

Sprawa C-43/21**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

27 stycznia 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Nejvyšší správní soud (Republika Czeska)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

20 stycznia 2021 r.

Strona skarżąca w postępowaniu kasacyjnym:

FCC Česká republika, s.r.o.

Strona przeciwna w postępowaniu kasacyjnym:Městská část Praha-Ďáblice,
Spolek pro Ďáblice

10 As 322/2020-69

[...]

POSTANOWIENIE

Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny, Republika Czeska) [...] w sprawie strony skarżącej: **a) Městská část Praha-Ďáblice**, [...] **b) Spolek pro Ďáblice** [...], przeciwko stronie przeciwnej: **Ministerstvo životního prostředí** (ministerstwu środowiska, Republika Czeska), [...] przy udziale uczestniczki postępowania: **FCC Česká republika, s.r.o.**, [...] ze skargi na decyzję strony przeciwnej z dnia 21 kwietnia 2016 r. [...], rozpoznając skargę kasacyjną uczestniczki postępowania od wyroku Městský soud v Praze (sądu miejskiego w Pradze, Republika Czeska) z dnia 16 września 2020 r., numer sprawy 10 A 116/2016-143,

postanowił, co następuje:

- I. Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej **p r z e d k ł a d a s i ę** następujące pytanie prejudycjalne:

Czy art. 3 pkt 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) należy interpretować w ten sposób, że pod pojęciem „istotnej zmiany” instalacji rozumieć należy także wydłużenie okresu składowania na składowisku odpadów, nawet jeśli jednocześnie nie dochodzi do zmiany zatwierdzonej maksymalnej powierzchni ani dopuszczalnej całkowitej pojemności składowiska?

[...]

Uzasadnienie:

I. Przedmiot postępowania głównego

[1] Uczestniczka postępowania, spółka FCC Česká republika (zwana dalej „stroną skarżącą w postępowaniu kasacyjnym”), jest czeską spółką handlową, która na podstawie pozwolenia wydanego na mocy zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) [ustawy nr 76/2002 o zintegrowanym zapobieganiu zanieczyszczeniom i ich kontroli, o zintegrowanym rejestrze zanieczyszczania i o zmianie niektórych innych ustaw (ustawa o zintegrowanym zapobieganiu), zwanej dalej „ustawą o zintegrowanym zapobieganiu”] prowadzi składowisko odpadów w dzielnicy Praga – Ďáblice.

[2] Pozwolenie zintegrowane na prowadzenie składowiska odpadów zostało wydane w 2007 r., a następnie było kilkakrotnie zmieniane – w szczególności już dwukrotnie wydłużano okres składowania. Pod koniec 2015 r. strona skarżąca w postępowaniu kasacyjnym wystąpiła do Magistrát hlavního města Prahy (urzędu miasta stołecznego Pragi, Republika Czeska) o dokonanie trzynastej już zmiany pozwolenia zintegrowanego. Wniosek został złożony m.in. dlatego, że pierwotnie planowana pojemność składowiska nie została jeszcze w pełni wykorzystana, a zgodnie z dotychczasowym pozwoleniem składowanie miało zostać zakończone z końcem 2015 r. W dniu 29 grudnia 2015 r. Magistrát hlavního města Prahy (urząd miasta stołecznego Pragi) wydał decyzję o zmianie pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie składowiska odpadów i zmienił termin zakończenia składowania z 31 grudnia 2015 r. na 31 grudnia 2017 r., wydłużając tym samym okres składowania o dwa lata. Mocą decyzji nie wprowadzono zmian dotyczących całkowitej pojemności składowiska ani jego maksymalnej powierzchni. [OR 2]

[3] Od decyzji Magistrát hlavního města Prahy (urzędu miasta stołecznego Pragi) odwołania wnieśli skarżący [dzielnica miasta stołecznego Pragi, w której znajdowało się składowisko odpadów, oraz stowarzyszenie utworzone na podstawie § 70 zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ustawy

nr 114/1992 o ochronie natury i krajobrazu), tj. stowarzyszenie, którego głównym celem jest ochrona natury i krajobrazu i w ramach którego realizuje się udział obywateli w tej ochronie na podstawie rzeczony ustawy)]. Strona przeciwna odrzuciła jednak ich odwołania, ponieważ żaden ze skarżących nie był uczestnikiem postępowania o zmianę pozwolenia zintegrowanego. Ich odwołania były zatem niedopuszczalne.

[4] Następnie skarżący wnieśli skargę na decyzję strony przeciwnej. Městský soud v Praze (sąd miejski w Pradze, zwany dalej „sądem miejskim”) uwzględnił skargę, uchylił decyzję strony przeciwnej i zwrócił jej sprawę do dalszego prowadzenia. Przy ocenie, czy skarżący są uczestnikami postępowania, istotne jest bowiem to, czy zmiana pozwolenia zintegrowanego stanowiła o „istotnej zmianie” instalacji prowadzonej przez stronę skarżącą w postępowaniu kasacyjnym w rozumieniu § 2 lit. i) ustawy o zintegrowanym zapobieganiu. Od tego zaś zależy liczba uczestników postępowania, w tym również dopuszczalność udziału podmiotów zgodnie z § 7 ust. 1 lit. c) i e) ustawy o zintegrowanym zapobieganiu. Co więcej, od rozstrzygnięcia tego zagadnienia zależy także zakres dopuszczenia [do udziału w postępowaniu] zainteresowanej społeczności zgodnie z zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (ustawą nr 100/2001 o ocenie oddziaływania na środowisko, zwaną dalej „ustawą o ocenie oddziaływania na środowisko”). Jeżeli wydłużenie okresu składowania w tej sprawie jest „istotną zmianą” w rozumieniu ustawy o zintegrowanym zapobieganiu, to postępowanie powinno być prowadzone w trybie tzw. postępowania kontrolnego zgodnie z art. 9b i nast. ustawy o ocenie oddziaływania na środowisko, a skarżący powinni mieć możliwość uczestniczenia w postępowaniu także zgodnie z tą ustawą.

[5] Interpretując pojęcie „istotnej zmiany” sąd miejski powołał się również na wyroki Trybunału Sprawiedliwości dotyczące wykładni pojęcia „przedsięwzięcie” w rozumieniu dyrektywy Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG (zwanej dalej „dyrektywą 85/337/EWG”), a konkretnie wyroki wydane w sprawach Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in., C-275/09, EU:C:2011:154, oraz Pro-Braine i in., C-121/11, EU:C:2012:225. Sąd miejski wskazał, że zakres „przedsięwzięcia” może zostać określony także w perspektywie czasowej, a wydłużenie czasu eksploatacji instalacji należy rozumieć jako zmianę zakresu „przedsięwzięcia”. Jeżeli więc początkowo eksploatacja instalacji była dozwolona tylko przez pewien okres, to nie oceniano jej oddziaływania na środowisko po zakończeniu dozwolonego okresu jej eksploatacji, albowiem w ogóle nie zakładano „dalszego oddziaływania”. Wydłużenie okresu eksploatacji oznacza wydłużenie oddziaływania na środowisko. Analogiczne uwagi sąd poczynił przy tym również w odniesieniu do wykładni ustawy o zintegrowanym zapobieganiu.

[6] Sąd miejski doszedł do przekonania, że zakresu „istotnej zmiany” zgodnie z § 2 lit. i) ustawy o zintegrowanym zapobieganiu nie można definiować tylko z perspektywy zajmowanej przestrzeni czy pojemności [instalacji], ale należy

przyjmować także perspektywę czasową. Ocena tego, czy wydłużenie okresu składowania było „istotną zmianą” wymaga zatem rozważenia nie tylko tego, czy pierwotnie planowana pojemność składowiska została w pełni wykorzystana, ale również, czy właśnie w wyniku wydłużenia okresu składowania (pierwotnie ograniczonego na mocy pozwolenia zintegrowanego do określonej daty) nie zmieniło się oddziaływanie [instalacji] na zdrowie ludzi i środowisko. Tym jednak nie zajmowali się ani urząd miasta, ani strona przeciwna.

[7] Strona skarżąca w postępowaniu kasacyjnym wniosła od wyroku sądu miejskiego skargę kasacyjną do Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego). Twierdzi, że w świetle cytowanego przez sąd miejski orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości nie może stanowić istotnej zmiany w rozumieniu § 2 lit. i) ustawy o zintegrowanym zapobieganiu samo wydłużenie okresu składowania o dwa lata, o ile jednocześnie nie dochodzi do przeprowadzenia prac lub ingerencji zmieniających fizyczny stan danego miejsca. Wydłużenie okresu składowania nie zmieniło ani całkowitej dozwolonej powierzchni składowiska, ani dopuszczalnej ilości składowanych odpadów – obydwa parametry zostały już wcześniej zatwierdzone w procesie EIA [environment impact assessment – oceny oddziaływania na środowisko] i decyzja o przedłużeniu pozwolenia zintegrowanego ich nie dotyczy. Strona skarżąca w postępowaniu kasacyjnym złożyła wniosek o wydłużenie czasu składowania właśnie po to, aby zappełnić składowisko do pierwotnie planowanej pojemności (a tym samym zapewnić stabilny kształt składowiska i późniejsze przeprowadzenie rekultywacji). Zdaniem strony skarżącej w postępowaniu kasacyjnym stanowisko dotyczące oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia odnośnie do obecnych etapów eksploatacji składowiska zawierało jedynie orientacyjne określenie okresu składowania. Dla zatwierdzenia przedsięwzięcia znaczenie podstawowe miała ocena powierzchni składowiska i jego pojemności. Pozwolenie zintegrowane wskazywało przewidywaną datę zakończenia składowania, ale datę tę wskazano jedynie po to, aby pozwolenie nie było formalnie wydane na czas nieokreślony. Nawet gdyby przedłużona [OR 3] eksploatacja składowiska oddziaływała na środowisko, to nie chodziłoby tu o „istotną zmianę” w rozumieniu § 2 lit. i) ustawy o zintegrowanym zapobieganiu.

[8] Skarżący (strona przeciwna w postępowaniu kasacyjnym) uważają natomiast, że sąd miejski sprawę rozstrzygnął prawidłowo. Wskazują na to, że pozwolenie zintegrowane określiło okres składowania nie do chwili całkowitego wykorzystania pojemności [składowiska], ale sztywnie określonej daty bez względu na to, czy pojemność składowiska zostanie w pełni wykorzystana. Ministerstvo životního prostředí (ministerstwo środowiska) nie zajęło stanowiska w przedmiocie skargi kasacyjnej.

II. Przepisy prawa Unii i prawa krajowego mające zastosowanie w sprawie

[9] Zgodnie z art. 3 pkt 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych

(zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), zwanej dalej „dyrektywą 2010/75/UE”, „istotna zmiana” oznacza:

zmianę charakteru lub sposobu funkcjonowania, lub rozbudowę instalacji lub obiektu energetycznego spalania, spalarni odpadów lub współspalarni odpadów, która może mieć znaczący negatywny wpływ na zdrowie ludzi lub na środowisko.

[10] Zgodnie z art. 20 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2010/75/UE:

Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, aby operator nie przeprowadzał żadnych planowanych przez siebie istotnych zmian bez pozwolenia udzielonego zgodnie z niniejszą dyrektywą.

[11] Dyrektywa 2010/75/UE została transponowana do czeskiego porządku prawnego mocą ustawy o zintegrowanym zapobieganiu. Zgodnie z § 2 lit. i) ustawy o zintegrowanym zapobieganiu pod pojęciem „istotnej zmiany” rozumie się:

zmianę dotyczącą użytkowania, zmianę sposobu eksploatacji lub zmianę rozmiaru instalacji, która może mieć znaczący negatywny wpływ na zdrowie ludzi lub na środowisko; za istotną zmianę zawsze uznaje się:

1. zmianę dotyczącą użytkowania, zmianę sposobu eksploatacji lub zmianę rozmiaru instalacji, jeżeli sama w sobie skutkuje ona osiągnięciem wartości progowych określonych w załączniku nr 1 do ustawy.

[12] Zgodnie z § 7 ust. 1 ustawy o zintegrowanym zapobieganiu uczestnikami postępowania o **wydanie** pozwolenia zintegrowanego są zawsze:

- a) *operator instalacji,*
- b) *właściciel instalacji, jeżeli nie jest operatorem instalacji,*
- c) *gmina, na terytorium której znajduje się albo ma się znajdować instalacja,*
- (...)
- e) *zrzeszenia obywateli, organizacje pożytku publicznego, związki pracodawców lub izby gospodarcze, przedmiotem działalności których jest wspieranie i ochrona interesów zawodowych lub interesów publicznych na podstawie szczególnych przepisów prawa, a także gminy lub regiony, na terytorium których ta instalacja może oddziaływać na środowisko, jeżeli w terminie 8 dni od dnia obwieszczenia streszczenia informacji zawartych we wniosku zgodnie z ust. 8 zgłoszą się do urzędu na piśmie jako uczestnicy postępowania.*

[13] Przepisy § 19a ustawy o zintegrowanym zapobieganiu regulują postępowanie w przedmiocie zmiany pozwolenia zintegrowanego. Zgodnie z [§19a] ust. 4 ustawy o zintegrowanym zapobieganiu, w przypadku gdy *nie chodzi* o istotną zmianę instalacji, w postępowaniu w przedmiocie zmiany pozwolenia zintegrowanego udział biorą wyłącznie uczestnicy wskazani w § 7 ust. 1 lit. a) i b), [OR 4] tj. operator i właściciel instalacji. O wydaniu i zmianach pozwolenia zintegrowanego decydują krajské úřady (urzędy regionalne, Republika Czeska), a więc w mieście stołecznym Praga Magistrát hlavního města Prahy (urząd miasta stołecznego Pragi, Republika Czeska). Do rozpatrywania odwołań od ich decyzji właściwe jest Ministerstvo životního prostředí (ministerstwo środowiska) (strona przeciwna).

[14] Zgodnie z § 3 ustawy o ocenie oddziaływania na środowisko przyjmuje się na potrzeby tej ustawy następujące definicje:

c) odnośne terytorium oznacza terytorium, na którego środowisko i mieszkańców mogłoby istotnie oddziaływać przeprowadzenie przedsięwzięcia lub realizacja koncepcji,

d) odnośna jednostka samorządu terytorialnego oznacza jednostkę samorządu terytorialnego, w okręgu której znajduje się co najmniej część odnośnego terytorium,

(...)

i) odnośna społeczność oznacza:

(...)

2. osobę prawną prawa prywatnego, przedmiotem działania której jest zgodnie z jej aktem założycielskim ochrona środowiska lub zdrowia publicznego, i która nie prowadzi działalności gospodarczej ani innej działalności zarobkowej jako działalności głównej, która powstała co najmniej na 3 lata przed dniem obwieszczenia informacji o postępowaniu kontrolnym zgodnie z § 9b ust. 1, ewentualnie przed dniem wydania decyzji zgodnie z § 7 ust. 6, albo którą swoimi podpisami popiera co najmniej 200 osób.

[15] Paragraf 9c ust. 3 ustawy o ocenie oddziaływania na środowisko stanowi, że:

W razie zgłoszenia się organowi administracyjnemu prowadzącemu postępowanie kontrolne poprzez złożenie pisemnego oświadczenia w terminie 30 dni od dnia obwieszczenia informacji zgodnie z § 9b ust. 1, uczestnikiem postępowania kontrolnego staje się również:

a) odnośna jednostka samorządu terytorialnego, lub

b) *odnośna społeczność, o której mowa w § 3 lit. i) pkt 2.*

III. Analiza przedłożonego pytania prejudycjalnego

[16] W niniejszej sprawie Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) rozważa zagadnienie, czy pod pojęciem „istotnej zmiany” instalacji zgodnie z art. 3 pkt 9 dyrektywy 2010/75/UE rozumieć należy wydłużenie okresu składowania na składowisku odpadów o dwa lata, nawet jeśli jednocześnie nie dochodzi do zmiany zatwierdzonej maksymalnej powierzchni ani dopuszczalnej całkowitej pojemności składowiska.

[17] Dla jasności wyводу dodać należy, że chociaż do tego zmierza znaczna część argumentacji strony skarżącej w postępowaniu kasacyjnym, to Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) nie zajmuje się w niniejszej sprawie konkretnie tym, czy wydłużenie okresu składowania jest „przedsięwzięciem” w rozumieniu ustawy o ocenie oddziaływania na środowisko (i dyrektywy 85/337/EWG). Jednakże Trybunał Sprawiedliwości zajmował się wydłużeniami okresu eksploatacji instalacji podobnymi do tego, o którym mowa w niniejszej sprawie, właśnie z punktu widzenia oceny oddziaływania na środowisko. Przedkładając pytanie prejudycjalne Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) zmierza do wyjaśnienia, czy podobna wykładnia znajduje zastosowanie także w przypadku regulacji zintegrowanego zapobiegania.

[18] Z podanych poniżej przyczyn izba Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego) doszła do przekonania o konieczności przedłożenia pytania prejudycjalnego Trybunałowi Sprawiedliwości.

[19] Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie nie zajmował się dotychczas wykładnią pojęcia „istotna zmiana” w rozumieniu dyrektywy 2010/75/UE (ewentualnie w rozumieniu poprzedzających ją dyrektyw).

[20] Jednakże w sprawie Brussels Hoofdstedelijk Gewest Trybunał Sprawiedliwości ocenił w świetle dyrektywy 85/337/EWG wydłużenie okresu eksploatacji portu lotniczego, które nie wiązało się z robotami ani interwencjami zmieniającymi stan fizyczny danego miejsca. Trybunał orzekł, że w razie braku takich robót lub interwencji wydłużenie okresu obowiązywania istniejącego pozwolenia [OR 5] nie może zostać zakwalifikowane jako „przedsięwzięcie” (wyrok z dnia 17 marca 2011 r., Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in., C-275/09, ECLI:EU:C:2011:154 pkt 20, 24 i 38). Dotychczas Trybunał Sprawiedliwości nie odszedł od tej wykładni. W najnowszym orzecznictwie (dotyczącym wykładni dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko) Trybunał Sprawiedliwości podkreśla jednak, że ta wykładnia jest ściśle związana z brzmieniem art. 1 ust. 2 lit. a) tiret pierwsze dyrektywy 85/337/EWG, zgodnie z którym „przedsięwzięcie” oznacza *wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów* (por. wyrok z dnia 9 września 2020 r., Friends of the Irish Environment Ltd, C-254/19,

ECLI:EU:C:2020:680, pkt 32; lub wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, pkt 62). Wymóg dotyczący „robót” i „interwencji” zmieniających stan fizyczny danego miejsca jest zatem specyficzny dla oceny tego, czy dane działanie jest „przedsięwzięciem”.

[21] Powyższe Trybunał Sprawiedliwości potwierdził również dokonując wykładni art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory [zwanej dalej „dyrektywą 92/43/EWG”]. Chociaż dla wyznaczenia definicji pojęcia „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG ma znaczenie definicja „przedsięwzięcia” w rozumieniu dyrektywy 85/337/EWG, to jednak jedynie w przypadku tej drugiej wymagane są roboty lub interwencje zmieniające stan fizyczny danego miejsca. Pojęcie „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG (dla którego zasadnicze znaczenie ma przede wszystkim to, że może „w istotny sposób oddziaływać” na zagospodarowanie chronionego obszaru) jest zatem szersze niż pojęcie „przedsięwzięcia” w rozumieniu dyrektywy 85/337/EWG (zob. wyrok z dnia 7 listopada 2018 r. w sprawach połączonych Coöperatie Mobilisation for the Environment i Vereniging Leefmilieu, C-293/17 i C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, pkt 59–66).

[22] W przypadku dyrektywy 2010/75/UE można byłoby przyjąć podobne podejście jak w przypadku dyrektywy 92/43/EWG. Artykuł 3 ust. 9 dyrektywy 2010/75/UE wprowadza szeroką definicję pojęcia „istotna zmiana” – może to być (jakakolwiek) zmiana *charakteru lub sposobu funkcjonowania lub rozbudowa instalacji*, pod warunkiem, że *może mieć znaczący negatywny wpływ na zdrowie ludzi lub na środowisko*. Definicja ta nie wymaga wyraźnie, aby „istotnej zmianie” zawsze towarzyszyły fizyczne zmiany instalacji.

[23] Mimo iż w niniejszej sprawie nie dochodzi do zmiany maksymalnie dozwolonej powierzchni ani całkowitej pojemności składowiska, to skutek wydłużenia okresu składowania odpady będą dostarczane na składowisko przez kolejne dwa lata (ściśle rzecz ujmując składowisko nie pozostanie zatem bez żadnych zmian fizycznych, a jedynie zmiany te będą się mieścić w granicach wcześniej zatwierdzonych limitów). Omawiana zmiana sama w sobie wiąże się z ingerencją w środowisko. Jak już wskazał w niniejszej sprawie sąd miejski, samo pozwolenie zintegrowane uwzględnia niekorzystne oddziaływanie składowiska na środowisko i określa warunki eksploatacji składowiska z perspektywy ochrony powietrza (w tym ograniczenia emisji) czy ochrony wód gruntowych i powierzchniowych. W wyniku wydłużenia okresu składowania postępować będzie zatem ingerencja w środowisko.

[24] Ponadto zgodnie z motywem 12 dyrektywy 2020/75/UE oraz jej art. 1 celem tego aktu prawnego jest uzyskanie wysokiego poziomu ochrony środowiska *jako całości*. Nie ma zatem powodu, dla którego zmiany polegające wyłącznie na wydłużeniu okresu eksploatacji instalacji (tj. zmiany, które nie wpływają na pozostałe maksymalne wartości graniczne eksploatacji instalacji) miałyby być

a priori wyłączone z definicji „istotnej zmiany” – również takie zmiany mogą mieć znaczący negatywny wpływ na zdrowie ludzi lub na środowisko, jak tego wymaga definicja ustanowiona w art. 3 ust. 9 dyrektywy 2010/75/UE.

[...]

DOKUMENT ROBOCZY