



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

27 päivänä tammikuuta 2022¹

Asia C-43/21

FCC Česká republika s.r.o.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Nejvyšší správní soud (ylin hallintotuomioistuin, Tšekki))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2010/75/EU – Teollisuuden päästöt –
Yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen – Laitoksen olennainen
muutos – Jätteiden kaatopaikkasäilytysajan pidentäminen

I Johdanto

1. Miten käsite laitoksen ”olennainen muutos” on ymmärrettävä teollisuuden päästöistä annettua direktiiviä² sovellettaessa? Tarkemmin sanoen, onko sen ajanjakson pidentämistä, jona kaatopaikalle voidaan kuljettaa lisää jätteitä, pidettävä kaatopaikan olennaisena muutoksena, jos jätteiden sallittu enimmäismäärä ja kaatopaikan kokonaiskapasiteetti eivät ylittyneet tässä yhteydessä? Tähän kysymykseen unionin tuomioistuimen on vastattava käsiteltävässä asiassa.

2. Käsite ”olennainen muutos”, jota unionin tuomioistuimen on nyt tulkittava ensimmäisen kerran, on merkittävä siksi, että laitoksen olennaiselle muutokselle on asetettu erityisiä vaatimuksia, jotka koskevat etenkin direktiivin 2010/75 20 artiklan 2 kohdan sekä 24 ja 25 artiklan mukaisia yleisön osallistumista ja kolmansien oikeussuojaa. Ohjeita tähän tulkintaan voidaan saada YVA-direktiiviä³ koskevasta oikeuskäytännöstä ja Århusin yleissopimuksesta,⁴ joka pannaan täytäntöön yleisön osallistumista ja oikeussuojaa koskevilla direktiivin 2010/75 säännöksillä.

¹ Alkuperäinen kieli: saksa.

² Teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24.11.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU (EUVL 2010, L 334, s. 17; jäljempänä direktiivi 2010/75).

³ Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU (EUVL 2011, L 26, s. 1), muutettu viimeksi direktiivillä 2014/52/EU (EUVL 2014, L 124, s. 1).

⁴ Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva vuoden 1998 yleissopimus (EUVL 2005, L 124, s. 4), joka on hyväksytty 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus – Århusin yleissopimus

3. Koska direktiiviin 2010/75 sisältyvillä yleisön osallistumista koskevilla säännöksillä pannaan täytäntöön Århusin yleissopimus, on esitettävä sen asiaa koskevat määräykset.

4. Århusin yleissopimuksen tavoitteet esitetään sen 1 artiklassa:

”Edistääkseen nykyiseen sukupolveen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä, kukin sopimuspuoli takaa yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti.”

5. Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään yleisön osallistumisesta erityisiä toimia koskevaan päätöksentekoon seuraavaa:

”1. Kukin sopimuspuoli:

a) soveltaa tämän artiklan määräyksiä I liitteessä luetelluille ehdotetuille toiminnoille myönnettäviä lupia koskeviin päätöksiin;

--

4. Kukin sopimuspuoli huolehtii siitä, että yleisö voi osallistua jo alkuvaiheessa, kun kaikki vaihtoehdot ovat avoimia ja kun yleisö voi osallistua menettelyyn tehokkaasti.

--

6. Kukin sopimuspuoli edellyttää, että toimivaltaiset viranomaiset antavat -- yleisölle, jota asia koskee, mahdollisuuden tutkia kaikki tässä artiklassa tarkoitettut päätöksentekoon liittyvät tiedot, jotka ovat saatavilla yleisön osallistumismenettelyn ajankohtana --

--

10. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että tämän artiklan 2–9 kappaleen määräyksiä sovelletaan soveltuvin osin sen ollessa asianmukaista, kun viranomainen ottaa 1 kappaleessa tarkoitettun toiminnon lupaehdot uudelleen käsiteltäviksi tai saattaa ne ajan tasalle.

--”

6. Kyseisen määräyksen muissa kappaleissa määrätään yleisön osallistumisen ja toiminnon ympäristövaikutusten arvioinnin yksityiskohdista.

7. Århusin yleissopimuksen liitteessä I mainitaan toiminnot, joiden osalta yleisön osallistuminen on 6 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan pakollista. Sen 5 kohdan neljännessä luetelmakohdassa mainitaan ”kaatopaikat, jotka ottavat jätettä vastaan yli 10 tonnia päivässä ja joiden kokonaiskapasiteetti ylittää 25 000 tonnia, lukuun ottamatta pysyvän jätteen kaatopaikkoja”.

8. Århusin yleissopimuksen liitteessä I olevan 22 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan ”tämän yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen a kohtaa sovelletaan toiminnan muutoksiin tai laajennuksiin, kun tällainen muutos tai laajennus sellaisenaan täyttää tässä liitteessä määritetyt perusteet/kynnysarvot”.

B Unionin oikeus – Direktiivi 2010/75

9. Direktiivin 2010/75 johdanto-osan 18 perustelukappaleessa selvennetään olennaisen muutoksen käsitettä seuraavasti:

”Laitoksessa tehtävät muutokset voivat lisätä päästöjä. Toiminnanharjoittajan olisi ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle kaikista suunnitelluista muutoksista, jotka voivat vaikuttaa ympäristöön. Laitoksiin ei saisi tehdä olennaisia muutoksia, joilla voi olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen tai ympäristöön, ilman tämän direktiivin mukaisesti myönnettyä lupaa.”

10. Direktiivin 2010/75 johdanto-osan 27 perustelukappaleen mukaan yleisön osallistumista ja muutoksenhakuoikeutta koskevilla säännöksillä pannaan täytäntöön Århusin yleissopimus:

”– – Århusin yleissopimuksen mukaisesti yleisön tehokas osallistuminen päätöksentekoon on tarpeen, jotta yleisö voi ilmaista ja päätöksentekijät voivat ottaa huomioon ne kannat ja huolenaiheet, joilla voi olla merkitystä päätöksenteossa; siten lisätään päätöksenteon vastuullisuutta ja avoimuutta sekä yleisön tietoisuutta ympäristökysymyksistä ja tukea tehdyille päätöksille. Niillä yleisön jäsenillä, joita asia koskee, olisi oltava muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus, joka on riittävä suojelemaan yksilön oikeutta elää terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä.”

11. Direktiivin 2010/75 kohde määritellään sen 1 artiklassa seuraavasti:

”Tässä direktiivissä säädetään teollisesta toiminnasta aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä.

Siinä säädetään myös ilmaan, veteen ja maaperään kulkeutuvien päästöjen ehkäisemisestä, tai jos se ei ole mahdollista, päästöjen vähentämisestä ja jätteiden syntymisen ehkäisemisestä koko ympäristön suojelun korkean tason saavuttamiseksi.”

12. Direktiivin 2010/75 3 artiklan 9 alakohdan määritelmän mukaan olennaisen muutoksen käsitteellä tarkoitetaan ”laitoksen tai polttolaitoksen, jätteenpolttolaitoksen tai jätettä käyttävän rinnakkaispolttolaitoksen luonteen tai toiminnan muutosta tai tällaisen laitoksen laajennusta, josta saattaa aiheutua merkittäviä ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia”.

13. Saman direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään lupavelvollisuudesta seuraavaa:

”Jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet, jotta laitosta – – ei käytetä ilman lupaa.

– –”

14. Kaatopaikat, joihin tuodaan enemmän kuin 10 tonnia jätettä päivässä tai joiden kokonaiskapasiteetti on enemmän kuin 25 000 tonnia, lukuun ottamatta pysyvän jätteen kaatopaikkoja, ovat direktiivin 2010/75 3 artiklan 3 alakohdan ja liitteessä I olevan 5.4 kohdan sekä kaatopaikkadirektiivin⁵ 2 artiklan g alakohdan mukaan direktiivin 2010/75 4 artiklassa tarkoitettuja laitoksia.

15. Direktiivin 2010/75 20 artikla koskee laitoksissa tehtäviä muutoksia:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta toiminnanharjoittaja tiedottaa toimivaltaiselle viranomaiselle kaikista laitoksessa suunnitteilla olevista muutoksista tai laitoksen laajennuksista, joilla voi olla ympäristövaikutuksia. Tarpeen vaatiessa toimivaltainen viranomainen saattaa luvan ajan tasalle.

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jottei mihinkään toiminnanharjoittajan suunnittelemaan olennaiseen muutokseen ryhdytä ilman tämän direktiivin mukaista lupaa.

Lupahakemuksen ja toimivaltaisen viranomaisen päätöksen on katettava ne laitoksen osat ja 12 artiklassa luetellut yksityiskohdat, joihin olennainen muutos voi vaikuttaa.

3. Laitoksen luonteen tai toiminnan muutoksia tai laajennuksia pidetään olennaisina, jos pelkästään niiden johdosta saavutetaan liitteessä I vahvistetut kapasiteettia koskevat raja-arvot.”

16. Saman direktiivin 24 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan yleisölle, jota asia koskee, annetaan mahdollisuus osallistua varhaisessa vaiheessa ja tehokkaasti menettelyihin, jotka koskevat luvan myöntämistä olennaiseen muutokseen. Saman direktiivin 25 artiklan mukaan siihen yleisöön kuuluvilla, jota asia koskee, on mahdollisuus saattaa tällaisen luvan asiasisällön tai siihen liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

17. FCC Česká republika (jäljempänä FCC) on tšekkiläinen liikeyritys, joka pitää kaatopaikkaa Prahan (Tšekki) Dáblicen kaupunginosassa direktiivin 2010/75 mukaisesti myönnetyn luvan perusteella.

18. Kaatopaikan pitämistä koskeva yhtenäistetty lupa annettiin vuonna 2007, minkä jälkeen sitä on muutettu useasti, erityisesti kaatopaikkasäilytysaikaa on pidennetty kahdesti. FCC haki vuoden 2015 loppupuolella Magistrát hlavního města Prahyta (Prahan kaupungin viranomaiset) yhtenäistetyn luvan muutosta 13. kerran, koska kaatopaikan suunniteltu alkuperäinen kapasiteetti ei ollut siihen mennessä täyttynyt ja kaatopaikkasäilytyksen oli nykyisen luvan

⁵ Kaatopaikoista 26.4.1999 annettu neuvoston direktiivi 1999/31/EY (EYVL 1999, L 182, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 1999/31/EY muuttamisesta jätteenä pidettävän metallisen elohopean varastointia koskevien erityisperusteiden osalta 5.12.2011 annetulla neuvoston direktiivillä 2011/97/EU (EUVL 2011, L 328, s. 49).

mukaan määrä päättyä vuoden 2015 lopussa. Magistrát päätti 29.12.2015 pidentää kaatopaikkasäilytysaikaa kahdella vuodella. Tällä päätöksellä ei tehty muutoksia kaatopaikan kokonaiskapasiteettiin eikä sen enimmäismittoihin.⁶

19. Prahan kaupunginosa, jossa kaatopaikka sijaitsee, ja yhdistys, jonka pääasiallisena toimintana on ympäristön ja maiseman suojelu ja kansalaisten osallistuminen luonnonsuojeluun, valittivat Magistrát hlavního města Prahy päätöksestä. Alioikeudessa vastaajana ollut Ministerstvo životního prostředí (Tšekin ympäristöministeriö) jätti kuitenkin valituksen tutkimatta, koska kumpikaan valittajista ei ollut osallistunut yhtenäistetyin luvan muutosta koskevaan menettelyyn.

20. Tämän jälkeen molemmat valittajat nostivat kanteen Magistratin päätöksestä. Městský soud v Praze (Prahan kaupunkioikeus, Tšekki) hyväksyi kanteen, kumosi Magistratin päätöksen ja palautti asian viimeksi mainitun käsiteltäväksi. Valittajien osallisuuden arvioinnin kannalta on nimittäin olennaista, hyväksyttiinkö yhtenäistettyä lupaa koskevalla muutoksella FCC:n ylläpitämän laitoksen ”olennainen muutos”. Sen perusteella määräytyy, kuka voi osallistua menettelyyn.

21. Městský soud päätteli, että hankkeen laajuus voidaan määritellä ajallisesti ja että laitoksen käyttöajan pidentämistä on pidettävä hankkeen laajuuden muutoksena. Jos laitoksen toimintaan on siis alun perin myönnetty lupa ainoastaan tietyksi ajaksi, sen ympäristövaikutuksia sallitun käyttöajan päättymisen jälkeen ei ole arvioitu, koska tällaisiin myöhempisiin vaikutuksiin ei ole lainkaan varauduttu. Käyttöajan pidentäminen merkitsee myös ympäristövaikutusten jatkumista.

22. FCC teki Městský soudin tuomiosta kassaatiovalituksen Nejvyšší správní souduin (ylin hallintotuomioistuin, Tšekki).

23. Nejvyšší správní soud esittää näin ollen unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [direktiivin 2010/75] 3 artiklan 9 alakohtaa tulkittava niin, että laitoksen ’olennaisella muutoksella’ tarkoitetaan myös kaatopaikkasäilytysajan pidentämistä ilman, että samanaikaisesti muutettaisiin kaatopaikan hyväksytyjä enimmäismittoja tai kaatopaikan sallittua kokonaiskapasiteettia?”

24. Kirjallisia huomautuksia esittivät Tšekin tasavalta ja Euroopan komissio. Unionin tuomioistuin luopui suullisen käsittelyn järjestämisestä.

IV Oikeudellinen arviointi

25. Ennakkoratkaisupyynnöllä pyritään selvittämään, merkitseekö kaatopaikkasäilytysajan pidentäminen ilman, että samanaikaisesti muutettaisiin kaatopaikan hyväksytyjä enimmäismittoja tai sen sallittua kokonaiskapasiteettia, tällaisen laitoksen direktiivissä 2010/75 tarkoitettua olennaista muutosta.

⁶ Riidanalainen lupa vaikuttaa olevan saatavilla internetissä osoitteessa <https://ippc.mzp.cz/ippc/ippc.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/ippc/ippc.nsf/215B32AAF47F72E0C1257F32002C2B15/Files/zmena%20IP.pdf>. Lisätietoihin kaatopaikalle myönnettyistä luvista voi kaiketi tutustua osoitteessa [https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/\\$\\$OpenDominoDocument.xsp?documentId=4D88556E61533616C1257B82004CE066&action=openDocument](https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/$$OpenDominoDocument.xsp?documentId=4D88556E61533616C1257B82004CE066&action=openDocument). Komission tietojen mukaan kaatopaikkasäilytysaikaa on sittemmin pidennetty vielä ainakin kerran kahdella vuodella. Kaatopaikan viimeisestä olennaisena pidetystä muutoksesta päätettiin sitä vastoin vuonna 2009.

26. Ennakkoratkaisupyyntöstä voidaan päätellä, että lupa riidanalaiselle kaatopaikalle myönnettiin alun perin direktiivin 2010/75 mukaisesti. Tästä syystä – ja internetissä saatavilla olevien tietojen perusteella⁷ – on katsottava, että kaatopaikka on riittävän suuri kuuluakseen kyseisen direktiivin soveltamisalaan, eli sinne tuodaan enemmän kuin 10 tonnia jätettä päivässä tai sen kokonaiskapasiteetti on enemmän kuin 25 000 tonnia.

27. Jos riidanalaisessa kaatopaikkasäilytysajan pidentämisessä on kyse olennaisesta muutoksesta, se edellyttää direktiivin 2010/75 20 artiklan 2 kohdan nojalla direktiivin mukaista lupaa. Siinä tapauksessa yleisön on voitava osallistua hallintomenettelyyn (24 artikla), ja siihen yleisöön kuuluvilla, jota asia koskee, on mahdollisuus saattaa lupa uudelleen tutkittavaksi tuomioistuimessa (25 artikla). Muista muutoksista, joilla voi olla ympäristövaikutuksia, toiminnanharjoittajan on sitä vastoin tiedotettava vain toimivaltaiselle viranomaiselle (20 artiklan 1 kohta).

28. Koska lupaviranomainen ei nyt tarkasteltavassa tapauksessa katsonut, että kyse on olennaisesta muutoksesta, yleisöllä ei ollut mahdollisuutta osallistua menettelyyn. Jos tämä arvio oli oikea, kantajat eivät Tšekin oikeuden mukaan ilmeisestikään voi riitauttaa riidanalaisista lupaa, eikä ennakkoratkaisupyyntössä ole viitteitä siitä, että kantajilla olisi tätä laajempia kanneoikeuksia unionin oikeuden nojalla. Tästä syystä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvítettävä, koskiko riidanalainen lupa olennaista muutosta.

29. Vastatakseni tähän kysymykseen tarkastelen ensin direktiivin 2010/75 3 artiklan 9 alakohtaan sisältyvää olennaisen muutoksen käsitettä (jäljempänä A) ja sen jälkeen Århusin yleissopimusta (jäljempänä B). Sen jälkeen täsmennän näin kehitettyä tulkintaa nyt tarkasteltavan tapauksen olosuhteet huomioon ottaen (jäljempänä C).

A Direktiivin 2010/75 3 artiklan 9 alakohta

30. Direktiivin 2010/75 3 artiklan 9 alakohdan määritelmän mukaan olennaisella muutoksella tarkoitetaan laitoksen luonteen tai toiminnan muutosta tai tällaisen laitoksen laajennusta, josta saattaa aiheutua merkittäviä ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia.

31. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tosin kysyy, voidaanko direktiivin 2010/75 tulkintaan soveltaa YVA-direktiiviä koskevaa oikeuskäytäntöä, jonka mukaan silloin, kun kyse ei ole paikan fyysistä olotilaa muuttavista töistä tai kajoamisesta, luvan uusiminen ei edellytä uutta ympäristövaikutusten arviointia.⁸ Tämä oikeuskäytäntö perustuu kuitenkin YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan hankkeen määritelmään,⁹ joka on suppeampi kuin direktiiviin 2010/75 sisältyvä olennaisen muutoksen määritelmä.

32. YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan määritelmän mukaan hankkeella tarkoitetaan rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista tai muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista, mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen. Siinä otetaan siten nimenomaisesti lähtökohdaksi työt tai kajoaminen.

⁷ Mainittu alaviitteessä 6, ks. myös jäljempänä 54–57 kohta.

⁸ Tuomio 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154, 24 kohta) ja tuomio 19.4.2012, Pro-Braine ym. (C-121/11, EU:C:2012:225, 32 kohta).

⁹ Tuomio 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154, 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio 19.4.2012, Pro-Braine ym. (C-121/11, EU:C:2012:225, 31 kohta).

33. Direktiivin 2010/75 3 artiklan 9 alakohtaan sisältyvässä olennaisen muutoksen määritelmässä käytetään sitä vastoin abstraktimpia käsitteitä, nimittäin luonteen tai toiminnan muutos ja laitoksen laajennus. Nämä käsitteet mahdollistavat laajemman tulkinnan.

34. Tästä syystä YVA-direktiiviä koskevaa oikeuskäytäntöä ei pitäisi soveltaa suoraan direktiiviin 2010/75.

35. Pelkällä uusien jätteiden kaatopaikkasäilytysajan pidentämisellä ilman, että samanaikaisesti muutettaisiin kaatopaikan hyväksytyjä enimmäismittoja tai sen sallittua kokonaiskapasiteettia, ei kuitenkaan muuteta kaatopaikan toimintaa tai luonnetta.

36. Pidentäminen ei myöskään laajenna kaatopaikkaa maantieteellisesti tai suhteessa sen ennalta määritettyyn laajuuteen. Se mahdollistaa kuitenkin kaatopaikalla tosiasiallisesti säilytettävän jätteen määrän kasvattamisen arviolta noin 50 000 tonnilla,¹⁰ joita ei ilman pidentämistä enää voitaisi sijoittaa sinne.

37. Tämä pidentäminen merkitsee kuitenkin kaatopaikan toiminnan ajallista laajennusta.¹¹ Tällainen ajallinen muutos ei tosin vastaa laajennuksen käsitteen keskeistä merkitystä. Tämä keskeinen merkitys vastanee pikemminkin suurentamisen käsitettä myös muissa kuin saksankielisessä versiossa.¹² Kyseinen käsitteen merkitys ei kuitenkaan sulje väistämättä pois sitä, että luvan pidentämistä pidetään laitoksen toiminnan ajallisena laajenuksena.

38. Tämä laajennuksen käsitteen tulkinta on perusteltu myös direktiivin 2010/75 tavoitteen näkökulmasta. Sen tarkoitus on 1 artiklan mukaan pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistäminen toteuttamalla toimenpiteitä sen liitteessä I mainitusta toiminnasta aiheutuvien ilmaan, veteen ja maaperään kulkeutuvien päästöjen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi ympäristönsuojelun korkean tason saavuttamiseksi.¹³ Koska direktiivin 2010/75 tarkoitus on siis määritelty laajasti,¹⁴ olennaisen muutoksen käsitettä ei saa tulkita suppeasti. Ympäristönsuojelun korkeaa tasoa koskevan tavoitteen on pikemminkin oltava ratkaiseva.

39. Tämän osoittaa myös direktiivin 2010/75 johdanto-osan 18 perustelukappale. Sen mukaan olennaisille muutoksille on tunnusomaista se, että niillä voi olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen tai ympäristöön. Siinä ei mainita laitoksen toiminnan ja luonteen muuttamista tai laitoksen laajennusta. Näitä direktiivin 2010/75 3 artiklan 9 alakohdan määritelmään sisältyviä muutoksen muita viitekohtia ei siten pidä ymmärtää rajoittavasti vaan laajasti, nimittäin siten, että niillä selvennetään kattavasti mahdollisia muutoksia.

40. Olennaisen muutoksen käsitteen rajoja on sitä vastoin etsittävä ennen kaikkea toiminnan mahdollisista muista ympäristövaikutuksista. Tämän perusteella ainoastaan muutoksia, joilla ei voi olla muita merkittäviä kielteisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen tai ympäristöön aiempaan tilanteeseen verrattuna, voidaan pitää muutoksina, jotka eivät ole olennaisia. Muutoksiin, joilla voi olla muita merkittäviä vaikutuksia, on sitä vastoin kiinnitettävä enemmän huomiota suojelun korkean tason takaamiseksi.

¹⁰ Edellä alaviitteessä 6 mainitun riidanalaisen päätöksen s. 4.

¹¹ Ks. jo ratkaisuehdotukseni Inter-Environnement Wallonie und Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, 101 kohta).

¹² Englannin- ja ranskankielisissä versioissa käytetään käsitettä ”extension”.

¹³ Tuomio 22.1.2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières und Association OABA (C-473/07, EU:C:2009:30, 25 kohta, ks. myös 40 kohta); tuomio 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 72 kohta); tuomio 15.12.2011, Møller (C-585/10, EU:C:2011:847, 29 kohta) ja tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 108 kohta).

¹⁴ Tuomio 22.1.2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières et Association OABA (C-473/07, EU:C:2009:30, 27 kohta) ja tuomio 15.12.2011, Møller (C-585/10, EU:C:2011:847, 31 kohta).

41. Välipäätelmänä on siten todettava, että pelkkä kaatopaikkasäilytysajan pidentäminen ilman, että samanaikaisesti muutettaisiin kaatopaikan hyväksytyjä enimmäismittoja tai sen sallittua kokonaiskapasiteettia, voi olla laitoksen toiminnan ajallisena laajenuksena direktiivin 2010/75 3 artiklan 9 alakohdan mukainen olennainen muutos, jos sillä voi olla muita merkittäviä kielteisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen tai ympäristöön.

B Århusin yleissopimus

42. Tämä tulkinta on myös Århusin yleissopimuksen mukainen. Århusin yleissopimuksen 1 artiklan mukaan yleissopimuksen tavoitteena on taata yleisölle oikeus osallistua päätöksentekoon. Århusin yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään tätä tarkoitusta varten tietyistä yleisön osallistumista koskevista säännöistä. Näitä sääntöjä sovelletaan Århusin yleissopimuksen liitteessä I olevan 5 kohdan neljännen luetelmakohdan mukaan kaatopaikkoihin, jotka ottavat jätettä vastaan yli 10 tonnia päivässä tai joiden kokonaiskapasiteetti ylittää 25 000 tonnia.

43. Koska direktiivin 2010/75 johdanto-osan 27 perustelukappaleen mukaan kyseisellä direktiivillä pannaan täytäntöön yleisön osallistumista koskevat Århusin yleissopimuksen määräykset ja olennaisen muutoksen käsite on ratkaiseva yleisön osallistumisen laajuuden kannalta, Århusin yleissopimus on otettava huomioon tulkittaessa kyseistä direktiivin käsitettä.¹⁵

44. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 10 kappaleen mukaan kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisön osallistumista koskevia määräyksiä sovelletaan soveltuvin osin sen ollessa asianmukaista, kun viranomaisen ottaa 6 artiklassa tarkoitettun toiminnon lupaehtot uudelleen käsiteltäviksi tai saattaa ne ajan tasalle.

45. Sopimuspuolten, unioni mukaan luettuna, hyväksymä Århusin yleissopimuksen valvontakomitean¹⁶ käytäntö sisältää tärkeitä viitteitä tämän määräyksen tulkinnasta.

46. Valvontakomitea katsoo, että toiminnan sallittu kesto muodostaa yksiselitteisesti edellytyksen tämän toiminnan harjoittamiselle, vieläpä tärkeän sellaisen. Tästä syystä jokainen tämän keston muutos – olipa kyse sitten lyhentämisestä tai pidentämisestä – merkitsee Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 10 kappaleessa tarkoitettua kyseisen toiminnon lupaehtojen uudelleen käsittelemistä tai ajan tasalle saattamista.¹⁷

¹⁵ Vastaavasti tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 77 kohta). Ks. myös YVA-direktiivistä tuomio 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 41 kohta) ja tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 34 kohta).

¹⁶ Aarhus Convention Compliance Committee (jäljempänä valvontakomitea); ks. tästä ratkaisuehdotukseni Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, 8 kohta); julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:422, 101 kohta); julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus neuvosto ym. v. Vereniging Milieudefensie ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2014:310, 114 kohta); julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus neuvosto ja komissio v. Stichting Natuur en Milieu ja Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P ja C-405/12 P, EU:C:2014:309, 23 kohta); julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, 86 kohta) ja julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Stichting Varkens in Nood ym. (C-826/18, EU:C:2020:514, 77 kohta).

¹⁷ Valvontakomitean toteamukset ja suositukset 4.10.2018, Stichting Greenpeace Netherlands v. Niederlande (Borselen ydinvoimala) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, 65 kohta); 19.8.2019, Cummins v. Irland (Trammonin kivilouhos) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, 79 kohta) ja 26.7.2021, OEKOBUERO ym. v. Tšekien tasavalta (Dukovany ydinvoimala) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, 97 kohta).

47. Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 10 kappaleessa tosin edellytetään yleisön osallistumista koskevien sääntöjen soveltamista ainoastaan soveltuvin osin sen ollessa asianmukaista. Valvontakomitea pitää poikkeuksia 6 artiklan soveltamisesta kuitenkin asianmukaisina vain, jos sallittua kestoja muutetaan ainoastaan hyvin lyhyen ajanjakson osalta eikä sillä ilmeisesti ole lainkaan vaikutuksia ympäristöön tai vaikutukset ovat vain vähämerkityksisiä.¹⁸

48. Tämä toteamus on tosin ensi näkemältä laajempi kuin direktiivin 2010/75 3 artiklan 9 alakohdasta esittämäni tulkinta, mutta mahdolliset ympäristövaikutukset ovat myös valvontakomitealle keskeinen rajausperuste.¹⁹

C Mahdollisten merkittävien ympäristövaikutusten arviointi

49. Ennakkoratkaisukysymykseen vastaamiseksi on kuitenkin vielä tarkasteltava muiden merkittävien ympäristövaikutusten arviointia riidanalaisen luvan perusteella, sillä näiden vaikutusten perusteella on mahdollista erottaa laitoksen olennaiset ja epäolennaiset muutokset.

50. Kaatopaikan ympäristövaikutukset perustuvat yhtäältä jätteiden varastointiin, mitä Tšekin tasavalta korostaa. Etenkin, jos kaatopaikan suunnittelussa on puutteita, jätteet voivat vaikuttaa pohjaveteen, tai jos jätteitä ei ole peitetty riittävästi, ne voivat pilata muita alueita. Myös epäasianmukaisesti yhdessä varastoidut jätelajit voivat aiheuttaa haitallisia kemiallisia reaktioita tai biologisia prosesseja, joilla on haitallisia ympäristövaikutuksia. Nämä haitalliset vaikutukset eivät kuitenkaan muutu käytön keston pidentämisen perusteella niin kauan kuin kaatopaikan pinta-ala ja kapasiteetti säilyvät ennallaan ja toteutetaan tarvittavat toimenpiteet tiettyjen haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseksi. Tältä kannalta tarkasteltuna kyse ei pelkän luvan keston pidentämisen osalta siten ole ympäristövaikutusten lisääntymisestä.

51. Kuten komissio korostaa, myös jo jätteiden kaatopaikalle kuljettaminen ja mahdolliset käsittelytoimet aiheuttavat sitä vastoin siellä lisää ympäristövaikutuksia: Tässä yhteydessä on ajateltava etenkin liikennettä ja sitä, että de lege artis suljettu kaatopaikka aiheuttaisi kaatopaikan kattavan peittämisen takia todennäköisesti vähemmän päästöjä ilmaan, etenkin häiritseviä hajuja tai pölyä, kuin kaatopaikka, johon tuodaan edelleen jätettä. Tällaiset toiminnasta riippuvalaiset ympäristövaikutukset lisääntyisivät ainakin ajallisesti, kun kaatopaikkasäilytysaika pidennetään. Ne kuuluisivat direktiivin 2010/75 3 artiklan 2 alakohdassa tarkoitetun pilaamisen piiriin.

52. Mutta miten on arvioitava, ovatko nämä lisäympäristövaikutukset laajuudeltaan sellaisia, että kyseessä on kaatopaikan olennainen muutos?

¹⁸ Valvontakomitean toteamukset ja suositukset 4.10.2018, Stichting Greenpeace Netherlands v. Niederlande (Borssele ydinvoimala) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, 71 kohta); 19.8.2019, Cummins v. Irland (Trammonin kivilouhos) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, 83 kohta) ja 26.7.2021, OEKOBUERO ym. v. Tšekin tasavalta (Dukovanyn ydinvoimala) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, 104 kohta).

¹⁹ Ks. alaviitteessä 18 mainitut viittaukset sekä valvontakomitean toteamukset ja suositukset 12.5.2011, Global 2000 [Friends of the Earth Austria] v. Slovakia (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, Mochovcen ydinvoimala, 57 kohta) ja 4.10.2018, Fons de Defensa Ambiental v. Espanja (Uniland Cementera) (ACCC/C/2013/99, ECE/MP.PP/C.1/2017/17, 85 kohta).

1. Kapasiteettia koskevat raja-arvot

53. Tältä osin on ensinnäkin muistutettava, että direktiivin 2010/75 20 artiklan 3 kohdassa säädetään, mitä muutoksia on aina pidettävä olennaisina. Muutokset ovat olennaisia, jos pelkästään niiden johdosta saavutetaan liitteessä I vahvistetut kapasiteettia koskevat raja-arvot. Vastaava sääntely sisältyy myös Århusin yleissopimuksen liitteessä I olevaan 22 kohtaan. Tällaisilla muutoksilla on väistämättä katsottava olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia.

54. Kaatopaikkojen tapauksessa direktiivin 2010/75 liitteessä I olevan 5.4 kohdan mukaan päivittäisen kapasiteetin olisi ylitettävä 10 tonnia tai kokonaiskapasiteetin 25 000 tonnia, jotta 20 artiklan 3 kohdan edellytys täyttyy.²⁰

55. Pidemmällä ajanjaksolla tapahtuvan jätteiden toimittamisen ja varastoinnin vaikutukset eivät vaikuta tämän perusteen mukaan merkittävältä, koska riidanalainen lupa ei muuta mitenkään kaatopaikan mittoja tai kokonaiskapasiteettia. Tästä syytä Tšekin tasavalta katsoo, etteivät direktiivin 2010/75 20 artiklan 3 kohdan edellytykset täyty.

56. Ilman riidanalaista lupaa kaatopaikalla ei kuitenkaan varastoitaisi enää jätteitä. Komissio ehdottaakin, että kaatopaikkasäilytysajan pidentämisestä tehtyä päätöstä arvioitaessa lähtökohdaksi otetaan alkuperäisen luvan sisältämä kaatopaikan jäljellä oleva kapasiteetti. Tämä jäljellä oleva kapasiteetti voitaisiin nimittäin käyttää kokonaan ainoastaan pidentämisestä tehdyn päätöksen vuoksi.

57. Kaatopaikkasäilytysajan pidentämisen ajankohtana kaatopaikalla oli ilmeisesti tilaa vielä noin 50 000 tonnille jätettä²¹ – tämä määrä ylittää selvästi direktiivin 2010/75 liitteessä I olevan 5 kohdan neljännessä luetelmakohdassa kaatopaikoille asetetun 25 000 tonnin kapasiteettia koskevan raja-arvon. Jos tämä tieto pitää paikkansa, mikä kansallisen tuomioistuimen on varmistettava, komission käsitys johtaisi siihen, että kyseessä on katsottava olevan olennainen muutos.

2. Asiaa koskeva käytäntö ja oikeuskäytäntö

58. Tämä näkemys vastaa valvontakomitean käytäntöä,²² ja sille on ensi näkemältä perusteita myös YVA-direktiiviä koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

59. Unionin tuomioistuimen tuomiota, johon komissio vetoaa,²³ ei kuitenkaan voida soveltaa yhtä laajasti kuin ensi näkemältä vaikuttaa. Siinä tarkasteltu terminaalien rakennusluvan voimassaolon jatkaminen oli nimittäin edellytys rakennustöiden aloittamiselle, sillä aiemmin myönnettyä lupaa ei ollut koskaan käytetty.

60. Tilanne oli vastaavanlainen asiassa Wells,²⁴ johon unionin tuomioistuin tukeutui mainitussa tuomiossa. Asia Wells koski nimittäin louhosta, joka ei ollut ollut enää pitkään aikaan toiminnassa ja jota ei olisi voitu käyttää uudelleen ilman riidanalaista lupaa.

²⁰ Århusin yleissopimuksen liitteessä I olevan 22 kohdan soveltamiselle on vahvistettu samat raja-arvot sen liitteessä I olevan 5 kohdan neljännessä luetelmakohdassa.

²¹ Edellä alaviitteessä 6 mainitun riidanalaisen päätöksen s. 4.

²² Toteamukset ja suositukset 26.7.2021, OEKOBUERO ym. v. Tšekin tasavalta (Dukovanyin ydinvoimala) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, 99 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukseni Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, 91 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

²³ Tuomio 9.9.2020, Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, 43–47 kohta).

²⁴ Tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, 45 ja 46 kohta).

61. Molemmille tapauksille on siten ominaista, että kyseiset luvat mahdollistivat täysin uudet ympäristövaikutukset, joita ei aiemmin ollut esiintynyt.

62. Unionin tuomioistuin ei sitä vastoin ole edellyttänyt ympäristövaikutusten arviointia, johon yleisöllä on mahdollisuus osallistua, kun kyse oli sellaisen olemassa olevan infrastruktuurin, joka ei edellyttänyt lisätöitä, käyttöä koskevan luvan uusimisesta, esimerkiksi lentokentän toiminnan harjoittamista²⁵ tai kaatopaikan toiminnan harjoittamista²⁶ koskevasta luvasta.

63. Näin ollen vaikuttaa siltä, ettei unionin tuomioistuin pidä ympäristövaikutusten arviointia tarpeellisena, kun ympäristövaikutukset pysyvät edelleen pääosin muuttumattomina. Unionin tuomioistuin ei ilmeisestikään pitänyt merkityksellisenä sitä, että näiden ympäristövaikutusten kokonaismäärä kasvaa ajan myötä keston jatkuessa.

64. Kun näitä YVA-direktiiviä koskevassa oikeuskäytännössä esitettyjä näkemyksiä sovelletaan direktiiviin 2010/75, on siten kyseenalaista, että jo pelkästään mahdollisuus käyttää kaatopaikan, jolle on jo myönnetty lupa ja joka on jo toiminnassa, jäljellä olevaa kapasiteettia voi olla perusteena direktiivin 2010/75 20 artiklan 3 kohdan soveltamiselle.

3. Alkuperäisen luvan laajuus

65. YVA-direktiiviä koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan päätellä alkuperäisen luvan laajuudesta seikkoja, jotka viime kädessä näyttävät myös suuntaa direktiivin 2010/75 3 artiklan 9 alakohdan tulkinnalle.

66. Jos tiettyjä ympäristövaikutuksia on nimittäin jo arvioitu tämän luvan yhteydessä, tätä arviointia ei ole lähtökohtaisesti tarpeen toistaa, jos luvan voimassaoloaika myöhemmin jatketaan.²⁷ Jos sitä vastoin edellytettyä ympäristövaikutusten arviointia ei tehty aiemman luvan yhteydessä, ympäristövaikutuksia voi olla tarpeen arvioida myöhemmän luvan yhteydessä – riippumatta siitä, edellyttääkö tämä myöhempi lupa erikseen tarkasteltuna ympäristövaikutusten arviointia.²⁸

67. Viitteitä tästä on myös valvontakomitean käytännössä. Valvontakomitea on nimittäin ottanut myös lähtökohdaksi sen, tiedotettiin yleisölle alkuperäisessä osallistumismenettelyssä luvan mahdollisesta voimassaoloajan jatkamisesta tulevaisuudessa ja oliko sillä näin tilaisuus esittää huomautuksia siihen liittyvistä ympäristövaikutuksista.²⁹

68. Toiminnan harjoittamista koskevan luvan voimassaoloa jatkettaessa yksinkertaisen muutoksen ja direktiivin 2010/75 3 artiklan 9 alakohdassa tarkoitetun olennaisen muutoksen rajaaminen määräytyy siis sen perusteella, voiko pidemmän voimassaoloajan seurauksena aiheutua merkittäviä kielteisiä ympäristövaikutuksia, jotka eivät kuuluneet alkuperäisen luvan piiriin ja jotka edellyttävät siksi uutta arviointia.

²⁵ Tuomio 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154, 24 kohta).

²⁶ Tuomio 19.4.2012, Pro-Braine ym. (C-121/11, EU:C:2012:225, 32 kohta).

²⁷ Ks. tuomio 22.9.2011, Valčiukienė ym. (C-295/10, EU:C:2011:608, 61 ja 62 kohta) ja tuomio 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, 58 kohta), jotka kumpikin koskevat tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2001/42/EY (EYVL 2001, L 197, s. 30).

²⁸ Tuomio 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest ym. (C-275/09, EU:C:2011:154, 37 kohta).

²⁹ Toteamukset ja suositukset 19.8.2019, Cummins v. Irland (Trammonin louhos) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, 85 kohta).

69. Käsiteltävässä asiassa Tšekin tasavalta ja FCC väittävät kansallisessa menettelyssä, että riidanalainen kaatopaikkasäilytystä koskevan luvan pidentäminen sisältyi jo alun pitäen kaatopaikkaa koskevaan lupaan. Merkityksellinen kriteeri kaatopaikkasäilytyksen kestolle ei nimittäin ollut luvan voimassaoloaika vaan suunniteltu kokonaiskapasiteetti.

70. Niiden mukaan tätä tukee myös se, että pidentämisestä luopuminen aiheuttaisi ilmeisesti käytännössä muita muutostarpeita. Kaatopaikkadirektiivin 7 artiklan g alakohdassa edellytettävää suunnitelmaa käytöstäpoistamista koskeviksi menettelytavoiksi olisi mahdollisesti muutettava, koska siinä oletuksena on, että kaatopaikka on kokonaan täytetty. Voi olla, että kaatopaikka olisi jopa täytettävä muulla aineksella haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseksi.

71. Toisin olisi arvioitava tapauksia, joissa kyse on sellaisen luvan voimassaolon jatkamisesta, joka on myönnetty tietyksi rajatuksi ajanjaksoksi. Siten on mahdollista, että alkuperäisessä luvassa oletuksena oli tietty toiminnan enimmäiskesto.³⁰ Saman on pädetävä tilapäisratkaisun jatkamiseen. Myös sellaisen aiemmin myönnetyn luvan voimassaolon jatkamista, jonka yhteydessä ei vielä edellytetty yleisön osallistumista, jonka vaikutukset eivät olleet alun perin vielä laajasti tiedossa tai jonka yhteensopivuus nykyisten vaatimusten kanssa on kyseenalaista, olisi lähtökohtaisesti pidettävä pikemminkin olennaisena muutoksena.

72. Yhteenvedona on todettava, että uusille ympäristövaikutuksille on ominaista se, ettei niitä otettu vielä huomioon toiminnalle aiemmin myönnetyssä luvassa ja sen yhteydessä toteutetussa yleisön osallistumismenettelyssä.

73. Näiden konkreettisten olosuhteiden arvioiminen on kuitenkin kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

V Ratkaisuehdotus

74. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin 2010/75 3 artiklan 9 alakohtaa on tulkittava siten, että laitoksen ”olennaisella muutoksella” tarkoitetaan myös kaatopaikkasäilytysajan pidentämistä ilman, että samanaikaisesti muutettaisiin kaatopaikan hyväksytyjä enimmäismittoja tai kaatopaikan sallittua kokonaiskapasiteettia, jos luvan voimassaoloajan jatkaminen voi aiheuttaa lisää merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tällaisille uusille ympäristövaikutuksille on ominaista se, ettei niitä otettu vielä huomioon toiminnalle aiemmin myönnetyssä luvassa ja sen yhteydessä toteutetussa yleisön osallistumismenettelyssä.

³⁰ Ks. valvontakomitean toteamukset ja suositukset 4.10.2018, Stichting Greenpeace Netherlands v. Niederlande (Borssele ydinvoimala) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, 65, 66 ja 71 kohta) ja 26.7.2021, OEKOBUERO ym. v. Tšekin tasavalta (Dukovany ydinvoimala) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, 104 kohta). Ks. myös toteamukset ja suositukset 19.8.2019, Cummins v. Irland (Trammonin louhos) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, 79 kohta).