

Processo C-43/21**Pedido de decisão prejudicial****Data de entrada:**

27 de janeiro de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo,
República Checa)**Data da decisão de reenvio:**

20 de janeiro de 2021

Recorrente em cassação:

FCC Česká republika, s.r.o.

Recorridas em cassação:Městská část Praha-Ďáblice,
Spolek pro Ďáblice

10 As 322/2020-69*[Omissis]***DESPACHO**

O Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo, República Checa) *[omissis]*, no processo instaurado [em primeira instância] pelas recorrentes: **a) Městská část Praha-Ďáblice, [omissis] b) Spolek pro Ďáblice [omissis]**, contra: **Ministerstvo životního prostředí** (Ministério do Ambiente, República Checa), recorrido em primeira instância, *[omissis]* sendo interveniente: **FCC Česká republika, s.r.o., [omissis]** que tem por objeto a Decisão do recorrido em primeira instância de 21 de abril de 2016 *[omissis]*, no âmbito de um recurso de cassação interposto pela interveniente contra a Sentença do Městský soud v Praze (Tribunal de Praga, República Checa) de 16 de setembro de 2020, com a referência 10 A 116/2016-143,

decidiu o seguinte:

I. é submetida ao Tribunal de Justiça da União Europeia a seguinte questão prejudicial:

Deve o artigo 3.º, ponto 9, da Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição), ser interpretado no sentido de que o conceito de «alteração substancial» de uma instalação também abrange o prolongamento do período de armazenamento de resíduos num aterro, ainda que, simultaneamente, não haja uma alteração da superfície máxima autorizada nem da capacidade total do aterro?

[omissis]

Fundamentos:

I. Objeto do processo principal

[1] A sociedade FCC Česká republika (a seguir «recorrente em cassação»), interveniente no processo em primeira instância, é uma sociedade comercial checa que, com base numa licença emitida ao abrigo da zákon č 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) [Lei n.º 76/2002, relativa à prevenção integrada da poluição e seu controlo, ao registo integrado da poluição e à alteração de algumas outras leis (a seguir «Lei relativa à prevenção integrada»)], explora um aterro de resíduos na região de Praga - Dáblice.

[2] A licença integrada para explorar o aterro foi emitida em 2007 e, em seguida, alterada várias vezes – em especial, o período de armazenamento foi prolongado duas vezes. No final de 2015, a recorrente em cassação pediu ao Magistrát hlavního města Prahy (Município de Praga, República Checa; a seguir «Município de Praga») que procedesse a uma décima terceira alteração da licença integrada. Este pedido foi apresentado, nomeadamente, com o fundamento de que a capacidade do aterro inicialmente prevista ainda não tinha sido plenamente utilizada e que, em conformidade com a licença existente à data, o armazenamento devia terminar no final de 2015. Em 29 de dezembro de 2015, o Município de Praga adotou uma decisão relativa à alteração da licença integrada para a exploração do aterro de resíduos e alterou a data de termo do período de armazenamento de 31 de dezembro de 2015 para 31 de dezembro de 2017, prolongando assim o período de armazenamento por dois anos. Essa decisão não alterou a capacidade total do aterro nem a sua superfície máxima.

[3] As recorrentes [em primeira instância (e ora recorridas em cassação)] [a região da cidade de Praga na qual se situa o aterro de resíduos e uma associação criada nos termos do § 70.º da zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (Lei n.º 114/1992, relativa à proteção da natureza e da paisagem), ou seja, uma associação cujo objetivo principal é a preservação da natureza e da paisagem e

através da qual os cidadãos participam nessa proteção, nos termos da referida lei] interpuseram recurso administrativo da decisão do Município de Praga. Contudo, o recorrido em primeira instância indeferiu esse recurso administrativo com o fundamento de que nenhuma das referidas recorrentes era parte no procedimento de alteração da licença integrada. Os seus recursos foram, portanto, declarados inadmissíveis.

[4] Em seguida, as recorrentes em primeira instância interpuseram recurso da decisão do recorrido em primeira instância. O Městský soud v Praze (Tribunal de Praga, República Checa; a seguir «Tribunal de Praga») deu provimento ao recurso, anulou a decisão do recorrido em primeira instância e remeteu-lhe o processo para seguimento. Com efeito, para determinar se as recorrentes em primeira instância são partes no procedimento importa estabelecer se a alteração da licença integrada constituiu uma «alteração substancial» da instalação explorada pela recorrente em cassação na aceção do § 2.º, alínea i), da Lei relativa à prevenção integrada. O número de partes no procedimento, incluindo a admissibilidade da participação das entidades referidas no § 7.º, n.º 1, alíneas c) e e), da Lei relativa à prevenção integrada, depende dessa questão. Além disso, depende também da resolução da mesma questão o âmbito da admissibilidade [da intervenção no procedimento] do público interessado, em conformidade com a zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (Lei n.º 100/2001 relativa à avaliação do impacto ambiental; a seguir «Lei relativa à avaliação do impacto ambiental»). Se o prolongamento do período de armazenamento no caso em apreço constituir uma «alteração substancial» na aceção da Lei relativa à prevenção integrada, o procedimento deve ser conduzido segundo o regime do procedimento dito de controlo, em conformidade com os §§ 9.ºb e seguintes da Lei relativa à avaliação do impacto ambiental, e as recorrentes devem poder participar no procedimento também nos termos desta lei.

[5] Para interpretar o conceito de «alteração substancial», o Tribunal de Praga também fez referência aos acórdãos do Tribunal de Justiça relativos à interpretação do conceito de «projeto» na aceção da Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (a seguir «Diretiva 85/337/CEE»), a saber, os Acórdãos Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o. C-275/09, EU:C:2011:154 e Pro-Braine e o. C-121/11, EU:C:2012:25. O Tribunal de Praga indicou que o âmbito de um «projeto» pode igualmente ser determinado no tempo e que o prolongamento do período de exploração de uma instalação deve ser entendido como uma alteração do âmbito do «projeto». Assim, se, inicialmente, a exploração de uma instalação só foi autorizada para estar em funcionamento durante um determinado período, significa que os seus efeitos no ambiente não foram avaliados depois de terminado o período de exploração autorizado, porque não estava previsto qualquer «impacto posterior». O prolongamento do período de exploração implica o prolongamento do seu impacto ambiental. O Tribunal de Praga teceu considerações análogas no que respeita à interpretação da Lei relativa à prevenção integrada.

[6] O Tribunal de Praga chegou à conclusão de que o âmbito de uma «alteração substancial» na aceção do § 2.º, alínea i), da Lei relativa à prevenção integrada não pode ser definido unicamente à luz da superfície ocupada ou da capacidade [da instalação], mas há que ter igualmente em conta uma perspetiva temporal. A apreciação sobre se o prolongamento do período de armazenamento constitui uma «alteração substancial» implica, portanto, ter em conta não apenas a questão de saber se a capacidade do aterro inicialmente prevista foi plenamente utilizada, mas também se, na sequência do prolongamento do período de armazenamento (inicialmente limitado, na licença integrada, a uma determinada data), houve alteração dos efeitos [da instalação] na saúde humana e no ambiente. Ora, nem o Município de Praga nem o recorrido em primeira instância analisaram esta questão.

[7] A recorrente em cassação interpôs recurso de cassação da sentença do Tribunal de Praga, no Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo). Sustenta que, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça referida pelo Tribunal de Praga, o prolongamento do período de armazenamento por dois anos, desde que, simultaneamente, não tenham sido feitas obras ou intervenções que modifiquem fisicamente o lugar em causa, não pode constituir, por si só, uma alteração substancial na aceção do § 2.º, alínea i), da Lei relativa à prevenção integrada. O prolongamento do período de armazenamento não alterou a superfície total autorizada do aterro nem a quantidade de resíduos depositados autorizada – ambos os parâmetros já tinham sido aprovados no âmbito da EIA [environment impact assessment – avaliação do impacto ambiental] e não são afetados pela decisão de prorrogar a licença integrada. A recorrente em cassação pediu o prolongamento do período de armazenamento precisamente para poder utilizar toda a capacidade do aterro inicialmente prevista (e, assim, garantir também a gestão sustentável do aterro e a sua posterior reabilitação). Segundo a recorrente em cassação, a avaliação do impacto ambiental do projeto quanto às fases atuais de exploração do aterro continha apenas uma condição indicativa do período de armazenamento. Para a aprovação do projeto, o que revestia importância fundamental era a avaliação da superfície e da capacidade do aterro. A licença integrada indicava a data prevista para o fim do armazenamento, mas esta data só era indicada para que a licença não fosse formalmente emitida por tempo indeterminado. Mesmo que o prolongamento da exploração do aterro tivesse efeitos no ambiente, não se trataria de uma «alteração substancial» na aceção do § 2.º, alínea i), da Lei relativa à prevenção integrada.

[8] Em contrapartida, as recorridas em cassação consideram que o Tribunal de Praga decidiu corretamente no processo. Sustentam que a licença integrada definia o período de armazenamento não até à utilização plena da capacidade [do aterro], mas sim até uma data fixa, independentemente de a capacidade do aterro ser plenamente utilizada. O Ministerstvo životního prostředí (Ministério do Ambiente) não apresentou observações sobre o recurso de cassação.

II. Disposições do direito da União e do direito nacional aplicáveis

[9] Nos termos do artigo 3.º, ponto 9, da Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição), a seguir «Diretiva 2010/75/UE», entende-se por «alteração substancial»,

uma alteração da natureza ou do funcionamento, ou uma ampliação, de uma instalação ou de uma instalação de combustão, de uma instalação de incineração de resíduos ou de uma instalação de co-incineração de resíduos que possa ter efeitos nocivos significativos na saúde humana ou no ambiente.

[10] Nos termos do artigo 20.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2010/75/UE,

os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para que não seja introduzida nenhuma alteração substancial prevista pelo operador sem uma licença concedida nos termos da presente diretiva.

[11] A Diretiva 2010/75/UE foi transposta para o ordenamento jurídico checo pela Lei relativa à prevenção integrada. Nos termos do § 2.º, alínea i), da Lei relativa à prevenção integrada, entende-se por «alteração substancial»,

uma alteração relativa à utilização, uma alteração do modo de exploração ou uma alteração da dimensão da instalação suscetível de ter efeitos nocivos significativos na saúde humana ou no ambiente; será sempre considerada uma alteração substancial:

1. uma alteração relativa à utilização, uma alteração do modo de exploração ou uma alteração da dimensão da instalação se a mesma tiver por efeito atingir os limiares fixados no anexo I desta lei.

[12] Nos termos do § 7.º, n.º 1, da Lei relativa à prevenção integrada são sempre participantes no procedimento de emissão de uma licença integrada

- a) o operador da instalação,
- b) o proprietário da instalação, se não for o operador da instalação,
- c) o município em cujo território se situa ou se situará a instalação,

[...]

e) as associações de cidadãos, os organismos de interesse público, as associações patronais ou as ordens económicas que tenham por objeto promover e proteger interesses profissionais ou interesses públicos ao abrigo de legislação específica, bem como os municípios ou regiões em cujo território a instalação possa ter efeitos no ambiente, se, no prazo de oito dias a contar da data de publicação do resumo das informações contidas no

pedido nos termos do n.º 8, se registarem por escrito junto do Instituto enquanto partes no procedimento.

[13] As disposições do § 19.ºa da Lei relativa à prevenção integrada regulam o procedimento de alteração da licença integrada. Nos termos do [§19.ºa,] n.º 4, da Lei relativa à prevenção integrada, no caso de *não se tratar* de uma alteração substancial da instalação, só as entidades referidas no § 7.º, n.º 1, alíneas a) e b), isto é, o operador e o proprietário da instalação podem participar no procedimento de alteração da licença integrada. O Ministerstvo životního prostředí (Ministério do Ambiente) (recorrido em primeira instância) é competente para decidir sobre os recursos das suas decisões.

[14] Nos termos do § 3.º da Lei relativa à avaliação do impacto ambiental, adotam-se para efeitos desta lei as seguintes definições:

c) entende-se por território em causa o território em cujo ambiente ou população residente a realização do projeto ou a sua conceção possa ter um impacto significativo,

d) entende-se por autarquia local em causa a entidade em cuja circunscrição se situa, pelo menos, uma parte do território em causa,

[...]

i) entende-se por público em causa:

[...]

2. uma pessoa coletiva de direito privado cuja atividade tenha por objeto, segundo o seu ato constitutivo, a proteção do ambiente ou da saúde pública e que não tenha como atividade principal um negócio ou outra atividade com fins lucrativos, que tenha sido constituída pelo menos três anos antes da data de publicação das informações relativas ao procedimento de controlo nos termos do § 9.º, n.º 1, eventualmente, antes da data de adoção da decisão nos termos do § 7.º, n.º 6, ou que pelo menos 200 pessoas tenham subscrito.

[15] O § 9.ºc, n.º 3, da Lei relativa à avaliação do impacto ambiental, estipula que:

Em caso de notificação à autoridade administrativa encarregada do procedimento de controlo, mediante declaração escrita no prazo de 30 dias a contar da publicação da informação nos termos do § 9.ºb, n.º 1, torna-se igualmente parte no procedimento de controlo:

a) a autarquia local em causa ou

b) o público em causa a que se refere o § 3.º, alínea i), ponto 2.

III. Análise da questão prejudicial submetida

[16] No processo em apreço, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) aprecia a questão de saber o conceito de «alteração substancial» da instalação na aceção do artigo 3.º, ponto 9, da Diretiva 2010/75/EU deve ser entendido no sentido de que abrange o prolongamento por dois anos do período de armazenamento de resíduos num aterro, ainda que, simultaneamente, não haja uma alteração da superfície máxima autorizada nem da capacidade total autorizada do aterro.

[17] Por razões de clareza, importa acrescentar que, embora uma grande parte da argumentação da recorrente em cassação tenha esse objetivo, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) não aborda especificamente, no presente processo, a questão de saber se o prolongamento do período de armazenamento constitui um «projeto» na aceção da Lei relativa à avaliação do impacto ambiental (e da Diretiva 85/337/CEE). Porém, o Tribunal de Justiça examinou prolongamentos dos períodos de exploração de instalações, semelhantes ao que está em causa no caso em apreço, precisamente sob o prisma da avaliação do seu impacto ambiental. Com a sua questão prejudicial, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) pretende saber se uma interpretação semelhante também é válida no caso da legislação reativa à prevenção integrada.

[18] Pelas razões abaixo apresentadas, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) considerou necessário submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

[19] Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou sobre a interpretação do conceito de «alteração substancial» na aceção da Diretiva 2010/75/UE (nem, eventualmente, na aceção das diretivas que a precederam).

[20] Contudo, no processo [C-275/09], Brussels Hoofdstedelijk Gewest, o Tribunal de Justiça apreciou, à luz da Diretiva 85/337/CEE, o prolongamento do período de exploração de um aeroporto, que não estava relacionado com obras nem intervenções que modificavam a realidade física do lugar em causa. O Tribunal de Justiça declarou que, na ausência de tais obras ou intervenções, a renovação de uma licença já existente de exploração não pode ser qualificada de «projeto» (Acórdão de 17 de março de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o., C-275/09, ECLI:EU:C:2011:154 n.ºs 20, 24 e 38). Até à data, o Tribunal de Justiça não se afastou desta interpretação. Na sua mais recente jurisprudência (referente à interpretação da Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente), o Tribunal de Justiça sublinha que esta interpretação está estreitamente relacionada com a redação do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), primeiro travessão, da Diretiva 85/337/CEE, segundo o qual o termo «projeto» se refere à *realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras* (v. Acórdão de 9 de setembro de 2020, Friends of the Irish

Environment Ltd, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680, n.º 32; ou Acórdão de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, n.º 62). A exigência relativa a «obras» ou a «intervensões» que modifiquem a realidade física de um lugar é, portanto, inerente à apreciação sobre se uma determinada atividade pode ser qualificada de «projeto».

[21] O Tribunal de Justiça também confirmou o acima exposto ao interpretar o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (a seguir «Diretiva 92/43/CEE»). Embora a definição do conceito de «projeto» na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43/CEE seja pertinente para a definição de «projeto» na aceção da Diretiva 85/337/CEE, apenas esta última exige a existência de obras ou intervenções que modifiquem a realidade física do lugar. O conceito de «projeto» na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43/CEE (segundo o qual é essencial, em primeiro lugar, que seja «suscetível de afetar [o] sítio de forma significativa») é mais ampla do que o conceito de «projeto» na aceção da Diretiva 85/337/CEE (v. Acórdão de 7 de novembro de 2018 nos processos apensos Coöperatie Mobilisation for the Environment e Vereniging Leefmilieu, C-293/17 e C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, n.ºs 59 a 66).

[22] No caso da Diretiva 2010/75/EU, pode adotar-se uma abordagem semelhante à da Diretiva 92/43/CEE. O artigo 3.º, ponto 9, da Diretiva 2010/75/UE contém uma definição ampla do conceito de «alteração substancial» – pode tratar-se de (qualquer) alteração da *natureza ou do funcionamento, ou uma ampliação, de uma instalação*, desde que *possa ter efeitos nocivos significativos na saúde humana ou no ambiente*. Esta definição não exige expressamente que a «alteração substancial» seja sempre acompanhada de modificações físicas das instalações.

[23] Embora, no caso em apreço, não haja alteração da superfície máxima autorizada nem da capacidade total do aterro, o prolongamento do período de armazenamento implica que continuarão a ser depositados resíduos no aterro durante mais dois anos (em bom rigor, o aterro será objeto de modificações físicas, mas essas modificações ficarão dentro dos limiares anteriormente aprovados). Esta atividade implica, em si, uma interferência no meio ambiente. Como já foi referido no caso em apreço pelo Tribunal de Praga, a própria licença integrada tem em conta o impacto nocivo do aterro no ambiente e fixa as suas condições de exploração em termos de proteção do ar (incluindo limites de emissões) ou de proteção das águas subterrâneas e de superfície. A renovação do período de armazenamento implica, por conseguinte, um prolongamento do impacto ambiental.

[24] Além disso, nos termos do considerando 12 da Diretiva 2020/75 e do seu artigo 1.º, esta tem por objetivo alcançar um elevado nível de proteção do ambiente *no seu todo*. Como tal, não há razão para que as alterações que consistem unicamente no prolongamento do período de exploração da instalação

(ou seja, alterações que não afetam os demais limiares relativos à exploração da instalação) estejam *a priori* excluídas da definição do conceito de «alteração substancial» – tais alterações podem também ter efeitos nocivos significativos na saúde humana ou no ambiente, como exige a definição dada no artigo 3.º, ponto 9, da Diretiva 2010/75/UE.

[*Omissis*]

DOCUMENTO DE TRABALHO