

Cauza C-43/21**Cerere de decizie preliminară****Data depunerii:**

27 ianuarie 2021

Instanța de trimitere:

Nejvyšší správní soud (Republica Cehă)

Data deciziei de trimitere:

20 ianuarie 2021

Recurentă:

FCC Česká republika, s.r.o.

Intimate:

Městská část Praha-Ďáblice,

Spolek pro Ďáblice

10 As 322/2020-69

[...]

ORDONANȚĂ

Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă, Republica Cehă) [...] în cauza introdusă de reclamantele: **a) Městská část Praha-Ďáblice**, [...] **b) Spolek pro Ďáblice** [...], împotriva pârâtului: **Ministerstvo životního prostředí** (Ministerul Mediului, Republica Cehă), [...] cu participarea: **FCC Česká republika, s.r.o.**, [...] împotriva deciziei pârâtului din 21 aprilie 2016, [...], sesizat cu un recurs formulat de părțile la procedură împotriva hotărârii Městský soud v Praze (Tribunalul Municipal din Praga, Republica Cehă) din 16 septembrie 2020, în cauza numărul 10 A 116/2016-143,

stabilește următoarele:

I. **Adresează** Curții de Justiție a Uniunii Europene următoarea întrebare preliminară:

Articolul 3 punctul 9 din Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării) trebuie interpretat în sensul că noțiunea „modificare substanțială” a unei instalații trebuie interpretată și în sensul prelungirii perioadei de funcționare a depozitului de deșuri, chiar dacă nu a avut loc o modificare a suprafeței maxime autorizate și nici a capacității totale admisibile a depozitului de deșuri?

[...]

Motive:

I. Obiectul procedurii principale

[1] Partea la procedură, societatea FCC Česká republika (denumită în continuare „recurenta”), este o societate comercială cehă care, în temeiul unei autorizații eliberate în temeiul zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrovaném registru znečišťování) [Legea nr. 76/2002 privind prevenirea integrată a poluării și controlul acesteia, privind registrul integrat al poluării și modificarea altor legi (Legea privind prevenirea integrată), denumită în continuare „Legea privind prevenirea integrată”], gestionează un depozit de deșuri în cartierul Praga – Dáblice.

[2] Autorizația integrată de gestionare a depozitului de deșuri a fost emisă în cursul anului 2007 și a fost modificată în mai multe rânduri, în special în două rânduri fiind extinsă suprafața depozitului. La sfârșitul anului 2015, recurenta a solicitat Magistrát hlavního města Prahy (administrația municipală a capitalei, Praga, Republica Cehă) să efectueze a treisprezecea modificare a autorizației integrate. Această cerere a fost prezentată în special pentru motivul că nu fusese încă utilizată complet capacitatea de depozitare prevăzută inițial și că, în conformitate cu autorizația preexistentă, funcționarea depozitului trebuia să ia sfârșit la finalul anului 2015. La 29 decembrie 2015, Magistrát hlavního města Prahy (administrația municipală a capitalei, Praga) a decis să modifice autorizația integrată pentru gestionarea depozitului de deșuri și a modificat termenul de încetare a funcționării depozitului de la 31 decembrie 2015 la 31 decembrie 2017, prelungind astfel perioada de funcționare a depozitului cu doi ani. Această decizie nu a modificat nici capacitatea totală a depozitului de deșuri, nici suprafața maximă a acestuia. **[OR 2]**

[3] Împotriva deciziei Magistrát hlavního města Prahy (administrația municipală a capitalei, Praga), reclamantele [sectorul capitalei Praga în care se afla depozitul de deșuri, precum și o asociație constituită în temeiul articolului 70 din zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (Legea nr. 114/1992 privind protecția naturii și a peisajului), respectiv o asociație al cărei obiectiv principal este protecția naturii și a peisajului și în cadrul căreia participarea cetățenilor la această

protecție este exercitată în temeiul legii menționate)] au formulat reclamații. Pârâțul a respins însă reclamațiile acestora pentru motivul că niciuna dintre reclamante nu avea calitatea de parte la procedura de modificare a autorizației integrate. Reclamațiile lor au fost, așadar, inadmisibile.

[4] Ulterior, reclamantele au formulat recurs împotriva deciziei părții adverse. Městský soud v Praze (Tribunalul Municipal din Praga, denumit în continuare „Tribunalul Municipal”) a admis recursul, a anulat decizia părții adverse și a trimis cauza spre soluționare acesteia. Astfel, pentru a aprecia dacă reclamantele sunt părți în procedură este esențial dacă modificarea autorizației integrate a constituit o „modificare substanțială” a instalației efectuate de recurentă în sensul articolului 2 litera i) din Legea privind prevenirea integrată. Or, numărul părților la procedură depinde de acesta, inclusiv de admisibilitatea participării operatorilor, conform articolului 7 alineatul 1 literele c) și e) din Legea privind prevenirea integrată. În plus, răspunsul la această întrebare depinde de asemenea de întinderea admiterii [participării la procedură] a publicului interesat în conformitate cu zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (Legea nr. 100/2001 privind evaluarea impactului asupra mediului, denumită în continuare „Legea privind evaluarea impactului asupra mediului”). Dacă prelungirea perioadei de depozitare în speță este o „modificare substanțială” în sensul Legii privind prevenirea integrată, procedura trebuie să se desfășoare potrivit așa-numitei proceduri „de control”, în conformitate cu articolul 9b și următoarele din Legea privind evaluarea impactului asupra mediului, iar reclamantele trebuie să poată participa la procedură și potrivit acestei legi.

[5] Pentru a interpreta noțiunea „modificare substanțială”, Tribunalul Municipal s-a referit de asemenea la hotărârile Curții de Justiție în care a fost interpretată noțiunea „proiect” în sensul Directivei 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (denumită în continuare „Directiva 85/337/CEE”), și anume Hotărârile Brussels Hoofdstedelijk Gewest și alții (C-275/09, EU:C:2011:154), precum și Pro-Braine și alții (C-121/11, EU:C:2012:225). Tribunalul Municipal a arătat că întinderea unui „proiect” poate fi determinată și din perspectiva duratei, iar prelungirea duratei de exploatare a instalației trebuie înțeleasă ca o modificare a întinderii „proiectului”. Astfel, dacă, într-o primă etapă, exploatarea unei instalații nu ar fi autorizată decât pentru o anumită perioadă, impactul acesteia asupra mediului nu ar fi evaluat la sfârșitul perioadei de exploatare autorizate, din moment ce nu s-ar prezuma niciun „impact suplimentar”. Prelungirea duratei de exploatare implică o prelungire a impactului asupra mediului. Procedând astfel, Tribunalul a făcut observații similare în ceea ce privește interpretarea Legii privind prevenirea integrată.

[6] Tribunalul Municipal a apreciat că întinderea unei „modificări substanțiale” în sensul articolului 2 litera i) din Legea privind prevenirea integrată nu poate fi definită numai în raport cu suprafața ocupată sau cu capacitatea [instalației], ci trebuie să se ia în considerare și o perspectivă temporală. Aprecierea aspectului dacă prelungirea duratei depozitului era o „modificare substanțială” necesită,

așadar, să se ridice nu numai problema dacă capacitatea depozitului de deșuri avută în vedere inițial a fost pe deplin utilizată, ci și dacă impactul asupra sănătății umane și asupra mediului al instalației nu s-a schimbat ca urmare a prelungirii duratei de funcționare a depozitului (limitată inițial de autorizația integrată la o dată determinată). Or, nici administrația municipală, nici pârâtul nu s-au preocupat de acest aspect.

[7] Recurenta a formulat recurs împotriva hotărârii Tribunalului Municipal la Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă). Aceasta susține că, în lumina jurisprudenței Curții de Justiție citate de Tribunalul Municipal, nu poate constitui o modificare substanțială în sensul articolului 2 litera i) din Legea privind prevenirea integrată simpla prelungire a perioadei de funcționare a depozitului cu doi ani, în măsura în care nu este vorba totodată despre realizarea unor lucrări sau a unor intervenții care să modifice situația fizică a locului respectiv. Prelungirea perioadei de funcționare a depozitului nu a modificat nici suprafața totală autorizată a depozitului de deșuri, nici cantitatea de deșuri eligibile - ambii parametri fiind deja aprobați anterior în procesul EIA [environment impact assessment - evaluarea impactului asupra mediului] și nefiind afectați de decizia de prelungire a autorizației integrate. Recurenta a solicitat o prelungire a perioadei de funcționare a depozitului tocmai pentru umplerea depozitului până la capacitatea prevăzută inițial (precum și pentru a garanta stabilitatea formei depozitului și realizarea ulterioară a reabilitării). În opinia recurente, poziția referitoare la evaluarea efectelor asupra mediului ale proiectului privind etapele actuale de exploatare a depozitului de deșuri conținea doar o definiție indicativă a perioadei de funcționare a depozitului. Pentru aprobarea proiectului, era de importanță fundamentală să se evalueze suprafața și capacitatea sitului. Autorizația integrată indica data prevăzută pentru finalizarea depozitului, însă această dată nu era indicată decât pentru ca autorizația să nu fie eliberată în mod oficial pentru o perioadă nedeterminată. Chiar dacă exploatarea prelungită [OR 3] a unui depozit de deșuri ar avea impact asupra mediului, nu ar fi vorba despre o „modificare substanțială” în sensul articolului 2 litera i) din Legea privind prevenirea integrată.

[8] Reclamantele (intimate în recurs) consideră, în schimb, că Tribunalul Municipal s-a pronunțat corect în cauză. Acestea arată că autorizația integrată nu a definit perioada de funcționare a depozitului până la utilizarea completă a capacității [depozitului], ci o dată fixă, indiferent dacă capacitatea depozitului de deșuri va fi pe deplin utilizată. Ministerstvo životního prostředí (Ministerul Mediului) nu a luat poziție cu privire la recurs.

II. Dispozițiile de drept al Uniunii și de drept național aplicabile în speță

[9] Potrivit articolului 3 punctul 9 din Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării), denumită în continuare „Directiva 2010/75/UE”, „modificare substanțială” înseamnă:

„«modificare substanțială» înseamnă o modificare a caracteristicilor sau a funcționării, sau o extindere a unei instalații sau a unei instalații de ardere, a unei instalații de incinerare a deșeurilor sau a unei instalații de coincinerare a deșeurilor care poate avea efecte negative semnificative asupra sănătății umane sau asupra mediului;”

[10] Potrivit articolului 20 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2010/75/UE:

„Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că nicio modificare substanțială planificată de către operator nu este efectuată fără acordarea unei autorizații în conformitate cu prezenta directivă.”

[11] Directiva 2010/75/UE a fost transpusă în ordinea juridică cehă prin Legea privind prevenirea integrată. Potrivit articolului 2 litera i) din Legea privind prevenirea integrată, prin noțiunea „*modificare substanțială*” se înțelege:

o modificare privind utilizarea, modificarea modului de exploatare sau modificarea dimensiunii instalației care ar putea avea efecte negative semnificative asupra sănătății umane sau asupra mediului; se consideră întotdeauna drept o modificare substanțială:

1. modificarea referitoare la utilizarea, la modificarea modului de exploatare sau la modificarea dimensiunii instalației dacă are ca efect ea însăși atingerea pragurilor stabilite în anexa 1 la lege.

[12] În conformitate cu articolul 7 alineatul 1 din Legea privind prevenirea integrată, au întotdeauna calitatea de participanți la procedura de **emitere** a autorizației integrate:

- a) operatorul instalației,*
- b) proprietarul instalației, dacă nu este administratorul instalației,*
- c) comuna pe teritoriul căreia se află sau urmează să se afle instalația;*
- (...)*
- e) asociațiile de cetățeni, organisme de interes general, asociații de angajatori sau camere de comerț având ca obiect promovarea și protejarea intereselor profesionale sau a intereselor publice în temeiul unei legislații specifice, precum și comunele sau regiunile pe teritoriul cărora această instalație poate avea impact asupra mediului, în cazul în care, în termen de opt zile de la data anunțării rezumatului informațiilor conținute în cerere în conformitate cu alineatul 8 acestea se adresează în scris administrației, în calitate de părți la procedură.*

[13] Articolul 19a din Legea privind prevenirea integrată reglementează procedura de modificare a autorizației integrate. În conformitate cu [articolul 19a] alineatul 4 din Legea privind prevenirea integrată, în cazul în care *nu este vorba* despre o modificare substanțială a instalației, la procedura de modificare a autorizației integrate participă numai persoanele prevăzute la articolul 7 alineatul 1 literele a) și b), [OR 4] și anume operatorul și proprietarul instalației. Eliberarea și modificările autorizației integrate sunt decise de Krajské úřady (oficiile regionale, Republica Cehă), iar în capitala Praga de Magistrát hlavního města Prahy (administrația municipală a capitalei, Praga, Republica Cehă). Ministerstvo životního prostředí (Ministerul Mediului) (pârâtul) este competent să se pronunțe cu privire la litigiile referitoare la deciziile acestora.

[14] Potrivit articolului 3 din Legea privind evaluarea impactului asupra mediului, în cadrul acestei legi sunt aplicabile următoarele definiții:

c) teritoriul în cauză înseamnă teritoriul pe care mediul și rezidenții ar putea suferi un impact semnificativ ca urmare a realizării proiectului sau a conceptului,

d) colectivitatea teritorială vizată desemnează o colectivitate teritorială în circumscripția căreia se află cel puțin o parte a teritoriului vizat;

(...)

i) publicul interesat înseamnă:

(...)

2. o persoană juridică de drept privat având ca obiect, în conformitate cu actul său constitutiv, protecția mediului sau a sănătății publice și care nu desfășoară o activitate economică și nici o activitate profesională remunerată ca activitate principală, care a fost creată cu cel puțin trei ani înainte de data publicării informațiilor privind procedura de control în conformitate cu articolul 9b alineatul 1, eventual înainte de data la care decizia a fost adoptată în conformitate cu articolul 7 alineatul 6 sau pe care o susțin prin semnături cel puțin 200 de persoane.

[15] Articolul 9c alineatul 3 din Legea privind evaluarea impactului asupra mediului prevede:

În cazul notificării la autoritatea administrativă însărcinată cu procedura de control, prin depunerea unei declarații scrise în termen de 30 de zile de la publicarea informației în conformitate cu articolul 9b alineatul 1, devine parte la procedura de control de asemenea:

a) colectivitatea teritorială vizată sau

b) publicul interesat menționat la articolul 3 litera i) punctul 2.

III. Analiza întrebării preliminare adresate

[16] În speță, Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) ridică problema dacă în sfera noțiunii „modificare substanțială” a unei instalații, în conformitate cu articolul 3 punctul 9 din Directiva 2010/75/UE, se include o prelungire cu doi ani a duratei de funcționare a depozitului de deșuri, chiar dacă nu există și o modificare a suprafeței maxime autorizate și nici a capacității totale autorizate a depozitului de deșuri.

[17] Din motive de claritate, trebuie adăugat că, deși o mare parte a argumentației recurente vizează acest aspect, Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) nu se pronunță în mod specific, în speță, cu privire la aspectul dacă prelungirea perioadei de funcționare a depozitului constituie un „proiect” în sensul Legii privind evaluarea impactului asupra mediului (și al Directivei 85/337/CEE). Cu toate acestea, Curtea de Justiție a analizat prelungiri ale duratei de exploatare a unor instalații similare celei în discuție în speță, tocmai din perspectiva evaluării impactului asupra mediului. Prin intermediul întrebării preliminare, Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) urmărește să afle dacă o interpretare similară se aplică și în cazul reglementării prevenirii integrate.

[18] Pentru motivele următoare, camera Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) a concluzionat în sensul necesității de a adresa o întrebare preliminară Curții de Justiție.

[19] În jurisprudența sa, Curtea nu s-a pronunțat încă cu privire la interpretarea noțiunii „modificare substanțială” în sensul Directivei 2010/75/UE (eventual în sensul directivelor care au precedat-o).

[20] Cu toate acestea, în cauza *Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Curtea de Justiție a analizat în lumina Directivei 85/337/CEE prelungirea duratei exploatarei aeroportului, care nu implica lucrări, nici intervenții care să modifice realitatea fizică a sitului respectiv. Curtea a statuat că, în lipsa unor astfel de lucrări sau intervenții, prelungirea duratei unei autorizații existente **[OR 5]** nu poate fi calificată drept „proiect” (Hotărârea din 17 martie 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* și alții, C-275/09, EU:C:2011:154, punctele 20, 24 și 38). Până în prezent, Curtea de Justiție nu s-a îndepărtat de această interpretare. În jurisprudența sa recentă (referitoare la interpretarea Directivei 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului), Curtea de Justiție subliniază totuși că această interpretare este strâns legată de modul de redactare a articolului 1 alineatul (2) litera (a) prima liniuță din Directiva 85/337/CEE, potrivit căreia „proiect” înseamnă *realizarea de lucrări de construcții sau de alte instalații sau lucrări* (a se vedea Hotărârea din 9 septembrie 2020, *Friends of the Irish Environment Ltd*, C-254/19, EU:C:2020:680, punctul 32 sau Hotărârea din 29 iulie 2019, *Inter-Environnement Wallonie și Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, punctul 62). Cerința referitoare la

„lucrări” și la „intervenții” care modifică realitatea fizică a unui sit este, așadar, inerentă aprecierii calității de „proiect” a unei anumite activități.

[21] Curtea a confirmat cele de mai sus și cu ocazia interpretării articolului 6 alineatul (3) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică [denumită în continuare „Directiva 92/43/CEE”]. Deși pentru stabilirea definiției noțiunii „proiect” în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva 92/43/CEE este relevantă definiția noțiunii „proiect” în sensul Directivei 85/337/CEE, însă numai pentru aceasta din urmă sunt necesare lucrări sau intervenții care modifică situația fizică a unui sit. Noțiunea „proiect” în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva 92/43/CEE (pentru care este esențial, mai întâi, ca aceasta să fie „susceptibilă să afecteze în mod semnificativ” gestionarea unei zone protejate) este, așadar, mai largă decât cea de „proiect” în sensul Directivei 85/337/CEE (a se vedea Hotărârea din 7 noiembrie 2018 în cauzele conexe Coöperatie Mobilisation for the Environment și Vereniging Leefmilieu, C-293/17 și C-294/17, EU:C:2018:882, punctele 59-66).

[22] În cazul Directivei 2010/75/UE ar putea fi adoptată o abordare similară precum în cazul Directivei 92/43/CEE. Articolul 3 alineatul (9) din Directiva 2010/75/UE oferă o definiție largă noțiunii „modificare substanțială”- poate fi vorba (orice) modificare *a naturii sau a modului de funcționare sau de extindere a instalației*, cu condiția ca aceasta să poată avea efecte negative semnificative asupra sănătății umane sau asupra mediului. Această definiție nu impune în mod expres ca „modificarea substanțială” să fie însoțită întotdeauna de modificări fizice ale instalațiilor.

[23] Deși, în speță, nu există nicio modificare a suprafeței maxime autorizate și nici a capacității totale a depozitului de deșuri, din cauza prelungirii perioadei de funcționare a depozitului de deșuri, deșeurile vor fi predate depozitului în următorii doi ani (este cert că depozitul de deșuri nu va fi, așadar, modificat fizic, ci vor exista doar aceste modificări în limitele aprobate anterior). Această modificare implică ea însăși o intervenție asupra mediului. Astfel cum a arătat deja în speță Tribunalul Municipal, permisul integrat însuși ține seama de impactul negativ al depozitului de deșuri asupra mediului și stabilește condițiile de exploatare a depozitului de deșuri din perspectiva protecției aerului (inclusiv reduceri de emisii) sau de protecție a apelor subterane și de suprafață. Prolungirea duratei de stocare va face, așadar, obiectul intervenției asupra mediului.

[24] În plus, potrivit considerentului (12) al Directivei 2010/75/UE și articolului 1 din aceasta, aceasta are ca obiect obținerea unui nivel ridicat de protecție a mediului *în ansamblul său*. Prin urmare, nu există niciun motiv pentru care modificările care constau numai în prelungirea duratei de exploatare a instalației (respectiv modificările care nu afectează celelalte limite de exploatare a instalațiilor) să fie excluse *a priori* din definiția noțiunii „modificare substanțială” - inclusiv astfel de modificări, pot avea efecte negative semnificative asupra

sănătății umane sau a mediului, astfel cum impune definiția stabilită la articolul 3 alineatul (9) din Directiva 2010/75/UE.

[...]

DOCUMENT DE LUCRU