asjaomaste ainete kahjulikkuse astmega.
- 114 Sellest järeldub, et ainult need saasteained, mida peetakse inimeste tervisele ja keskkonnale väikest mõju avaldavaks, võib välja jätta nende ainete kategooriast, mille kohta peavad käitise käitamisloas olema kehtestatud heite piirväärtused.

- 115 Järelikult on käitise käitajal kohustus esitada selle käitise käitamisloa taotluses teave käitises tekkida võiva heite laadi, koguse ja võimaliku kahjuliku mõju kohta, et pädevad asutused saaksid kehtestada sellele heitele piirväärtused, välja arvatud heide, mis oma laadi või koguse tõttu ei kujuta endast ohtu keskkonnale ega inimeste tervisele.
- 116 Mis puudutab teisenä loala läbivaatamist, siis on direktiivi 2010/75 artikli 21 lõike 5 punktis a nõutud, et loa tingimused vaadatakse läbi, kui käitise põhjustatud saaste on nii suur, et loaga ettenähtud heite piirväärtused tuleb läbi vaadata või „loale [tuleb] lisada uued piirväärtused“.
- 117 Seega tuleb asuda seisukohale, et vastupidi sellele, mida väidavad Ilva ja Itaalia valitsus, ei saa loa läbivaatamise menetluses piirduda üksnes nende saasteainete piirväärtuste kehtestamisega, mille heide oli prognoositav ja mida võeti arvesse algses loamenetluses, jättes arvesse võtmata asjaomase käitise poolt selle tegevuse käigus tegelikult tekitatud muude saasteainete heite.
- 118 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 133, tuleb saastust käsitlevate asjasse puutuvate teaduslike andmete osana järelikult arvestada asjaomase käitise käitamisel saadud kogemust ja seega tegelikult tuvastatud heidet.
- 119 Tuleb lisada, et direktiivis 2010/75 ette nähtud käitise käitamisloa läbivaatamise menetluses tuleb igal juhul anda üldhinnang, milles võetakse arvesse kõiki saasteallikaid ja nende kumuleeritud toimet, tagamaks, et nende heidete summa ei ületa Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiivis 2008/50/EÜ välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise kohta (ELT 2008, L 152, lk 1; muudetud komisjoni 28. augusti 2015. aasta direktiiviga (EL) 2015/1480 (ELT 2015, L 226, lk 4)) määratletud õhukvaliteedi piirtasemeid (vt selle kohta 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ jt, C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 54).
- 120 Põhikohtuasjas ja mis puudutab eelkõige peenosakesi PM10 et PM2,5 – mille kohta eelotsusetaotluse esitanud kohus toonitab, et neid ei võetud arvesse 2011. aastal Ilva tehase keskkonnakompleksloas heite piirväärtuste kehtestamisel – tuleb märkida, et direktiiviga 2008/50 (muudetud direktiiviga 2015/1480) kehtestatud piirväärtusi tuleb pidada „keskkonnakvaliteedi standarditeks“ direktiivi 2010/75 artikli 3 punkti 6 ning artikli 18 tähenduses (vt selle kohta 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ jt, C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 59).
- 121 Seega, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 129, kui nende standardite järgimine nõuab, et asjaomasele käitisele kehtestataks rangemad heite piirväärtused, tuleb need kehtestada kooskõlas eelmainitud artikliga 18, mille kohaselt tuleb loale sel juhul lisada täiendavad meetmed, ilma et see piiraks muude meetmete võtmist keskkonnakvaliteedi standardite järgimiseks.
- 122 Eelnevalt esitatud kaalutlustest tuleneb, et teisele küsimusele tuleb vastata, et direktiivi 2010/75 tuleb tõlgendada nii, et selle direktiivi alusel käitisele käitamisloa väljastamisel või selle loa läbivaatamisel peab pädev asutus võtma lisaks saasteainetele, mis on asjaomase tööstustegevuse laadi ja liiki arvestades prognoositavad, arvesse ka kõiki neid heidest lähtuvaid aineid, mis on teadustulemuste kohaselt kahjustavad ja mis asjaomase käitise tegevuse tagajärjel tekkida võivad, sealhulgas kõnealusel tegevusest tulenevaid aineid, mida ei ole selle käitise algse loamenetluse käigus hinnatud.

Kolmas küsimus

- 123 Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2010/75 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille alusel on käitise käitajale selle käitise käitamiseks ette nähtud keskkonnakaitse ja inimeste tervise kaitse meetmete täitmiseks antud tähtaega korduvalt pikendatud, samas kui on tuvastatud suured ja olulised ohud keskkonna terviklikkusele ja inimeste tervise puutumatusel.
- 124 Selle kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Ilva suhtes kohaldatavad erinormid võimaldavad anda Ilva tehasele arvukaid pikendusi, mis ei olnud alati seotud selle tehase käitamistingimuste tegeliku läbivaatamise ja ajakohastamisega. 2011. aasta keskkonnakompleksloa järgimist tagavate meetmete rakendamiseks ette nähtud tähtaegu pikendati aga esiteks seoses tööstusliku käitamisega, mida seadusandja ise pidas inimeste tervisele ja keskkonnale tõsist ohtu kujutavaks, ning teiseks eesmärgiga viia läbi tööd, mille eesmärk oli muuta tehas teoreetiliselt ohutuks selle läheduses elavate inimeste tervisele. Siiski, nagu nähtub eelotsusetaotlusest ning nagu seda kinnitasid ka Ilva ja Itaalia valitsus Euroopa Kohtu istungil, on selle eesmärgi saavutamiseks mõeldud meetmete vastuvõtmist ja rakendamist korduvalt edasi lükatud.
- 125 Sissejuhatavalt olgu öeldud, et mis puudutab, nagu põhikohtuasjas, olemasolevat käitist direktiivi 96/61 artikli 2 punkti 4 tähenduses, siis oli kõnealuses loas osundatud esmalt selle direktiivi ja seejärel direktiivi 2008/1 sätteid. Vastavalt viimati nimetatud direktiivi artikli 5 lõikele 1 oli olemasolevate käitiste nõuetele vastavuse tagamise tähtpäev 30. oktoober 2007 (31. märtsi 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, C-50/10, EU:C:2011:200, punkt 29 ning seal viidatud kohtupraktika). Siiski, nagu nähtub Euroopa Kohtule esitatud andmetest, ei järgitud seda kuupäeva Ilva tehase puhul, mille käitamiseks anti keskkonnaluba alles 4. augustil 2011.
- 126 Pärast seda täpsustust tuleb tõdeda, et mis puudutab direktiivi 2010/75, siis selle direktiivi artikli 82 lõike 1 kohaselt pidid liikmesriigid niisuguste rajatiste suhtes nagu Ilva tehas alates 7. jaanuarist 2014 kohaldama selle direktiivi riigisisese õiguskorda ülevõtmiseks vastu võetud sätteid, välja arvatud direktiivi sätteid, mis ei ole põhikohtuasja kontekstis asjakohased. Direktiivi 2010/75 artikli 21 lõige 3 andis nelja-aastase tähtaja alates selle direktiivi artikli 13 lõike 5 alusel käitise põhitegevusala kohta tehtud PVT-järeldusi käsitlevate otsuste avaldamisest, praegusel juhul kuni 28. veebruarini 2016, et kohandada loa andmise tingimused uutele tehnikatele.
- 127 Tuleb lisada, et vastavalt direktiivi 2010/75 artikli 8 lõikele 1 ja lõike 2 punktidele a ja b peavad liikmesriigid juhul, kui on rikutud käitise käitamise tingimusi, võtma vajalikud meetmed, et tagada nende tingimuste viivitamatu täitmine. Eelkõige peab asjaomase käitise käitaja võtma viivitamata vajalikud meetmed, et võimalikult kiiresti taastada käitise vastavus nendele tingimustele.
- 128 Lisaks, nagu on juba märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 91, nõuab direktiivi 2010/75 artikli 8 lõike 2 teine lõik, et käitise käitamine peatataks, kui nende tingimuste rikkumine kujutab endast otsest ohtu inimeste tervisele või võib avaldada keskkonnale olulist vahetut kahjulikku mõju.
- 129 Itaalia valitsus väitis Euroopa Kohtu istungil, et 2011. aasta keskkonnakompleksloas ette nähtud nõuete täitmine oleks kaasa toonud ettevõtte tegevuse katkemise mitmeks aastaks. See rajatis on asjaomase piirkonna jaoks aga oluline tööandja. Seega seisneb Ilva suhtes kohaldatavate erinormide vastuvõtmine esil olevate huvide, st ühelt poolt keskkonnakaitse ja teiselt poolt tööhõive huvide tasakaalustamises.

- 130 Sellega seoses tuleb siiski rõhutada, et vastavalt direktiivi 2010/75 põhjendusele 43 nägi liidu seadusandja ette, et teatavaid sellest direktiivist tulenevaid uusi nõudeid kohaldatakse niisuguste olemasolevate käitiste nagu Ilva tehase suhtes pärast käesoleva direktiivi kohaldamiskuupäeva algava kindlaksmääratud ajavahemiku lõppu ja seda selleks, et anda olemasolevatele käitistele piisavalt aega kohandada end tehniliselt käesoleva direktiivi uutele nõuetele.
- 131 Neil asjaoludel on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne hinnata, kas Ilva tehase suhtes vastu võetud erinormide tagajärjel on ülemäära, pikemalt kui ette nähtud üleminekuperiood ning direktiivi 2010/75 artikli 21 lõikes 3 ette nähtud tähtaeg, edasi lükkunud 2011. aasta keskkonnakompleksloa järgimiseks vajalike meetmete rakendamine, võttes arvesse esile toodud keskkonna ja inimeste tervise kahjustamise raskusastet.
- 132 Eelnevalt esitatud kaalutlusi arvestades tuleb vastata kolmandale küsimusele, et direktiivi 2010/75 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille alusel on käitise käitajale selle käitise käitamiseks ette nähtud keskkonnakaitse ja inimeste tervise kaitse meetmete täitmiseks antud tähtaega korduvalt pikendatud, samas kui on tuvastatud suured ja olulised ohud keskkonna terviklikkusele ja inimeste tervise puutumatusse. Kui asjaomase käitise tegevusega kaasnevad niisugused ohud, nõuab direktiivi artikli 8 lõike 2 teine lõik igal juhul käitise käitamise peatamist.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiivi 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll), tõlgendatuna ELTL artiklit 191 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikleid 35 ja 37 arvestades,**

tuleb tõlgendada nii, et

liikmesriigid on kohustatud sätestama, et asjaomase käitise tegevuse nii keskkonnale kui ka inimeste tervisele avaldatava mõju eelnev hindamine peab olema lahutamatu osa selle direktiivi alusel niisugusele käitisele käitamiseks loa väljastamise või selle loa läbivaatamise menetlusest.

- 2. Direktiivi 2010/75 tuleb tõlgendada nii, et**

selle direktiivi alusel käitisele käitamiseks loa väljastamisel või selle loa läbivaatamisel peab pädev asutus võtma lisaks saasteainetele, mis on asjaomase tööstustegevuse laadi ja liiki arvestades prognoositavad, arvesse ka kõiki neid heitest lähtuvaid aineid, mis on teadustulemuste kohaselt kahjustavad ja mis asjaomase käitise tegevuse tagajärjel tekkida võivad, sealhulgas kõnealusest tegevusest tulenevaid aineid, mida ei ole selle käitise algse loamenetluse käigus hinnatud.

- 3. Direktiivi 2010/75 tuleb tõlgendada nii, et**

sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille alusel on kütise kütajale selle kütise kätamisloas ette nähtud keskkonnakaitse ja inimeste tervise kaitse meetmete täitmiseks antud tähtaega korduvalt pikendatud, samas kui on tuvastatud suured ja olulised ohud keskkonna terviklikkusele ja inimeste tervise puutumatusse. Kui asjaomase kütise tegevusega kaasnevad niisugused ohud, nõuab direktiivi artikli 8 lõike 2 teine lõik igal juhul kütise kätamise peatamist.

Allkirjad