Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

19. aprill 2012 *

Direktiiv 1999/31/EÜ — Jäätmete ladestamine prügilasse — Direktiiv 85/337/EMÜ — Teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamine — Otsus prügilaloaga prügila käitamise jätkamise kohta keskkonnamõju hindamist läbi viimata — Mõiste „teostusluba”

Kohtuasjas C-121/11,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Conseil d'État' (Belgia) 24. veebruari 2011. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. märtsil 2011, menetluses

Pro-Braine ASBL jt

versus

Commune de Braine-le-Château,

menetluses osales:

Veolia es treatment SA,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees K. Lenaerts, kohtunikud E. Juhász (ettekandja), G. Arestis, T. von Danwitz ja D. Šváby,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: ametnik A. Impellizzeri,

arvestades kirjalikus menetluses ja 15. detsembri 2011. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— Pro-Braine ASBL jt, esindaja: *avocat* J. Sambon,

— Veolia es treatment SA, esindaja: *avocat* B. Deltour,

— Belgia valitsus, esindajad: T. Materne ja C. Pochet,

— Austria valitsus, esindajad: A. Posch ja G. Holley,

— Euroopa Komisjon, esindajad: P. Oliver, A. Marghelis ja M. Verheij,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab seda, kuidas tõlgendada nõukogu 26. aprilli 1999. aasta direktiivi 1999/31/EÜ prügilate kohta (EÜT L 182, lk 1; ELT eriväljaanne 15/04, lk 228) artikli 14 punkti b ning nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (EÜT L 175, lk 40; ELT eriväljaanne 15/01, lk 248), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ (ELT L 156, lk 17; ELT eriväljaanne 15/07, lk 466; edaspidi „direktiiv 85/337"), artikli 1 lõiget 2.

2 Taotlus on esitatud Pro-Braine ASBL jt (edaspidi „ühing Pro-Braine") ja collège communal de Braine-le-Château' (Braine-le-Château' vallavalitsus) vahelises kohtuvaidluses, mis käsitleb nõuet tühistada otsus, millega anti luba jäätmekäitluskeskuse käitamise jätkamiseks kohas nimega Cour-au-Bois Nord kuni algse prügilaloa lõppemiseni 27. detsembril 2009, tühistades varasemad käitamistingimused ning kehtestades uued käitamistingimused.

Õiguslik raamistik

Liidu õigusnormid

3 Direktiivi 85/337 artikkel 1 näeb ette:

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

2. Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

projekt:

— ehitiste või muude käitiste püstitamine või kavade teostamine,

— muu sekkumine looduskeskkonda ja maastikku, kaasa arvatud maavarade kaevandamine;

[…]

teostusluba –

pädeva asutuse või pädevate asutuste otsus, mis annab arendajale õiguse projekti teostamiseks;

[…]"

4 Direktiivi 85/337 artikli 4 lõige 2 sätestab:

„Kui artikli 2 lõikest 3 ei tulene teisiti, teevad liikmesriigid II lisas loetletud tööde puhul:

a) üksikjuhtumite uurimise

või

b) endi kehtestatud künniste või tingimuste

abil kindlaks, kas tööd hinnatakse artiklite 5–10 kohaselt.

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

5 Direktiivi 85/337 II lisas on loetletud direktiivi artikli 4 lõikes 2 viidatud tööd. Lisa punktis 11 „Muud tööd" mainitakse muu hulgas „[j]äätmekõrvaldusrajatisi (I lisaga hõlmamata tööd)".

6 Nagu nähtub lisa punktist 13, kuulub selles lisas loetletud tööde hulka samuti „[j]uba loa saanud või valminud või käimasolevate I või II lisas loetletud tööde muutmine või laiendamine, kui see võib keskkonda oluliselt kahjustada (I lisaga hõlmamata muudatus või laiendus)".

7 Direktiivi 1999/31 artikkel 8 „Loa tingimused" näeb ette:

„Liikmesriigid võtavad meetmeid, millega tagatakse, et:

a) pädev asutus ei anna enne välja prügilaluba, kui ta on veendunud, et:

   i) ilma et see piiraks artikli 3 lõigete 4 ja 5 kohaldamist, peab prügila projekt vastama kõikidele käesoleva direktiivi, sealhulgas lisade asjakohastele nõuetele;

   ii) prügila haldamise eest vastutab füüsiline isik, kes on tehniliselt pädev prügilat haldama; prügila käitajate ja personali kutsealane ja tehniline väljaõpe ja koolitamine on tagatud;

   iii) prügila käitamisel rakendatakse vajalikke meetmeid õnnetuste vältimiseks ja nende tagajärgede piiramiseks;

   iv) loataotleja on enne jäätmete ladestamistoimingute alustamist liikmesriikide määratud korras esitanud või peab esitama rahalise tagatise või muu sarnase tagatise, millega tagatakse, et täidetakse käesoleva direktiivi sätete kohaselt väljaantud loast tulenevad kohustused (sealhulgas järelhooldust käsitlevad sätted) ja järgitakse artiklis 13 nõutud sulgemiskorda. Seda tagatist või samaväärset tagatist hoitakse nii kaua, kui see on vajalik prügila kasutamise ja järelhoolduse ajal artikli 13 punkti d kohaselt. Liikmesriigid võivad omal valikul teatavaks teha, et seda punkti ei kohaldata püsijäätmeprügilate suhtes;

b) prügila projekt on kooskõlas direktiivi 75/442/EMÜ artiklis 7 nimetatud asjakohase jäätmekavaga või -kavadega;

c) enne kõrvaldamistoimingute alustamist kontrollib pädev asutus prügilat, et kindlaks teha, kas see vastab asjakohastele loatingimustele. See ei vähenda mingil määral käitaja vastutust."

8 Direktiivi 1999/31 artikkel 14 „Olemasolevad prügilad" sätestab:

„Liikmesriigid võtavad meetmeid, millega tagatakse, et prügilad, millele on antud luba või mis tegutsevad käesoleva direktiivi ülevõtmise ajal, ei või tegutsemist jätkata, kui allpool esitatud meetmed ei ole võimalikult kiiresti ja hiljemalt kaheksa aasta möödumisel artikli 18 lõikega 1 ettenähtud kuupäevast rakendatud:

a) ühe aasta jooksul pärast artikli 18 lõikes 1 sätestatud kuupäeva prügila käitaja koostab ja esitab pädevatele asutustele kinnitamiseks prügila vastavusse viimise kava, milles on artiklis 8 loetletud andmed, ja kõik parandusmeetmed, mida käitaja peab vajalikuks, et täita käesoleva direktiivi nõudeid, välja arvatud I lisa punkti 1 nõuded;

b) prügila vastavusse viimise kava esitamise järel teevad pädevad asutused lõpliku otsuse, kas käitamist võib nimetatud kava ja käesoleva direktiivi alusel jätkata. Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et artikli 7 punkti g ja artikli 13 kohaselt sulgeda nii kiiresti kui võimalik prügilad, millele ei ole antud artikli 8 kohaselt luba tegevust jätkata;

c) heakskiidetud prügila vastavusse viimise kava alusel kinnitavad pädevad asutused vajalikud tööd ja kehtestavad kava täitmiseks vajaliku üleminekuaja. Kõik olemasolevad prügilad peavad vastama käesoleva direktiivi nõuetele, välja arvatud I lisa punkti 1 nõuded, kaheksa aasta jooksul pärast artikli 18 lõikega 1 ettenähtud kuupäeva.

[…]”

Siseriiklikud õigusnormid

9 11. märtsi 1999. aasta dekreedi keskkonnalubade kohta (*Moniteur belge*, 8.6.1999), muudetud 19. septembri 2002. aasta dekreediga (*Moniteur belge*, 27.9.2002; edaspidi „11. märtsi 1999. aasta dekreet”), artikli 180 neljas lõik ja sellele järgnevad lõigud sätestavad:

„[…] enne käesoleva dekreedi jõustumist jäätmekäitluskeskuse käitamiseks antud load jäävad kehtima kindlaksmääratud tähtpäevani, kui on täidetud järgmised tingimused.

Kolme kuu jooksul alates käesoleva dekreedi jõustumisest esitab enne käesoleva dekreedi jõustumist loa saanud jäätmekäitluskeskuse käitaja pädevale asutusele prügila vastavusse viimise kava, mis sisaldab järgmist teavet:

1) jäätmekäitluskeskuse ja selle lisarajatiste kohaldatavatest õigusnormidest tulenevatele nõuetele vastavuse kirjeldus ning vajaduse korral võetavate parandusmeetmete kirjeldus;

2) teave tema kutsealase, tehnilise ja rahalise suutlikkuse kohta jätkata jäätmekäitluskeskuse käitamist ning kanda järelhoolduskohustusi.

Käitaja esitatud prügila vastavusse viimise kava alusel pädev asutus:

1) teeb otsuse jäätmekäitluskeskuse käitamise jätkamise kohta, muutes või täiendades vajaduse korral käitamistingimusi;

2) määrab kindlaks järelhoolduskohustused vastavalt artiklile 59*bis*;

3) määrab kindlaks vajalikud meetmed, et võimalikult kiiresti sulgeda jäätmekäitluskeskus, millele ei ole antud luba selle käitamise jätkamiseks.

[…]”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

10 Commune de Braine-le-Château’ territooriumil asuvale jäätmekäitluskeskusele Cour-au-Bois Nord anti 7. märtsi 1979. aasta kuningliku dekreediga (muudetud 27. detsembri 1979. aasta kuningliku dekreediga) kolmekümneks aastaks luba mittetoksiliste tööstusjäätmete kogumiseks.

11 Nimetatud luba muudeti samuti 29. septembril 1988, selleks et asjaomane keskus saaks vastu võtta teist liiki jäätmeid, nagu olmejäätmed ja püsijäätmed, mille tulemusel klassifitseeriti keskus 2. ja 3. klassi prügilaks. Muudetud prügilaluba anti üle edasistele käitajatele.

12 Office wallon des déchets (Vallooni jäätmeamet) palus 30. oktoobril 2002 äriühingul Biffa Waste Services SA (edaspidi „Biffa Waste Services"), kes sel kuupäeval käitas jäätmekäitluskeskust kohas nimega Cour-au-Bois Nord, esitada vastavusse viimise kava kooskõlas 11. märtsi 1999. aasta keskkonnalubade dekreedi artikliga 180.

13 Kontsern Veolia es treatment SA omandas 2006. aastal äriühingu Biffa Waste Services.

14 Biffa Waste Services'e esitatud vastavusse viimise kava alusel andis Braine-le-Château' vallavalitsus 14. mai 2008. aasta otsusega loa nimetatud jäätmekäitluskeskuse käitamise jätkamiseks kuni 27. detsembrini 2009, tühistas olemasolevad käitamistingimused ning asendas need uute käitamistingimustega.

15 Ühing Pro-Braine esitas 14. mai 2008. aasta otsuse peale 18. juulil 2008 tühistamiskaebuse Conseil d'État'le.

16 Põhikohtuasja kaebuse esitaja heidab kaebuses Braine-le-Château' vallavalitsusele sisuliselt ette, et viimane võttis selle otsuse vastu, rakendamata selle klassifitseeritud rajatise käitamise taotluse suhtes eelnevalt keskkonnamõju hindamise süsteemi ning täpsemalt nõudmata keskkonnamõju hindamise läbiviimist, ega järginud sellega kaasnevaid materiaal- ja menetlusõigusest tulenevaid vorminõudeid.

17 Põhikohtuasja kaebuse esitaja on arvamusel, et 14. mai 2008. aasta otsus ei ole nõuetekohane, kuna 11. märtsi 1999. aasta dekreedi artikli 180 alusel tehtud käitamise jätkamise otsus kujutab endast direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 tähenduses „teostusluba" ning 2. klassi jäätmekäitluskeskused kujutavad endast direktiivi 85/337 II lisa punkti 11 alapunktis b nimetatud rajatist, mille suhtes tuleb automaatselt läbi viia mõju hindamine vastavalt Vallooni piirkonna valitsuse 4. juuli 2002. aasta määruse, millega kinnitatakse nende projektide loetelu, mille puhul tuleb teostada keskkonnamõju hindamine, ning klassifitseeritud rajatiste ja tegevuste loetelu, artiklile 2.

18 Neil kaalutlustel otsustas Conseil d'État menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas […] direktiivi 1999/31[…] artikli 14 punkti b alusel tehtud lõplik otsus sellise prügila kasutamise jätkamise kohta, millele on antud luba või mis juba tegutseb, kujutab endast „teostusluba" […] direktiivi 85/337[…] artikli 1 lõike 2 tähenduses?"

Eelotsuse küsimuse analüüs

19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tahab oma küsimusega teada, kas direktiivi 1999/31 artikli 14 punkti b kohaldades tehtud lõplik otsus, millega antakse luba olemasoleva prügila käitamise jätkamiseks käitaja esitatud vastavusse viimise kava alusel, kujutab endast „teostusluba" direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 tähenduses.

20 Direktiivi 1999/31 artikli 14 „Olemasolevad prügilad" sõnastusest nähtub, et liikmesriigid peavad võtma meetmeid prügilate osas, millele on antud luba või mis tegutsevad käesoleva direktiivi ülevõtmise ajal, nii et need võiksid tegutsemist jätkata ainult siis, kui nende käitajad täidavad direktiivi nõudeid.

21 Selleks koostavad ja esitavad nende prügilate käitajad pädevale asutusele kinnitamiseks selle koha, kus konkreetne prügila paikneb, vastavusse viimise kava, milles on direktiivi 1999/31 artiklis 8 loetletud andmed, ja kõik parandusmeetmed, mida käitajad peavad vajalikuks, et täita selle direktiivi nõudeid, välja arvatud I lisa punkti 1 nõuded.

22 Direktiivi 1999/31 artikli 14 punkti b kohaselt teevad pädevad asutused prügila vastavusse viimise kava esitamise järel lõpliku otsuse, kas käitamist võib nimetatud kava ja selle direktiivi alusel jätkata.

23 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et prügila käitamiseks kohas nimega Cour-au-Bois Nord oli antud luba 7. märtsi 1979. aasta kuningliku dekreediga (muudetud 27. detsembri 1979. aasta kuningliku dekreediga) kolmekümneks aastaks kuni 27. detsembrini 2009. Toimikust nähtub samuti, et põhikohtuasja vaidluse ajal oli seda prügilat kasutatud pidevalt alates esialgse loa saamisest ning et prügilaloa kehtivus ei olnud lõppenud.

24 Prügila käitaja äriühing Biffa Waste Services esitas 23. mail 2003 Braine-le-Château' omavalitsusele 11. märtsi 1999. aasta dekreedi artikli 180 alusel direktiivi 1999/31 artikli 14 nõuete kohase vastavusse viimise kava.

25 Vastavusse viimise kava alusel andis Braine-le-Château' vallavalitsus 14. mai 2008. aasta otsusega loa prügila Cour-au-Bois Nord käitamise jätkamiseks kuni olemasoleva loa kehtivuse lõppemiseni, st 27. detsembrini 2009, tühistas olemasolevad käitamistingimused ning asendas need uute käitamistingimustega.

26 Tuleb seega analüüsida, kas selline otsus kujutab endast „teostusluba" direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 tähenduses.

27 Sellega seoses tuleb meenutada, et mõiste „teostusluba" on direktiivi 85/337 artikli 1 lõikes 2 määratletud kui „pädeva asutuse või pädevate asutuste otsus, mis annab arendajale õiguse projekti teostamiseks". Seega on „teostusloaga" selle direktiivi tähenduses tegemist ainult siis, kui tuleb teostada „projekt".

28 Direktiivi 85/337 artikli 1 lõikes 2 sisalduva mõiste „projekt" määratlus ei täpsusta, kas olemasolevate projektide muutmist või laiendamist võib iseenesest pidada „projektideks".

29 Direktiivi 85/337 tähenduses on „projektid" nimelt selle II lisas, millele viitab direktiivi artikli 4 lõige 2, loetletud rajatised ja kohad. Nimetatud II lisa punktis 11 „Muud tööd" mainitakse nende hulgas nimelt „[j]äätmekõrvaldusrajatisi (I lisaga hõlmamata tööd)", millega on hõlmatud jäätmekäitluskohad. Sama lisa punkti 13 kohaselt kuuluvad viidatud projektide hulka „[j]uba loa saanud või valminud või käimasolevate I või II lisas loetletud tööde muutmine või laiendamine, kui see võib keskkonda oluliselt kahjustada […]".

30 Nendest sätetest tuleneb, et selline jäätmekäitluskoha muutmine või laiendamine nagu põhikohtuasjas võib endast kujutada „projekti" direktiivi 85/337 tähenduses niivõrd, kui see võib keskkonda oluliselt kahjustada.

31 Nagu Euroopa Kohus on leidnud, tähendab „projekt" kohta füüsiliselt muutvaid töid või sekkumisi (17. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas C-275/09: Brussels Hoofdstedelijk Gewest jt, EKL 2011, lk I-1753, punktid 20, 24 ja 38).

32 Sellest järeldub, et olemasoleva jäätmekäitluskoha loa lihtsat uuendamist ei saa juhul, kui kohta füüsiliselt muutvaid töid või sekkumisi ei toimu, käsitada „projektina" direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 teise lõigu tähenduses.

33 Seega osas, milles „vastavusse viimise kava", mille kohta on tehtud „lõplik otsus" vastavalt direktiivi 1999/31 artikli 14 punktile b, puudutab sellise käitluskoha muutmist või laiendamist kohta füüsiliselt muutvate tööde või sekkumiste abil ning kui see võib keskkonda oluliselt kahjustada, saab otsust pidada „teostusloaks" direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 tähenduses.

34 Põhikohtuasja osas ei ole Euroopa Kohtul piisavalt teavet, mis võimaldaks hinnata Braine-le-Château' vallavalitsuse 14. mai 2008. aasta otsuse mõju prügilale Cour-au-Bois Nord; pealegi kuulub selline hinnang igal juhul eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevusse.

35 Nii peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima, kas põhikohtuasjas kõne all oleva käitaja poolt direktiivi 1999/31 artikli 14 punkti b alusel esitatud vastavusse viimise kava kohta tehtud lõplik otsus annab loa asjaomase rajatise või koha muutmiseks või laiendamiseks seda füüsiliselt muutvate tööde või sekkumiste abil, mis võivad oluliselt keskkonda kahjustada ning võib seega kujutada endast „projekti" direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 ning II lisa punkti 13 esimese taande tähenduses.

36 Selle kontrolli käigus keskkonna olulist kahjustamist hinnates tuleb võtta arvesse asjaolu, et sellise lõpliku otsusega heakskiidetud vastavusse viimise kava eesmärk on vastavalt direktiivi 1999/31 põhjendusele 26 see, et võetaks vajalikud meetmed olemasolevate prügilate kohandamiseks selle direktiivi sätetega ning et nimetatud otsus kuulub seega keskkonnakaitse poliitika alla.

37 Esitatud küsimusele tuleb seega vastata, et lõplik otsus olemasoleva prügila käitamise jätkamise kohta, mis on direktiivi 1999/31 artikli 14 punkti b kohaselt võetud vastavusse viimise kava alusel, kujutab endast „teostusluba" direktiivi 85/337 artikli 1 lõike 2 tähenduses ainult siis, kui see otsus annab loa rajatise või koha muutmiseks või laiendamiseks seda füüsiliselt muutvate tööde või sekkumiste abil, mis võivad oluliselt keskkonda kahjustada direktiivi 85/337 II lisa punkti 13 tähenduses, ning selle puhul on nii tegemist „projektiga" viimati nimetatud direktiivi artikli 1 lõike 2 tähenduses.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

Lõplik otsus olemasoleva prügila käitamise jätkamise kohta, mis on nõukogu 26. aprilli 1999. aasta direktiivi 1999/31/EÜ prügilate kohta artikli 14 punkti b kohaselt võetud vastavusse viimise kava alusel, kujutab endast „teostusluba" nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiviga 2003/35/EÜ) artikli 1 lõike 2 tähenduses ainult siis, kui see otsus annab loa rajatise või koha muutmiseks või laiendamiseks seda füüsiliselt muutvate tööde või sekkumiste abil, mis võivad oluliselt keskkonda kahjustada direktiivi 85/337 II lisa punkti 13 tähenduses, ning selle puhul on nii tegemist „projektiga" viimati nimetatud direktiivi artikli 1 lõike 2 tähenduses.

Allkirjad