



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 27. jaanuaril 2022¹

Kohtuasi C-43/21

FCC Česká republika s.r.o.

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2010/75/EL – Tööstusheidet – Saastuse kompleksne vältimine ja kontroll – Käitise oluline muutus – Jäätmete prügilas ladestamise perioodi pikendamine

I. Sissejuhatus

1. Kuidas tuleb tööstusheidete direktiivi² kohaldamisel mõista käitise „olulise muutuse“ mõistet? Täpsemalt, kas selle perioodi pikendamist, mille jooksul võib prügilasse täiendavalt viia jäätmeid, tuleb pidada prügila oluliseks muutuseks, kui seejuures ei muudeta jäätmete lubatud maksimumkogust ega prügila kogumahtu? See on küsimus, millele peab Euroopa Kohus käesolevas menetluses vastama.

2. Mõiste „oluline muutus“, mida Euroopa Kohus peab tõlgendama esimest korda, tähendab, et käitise olulise muutmise suhtes kehtivad erinõuded, seda eelkõige seoses üldsuse kaasamise ja kolmandate isikute õiguskaitsega tööstusheidete direktiivi artikli 20 lõike 2 ning artiklite 24 ja 25 kohaselt. Selle mõiste tõlgendamisel võib juhinduda kohtupraktikast keskkonnamõju hindamise direktiivi³ kohta ja Århusi konventsioonist,⁴ mis on üle võetud tööstusheidete direktiivi õigusnormidega, mis reguleerivad üldsuse osalemist ja õiguskaitset.

II. Õiguslik raamistik

A. Rahvusvaheline õigus – Århusi konventsioon

3. Kuna tööstusheidete direktiivi sätetega, mis reguleerivad üldsuse kaasamist, võetakse üle Århusi konventsioon, tuleb esitada selle asjakohased sätted.

¹ Algkeel: saksa.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiiv 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (ELT 2010, L 334, lk 17).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2012, L 26, lk 1) (viimati muudetud direktiiviga 2014/52/EL (ELT 2014, L 124, lk 1)).

⁴ Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise 1998. aasta konventsioon (ELT 2005, L 124, lk 4), vastu võetud nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1).

4. Århusi konventsiooni eesmärk on määratletud selle artiklis 1:

„Et kaitsta praeguste ja tulevaste põlvkondade õigust elada keskkonnas, mis vastab nende tervise ja heaolu vajadustele, teeb konventsiooniosaline keskkonnainfo üldkättesaadavaks, kaasab üldsuse keskkonnaasjade otsustamisse ning võimaldab konventsiooni kohaselt pöörduda neis asjus kohtusse.“

5. Århusi konventsiooni artikkel 6 määrab kindlaks üldsuse osalemise eritegevusega seotud asjade otsustamisel:

„1. Konventsiooniosaline:

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

[...]

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

6. [...] teeb [...] pädevale asutusele kohustuseks viivitamata esitada selles artiklis nimetatud otsuste tegemiseks vajalik info asjast huvitatud üldsusele [...] tutvumiseks ajal, mil üldsus osaleb otsustamises. [...]

10. Konventsiooniosaline tagab, et lõikes 1 käsitletud tegevuste kohta kehtestatud nõuete muutmise korral kohaldab avaliku võimu organ *mutatis mutandis* ja juhul kui see on kohane, selle artikli lõikeid 2–9.

[...]“.

6. Viidatud sätte järgmised lõiked reguleerivad üldsuse osalemise ja tegevuse keskkonnamõju hindamise üksikasju.

7. Århusi konventsiooni I lisa on nimetatud tegevused, mille puhul on artikli 6 lõike 1 punkti a kohaselt üldsuse kaasamine tingimata vajalik. Punkti 5 neljandas taandes on nimetatud „prügilad, kuhu ladestatakse üle 10 tonni jäätmeid ööpäevas või mille üldmaht ületab 25 000 tonni, välja arvatud püsijäätmete prügilad“.

8. Århusi konventsiooni I lisa punkti 22 esimese lause kohaselt kohaldatakse „igasuguse muutuse suhtes tegevuses või selle laiendamisel juhul, kui selline muutus või laiendus ise on vastavuses selles lisa esitatud kriteeriumidega, [...] selle konventsiooni artikli 6.1(a) sätteid“.

B. Liidu õigus – direktiiv tööstusheidete kohta

9. Tööstusheidete direktiivi põhjenduses 18 on selgitatud olulise muutuse mõistet:

„Muudatused käitises võivad põhjustada saastuse taseme suurenemist. Käitaja peaks pädevale asutusele teatama kõigist kavandatavatest muudatustest, mis võivad mõjutada keskkonda. Olulisi muudatusi käitistes, mis võivad märkimisväärselt kahjustada inimeste tervist või keskkonda, ei tohi teha ilma loata, mis on välja antud kooskõlas käesoleva direktiiviga.“

10. Tööstusheidete direktiivi põhjenduse 27 kohaselt võetakse üldsuse kaasamist ja õiguskaitset käsitlevate sätetega üle Århusi konventsioon:

„[...] Århusi konventsiooni kohaselt võimaldab üldsuse tõhus kaasamine otsuste tegemise üldsusel väljendada ja otsustajatel arvesse võtta arvamusi ja probleeme, mis võivad olla selliste otsuste puhul asjakohased, ning suurendada otsustamisprotsessi vastutustundlikkust ja läbipaistvust, aidata tõsta üldsuse teadlikkust keskkonnaküsimustes ning tagada üldsuse toetus vastuvõetavatele otsustele. Asjaomase üldsuse liikmetel peaks olema juurdepääs õiguskaitsele, et aidata kaitsta iga inimese õigust elada keskkonnas, mille kvaliteet on tervise ja heaolu tagamiseks piisav.“

11. Tööstusheidete direktiivi ese on sätestatud artiklis 1:

„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.“

12. Tööstusheidete direktiivi artikli 3 punktis 9 on määratletud olulise muutuse mõiste kui „muutus käitise, põletusseadme, jäätmepõletus- või -koospõletustehase laadis või toimimisviisis või nende laiendamine, millel võib olla märkimisväärne negatiivne mõju inimeste tervisele või keskkonnale“.

13. Tööstusheidete direktiivi artikli 4 lõige 1 sätestab loa vajalikkuse:

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, millega tagatakse, et mitte ühtki käitist [...] ei käitata ilma loata.

[...]“.

14. Prügilad, kuhu ladestatakse üle 10 tonni jäätmeid ööpäevas või mille kogumaht on üle 25 000 tonni, v.a püsijäätmete prügilad, on tööstusheidete direktiivi artikli 3 punkti 3 ja I lisa punkti 5.4 ning prügilate direktiivi⁵ artikli 2 punkti g kohaselt käitised tööstusheidete direktiivi artikli 4 tähenduses.

15. Tööstusheidete direktiivi artikkel 20 puudutab käitises tehtavaid muudatusi:

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed selle tagamiseks, et käitaja teavitab pädevat asutust kõikidest sellistest kavandatud muudatustest käitise laadis või toimimisviisis või käitise laiendamisest, mis võivad omada tagajärgi keskkonnale. Pädev asutus ajakohastab vajaduse korral luba.

2. Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed selle tagamiseks, et mitte ühtki käitaja kavandatud olulist muudatust ei tehta ilma käesoleva direktiivi kohaselt välja antud loata.

⁵ Nõukogu 26. aprilli 1999. aasta direktiiv 1999/31/EÜ prügilate kohta (EÜT 1999, L 182, lk 1; ELT eriväljaanne 15/04, lk 228) (muudetud nõukogu 5. detsembri 2011. aasta direktiiviga 2011/97/EL, millega muudetakse direktiivi 1999/31/EÜ seoses jäätmetena käsitatava metallilise elavhõbeda ladustamise erikriteeriumidega (ELT 2011, L 328, lk 49)).

Loataotlus ja pädeva asutuse otsus hõlmavad selliseid käitise osi ja selliseid artiklis 12 loetletud üksikasju, mida oluline muudatus võib mõjutada.

3. Iga muudatust käitise laadis või toimimisviisis või käitise laiendamist käsitatakse olulisena, kui see muudatus või laiendamine ise ulatub I lisas sätestatud künnisvõimsuseni.“

16. Käitises tehtavaid olulisi muudatusi käsitleva loa andmise menetluses tuleb asjaomane üldsus tööstusheidete direktiivi artikli 24 lõike 1 punkti b kohaselt sellesse õigel ajal ja tõhusalt kaasata. Artikli 25 alusel võivad asjaomase üldsuse liikmed nõuda selle loa sisulise või protseduurilise seaduslikkuse kontrolli.

III. Kohtuasja asjaolud ja eelotsusetaotlus

17. Äriühing FCC Česká republika on Tšehhi Vabariigi äriühing, kes käitab tööstusheidete direktiivi rakendamiseks välja antud loa alusel prügilat Praha-Ďáblice linnaosas.

18. Kompleksluba prügila käitamiseks anti välja 2007. aastal ja hiljem on seda mitu korda muudetud; eelkõige on pikendatud jäätmete ladestamise perioodi kaks korda. 2015. aasta lõpus pöördus FCC Magistrát hlavního města Prahy (Praha linnavalitsus) poole taotlusega muuta kompleksluba kolmeteistkümnendat korda, kuna prügila algul kavandatud maht ei olnud veel täielikult ära kasutatud ning olemasoleva loa kohaselt pidi jäätmete ladestamine lõppema 2015. aasta lõpus. Praha linnavalitsus pikendas 29. detsembril 2015 ladestamise perioodi kahe aasta võrra. Prügila kogumahtu ega maksimaalset pindala selle otsusega tehtud muudatused ei puudutanud.⁶

19. Praha linnavalitsuse otsuse peale esitasid vaide Praha linnaosa, kus prügila asub, ning ühing, mille põhieesmärk on kaitsta loodust ja maastikku ning mis kaasab kaitsesse kodanikke. Vastustaja, Ministerstvo životního prostředí (keskkonnaministeerium) jättis nende vaide siiski vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, sest nad ei olnud kompleksloa muutmise menetluse osalised.

20. Mõlemad vaide esitajad esitasid vastustaja otsuse peale kaebuse. Městský soud v Praze (Praha linnakohus) rahuldab kaebuse, tühistas Praha linnavalitsuse otsuse ja saatis asja uue otsuse tegemiseks tagasi. Hinnangu andmisel sellele, kas vaide esitajad on menetlusosalised, on oluline küsimus, kas kompleksloa muutmine tähendas „olulist muutust“ FCC käitatava käitise töös. Sellest oleneb, keda saab pidada menetlusosaliseks.

21. Městský soud v Praze (Praha linnakohus) leidis, et projekti ulatust saab määratleda ka ajalises perspektiivis ja käitise kasutaja pikendamist tuleks tõlgendada projekti ulatuse muutmisenä. Seega, kuna algul oli käitise kasutamine lubatud vaid kindlaks ajavahemikuks, siis ei hinnatud käitise keskkonnamõju pärast selle lubatud ajavahemiku lõppu, kuivõrd edasist mõju üldse ei eeldatud. Kasutaja pikendamine tähendab keskkonnamõju pikendamist.

⁶ Vaidluslane luba on kättesaadav veebiaadressil <https://ippc.mzp.cz/ippc/ippc.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/ippc/ippc.nsf/215B32AAF47F72E0C1257F32002C2B15/Files/zmena%20IP.pdf>. Lisaandmetega prügilale antud lubade kohta saab tutvuda veebiaadressil [https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/\\$\\$OpenDominoDocument.xsp?documentId=4D88556E61533616C1257B82004CE066&action=openDocument](https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/$$OpenDominoDocument.xsp?documentId=4D88556E61533616C1257B82004CE066&action=openDocument). Komisjoni andmetel on jäätmete ladestamise perioodi sellest ajast alates vähemalt veel üks kord kahe aasta võrra pikendatud. Prügila viimase muudatuse kohta, mida peetakse oluliseks, tehti seevastu otsus 2009. aastal.

22. FCC esitas Městský soud v Praze (Praha linnakohus) otsuse peale kassatsioonkaebuse Nejvyšší správní soudile (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus).

23. Sellest tulenevalt esitab Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) Euroopa Kohtule järgmise küsimuse:

„Kas tööstusheidete direktiivi artikli 3 punkti 9 tuleb tõlgendada nii, et käitise „olulise muutuse“ mõiste all tuleb mõista ka prügilas jäätmete ladestamise perioodi pikendamist, isegi kui samal ajal ei muutu prügila lubatud maksimaalne pindala või lubatud maht?“

24. Tšehhi Vabariik ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. Kohtuistung korraldamist ei pidanud Euroopa Kohus vajalikuks.

IV. Õiguslik hinnang

25. Eelotsusetaotluse eesmärk on kindlaks teha, kas jäätmete prügilas ladestamise perioodi pikendamine, isegi kui samal ajal ei muutu prügila lubatud maksimaalne pindala või lubatud maht, kujutab endast selle käitise olulist muutust tööstusheidete direktiivi tähenduses.

26. Eelotsusetaotlusest nähtub, et vaidlusalusele prügilale anti algul luba tööstusheidete direktiivi alusel. Seetõttu – ja internetis kättesaadava teabe⁷ põhjal – tuleb lähtuda sellest, et prügila on piisavalt suur, et kuuluda direktiivi kohaldamisalasse, mis tähendab, et sellesse ladestatakse üle 10 tonni jäätmeid ööpäevas või selle üldmaht ületab 25 000 tonni.

27. Kui jäätmete ladestamise vaidlusaluse perioodi pikendamise puhul on tegemist olulise muutusega, on selleks tööstusheidete direktiivi artikli 20 lõike 2 kohaselt vaja selle direktiivi alusel välja antud luba. Sel juhul peab haldusmenetlus hõlmama üldsuse kaasamist (artikkel 24) ja asjaomane üldsus võib taotleda loa kohtulikku kontrolli (artikkel 25). Muudest muudatustest, mis võivad avaldada mõju keskkonnale, peab käitaja teavitama ainult pädevat asutust (artikli 20 lõige 1).

28. Kuna loa väljaandmise eest vastutav asutus ei lähtunud sellest, et põhikohtuasjas on tegemist olulise muutusega, siis üldsust ei kaasatud. Selle hinnangu õigsuse korral ei saa Tšehhi õiguse kohaselt vastustajad vaidlusalust luba vaidlustada ja eelotsusetaotlus ei anna alust eeldada liidu õigusest tulenevat kaugemale ulatuvat kaebeõigust. Seetõttu on eelotsusetaotluse esitanud kohtul vaja teada, kas vaidlusalune luba puudutas olulist muutust.

29. Sellele küsimusele vastamiseks analüüsin esmalt mõiste „oluline muutus“ määratlust tööstusheidete direktiivi artikli 3 punktis 9 (vt selle kohta allpool jaotis A) ja seejärel Århusi konventsiooni (vt selle kohta allpool jaotis B). Seejärel täpsustan sel viisil välja töötatud tõlgendust, arvestades käesoleva kohtuasja asjaolusid (vt selle kohta allpool jaotis C).

A. Tööstusheidete direktiivi artikli 3 punkt 9

30. Tööstusheidete direktiivi artikli 3 punkti 9 kohaselt kujutab oluline muutus endast muutust käitise, põletusseadme, jäätmepõletus- või -koospõletustehase laadis või toimimisviisis või nende laiendamist, millel võib olla märkimisväärne negatiivne mõju inimeste tervisele või keskkonnale.

⁷ Viidatud eespool 6. joonealuses märkuses, vt ka allpool punktid 54–57.

31. On tõsi, et eelotsusetaotluse esitanud kohus tõstatab küsimuse, kas keskkonnamõju hindamise direktiivi käsitleva kohtupraktika, mille kohaselt ei nõua loa uuendamine juhul, kui asukohta füüsiliselt muutvaid töid või sekkumisi ei toimu, uut keskkonnamõju hindamist,⁸ saab üle kanda tööstusheidete direktiivi tõlgendamisele. Kõnealune kohtupraktika põhineb siiski mõiste „projekt“ määratlusel, mis on esitatud keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punktis a⁹ ja on sõnastatud kitsamalt kui mõiste „oluline muutus“ määratlus tööstusheidete direktiivis.

32. Mõiste „projekt“ hõlmab keskkonnamõju hindamise direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti a kohaselt ehitiste või muude kaitiste püstitamist või kavade teostamist ning muud sekkumist looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamist. Seega viitab see sõnaselgelt töödele või sekkumistele.

33. Seevastu tööstusheidete direktiivi artikli 3 punktis 9 sisalduva mõiste „oluline muutus“ määratluses kasutatakse abstraktsemaid mõisteid, nimelt on mainitud muutust kaitise laadis või toimimisviisis ja kaitise laiendamist. Neid mõisteid saab tõlgendada laiemalt.

34. Seetõttu ei saa keskkonnamõju hindamise direktiivi käsitlevat kohtupraktikat vahetult üle kanda.

35. Sellegipoolest ei muuda täiendavate jäätmete ladestamise perioodi pelk pikendamine, isegi kui samal ajal ei muutu prügilal lubatud maksimaalne pindala või lubatud maht, prügilal toimimisviisi ega laadi.

36. Samuti ei suurenda kõnealuse perioodi pikendamine prügilal selle territooriumi või ettenähtud mahu poolest. See võimaldab siiski üldse suurendada tegelikult ladestatud jäätmete kogust tõenäoliselt ligikaudu 50 000 tonni täiendavate jäätmete võrra,¹⁰ mida ilma kõnealust perioodi pikendamata ei oleks seal enam võimalik ladestada.

37. Igal juhul kujutab see pikendamine endast prügilal käitamise ajalist pikendamist.¹¹ On tõsi, et selline ajaline muudatus ei ole mõiste „laiendamine“ sõnasõnalise tähenduse põhisisu. Võib eeldada, et see põhisisu vastab ka muudes keeleversioonides, mitte üksnes saksakeelses versioonis,¹² pigem mõistele „suurendamine“. Siiski ei välista selle mõiste tähendus tingimata seda, et loa pikendamist käsitatakse kaitise tegevuse ajalise pikendamisena.

38. Laiendamise mõiste selline tõlgendus on põhjendatud tööstusheidete direktiivi eesmärgiga. Artikli 1 kohaselt järgib direktiiv eesmärki saavutada saastuse kompleksne vältimine ja kontroll, rakendades meetmeid, millega on võimalik vältida või vähendada I lisas loetletud tegevusest

⁸ 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus *Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 24)* ning 19. aprilli 2012. aasta kohtuotsus *Pro-Braine jt (C-121/11, EU:C:2012:225, punkt 32)*.

⁹ 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus *Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 20 jj)* ning 19. aprilli 2012. aasta kohtuotsus *Pro-Braine jt (C-121/11, EU:C:2012:225, punkt 31)*.

¹⁰ Vaidlusaluse otsuse lk 4, viidatud eespool 6. joonealuses märkuses.

¹¹ Vt juba minu ettepanek kohtuasjas *Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, punkt 101)*.

¹² Inglis- ja prantsuskeelses versioonis on kasutatud mõistet „extension“.

tulenevat heidet õhku, vette ja pinnasesse, et saavutada keskkonnakaitse kõrge tase.¹³ Kuna tööstusheidete direktiivi eesmärk on seega määratletud laialt,¹⁴ ei või mõistet „oluline muutus“ tõlgendada kitsendavalt. Määrava tähtsusega peab olema keskkonnakaitse kõrge taseme eesmärk.

39. See nähtub ka tööstusheidete direktiivi põhjendusest 18. Seal on oluliste muudatuste kohta märgitud üksnes seda, et need võivad märkimisväärselt kahjustada inimeste tervist või keskkonda. Muudatusi käitise toimimisviisis ja laadis ega selle laiendamist ei ole mainitud. Neid muudatusi käsitlevaid muid pidepunkte, mis sisalduvad tööstusheidete direktiivi artikli 3 punktis 9 esitatud määratluses, ei tule seega mõista kitsendavalt, vaid laialt, nimelt nii, et esitatakse ammendavad selgitused võimalike muudatuste kohta.

40. Mõiste „oluline muutus“ piirang tuleneb seevastu eelkõige meetme võimalikust lisamõjust keskkonnale. Järelikult ei ole olulised üksnes sellised muudatused, mis võrreldes varasema seisundiga ei kahjusta täiendavalt märkimisväärselt inimeste tervist või keskkonda. Muudatused, mis võivad märkimisväärselt kahjustada inimeste tervist või keskkonda, nõuavad seevastu suuremat tähelepanu, et tagada kaitse kõrge tase.

41. Vahejärelalusena tuleb seega asuda seisukohale, et jätmete prügilas ladestamise perioodi pelk pikendamine seeläbi, et pikendatakse rajatise käitamise aega, ilma et prügila lubatud maksimaalne pindala või lubatud kogumaht samal ajal muutuks, võib kujutada endast olulist muutust tööstusheidete direktiivi artikli 3 punkti 9 tähenduses, juhul kui see võib täiendavalt märkimisväärselt kahjustada inimeste tervist või keskkonda.

B. Århusi konventsioon

42. See tõlgendus on kooskõlas ka Århusi konventsiooniga. Artikli 1 kohaselt järgib konventsioon eesmärki tagada üldsuse osalemine keskkonnaasjade otsustamises. Sel eesmärgil on artiklis 6 sätestatud teatud eeskirjad üldsuse osalemise kohta. Prügilate suhtes, kuhu ladestatakse üle 10 tonni jäätmeid ööpäevas või mille üldmaht ületab 25 000 tonni, kohaldatakse neid eeskirju kooskõlas Århusi konventsiooni I lisa punkti 5 neljanda taandega.

43. Kuna põhjenduse 27 kohaselt järgib tööstusheidete direktiiv eesmärki rakendada Århusi konventsiooni sätteid üldsuse osalemise kohta ning mõiste „oluline muutus“ on üldsuse osalemise ulatuse seisukohast määrava tähtsusega, tuleb konventsiooni kõnealuse direktiivis sisalduva mõiste tõlgendamisel arvesse võtta.¹⁵

44. Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 10 kohaselt tagab konventsiooniosaline, et lõikes 6 käsitletud tegevuste kohta kehtestatud nõuete muutmise korral kohaldab avaliku võimu organ *mutatis mutandis* ja juhul, kui see on kohane, sätteid üldsuse osalemise kohta.

¹³ 22. jaanuari 2009. aasta kohtuotsus Association nationale pour la protection des eaux et rivières ja Association OABA (C-473/07, EU:C:2009:30, punkt 25, vt ka punkt 40); 26. mai 2011. aasta kohtuotsus Stichting Natuur en Milieu jt (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 72); 15. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Møller (C-585/10, EU:C:2011:847, punkt 29) ja 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 108).

¹⁴ 22. jaanuari 2009. aasta kohtuotsus Association nationale pour la protection des eaux et rivières ja Association OABA (C-473/07, EU:C:2009:30, punkt 27) ning 15. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Møller (C-585/10, EU:C:2011:847, punkt 31).

¹⁵ Selle kohta 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 77). Vt ka keskkonnamõju hindamise direktiivi kohta 12. mai 2011. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 41) ja 16. aprilli 2015. aasta kohtuotsus Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 34).

45. Århusi konventsiooni vastavuskomitee¹⁶ praktika, mille konventsiooniosalised, sealhulgas liit, on heaks kiitnud, sisaldab olulisi juhiseid selle sätte tõlgendamise kohta.

46. Vastavuskomitee leiab, et tegevuse lubatud kestus kujutab endast selgelt selle tegevuse kohta kehtestatud nõuet, ja nimelt tähtsat nõuet. Seetõttu tähendab selle kestuse iga muutmine – olgu see lühendamine või pikendamine – selle tegevuse kohta kehtestatud nõuete muutmist Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 10 tähenduses.¹⁷

47. On tõsi, et Århusi konventsiooni artikli 6 lõige 10 nõuab üldsuse osalemist käsitlevate eeskirjade kohaldamist vaid *mutatis mutandis* ja juhul kui see on kohane. Vastavuskomitee leiab siiski, et erandid artikli 6 kohaldamisest on asjakohased üksnes juhul, kui lubatud kestust muudetakse üksnes minimaalse ajavahemiku võrra ja sellel ei ole ilmselgelt mõju keskkonnale või on see mõju tühine.¹⁸

48. See seisukoht ulatub küll esmapilgul kaugemale kui minu antud tõlgendus tööstusheidete direktiivi artikli 3 punktile 9, kuid ka vastavuskomitee jaoks on võimalik keskkonnamõju kõige tähtsam piiritlemiskriteerium.¹⁹

C. Võimaliku olulise keskkonnamõju hindamine

49. Eelotsuse küsimusele vastamiseks tuleb siiski arvesse võtta ka täiendava olulise keskkonnamõju hindamist vaidlusaluse loa alusel, kuna see mõju võimaldab vahet teha käitise oluliste ja ebaoluliste muudatuste vahel.

50. Prügila keskkonnamõju põhineb esiteks jätmete ladestamisel, mida rõhutab Tšehhi Vabariik. Eelkõige juhul, kui prügila rajamisel esineb puudusi, võivad jätmed ohustada põhjavett või saastada muid alasid, kui need ei ole piisavalt kaetud. Samuti võivad asjatundmatult kokku ladestatud jäätmeliigid põhjustada kahjulikke keemilisi reaktsioone või bioloogilisi protsesse, millel on kahjulik keskkonnamõju. See kahjulik mõju ei muutu siiski seni, kuni säilitatakse prügila pindala ja maht ning vajalikud meetmed teatava kahjuliku keskkonnamõju vältimiseks. Seega ei ole tegemist täiendava keskkonnamõjuga.

¹⁶ Aarhus Convention Compliance Committee (edaspidi „vastavuskomitee“); vt selle kohta minu ettepanek kohtuasjas Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, punkt 8) ning kohtujurist Cruz Villalóni ettepanek kohtuasjas Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:422, punkt 101); kohtujurist Jääskineni ettepanek liidetud kohtuasjades Euroopa Liidu Nõukogu jt vs. Vereniging Milieudefensie ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P – C-403/12 P, EU:C:2014:310, punkt 114) ning liidetud kohtuasjades Euroopa Liidu Nõukogu ja komisjon vs. Stichting Natuur en Milieu ja Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P ja C-405/12 P, EU:C:2014:309, punkt 23) ning kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, punkt 86) ja kohtuasjas Stichting Varkens in Nood jt (C-826/18, EU:C:2020:514, punkt 77).

¹⁷ Vastavuskomitee 4. oktoobri 2018. aasta järeldused ja soovitused, Stichting Greenpeace Netherlands vs. Madalmaad (Borssele tuumaelektrijaam) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, punkt 65); vastavuskomitee 19. augusti 2019. aasta järeldused ja soovitused, Cummins vs. Iirimaa (Trammoni karjäär) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, punkt 79) ning vastavuskomitee 26. juuli 2021. aasta järeldused ja soovitused, OEKOBUERO jt vs. Tšehhi Vabariik (Dukovany tuumaelektrijaam) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, punkt 97).

¹⁸ Vastavuskomitee 4. oktoobri 2018. aasta järeldused ja soovitused, Stichting Greenpeace Netherlands vs. Madalmaad (Borssele tuumaelektrijaam) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, punkt 71); vastavuskomitee 19. augusti 2019. aasta järeldused ja soovitused, Cummins vs. Iirimaa (Trammoni karjäär) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, punkt 83) ning vastavuskomitee 26. juuli 2021. aasta järeldused ja soovitused, OEKOBUERO jt vs. Tšehhi Vabariik (Dukovany tuumaelektrijaam) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, punkt 104).

¹⁹ Vt tõendid eespool 18. joonealuses märkuses ning vastavuskomitee 12. mai 2011. aasta järeldused ja soovitused, Global 2000 [Friends of the Earth Austria] vs. Slovakkia (Mochovce tuumaelektrijaam) (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, punkt 57) ning vastavuskomitee 4. oktoobri 2018. aasta järeldused ja soovitused, Fons de Defensa Ambiental vs. Hispaania (Uniland Cementera) (ACCC/C/2013/99, ECE/MP.PP/C.1/2017/17, punkt 85).

51. Nagu komisjon rõhutab, on seevastu ka juba jäätmete veol prügilasse ning seal toimuvatel võimalikel töötlemistoimingutel täiendav keskkonnamõju. Sellega seoses tuleks eelkõige mõelda liiklusele ja sellele, et oskustõuete kohaselt (*lege artis*) suletud prügila puhul on heide, eelkõige häirivate lõhnade ja tolmu heide õhku, väiksem kui prügila puhul, mida jäätmetega veel täidetakse. Selline käitise tegevusest tingitud keskkonnamõju pikeneks täiendavate jäätmete ladestamise perioodi pikendamise tõttu vähemasti ajaliselt. See oleks hõlmatud mõistega „saastus“ tööstusheidete direktiivi artikli 3 punkti 2 tähenduses.

52. Kuidas tuleb siiski hinnata, kas selline täiendav keskkonnamõju ulatub määrani, mille puhul on tegemist prügila olulise muutusega?

1. Künnisvõimsused

53. Sellega seoses tuleb kõigepealt meenutada, et tööstusheidete direktiivi artikli 20 lõikes 3 on kindlaks määratud, milliseid muudatusi tuleb alati käsitada olulisena. Need on muudatused, mis ise ulatuvad I lisa sätestatud künnisvõimsusteni. Samasugune säte sisaldub ka Århusi konventsiooni I lisa punktis 22. Sedalaadi muudatuste puhul tuleb tingimata eeldada, et need kahjustavad märkimisväärselt keskkonda.

54. Prügilate puhul peaks vastavalt tööstusheidete direktiivi I lisa punktile 5.4 suurenema ööpäevas ladestamise maht vähemalt 10 tonni või kogumaht vähemalt 25 000 tonni võrra, selleks et täita artikli 20 lõikes 3 sätestatud tingimust.²⁰

55. Jäätmete üleandmise ja ladestamise mõju pikema perioodi kestel ei ole selle kriteeriumi kohaselt oluline, kuna vaidlusalune luba ei muuda prügila pindala ega kogumahtu. Seetõttu on Tšehhi Vabariik seisukohal, et tööstusheidete direktiivi artikli 20 lõikes 3 sätestatud tingimused ei ole täidetud.

56. Ilma vaidlusaluse loata aga uusi jäätmeid enam ei ladestataks. Sellest lähtudes tegi komisjon ettepaneku võtta jäätmete ladestamise perioodi pikendamise otsuse hindamisel aluseks prügila algse loaga hõlmatud jääkmaht. Seda seetõttu, et kõnealust jääkmahtu sai kasutada üksnes jäätmete ladestamise perioodi pikendamise otsuse tulemusena.

57. Näib, et jäätmete ladestamise perioodi pikendamise ajal oli prügilas ruumi veel umbes 50 000 tonnile jäätmetele,²¹ mis on tunduvalt suurem kogus kui prügilate jaoks tööstusheidete direktiivi I lisa punkti 5 neljandas taandes ette nähtud 25 000 tonni suurune künnisväärtus. Kui see teave on õige – mida peab kontrollima liikmesriigi kohus –, lubab komisjoni seisukoht kindlalt järeldada, et tegemist on olulise muutusega.

2. Asjakohane praktika ja kohtupraktika

58. See kaalutlus on kooskõlas vastavuskomitee praktikaga²² ja esmapilgul näib, et see põhineb ka keskkonnamõju hindamise direktiivi käsitleval Euroopa Kohtu praktikal.

²⁰ Århusi konventsiooni I lisa punkti 22 kohaldamiseks on samad künnisväärtused kindlaks määratud I lisa punkti 5 neljandas taandes.

²¹ Vaidlusaluse otsuse lk 4, viidatud eespool 6. joonealuses märkuses.

²² Vastavuskomitee 26. juuli 2021. aasta järeldused ja soovitusel, OEKOBUERO jt vs. Tšehhi Vabariik (Dukovany tuumaelektrijaam) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, punkt 99). Vt ka minu ettepanek kohtuasjas Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, punkt 91 jj).

59. Siiski on Euroopa Kohtu otsus, millele komisjon tugineb,²³ vähem asjakohane, kui esialgu tundub. Selles käsitletud olukord, kus paluti pikendada gaasiterminali käitamise luba, oli ehitustööde esmakordse teostamise eeltingimus, kuna varem antud luba ei olnud kunagi kasutatud.

60. Sarnane oli olukord kohtuasjas Wells,²⁴ millele tugines Euroopa Kohus eespool nimetatud kohtuotsuses. Kohtuasi Wells puudutas juba pikka aega suletud karjääri, mida ei oleks saanud ilma vaidlusaluse loata uuesti kasutada.

61. Mõlemat juhtumit iseloomustab seega asjaolu, et kõnealused load võimaldasid põhimõtteliselt uue keskkonnamõju tekkimist, mida varem ei esinenud.

62. Olemasoleva taristu kasutamise lubade, nagu lennujaama käitamisloa²⁵ või jäätmete ladestamise loa²⁶ uuendamise korral, mis ei eelda täiendavaid töid, ei ole Euroopa Kohus seevastu keskkonnamõju hindamist koos üldsuse osalemisega nõudnud.

63. Seega näib, et olukorras, kus keskkonnamõju jääb suures osas samaks, ei näe Euroopa Kohus vajadust korraldada keskkonnamõju hindamine. Tõsiasi, et keskkonnamõju kogumaht mõju jätkumise tõttu aja jooksul suureneb, ei olnud Euroopa Kohtu arvates ilmselt otsustava tähtsusega.

64. Kui kanda kõnealused keskkonnamõju hindamise direktiivi käsitlevast kohtupraktikast tulenevad hinnangud üle tööstusheidete direktiivile, on seega kaheldav, et tööstusheidete direktiivi artikli 20 lõike 3 kohaldamine võib olla põhjendatud ainuüksi võimalusega kasutada ära juba loa saanud ja kasutuses oleva prügila jääkmaht.

3. *Algse loa ulatus*

65. Keskkonnamõju hindamise direktiivi käsitlevat Euroopa Kohtu praktikat saab selgitada esialgse loa eeldatava ulatusega, mis lõppkokkuvõttes juhatab ka teed tööstusheidete direktiivi artikli 3 punkti 9 tõlgendamiseks.

66. Nimelt juhul, kui teatava keskkonnamõju kohta on seoses selle loaga juba läbi viidud keskkonnamõju hindamine, ei ole põhimõtteliselt vaja seda hindamist loa hilisema pikendamise korral korrata.²⁷ Seevastu juhul, kui keskkonnamõju ei ole loamenetluse varasemas etapis hinnatud, võib olla vajalik korraldada see hindamine hilisemas etapis – olenemata sellest, kas hilisema loa keskkonnamõju tuleb eraldi võetuna hinnata.²⁸

67. Ka selle kohta leiab pidepunkte vastavuskomitee praktikast. Nimetatud komitee võttis arvesse ka seda, kas üldsust teavitati esialgse osalemise ajal loa võimalikust pikendamisest tulevikus, millest tulenevalt oli üldsusel võimalik avaldada arvamust sellega seotud keskkonnamõju kohta.²⁹

²³ 9. septembri 2020. aasta kohtuotsus Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, punktid 43–47).

²⁴ 7. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punktid 45 ja 46).

²⁵ 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 24).

²⁶ 19. aprilli 2012. aasta kohtuotsus Pro-Braine jt (C-121/11, EU:C:2012:225, punkt 32).

²⁷ Vt 22. septembri 2011. aasta kohtuotsus Valčiukienė jt (C-295/10, EU:C:2011:608, punktid 61 ja 62) ning 10. septembri 2015. aasta kohtuotsus Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punkt 58), mis käsitlevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2001, L 197, lk 30; ELT eriväljaanne 15/06, lk 157).

²⁸ 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 37).

²⁹ Vastavuskomitee 19. augusti 2019. aasta järeldused ja soovitused, Cummins vs. Iirimaa (Trammoni karjäär) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, punkt 85).

68. Käitamisloa pikendamise puhul oleneb vahetegemine lihtsa muutuse ja olulise muutuse vahel tööstusheidete direktiivi artikli 3 punkti 9 tähenduses seega sellest, kas loa pikem kehtivusaeg võib põhjustada olulist kahjulikku keskkonnamõju, mida algne luba ei hõlmanud ja mida tuleb seetõttu uuesti hinnata.

69. Mis puudutab käesolevat juhtumit, siis märgivad Tšehhi Vabariik ja FCC riigisisese menetluses, et jäätmete ladestamise loa vaidlusalune pikendamine oli prügilale antud loas juba algusest saadik ette nähtud. Seda seetõttu, et jäätmete ladestamise kestuse otsustav kriteerium ei olnud loa kehtivusaeg, vaid kavandatud kogumaht.

70. Seda järeldust toetab selle väite kohaselt ka see, et ilmselt toob loa pikendamisest loobumine tegelikkuses kaasa muude muudatuste tegemise vajaduse. Prügiladirektiivi artikli 7 punkti g kohaselt nõutavat sulgemiskava tuleks võib-olla muuta, kuna see lähtub prügilast, mis on täielikult täidetud. Kahjuliku keskkonnamõju vältimiseks võib olla koguni vajalik kasutada täitmiseks muud materjali kui jäätmed.

71. Teisiti tuleks hinnata juhtumeid, kus pikendatakse luba, mis on antud teatud kindlaks ajavahemikuks. Nii võib ette kujutada, et algse loa puhul lähtuti teatud maksimaalsest käitamisajast.³⁰ Sama peaks kehtima ka esialgse või ajutise lahenduse jätkamise korral. Ka varasema loa pikendamist, mille puhul ei olnud üldsuse osalemine veel nõutav, mille mõju ei olnud veel täielikult teada või mille vastavus tänapäeva standarditele on kaheldav, tuleks põhimõtteliselt pidada oluliseks muutuseks.

72. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et täiendavat keskkonnamõju iseloomustab asjaolu, et seda ei ole varasema tegevusloa andmisel ja seejuures üldsuse kaasamisel veel arvesse võetud.

73. Nende konkreetsete asjaolude hindamine on siiski liikmesriigi kohtu ülesanne.

V. Ettepanek

74. Eelnevale tuginedes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotlusele järgmiselt:

Direktiivi 2010/75 tööstusheidete kohta artikli 3 punkti 9 tuleb tõlgendada nii, et käitise „olulise muutuse“ all tuleb mõista ka prügilas jäätmete ladestamise perioodi pikendamist, ilma et prügilal lubatud maksimaalne pindala või lubatud kogumaht samal ajal muutuks, juhul kui loa pikendamine võib põhjustada täiendavat olulist keskkonnamõju. Täiendavat keskkonnamõju iseloomustab asjaolu, et seda ei ole varasema tegevusloa andmisel ja seejuures üldsuse kaasamisel veel arvesse võetud.

³⁰ Vt vastavuskomitee 4. oktoobri 2018. aasta järeldused ja soovitused, Stichting Greenpeace Netherlands vs. Madalmaad (Borssele tuumaelektrijaam) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, punktid 65, 66 ja 71) ning vastavuskomitee 26. juuli 2021. aasta järeldused ja soovitused, OEKOBUERO jt vs. Tšehhi Vabariik (Dukovany tuumaelektrijaam) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, punkt 104). Vt ka vastavuskomitee 19. augusti 2019. aasta järeldused ja soovitused, Cummins vs. Iirimaa (Trammoni karjäär) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, punkt 79).