

C-43/21. sz. ügy**Előzetes döntéshozatal iránti kérelem****A benyújtás napja:**

2021. január 27.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Nejvyšší správní soud (Cseh Köztársaság)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. január 20.

Felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél:

FCC Česká republika, s.r.o.

Ellenérdekű felek:

Městská část Praha-Ďáblice,

Spolek pro Ďáblice

10 As 322/2020–69

[omissis]

V É G Z É S

A Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Cseh Köztársaság) [omissis] az **a) Městská část Praha-Ďáblice** (Prága Ďáblice kerülete) [omissis] **b) Spolek pro Ďáblice** (Egyesület Ďáblicéért) [omissis] felperesek és a **Ministerstvo životního prostředí** (környezetvédelmi minisztérium, Csehország) [omissis] alperes között az **FCC Česká republika, s.r.o** [omissis] beavatkozó fél részvételével az alperes 2016. április 21-i határozata tárgyában folyamatban lévő eljárásban a beavatkozó fél által a Městský soud v Praze (prágai városi bíróság, Csehország) 2020. szeptember 16-i ítéletével (ügyszám: 10 A 116/2016–143) szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmet elbírálva

a következőképpen határozott:

- I. előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést **terjeszti** az Európai Unió Bírósága elé:

Úgy kell-e értelmezni az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló, 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikkének 9. pontját, hogy valamely létesítmény „jelentős változtatásának” fogalma még akkor is magában foglalja a hulladéklerakóban történő lerakás időtartamának meghosszabbítását, ha egyidejűleg nem kerül sor sem a hulladéklerakó jóváhagyott legnagyobb területének, sem teljes engedélyezett kapacitásának módosítására?

[...]

Indokolás:

I. A jogvita tárgya

[1] A beavatkozó fél, az FCC Česká republika (a továbbiakban: felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél) cseh gazdasági társaság, amely a zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről, a szennyezőanyagok egységes nyilvántartásáról és egyes egyéb törvények módosításáról szóló 76/2002. sz. törvény; a továbbiakban: az integrált megelőzésről szóló törvény) értelmében kiadott engedély alapján hulladéklerakót üzemeltet Prága Ďáblice kerületében.

[2] A hulladéklerakó üzemeltetésére vonatkozó integrált engedélyt 2007-ben adták ki, és azt több alkalommal módosították, különösképpen két alkalommal meghosszabbították a lerakás időtartamát. 2015 végén a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél azt kérte a Magistrát hlavního města Prahy-tól (prágai városi önkormányzat, Csehország), hogy végezze el az integrált engedély immáron tizenharmadik módosítását. E kérelmet többek között azért terjesztette elő, mert a hulladéklerakó eredetileg tervezett kapacitását még nem használták ki teljes mértékben, és a meglévő engedély szerint a lerakást 2015 végén be kellett fejezni. 2015. december 29-én a Magistrát hlavního města Prahy (prágai városi önkormányzat) határozatot hozott a hulladéklerakó üzemeltetésére vonatkozó integrált engedély módosításáról, és a lerakás befejezésének időpontját 2015. december 29-ről 2017. december 31-re módosította, ezáltal két évvel meghosszabbítva a lerakás időtartamát. E határozat sem a hulladéklerakó teljes kapacitását, sem annak legnagyobb területét nem módosította. **[eredeti 2. o.]**

[3] A Magistrát hlavního města Prahy (prágai városi önkormányzat) határozatával szemben a felperesek (Prága főváros azon kerülete, amelynek a területén a hulladéklerakó megtalálható volt, valamint a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny [a természet- és tájvédelemről szóló 114/1992. számú törvény] 70. §-a alapján létrehozott szervezet, azaz olyan szervezet, amelynek fő célja a természet és a táj védelme, és amelynek keretében az állampolgárok e védelemben való részvétele a szóban forgó törvény alapján megvalósul) fellebbezést nyújtottak be. Az alperes [a Ministerstvo životního prostředí

(környezetvédelmi minisztérium)] azonban elutasította a felperesek fellebbezését, mivel egyik felperes sem vett részt félként az integrált engedély módosítására irányuló eljárásban. Fellebbezésük tehát nem volt elfogadható.

[4] Ezt követően a felperesek keresetet nyújtottak be az alperes határozatával szemben. A Městský soud v Praze (prágai városi bíróság) helyt adott a keresetnek, hatályon kívül helyezte az alperes határozatát, és további eljárásra visszautalta az ügyet. Annak értékelése során, hogy a felperesek félként vesznek-e részt az eljárásban, releváns ugyanis az a kérdés, hogy az integrált engedély módosítása a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél által üzemeltetett létesítménynek az integrált megelőzésről szóló törvény 2. §-ának i) pontja értelmében vett „lényeges változtatásának” minősült-e. Ettől függ tehát az eljárásban részt vevő felek száma, és ezzel együtt az integrált megelőzésről szóló törvény 7. §-a (1) bekezdésének c) és e) pontja szerinti személyek résztvevői minősége. Mi több, e kérdés megválaszolásától függ a zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (a környezeti hatásvizsgálatról szóló 100/2001. sz. törvény, a továbbiakban: a környezeti hatásvizsgálatról szóló törvény) szerinti érintett nyilvánosság eljárásban való részvételének engedélyezése is. Ha a lerakás időtartamának meghosszabbítása a jelen ügyben az integrált megelőzésről szóló törvény értelmében vett „jelentős változtatás”, az eljárást a környezeti hatásvizsgálatról szóló törvény 9b. és azt követő cikkeinek megfelelően úgynevezett ellenőrzési eljárásnak kell lefolytatni, és a felpereseknek e törvény szerint is lehetőségük kell, hogy legyen arra, hogy az eljárásban részt vegyenek.

[5] A „jelentős változtatás” fogalmának értelmezésekor a Městský soud (városi bíróság) a Bíróságnak az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: 85/337/EGK irányelv) értelmében vett „projekt” fogalmának értelmezésére vonatkozó ítéleteire, konkrétan a Brussels Hoofdstedelijk Gewest és társai ítéletre (C-275/09, EU:C:2011:254) és a Pro-Braine és társai ítéletre (C-121/11, EU:C:2012:225) is hivatkozott. A Městský soud (városi bíróság) jelezte, hogy a „projekt” tartalma időben is meghatározható, és hogy a létesítmény üzemeltetése időtartamának meghosszabbítását a „projekt” tartalmának módosításaként kell értelmezni. Ha tehát kezdetben valamely létesítmény üzemeltetését csak egy bizonyos időtartamra engedélyezték, akkor az engedélyezett üzemeltetési időszak végét követően nem értékelik a környezetre gyakorolt hatásait, mivel semmilyen „további hatást” nem feltételeztek. Az üzemeltetési időszak meghosszabbítása a környezeti hatások meghosszabbítását jelenti. Ennek során a bíróság az integrált megelőzésről szóló törvény értelmezését illetően is hasonló észrevételeket tett.

[6] A Městský soud (városi bíróság) arra az álláspontra jutott, hogy az integrált megelőzésről szóló törvény 2. §-ának i) pontja értelmében vett „jelentős változtatás” mértéke nem határozható meg kizárólag a használt terület vagy a létesítmény kapacitása szempontjából, hanem az időtávot is figyelembe kell venni. Annak értékeléséhez tehát, hogy a lerakási időszak meghosszabbítása „jelentős változtatás” volt-e, nemcsak azt kell megvizsgálni, hogy a hulladéklerakó

eredetileg tervezett kapacitását teljes mértékben kihasználták-e, hanem azt is, hogy éppen az (integrált engedély alapján eredetileg meghatározott időpontig tartó időszakra korlátozott) lerakási időszak meghosszabbítása következtében nem változtak-e a létesítmény emberi egészségre és környezetre gyakorolt hatásai. Ezzel azonban sem a városi önkormányzat, sem az alperes nem foglalkozott.

[7] A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél a Městský soud (városi bíróság) ítéletével szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Nejvyšší správní soudhoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság). Azt állítja, hogy a Bíróságnak a Městský soud (városi bíróság) által hivatkozott ítélezési gyakorlatára tekintettel önmagában nem minősülhet az integrált megelőzéséről szóló törvény 2. §-ának i) pontja értelmében vett jelentős változtatásnak a lerakási időszak két évvel történő meghosszabbítása, amennyiben egyidejűleg nem kerül sor az adott létesítményt fizikailag érintő munkálatok vagy beavatkozások elvégzésére. A lerakási időszak meghosszabbítása nem módosította sem a hulladéklerakó engedélyezett összterületét, sem a lerakott hulladék jóváhagyott mennyiségét – mindkét paramétert az EIA eljárás [environment impact assessment – környezeti hatásvizsgálat] során már jóváhagyták –, és azokat nem érinti az integrált engedély meghosszabbításáról szóló határozat. A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél éppen azért kérelmezte a lerakási időszak meghosszabbítását, hogy kihasználja a hulladéklerakó eredetileg tervezett kapacitását (és egyúttal biztosítsa a lerakó stabil szerkezetét és a későbbi rekultivációt). A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél szerint a projekt környezetre gyakorolt hatásának a lerakó működésének jelenlegi szakasza tekintetében történő vizsgálatával kapcsolatos álláspont csak a lerakás időtartamának tájékoztató jellegű meghatározására tért ki; a projekt engedélyezése szempontjából a hulladéklerakó területének és kapacitásának vizsgálata volt alapvető jelentőségű. Az integrált engedély tartalmazta a lerakás befejezésének előrelátható időpontját, azonban ezt az időpontot csak azért jelölték meg, hogy az engedélyt formálisan ne határozatlan időre adják ki. Még ha a hulladéklerakó [eredeti 3. o.] üzemeltetésének meghosszabbítása hatással is lenne a környezetre, akkor sem az integrált megelőzéséről szóló törvény 2. §-ának i) pontja értelmében vett „jelentős változtatásról” lenne szó.

[8] A felperesek ezzel szemben úgy vélik, hogy a Městský soud (városi bíróság) megfelelő határozatot hozott. Jelzik, hogy az integrált engedély nem a [hulladéklerakó] kapacitása teljes kihasználásának időpontjáig, hanem szigorúan meghatározott időpontig határozta meg a lerakási időszakot, függetlenül attól, hogy a hulladéklerakó teljes kapacitását kihasználják-e. Az alperes a felülvizsgálati kérelemmel kapcsolatban nem foglalt állást.

II. Az ügyben alkalmazandó uniós jog és nemzeti jogszabályok

[9] Az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló, 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: 2010/75/EU irányelv) 3. cikkének 9. pontja értelmében „*jelentős változtatás*”:

egy létesítmény, tüzelőberendezés, hulladékégető vagy hulladék-együttégető mű bővítése, illetve a jellegét vagy működését érintő változtatás, amely jelentős káros hatással lehet az emberi egészségre vagy a környezetre.

[10] A 2010/75/EU irányelv 20. cikkének (2) bekezdése szerint:

A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy olyan engedély nélkül, amelyet ennek az irányelvnek megfelelően adtak ki, ne hajtsanak végre jelentős, az üzemeltető által tervezett változtatásokat.

[11] A 2010/75/EU irányelvet az integrált megelőzésről szóló törvény ültette át a cseh jogrendbe. Az integrált megelőzésről szóló törvény 2. §-ának i) pontja értelmében „*lényeges változtatás*”:

a létesítmény használatát, működtetésének módját vagy méretét érintő olyan változtatás, amely jelentős káros hatással lehet az emberi egészségre vagy a környezetre; lényeges változtatásnak minősül minden esetben:

1. a létesítmény használatát, működtetésének módját vagy méretét érintő változtatás, ha a változtatás önmagában is a törvény 1. mellékletében meghatározott küszöbértékek elérését eredményezi.

[12] Az integrált megelőzésről szóló törvény 7. §-ának (1) bekezdése szerint az integrált engedély **kiadása** iránti eljárás résztvevője minden esetben:

- a) a létesítmény üzemeltetője,*
- b) a létesítmény tulajdonosa, ha nem ő a létesítmény üzemeltetője,*
- c) a település, amelynek területén a létesítmény található vagy a létesítmény létesül,*

[...]

- e) az állampolgárok olyan szervezetei, olyan közhasznú szervezetek, munkáltatói szövetségek vagy gazdasági kamarák, amelyek célja a szakmai érdekek vagy közérdek különös jogszabályok alapján történő előmozdítása és védelme, valamint azon települések vagy régiók, amelyek területén e létesítmény hatással lehet a környezetre, ha a 8. §-nak megfelelően a kérelemben foglalt információk összefoglalójának közzétételét követő nyolc napon belül írásban bejelentik a hatóságnak, hogy az eljárásban félként részt kívánnak venni.*

[13] Az integrált megelőzésről szóló törvény 19a. §-ában foglalt rendelkezések szabályozzák az integrált engedély módosítására irányuló eljárást. Az integrált megelőzésről szóló törvény [19a. §-ának] (4) bekezdése szerint abban az esetben, ha *nem* a létesítmény lényeges változtatásáról *van szó*, az integrált engedély módosítására irányuló eljárásban kizárólag a 7. § (1) bekezdésének a) és

b) pontjában említettek **[eredeti 4. o.]** – azaz a létesítmény üzemeltetője és tulajdonosa – vesznek részt. Az integrált engedély kiadásáról és módosításáról a krajský úřad-ok (regionális hatóságok, Csehország), így Prága fővárosban a Magistrát hlavního města Prahy (Prága főváros hatósága, Csehország) határoz. A határozataikkal szembeni fellebbezések elbírálására a Ministerstvo životního prostředí (környezetvédelmi minisztérium) (alperes) rendelkezik hatáskörrel.

[14] A környezeti hatásvizsgálatról szóló törvény 3. §-a szerint e törvény alkalmazásában:

c) *az érintett terület az a terület, amelyen a projekt vagy koncepció megvalósítása jelentős hatást gyakorolhatna a környezetre és a lakosokra,*

d) *az érintett területi önkormányzat az a területi önkormányzat, amelynek illetékességi területén legalább az érintett terület egy része található,*

[...]

i) *az érintett nyilvánosság:*

[...]

2. *az a magánjog hatálya alá tartozó jogi személy, amelynek alapító okiratában meghatározott célja a környezet vagy a közegészség védelme, és amely főtevékenységként nem folytat gazdasági vagy egyéb jövedelemszerző tevékenységet, amelyet legalább három évvel a 9b. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzési eljárással kapcsolatos információk közzétételét, adott esetben a 7. § (6) bekezdése szerinti határozat meghozatalának időpontját megelőzően hoztak létre, vagy amelyet aláírásával legalább 200 személy támogat.*

[15] A környezeti hatásvizsgálatról szóló törvény 9c. §-ának (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

A ellenőrzési eljárást folytató közigazgatási hatóságnál az információnak a 9b. § (1) bekezdésének megfelelően történő közzétételétől számított 30 napon belül írásbeli nyilatkozat benyújtásával történő jelentkezés esetén szintén az ellenőrzési eljárásban részt vevő félnek minősül:

a) *az érintett területi önkormányzat; vagy*

b) *a 3. § i) pontjának 2. alpontjában említett érintett nyilvánosság.*

III. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elemzése

[16] A jelen ügyben a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) azt vizsgálja, hogy valamely létesítmény „lényeges változtatásának” 2010/75/EU irányelv 3. cikkének 9. pontja szerinti fogalma akkor is magában foglalja-e a hulladéklerakóban történő lerakás időtartamának két évvel történő

meghosszabbítását, ha nem került sor sem a hulladéklerakó engedélyezett legnagyobb területének, sem teljes jóváhagyott kapacitásának módosítására.

[17] Az egyértelműség kedvéért hozzá kell tenni, hogy bár a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél érvelésének jelentős része erre irányul, a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) a jelen ügyben nem foglalkozik kifejezetten azzal, hogy a lerakási időszak meghosszabbítása a környezeti hatásvizsgálatról szóló törvény (és a 85/337/EGK irányelv) értelmében vett „projektnek” minősül-e. Mindazonáltal a Bíróság pontosan a környezeti hatásvizsgálat szempontjából vizsgálta a jelen ügyben érintetthez hasonló létesítmények üzemeltetése időtartamának ilyen meghosszabbítását; előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) azt kívánja tisztázni, hogy hasonló értelmezés alkalmazandó-e az integrált megelőzés szabályozása esetén is.

[18] A lentebb ismertetett okoknál fogva a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) eljáró tanácsa arra a következtetésre jutott, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bíróság elé terjesztése szükséges.

[19] Ítélezési gyakorlatában a Bíróság még nem foglalkozott a „lényeges változtatás” 2010/75/EU irányelv (esetlegesen az azt megelőző irányelvek) szerinti fogalmának értelmezésével.

[20] A Brussels Hoofdstedelijk Gewest ügyben azonban a Bíróság a 85/337/EGK irányelv fényében értékelte a repülőtér üzemeltetése időtartamának adott létesítményt fizikailag érintő munkálatokkal vagy beavatkozásokkal nem járó meghosszabbítását. A Bíróság megállapította, hogy ilyen munkálatok vagy beavatkozások hiányában [eredeti 5. o.] valamely meglévő engedély érvényességi idejének meghosszabbítása nem minősíthető „projektnek” (2011. március 17-i Brussels Hoofdstedelijk Gewest és társai ítélet, C-275/09, EU:C:2011:154, 20., 24. és 38. pont). A Bíróság mindezidáig nem tért el ettől az értelmezéstől. A Bíróság (az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmezésére vonatkozó) közelmúltbeli ítélezési gyakorlatában azonban hangsúlyozza, hogy ezen értelmezés szorosan kapcsolódik a 85/337/EGK irányelv 1. cikke (2) bekezdése a) pontja első francia bekezdésének szövegéhez, amelynek értelmében „projektnek” minősül *épületek vagy egyéb létesítmények kivitelezése* (2020. szeptember 9-i Friends of the Irish Environment Ltd ítélet, C-254/19, EU:C:2020:680, 32. pont; illetve 2019. július 29-i Inter-Environnement Wallonie és Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ítélet, C-411/17, EU:C:2019:622, 62. pont). Az adott területet fizikailag érintő „munkálatokra” vagy „beavatkozásokra” vonatkozó követelmény tehát annak értékelésére vonatkozik, hogy az adott tevékenység „projektnek” minősül-e.

[21] A fentieket a Bíróság a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: 92/43/EGK irányelv) 6. cikke (3) bekezdésének értelmezésekor is

megerősítette. Annak ellenére, hogy a „projekt” 92/43/EGK irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett fogalmának meghatározásához releváns a „projekt” 85/337/EGK irányelv értelmében vett fogalma, kizárólag ez utóbbi tekintetében van szükség az adott területet „fizikailag érintő munkálatokra vagy beavatkozásokra”. A „projekt” 92/43/EGK irányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett fogalma (amely tekintetében mindenekelőtt az minősül kiemelkedően fontosnak, hogy „jelentős hatással” lehet a védett terület kezelésére) tehát tágabb, mint a „projekt” 85/337/EGK irányelv értelmében vett fogalma (lásd: 2018. november 7-i Coöperatie Mobilisation for the Environment és Vereniging Leefmilieu ítélet, C-293/17 és C-294/17, EU:C:2018:882, 59–66. pont).

[22] A 2010/75/EU irányelv esetében a 92/43/EGK irányelvhez hasonló megközelítést lehetne elfogadni. A 2010/75/EU irányelv 3. cikkének 9. pontja tágan határozza meg a „jelentős változtatás” fogalmát – lehet a létesítmény *jellegét vagy működését érintő* (bármely) *változtatás*, feltéve, hogy az *jelentős káros hatással lehet az emberi egészségre vagy a környezetre*. E meghatározás nem követeli meg kifejezetten, hogy a „lényeges változtatás” minden esetben a létesítmény fizikai változtatásával járjon.

[23] Jóllehet a jelen ügyben nem kerül sor sem a hulladéklerakó jóváhagyott legnagyobb területének, sem teljes kapacitásának módosítására, azonban a lerakási időszak meghosszabbítása következtében a hulladékot további két éven át fogják a lerakóba szállítani (konkrétabban tehát a hulladéklerakó fizikailag változik ugyan, ezek a változtatások azonban a korábban jóváhagyott határértékek keretein belül maradnak). Az említett változtatás önmagában maga után vonja a környezetbe való beavatkozást. Amint azt a jelen ügyben a Městský soud (városi bíróság) már megállapította, az integrált engedély maga is figyelembe veszi a hulladéklerakó környezetre gyakorolt káros hatásait, és a hulladéklerakó üzemeltetési feltételeit a levegő védelme (beleértve a kibocsátási határértékeket), vagy a felszíni és a felszín alatti vizek védelme szempontjából határozza meg. A lerakási időtartam meghosszabbítása tehát a környezetbe való beavatkozással jár majd.

[24] Ezen felül a 2010/75 irányelv (12) preambulumbekkezdése és 1. cikke értelmében ezen irányelv célja a környezet *egészének* magas szintű védelme. Ezért semmi nem támasztja alá azt az állítást, hogy kizárólag a létesítmény üzemeltetési idejének meghosszabbításában álló változtatásokat (vagyis azok a változtatásokat, amelyek nem befolyásolják a létesítmények üzemeltetésének fennálló legnagyobb határértékeit) eleve ki kellene zárni a „jelentős változtatás” fogalmából, mivel az ilyen változtatások is – amint azt a 2010/75/EU irányelv 3. cikkének 9. pontjában foglalt meghatározás előírja – jelentős káros hatással lehetnek az emberi egészségre vagy a környezetre.

[omissis]