



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2022 m. sausio 27 d.¹

Byla C-43/21

FCC Česká republika s.r.o.

(*Nejvyšší správní soud* (Aukščiausiasis administracinis teismas, Čekijos Respublika) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Direktyva 2010/75/ES – Pramoniniai išmetami teršalai – Taršos integruota prevencija ir kontrolė – Esminis įrenginio pakeitimas – Atliekų šalinimo sąvartyne laikotarpio pratęsimas“

I. Įžanga

1. Ką reiškia įrenginio „esminio pakeitimo“ sąvoka taikant Pramoninių išmetamų teršalų direktyvą²? Tiksliau tariant, ar laikotarpio, kuriuo į atliekų sąvartyną gali būti pristatomos naujos atliekos, pratęsimas laikytinas esminiu sąvartyno pakeitimu, jeigu nebuvo pakeistas nei didžiausias leidžiamas atliekų kiekis, nei bendras sąvartyno pajėgumas? Į šį klausimą turi atsakyti Teisingumo Teismas šioje byloje.

2. „Esminio pakeitimo“ sąvoka, kurią Teisingumo Teismas turi išaiškinti pirmą kartą, svarbi tuo, kad esminiam įrenginio pakeitimui taikomi specialūs reikalavimai, visų pirma susiję su visuomenės dalyvavimu ir trečiųjų asmenų teisine apsauga pagal Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 20 straipsnio 2 dalį bei 24 ir 25 straipsnius. Aiškinant šią sąvoką, galima vadovautis jurisprudencija, susijusia su PAV direktyva³, ir Orhuso konvencija⁴, kuri į Europos Sąjungos teisę buvo perkelta Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos nuostatomis dėl visuomenės dalyvavimo ir teisinės apsaugos.

¹ Originalo kalba: vokiečių.

² 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/75/ES dėl pramoninių išmetamų teršalų (taršos integruotos prevencijos ir kontrolės) (OL L 334, 2010, p. 17).

³ 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/92/ES dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo (OL L 26, 2011, p. 1), pastarąjį kartą pakeista Direktyva 2014/52/ES (OL L 124, 2014, p. 1).

⁴ 1998 m. Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (OL L 124, 2005, p. 4); priimta 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimu 2005/370/EB (OL L 124, 2005, p. 1).

II. Teisinis pagrindas

A. Orhuso konvencija

3. Kadangi Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos nuostatomis, reglamentuojančiomis visuomenės dalyvavimą, į Europos Sąjungos teisę buvo perkelta Orhuso konvencija, reikia priminti reikšmingas jos nuostatas.

4. Konvencijos tikslas nustatytas jos 1 straipsnyje:

„Kiekviena Šalis, vadovaudamasi šios Konvencijos nuostatomis, užtikrina teisę gauti informaciją, [teisę] visuomenei dalyvauti priimant sprendimus bei teisę kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais, kad būtų apsaugota kiekvieno dabartinės ir būsimų kartų žmogaus teisė gyventi palankioje jo sveikatai ir gerovei aplinkoje.“

5. Orhuso konvencijos 6 straipsnyje nustatytas visuomenės dalyvavimas priimant sprendimus dėl konkrečios veiklos:

„1. Kiekviena Šalis:

a) taiko šio straipsnio nuostatas, susijusias su sprendimais dėl leidimų planuojamos veiklos rūšims, išvardytoms I priede, išdavimo tikslingumo;

<...>

4. Kiekviena Šalis užtikrina visuomenės dalyvavimą jau pradiniame etape, kai yra visos galimybės svarstyti įvairius variantus ir kai galima užtikrinti veiksmingą visuomenės dalyvavimą.

<...>

6. Kiekviena Šalis reikalauja, kad kompetentingos valstybės institucijos <...> sudarytų joms galimybę nemokamai susipažinti ir išnagrinėti visą tuo metu turimą ir gaunamą informaciją, susijusią su šiame straipsnyje minimų sprendimų priėmimo procesu, įgyvendinant visuomenės dalyvavimo procedūrą, <...>

<...>

10. Kiekviena Šalis užtikrina, kad, valstybės institucijai svarstant iš naujo ar atnaujinant veiklos, išvardytos 1 dalyje, įgyvendinimo sąlygas, šio straipsnio 2–9 dalių nuostatos taikomos su atitinkamais pakeitimais ir tais atvejais, kai tai tikslinga.

<...>“

6. Kitose šio straipsnio dalyse nustatytos atskiros visuomenės dalyvavimo ir veiklos poveikio aplinkai vertinimo taisyklės.

7. Orhuso konvencijos I priede išvardytos veiklos rūšys, kurioms būtinas visuomenės dalyvavimas pagal 6 straipsnio 1 dalies a punktą. 5 punkto ketvirtoje įtraukoje minimi „sąvartynai, į kuriuos patenka daugiau negu 10 tonų atliekų per dieną arba kurių bendroji talpa didesnė [bendras pajėgumas didesnis] kaip 25 000 tonų, išskyrus inertinių atliekų sąvartynus“.

8. Pagal Orhuso konvencijos I priedo 22 dalies pirmą sakinį „[b]et kokiam veiklos pakeitimui arba išplėtimui, kai toks pakeitimas arba išplėtimas atitinka šiame priede nustatytus kriterijus / slenkstines vertes, taikomas šios Konvencijos 6 straipsnio 1 dalies a punktas“.

B. Sąjungos teisė: Pramoninių išmetamų teršalų direktyva

9. Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 18 konstatuojamojoje dalyje paaiškinama esminio pakeitimo sąvoka:

„Įrenginyje atlikus pakeitimus gali padidėti tarša. Ūkio subjektai turėtų informuoti kompetentingą instituciją apie visus planuojamus pakeitimus, galinčius daryti poveikį aplinkai. Įrenginiuose atliekami esminiai pakeitimai, galintys daryti didelį neigiamą poveikį žmonių sveikatai arba aplinkai, neturėtų būti daromi be pagal šią direktyvą išduoto leidimo.“

10. Pagal Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 27 konstatuojamąją dalį visuomenės dalyvavimą ir teisinę apsaugą reglamentuojančiomis nuostatomis į Europos Sąjungos teisę perkeliama Orhuso konvencija:

„Pagal Orhuso konvenciją <...> veiksmingas visuomenės dalyvavimas priimant sprendimus reikalingas sudarant palankias sąlygas visuomenei reikšti nuomonę, o sprendimų priėmėjui – atsižvelgti į jos nuomonę ir interesus, kurie gali būti svarbūs priimant tuos sprendimus – taip didinant atskaitomybę, sprendimų priėmimo proceso skaidrumą, visuomenę geriau informuojant aplinkosaugos klausimais, o priimtiems sprendimams susilaukiant daugiau paramos. Suinteresuotos visuomenės nariams turėtų būti suteikta teisė kreiptis į teismus, taip padedant apsaugoti teisę gyventi sveikatai nekenksmingoje ir gerovę užtikrinančioje aplinkoje.“

11. Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos dalykas nustatytas jos 1 straipsnyje:

„Šia direktyva nustatomos taisyklės, reglamentuojančios integruotą taršos, kurią sukelia pramoninė veikla, prevenciją ir kontrolę.

Ja taip pat nustatomos taisyklės, skirtos užkirsti kelią į orą, vandenį ir žemę išmetamiems teršalams, arba, jei tai yra neįmanoma, mažinti jų kiekį ir užkirsti kelią atliekų susidarymui, siekiant aukšto aplinkos apsaugos lygio.“

12. Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 3 straipsnio 9 punkte esminio pakeitimo sąvoka apibrėžta kaip „įrenginio, kurą deginančio įrenginio, atliekų deginimo įrenginio arba bendro atliekų deginimo įrenginio pobūdžio ar veikimo pakeitimas, arba išplėtimas, kuris gali turėti reikšmingą neigiamą poveikį žmonių sveikatai arba aplinkai“.

13. Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 4 straipsnio 1 dalyje reglamentuota leidimo būtinybė:

„Valstybės narės imasi priemonių, būtinų užtikrinti, kad nė vienas įrenginys <...> nebūtų eksploatuojamas be leidimo.

<...>“

14. Atliekų sąvartynai, priimančys daugiau negu 10 t atliekų per dieną, arba kurių bendras pajėgumas didesnis kaip 25 000 tonų, išskyrus inertinių atliekų sąvartynus, pagal Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 3 straipsnio 3 punktą ir I priedo 5.4 punktą bei Sąvartynų direktyvos⁵ 2 straipsnio g punktą yra įrenginiai, kaip jie suprantami pagal Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 4 straipsnį.

15. Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 20 straipsnis susijęs su įrenginio pakeitimais:

„1. Valstybės narės imasi reikiamų priemonių, būtinų užtikrinti, kad ūkio subjektas praneštų kompetentingai institucijai apie bet kokius planuojamus įrenginio pobūdžio arba veikimo pakeitimus ar išplėtimą, kurie gali padaryti poveikį aplinkai. Prireikus, kompetentinga institucija atnaujina leidimą.

2. Valstybės narės imasi priemonių, būtinų užtikrinti, kad ūkio subjektas nepadarytų jokio esminio pakeitimo neturėdamas pagal šią direktyvą išduoto leidimo.

Prašyme išduoti leidimą ir kompetentingos institucijos sprendime nurodomos tos įrenginio dalys ir tie 12 straipsnyje išvardyti duomenys, kuriems gali daryti poveikį esminis pakeitimas.

3. Kiekvienas įrenginio pobūdžio arba veikimo pakeitimas ar išplėtimas laikomas esminiu, jei tas pakeitimas ar išplėtimas atitinka I priede nustatytus pajėgumo ribinius dydžius.“

16. Pagal Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 24 straipsnio 1 dalies b punktą suinteresuotajai visuomenei turi būti sudarytos išankstinės ir veiksmingos sąlygos dalyvauti išduodant leidimą dėl kiekvieno esminio pakeitimo. Pagal 25 straipsnį suinteresuotos visuomenės nariai gali reikalauti, kad būtų peržiūrėtas šio leidimo turinio arba išdavimo procedūros teisėtumas.

III. Faktinės aplinkybės ir prašymas priimti prejudicinį sprendimą

17. *FCC Česká republika* yra Čekijos prekybos bendrovė, kuri pagal leidimą, išduotą įgyvendinant Pramoninių išmetamų teršalų direktyvą, eksploatuoja sąvartyną Prahos Ďáblice dalyje.

18. Integruotasis leidimas eksploatuoti sąvartyną buvo išduotas 2007 m., o vėliau kelis kartus keistas; be kita ko, dukart buvo pratęstas atliekų šalinimo laikotarpis. 2015 m. pabaigoje FCC kreipėsi į *Magistrát hlavního města Prahy* (Prahos miesto magistratas) su prašymu atlikti jau trylikąjį integruotojo leidimo pakeitimą, motyvuodama tuo, kad iš pradžių planuotas sąvartyno pajėgumas dar nepilnai panaudotas, o pagal esamą leidimą atliekų šalinimas turėtų būti baigtas 2015 m. pabaigoje. 2015 m. gruodžio 29 d. magistratas pratęsė atliekų šalinimo laikotarpį dvejais metais. Bendras sąvartyno pajėgumas ir jo didžiausias plotas sprendimu nebuvo pakeisti⁶.

⁵ 1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų (OL L 182, 1999, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 4 t., p. 228), iš dalies pakeista 2011 m. gruodžio 5 d. Tarybos direktyva 2011/97/ES, kuria iš dalies keičiama Direktyva 1999/31/EB įtraukiant specifinius atliekomis laikomo metalinio gyvsidabrio saugojimo kriterijus (OL L 328, 2011, p. 49).

⁶ Atrodo, kad aptariamas leidimas yra pasiekiamas internete adresu <https://ippc.mzp.cz/ippc/ippc.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/ippc/ippc.nsf/215B32AAF47F72E0C1257F32002C2B15/Files/zmena%20IP.pdf>. Su kitais sąvartynui išduotų leidimų duomenimis, atrodo, galima susipažinti adresu [https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/\\$\\$](https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/$$)

OpenDominoDocument.xsp?documentId=4D88556E61533616C1257B82004CE066&action=openDocument
Komisijos teigimu, atliekų šalinimo laikotarpis paskui bent kartą buvo pratęstas dar dvejais metais. O sprendimas dėl sąvartyno pastarojo esminiu pripažinto pakeitimo buvo priimtas 2009 m.

19. Prahos miesto dalis, kurioje yra sąvartynas, ir asociacija, kurios pagrindinis tikslas – gamtos ir kraštovaizdžio apsauga ir per kurią yra įgyvendinamas visuomenės dalyvavimas šioje apsaugos veikloje, apskundė Prahos miesto magistrato sprendimą. Tačiau atsakovė – *Ministerstvo životního prostředí* (Aplinkos ministerija) – jų skundą atmetė kaip nepriimtina, nes nė viena iš jų nebuvo procedūros dėl integruotojo leidimo pakeitimo šalis.

20. Abu pareiškėjai apskundė atsakovės sprendimą. *Městský soud v Praze* (Prahos miesto teismas, Čekijos Respublika) skundą patenkino, panaikino magistrato sprendimą ir grąžino jam klausimą nagrinėti iš naujo. Mat vertinant, ar pareiškėjai yra procedūros šalys, svarbu yra tai, ar integruotojo leidimo pakeitimas lėmė FCC eksploatuojamo įrenginio „esminį pakeitimą“. Nuo to priklauso, kas gali dalyvauti procedūroje.

21. *Městský soud* (miesto teismas) padarė išvadą, kad projekto apimtis gali būti apibrėžta ir laiko atžvilgiu, o įrenginio eksploatavimo trukmės pratęsimas yra laikytinas projekto apimties pakeitimu. Todėl, jeigu iš pradžių eksploatuoti įrenginį buvo leista tik tam tikrą laikotarpį, įrenginio poveikis aplinkai pasibaigus nustatytam eksploatavimo laikotarpiui nebuvo vertintas, nes tolesnis poveikis išvis nebuvo numatomas. Eksploatavimo laikotarpio pratęsimas reišia poveikio aplinkai pratęsimą.

22. Dėl to *Městský soud* (miesto teismas) sprendimo FCC pateikė kasacinį skundą *Nejvyšší správní soud* (Aukščiausiasis administracinis teismas, Čekijos Respublika).

23. Taigi Čekijos Respublikos Aukščiausiasis administracinis teismas teikia Teisingumo Teismui šį klausimą:

„Ar Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 3 straipsnio 9 punktą turi būti aiškinamas taip, kad įrenginio „esminiu pakeitimu“ laikytinas ir atliekų šalinimo sąvartyne laikotarpio pratęsimas nekeičiant patvirtinto didžiausio sąvartyno ploto ar leidžiamo jo bendro pajėgumo?“

24. Čekijos Respublika ir Europos Komisija pateikė pastabas raštu. Teisingumo Teismas nusprendė nerengti teismo posėdžio.

IV. Teisinis vertinimas

25. Prašymu priimti prejudicinį sprendimą siekiama išsiaiškinti, ar atliekų šalinimo sąvartyne laikotarpio pratęsimas nekeičiant didžiausio leidžiamo sąvartyno ploto ar galimo jo bendro pajėgumo yra esminis šio įrenginio pakeitimas, kaip jis suprantamas pagal Pramoninių išmetamų teršalų direktyvą.

26. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad leidimas aptariamam sąvartynui pirmą kartą buvo suteiktas remiantis Pramoninių išmetamų teršalų direktyva. Todėl – ir remiantis internete pasiekiamą informacija⁷ – manytina, kad sąvartynas yra pakankamai didelis tam, kad patektų į direktyvos taikymo sritį, taigi į jį patenka daugiau negu 10 tonų atliekų per dieną arba jo bendras pajėgumas yra didesnis kaip 25 000 tonų.

27. Jeigu aptariamam atliekų šalinimo laikotarpio pratęsimas yra esminis pakeitimas, pagal Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 20 straipsnio 2 dalį jam yra būtinas pagal šią direktyvą išduotas leidimas. Tokiu atveju administracinė procedūra turi apimti visuomenės dalyvavimą

⁷ Minėta 6 išnašoje, taip pat žr. šios išvados 54–57 punktus.

(24 straipsnis), ir suinteresuotosios visuomenės nariai gali reikalauti, kad leidimą peržiūrėtų teismas (25 straipsnis). O apie bet kokius kitus įrenginio pakeitimus, kurie gali padaryti poveikį aplinkai, ūkio subjektas privalo pranešti tik kompetentingai institucijai (20 straipsnio 1 dalis).

28. Kadangi leidimą išduodanti institucija nagrinėjamu atveju nemanė, kad tai esminis pakeitimas, visuomenė nebuvo įtraukta. Jeigu toks vertinimas buvo teisingas, atrodo, kad pagal Čekijos teisę pareiškėjai aptariamo leidimo negali apskųsti, o duomenų apie tolesnes teises pareikšti ieškinį pagal Sąjungos teisę prašyme priimti prejudicinį sprendimą nepateikta. Todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi išsiaiškinti, ar aptariamas leidimas buvo susijęs su esminiu pakeitimu.

29. Siekdama atsakyti į šį klausimą pirmiausia išnagrinėsiu Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 3 straipsnio 9 punkte pateiktą esminio pakeitimo apibrėžtį (žr. A dalį), paskui – Orhuso konvenciją (žr. B dalį). Tada patikslinsiu savo aiškinimą, atsižvelgdama į nagrinėjamo atvejo aplinkybes (žr. C dalį).

A. Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 3 straipsnio 9 punktas

30. Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 3 straipsnio 9 punkte esminis pakeitimas apibrėžiamas kaip įrenginio pobūdžio ar veikimo pakeitimas arba išplėtimas, kuris gali turėti reikšmingą neigiamą poveikį žmonių sveikatai arba aplinkai.

31. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kelia klausimą, ar su PAV direktyva susijusi jurisprudencija, pagal kurią, nesant darbų ar įsikišimo, dėl kurių fiziškai keičiama vietovė, dėl esamo leidimo pratęsimo nebūtina atlikti poveikio aplinkai vertinimo⁸, gali būti pritaikyta aiškinant Pramoninių išmetamų teršalų direktyvą. Tačiau ši jurisprudencija grindžiama PAV direktyvos 1 straipsnio 2 dalies a punkte pateikta projekto apibrėžtimi⁹, kuri suformuluota siauriau nei esminio pakeitimo sąvoka pagal Pramoninių išmetamų teršalų direktyvą.

32. Pagal PAV direktyvos 1 straipsnio 2 dalies a punktą projektas apima statybos darbus bei kitų objektų ar veiklos planų įgyvendinimą, taip pat kitokius įsikišimus į natūralią aplinką ir gamtovaizdį, įskaitant mineralinių išteklių gavybą. Taigi ši projekto sąvoka aiškiai grindžiama darbais arba įsikišimais.

33. Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 3 straipsnio 9 punkte apibrėžiant esminį pakeitimą vartojamos abstraktesnės sąvokos – įrenginio pobūdžio ar veikimo pakeitimas arba išplėtimas. Šias sąvokas galima aiškinti laisviau.

34. Taigi tiesiogiai pritaikyti su PAV direktyva susijusios jurisprudencijos nereikėtų.

35. Paprastas papildomų atliekų šalinimo laikotarpio pratęsimas nekeičiant didžiausio leidžiamo sąvartyno ploto ar galimo jo bendro pajėgumo nėra sąvartyno veikimo ar pobūdžio pakeitimas.

⁸ 2011 m. kovo 17 d. Sprendimas *Brussels Hoofdstedelijk Gewest ir kt.* (C-275/09, EU:C:2011:154, 24 punktas) ir 2012 m. balandžio 19 d. Sprendimas *Pro-Braine ir kt.* (C-121/11, EU:C:2012:225, 32 punktas).

⁹ 2011 m. kovo 17 d. Sprendimas *Brussels Hoofdstedelijk Gewest ir kt.* (C-275/09, EU:C:2011:154, 20 ir paskesni punktai) ir 2012 m. balandžio 19 d. Sprendimas *Pro-Braine ir kt.* (C-121/11, EU:C:2012:225, 31 punktas).

36. Toks pratęsimas taip pat nereiškia, kad plečiamas sąvartyno užimamas plotas ar numatytas dydis. Tačiau dėl pratęsimo tampa įmanoma padidinti faktiškai šalinamų atliekų kiekį – kaip prognozuojama, maždaug 50 000 tonų papildomų atliekų¹⁰ – kuris šiame sąvartyne be pratęsimo negalėtų būti šalinamas.

37. Bet kuriuo atveju pratęsimas reiškia sąvartyno eksploatavimo laikotarpio išplėtimą¹¹. Toks pakeitimas laiko atžvilgiu nėra pagrindinė „išplėtimo“ sąvokos reikšmė. Pagrindinė šios sąvokos reikšmė, ko gero, ne tik versijoje vokiečių kalba¹² daugiau yra „padidinimas“. Tačiau vien tik sąvokos reikšmė nebūtinai užkerta kelią leidimo pratęsimą laikyti įrenginio eksploatavimo laikotarpio išplėtimu.

38. Tokį išplėtimo sąvokos aiškinimą pateisina Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos tikslas. Direktyvos tikslas, apibrėžtas jos 1 straipsnyje, yra integruota taršos prevencija ir kontrolė, nustatant priemones, skirtas užkirsti keliui teršalų išmetimui į orą, vandenį ir žemę, kuris atsiranda dėl I priede nurodytos veiklos, arba jam mažinti, siekiant aukšto aplinkos apsaugos lygio¹³. Kadangi, kaip matyti, Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos tikslas yra apibrėžtas plačiai¹⁴, esminio pakeitimo sąvokos negalima aiškinti siaurai. Veikiau reikia vadovautis aukšto aplinkos apsaugos lygio tikslu.

39. Tai rodo ir Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 18 konstatuojamoji dalis. Joje esminiai pakeitimai suprantami kaip galintys daryti reikšmingą neigiamą poveikį žmonių sveikatai arba aplinkai. Įrenginio veikimo ar pobūdžio pakeitimai arba jo išplėtimas šioje konstatuojamojoje dalyje neminimi. Todėl šie Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 3 straipsnio 9 punkte nurodyti kiti pakeitimo aspektai turi būti aiškinami ne siaurai, o plačiai, t. y. taip, kad tai yra visapusiškas galimų pakeitimų paaiškinimas.

40. Esminio pakeitimo sąvokos ribas atspindi visų pirma galimas papildomas neigiamas veiklos poveikis aplinkai. Tai reiškia, kad neesminiai yra tik tie pakeitimai, kurie, palyginti su ankstesne būkle, negali daryti papildomo reikšmingo neigiamo poveikio žmonių sveikatai arba aplinkai. Bet pakeitimai, kurie gali daryti papildomą reikšmingą poveikį, nusipelno didesnio dėmesio siekiant užtikrinti aukštą apsaugos lygį.

41. Taigi darytina tarpinė išvada, kad paprastas atliekų šalinimo laikotarpio pratęsimas nekeičiant didžiausio leidžiamo sąvartyno ploto ar galimo jo bendro pajėgumo, t. y. įrenginio eksploatavimo laikotarpio išplėtimas, gali būti esminis pakeitimas, kaip jis suprantamas pagal Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 3 straipsnio 9 punktą, jeigu gali daryti papildomą reikšmingą neigiamą poveikį žmonių sveikatai arba aplinkai.

¹⁰ Žr. 6 išnašoje nurodyto ginčo dalyku esančio sprendimo 4 puslapį.

¹¹ Žr. mano išvadą byloje *Inter-Environnement Wallonie ir Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2018:972, 101 punktas).

¹² Versijose anglų ir prancūzų kalbomis vartojama sąvoka „extension“.

¹³ 2009 m. sausio 22 d. Sprendimas *Association nationale pour la protection des eaux et rivières ir Association OABA* (C-473/07, EU:C:2009:30, 25 punktas, taip pat žr. 40 punktą); 2011 m. gegužės 26 d. Sprendimas *Stichting Natuur en Milieu ir kt.* (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 72 punktas); 2011 m. gruodžio 15 d. Sprendimas *Møller* (C-585/10, EU:C:2011:847, 29 punktas) ir 2013 m. sausio 15 d. Sprendimas *Križan ir kt.* (C-416/10, EU:C:2013:8, 108 punktas).

¹⁴ 2009 m. sausio 22 d. Sprendimas *Association nationale pour la protection des eaux et rivières ir Association OABA* (C-473/07, EU:C:2009:30, 27 punktas) ir 2011 m. gruodžio 15 d. Sprendimas *Møller* (C-585/10, EU:C:2011:847, 31 punktas).

B. Orhuso konvencija

42. Toks aiškinimas atitinka ir Orhuso konvenciją. Konvencijos tikslas, kaip nustatyta jos 1 straipsnyje, yra užtikrinti visuomenės dalyvavimą priimant sprendimus. 6 straipsnyje tam yra numatytos tam tikros visuomenės dalyvavimo taisyklės. Orhuso konvencijos I priedo 5 punkto ketvirtoje įtraukioje nustatyta, kad šios taisyklės taikomos atliekų sąvartynams, į kuriuos patenka daugiau negu 10 tonų atliekų per dieną arba kurių bendras pajėgumas yra didesnis kaip 25 000 tonų.

43. Kadangi Pramoninių išmetamų teršalų direktyva, kaip nustatyta jos 27 konstatuojamojoje dalyje, siekiama į Europos Sąjungos teisę perkelti Orhuso konvencijos nuostatas, reglamentuojančias visuomenės dalyvavimą, o esminio pakeitimo sąvoka turi reikšmės visuomenės dalyvavimo apimčiai, aiškinant šią direktyvos sąvoką reikia atsižvelgti į Orhuso konvenciją¹⁵.

44. Pagal Orhuso konvencijos 6 straipsnio 10 dalį kiekviena Šalis užtikrina, kad, valstybės institucijai svarstant iš naujo ar atnaujinant veiklos, kuriai taikomas 6 straipsnis, įgyvendinimo sąlygas, visuomenės dalyvavimą reglamentuojančios taisyklės taikomos su atitinkamais pakeitimais ir tais atvejais, kai tai tikslinga.

45. Šalių, įskaitant Sąjungą, patvirtinta Atitikties Orhuso konvencijai komiteto¹⁶ sprendimų praktika suteikia svarbios informacijos dėl šios nuostatos aiškinimo.

46. Atitikties komitetas laikosi nuomonės, kad leidžiama veiklos trukmė vienareikšmiškai yra svarbi šios veiklos vykdymo sąlyga. Todėl bet koks šios trukmės pakeitimas – ar sutrumpinimas, ar pratęsimas – yra šios veiklos įgyvendinimo sąlygų svarstymas iš naujo arba atnaujinimas, kaip tai suprantama pagal Orhuso konvencijos 6 straipsnio 10 dalį¹⁷.

47. Pagal Orhuso konvencijos 6 straipsnio 10 dalį visuomenės dalyvavimą reglamentuojančios taisyklės turi būti taikomos su atitinkamais pakeitimais ir tais atvejais, kai tai tikslinga. Tačiau 6 straipsnio taikymo išimtis Atitikties komitetas laiko tikslingomis tik tuomet, kai leidžiama trukmė pratęsiama minimaliam laikotarpiui ir akivaizdžiai nedaro jokio poveikio aplinkai arba daro nereikšmingą poveikį¹⁸.

¹⁵ Šiuo klausimu žr. 2013 m. sausio 15 d. Sprendimą *Križan ir kt.* (C-416/10, EU:C:2013:8, 77 punktą). Dėl PAV direktyvos taip pat žr. 2011 m. gegužės 12 d. Sprendimą *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, 41 punktą) ir 2015 m. balandžio 16 d. Sprendimą *Gruber* (C-570/13, EU:C:2015:231, 34 punktą).

¹⁶ *Aarhus Convention Compliance Committee* (toliau – Atitikties komitetas); šiuo klausimu žr. mano išvadą byloje *Edwards* (C-260/11, EU:C:2012:645, 8 punktą); taip pat generalinio advokato P. Cruz Villalón išvadą byloje *Gemeinde Altrip ir kt.* (C-72/12, EU:C:2013:422, 101 punktą); generalinio advokato N. Jääskinen išvadas sujungtose bylose *Taryba ir kt. / Vereniging Milieudefensie ir Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2014:310, 114 punktą) ir sujungtose bylose *Taryba ir Komisija / Stichting Natuur en Milieu ir Pesticide Action Network Europe* (C-404/12 P ir C-405/12 P, EU:C:2014:309, 23 punktą) bei generalinio advokato M. Bobek išvadas byloje *Folk* (C-529/15, EU:C:2017:1, 86 punktą) ir byloje *Stichting Varkens in Nood ir kt.* (C-826/18, EU:C:2020:514, 77 punktą).

¹⁷ 2018 m. spalio 4 d. išvados ir rekomendacijos *Stichting Greenpeace Netherlands / Nyderlandai* (Borselės atominė elektrinė) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, 65 punktą), 2019 m. rugpjūčio 19 d. išvados ir rekomendacijos *Cummins / Airija* (Tramono karjeras) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, 79 punktą) ir 2021 m. liepos 26 d. išvados ir rekomendacijos *OEKOBUERO ir kt. / Čekijos Respublika* („Dukovany“ atominė elektrinė) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, 97 punktą).

¹⁸ 2018 m. spalio 4 d. išvados ir rekomendacijos *Stichting Greenpeace Netherlands / Nyderlandai* (Borselės atominė elektrinė) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, 71 punktą), 2019 m. rugpjūčio 19 d. išvados ir rekomendacijos *Cummins / Airija* (Tramono karjeras) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, 83 punktą) ir 2021 m. liepos 26 d. išvados ir rekomendacijos *OEKOBUERO ir kt. / Čekijos Respublika* („Dukovany“ atominė elektrinė) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, 104 punktą).

48. Iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, kad šis teiginys yra platesnės apimties, nei mano pateiktas Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 3 straipsnio 9 punkto aiškinimas, tačiau ir Atitikties komitetui galimas poveikis aplinkai yra pagrindinis atskyrimo kriterijus¹⁹.

C. Galimo reikšmingo poveikio aplinkai vertinimas

49. Vis dėlto norint atsakyti į prejudicinį klausimą dar reikia aptarti ir galimo papildomo reikšmingo poveikio aplinkai suteikus aptariamą leidimą vertinimą, nes šis poveikis leidžia atskirti esminius įrenginio pakeitimus nuo neesminių.

50. Atliekų sąvartynas, kaip pabrėžia Čekijos Respublika, poveikį aplinkai daro, viena vertus, dėl jame laikomų atliekų. Visų pirma dėl konstrukcinių sąvartyno trūkumų atliekos gali paveikti gruntinius vandenis arba, nepakankant uždengimo, užteršti kitus plotus. Be to, netinkamai kartu laikant tam tikras atliekų rūšis gali kilti žalingos cheminės reakcijos arba vykti biologiniai procesai, darantys neigiamą poveikį aplinkai. Tačiau šis neigiamas poveikis, pratęsus naudojimo laikotarpį, nesikeičia tol, kol nekeičiamas sąvartyno plotas ir pajėgumas bei taikomos būtinoms tam tikro neigiamo poveikio aplinkai prevencijos priemonės. Taigi vien pratęsus leidimą nedaroma papildomo poveikio aplinkai.

51. Vis dėlto, kaip pabrėžia Komisija, vien atliekų atvežimas į sąvartyną bei galimos jų tvarkymo priemonės sukelia papildomą poveikį aplinkai. Šiuo atžvilgiu pirmiausia ateina į galvą eismas bei tai, kad *de lege artis* uždarytas sąvartynas dėl visiško uždengimo, ko gero, į orą išskirtų mažiau teršalų, visų pirma nemalonių kvapų ar dulkių, nei atliekomis tebesipildomas sąvartynas. Pratęsus papildomą atliekų šalinimo laikotarpį, toks tebesitęsiančio eksploatavimo sukeltas poveikis aplinkai padidėtų bent jau laiko atžvilgiu. Jis patektų į taršos sąvoką pagal Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 3 straipsnio 2 punktą.

52. Bet kaip įvertinti, ar šis papildomas poveikis aplinkai pasiekia sąvartyno esminio pakeitimo mastą?

1. Dėl pajėgumo ribinių dydžių

53. Šiuo atžvilgiu pirmiausia primintina, kad Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 20 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kokie pakeitimai laikytini esminiais. Tai yra pakeitimai, kurie *per se* atitinka I priede nustatytus pajėgumo ribinius dydžius. Atitinkama nuostata yra ir Orhuso konvencijos I priedo 22 punkte. Tokie pakeitimai laikytini neišvengiamai darančiais reikšmingą poveikį aplinkai.

54. Tam, kad Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 20 straipsnio 3 dalies sąlyga būtų įvykdyta atliekų sąvartynų atveju, pagal I priedo 5.4 punktą sąvartyno dienos pajėgumas turėtų padidėti bent 10 tonų arba bendras pajėgumas turėtų padidėti bent 25 000 tonų²⁰.

¹⁹ Žr. nuorodas 18 išnašoje bei 2011 m. gegužės 12 d. išvadas ir rekomendacijas *Global 2000 [Friends of the Earth Austria] / Slovakija („Mochovce“ atominė elektrinė)* (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, 57 punktas) ir 2018 m. spalio 4 d. išvadas ir rekomendacijas *Fons de Defensa Ambiental / Ispanija (Uniland Cementera)* (ACCC/C/2013/99, ECE/MP.PP/C.1/2017/17, 85 punktas).

²⁰ Taikant Orhuso konvencijos I priedo 22 punktą, tokie patys ribiniai dydžiai nustatyti I priedo 5 punkto ketvirtoje įtraukoje.

55. Taikant šį kriterijų, atliekų pristatymo ir šalinimo ilgesnį laikotarpį poveikis neatrodo reikšmingas, nes aptariamas leidimas nekeičia sąvartyno ploto ar bendro pajėgumo. Todėl Čekijos Respublika laikosi nuomonės, kad Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 20 straipsnio 3 dalies sąlygos nėra įvykdytos.

56. Vis dėlto, jeigu aptariamas leidimas nebūtų išduotas, atliekos sąvartyne toliau nebūtų šalinamos. Todėl Komisija siūlo sprendimo dėl atliekų šalinimo pratęsimo vertinimą grįsti pradiniame leidime nurodytu likutiniu sąvartyno pajėgumu. Šis likutinis pajėgumas galėjo būti išsemtas tik dėl sprendimo pratęsti sąvartyno eksploataciją.

57. Atrodo, kad pratęsimo metu sąvartyne dar buvo vietos maždaug 50 000 tonų atliekų²¹ – šis kiekis aiškiai viršija 25 000 tonų ribinį dydį, atliekų sąvartynams nustatytą Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos I priedo 5 punkto ketvirtoje įtraukoje. Jeigu ši informacija teisinga (tai turėtų patikrinti nacionalinis teismas), vadovaujantis Komisijos nuomone, neišvengiamai reikėtų prežiuruoti esminį pakeitimą.

2. Dėl taikytinos sprendimų praktikos ir jurisprudencijos

58. Toks svarstymas atitinka Atitikties komiteto sprendimų praktiką²² ir iš pirmo žvilgsnio atrodo turintis pagrindą ir Teisingumo Teismo jurisprudencijoje, susijusioje su PAV direktyva.

59. Vis dėlto Teisingumo Teismo sprendimas, kuriuo remiasi Komisija²³, nėra taip lengvai pritaikomas šiuo atveju, kaip atrodo iš pirmo žvilgsnio. Toje byloje nagrinėtas leidimo dujų terminalui atnaujinimas buvo sąlyga statybos darbams atlikti pirmą kartą, nes prieš tai išduotu leidimu niekada nebuvo pasinaudota.

60. Panaši situacija buvo ir byloje *Wells*²⁴, kuria rėmėsi Teisingumo Teismas, priimdamas minėtąjį sprendimą. Byla *Wells* buvo susijusi su seniai uždarytu karjeru, kurio nebūtų buvę galima vėl eksploatuoti be leidimo, dėl kurio toje byloje kilo ginčas.

61. Taigi abiem byloms būdinga tai, kad minėti leidimai sudarė sąlygas atsirasti iš esmės naujam, prieš tai neegzistavusiam poveikiui aplinkai.

62. Vis dėlto tais atvejais, kai būdavo pratęsimi leidimai naudoti esamą infrastruktūrą, neatliekant naujų darbų, pavyzdžiui, oro uosto eksploatavimo leidimo²⁵ arba atliekų sąvartyno eksploatavimo leidimo²⁶ atveju, Teisingumo Teismas nereikalavo, kad būtų atliktas poveikio aplinkai vertinimas įtraukiant visuomenę.

63. Taigi atrodo, kad tuo atveju, kai poveikis aplinkai tęsiasi iš esmės be pokyčių, Teisingumo Teismas neįžvelgia būtinybės atlikti poveikio aplinkai vertinimą. To, kad bendras šio tebesitęsiančio poveikio aplinkai mastas laikui bėgant auga, Teisingumo Teismas, kiek galima spręsti, nelaikė reikšminga aplinkybe.

²¹ Žr. 6 išnašoje nurodyto aptariamo sprendimo 4 puslapį.

²² 2021 m. liepos 26 d. išvados ir rekomendacijos *OEKOBUEERO ir kt. / Čekijos Respublika* („Dukovany“ atominė elektrinė) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, 99 punktas). Taip pat žr. mano išvadą byloje *Inter-Environnement Wallonie ir Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2018:972, 91 ir paskesni punktai).

²³ 2020 m. rugsėjo 9 d. Sprendimas *Friends of the Irish Environment* (C-254/19, EU:C:2020:680, 43–47 punktai).

²⁴ 2004 m. sausio 7 d. Sprendimas *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, 45 ir 46 punktai).

²⁵ 2011 m. kovo 17 d. Sprendimas *Brussels Hoofdstedelijk Gewest ir kt.* (C-275/09, EU:C:2011:154, 24 punktas).

²⁶ 2012 m. balandžio 19 d. Sprendimas *Pro-Braine ir kt.* (C-121/11, EU:C:2012:225, 32 punktas).

64. Pritaikius šias su PAV direktyva susijusios jurisprudencijos išvadas Pramoninių išmetamų teršalų direktyvai, kyla abejonių, ar vien galimybė, kad bus išnaudotas likutinis jau leidimą gavusio ir eksploatuojamo atliekų sąvartyno pajėgumas, gali būti pagrindas taikyti Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 20 straipsnio 3 dalį.

3. Dėl pradinio leidimo apimties

65. Su PAV direktyva susijusią Teisingumo Teismo jurisprudenciją galima paaiškinti remiantis prielaidomis dėl pradinio leidimo apimties, kurios galiausiai taip pat rodo, kaip turi būti aiškinamas Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 3 straipsnio 9 punktas.

66. Jeigu išduodant šį leidimą tam tikras poveikis aplinkai jau buvo įvertintas, vėliau pratęsiant leidimą iš esmės nėra būtinybės pakartoti vertinimą²⁷. Tačiau jeigu paaiškėtų, kad ankstesnis leidimas buvo išduotas neatlikus būtino poveikio aplinkai vertinimo, gali reikėti tokį vertinimą atlikti išduodant vėlesnį leidimą – nepriklausomai nuo to, ar dėl šio vėlesnio leidimo, vertinant atskirai, reikia atlikti poveikio aplinkai vertinimą²⁸.

67. Tai patvirtina ir Atitikties komiteto sprendimų praktika. Atitikties komitetas rėmėsi ir tuo, ar pradiniam etape įtraukta visuomenė buvo informuota apie tai, kad ateityje leidimas gali būti pratęstas, todėl turėjo galimybę pareikšti nuomonę dėl su tuo susijusio poveikio aplinkai²⁹.

68. Taigi eksploatavimo leidimo pratęsimu atveju paprasto pakeitimo atribojimas nuo esminio pakeitimo, kaip jis suprantamas pagal Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 3 straipsnio 9 punktą, priklauso nuo to, ar dėl ilgesnio galiojimo laiko gali atsirasti reikšmingas neigiamas poveikis aplinkai, kuris nebuvo nenumatytas pradiniam leidime, todėl turi būti įvertintas iš naujo.

69. Šiuo atveju Čekijos Respublika ir FCC nacionaliniame teisme nagrinėjamoje byloje teigia, kad aptariamasis leidimo šalinti atliekas pratęsimas sąvartynui išduotame leidime buvo numatytas iš pat pradžių. Lemiamas atliekų šalinimo trukmės parametras buvo ne leidimo galiojimo laikas, o suplanuotas bendras pajėgumas.

70. Jų teigimu, tai patvirtina ir aplinkybė, kad atsisakius pratęsti leidimą praktiškai reikėtų imtis naujų pakeitimų. Greičiausiai reikėtų keisti pagal Sąvartynų direktyvos 7 straipsnio g punktą reikalingą sąvartyno uždarymo planą, nes pastarasis grindžiamas prielaida, kad sąvartynas visiškai užpildytas. Gali būti, kad sąvartyną reikėtų užpildyti kitomis medžiagomis nei atliekos tam, kad būtų išvengta neigiamo poveikio aplinkai.

²⁷ Žr. 2011 m. rugsėjo 22 d. Sprendimą *Valčiukienė ir kt.* (C-295/10, EU:C:2011:608, 61 ir 62 punktai) ir 2015 m. rugsėjo 10 d. Sprendimą *Dimos Kropias Attikis* (C-473/14, EU:C:2015:582, 58 punktas); abu sprendimai priimti dėl 2001 m. birželio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2001/42/EB dėl tam tikrų planų ir programų pasekmių aplinkai vertinimo (OL L 197, 2001, p. 30; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 6 t., p. 157).

²⁸ 2011 m. kovo 17 d. Sprendimas *Brussels Hoofdstedelijk Gewest ir kt.* (C-275/09, EU:C:2011:154, 37 punktas).

²⁹ 2019 m. rugpjūčio 19 d. išvados ir rekomendacijos *Cummins / Airija* (Tramono karjeras) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, 85 punktas).

71. Kitaip reikėtų vertinti atvejus, kuriais pratęsimi tam tikram baigtiniam laikotarpiui išduoti leidimai. Tikėtina, kad išduodant pradinį leidimą buvo remtasi tam tikra maksimalia eksploataavimo trukme³⁰. Panašios nuostatos turėtų būti taikomos pratęsiant laikiną priemonę arba laikiną sprendimą. Esminiu pakeitimu iš principo turėtų būti laikomi ir atvejai, kai pratęsiamas senas leidimas, kurį išduodant visuomenės dalyvavimo dar nebuvo reikalaujama, kurio poveikis iš pradžių dar nebuvo gerai žinomas arba kurio suderinamumas su šiandienos standartais kelia abejonių.

72. Apibendrinant pažymėtina, kad papildomas poveikis aplinkai pasižymi tuo, kad į jį dar nebuvo atsižvelgta ankstesniame veiklos leidime ir jį išduodant surengtose konsultacijose su visuomene.

73. Vis dėlto šias konkrečias aplinkybes galiausiai turės įvertinti nacionalinis teismas.

V. Išvada

74. Taigi apibendrinama siūlau Teisingumo Teismui į prašymą priimti prejudicinį sprendimą atsakyti šitaip:

Pramoninių išmetamų teršalų direktyvos 3 straipsnio 9 punktą turi būti aiškinamas taip, kad įrenginio „esminiu pakeitimu“ laikytinas ir atliekų šalinimo sąvartyne laikotarpio pratęsimas nekeičiant patvirtinto didžiausio sąvartyno ploto ar leidžiamo jo bendro pajėgumo, jeigu pratęsus leidimą gali atsirasti papildomas reikšmingas poveikis aplinkai. Papildomas poveikis aplinkai pasižymi tuo, kad į jį dar nebuvo atsižvelgta ankstesniame veiklos leidime ir jį išduodant surengtose konsultacijose su visuomene.

³⁰ Žr. 2018 m. spalio 4 d. Atitikties komiteto išvadas ir rekomendacijas *Stichting Greenpeace Netherlands / Nyderlandai* (Borselės atominė elektrinė) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, 65, 66 ir 71 punktai) ir 2021 m. liepos 26 d. išvadas ir rekomendacijas *OEKOBUEERO ir kt. / Čekijos Respublika* („Dukovany“ atominė elektrinė) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, 104 punktas). Taip pat žr. 2019 m. rugpjūčio 19 d. išvadas ir rekomendacijas *Cummins / Airija* (Tramono karjeras) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, 79 punktas).