

Kohtuasi C-43/21**Eelotsusetaotlus****Saabumise kuupäev:**

27. jaanuar 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

20. jaanuar 2021

Kassaator:

FCC Česká republika, s.r.o.

Vastustajad kassatsioonimenetluses:

Městská část Praha-Ďáblice (Praha-Ďáblice linnaosa)

Spolek pro Ďáblice (ühing Ďáblice Eest)

10 As 322/2020–69

[...]

KOHTUMÄÄRUS

Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) [...] kohtuasjas, kus kaebuse esitajad olid: **a) Městská část Praha-Ďáblice**, [...] **b) Spolek pro Ďáblice** [...]; vastustaja: **Ministerstvo životního prostředí** (Tšehhi Vabariigi keskkonnaministeerium); [...] menetlusosaline: **FCC Česká republika, s.r.o.**, [...], ja mis puudutab kaebust vastustaja 21. aprilli 2016. aasta otsuse peale [...], vaadates läbi kassatsioonkaebust, milles on edasi kaevatud Městský soud v Praze (Praha linnakohus) 16. septembri 2020. aasta kohtuotsus (kohtuasja number 10 A 116/2016–143),

määras:

I. Esitada Euroopa Liidu Kohtule järgmine eelotsuse küsimus:

Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiivi 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) 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?

[...]

Põhjendus:

I. Põhikohtuasja ese

[1] Menetlusosaline, äriühing FCC Česká republika (edaspidi „kassaator“), on Tšehhi Vabariigi äriühing, kes seaduse nr 76/2002 Sb. (saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta, saastuse kompleksse registri ja teatavate seaduste muutmise kohta (kompleksse vältimise seadus) (zákon o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)), edaspidi „saastuse kompleksse vältimise seadus“) kohaselt käitab prügilat Praha-Dáblice linnaosas.

[2] Kompleksluba prügila käitamiseks anti välja aastal 2007, hiljem on seda mitu korda muudetud, eelkõige on juba kaks korda pikendatud ladestamise perioodi. 2015. aasta lõpus pöördus kassaator Magistrát hlavního města Prahy (Praha linnavalitsus, Tšehhi Vabariik) poole taotlusega muuta kompleksluba kolmeteistkümnendat korda. Taotlus esitati muu hulgas seetõttu, et prügila algselt planeeritud maht ei olnud veel täielikult ära kasutatud, aga senise loa kohaselt pidi jäätmete ladestamine lõppema 2015. aasta lõpus. 29. detsembril 2015 võttis Praha linnavalitsus vastu prügila käitamise kompleksloa muutmise otsuse ja lükkas ladestamise lõpetamise tähtpäeva 31. detsembrilt 2015 31. detsembrile 2017, pikendades nii ladestamise perioodi kahe aasta võrra. Otsusega tehtud muudatused ei puudutanud prügila kogumahtu ega maksimaalset pindala. [lk 2]

[3] Praha linnavalitsuse otsuse peale esitasid vaide Praha linnaosa, kus prügila asub, ning ühing, mis on loodud loodus- ja maastikukaitse seaduse nr 114/1992 Sb. (zákon o ochraně přírody a krajiny) § 70 kohaselt, ehk ühing, mille põhieesmärk on kaitsta loodust ja maastikku ning mille raames realiseeritakse kodanike osalust selle kaitstes kõnealuse seaduse alusel. Vastustaja lükkas nende vaide aga tagasi, sest kumbki vaide esitaja ei olnud kompleksloa muutmise menetluse osaline. Nende vaide oli seega vastuvõetamatu.

[4] Vaide esitajad esitasid selle otsuse peale edasikaebuse. Městský soud v Praze (Praha linnakohus, edaspidi „linnakohus“) rahuldab kaebuse, tühistas vastustaja otsuse ja saatis asja tagasi menetluse jätkamiseks. Hinnangu andmisel sellele, kas vaide esitajad on menetlusosalised, on oluline küsimus, kas kompleksloa muutmise tähendas „olulist muutust“ kassaatori poolt käitatava käitise töös saastuse kompleksse vältimise seaduse § 2 punkti i kohaselt. Sellest oleneb menetlusosaliste arv, sh üksuste osalemise lubatavus saastuse kompleksse vältimise seaduse § 7 lõike 1 punktide c ja e kohaselt. Veelgi enam, selle küsimuse lahendamiseks sõltub ka huvitatud ühingu [menetluses osalemise] lubatavus keskkonnamõju hindamise seaduse nr 100/2001 Sb. (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, edaspidi „keskkonnamõju hindamise seadus“) kohaselt. Kui ladestamisperioodi pikendamine on käesolevas asjas „oluline muutus“ saastuse kompleksse vältimise seaduse tähenduses, siis peab menetlus toimuma nn kontrollimenetluse vormis keskkonnamõju hindamise seaduse artikli 9b ja sellele järgnevate artiklite kohaselt ning vaide esitajatel peab olema võimalus selle seaduse kohaselt menetluses osaleda.

[5] Tõlgendades mõistet „olulised muutused“, viitas linnakohus ka Euroopa Kohtu otsustele, mis puudutavad mõiste „projekt“ tõlgendamist nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta 85/337/EMÜ (edaspidi „direktiiv 85/337/EMÜ“) tähenduses, täpsemalt kohtuotsustele, mis on tehtud kohtuasjas Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt, C-275/09, EU:C:2011:154, ja Pro-Braine jt, C-121/11, EU:C:2012:225. Linnakohus leidis, et „projekti“ ulatust saab määratleda ka ajalises perspektiivis ja käitise kasutusaja pikendamist tuleks tõlgendada „projekti“ ulatuse muutmisenä. Seega, kuna alguses oli käitise kasutamine lubatud vaid kindlaks ajavahemikuks, siis ei hinnatud käitise keskkonnamõju pärast selle lubatud ajavahemiku lõppu, kuivõrd edasist mõju ei eeldatud üldse. Kasutusaja pikendamine tähendab keskkonnamõju pikendamist. Analoogilisi tähelepanekuid tegi kohus ka saastuse kompleksse vältimise seaduse tõlgendamise kohta.

[6] Linnakohus jõudis veendumusele, et „olulise muutuse“ ulatust saastuse kompleksse vältimise seaduse § 2 punkti i tähenduses ei saa määratleda ainult [käitise] hõivatava ala või mahu kontekstis, vaid arvesse tuleb võtta ka ajalise perspektiivi. Otsustamiseks, kas ladestamisperioodi pikendamine oli „oluline muutus“, ei piisa seega hinnangu andmisest sellele, kas prügila algselt planeeritud maht on täielikult ära kasutatud, vaid hinnata tuleb ka seda, kas ladestamisperioodi pikendamise tulemusena (algselt oli see kompleksloa alusel piiratud määratletud kuupäevani) ei muutunud [käitise] mõju inimeste tervisele ja keskkonnale. Selle küsimusega aga ei tegele ega ei linnavalitsus ega ka vastaspool.

[7] Kassaator esitas linnakohtu otsuse peale kassatsioonkaebuse Nejvyšší správní soudile (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus). Kassaator väidab, et viidatud Euroopa Kohtu praktika kontekstis ei saa endast saastuse kompleksse vältimise seaduse § 2 punkti i tähenduses olulist muutust kujutada ainult üksi ladestamisperioodi pikendamine kahe aasta võrra, sest samal ajal ei toimu ei ehitustööd ega kõnealust kohta füüsiliselt muutvat sekkumist. Ladestamisperioodi

pikendamine ei muutnud ei prügila lubatud maksimaalset pindala ega ka ladestataivate jäätmete lubatud kogust – mõlemad parameetrid olid juba varem kinnitatud EIA [*environment impact assessment* – keskkonnamõju hindamine] protsessi käigus ja kompleksloa pikendamise otsus neid parameetreid ei puuduta. Kassaator esitas ladestamisaja pikendamise taotluse just selleks, et täita prügila algselt kavandatud mahuni (ning tagada nii prügila stabiilne kuju ja järgnev rekultiveerimine). Kassaator on arvamisel, et projekti keskkonnamõju hinnang sisaldas prügila praeguste kasutusetaappide puhul vaid orienteerivat ladestamisperioodi. Projekti kinnitamise jaoks oli olulise tähendusega hinnang prügila pindala ja mahu kohta. Kompleksloal oli esitatud ladestamise lõpetamise kuupäev, aga ainult selleks, et luba ei oleks formaalselt välja antud piiramata ajaks. Isegi kui prügila [lk 3] pikendatud kasutusajal oleks keskkonnamõju, ei oleks tegemist „olulise muutusega“ saastuse kompleksse vältimise seaduse § 2 punkti i tähenduses.

[8] Vastustajad kassatsioonimenetluses leiavad aga, et linnakohus lahendas asja õigesti. Nad viitavad asjaolule, et kompleksloa määratles ladestamisperioodi mitte kuni [prügila] mahu täieliku ärakasutamiseni, vaid kuni järgalt fikseeritud kuupäevani, olenemata sellest, kas prügila maht on täielikult ära kasutatud. Keskkonnaministerium (Ministerstvo životního prostředí) ei võtnud kassatsioonkaebuse kohta seisukohta.

II Viidatud liidu õigusnormid ja liikmesriigi õigusnormid

[9] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiivi 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (edaspidi „direktiiv 2010/75/EL“) artikli 3 punkti 9 kohaselt tähendab „*oluline muutus*“ järgmist:

„muutus käitise, põletusseadme, jäätmepõletus- või -koospõletustehase laadis või toimimisviisis või nende laiendamine, millel võib olla märkimisväärne negatiivne mõju inimeste tervisele või keskkonnale.“

[10] Direktiivi 2010/75/EL artikli 20 lõike 2 esimene lõik sätestab:

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

[11] Direktiiv 2010/75/EL võeti Tšehhi Vabariigi õiguskorda üle saastuse kompleksse vältimise seadusega. Saastuse kompleksse vältimise seaduse § 2 punktis i määratletakse mõiste „*oluline muutus*“ järgmiselt:

„käitise kasutamist puudutav muutus, käitise kasutusviisi või suuruse muutus, millel võib olla märkimisväärne negatiivne mõju inimeste tervisele või keskkonnale; oluliseks muutuseks loetakse alati järgnev:

1. kaitise kasutamist puudutav muutus, kaitise kasutusviisi või suuruse muutus, kui selle tulemusel saavutatakse seaduse lisas 1 nimetatud piirväärtused.

[12] Kompleksse vältimise seaduse § 7 lõike 1 kohaselt on kompleksloa **väljastamise** menetluse osalisteks alati:

- a) *kaitise kaitaja;*
- b) *kaitise omanik, kui ta ei ole ühtlasi kaitise kaitaja;*
- c) *omavalitsus, mille territooriumil kaitis asub või hakkab asuma;*
- (...)
- e) *kodanikeühendused, avalikes huvides tegutsevad organisatsioonid, tööandjate liidud või kaubanduskojad, mille tegevusala on ametialaste huvide või avalike huvide edendamine ja kaitsmine asjakohaste õigusnormide alusel, samuti omavalitsused või regioonid, mille territooriumil kaitis võib keskkonnamõju avaldada, kui nad kaheksa päeva jooksul alates taotluses sisalduva info kokkuvõtte avaldamisest lõike 8 kohaselt esitavad ennast ametile kirjalikult menetlusosalistena.*“

[13] Saastuse kompleksse vältimise seaduse § 19a sätted reguleerivad kompleksloa muutmise menetlust. Saastuse kompleksse vältimise seaduse [§ 19a] lõike 4 kohaselt juhul, kui *ei ole tegemist* kaitise olulise muutusega, osalevad kompleksloa muutmise menetluses eranditult vaid § 7 lõike 1 punktides a ja b nimetatud osalised [lk 4] ehk kaitise kaitaja ja omanik. Kompleksloa väljaandmise ja muutmise üle otsustavad piirkondlikud ametiasutused (krajské úřady), pealinnas Prahas seega Praha linnavalitsus (Magistrát hlavního města Prahy). Nende otsused saab edasi kaevata keskkonnaministeeriumile (Ministerstvo životního prostředí) (vastaspool).

[14] Keskkonnamõju hindamise seaduse § 3 kohaselt kasutatakse selles seaduses järgmisi mõisteid järgmistes tähendustes:

- „c) asjaomane territoorium – territoorium, mille keskkonda või elanikke võiks projekti elluviimine või kontseptsiooni realiseerimine olulisel määral mõjutada;*
- d) asjaomane omavalitsusüksus – omavalitsusüksus, mille piirkonnas asub vähemalt osa asjaomasest territooriumist;*
- (...)
- i) asjaomane ühing –*
- (...)

2. eraõiguslik juriidiline isik, kelle tegevusala on asutamisakti kohaselt keskkonnakaitse või rahvatervise kaitse ja kes ei tegele oma põhitegevuse raames majandustegevusega ega muu tasustatud tegevusega ja kes on loodud vähemalt kolm aastat enne kontrollimenetluse kohta info avaldamise päeva § 9b lõike 1 kohaselt või enne otsuse väljaandmist § 7 lõike 6 kohaselt, või eraõiguslik juriidiline isik, keda toetab oma allkirjaga vähemalt 200 inimest.“

[15] Keskkonnamõju hindamise seaduse § 9c lõikes 3 sätestatakse järgmist:

„Kui kontrollimenetlust läbiviivale haldusasutusele esitatakse 30 päeva jooksul alates info avaldamisest § 9b lõike 1 kohaselt asjakohane kirjalik taotlus, võivad kontrollimenetluse osalisteks olla ka:

a) asjaomane kohaliku omavalitsuse üksus;

b) § 3 punktis 2 nimetatud asjaomane ühing.“

III Eelotsuse küsimuse analüüs

[16] Käesolevas asjas käsitleb Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) küsimust, kas direktiivi 2010/75/EL artikli 3 punkti 9 kohaselt hõlmab käitise „olulise muutuse“ mõiste prügilas jäätmete ladestamise perioodi pikendamist kahe aasta võrra, isegi kui samal ajal ei muutu prügila lubatud maksimaalne pindala või lubatud maht.

[17] Selguse huvides tuleks lisada, et kuigi sellele on suunatud suur osa kassaatori argumentidest, ei lahenda Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) käesolevas asjas konkreetselt küsimust, kas ladestamisperioodi pikendamine on „projekt“ keskkonnamõju hindamise seaduse (ja direktiivi 85/337/EMÜ) tähenduses. Euroopa Kohus aga on käsitlenud käesolevas asjas kõne all olevale käitisele sarnase käitise kasutusaja pikendamist just keskkonnamõju kontekstis. Eelotsuse küsimust esitades soovib Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) välja selgitada, kas sarnast tõlgendust tuleks kohaldada ka kompleksset vältimist käsitlevate õigusnormide korral.

[18] Ülaltoodud põhjustel jõudis Nejvyšší správní soudi (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) koda veendumusele, et on vaja esitada eelotsuse küsimus Euroopa Kohtule.

[19] Euroopa Kohus ei ole oma praktikas seni tegelenud mõiste „oluline muutus“ tõlgendamisega direktiivi 2010/75/EL (ega sellele eelnenud direktiivide) tähenduses.

[20] Kohtuasjas Brussels Hoofdstedelijk Gewest hindas Euroopa Kohus direktiivi 85/337/EMÜ kontekstis aga lennujaama käitamisea pikendamist, mis ei olnud seotud ei ehitustööde ega kõnealust kohta füüsiliselt muutva sekkumisega.

Euroopa Kohus sedastas, et selliste tööde või sekkumise puudumise korral ei saa olemasoleva loa pikendamist [lk 5] käsitada „projektina“ (17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt, C-275/09, ECLI:EU:C:2011:154, punktid 20, 24 ja 38). Euroopa Kohus ei ole sellest tõlgendusest seni taganenud. Oma uuemas praktikas (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta tõlgendamise küsimuses) on Euroopa Kohus aga rõhutanud, et see tõlgendus on tihedalt seotud direktiivi 85/337/EMÜ artikli 1 lõike 2 punkti a esimese taande sõnastusega, mille kohaselt „projekt“ tähendab *ehitiste või muude käitiste püstitamist või kavade teostamist* (vt 9. septembri 2020. aasta kohtuotsus Friends of the Irish Environment Ltd, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680, punkt 32; 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, punkt 62). Nõue, mis käsitleb „ehitustöid“ ja „sekkumist“, mis muudavad kõnealust kohta füüsiliselt, on seega spetsiifiline selle hindamiseks, kas kõnealune toiming on „projekt“.

[21] Eeltoodut on Euroopa Kohus kinnitanud ka nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (edaspidi „direktiiv 92/43/EMÜ“) artikli 6 lõiget 3 tõlgendades. Kuigi mõiste „projekt“ defineerimisel direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõike 3 tähenduses on oluline mõiste „projekt“ definitsioon direktiivi 85/337/EMÜ tähenduses, on vaid teise direktiivi puhul nõutavad ehitustööd või sekkumine, mis muudavad kõnealust kohta füüsiliselt. Mõiste „projekt“ direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõike 3 tähenduses (mille puhul on olulise tähendusega asjaolu, et see võib „olulisel määral mõjutada“ kaitseala arengut) on seega laiem kui mõiste „projekt“ direktiivi 85/337/EMÜ tähenduses (vt 7. novembri 2018. aasta otsus liidetud kohtuasjades Coöperatie Mobilisation for the Environment ja Vereniging Leefmilieu, C-293/17 ja C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, punktid 59–66).

[22] Direktiivi 2010/75/EL puhul võiks kasutada sarnast lähenemist kui direktiivi 92/43/EMÜ puhul. Direktiivi 2010/75/EL artikli 3 lõikes 9 on kasutatud mõiste „oluline muutus“ laia definitsiooni – see võib olla (mistahes) muutus käitise *laadis või toimimisviisis laiendamise*, tingimusel, et sellel muutusel *võib olla märkimisväärne negatiivne mõju inimeste tervisele või keskkonnale*. See definitsiooni ei nõua selgelt, et „olulise muutusega“ peaks alati kaasnema käitise füüsiline muutmine.

[23] Kuigi käesolevas asjas ei ole tegemist prügilade maksimaalse lubatud pindala ega kogumahu muutmisega, tuuakse ladestamisperioodi pikendamise tulemusena jäätmeid prügilasse veel kaks aastat (rangelt võttes ei jää prügilade ilma füüsiliste muutusteta, aga need muutused toimuvad varem kinnitatud piirangute raames). Kõnealune muutus seostub juba iseenesest sekkumisega keskkonda. Nagu linnakohus on käesolevas asjas juba märkinud, on kompleksloas endas arvesse võetud prügilade negatiivne keskkonnamõju ja määratletud prügilade kasutustingimused õhukaitse (sh heite vähendamise) ning pinna- ja põhjavee kaitse kontekstis. Ladestamisperioodi pikendamise tagajärjel toimub seega sekkumine keskkonda.

[24] Peale selle on direktiivi 2010/75/EL põhjenduse 12 ja artikli 1 kohaselt selle õigusakti eesmärk saavutada keskkonna *kui terviku* kaitse kõrge tase. Seega puudub põhjus, miks peaks muutused, mis seisnevad vaid kätise kasutusperioodi pikendamises (ehk muutused, mis mõjutavad kätise kasutamise muid maksimaalseid piirväärtusi), olema *a priori* välistatud mõiste „oluline muutus“ definitsioonist – ka sellistel muutustel võib olla märkimisväärne negatiivne mõju inimeste tervisele või keskkonnale, nagu määratletud direktiivi 2010/75/EL artikli 3 lõikes 9.

[...]

TÖÖDOKUMENT