

Дело C-43/21

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

27 януари 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Nejvyšší správní soud (Чешка република)

Дата на акта за преюдициално запитване:

20 януари 2021 г.

Жалбоподател в касационното производство:

FCC Česká republika, s.r.o.

Ответници в касационното производство:

Městská část Praha-Ďáblice,

Spolek pro Ďáblice

10 As 322/2020–69

[...]

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд, Чешка република) [...] в спора — воден [в първоинстанционното производство] между, от една страна, жалбоподателите, **a) Městská část Praha-Ďáblice**, [...] и **b) Spolek pro Ďáblice** [...], и ответника, **Ministerstvo životního prostředí** (Министерство на околната среда, Чешка република), [...] при участието на встъпилата страна **FCC Česká republika, s.r.o.**, [...] относно решението на ответника от 21 април 2016 г. [...] — след като разгледа касационната жалба на встъпилата страна [в първоинстанционното производство] срещу решението на Městský soud v Praze (Градски съд Прага, Чешка република) от 16 септември 2020 г., дело 10 A 116/2016–143,

определи:

I. Отправя до Съда на Европейския съюз следния преюдициален въпрос:

Трябва ли член 3, точка 9 от Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) да се тълкува в смисъл, че понятието „съществена промяна“ на инсталация означава също удължаване на периода на депониране на отпадъци в депо за отпадъци, дори ако едновременно с това не се променят одобрените максимални размери на депото или допустимият му общ капацитет?

[...]

Мотиви:

I. Предмет на главното производство

[1] Встъпилата страна [в първоинстанционното производство], дружеството FCC Česká republika (наричана по-нататък „жалбоподателят в касационното производство“), е чешко търговско дружество, което въз основа на разрешително, издадено по Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) [Закон № 76/2002 за комплексното предотвратяване и комплексния контрол на замърсяването, за комплексния регистър на замърсяването и за изменение на други закони (Закон за комплексното предотвратяване)], наричан по-нататък „Законът за комплексното предотвратяване“] експлоатира депо за отпадъци в квартал Прага-Дяблице.

[2] Комплексното разрешително за експлоатацията на депото за отпадъци е издадено през 2007 г., а след това неколкостранно е било изменяно — по-специално на два пъти е удължаван периодът на депониране. В края на 2015 г. жалбоподателят в касационното производство подава заявление до Magistrát hlavního města Prahy (кметство на град Прага, Чешка република) за извършване на тринадесето изменение на комплексното разрешително. Заявлението по-специално е подадено, защото първоначално планираният капацитет на депото още не е бил напълно достигнат, а съгласно действащото тогава разрешително депонирането е трябвало да приключи в края на 2015 г. На 29 декември 2015 г. Magistrát hlavního města Prahy (кметство на град Прага) взема решение за изменение на комплексното разрешително за експлоатация на депото за отпадъци като изменя срока за приключване на депонирането от 31 декември 2015 г. на 31 декември 2017 г., удължавайки по този начин периода на депониране с две години. С решението не са променени нито общият капацитет на депото, нито максималните му размери. [Ориг. 2]

[3] Решението на Magistrát hlavního města Prahy (кметство на град Прага) е обжалвано по административен ред от жалбоподателите [в

първоинстанционното производство] [а именно, кварталът на град Прага, в който се намира депото за отпадъци, и сдружение, учредено на основание член 70 от Zákon č. 114/1992 Sb., о ochraně přírody a krajiny (Закон № 114/1992 за опазване на природата и ландшафта), тоест сдружение, чиято главна цел е опазването на природата и ландшафта и посредством което се реализира участието на гражданите в посоченото опазване по посочения закон)]. Ответникът [в първоинстанционното производство — Ministerstvo životního prostředí (Министерство на околната среда)] обаче отхвърля жалбата им, тъй като никой от жалбоподателите не е участвал в процедурата за изменение на комплексното разрешително. Жалбата им съответно е счестена за недопустими.

[4] След това жалбоподателите [в първоинстанционното производство] обжалват по съдебен ред решението на ответника [в първоинстанционното производство]. Městský soud v Praze (Градски съд Прага, наричан по-нататък „градският съд“) уважава жалбата, отменя решението на ответника [в първоинстанционното производство] и му връща преписката за продължаване на процедурата. Важно значение при преценката дали жалбоподателите [в първоинстанционното производство] са участници в процедурата има въпросът дали с изменението на комплексното разрешително е одобрено „съществено изменение“ на инсталацията, експлоатирана от жалбоподателя в касационното производство по смисъла на член 2, буква i) от Закона за комплексното предотвратяване. От това съответно зависи броят на участниците в процедурата, включително допустимостта на участието на субектите по член 7, параграф 1, букви с) и е) от Закона за комплексното предотвратяване. Освен това, от разрешаването на този въпрос зависи също допускането [до участие в процедурата] на заинтересованата общественост съгласно Zákon č. 100/2001 Sb., о posuzování vlivů na životní prostředí (Закон № 100/2001 за оценката на въздействието върху околната среда, наричан по-нататък „Законът за оценката на въздействието върху околната среда“). Ако удължаването на срока на периода на депониране в случая съставлява „съществено изменение“ по смисъла на Закона за комплексното предотвратяване, производството трябва да се проведе по реда на т.нар. контролна процедура съгласно член 9b и сл. от Закона за оценката на въздействието върху околната среда, а жалбоподателите [в първоинстанционното производство] трябва да имат възможност да участват в процедурата и по силата на този закон.

[5] При тълкуването на понятието „съществена промяна“ градският съд се позовава и на решения на Съда на ЕС, засягащи тълкуването на понятието „проект“ по смисъла на Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (наричана по-нататък „Директива 85/337/ЕИО“), и по конкретно на решенията по дела Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др., C-275/09, EU:C:2011:154, и Pro-Braine и др., C-121/11, EU:C:2012:225. Градският съд посочва, че обхватът на „проекта“ може да бъде определен и във времева перспектива, а удължаването на времето за

експлоатация на инсталацията трябва да се разбира като изменение на обхвата на „проекта“. След като експлоатацията на инсталацията първоначално е било разрешена само за определен период, въздействието ѝ върху околната среда след изтичане на разрешения период за нейната експлоатация не е било оценявано, защото изобщо не се е обмисляло „понадъшното въздействие“. Удължаването на периода на експлоатация означава удължаване на въздействието върху околната среда. Аналогични съображения съдът излага и при тълкуването на Закона за комплексното предотвратяване.

[6] Градският съд стига до извода, че обхватът на „съществената промяна“ съгласно член 2, буква i) от Закона за комплексното предотвратяване не може да бъде определен само от гледна точка на заетото пространство или капацитета [на инсталацията], а трябва да се отчете и времевата перспектива. Преценката дали удължаването на периода на депониране е „съществено изменение“ съответно налага да се определи не само дали първоначално планираният капацитет на депото е бил напълно достигнат, но и дали именно в резултат на удължаването на периода на депониране (първоначално ограничен с комплексното разрешително до определена дата) не се е променило въздействието [на инсталацията] върху човешкото здраве и околната среда. Този аспект обаче не е обсъден нито от градската администрация, нито от ответната страна в производството.

[7] Жалбоподателят в касационното производство подава касационна жалба срещу решението на градския съд до Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд). В нея той твърди, че предвид цитираната от градския съд практика на Съда на ЕС „съществена промяна“ по смисъла на член 2, буква i) от Закона за комплексното предотвратяване не може да бъде самото удължаване на периода на депониране с две години, тъй като едновременно с това не се извършва работа или намеса, променяща физическото състояние на съответната територия. Удължаването на периода на депониране не е променило нито разрешения общ размер на депото, нито разрешеното количество депонирани отпадъци — и двата параметра вече са били утвърдени в процедурата EIA [environment impact assessment — оценка на въздействието върху околната среда] и решението за удължаване на комплексното разрешително не ги засяга. Жалбоподателят в касационното производство подава заявление за удължаване на срока за депониране именно с цел да запълни депото до първоначално планирания капацитет (и съответно да осигури стабилно оформяне на депото и последващо провеждане на рекултивиране). Според жалбоподателя в касационното производство докладът за оценка на въздействието върху околната среда на проекта за текущите етапи на експлоатация на депото е съдържал само ориентируващо определяне на периода на депониране. За утвърждаването на проекта основно значение имала оценката на размерите на депото и на неговия капацитет. Комплексното разрешително съдържало предвижданата дата на приключване на депонирането, но тази дата била посочена единствено, за да може разрешителното формално да бъде издадено за

определено време. Дори удължената [Ориг. 3] експлоатация на депото да оказвала влияние върху околната среда, нямало да е налице „съществено изменение“ по смисъла на член 2, буква i) от Закона за комплексното предотвратяване.

[8] Жалбоподателите [в първоинстанционното производство] (ответници в касационното производство) обаче считат, че градският съд се е произнесъл правилно. Според тях в комплексното разрешително периодът на депониране е определен не до момента на пълното изчерпване на капацитета [на депото], а до твърдо определена дата без значение дали капацитетът на депото ще бъде достигнат напълно. Ministerstvo životního prostředí (Министерство на околната среда) не взема отношение по касационната жалба.

II. Относими разпоредби от правото на Съюза и от националното право

[9] Съгласно член 3, точка 9 от Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването), наричана по-нататък „Директива 2010/75/ЕС“, „съществена промяна“ означава:

„такава промяна на естеството, функционирането или разширението на инсталация, включително на горивна инсталация, инсталация за изгаряне на отпадъци или инсталация за съвместно изгаряне на отпадъци, която може да доведе до значително отрицателно въздействие върху човешкото здраве или околната среда“.

[10] Съгласно член 20, параграф 2, първа алинея от Директива 2010/75/ЕС:

„Държавите членки вземат необходимите мерки, за да гарантират, че никакви планирани от оператора съществени промени не се извършват без разрешително, издадено в съответствие с настоящата директива.“

[11] Директива 2010/75/ЕС е транспонирана в чешкия правен ред със Закона за комплексното предотвратяване. Съгласно член 2, буква i) от Закона за комплексното предотвратяване понятието „съществена промяна“ означава:

„промяна на употребата, промяна на начина на експлоатация или промяна размера на инсталацията, която може да доведе до значително отрицателно въздействие върху човешкото здраве или околната среда; за съществено изменение винаги се счита:

1. промяна на употребата, промяна на начина на експлоатация или промяна размера на инсталацията, ако сама по себе си тя води до достигане на праговите стойности, определени в приложение № 1 към закона.

[12] Съгласно член 7, параграф 1 от Закона за комплексното предотвратяване участници в процедурата по издаване на комплексно разрешително винаги са:

„a) операторът на инсталацията,

b) собственикът на инсталацията, ако не е операторът на инсталацията,

c) общината, на чиято територия се намира или трябва да се намира инсталацията,

[...]

e) гражданските сдружения, организациите с нестопанска цел, сдруженията на работодатели или търговските камари, чийто предмет на дейност е подкрепа и защита на професионалните интереси или на обществените интереси съгласно специални правни разпоредби, както и общините или регионите, на чиято територия инсталацията може да окаже въздействие върху околната среда, ако в осемдневен срок, считано от деня на публикуване на резюмето на съдържащата се в заявлението информация съгласно член 8, са се регистрирали писмено в съответната служба като участници в процедурата.“

[13] Разпоредбата на член 19а от Закона за комплексното предотвратяване урежда процедурата за изменение на комплексното разрешително. Съгласно [член 19а], параграф 4 от Закона за комплексното предотвратяване, когато не се извършва съществено изменение на инсталацията, в процедурата по изменение на комплексното разрешително участие вземат само участниците, посочени в член 7, параграф 1, букви а) и б), [Ориг. 4], тоест операторът и собственикът на инсталацията. Решението за издаване и изменение на комплексното разрешително се взема от krajské úřady (регионални служби, Чешка република), а в столицата Прага от Magistrát hlavního města Prahy (кметство на град Прага, Чешка република). Жалбите по административен ред срещу техните решение се разглеждат от Ministerstvo životního prostředí (Министерство на околната среда) (ответник [в първоинстанционното производство]).

[14] Съгласно член 3 от Закона за оценката на въздействието върху околната среда за целите на този закон се дават следните определения:

„с) съответната територия означава територията, чиито околна среда и жители биха могли сериозно да бъдат засегнати от изпълнението на проекта или реализирането на концепцията,

d) *съответна единица на териториално самоуправление означава единица на териториално самоуправление, в чийто административен район се намира поне част от съответната територия,*

[...]

i) *съответна общност означава:*

[...]

2. *частноправното юридическо лице, чийто предмет на дейност съгласно учредителния му акт е опазване на околната среда или общественото здраве и което не извършва стопанска дейност или друга дейност с цел печалба като основна дейност и е създадено поне 3 години преди деня на публикуване на информацията за контролната процедура съгласно член 9b, параграф 1, съответно преди деня на издаване на решението съгласно член 7, параграф 6, или което се подкрепя от поне 200 лица, удостоверили това с подписите си.“*

[15] В член 9с, параграф 3 от Закона за оценката на въздействието върху околната среда се посочва, че:

„Ако се регистрира в административния орган, провеждащ контролната процедура, като подаде писмено изявление в срок то 30 дни, считано от деня на публикуване на информацията съгласно член 9b, параграф 1, участник в контролната процедура става също:

a) *съответната единица на териториално самоуправление, или*

b) *съответната общност, посочена в член 3, буква i), точка 2.“*

III. Анализ на преюдициалния въпрос

[16] В разглеждания случай Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд) обсъжда въпроса дали под понятието „съществена промяна“ на инсталацията, съдържащо се съгласно член 3, точка 9 от Директива 2010/75/ЕС, трябва да се разбира удължаването на периода на депониране на отпадъци с две години, дори ако едновременно с това не се променят одобрените максимални размери на депото или допустимият му общ капацитет.

[17] За по-голяма яснота трябва да се добави, че макар голяма част от доводите на жалбоподателя в касационното производство да са в тази насока, Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд) не разглежда в конкретния случай въпроса дали удължаването на период на депониране е „проект“ по смисъла на Закона за оценката на въздействието върху околната среда (и Директива 85/337/ЕИО). Съдът на ЕС обаче е обсъждал подобни удължавания на периода на експлоатация на инсталации като в настоящия

случай именно от гледна точка на оценката на въздействието върху околната среда. С отправянето на преюдициалното запитване Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд) иска да бъде изяснено дали подобно тълкуване е приложимо и за правната уредба на комплексното предотвратяване.

[18] Поради изложените по-нататък причини съставът на Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд) стига да извода, че трябва да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС.

[19] В практиката си досега Съдът на ЕС не е обсъждал тълкуването на понятието „съществена промяна“ по смисъла на Директива 2010/75/ЕС (съответно по смисъла на предшестващата я директива).

[20] В решение по дело Brussels Hoofdstedelijk Gewest Съдът на ЕС обаче преценява с оглед на Директива 85/337/ЕИО удължаването на периода на експлоатация на летище, което не е било свързано с извършване на работа или намеса, променяща физическото състояние на съответната територия. Съдът на ЕС приема, че без такава работа или намеса подновяване на съществуващото разрешение [Ориг. 5] не може да се квалифицира като „проект“ (решение от 17 март 2011 г., Brussels Hoofdstedelijk Gewest и др., С-275/09, ECLI:EU:C:2011:154, т. 20, 24 и 38). До момента Съдът на ЕС не се е отклонявал от това тълкуване. В най-новата си практика (относно тълкуване на Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда) Съдът на ЕС обаче подчертава, че това тълкуване е тясно свързано с формулировката на член 1, параграф 2, буква а), първо тире от Директива 85/337/ЕИО, съгласно който „проект“ означава „извършването на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми“ (вж. решение от 9 септември 2020 г., Friends of the Irish Environment Ltd, С-254/19, ECLI:EU:C:2020:680, т. 32 или решение от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, С-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, т. 62). Изискването за „работа“ и „намеса“, променяща физическото състояние на съответната територия, съответно е специфично за преценката дали определена дейност е „проект“.

[21] Съдът на ЕС потвърждава горното и при тълкуването на член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна [наричана по-нататък „Директива 92/43/ЕИО“]. Макар за изясняването на определението на понятието „проект“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО да има значение определението на „проект“ по смисъла на Директива 85/337/ЕИО, само при второто се изисква работа или намеса, променяща физическото състояние на съответната територия. Следователно понятието „проект“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО (за което основно значение има преди всичко възможността той „да оказ[е] значително влияние“ върху управлението на

защитената територия) е по-широко от понятието „проект“ по смисъла на Директива 85/337/ЕИО (вж. решение от 7 ноември 2018 г. по съединени дела Coöperatie Mobilisation for the Environment и Vereniging Leefmilieu, C-293/17 и C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, т. 59—66).

[22] При Директива 2010/75/ЕС би било възможно да се възприеме подход, подобен на този в Директива 92/43/ЕИО. Член 3, параграф 9 от Директива 2010/75/ЕС въвежда широко определение на понятието „съществена промяна“ — това може да бъде (всякаква) промяна на „естеството, функционирането или разширението на инсталация“, при условие, че „може да доведе до значително отрицателно въздействие върху човешкото здраве или околната среда“. Това определение не изисква непременно съответното „съществено изменение“ винаги да се съпътства от физическа промяна на инсталацията.

[23] Макар в настоящия случай да не става въпрос за промяна на максимално разрешените размери или на общия капацитет на депото, вследствие на удължаването на периода на депониране отпадъците ще бъдат доставяни в депото още две години (строго погледнато, поради това депото няма да остане без никакви физически промени — просто тези промени ще се вместят в одобрените преди това граници). Посочената промяна сама по себе си предполага намеса в околната среда. Както градският съд вече е посочил в настоящия случай, в самото комплексно разрешително се отчита неблагоприятното въздействие на депото върху околната среда и се определят условия за експлоатация на депото с оглед на защитата на въздуха (включително ограничения на емисиите) или за опазване на подпочвените и повърхностните води. Следователно, в резултат на удължаването на периода на депониране намесата в околната среда ще продължи.

[24] Освен това, съгласно съображение 12 и член 1 от Директива 2010/75/ЕС целта на този правен акт е постигане на висока степен на опазване на околната среда „като цяло“. Няма съответно причина, поради която промени, изразяващи се само в удължаване на период на експлоатация на инсталацията (тоест промени, които не оказват въздействие върху останалите максимални гранични стойности за експлоатация на инсталацията), да бъдат *a priori* изведени от обхвата на даденото определение за „съществена промяна“ — такива промени могат да имат и значително отрицателно въздействие върху човешкото здраве или околната среда, каквото е изискването в определението в член 3, параграф 9 от Директива 2010/75/ЕС.

[...]