

Predmet C-43/21**Zahtjev za prethodnu odluku****Datum podnošenja:**

27. siječnja 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Nejvyšší správní soud (Češka Republika)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

20. siječnja 2021.

Žalitelj u kasacijskom postupku:

FCC Česká republika, s.r.o.

Druga stranka u kasacijskom postupku:

Městská část Praha-Ďáblice,

Spolek pro Ďáblice

10 As 322/2020–69

[...]

RJEŠENJE

Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud, Češka Republika) [...] u predmetu tužiteljâ: **(a) Městská část Praha-Ďáblice (Gradska četvrt Praha-Ďáblice, Češka Republika)** [...] **(b) Spolek pro Ďáblice (Udruga gradske četvrti Ďáblice, Češka Republika)** [...] protiv tuženika: **Ministerstvo životního prostředí** (Ministarstvo okoliša, Češka Republika), [...] uz sudjelovanje sudionika u postupku: **FCC Česká republika, s.r.o.**, [...] povodom tužbe tuženika od 21. travnja 2016. [...], prilikom razmatranja žalbe u kasacijskom postupku koju je sudionik u postupku podnio protiv presude Městskog suda v Praze (Gradski sud u Pragu, Češka Republika) od 16. rujna 2020., broj predmeta 10 A 116/2016–143,

odlučio je:**I.** Sudu Europske unije uputiti sljedeće prethodno pitanje:

Treba li članak 3. točku 9. Direktive 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) tumačiti na način da pojam „značajna promjena” postrojenja znači i produljenje razdoblja odlaganja otpada na odlagalištu otpada, čak i ako istodobno nije došlo do izmjene odobrene maksimalne površine ni dopuštenog ukupnog kapaciteta odlagališta?

[...]

Obrazloženje:

I. Predmet glavnog postupka

1. Sudionik u postupku, društvo FCC Česká republika (u daljnjem tekstu: žalitelj u kasacijskom postupku), češko je trgovačko društvo koje na temelju dozvole izdane u skladu sa Zákonom č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) (Zákon br. 76/2002 o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja, integriranom registru onečišćenja i izmjeni određenih drugih zakona (Zákon o integriranom sprečavanju), u daljnjem tekstu: Zákon o integriranom sprečavanju) upravlja odlagalištem otpada u gradskoj četvrti Prag – Dáblice.

2. Integrirana dozvola za upravljanje odlagalištem otpada izdana je 2007., a zatim je izmijenjena nekoliko puta, konkretno, već je dva puta produljeno razdoblje odlaganja. Žalitelj u kasacijskom postupku krajem 2015. zatražio je od Magistráta hlavního města Prahy (Glavni grad Prag, Češka Republika) da integriranu dozvolu izmijeni po trinaesti put. Zahtjev je podnesen, među ostalim, zato što prvotno planirani kapacitet odlagališta još nije bio u potpunosti iskorišten, a u skladu s dotadašnjom dozvolom odlaganje je trebalo završiti krajem 2015. Magistrát hlavního města Prahy (Glavni grad Prag) donio je 29. prosinca 2015. odluku o izmjeni integrirane dozvole za upravljanje odlagalištem otpada i promijenio rok za završetak odlaganja s 31. prosinca 2015. na 31. prosinca 2017., čime je razdoblje odlaganja produljio za dvije godine. Odlukom nije izmijenjen ukupni kapacitet odlagališta ni njegova maksimalna površina. **[orig. str. 2.]**

3. Protiv odluke Magistráta hlavního města Prahy (Glavni grad Prag) žalbu su podnijeli tužitelji (gradska četvrt glavnog grada Praga u kojoj se nalazilo odlagalište otpada i udruga osnovana u skladu s člankom 70. Zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (Zákon br. 114/1992 o zaštiti prirode i krajobraza), odnosno udruga čiji je glavni cilj zaštita prirode i krajobraza te u okviru koje građani sudjeluju u toj zaštiti na temelju navedenog zakona). Međutim, tuženik je odbio njihovu žalbu jer nijedan od tužitelja nije bio sudionik u postupku za izmjenu integrirane dozvole. Njihove žalbe stoga nisu bile dopuštene.

4. Tužitelji su zatim podnijeli tužbu protiv tuženikove odluke. Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) prihvatio je tužbu, poništio tuženikovu odluku i vratio mu predmet na ponovno odlučivanje. Naime, kako bi se ocijenilo jesu li tužitelji sudionici u postupku važno je predstavlja li izmjena integrirane dozvole „značajnu promjenu” postrojenja kojim upravlja žalitelj u kasacijskom postupku u smislu članka 2. točke (i) Zakona o integriranom sprečavanju. O tome ovisi broj sudionika u postupku, uključujući i dopuštenost sudjelovanja subjekata u skladu s člankom 7. stavkom 1. točkama (c) i (e) Zakona o integriranom sprečavanju. Osim toga, rješavanje tog pravnog pitanja utječe i na opseg dopuštenosti (sudjelovanja u postupku) zainteresirane javnosti u skladu sa Zakonom č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (Zakon br. 100/2001 o procjeni utjecaja na okoliš, u daljnjem tekstu: Zakon o procjeni utjecaja na okoliš). Ako produljenje razdoblja odlaganja u tom predmetu predstavlja „značajnu promjenu” u smislu Zakona o integriranom sprečavanju, taj se postupak mora voditi u obliku takozvanog kontrolnog postupka u skladu s člankom 9.b i sljedećim člancima Zakona o procjeni utjecaja na okoliš, a tužitelji u skladu s tim zakonom moraju imati mogućnost sudjelovanja u postupku.

5. Prilikom tumačenja pojma „značajna promjena” Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) pozvao se i na presude Suda Europske unije koje se odnose na tumačenje pojma „projekt” u smislu Direktive Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (u daljnjem tekstu: Direktiva 85/337/EEZ), a konkretno na presude u predmetima Brussels Hoofdstedelijk Gewest i dr., C-275/09, EU:C:2011:154, i Pro-Braine i dr., C-121/11, EU:C:2012:225. Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) naveo je da opseg „projekta” može biti utvrđen i vremenskim okvirom, a da produljenje u trajanju rada postrojenja treba smatrati promjenom opsega „projekta”. Stoga, ako je rad postrojenja u početku bio dopušten samo na određeno razdoblje, njegov utjecaj na okoliš nije procijenjen nakon završetka dopuštenog razdoblja njegova rada jer uopće nije predviđeno postojanje „daljnjeg utjecaja”. Produljenje razdoblja rada znači produljenje utjecaja na okoliš. Sud je slična očitovanja iznio i u pogledu tumačenja Zakona o integriranom sprečavanju.

6. Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) zaključio je da se opseg „značajne promjene” u skladu s člankom 2. točkom (i) Zakona o integriranom sprečavanju ne može definirati samo sa stajališta površine ili kapaciteta (postrojenja), nego da u obzir treba uzeti i vremenski okvir. Stoga za ocjenu toga je li produljenje razdoblja odlaganja predstavljalo „značajnu promjenu” treba razmotriti ne samo to je li prvotno planirani kapacitet odlagališta bio u potpunosti iskorišten, nego i to je li se zbog produljenja razdoblja odlaganja (koje je na temelju integrirane dozvole prvotno bilo ograničeno do određenog datuma) promijenio utjecaj [postrojenja] na zdravlje ljudi i okoliš. Međutim, gradski ured ni tuženik nisu se bavili tim pitanjem.

7. Žalitelj u kasacijskom postupku podnio je protiv presude Městskog suda v Praze (Gradski sud u Pragu) žalbu u kasacijskom postupku Nejvyššem správnom soudu (Vrhovni upravni sud). Tvrdi da, s obzirom na sudsku praksu suda koju je

naveo Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu), samo produljenje razdoblja odlaganja za dvije godine ne može predstavljati značajnu promjenu u smislu članka 2. točke (i) Zakona o integriranom sprečavanju, ako istodobno nije došlo do radova ili zahvata kojima se mijenja materijalno stanje dotične lokacije. Produljenjem razdoblja odlaganja nije se promijenila ukupna dopuštena površina odlagališta, kao ni dopuštena količina otpada koji se odlaže – oba su parametra već ranije potvrđena u postupku EIA (environment impact assessment – procjena utjecaja na okoliš) i na njih se ne odnosi odluka o produljenju integrirane dozvole. Žalitelj u kasacijskom postupku podnio je zahtjev za produljenje razdoblja odlaganja upravo kako bi popunio prvotno planirani kapacitet odlagališta (a time i osigurao stabilan oblik odlagališta i kasniju provedbu sanacije). Žalitelj u kasacijskom postupku smatra da je mišljenje o utjecaju projekta na okoliš u pogledu trenutnih faza u radu odlagališta sadržavalo samo indikativni prikaz razdoblja odlaganja. Za odobravanje projekta bilo je ključno ocijeniti površinu i kapacitet odlagališta. U integriranoj dozvoli naveden je predviđeni datum završetka odlaganja, ali samo kako se dozvola ne bi izdala na neodređeno vrijeme. Čak i kad bi produljeni **[orig. str. 3.]** rad odlagališta imao utjecaj na okoliš, to ne bi bila „značajna promjena” u smislu članka 2. točke (i) Zakona o integriranom sprečavanju.

8. Međutim, tužitelji (druga stranka u kasacijskom postupku) smatraju da je Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) pravilno odlučio o predmetu. Ističu da integriranom dozvolom nije utvrđeno razdoblje odlaganja do trenutka potpunog iskorištavanja kapaciteta [odlagališta], nego do fiksnog datuma, bez obzira na to hoće li se kapacitet odlagališta u potpunosti iskoristiti. Ministerstvo životniho prostředí (Ministarstvo okoliša) nije se očitovalo u pogledu žalbe u kasacijskom postupku.

II. Mjerodavne odredbe prava Unije i nacionalne odredbe u ovom predmetu

9. U skladu s člankom 3. točkom 9. Direktive 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja), u daljnjem tekstu: Direktiva 2010/75/EU, „značajna promjena” znači:

promjena vezana za način funkcioniranja, proširenje postrojenja ili uređaja za loženje, postrojenja za spaljivanje otpada ili suspaljivanje otpada, koje može imati značajne negativne utjecaje na zdravlje ljudi ili na okoliš.

10. U skladu s člankom 20. stavkom 2. prvim podstavkom Direktive 2010/75:

Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da operater ne provodi nikakve značajne planirane promjene bez dozvole izdane u skladu s ovom Direktivom.

11. Direktiva 2010/75/EU prenesena je u češki pravni poredak Zakonom o integriranom sprečavanju. U skladu s člankom 2. točkom (i) Zakona o integriranom sprečavanju, „značajna promjena” znači:

promjena u pogledu upotrebe, promjena u načinu rada ili promjena veličine postrojenja koja može imati značajne negativne utjecaje na zdravlje ljudi ili na okoliš; značajnom promjenom uvijek se smatra:

1. promjena u pogledu upotrebe, promjena u načina rada ili promjena veličine postrojenja ako sama po sebi dovodi do dostizanja graničnih vrijednosti utvrđenih Prilogom br. 1. Zakonu.

12. U skladu s člankom 7. stavkom 1. Zakona o integriranom sprečavanju, sudionici u postupku **izdavanja** integrirane dozvole uvijek su:

- (a) *operater postrojenja;*
- (b) *vlasnik postrojenja, ako on nije operater postrojenja,*
- (c) *općina na čijem se području nalazi ili će se nalaziti postrojenje,*

[...]

(e) *udruge građana, dobrotvorne organizacije, udruge poslodavaca ili gospodarske komore, čija je djelatnost potpora i zaštita profesionalnih ili javnih interesa na temelju posebnih zakonskih odredbi, kao i općine ili regije na čijem području to postrojenje može imati utjecaj na okoliš, ako se u roku od osam dana od dana objave sažetka informacija iz zahtjeva u skladu sa stavkom 8. pisanim putem prijave Uredu kao sudionici u postupku.*

13. Odredbama članka 19.a Zakona o integriranom sprečavanju uređuje se postupak za izmjenu integrirane dozvole. U skladu s [člankom 19.a] stavkom 4. Zakona o integriranom sprečavanju, ako *nije riječ* o značajnoj promjeni postrojenja, u postupku za izmjenu integrirane dozvole sudjeluju isključivo sudionici navedeni u članku 7. stavku 1. točkama (a) i (b), **[orig. str. 4.]** odnosno operater i vlasnik postrojenja. O izdavanju i izmjenama integrirane dozvole odlučuju krajské úřady (regionalni uredi, Republika Češka), a u glavnom gradu Pragu to je Magistrát hlavního města Prahy (Glavni grad Prag). Za razmatranje žalbi protiv njihovih odluka nadležno je Ministerstvo životního prostředí (Ministarstvo okoliša) (tuženik).

14. U skladu s člankom 3. Zakona o procjeni utjecaja na okoliš, za potrebe tog zakona primjenjuju se sljedeće definicije:

(c) *predmetno područje znači područje na čiji bi okoliš ili stanovništvo značajno mogla utjecati provedba projekta ili ostvarenje koncepta,*

(d) *predmetna jedinica lokalne samouprave znači jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi najmanje jedan dio predmetnog područja,*

[...]

(i) *predmetna javnost znači:*

[...]

2. *pravna osoba privatnog prava čija je djelatnost u skladu s njezinim osnivačkim aktom zaštita okoliša ili javnog zdravlja i koja gospodarsku djelatnost ili drugu djelatnost kojom ostvaruje dobit ne obavlja kao glavnu djelatnost te je osnovana najmanje tri godine prije datuma objave informacija o kontrolnom postupku u skladu s člankom 9.b stavkom 1., eventualno prije datuma donošenja odluke u skladu s člankom 7. stavkom 6., ili koju svojim potpisima podupire najmanje 200 osoba.*

15. Članak 9.c stavak 3. Zakona o procjeni utjecaja na okoliš glasi:

U slučaju prijave administrativnom tijelu koje vodi kontrolni postupak podnošenjem pisane izjave u roku od 30 dana od dana objave informacija u skladu s člankom 9.b stavkom 1., sudionik u kontrolnom postupku postaje i:

(a) *predmetna jedinica lokalne samouprave, ili*

(b) *predmetna javnost iz članka 3. točke (i) podtočke 2.*

III. Analiza upućenog prethodnog pitanja

16. U ovom predmetu Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) razmatra pitanje treba li „značajnom promjenom” postrojenja u skladu s člankom 3. točkom 9. Direktive 2010/75/EU smatrati produljenje razdoblja odlaganja na odlagalištu otpada za dvije godine, čak i ako istodobno nije došlo do izmjene odobrene maksimalne površine ni dopuštenog ukupnog kapaciteta odlagališta.

17. Radi jasnoće valja dodati da, iako je to velik dio argumentacije žalitelja u kasacijskom postupku, Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) u ovom se predmetu konkretno ne bavi time predstavlja li produljenje razdoblja odlaganja „projekt” u smislu Zakona o procjeni utjecaja na okoliš (i Direktive 85/337/EEZ). Međutim, Sud Europske unije bavio se produljenjima razdoblja rada postrojenja koja su slična onom o kojem je riječ u ovom predmetu, upravo sa stajališta procjene utjecaja na okoliš. Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) svojim prethodnim pitanjem želi znati može li se slično tumačenje primijeniti i u slučaju uređenja integriranog sprečavanja.

18. Zbog razloga navedenih u nastavku, vijeće Nejvyššeg správnog soudu (Vrhovni upravni sud) smatralo je da je Sudu Europske unije nužno uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

19. Sud Europske unije u svojoj se dosadašnjoj sudskoj praksi nije bavio tumačenjem pojma „značajna promjena” u smislu Direktive 2010/75/EU (eventualno u smislu direktiva koje su joj prethodile).

20. Međutim, u predmetu Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Sud je s obzirom na Direktivu 85/337/EEZ ocjenjivao produljenje razdoblja rada zračne luke koje nije bilo povezano s radovima ili zahvatima kojima se mijenjalo materijalno stanje dotične lokacije. Sud je presudio da se u slučaju nepostojanja takvih radova ili zahvata produljenje razdoblja valjanosti postojeće dozvole **[orig. str. 5.]** ne može kvalificirati kao „projekt” (presuda od 17. ožujka 2011., Brussels Hoofdstedelijk Gewest i dr., C-275/09, ECLI:EU:C:2011:154, t. 20., 24. i 38.). Sud dosad nije odstupio od tog tumačenja. Međutim, u najnovijoj sudskoj praksi (koja se odnosi na tumačenje Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš) Sud Europske unije ističe da je to tumačenje usko povezano s tekstom članka 1. stavka 2. točke (a) prve alineje Direktive 85/337/EEZ prema kojem „projekt” znači *izvođenje građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava* (vidjeti presudu od 9. rujna 2020., Friends of the Irish Environment Ltd, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680, t. 32.; ili presudu od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, t. 62.). Stoga je zahtjev koji se odnosi na „radove” i „zahvate” kojima se mijenja materijalno stanje dotične lokacije svojstven ocjeni toga predstavlja li dana aktivnost „projekt”.

21. Sud Europske unije prethodno je navedeno potvrdio i prilikom tumačenja članka 6. stavka 3. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (u daljnjem tekstu: Direktiva 92/43/EEZ). Međutim, iako je za određivanje definicije pojma „projekt” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive 92/43/EEZ relevantna definicija „projekta” u smislu Direktive 85/337/EEZ, samo se u slučaju potonje direktive zahtijevaju radovi ili zahvati kojima se mijenja materijalno stanje dotične lokacije. Stoga je pojam „projekt” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive 92/43/EEZ (za koji je ključno prije svega to da može „značajno utjecati” na upravljanje zaštićenim područjem) širi od pojma „projekt” u smislu Direktive 85/337/EEZ (vidjeti presudu od 7. studenoga 2018. u spojenim predmetima Coöperatie Mobilisation for the Environment i Vereniging Leefmilieu, C-293/17 i C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, t. 59. do 66.).

22. U slučaju Direktive 2010/75/EU mogao bi se primijeniti sličan pristup kao u slučaju Direktive 92/43/EEZ. Člankom 3. stavkom 9. Direktive 2010/75/EU uvodi se široka definicija pojma „značajna promjena” – to može biti (bilo koja) promjena *načina funkcioniranja ili proširenje postrojenja* pod uvjetom *da može imati značajne negativne utjecaje na zdravlje ljudi ili na okoliš*. Tom se definicijom izričito ne zahtijeva da „značajnu promjenu” uvijek prate materijalne promjene postrojenja.

23. Iako u ovom predmetu ne dolazi do promjene maksimalne dopuštene površine ili ukupnog kapaciteta odlagališta, zbog produljenja razdoblja odlaganja otpad će pristizati na odlagalište tijekom sljedeće dvije godine (konkretnije, odlagalište stoga neće biti ikakvih bez materijalnih promjena, ali će one biti u okviru ranije utvrđenih ograničenja). Navedena promjena sama po sebi uključuje zadiranje u okoliš. Kao što je to Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) već

istaknuo u ovom predmetu, sâmom integriranom dozvolom u obzir se uzimaju negativni učinci odlagališta na okoliš i utvrđuju uvjeti rada odlagališta sa stajališta zaštite zraka (uključujući ograničenje emisija) ili zaštite podzemnih i površinskih voda. Stoga će se produljenjem razdoblja odlaganja nastaviti zadiranje u okoliš.

24. Osim toga, u skladu s uvodnom izjavom 12. Direktive 2020/75/EU i njezinim člankom 1., tim se pravnim aktom želi postići visoka razina zaštite okoliša *u cjelini*. Stoga nema razloga da promjene koje se sastoje samo od produljenja razdoblja rada odlagališta (odnosno promjene koje ne utječu na ostale maksimalne granične vrijednosti rada postrojenja) budu *a priori* isključene iz definicije „značajne promjene” jer i takve promjene mogu imati značajne negativne utjecaje na zdravlje ljudi ili na okoliš kako se to zahtijeva definicijom iz članka 3. stavka 9. Direktive 2010/75/EU.

[...]

RADNI DOKUMENT