



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 14. detsembril 2023¹

Kohtuasi C-626/22

C. Z. jt
versus

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria jt

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunale di Milano (Milano kohus, Itaalia))

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2010/75 – Tööstusheidet – Saastuse kompleksne vältimine ja kontroll – Loa tingimuste läbivaatamine ja ajakohastamine – Meetmed, millega kaitstakse keskkonda ja inimeste tervist

I. Sissejuhatus

1. Ilva terasetehas, mis asub Itaalias Tarantos, on ühest küljest üks suuremaid seda liiki käitiseid Euroopas ja mängib majanduses tähtsat rolli. Teisest küljest on käitisel Euroopa Inimõiguste Kohtu järelduste kohaselt märkimisväärne negatiivne mõju keskkonnale ja käitis ohustab kohalike elanike tervist.²
2. Liidu õiguse nõuded sellisele käitisele on peamiselt sätestatud tööstusheidete direktiivis³ ning parimat võimalikku tehnikat käsitlevates õigusaktides, nn PVT-järeldustes, mille komisjon on koostanud koos huvirühmade ja liikmesriikide esindajatega.
3. Vaidluses selle üle, kas Ilva terasetehast käitatakse kooskõlas nende nõuetega, küsitakse Euroopa Kohtult, millise tähtsusega on teatud teave terasetehase mõju kohta inimeste tervisele ja milliseid heitkoguseid tuleb arvesse võtta. Samuti küsitakse, kas on lubatud korduvalt pikendada teatavate loa tingimuste rakendamise tähtaega.
4. On tõsi, et Euroopa Kohtul oli hiljuti juba võimalus analüüsida teatud küsimusi, mis puudutavad heite piirväärtuste kehtestamist käitamisloa andmisel.⁴ Käesolev eelotsusetaotlus annab talle siiski võimaluse lähemalt käsitleda üldiseid loa andmise tingimusi tööstusheidete direktiivi kohaselt.

¹ Algkeel: saksa.

² Euroopa Inimõiguste Kohtu 24. jaanuari 2019. aasta otsus Cordella jt vs. Itaalia (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413) ning 5. mai 2022. aasta otsus Ardimento jt vs. Itaalia (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

³ 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).

⁴ 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ jt (C-375/21, EU:C:2023:173).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

5. Tööstusheidete direktiiviga sõnastati uuesti direktiiv 2008/1/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta,⁵ millega kodifitseeriti direktiiv 96/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta⁶ ilma sisuliste muudatusteta. Siiski on paljud kolme direktiivi sätted identsed või vähemalt väga sarnased.

6. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab oma küsimustes küll paljudele tööstusheidete direktiivi põhjendustele ja sätetele, kuid asjakohased on ainult järgmised sätted.

7. Tööstusheidete direktiivi artiklis 3 on määratletud erinevad mõisted:

„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 õiguspärast kasutamist;

3. „käitis“ – paikne tehniline üksus, kus viiakse läbi üht või mitut I lisa või VII lisa 1. osas loetletud tegevusvaldkonda^[7] ja muid 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;

[...]

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,

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. jaanuari 2008. aasta direktiiv (ELT 2008, L 24, lk 8).

⁶ Nõukogu 24. septembri 1996. aasta direktiiv (EÜT 1996, L 257, lk 26; ELT eriväljaanne 15/03, lk 80).

⁷ I lisa punktides 2.2–2.4 on loetletud erinevad tööstustegevused seoses terase ja malmiga.

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 kõnealuses liikmesriigis, kui see tehnika on käitajale mõistlikul viisil kättesaadav,

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

8. Tööstusheidete direktiivi artikli 4 lõikes 1 on ette nähtud tingimus, mille kohaselt on nõutav loa olemasolu:

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

[...]“.

9. Tööstusheidete direktiivi artiklis 5 viidatakse loa tingimuste osas direktiivile:

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

10. Loa tingimuste täitmise tagamine on sätestatud tööstusheidete direktiivi artiklis 8:

„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 ning niikaua, kuni nõuete täitmine on taastatud vastavalt esimese lõigu punktidele b ja c, peatatakse käitise, põletusseadme, jäätmepõletustehase või jäätmekoospõletustehase või selle asjaomase osa tegevus.“

11. Tööstusheidete direktiivi artikkel 10 käsitleb II peatüki kohaldamisala:

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

12. Tööstusheidete direktiivi artikkel 11 sisaldab käitaja põhikohustuste üldpõhimõtteid. Esile tuleb tõsta punktid a–c:

„a) võetakse kõik asjakohased ennetusmeetmed saastuse vältimiseks;

b) kohaldatakse parimat võimalikku tehnikat;

c) ei põhjustata olulist saastust“.

13. Loataotluse sisu käsitleb tööstusheidete direktiivi artikkel 12. Lõike 1 punktide f ja g kohaselt tuleb kirjeldada heiteid ja tehnoloogiat:

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

[...]

- f) heidete laadi ja kogust, mida käitis eeldatavalt suunab igasse keskkonnaelement, ning heite mõju olulisuse kindlaksmääramist keskkonnale;
- g) kavandatavat tehnoloogiat ja muud tehnikat käitisest väljuva heite vältimiseks või kui see ei ole võimalik, selle vähendamiseks“.

14. Tööstusheidete direktiivi artikkel 13 sisaldab eeskirju selle kohta, kuidas komisjon määrab koos liikmesriikide, asjaomaste tööstusharude ja keskkonnakaitset edendavate valitsusväliste organisatsioonidega kindlaks parima võimaliku tehnika.

15. Loa tingimused põhikohustuste täitmiseks tööstusheidete direktiivi artikli 11 kohaselt ja kaugemale ulatuvate keskkonnakvaliteedi standardite täitmiseks artikli 18 kohaselt on sätestatud artiklis 14:

„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 lisas 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-järeldustele.

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

5. [...]

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

7. [...]“.

16. Tööstusheidete direktiivi artikli 15 lõiked 2 ja 3 sisaldavad käesoleval juhul asjakohaseid sätteid heitkoguste piirväärtuste kehtestamise kohta:

„2. Ilma et see piiraks artikli 18 kohaldamist, põhinevad artikli 14 lõigetes 1 ja 2 osutatud heite piirväärtused, võrdväärased 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.“

17. Tööstusheidete direktiivi artiklis 18 on sätestatud täiendavad tingimused keskkonnakvaliteedi standardite täitmiseks:

„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.“

18. Tööstusheidete direktiivi artikkel 21 käsitleb loa tingimuste korrapärast läbivaatamist ja ajakohastamist. Eelkõige on läbivaatamine vajalik nelja aasta jooksul pärast parimat võimalikku tehnikat käsitlevaid PVT-järeldusi käsitleva otsuse tegemist (lõige 3), pärast uute või läbivaadatud keskkonnakvaliteedi standardite vastuvõtmist (lõike 5 punkt c) ja kui

„käitise põhjustatud saaste [on] nii suur, et loaga ettenähtud heite piirväärtused tuleb läbi vaadata või tuleb loale lisada uued piirväärtused“ (lõike 5 punkt a).

B. Itaalia õigus ja loa andmise areng

1. Üldnormid

19. Itaalia võttis tööstusheidete direktiivi üle 2006. aasta seadusandliku dekreediga nr 152 (Decreto legislativo n. 152 del 2006) „Keskkonnaalased õigusnormid“ (Norme in materia ambientale), mida nimetatakse ka konsolideeritud keskkonnaseadustikuks (Testo unico Ambiente).

2. 2012. aasta erinormid

20. Siiski sisaldab 3. detsembri 2012. aasta dekreetseadus nr 207, mis kinnitati muudetud kujul seadusena 24. detsembri 2012. aasta seadusega nr 231 (Decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207), erinorme vaidlusaluse terasetehase kohta. Need võeti vastu pärast seda, kui Tribunale di Taranto (Taranto kohus) eeluurimiskohtunik määras 2012. aastal Ilva käitiste ja materjalide ennetava arestimise (ilma kasutamise õigusega).

21. Dekreetseaduse nr 207 artikli 1 lõikes 1 sätestati mõiste „riigile strateegiliselt oluline rajatis“. On ette nähtud, et juhul kui on olemas absoluutne tööhõive ja tootmise kaitsmise vajadus, võib keskkonna-, territooriumi- ja merekaitseministeerium (edaspidi „MATTM“) anda keskkonnakompleksloa läbivaatamise raames loa jätkata tegevust 36 kuud tingimusel, et järgitakse selles sisalduvaid sätteid ka siis, kui kohus on ettevõtja varad arestinud ja ilma, et see piiraks ettevõtja tegevust.

22. Dekreetseaduse nr 207 artikli 1a lõikes 1 on sätestatud, et kõigi alade kohta, kus on riigile strateegiliselt olulisi rajatisi, koostavad piirkonna pädevad terviseametid „ühiselt, vähemalt iga-aastase uuendamisega, tervisekahju hinnangu, sealhulgas regionaalse kasvajateregistri ja peamiste keskkonnast tingitud haiguste epidemioloogiliste kaartide alusel“.

23. Dekreetseaduse nr 207 artiklis 3 on kinnitatud, et „äriühingu ILVA S.p.A. terasetehas Tarantos on riigile strateegiliselt oluline rajatis“ ja äriühingule Ilva anti 2012. aasta keskkonnakompleksloa sätetega (edaspidi „AIA 2012“) kehtestatud piires ja 36 kuu pikkuseks ajavahemikuks alates dekreetseaduse jõustumise kuupäevast (seega 3. detsembrini 2015) luba „jätkata tehases tootmisteggevust ja toodete turustamist [...]“.

3. 2013. aasta erinormid

24. Aastal 2013 võeti vastu 4. juuni 2013. aasta dekreetseadus nr 61, mis kinnitati muudetud kujul seadusena 3. augusti 2013. aasta seadusega nr 89 (Decreto legge 4 giugno 2013, n. 61).

25. Eelkõige on dekreetseaduse nr 61 artikli 1 lõikes 1 üldjuhul ette nähtud, et igale teatava suurusega ettevõtjale, kes käitab vähemalt ühte riigile strateegiliselt olulist tööstusrajatist, on võimalik määrata erakorraline haldur, kui „tootmisteggevusega on kaasnenud ja kaasnevad objektiivselt tõsised ja asjakohased ohud keskkonna ja tervise terviklikkusele, mis tulenevad keskkonnakompleksloa korduvast täitmata jätmisest [...]“.

26. Dekreetseaduse nr 61 artikli 2 lõikes 1 on sätestatud, et äriühingu Ilva juhtumil on erakorralise halduri määramise tingimused „täidetud“.

27. Dekreetseaduse nr 61 artikli 1 lõikes 5 on lisaks sätestatud, et erakorralise halduri nimetamisega samal ajal tuleb määrata kolmest eksperdist – kes valitakse isikute seast, kel on keskkonna- ja tervisekaitse ning rajatiste projekteerimise valdkonnas tunnustatud kogemus ja pädevus ning kelle nimetab MATTM, kuulunud ära tervishoiu- ja majandusarengu ministrid – koosnev komitee, kes kooskõlas Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õiguse sätetega ning riigisiseste ja regionaalsete õigusnormidega kehtestab „keskkonna- ja tervisekaitse meetmete ning tegevuste kava, milles nähakse ette seaduse ja keskkonnakompleksloa nõuete järgimise tagamiseks vajalikud tegevused ja ajad“.

28. Dekreetseaduse nr 61 artikli 1 lõike 7 kohaselt on kõnealuse kava heakskiitmine ministrite nõukogu esimehe dekreediga „võrdväärne keskkonnakompleksloa muutmisega“. Keskkonnakompleksloas kavandatud meetmete elluviimiseks on kehtestatud „kolmekümne kuue kuuline tähtaeg alates kuupäevast, mil jõustus seadus, millega [sama] dekreet seadusena vastu võeti“, st 3. augustist 2016. Lisaks on selles lõikes sõnaselgelt ette nähtud, et tervisekahju hinnang ei saa iseenesest keskkonnakompleksluba muuta, vaid annab maakonnale (kui üksusele, kel on pädevused ka rahva tervise valdkonnas) loa nõuda selle läbivaatamist (terviseametilt saadud andmete analüüside tulemused jagunevad tuvastatud puuduste alusel kolme taseme vahel ja ainult kolmas tase annab maakonnale loa nõuda keskkonnakompleksloa läbivaatamist).

29. Dekreetseaduse nr 61 alusel võeti vastu ministrite nõukogu esimehe 14. märtsi 2014. aasta dekreet „Keskkonna- ning tervisekaitse meetmete ja tegevuste kava heaks kiitmine 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“ (edaspidi „DPCM 2014“) (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2014 recante „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“).

4. 2015. aasta erinormid

30. 5. jaanuari 2015. aasta dekreetseadus nr 1, mis kinnitati muudetud kujul seadusena 4. märtsi 2015. aasta seadusega nr 20 (Decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1), täiendab selliste maksejõuetute suurettevõtjate nimekirja, kelle suhtes on algatatud erakorraline pankrotimenetlus, laiendades seda menetlust ka ettevõtjatele, kes käitavad vähemalt ühte riigile strateegiliselt olulist tööstusrajatist. Ilva suhtes kohaldati majandusarengu ministri (MISE) 21. jaanuari 2015. aasta dekree di alusel erakorralist pankrotimenetlust, mille tagajärjel lõppes erakorralise halduri tegevus, mis nähti ette dekreetseaduses nr 61/2013.

31. Dekreetseaduses nr 1 on sätestatud, et DPCM 2014-s nimetatud meetmete ja sekkumiste kava „peetakse rakendatuks, kui 31. juuliks 2015 on täidetud vähemalt 80% ulatuses selleks kuupäevaks aeguvad nõuded“, ning korratakse, et ülejäänud nõuete rakendamise lõpptähtaeg on 3. august 2016.

5. 2015. ja 2016. aasta normid Ilva võõrandamise kohta

32. 4. detsembri 2015. aasta dekreetseadus nr 191 „Kiireloomulised sätted kontserni ILVA äriühingute rajatiste kolmandatele isikutele võõrandamiseks“, mis kinnitati muudetud kujul seadusena 1. veebruari 2016. aasta seadusega nr 13 (Decreto legge 4 dicembre 2015, n. 191 „Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA“),

ja 9. juuni 2016. aasta dekreetseadus nr 98 „Kiireloomulised sätted kontserni ILVA äriühingute rajatiste kolmandatele isikutele võõrandamise menetluse lõpetamiseks“, mis kinnitati muudetud kujul seadusena 1. augusti 2016. aasta seadusega nr 151 (Decreto legge 9 giugno 2016, n. 98), reguleerivad hankemenetlust Ilva kontserni äriüksuste võõrandamiseks.

33. Eelkõige on 2015. aasta dekreetseaduse nr 191 artikli 1 lõigetes 8.1 ja 8.2 ette nähtud, et edukas pakkuja võib esitada DPCM 2014-ga heaks kiidetud kavas ette nähtud keskkonnakaitse meetmete ja -tegevuste muutmise taotluse. Soovitatud muudatused peavad tagama keskkonnakaitsestandardid, mis vastavad DPCM 2014-ga heaks kiidetud kava prognoosile osas, milles need on üksteisega kokkusobivad, ja need on ette nähtud ministrite nõukogu esimehe dekreedis, mis „on samaväärne keskkonnakompleksloaga, asendab vajaduse korral keskkonnamõju hinnangut ning lõpetab kõik pooleliolevad keskkonnakompleksloa menetlused“.

34. Lisaks on ette nähtud 2012. aasta keskkonnakompleksloa nõuete ja DPCM 2014-ga heaks kiidetud kava rakendamistähtaja pikendamine 2017. aasta 30. juunini.

35. 2016. aasta dekreetseadus nr 98 eelneb DPCM 2014-s sätestatud keskkonnakava muudatusettepanekute hindamisele ühes hankemenetluse eelnevas etapis. Lisaks on selles ette nähtud ministrite nõukogu esimehe uue dekreeidi vastuvõtmine, mis sisaldab DPCM 2014 muudatusi ja kõiki lube, mis on vajalikud terasetehase tegevuseks, arvestades eduka pakkuja esitatud uut äriplaani.

36. 30. detsembri 2016. aasta dekreetseadusega nr 244, mis kinnitati muudetud kujul seadusena 27. veebruari 2017. aasta seadusega nr 19 (Decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244), pikendati 2012. aasta keskkonnakompleksloa nõuete ja DPCM 2014-ga heaks kiidetud kava rakendamise tähtaega 30. septembrini 2017. Lisaks seob see kehtiva keskkonnakompleksloaga tähtaja konkreetsete keskkonnatervendamise meetmete lõpetamiseks.

6. 2017. aasta luba

37. Ministrite nõukogu esimehe 29. septembri 2017. aasta dekreet „Ministrite nõukogu esimehe 14. märtsi 2014. aasta dekreedis sätestatud keskkonna- ja tervisekaitse meetmete ja tegevuste kava muudatuste heakskiitmine 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“ (DPCM del 29 settembre 2017, rubricato „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“) (edaspidi „DPCM 2017“), sisaldab Ilva terasetehasele antud loas tehtud viimaseid muudatusi, millest teatati eelotsusetaotluses.

38. Selles on sätestatud DPCM 2014-s ette nähtud keskkonnakava muudatused ja täiendused, kehtestades konkreetsete keskkonnatervendamise meetmete rakendamise tähtpäevaks 2023. aasta 23. augusti.

39. Lisaks on selles ette nähtud, et juhul, kui kava jäetakse käitaja tahtest sõltumata täitmata, algatatakse menetlus, mis toob kaasa kohustuste täitmise tähtaegade pikendamise.

III. Asjaolud ja eelotsusemenetlus

40. Tarantos asub terasetehas, mille omanik on Ilva, kelle suhtes on algatatud erakorraline pankrotimenetlus. Seda käitab Acciaierie d'Italia S.p.A., mille emaettevõtja on Acciaierie d'Italia Holding S.p.A.⁸ Euroopa Inimõiguste Kohus märkis 2019. aasta otsuses, et tegemist on Euroopa suurima tööstusliku terasekompleksiga, mille pindala on ligikaudu 1500 ha ja kus töötab ligikaudu 11 000 töötajat.⁹

41. Terasetehast on küll käitatud juba pikka aega, kuid pädevad asutused andsid selle käitamiseks esimest korda loa 4. augustil 2011 Itaalia õiguse üldnormide alusel, millega võeti üle direktiiv 2008/1, mis asendati tööstusheidete direktiiviga. Nad muutsid seda luba 26. oktoobril 2012.

42. Nagu asjaomastest Itaalia normidest aga nähtub, ei ole terasetehast alates 2012. aasta lõpust enam käitatud Itaalia õiguse üldnormide alusel, millega võeti üle tööstusheidete direktiiv, vaid korduvalt muudetud erinormide alusel.

43. Need normid näevad mh ette ümbritseva piirkonna sanitaarolukorra pideva jälgimise, mis võib teatavatel tingimustel anda põhjust loa uuesti läbivaatamiseks.

44. Lisaks on kehtestatud tähtajad selliste meetmete rakendamiseks, mis vähendavad negatiivset keskkonnamõju ja mis sisaldasid juba 2012. aasta muudetud keskkonnakompleksloas. Pärast seda, kui 2013. aasta dekreetseaduses nr 61 oli algul ette nähtud tähtaeg kuni 3. augustini 2016, pikendati seda tähtaega hiljem mitu korda, eelotsusetaotluses esitatud andmete kohaselt viimati 2017. aastal kuni 23. augustini 2023.

45. Hagejad märgivad siiski, et teatavate tingimuste tähtaega pikendati uuesti 10. augustil 2023. Keskkonna- ja energiajulgeoleku ministri 10. augusti 2023. aasta dekreedis nr 278 (decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 278 del 10 agosto 2023)¹⁰ on kindlaks määratud „alternatiivsed meetmed“ („misure alternative“).

46. Tarantos elavad hagejad esitasid Tribunale di Milanole (Milano kohus, Itaalia) Ilva, Acciaierie d'Italia ja Acciaierie d'Italia Holdingu vastu kollektiivhagi, milles nad nõuavad tehase või vähemalt selle osade käitamise lõpetamist, et kaitsta oma õigust tervisele, rahule ja vaikusele oma elutoimingute tegemises ning õigust kliimale. Nende hinnangul on terasetehase tootmistegevus neid õigusi kümnete aastate jooksul oluliselt kahjustanud.

47. Tribunale di Milano (Milano kohus) esitab käesolevas menetluses Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

„1. Kas tööstusheidete direktiivi, eelkõige selle põhjendusi 4, 18, 34, 28 ja 29, artikli 3 punkti 2 ning artikleid 11, 12 ja 23, samuti ETL artikkel 191 ning EÜ artikkel 174 sätestatud ettevaatusprintsipi ja inimeste tervise kaitse põhimõtet, tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi riigisisese seadusest tulenevalt on sellel liikmesriigil lubatud sätestada, et tervisekahju hindamine ei ole keskkonnakompleksloa väljastamis- ja läbivaatamismenetluse osa – käesoleval juhul [DPCM 2017-ga] – ning selle redaktsioonil võib puududa automaatne toime, mis avaldub pädeva asutuse poolt keskkonnakompleksloa/DPCM-i läbivaatamismenetluses

⁸ Äriühingu veebilehel esitatud andmete kohaselt erastati see 1995. aastal ja praegu kuulub 62% sellest rahvusvahelisele terasekontsernile. Ülejäänud aktsiad kuuluvad Itaalia riigile (<https://www.acciaierieditalia.com/en/company/about-us/>, külastatud 16. augustil 2023).

⁹ Euroopa Inimõiguste Kohtu 24. jaanuari 2019. aasta otsus Cordella jt vs. Itaalia (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, § 12).

¹⁰ <https://va.mite.gov.it/File/Documento/888984>, külastatud 16. oktoobril 2023.

õigeaegselt ja tegelikult arvestamata jätmises, eriti juhul kui see annab vastuvõetamatule terviseohule viitavaid tulemusi seoses rahvastiku osaga, keda saastavad heited oluliselt mõjutavad, või kas direktiivi tuleb vastupidi tõlgendada nii, et i) aktsepteeritavat riski inimeste tervisele saab hinnata epidemioloogilise teadusliku analüüsi põhjal; ii) tervisekahju hindamine peab olema keskkonnakompleksloa/DPCM-i sisese väljastamis- ja läbivaatamismenetluse osa ning isegi selle kohustuslik eeldus ja eelkõige keskkonnakompleksloa väljastamise ja läbivaatamise pädevust omava ametiasutuse kohustusliku, tõhusa ja õigeaegse hindamise ese?

2. Kas tööstusheidete direktiivi, eelkõige selle põhjendusi 4, 11, 18, 34, 28 ja 29, artikli 3 punkti 2 ning artikleid 11, 14, 15, 18 ja 21, tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik peab oma riigisisest seadusest tulenevalt sätestama, et keskkonnakompleksluba (siin 2012. aasta keskkonnakompleksluba, DPCM 2014, DPCM 2017) peab alati arvestama kõiki heidet tekitavaid aineid, mida teaduslikult peetakse kahjulikeks, kaasa arvatud tahked peenosakesed PM₁₀ ja PM_{2,5}, mis pärinevad hindamise esemeks olevast käitisest, või kas direktiivi saab tõlgendada nii, et keskkonnakompleksluba (luba andev haldusakt) peab hõlmama ainult saastavaid aineid, mis *a priori* tulenevad tööstustegevuse laadist ja liigist?
3. Kas tööstusheidete direktiivi, eelkõige selle põhjendusi 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34 ja 43, artikli 3 punkti 2 ning artikleid 11, 14, 16, 21 ja 25, tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik võib juhul, kui esineb tööstustegevust, mis ohustab tõsiselt ja oluliselt keskkonna terviklikkust ja inimeste tervist, riigisisese seaduse alusel edasi lükata tähtaja – mis anti käitajale tööstustegevuse väljastatud loaga vastavusse viimiseks, rakendades selles ette nähtud meetmeid ning keskkonna- ja tervisekaitsetegevusi – ligikaudu seitsmeks ja pooleks aastaks alates alguses määratud tähtjast ning kogukestusega üksteist aastat?“

48. Põhikohtuasja hagejad Ilva, Acciaierie d'Italia, Regione Puglia (Apuulia maakond), Itaalia Vabariik ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. Need menetlusosalised ja veel üks riigisisenes menetluses menetlusse astuja, Gruppo di Intervento Giuridico, osalesid ka 7. novembri 2023. aasta kohtuistungil.

IV. Õiguslik hinnang

49. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, millise tähtsusega on teatav teave terasetehase mõju kohta inimeste tervisele (vt selle kohta allpool B jaotis) ja teave teatavate heidete kohta (vt selle kohta allpool C jaotis) ning kas on lubatud korduvalt pikendada teatavate loa tingimuste rakendamise tähtaega (vt selle kohta allpool D jaotis). Kõigepealt tuleb aga käsitleda vastuväiteid eelotsusetaotluse vastuvõetavuse kohta.

A. Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

50. Ilva ja Acciaierie d'Italia leiavad, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole piisavalt selgitanud, miks ta vajab viidatud õigusnormide ja põhjenduste tõlgendamist (vt selle kohta allpool punkt 1), Itaalia õiguse kohaselt ei ole liidu õiguse tõlgendamine asjasse puutuv (vt selle kohta allpool punkt 2) ning lõpuks ei ole viidatud sätted piisavalt konkreetsed ja neile ei saa Ilva ja Acciaierie d'Italia vastu põhikohtuasjas tugineda, kuna nad on eraõiguslikud isikud (vt selle kohta allpool punkt 3).

51. Põhimõtteliselt on üksnes asja menetleva ja selle lahendamise eest vastutava liikmesriigi kohtu ülesanne kohtuasja erisusi arvesse võttes hinnata nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Seega, kui küsimused on esitatud liidu õigusnormi tõlgendamise kohta, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud vastama. Niisuguste küsimuste asjakohasust eeldatakse. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õigusnormi tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele.¹¹

1. Eelotsusetaotluse põhjendused

52. Ilva ja Acciaierie d'Italia tuginevad Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 punktile c, et näidata, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole esitanud teavet, mida Euroopa Kohus vajab eelotsusetaotlusele vastamiseks.

53. Selle sätte kohaselt märgitakse eelotsusetaotluses selgitus, millistel põhjustel riigisisene kohus tõstatas liidu õigusnormide tõlgendamise või kehtivuse küsimuse ning millist seost ta nende õigusnormide ja põhikohtuasjas kohaldatavate riigisiseste õigusnormide vahel näeb.

54. Selles osas vastab tõele, et eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab oma küsimustes suurele hulgale tööstusheidete direktiivi sätetele ja põhjendustele ning ELTL artiklile 191, ilma üksikasjalikult selgitamata, miks on vajalik kõigi viidatud tekstide tõlgendamine.

55. Eelotsusetaotlusest nähtub siiski, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas viidatud tekstidest tulenevad kolm konkreetset kohustust. Seega on eelotsuse küsimuste ese eelotsusetaotluses piisavalt selgelt määratletud.

2. Eelotsuse küsimuste asjakohasus Itaalia õiguse kohaselt

56. Ilva ja Acciaierie d'Italia väidavad ka, et nõutav tõlgendus erinevate kaalutluste alusel, mis põhinevad Itaalia õigusel, ei ole põhikohtuasja lahendamisel asjakohane. Eelkõige ei saa eelotsusetaotluse esitanud kohus luba tühistada ega seda oma otsuses tähelepanuta jätta. Lisaks on selle loa õiguspärasus juba jõustunud kujul kindlaks tehtud.

57. Seda, kas need vastuväited on põhjendatud, ei saa Euroopa Kohus siiski otsustada, sest ta ei saa tõlgendada riigisiseseid õigusnorme eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevuse kohta. Nende tõlgendamine kuulub liikmesriigi kohtute ainupädevusse.¹²

58. Lisaks on Itaalia, kes eelotsusetaotluse vastuvõetavust ei vaidlusta, seoses Cordella kohtuasja menetlemisega Euroopa Inimõiguste Kohtus korduvalt märkinud, et Itaalia tsiviilkohtutes toimuvad menetlused, nagu eelotsusetaotluse aluseks olev põhikohtumenetlus, võivad seoses Ilva terasetehasest tuleneva ohuga inimeste tervisele tagada asjaomaste isikute tõhusa õiguskaitse.¹³

¹¹ 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, punktid 27 ja 28 ning seal viidatud kohtupraktika).

¹² 27. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, punkt 57) ja 14. juuni 2017. aasta kohtuotsus Online Games jt (C-685/15, EU:C:2017:452, punkt 45).

¹³ Euroopa Inimõiguste Kohtu 24. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Cordella jt vs. Itaalia (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, § 112) ning Itaalia valitsuse teatis Euroopa Nõukogu ministrite komitee 1459. istungi kohta (märts 2023), dokument DH-DD(2023)36, 6. jaanuar 2023, lk 9.

Selliste hagide esitamise võimalus on kooskõlas Århusi konventsiooni¹⁴ artikli 9 lõikega 3, mille kohaselt tuleb tagada riigisiseste õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud, juurdepääs kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus riigisiseste keskkonnaõigusnormidega.

59. Seega ei tekita ka need vastuväited ilmseid kahtlusi eelotsusetaotluse asjakohasuse suhtes.

3. Tõlgendatavate sätete vahetu kohaldatavus

60. Lõpuks väidavad Ilva ja Acciaierie d'Italia, et eelotsusetaotlus ei ole kohtuasja lahendamisel asjasse puutuv, kuna tõlgendatavate sätete vahetu kohaldamine on välistatud nii üldiselt kui ka eelkõige nende kui eraõiguslike juriidiliste isikute suhtes. Nende õiguslik seisund tuleneb hoopis erinevatest, mille Itaalia on terasetehase kohta vastu võtnud.

61. Tuleb nõustuda argumendiga, et direktiiv iseenesest ei saa tekitada eraõiguslikule isikule kohustusi, mistõttu ei saa direktiivile tema vastu sellisena tugineda. See, kui õigust tugineda üle võtmata või ebaõigesti üle võetud direktiivi sättele laiendada eraõiguslike isikute vaheliste suhete valdkonnale, tähendaks nimelt, et Euroopa Liidule omistatakse pädevus kehtestada vahetu õigusmõjuga kohustusi eraõiguslikele isikutele, samas kui tal on see pädevus üksnes valdkondades, milles tal on volitused võtta vastu määruseid. Seega, isegi direktiivi selget, täpset ja tingimusteta sätet, mille eesmärk on anda eraõiguslikele isikutele õigusi või panna neile kohustusi, ei saa sellisena kohaldada menetluses, mille pooled on üksnes eraõiguslikud isikud. Samuti ei saa eraõiguslike isikute vahelises vaidluses direktiivile tugineda selleks, et jätta kohaldamata liikmesriigi õigusnormid, mis on selle direktiiviga vastuolus.¹⁵

62. Sellest hoolimata võib direktiivi tõlgendamine olla asjakohane eraõiguslike isikute vahelise vaidluse lahendamisel, sest riigisisese õiguse kohaldamisel peavad liikmesriigi kohtud seda õigust tõlgendades arvesse võtma riigisisest õigust tervikuna ja kasutama selles õiguses tunnustatud tõlgendusmeetodeid, et tõlgendada seda võimalikult suures ulatuses direktiivi sõnastust ja eesmärki arvestades, et saavutada direktiivis ette nähtud tulemus ning seeläbi täita ELTL artikli 288 kolmanda lõigu nõudeid.¹⁶

63. Seda, mil määral on hindamisruumi Itaalia õiguse liidu õigusega kooskõlas olevaks tõlgendamiseks, saavad otsustada ainult Itaalia kohtud.

64. Lisaks on Itaalia riigil olemasoleva teabe kohaselt endiselt peaaegu 40% osalus Ilvas¹⁷ ning ta avaldab erakorralise tegevjuhi ja kolmest eksperdist koosneva komitee kaudu otsustavat mõju. Seetõttu ei saa välistada, et Ilva on Itaalia riigi väljund, kes ei või saada tööstusheidete direktiivi ebaõigest ülevõtmisest omapoolset kasu.¹⁸ Sellisel juhul saaks Ilva vastu vahetult tugineda direktiivile.¹⁹

¹⁴ Keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnanähtude otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, vastu võetud nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1).

¹⁵ 7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punktid 42–44 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁶ 7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁷ Vt eespool, 8. joonealune märkus.

¹⁸ Vt 12. juuli 1990. aasta kohtuotsus Foster jt (C-188/89, EU:C:1990:313, punkt 17) ja 10. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, punkt 32).

¹⁹ Vt 12. novembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (Windfarm Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 91).

65. Mis puudutab vastuväidet, et eelotsusetaotluse küsimustes viidatud sätted ei saa nende sisu tõttu kehtestada vahetult kohaldatavaid kohustusi, siis on võimalik, et seda tuleb käsitleda üksikute küsimuste arutamisel, kuigi need küsimused sellele konkreetselt ei viita.

66. Järelikult tuleb ka need vastuväited tagasi lükata ja eelotsusetaotlus on tervikuna vastuvõetav.

B. Esimene küsimus – tervisekahju hindamine

67. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, millise tähtsusega on Itaalia õiguses kehtestatud kohustus hinnata käitisele keskkonnakompleksloa andmisel ja läbivaatamisel tervisekahju tööstusheidete direktiivi alusel, kui hindamine viib tulemuseni, et risk rahvastiku olulise osa tervisele, keda saasteainete heited mõjutavad, ei ole vastuvõetav.

68. Tööstusheidete direktiivi artiklis 4 on sätestatud, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, millega tagatakse, et mitte ühtki käitist ei käitata ilma loata. Tööstusheidete direktiivi artikli 5 lõikes 1 on sätestatud, et ilma et see piiraks riigisisestes või liidu õigusaktides ettenähtud muude nõuete kohaldamist, annab pädev asutus välja loa, kui käitis vastab käesoleva direktiivi nõuetele. Artikli 10 kohaselt kohaldatakse II peatükki (artikli 10–27) I lisa sätestatud tegevusvaldkondade suhtes ja vajaduse korral vastavalt kõnealuse lisa kohastele künnisvõimsustele.

69. Lähtuda tuleb sellest, et vaidlusaluse terasetehase puhul on tegemist käitisega artikli 3 punkti 3 tähenduses koostoimes I lisa punktiga 2.2 (malmi või terase tootmine); lisaks võivad olla asjakohased ka punkt 2.3 (mustmetallide töötlemine) ja punkt 2.4 (mustmetallide valu valukodades). Käitise suurust arvestades on tõenäoliselt ka künnisvõimsused saavutatud.

70. Mis puudutab riski inimeste tervisele, siis tulenevad määrava tähtsusega nõuded tööstusheidete direktiivi artiklist 11, mis määrab kindlaks põhikohustused käitiste käitamisel. Eelkõige puutuvad asjasse punktid a, b ja c. Tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkt a sätestab, et võetakse kõik asjakohased ennetusmeetmed saastuse vältimiseks, punkt b kohustab kohaldama parimat võimalikku tehnikat ja punkti c kohaselt ei või põhjustada olulist saastust.

71. Kuna tööstusheidete direktiivi artikli 11 punktid a ja c on seotud saastuse mõistega, on selle määratlus artikli 3 punktis 2 otsustava tähtsusega. Selle kohaselt on tegemist inimtegevusest tuleneva ainete, vibratsiooni, soojuse või müra otsese või kaudse väljutamisega õhku, vette või pinnasesse, mis eelkõige võib ohustada inimeste tervist.

72. Selle kontrollimine, kas tööstusheidete direktiivi artikli 11 punktides a ja c kehtestatud põhikohustusi täidetakse, st kas võetakse piisavaid ennetusmeetmeid saastuse vältimiseks ja välditakse olulist saastust, nõuab seega vastupidi Ilva väidetele seda, et tuleb hinnata käitise mõju inimeste tervisele ja käitise heiteid, millel võib olla selline mõju.²⁰

²⁰ Vt juba Kirton, J., ja Horrocks, S., *Consideration of Human Health through IPPC: A Good Practice Guide* (Impel report 2004/10, eelkõige lk 12 ja 13). European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) on enda sõnul rahvusvaheline mittetulundusühing, mis ühendab Euroopa Liidu liikmesriikide, läbirääkija- ja kandidaatriikide, EMP ja EFTA riikide ning Euroopa Ühenduse võimalike kandidaatriikide keskkonnaasutusi. Selle ülesanne on tagada Euroopa keskkonnaõiguse tõhus rakendamine ja jõustamine, edendades erialast koostööd, teabevahetust ja parimate tavade vahetamist keskkonnaasutuste vahel (impel.eu).

73. Selle hindamise kord tuleneb siiski üksnes asjaomaste põhikohustuste täpsemast käsitlusest. Seejuures tuleb kõigepealt selgitada tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkti a tähendust, kuna selle sätte saksakeelne versioon on ebaselge (vt selle kohta allpool punkt 1). Seejärel tuleb käsitleda olulise saaste mõistet, mis on esitatud artikli 11 punktis c (vt selle kohta allpool punkt 2), ja loa läbivaatamise kohustust artikli 21 kohaselt (vt selle kohta allpool punkt 3).

1. Tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkt a – asjakohased ennetusmeetmed

74. Tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkti a saksakeelses versioonis on sätestatud, et saastuse vältimiseks võetakse „alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen“ („kõik asjakohased ennetusmeetmed“). See sõnastus viitab väga kaugeleulatuvale kohustusele. Muud keeleversioonid ja õigusnormi ülesehitus piiravad siiski selle mõju.

a) Saksakeelse versiooni tõlgendamine

75. Mõiste „ennetusmeede“ tuletab meelde ettevaatusprintsipi, mis on ELTL artikli 191 lõike 2 kohaselt liidu keskkonnapoliitika – sealhulgas tööstusheidete direktiivi²¹ – alus ja mille kohta on olemas ulatuslik kohtupraktika.

76. See põhimõte lubab võtta kaitsemeetmeid selliste ohtude vastu, mille olemasolu või ulatus ei ole parimate kättesaadavate teaduslike tõendite põhjal kindlaks tehtud.²² Seetõttu on võimalik, et tulevased järeldused lükkavad need ohud tegelikult ümber, mistõttu selgub tagantjärele, et kaitsemeetmed olid üleliigsed.

77. Euroopa Kohus on koguni teatavaid teisese õiguse sätteid ettevaatusprintsipi arvestades tõlgendanud nii, et meetmed on nendega vastuolus seni, kuni parimaid kättesaadavaid teaduslikke tõendeid arvestades valitseb ebakindlus küsimuses, kas kõik ohud on välistatud.²³

78. Näib, et mõiste „asjakohane“ (sks k „geeignet“) laiendab koguni veelgi tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkti a. Muudet tuleb nimelt käsitada „asjakohasena“, kui sellega on võimalik saavutada soovitud eesmärk. See, kas vajalikud jõupingutused on selle eesmärgiga proportsionaalsed, ei oma tähtsust küsimuse puhul, kas meede on asjakohane. Hindamisruum on parimal juhul olemas seoses teadusliku küsimusega, kas meede võimaldab üldse selle eesmärgi saavutada.

79. „Kõik asjakohased ennetusmeetmed saastuse vältimiseks“ (saksa k „alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen“) tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkti a tähenduses hõlmavad seega *kõiki* meetmeid, millega saab vältida saastust, mille

²¹ 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ jt (C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 53).

²² 5. mai 1998. aasta kohtuotsus National Farmers' Union jt (C-157/96, EU:C:1998:191, punktid 63 ja 64); 9. septembri 2003. aasta kohtuotsus Monsanto Agricoltura Italia jt (C-236/01, EU:C:2003:431, punkt 111) ning 1. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Blaise jt (C-616/17, EU:C:2019:800, punkt 43).

²³ Vt 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ jt (C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 53); tööstusheidete direktiivi ja nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102) käsitlevad 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 44 ning punktid 58 ja 59) ning 10. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkt 66) ning jäätmealaseid õigusnorme käsitlev 24. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, punkt 58). Vt ka Sobotta, C., „Recent applications of the precautionary principle in the jurisprudence of the CJEU – a new yardstick in EU environmental decision making?“, *ERA Forum* 2020, 723.

tekkimist ei saa käitise käitamisel välistada, võttes arvesse parimaid kättesaadavaid teaduslikke tõendeid. Ettevaatusprintsipi rangema tõlgenduse kohaselt võib seda sätet mõista isegi nii, et käitisele võib anda loa ainult siis, kui ei ole kahtlust, et seda käitatakse ilma saastuseta.

80. Tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkti a saksakeelne versioon on aga ainus versioon, mis nõuab „asjakohaseid ennetusmeetmeid“ (sks k „geeignete Vorsorgemaßnahmen“).

b) Muud keeleversioonid

81. On tõsi, et muud keeleversioonid langevad saksakeelse versiooniga kokku osas, milles ka need nõuavad „kõiki“ meetmeid. Neis ei ole siiski kasutatud ettevaatuse mõistet, vaid need tuginevad põhimõttele, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja millel ELTL artikli 191 lõike 2 kohaselt põhineb ka liidu keskkonnapoliitika. Ainult sloveenikeelses versioonis („preprečevanje“) ja soomekeelses versioonis („estävät“) kasutatakse mõisteid, mis ei vasta ELTL artikli 191 lõikes 2 selle põhimõtte kohta kasutatud mõistele, kuid ka neid tuleb tõenäoliselt mõista pigem ärahoidmise või preventsiiooni kui ennetamise tähenduses.

82. Euroopa Kohus ei ole põhimõtet, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid, seni põhjalikult käsitlenud, kuid on juba otsustanud, et selle kohaselt peavad ühendus ja liikmesriigid ära hoidma, vähendama ja niivõrd, kui võimalik, kõrvaldama saastumist ja häiringuid põhjustavad allikad juba algfaasis, võttes meetmeid, millega kõrvaldatakse *teadaolevad* riskid.²⁴ Kui ettevaatusprintsip hõlmab seega olukordi, kus ohtude suhtes on kahtlusi, siis peaks põhimõte, mille kohaselt tuleb võtta ennetusmeetmeid, piirduma kaitsemeetmetega, kui riskid või ohud on teada.²⁵

83. Peale selle ei nõua tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkti a muud keeleversioonid „asjakohaste“ meetmete võtmist. Neis on selle asemel kasutatud mõisteid nagu „appropriate“ (ingl k), „approprié“ (pr k), „adecuado“ (hisp k) või isegi „oportuno“ (it k). Neid mõisteid võib küll tõlkida ka sõnaga „asjakohane“, kuid erinevalt saksakeelsest mõistest võimaldavad need ka kaalumist, kas kõnealuste kaitsemeetmetega seotud jõupingutused on proportsionaalsed kaitsva mõju ja kõnealuse ohu suhtes.

84. Tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkti a muud keeleversioonid toetavad seetõttu pigem kohustust võtta kõik *asjakohased* meetmed, et vältida käitise teadaolevaid keskkonnariske.

²⁴ 26. aprilli 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 165). Vt aga ka 5. oktoobri 1999. aasta kohtuotsus Lirussi ja Bizzaro (C-175/98 ja C-177/98, EU:C:1999:486, punkt 51) ning 22. juuni 2000. aasta kohtuotsus Fornasar jt (C-318/98, EU:C:2000:337, punkt 37), mis mõistavad selles tähenduses ka ettevaatusprintsipi.

²⁵ Vt eelkõige minu ettepanek kohtuasjas Bayer CropScience ja Bayer vs. komisjon (C-499/18 P, EU:C:2020:735, punkt 107) ja minu ettepanek kohtuasjades ERG jt (C-378/08, EU:C:2009:650, punktid 67 ja 75), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:258, punkt 60) ning komisjon vs. Prantsusmaa (C-237/12, EU:C:2014:14, punkt 30).

c) Tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkti a ülesehitus ja eesmärk

85. Teatavasti tuleb erinevaid keeleversioone tõlgendada ühetaoliselt.²⁶ Samuti ei saa ühelegi keeleversioonile anda eelist teiste keeleversioonide ees.²⁷ Pigem tuleb asjaomast sätet tõlgendades lähtuda selle õigusakti üldisest ülesehitusest ja eesmärgist, mille osa need on.²⁸ Lisaks võivad liidu õiguse sätte tõlgendamisele kaasa aidata selle vastuvõtmist ettevalmistavad materjalid.²⁹

86. See, et tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkt a ei viita mitte ettevaatusabinõudele, vaid ennetusmeetmetele, nähtub juba direktiivi pealkirjast ja selle artikli 1 esimesest lõigust. Siiski ei ole saksakeelne versioon ka siin päris täpselt sõnastatud.

87. Saksakeelses versioonis sisaldab pealkiri sulgudesse pandud sõnu „integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung“ [e k „saastuse kompleksne vältimine ja kontroll“]. Direktiivi artikli 1 esimese lõigu kohaselt sätestatakse selles direktiivis tööstuslikest tegevusvaldkondadest tuleneva saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli eeskirjad. Nii pealkiri kui ka artikli 1 esimene lõik on identsed varem kehtinud direktiividega 96/61 ja 2008/1 saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta.

88. Kõigi 1996. aasta keeleversioonide mõlemas punktis, välja arvatud saksakeelses versioonis, kasutati mõistet, mis ELTL artikli 191 lõikes 2 tähistab ennetust, näiteks prantsuse keeles „prévention“, inglise keeles „prevention“ või itaalia keeles „prevenzione“. Enamikus keeleversioonides, mis on alates sellest ajast lisatud, kasutatakse samuti ennetamise vastet,³⁰ kuigi on ka keeleversioone, milles – nagu saksakeelses versioonis – kasutatakse muud mõistet.³¹

89. Kõigi kolme direktiivi kõik keeleversioonid kattuvad igal juhul selles, et neis ei kasutatud ega kasutata ei pealkirjas ega artiklis 1 ettevaatuse mõistet.

90. Muu hulgas nähtub tööstusheidete direktiivi pealkirjast ja artikli 1 esimesest lõigust ka see, et selle eesmärk ei ole igasuguse saastuse vältimine, sest seal on mainitud ka üksnes saastamise *vähendamist* või erinevates keeleversioonides, näiteks ingliskeelses versioonis, selle kontrolli. Järelikult on direktiivi kohaselt teatud saastuse tase aktsepteeritud. Selle kohaselt keelab artikli 11 punkt c üksnes olulise saastuse.

91. Seda kinnitab tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkt b. Selle kohaselt tuleb käitise käitamisel kasutada parimat võimalikku tehnikat. On tõsi, et artikli 3 lõike 10 punktis c nimetatud „parim“ tehnika on see, mis on keskkonna kui terviku kaitse kõrge üldise taseme saavutamiseks kõige tõhusam. „Võimalik“ on artikli 3 lõike 10 punkti b kohaselt aga ainult niisugune tehnika,

²⁶ 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punktid 13 ja 14); 27. märtsi 1990. aasta kohtuotsus Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, punkt 19) ning 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Consorzio Italian Management ja Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 43).

²⁷ 27. märtsi 1990. aasta kohtuotsus Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, punkt 18) ja 26. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Hessischer Rundfunk (C-422/19 ja C-423/19, EU:C:2021:63, punkt 65).

²⁸ 1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Kreis Warendorf ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 27) ning 24. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, punkt 27).

²⁹ 22. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus Zurita García ja Choque Cabrera (C-261/08 ja C-348/08, EU:C:2009:648, punkt 57); 27. novembri 2012. aasta kohtuotsus Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 135); 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 50) ning 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Acacia ja D'Amato (C-397/16 ja C-435/16, EU:C:2017:992, punkt 31).

³⁰ Nii on see tšehhi-, leedu-, malta-, ungari-, poola-, rumeenia-, sloveeni- ja slovakeelses versioonis.

³¹ Nii on see bulgaaria-, eesti-, horvaadi- ja lätielses versioonis.

mida on arendatud sellisel määral, et selle kasutamine on kulusid ja eeliseid arvesse võttes vastavas tööstussektoris *majanduslikult* ja tehniliselt otstarbekas. Seega tuleb parima *võimaliku* tehnika kindlaksmääramisel arvesse võtta ka majanduslikke aspekte.

92. Parima tehnika kohaldamise kohustuse piiramist „võimaliku tehnikaga“ õõnestaks siiski, kui tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkt a kehtestaks kohustuse võtta mis tahes „asjakohaseid“ ennetusmeetmeid, olenemata majanduslikust võimalikkusest.

93. See, et tööstusheidete direktiivi artikli 11 punktis b sätestatud kohustus kohaldada parimat võimalikku tehnikat täpsustab artikli 11 punktis a sätestatud kohustust võtta „kõik asjakohased ennetusmeetmed saastuse vältimiseks“, oli nende kahe kohustuse esialgses versioonis selgem. Direktiivide 96/61 ja 2008/1 artikli 3 lõike 1 punkti a kohaselt tuli nimelt „võtta kõik vajalikud ennetusmeetmed saastuse vältimiseks, eelkõige parima võimaliku tehnika kasutamisega“.³² Komisjon ei selgitanud, miks ta need kaks elementi oma ettepanekus direktiivi uuesti sõnastamise kohta eraldas.³³ Kuna komisjon selgitas ainult uusi ja oluliselt muudetud eeskirju,³⁴ tuleb lähtuda sellest, et ta pidas seda muudatust ebaoluliseks.

94. Mõju inimeste tervisele tuleb parima võimaliku tehnika kindlaksmääramisel arvesse võtta liidu kui terviku jaoks. Selle tehnika eesmärk on tööstusheidete direktiivi artikli 3 punkti 10 kohaselt vältida või vähemalt vähendada mõju keskkonnale ja aidata seejuures kõige tõhusamalt saavutada keskkonnakaitse üldist kõrget taset. Konkreetne tervisekahju, mida teatud käitis põhjustab, on seejuures oluline üksnes osana erinevate tehnikate hindamise aluseks olevatest andmetest. Teatud käitises kogu liidus kindlaks määratud parima võimaliku tehnika kohaldamiseks artikli 11 punkti b kohaselt ei ole seevastu otseselt tähtis konkreetne tervisekahju.

d) Vahejärelalus

95. Tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkti a tuleb seega mõista nii, et tuleb võtta kõik asjakohased meetmed, et vältida või vähendada käitise teadaolevaid keskkonnariske.

96. Direktiivi artikli 11 punktis a sätestatud meetmed hõlmavad eelkõige artikli 11 punktis b nimetatud parima võimaliku tehnika kohaldamist. Selle sätte kohaldamisel teatud käitise suhtes ei ole vaja arvesse võtta sellega kaasnevat konkreetset tervisekahju.

2. Tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkt c

97. Tööstusheidete direktiivi artikli 11 punktist c võib aga asjaomase käitise erijoonte tõttu tuleneda kohustus võtta kaitsemeetmeid, mis lähevad kaugemale parimast võimalikust tehnikast, eelkõige käitise asukohas valitsevate tingimuste tõttu. See säte näeb ette, et käitisega ei põhjustata olulist saastust. Kui käitis põhjustab hoolimata parima võimaliku tehnika kohaldamisest olulist saastust, tuleb võtta *täiendavaid* kaitsemeetmeid selle saastuse vältimiseks.

³² Sarnaselt ka juba nõukogu 28. juuni 1984. aasta direktiivi 84/360/EMÜ tööstusrajatistest lähtuva õhusaaste vastu võitlemise kohta (EÜT 1984, L 188, lk 20) artikli 4 punktis 1: „kõik ennetusmeetmed õhusaaste vältimiseks on võetud, sealhulgas parima võimaliku tehnoloogia rakendamine, kui niisuguste meetmete rakendamine ei too kaasa liigseid kulusid“.

³³ KOM(2007) 844 (lõplik), artikkel 12 (lk 31).

³⁴ KOM(2007) 844 (lõplik) (lk 11).

98. Selliseid kaitsemeetmeid tuleb samuti artikli 11 punkti a tähenduses pidada asjakohaseks, kuna mõistega „oluline saastus“ seatakse käitiste käitamisele absoluutne piir. Kui sellised kaitsemeetmed ei ole võimalikud, ei saa käitisele luba anda.

99. Tööstusheidete direktiivi artikli 3 punktis 2 on määratletud küll saastuse mõiste, mitte aga see, millal seda tuleb pidada oluliseks. See saab tuleneda üksnes asjaomase saastuse ja selle mõju hindamisest.

100. Sellise hinnangu võib tuletada abstraktselt muudest õigusnormidest. Nii on Euroopa Kohus juba otsustanud, et vääveldioksiidi piirtasemete ületamist välisõhus tuleb välisõhu kvaliteedi direktiivi³⁵ kohaselt pidada oluliseks saastuseks.³⁶

101. See näitena mainitud juhtum ei põhine siiski asjaomase direktiivi erijoontel. Pigem tuleb minu arvates iga saastust, mis – kõiki erandeid arvesse võttes – viib ükskõik millise kohaldatava keskkonkakaitse normiga vastuolus oleva olukorrani, pidada oluliseks.

102. Liidu õiguses puuduvad siiski konkreetsed sätted, mille põhjal saaks kindlaks teha, milline käitistest põhjustatud saastuse mõju inimeste tervisele lubab otseselt järeldada, et tegemist on olulise saastusega. Seda, kas Itaalia riigisisese õiguses on olemas sätted, mis viivad sellise tulemuseni, ei saa hinnata Euroopa Kohus.

103. Tagajärjed inimeste tervisele võivad aga ka olenemata keskkonnaõiguse erinormide rikkumisest viia selleni, et saastust tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkti c tähenduses tuleb pidada oluliseks. See tuleneb juba sellest, et liidu keskkonnapoliitika – sealhulgas direktiiv – järgib ELTL artikli 191 lõike 1 teise taande kohaselt ka inimese tervise kaitsmise eesmärki. Lisaks kohustavad ELTL artikkel 9 ja artikli 168 lõike 1 esimene lause ning põhiõiguste harta artikli 35 teine lause liitu tagama liidu poliitika ja meetmete kindlaksmääramisel ja rakendamisel kõigis valdkondades inimeste tervise kõrgetasemelise kaitse.³⁷ Inimeste tervise kaitse on seega eriti suure tähtsusega, mis võib õigustada ka märkimisväärt majanduslikku kahju.³⁸

104. Tööstusheidete direktiivis väljendub see eelkõige selles, et artikli 8 lõike 2 teise lause kohaselt peatatakse loa tingimuste rikkumise korral käitise tegevus niikaua, kuni nõuete täitmine on taastatud, ainult juhul, kui on otsene oht kahjustada keskkonda *olulisel määral*, samal ajal kui see on nõutav *alati*, kui ohustatakse otseselt inimeste tervist.

105. See säte räägib tõepoolest selle poolt, et saastus, mis ohustab inimeste tervist, on alati oluline. Siiski ei saa välistada, et teatud eriti väikese kaaluga tervisekahjud lubavad pidada põhjustatud saastust ebaoluliseks. Seda toetab eelkõige asjaolu, et juba saastuse määratluses, mis on esitatud tööstusheidete direktiivi artikli 3 punktis 2, on mainitud inimeste tervise ohustamise võimalust. Kui see peaks alati viima selleni, et asjaomane saastus on oluline, oleks seadusandja seda sõnaselgelt väljendanud.

³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiiv 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)).

³⁶ 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus *Sdružení „Za Zemyata – dostav do pravosadie“ jt* (C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 50). Vt juba direktiivi 84/360 artikli 4 punkt 4.

³⁷ Vt 1. aprilli 2008. aasta kohtuotsus *parlament ja Taani vs. komisjon* (C-14/06 ja C-295/06, EU:C:2008:176, punkt 75) ning 1. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus *Blaise jt* (C-616/17, EU:C:2019:800, punkt 42).

³⁸ 12. juuli 1996. aasta kohtumäärus *Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik vs. komisjon* (C-180/96 R, EU:C:1996:308, punkt 93) ning 17. juuli 1997. aasta kohtuotsus *Affish* (C-183/95, EU:C:1997:373, punkt 43); 19. aprilli 2012. aasta kohtuotsus *Artegodan vs. komisjon* (C-221/10 P, EU:C:2012:216, punkt 99) ning 4. mai 2016. aasta kohtuotsus *Philip Morris Brands jt* (C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 156).

106. Seetõttu on inimeste tervist ohustav saastus oluline ainult siis, kui negatiivset mõju inimeste tervisele tuleb pidada inimeste tervist ülemäära kahjustavaks.

107. Suuniväärtusena pidas Euroopa keskkonnaasutuste võrgustik IMPEL 2005. aastal ühte täiendavat surmajuhtumit aastas 1 000 000 inimese kohta ja mittesurmavate haiguste puhul ühte täiendavat haigusjuhtumit 100 000 inimese kohta veel vastuvõetavaks,³⁹ seega ei pidanud ta asjaomast saastust oluliseks. Võrdluseks olgu märgitud, et liiklusõnnetuste tagajärjel hukkus Euroopa Liidus 2011. aastal ligikaudu 70 inimest 1 000 000 elaniku kohta ja 2020. aastal 49 inimest 1 000 000 elaniku kohta.⁴⁰ Olulisi ja ebaolulisi tervisekahjusid saab täpselt piiritleda aga ainult konkreetsetel juhtudel, võttes arvesse käitise tähtsust ja võimalikke alternatiive.

108. Saastusest põhjustatud negatiivset mõju inimeste tervisele, mis kujutab endast põhiõiguste rikkumist, nagu Euroopa Inimõiguste Kohus on Ilva terasetehase puhul tuvastanud,⁴¹ ei saa *prima facie* aga enam pidada ebaoluliseks. On võimalik, et eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib just seetõttu esimeses küsimuses, et terviseoht seoses rahvastiku osaga, keda saastavad heited oluliselt mõjutavad, on vastuvõetamatu.

109. Põhikohtuasja lahendamisel peab eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski arvestama ka seda, et vahepeal on rakendatud täiendavaid kaitsemeetmed, mistõttu on olukord võrreldes Euroopa Inimõiguste Kohtu 24. jaanuari 2019. aasta ja 5. mai 2022. aasta otsustega ning tervisekahju senise hinnanguga muutunud.

110. Direktiivi artikli 11 punktis a sätestatud meetmed hõlmavad seega lisaks parima võimaliku tehnika kohaldamisele ka meetmeid, mis on vajalikud selle vältimiseks, et käitis ei põhjustaks olulist saastust artikli 11 punkti c tähenduses. Saastust tuleb pidada oluliseks, kui see viib olukorrani, mis ei ole kohaldatavate keskkonnakaitsenormidega – võttes arvesse võimalikke erandeid – kooskõlas. Olenemata sellistest õigusnormidest tuleb saastust pidada oluliseks, kui see põhjustab konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades ülemäära kahju inimeste tervisele. Saastus, mis rikub inimeste tervist kahjustades asjaomaste isikute põhiõigusi, on alati oluline.

3. Loa läbivaatamine

111. Loa läbivaatamist, mida esimeses küsimuses samuti puudutatakse, käsitleb tööstusheidete direktiivi artikkel 21.

112. Itaalia õiguses sätestatud tervisekahju hindamise arvesse võtmisel peaks see läbivaatamine olema eriti oluline. Näib nimelt olevat välistatud, et seda hinnangut oleks saanud arvesse võtta juba terasetehase esimeste keskkonnalubade puhul 2011. ja 2012. aastast. See kehtestati – teadaolevalt – alles 4. juuni 2013. aasta dekreetseaduse nr 61 artikli 1 lõikega 7. Varem tuli käitise mõju inimeste tervisele arvesse võtta muu teabe alusel.

113. Läbivaatamine on tööstusheidete direktiivi artikli 21 lõike 5 punkti a kohaselt eelkõige vajalik siis, kui käitise põhjustatud saaste on nii suur, et loaga ettenähtud heite piirväärtused tuleb läbi vaadata või tuleb loale lisada uued piirväärtused.

³⁹ Viidatud eespool 20. joonealuses märkuses, lk 19.

⁴⁰ Eurostat, „Causes of death: tables and figures“ (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/64/SE-Causes_of_death_2023.xlsx, külastatud 1. septembril 2023).

⁴¹ Euroopa Inimõiguste Kohtu 24. jaanuari 2019. aasta otsus Cordella jt vs. Itaalia (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413) ning 5. mai 2022. aasta otsus Ardimento jt vs. Itaalia (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

114. Need õigusnormid järgivad seega tööstusheidete direktiivi artikli 11 punktis c sätestatud põhikohustust ja nõuavad läbivaatamist, kui hiljem selgub, et käitise põhjustatud saaste oli oluline. Tõendid sellise saastuse kohta peaksid tulenema artikli 23 lõike 1 kohaselt nõutavast keskkonnajärelevalve süsteemist, mis tegeleb asjaomaste käitiste poolt keskkonnale avaldatava kogu asjasse puutuva mõju kontrollimisega. Tervisekahju hindamine, mis viiakse läbi pärast loa andmist ja mida korrapäraselt ajakohastatakse, on artikli 23 lõike 4 punkti a kohaselt selle süsteemi osa ja artikli 21 lõike 5 punktis a sätestatud hindamise jaoks ilmselgelt tähtis. Seda tuleb seetõttu arvesse võtta.

115. Muu hulgas näib, et see on ka dekreetseaduse nr 61 artikli 1 lõikes 7 ette nähtud, sest selle kohaselt ei saa tervisekahju hinnang iseenesest keskkonnakompleksluba muuta, kuid maakond saab selle alusel taotleda selle läbivaatamist.

4. Vastus esimesele küsimusele

116. Seega tuleb esimesele küsimusele vastata, et kui käitis on saanud loa tööstusheidete direktiivi artiklite 4 ja 5 alusel ning kui see luba vaadatakse läbi selle direktiivi artikli 21 alusel, tuleb tagada käitise käitamise põhinõuete täitmine artikli 11 kohaselt.

117. Tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkti a tuleb mõista nii, et tuleb võtta kõik asjakohased meetmed, et vältida või vähendada käitise põhjustatud teadaolevaid keskkonnariske.

118. Direktiivi artikli 11 punktis a sätestatud meetmed hõlmavad eelkõige artikli 11 punktis b nimetatud parima võimaliku tehnika kohaldamist. Selle sätte kohaldamisel konkreetse käitise suhtes ei ole vaja arvesse võtta selle konkreetset mõju tervisele.

119. Direktiivi artikli 11 punktis a sätestatud meetmed hõlmavad ka meetmeid, mis on vajalikud, et vältida käitisest lähtuvat olulist saastust artikli 11 punkti c tähenduses. Saastust tuleb pidada oluliseks, kui see viib olukorrani, mis on kohaldatavate keskkonnakaitsenormidega – võttes arvesse võimalikke erandeid – vastuolus. Sellistest õigusnormidest sõltumata tuleb saastust pidada oluliseks, kui see põhjustab konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades ülemäärast kahju inimeste tervisele. Saastus, mis rikub inimeste tervist kahjustades asjaomaste isikute põhiõigusi, on alati oluline.

120. Direktiivi artikli 21 lõike 5 punkti a kohaselt on loa läbivaatamine vajalik eelkõige siis, kui näiteks tervisekahju hindamise tulemusena ilmneb tagantjärele, et käitis põhjustab olulist saastust.

C. Teine küsimus – heitkoguste arvessevõtmine

121. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas tööstusheidete direktiivi kohaselt tuleb käitisele loa andmisel arvesse võtta kõiki eralduvaid aineid, mis on teaduslike tõendite kohaselt kahjulikud, sealhulgas kategooriaid PM₁₀ (tahked peenosakesed) ja PM_{2,5} (veel väiksemad tahked peenosakesed), ning mis igal juhul pärinevad kontrollitavast käitisest, või peab luba hõlmama ainult neid saasteaineid, mida on toimuva tööstustegevuse laadi ja liigi tõttu algusest saadik prognoositud. Eelotsusetaotluse põhjendustes on lisaks mainitud veel vaske, elavhõbedat ja naftaleeni.

122. Nagu komisjon selgitab, peab käitaja tööstusheidete direktiivi artikli 12 lõike 1 punktis f nimetatud loataotluses kirjeldama heidete laadi ja kogust, mida käitis eeldatavalt suunab igasse keskkonnaelemendi, ning heite mõju olulisust keskkonnale. See kohustus puudutab seega üksnes prognoositavaid heitkoguseid.

123. Kui seepeale antakse luba, hõlmab see tööstusheidete direktiivi artikli 14 lõike 1 punkti a ja lõike 2 kohaselt vähemalt II lisas loetletud saasteainete piirväärtusi või nende suhtes võetavaid võrdväärseid meetmeid ja muude selliste saasteainete piirväärtusi, mida asjaomane käitis tõenäoliselt väljutab keskkonda suurtes kogustes.

124. Nagu hagejad õigesti märgivad, hõlmab tööstusheidete direktiivi II lisa eelotsusetaotluses nimetatud saasteaineid, nimelt õhku väljutatavaid lenduvaid orgaanilisi ühendeid (punkt 4), seega naftaleeni, metalle ja nende ühendeid (punkt 5), järelkult ka vaske ja elavhõbedat ning tolmu, sealhulgas peeneid tahkeid osakesi (punkt 6), seega ka PM₁₀ ja PM_{2,5}. Vette väljutamise puhul on nimetatud püsivaid süsivesinikke ja püsivaid bioakumuleeruvaid orgaanilisi toksilisi aineid (punkt 5) ning samuti metalle ja nende ühendeid (punkt 7).

125. Need kategooriad on siiski nii üldiselt sõnastatud, et sellest ei saa tuletada kohustusi kehtestada konkreetseid piirväärtused iga hõlmatud aine, näiteks iga lenduva orgaanilise ühendi, iga metalli või iga tolmu kategooria kohta. Nagu komisjon väidab, ei puuduta seega tingimus, et saasteaineid väljutataks suurtes kogustes, mitte ainult muid saasteaineid, vaid ka tööstusheidete direktiivi II lisas loetletud saasteaineid. II lisas loetletud saasteainete puhul, mida ei väljutata suurtes kogustes, ei ole seevastu piirväärtused nõutavad.

126. Uutele käitistele loa andmisel saab paratamatult arvesse võtta ainult neid heitkoguseid, mida on toimuva tööstustegevuse laadi ja liigi tõttu algusest saadik prognoositud. Nagu Ilva märgib, oleks tulnud seda küsimust parima võimaliku tehnika kindlaksmääramisel, eelkõige seoses teabevahetusega tööstusheidete direktiivi artikli 13 kohaselt, selgitada.

127. Parim võimalik tehnika raua ja terase tootmiseks on kindlaks määratud komisjoni 28. veebruari 2012. aasta rakendusotsuses⁴² ning seda on lähemalt kirjeldatud 2013. aasta PVT-viitedokumendis.⁴³ Eelotsusetaotluses nimetatud saasteaineid on selles mainitud,⁴⁴ olgugi et osaliselt saasteainerühmade elementidena (tolm, polütsüklilised aromaatsed süsivesinikud). Lisaks ei saa välistada, et arvesse tuleb võtta ka muid tööstustegevusi käsitlevaid PVT-järeldusi.⁴⁵

128. Nagu eespool märgitud, tuleb käitiste käitamisel kohaldada artikli 11 punktide a ja b kohaselt parimat võimalikku tehnikat.⁴⁶ Selleks tuginetakse PVT-järeldustele, seega komisjoni vastavale rakendusotsusele, mis on artikli 14 lõike 3 kohaselt viitedokument, millele viidatakse loa tingimuste kehtestamisel. Artikli 15 lõikes 2 on sätestatud, et piirväärtused ja võrdväärsed

⁴² Rakendusotsus 2012/135/EL, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2010/75/EL (tööstusheidete kohta) alusel parima võimaliku tehnika (PVT) alased järeldused raua- ja terasetootmise jaoks (ELT 2012, L 70, lk 63).

⁴³ Remus, R., Aguado-Monsonet, M. A., Roudier, S., Delgado Sancho, L., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Iron and Steel Production* (2013).

⁴⁴ Eelkõige rakendusotsuse 2012/135 lisa punktid 7, 21, 28, 29, 39, 55, 56, 87 ja 88.

⁴⁵ Apuulia maakond mainib komisjoni 31. juuli 2017. aasta rakendusotsust (EL) 2017/1442, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2010/75/EL alusel parima võimaliku tehnika (PVT) alased järeldused suurte põletusseadmete jaoks (ELT 2017, L 212, lk 1). Võib-olla on tähtsad ka komisjoni 11. oktoobri 2022. aasta rakendusotsus (EL) 2022/2110, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2010/75/EL (tööstusheidete kohta) alusel parima võimaliku tehnika (PVT) alased järeldused mustmetallide tööstuse jaoks (ELT 2022, L 284, lk 69), ning Aries, E., Gómez, J., Mavromatis, S., Klein, G., Chronopoulos, G., ja Roudier, S., *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Ferrous Metals Processing Industry* (2022), ning Euroopa Komisjon, „Reference Document on Best Available Techniques in the Smitheries and Foundries Industry“ (2005).

⁴⁶ Vt eespool, punktid 91–95.

meetmed põhinevad parimal võimalikul tehnikal. Sellega ei nähta küll ette konkreetse tehnika või tehnoloogia kohaldamist, kuid artikli 15 lõike 3 kohaselt tuleb vähemalt tagada, et heitkogused ei ületaks parima võimaliku tehnikaga saavutatavaid heitetasemeid.

129. Eelkõige PM₁₀ tahkete osakeste ja PM_{2,5} tahkete peenosakeste puhul võib vajadus rangemate heite piirväärtuste järele tuleneda välisõhu kvaliteedi direktiivist.⁴⁷ Selles direktiivis sätestatud õhukvaliteedi piirväärtused on nimelt keskkonnakvaliteedi standardid tööstusheidete direktiivi artikli 3 punkti 6 ja artikli 18 tähenduses.⁴⁸ Kui nende välisõhu piirväärtuste järgimine nõuab käitisele rangemate heite piirväärtuste kehtestamist, tuleb need kehtestada artikli 18 kohaselt.

130. Kuna Euroopa Kohus on juba leidnud, et Tarantos on PM₁₀ piirväärtused välisõhus ületatud,⁴⁹ tuleb vähemalt kontrollida, kas vaidlusaluse terasetehase piirväärtusi tuleb karmistada. Siiski näib, et väljaspool terasetehast ei ole viimastel aastatel enam rikkumisi esinenud.⁵⁰

131. Muu hulgas nähtub tööstusheidete direktiivi artikli 14 lõikest 6, et mõeldav on ka keskkonnamõju, mida PVT-järelused ei hõlma. Seda seetõttu, et selle kohaselt tuleb ka sellise mõju jaoks kindlaks määrata loa andmise tingimused.

132. Sellised täiendavad heitkogused ei saa tuleneda ainult asjaolust, et asjaomase tegevuse kohta ei ole veel olemas PVT-järeldusi või need on ebatäielikud, vaid ka käitise asukohas valitsevatest eritingimustest.

133. Lisaks tuleb töötavale käitisele loa andmisel või sellise loa läbivaatamisel tööstusheidete direktiivi artikli 21 kohaselt arvesse võtta käitamise käigus saadud kogemusi osana asjakohastest teaduslikest andmetest,⁵¹ seega tegelikult kindlaks tehtud heitkoguseid.

134. Kokkuvõttes tuleb sedastada, et käitisele loa andmisel tööstusheidete direktiivi artiklite 5, 14 ja 15 alusel ning sellise loa läbivaatamisel selle direktiivi artikli 21 alusel tuleb arvesse võtta kõiki suurtes kogustes keskkonda väljutatavaid saasteaineid, mida võib olemasoleva teabe, eelkõige PVT-järelduste, käitise tegeliku käitamisega seotud võimalike kogemuste ja muude näitajate põhjal oodata.

D. Kolmas küsimus – käitise kohandamise tähtaeg

135. Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas tööstusheidete direktiiviga on kooskõlas, et Itaalia pikendas terasetehasele 2012. aastal antud loas keskkonna- ja tervisekaitsemeetmete rakendamiseks algul ette nähtud tähtaega ligikaudu seitsme ja poole aasta võrra, kokku üksteist aastat kuni 2023. aasta augustini.

136. Vastuse sellele küsimusele saab suhteliselt lihtsalt tuletada tööstusheidete direktiivi ja sellele eelnenud direktiivi 96/61 saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta sätetest.

⁴⁷ Vt eespool, punkt 100.

⁴⁸ 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ jt (C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 59).

⁴⁹ 10. novembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (Piirtasemed – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895), Taranto on osa piirkonnast IT 1613 (Apulia – tööstuspiirkond).

⁵⁰ Arpa Puglia, Monitoraggio della qualità dell'aria, Rete Acciaierie d'Italia S.p.A, Report Anno 2022.

⁵¹ Vt selle kohta 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap do pravosadie“ jt (C-375/21, EU:C:2023:173, punkt 67).

137. Kuna tööstusheidete direktiivi ülevõetud sätteid kohaldatakse artikli 82 lõike 1 kohaselt olemasolevatele käitistele alles alates 7. jaanuarist 2014, olenes loa andmine esialgu veel direktiivi 96/61 ülevõtmisest.

138. Direktiivi 96/61 artikli 5 lõike 1 ja artikli 21 lõike 1 kohaselt pidid pädevad asutused hoolitsema lubade abil või tingimuste uuesti läbivaatamise või vajaduse korral nende ajakohastamise abil selle eest, et Ilva terasetehast käitatakse olemasoleva käitisena artikli 2 punkti 4 tähenduses hiljemalt 30. oktoobril 2007, seega üksteist aastat pärast direktiivi jõustumist, kooskõlas direktiiviga.⁵² Nende käitiste käitajate õiguspärane ootus käitamistingimuste jätkumise suhtes oli selle suuremeelselt kehtestatud tähtaja tõttu piisavalt kaitstud.

139. Mainitud tingimused pidid direktiivi 96/61 artikli 5 lõike 1 ja artikli 9 kohaselt eelkõige tagama, et käitise käitamisel järgitakse põhikohustusi, mis olid sel ajal sätestatud artiklis 3. Need põhikohustused on praegu – niivõrd kui see on käesolevas asjas asjakohane – identselt sõnastatud tööstusheidete direktiivi artiklis 11, mistõttu kehtivad esimeses ja teises küsimuses esitatud kaalutlused ka varasemate õigusnormide kohta.

140. Põhimõtteliselt näib küll mõeldav kehtestada tingimused koos ülevõtmise tähtajaga ja lükata seega nende rakendamist edasi. Kui tingimused on aga vajalikud selleks, et tagada põhikohustuste järgimine käitise käitamisel, ei oleks edasilükkamine olnud kooskõlas direktiivi 96/61 artikli 5 lõikega 1. Selle põhjus on, et selle kohaselt seadis luba tingimuseks, et käitist käitatakse kooskõlas põhikohustustega. Seega tuli käitist hiljemalt 30. oktoobril 2007 artikli 3 punkti a kohaselt käitada sel ajal kindlaks määratud parima võimaliku tehnika abil. Punkti b kohaselt ei võinud käitis alates sellest kuupäevast enam põhjustada olulist saastust.

141. See kehtib loomulikult ka olemasoleva käitise muudatuste kohta. Neid võib teha ainult siis, kui käitis ka edaspidi endiselt vastab kohaldatavatele nõuetele. Direktiivides 96/61 ja 2008/1 ei ole selleks kehtestatud üleminekuperioode, samuti ei ole neid ette nähtud tööstusheidete direktiivis.

142. Nagu komisjon õigesti märgib, kinnitab tööstusheidete direktiivi artikkel 8, et loa tingimuste täitmist ei saa edasi lükata. Artikli 8 lõike 2 punkti b kohaselt peab käitaja loa tingimuste täitmata jätmise korral viivitamata võtma vajalikud meetmed nõuete täitmise võimalikult kiireks taastamiseks. Lisaks nõuab tööstusheidete direktiivi artikli 8 lõike 2 teine lause koguni käitise tegevuse peatamist, kui loa tingimuste rikkumine ohustab otseselt inimeste tervist või kujutab endast otsest ohtu kahjustada keskkonda olulisel määral. Direktiivide 96/61 ja 2008/1 artikkel 14 piirdus seevastu üldise nõudega täita loa nõudeid.

143. Vastupidi Ilva, Acciaierie d'Italia ja Itaalia seisukohale ei ole ühtegi pidepunkti selle kohta, et vajalike loa tingimuste rakendamise edasilükkamist saab õigustada käitises toimuva tootmise vähendamisega.

144. Lähtuda tuleb tõepoolest sellest, et väiksema tootmise korral väheneb ka keskkonnamõju ja eelkõige vähenevad käitise heitkogused tervikuna. Tootmise vähendamine võib seetõttu kaasa aidata välisõhu kvaliteeti käsitlevas direktiivis kehtestatud piirväärtustest kinnipidamisele. Samuti võib see vältida ohtu inimeste tervisele või otsest ohtu kahjustada keskkonda olulisel määral tööstusheidete direktiivi artikli 8 lõike 2 teise lause tähenduses.

⁵² Vt 31. märtsi 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-50/10, EU:C:2011:200, punkt 29).

145. Tootmise vähendamine ei vii aga üldjuhul heite piirväärtustest kinnipidamiseni. Heite piirväärtus on tööstusheidete direktiivi artikli 3 punktis 5 esitatud määratluse kohaselt heite mass, väljendatud teatavates kindlates parameetrites, heite kontsentratsioon ja/või tase, mida ei tohi ühe või mitme ajavahemiku vältel ületada. Selle kohaselt on komisjoni 28. veebruari 2012. aasta otsuse parima võimaliku tehnika kohta raua ja terase tootmisel⁵³ jaotises „Üldised kaalutlused“ määratletud õhku eralduva heite PVTga seotud tasemed kui heiteaine mass jääkgaasi ruumalaühiku kohta või heiteaine mass toodetud või töödeldud toodangu massiühiku kohta. Üldjuhul ei vähene need väärtused väiksema tootmise tõttu.

146. Siiski võis 28. veebruari 2012. aasta otsus tõepoolest kehtestada loa tingimuste rakendamise tähtaja. See võis nimelt muuta nõutavaks loa tingimuste muutmise. Vahepeal kohaldatud direktiivi 2008/1 artikli 13 lõike 2 punkt b nägi sellega seoses ette, et luba tuleb uuesti läbi vaadata, kui parima võimaliku tehnika oluline muutmine võimaldab heitkoguseid ilma liigsete kulutusteta oluliselt vähendada. Selle kohaselt oli võimalik kaalumise.

147. Siiski tuli alates 7. jaanuarist 2014 kohaldada tööstusheidete direktiivi. Selle artikli 21 lõikes 3 ei olnud enam kaalumist ette nähtud. Selle asemel kehtestas see loa tingimuste uue tehnikaga ajakohastamiseks nelja-aastase tähtaja, käesoleval juhul kuni 28. veebruarini 2016.

148. Aga ka juhtudel, kui ei ole tegemist parima võimaliku tehnika muudatustega, võib teatud tingimuste puhul erandkorras lubada edasilükkamist.

149. Kui näiteks tööstusheidete direktiivi artikli 14 lõikes 1 ja artiklis 18 sätestatud tingimuste eesmärk on tagada keskkonnakvaliteedi standardi järgimine, võib keskkonnakvaliteedi standardi järgimine olla omakorda edasi lükatud. Sellisel juhul ei oleks vaja kohaldada nende järgimise nõudeid juba enne tähtaega.

150. Samuti on võimalik ette kujutada, et teatud saastus on esialgu vastuvõetav, kuid muutub hiljem edasise arengu tõttu oluliseks tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkti c tähenduses. Selline olukord võib tekkida näiteks uute saasteallikate puhul, eelkõige uutele käitistele loa andmisel, kui saasteainete koguhulk viib näiteks selleni, et ületatakse välisõhu kvaliteedi direktiivis kehtestatud piirväärtused või rikutakse veepoliitika raamdirektiivi⁵⁴ artikli 4 lõikes 1 sätestatud halvenemise põhjustamise keeldu või parandamiskohustust. Kui sellist arengut on võimalik prognoosida, võib ka olemasolevate käitiste suhtes juba kehtestada vastavad kaitsemeetmed, mille kohaldamine lükatakse aga edasi, kuni täiendavad saasteallikad tegelikult põhjustavad saastust. Selline kaitsemeetmete varajane kindlaksmääramine on koguni kasulik, sest see annab käitise käitajale aega meetmete rakendamiseks.

151. Käesolevas asjas ei ole selliste erandite kohta siiski ühtegi pidepunkti.

152. Täielikkuse huvides olgu viimaks märgitud, et liikmesriigid võivad tööstusheidete direktiivi artikli 14 lõike 4 ja ELTL artikli 193 kohaselt kehtestada rangemad loa tingimused, kui see on direktiivi kohaselt vajalik. Selliste loa tingimuste kohta ei sisalda direktiiv oma olemuse tõttu ühtegi nõuet, mistõttu on liikmesriikidel õigus otsustada, kas nad lükkavad nende kohaldamise edasi.

⁵³ Viidatud eespool 42. joonealuses märkuses.

⁵⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiiv 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT 2000, L 327, lk 1; ELT eriväljaanne 15/05, lk 275).

153. Seega tuleb märkida, et loa tingimusi, mis olid vajalikud, et kõigepealt alates 30. oktoobrist 2007 tagada direktiivi 96/61 järgimine, hiljem direktiivi 2008/1 järgimine ja alates 7. jaanuarist 2014 tööstusheidete direktiivi järgimine käitisele loa andmisega, tuli ja tuleb edaspidi direktiivi 96/61 või direktiivi 2008/1 artikli 3, artikli 5 lõike 1 ja artikli 9 ning tööstusheidete direktiivi artiklite 4, 5, 11 ja 14 kohaselt loa jõustumisel viivitamata kohaldada, kui eriliste asjaolude tõttu ei ole võimalik edasilükkamine, nt seetõttu, et komisjon võttis vastu uue otsuse parima võimaliku tehnika kohta, kuna tööstusheidete direktiivi artiklis 18 kehtestatud keskkonnakvaliteedi standard, mida tuleb järgida, jõustub alles hiljem, või kui teatud saastust, mis on esialgu vastuvõetav, tuleb alles eeldatavalt hiljem toimuva arengu tõttu pidada oluliseks tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkti c tähenduses.

V. Ettepanek

154. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotlusele järgmiselt:

1. Käitisele loa andmisel direktiivi 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) artiklite 4 ja 5 kohaselt ning selle loa läbivaatamisel selle direktiivi artikli 21 alusel tuleb tagada käitise käitamise põhikohustuste täitmine artikli 11 kohaselt.

Direktiivi artikli 11 punkti a tuleb mõista nii, et tuleb võtta kõik asjakohased meetmed käitise teadaolevate keskkonnariskide vältimiseks või kontrolliks.

Direktiivi artikli 11 punktis a sätestatud meetmed hõlmavad eelkõige parima võimaliku tehnika kohaldamist artikli 11 punkti b kohaselt. Selle sätte kohaldamisel konkreetse käitise suhtes ei ole vaja arvesse võtta selle tegelikku mõju inimeste tervisele.

Direktiivi artikli 11 punktis a sätestatud meetmed hõlmavad lisaks meetmeid, mis on vajalikud, et vältida käitisest lähtuvat olulist saastust artikli 11 punkti c tähenduses. Saastust tuleb pidada oluliseks, kui see viib olukorrani, mis ei ole kohaldatavate keskkonnakaitsenormidega – võttes arvesse võimalikke erandeid – kooskõlas. Olenemata sellistest õigusnormidest tuleb saastust pidada oluliseks, kui see põhjustab konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades ülemäära kahju inimeste tervisele. Saastus, mis rikub inimeste tervist kahjustades asjaomaste isikute põhiõigusi, on alati oluline.

Direktiivi artikli 21 lõike 5 punkti a kohaselt on loa läbivaatamine vajalik eelkõige siis, kui näiteks tervisekahju hindamise tulemusena ilmneb tagantjärele, et käitis põhjustab olulist saastust.

2. Käitisele loa andmisel direktiivi 2010/75 artiklite 5, 14 ja 15 kohaselt ning sellise loa läbivaatamisel selle direktiivi artikli 21 kohaselt tuleb arvesse võtta kõiki suurtes kogustes keskkonda väljutatavaid saasteaineid, mida võib olemasoleva teabe, eelkõige PVT-järelduste, käitise tegeliku käitamisega seotud võimalike kogemuste ja muude näitajate põhjal oodata.
3. Loa tingimusi, mis olid vajalikud, et kõigepealt alates 30. oktoobrist 2007 tagada direktiivi 96/61 saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta järgimine, hiljem direktiivi 2008/1 saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta järgimine ja alates 7. jaanuarist 2014 direktiivi 2010/75 järgimine käitisele loa andmisega, tuli ja tuleb edaspidi direktiivi 96/61 või direktiivi 2008/1 artikli 3, artikli 5 lõike 1 ja artikli 9 ning direktiivi 2010/75 artiklite 4, 5, 11 ja 14 kohaselt loa jõustumisel viivitamata kohaldada, kui eriliste asjaolude tõttu ei ole võimalik edasilükkamine, nt seetõttu, et komisjon võttis vastu uue otsuse parima võimaliku tehnika kohta, kuna tööstusheidete direktiivi artiklis 18 kehtestatud keskkonnakvaliteedi standard, mida tuleb

järgida, jõustub alles hiljem, või kui teatud saastust, mis on esialgu vastuvõetav, tuleb alles eeldatavalt hiljem toimuva arengu tõttu pidada oluliseks tööstusheidete direktiivi artikli 11 punkti c tähenduses.