

Sag C-43/21**Anmodning om præjudiciel forelæggelse****Dato for indlevering:**

27. januar 2021

Forelæggende ret:

Nejvyšší správní soud (Den Tjekkiske Republik)

Afgørelse af:

20. januar 2021

Kassationsappellant:

FCC Česká republika, s.r.o.

Indstævnte:

Městská část Praha-Ďáblice,

Spolek pro Ďáblice

10 As 322/2020-69

[Udelades]

AFGØRELSE

Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Tjekkiet) [udelades] har i sagen **a) Městská část Praha-Ďáblice**, [udelades] **b) Spolek pro Ďáblice** [udelades], sagsøgere, mod **Ministerstvo životního prostředí** (Miljøministeriet, Tjekkiet), [udelades], sagsøgte, med procesdeltagelse af: **FCC Česká republika, s.r.o.**, [udelades], til prøvelse af sagsøgtets afgørelse af 21. april 2016 [udelades], i forbindelse med behandlingen af kassationsappellen iværksat af procesdeltageren til prøvelse af dom af 16. september 2020 afsagt af Městský soud v Praze (byretten i Prag, Tjekkiet), sag nr. 10 A 116/2016-143, truffet følgende:

Afgørelse

I. Domstolen forelægges følgende præjudicielle spørgsmål:

Skal artikel 3, nr. 9, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/ EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) fortolkes således, at udtrykket »væsentlig ændring« af et anlæg også omfatter forlængelse af deponeringsperioden på et affaldsdeponeringsanlæg, selvom der ikke samtidig sker nogen ændring i anlæggets godkendte maksimale areal og den samlede tilladte kapacitet?

[Udelades]

Begrundelse:

I. Hovedsagens genstand

[1] Sagens part, FCC Česká republika (herefter »kassationsappellanten«) er et tjekkisk erhvervsdrivende selskab, der på grundlag af en tilladelse udstedt i henhold til zákon č. 76/2002 Sb., O integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů [(lov nr. 76/2002 om integreret forureningsforebyggelse- og kontrol, om ændring af integrerede forureningsregistre og om ændring af visse love, herefter »lov om integreret forebyggelse«)] driver et affaldsdeponeringsanlæg i distriktet Prag-Řáblice.

[2] En integreret tilladelse til drift af et affaldsdeponeringsanlæg blev udstedt i 2007, og derefter blev den ændret flere gange – herunder blev deponeringsperioden forlænget to gange. I slutningen af 2015 ansøgte kassationsappellanten, Magistrát hlavního města Praha (Prags byråd), allerede om den 13. ændring af den integrerede tilladelse. Ansøgningen blev blandt andet indgivet, fordi affaldsdeponeringsanlæggets oprindeligt planlagte kapacitet endnu ikke var udnyttet fuldt ud, og ifølge den eksisterende tilladelse skulle deponeringen være indstillet inden udgangen af 2015. Den 29. december 2015 besluttede Magistrát hlavního města Prahy (Prags byråd) at ændre den integrerede tilladelse til drift af et affaldsdeponeringsanlæg og ændrede datoen for indstillingen af deponeringen fra 31. december 2015 til 31. december 2017 og forlængede dermed deponeringsperioden med to år. Ved afgørelsen blev der ikke indført ændringer i affaldsdeponeringsanlæggets samlede kapacitet eller dets maksimale areal. **[Org. s. 2]**

[3] Afgørelsen truffet af Magistrát hlavního města Prahy (Prags byråd) blev påklaget af indstævnte [distriktet i hovedstaden Prag, hvor affaldsdeponeringsanlægget var opført, og en forening oprettet i henhold til § 70 i zákon č. 114/1992 Sb., O ochraně přírody a krajiny (lov nr. 114/1992 om beskyttelse af natur og landskab), dvs. en forening, hvis hovedformål er at beskytte natur og landskab, og hvor borgere kan deltage i denne beskyttelse i henhold til den nævnte lov)]. Sagsøgte afviste imidlertid klagen, da ingen af klagerne havde deltaget i proceduren for ændring af den integrerede tilladelse. Deres klager kunne derfor afvises.

[4] Klagerne anlagde herefter en sag til prøvelse af sagsøgtes afgørelse. Městský soud v Praze (byretten i Prag, herefter »byretten«) tiltrådte søgsmålet, ophævede sagsøgtes afgørelse og henviste sagen til videre behandling. Ved vurderingen af, om de indstævnte parter er procesdeltagere i sagen, er det af betydning, om ændringen af den integrerede tilladelse udgjorde en »væsentlig ændring« af det anlæg, der drives af kassationsappellanten i henhold til artikel 2, litra i), i lov om integreret forebyggelse. Antallet af procesdeltagere afhænger af dette, herunder tilladelsen til deltagelse af enheder i henhold til artikel 7, stk. 1, litra c) og e), i lov om integreret forebyggelse. Desuden afhænger omfanget af deltagelse (deltagelse i proceduren) for den interesserede offentlighed i overensstemmelse med zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (lov nr. 100/2001 om vurdering af miljøpåvirkninger, herefter »lov om vurdering af miljøpåvirkninger«) af denne vurdering. Hvis forlængelsen af deponeringsperioden i den foreliggende sag udgør en »væsentlig ændring« i henhold til lov om integreret forebyggelse, bør proceduren gennemføres ved brug af den såkaldte kontrolprocedure i henhold til artikel 9b ff., i lov om vurdering af miljøpåvirkninger, og klagerne bør også være i stand til ligeledes at deltage i proceduren i overensstemmelse med denne lov.

[5] Ved fortolkningen af begrebet »væsentlig ændring« henviste byretten også til Domstolens domme vedrørende fortolkningen af begrebet »projekt« som omhandlet i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (herefter »direktiv 85/337/EØF«), nemlig de domme, der er afsagt i sagerne Bruxelles Hoofdstedelijk Gewest m.fl., C-275/09, EU:C:2011:154, og Pro-Braine m.fl., C-121/11, EU:C:2012:225. Byretten påpegede, at omfanget af »projektet« også kan defineres i et tidsperspektiv, og forlængelsen af anlæggets levetid skal forstås som en ændring i omfanget af »projektet«. Hvis driften af anlægget oprindeligt kun var tilladt for en bestemt periode, blev dets miljøpåvirkning således ikke vurderet efter afslutningen af den tilladte driftsperiode, fordi »yderligere påvirkning« slet ikke blev antaget. Forlængelse af driftsperioden er ensbetydende med forlængelse af miljøpåvirkningen. Byretten fremsatte lignende bemærkninger vedrørende fortolkningen af lov om integreret forebyggelse.

[6] Byretten konkluderede, at rækkevidden af den »væsentlige ændring« i henhold til artikel 2, litra i), i lov om integreret forebyggelse ikke kunne defineres med hensyn til areal eller kapacitet (anlæggets), men at der også skulle anlægges et tidsperspektiv. At vurdere, om forlængelsen af deponeringsperioden udgjorde en »væsentlig ændring«, fordrer derfor ikke kun vurdering af, om den oprindeligt planlagte kapacitet af deponeringsanlægget var fuldt ud anvendt, men også om forlængelsen af deponeringsperioden (oprindeligt begrænset af den integrerede tilladelse til en bestemt dato) ikke har ændret påvirkningen af (anlægget) menneskers sundhed og miljøet. Denne vurdering blev imidlertid hverken foretaget af byrådet eller sagsøgte.

[7] Kassationsappellanten iværksatte appel ved Nejvyšší správní soud (øverste domstol) mod byrettens dom. Appellanten gjorde gældende, at den blotte

forlængelse af deponeringsperioden med to år, forudsat at der samtidig ikke foregår nogen arbejder eller indgreb, der ændrer områdets fysiske karakteristika, ikke i lyset af den af byretten nævnte retspraksis udgør en væsentlig ændring i henhold til artikel 2, litra i), i lov om integreret forebyggelse. Forlængelsen af deponeringsperioden ændrede ikke det samlede tilladte areal af affaldsdeponeringsanlægget eller den tilladte mængde af deponeret affald - begge parametre var allerede blevet godkendt i EIA-processen (environment impact assessment – miljøkonsekvensvurdering), og beslutningen om at udvide den integrerede tilladelse gælder ikke disse. Kassationsappellanten indgav en ansøgning om forlængelse af deponeringstiden netop for at fylde deponeringsstedet til den oprindeligt planlagte kapacitet (og således sikre lagerets stabile form og den efterfølgende rensning). Ifølge kassationsappellanten indeholdt projektets miljøkonsekvensvurdering vedrørende de nuværende faser af affaldsdeponeringsanlæggets drift kun en vejledende indikation af lagringsperioden. Vurdering af anlæggets areal og kapacitet var afgørende for godkendelsen af projektet. Den integrerede tilladelse angav en forventet slutdato for deponering, men denne dato blev kun angivet for, at tilladelsen ikke formelt skulle blive udstedt på ubestemt tid. Selv om deponeringsanlæggets langvarige [org. s. 3] drift påvirkede miljøet, ville det ikke udgøre en »væsentlig ændring« i henhold til artikel 2, litra i), i lov om integreret forebyggelse.

[8] Sagsøgerne har imidlertid gjort gældende, at byretten har truffet den korrekte afgørelse. De har angivet, at den integrerede tilladelse ikke fastsatte deponeringsperioden til tidspunktet, hvor kapaciteten (af deponeringsanlægget) var fuldt ud brugt, men en fast dato, uanset om deponeringsanlæggets kapacitet ville blive brugt fuldt ud. Ministerstvo životního prostředí (miljøministeriet) tog ikke stilling til appellens genstand.

II. Relevante EU-retlige bestemmelser og nationale retsfor skrifter

[9] I henhold til artikel 3, nr. 9 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) betyder en »væsentlig ændring«:

en ændring af et anlægs art eller funktionsmåde eller en udvidelse af et anlæg eller et fyringsanlæg, affaldsforbrændingsanlæg eller affaldsmedforbrændingsanlæg, som kan få negativ og betydelig indvirkning på menneskers sundhed eller miljøet.

[10] I henhold til artikel 20, stk. 2, første afsnit, direktiv 2010/75/EU:

Medlemsstaterne sørger for, at driftslederen ikke gennemfører planlagte væsentlige ændringer, førend ændringen er godkendt i henhold til dette direktiv.

[11] Direktiv 2010/75/EU blev gennemført i den tjekkiske retsorden ved lov om integreret forebyggelse. I henhold til artikel 2, litra i), i lov om integreret forebyggelse skal en »væsentlig ændring« forstås som:

en ændring i brug, en ændring i drift eller et anlægs størrelse, der kan have en væsentlig negativ indvirkning på menneskers sundhed eller miljøet; en væsentlig ændring er altid:

1. en ændring i brug, en ændring i driftsmetoden eller en ændring i anlæggets størrelse, hvis det alene resulterer i at nå de tærskelværdier, der er specificeret i bilag I til loven.

[12] I henhold til § 7, stk. 1, i lov om integreret forebyggelse er procesdeltagere i sagen om **udstedelse** af en integreret tilladelse altid:

a) operatøren for anlægget,

b) ejeren af anlægget, såfremt han ikke er operatør for anlægget,

c) den kommune, hvor anlægget er eller skal opføres,

[...]

e) borgerforeninger, almennyttige institutioner, arbejdsgiverforeninger eller handelskamre, hvis formål er at støtte og beskytte faglige interesser eller offentlige interesser på grundlag af specifikke lovbestemmelser samt kommuner eller regioner, hvor dette anlæg kan have en miljømæssig indvirkning, såfremt der inden for 8 dage efter offentliggørelsen af resuméet af oplysningerne i ansøgningen i overensstemmelse med stk. 8. rettes en skriftlig henvendelse til myndigheden som procesdeltagere.

[13] § 19a i lov om integreret forebyggelse finder anvendelse på proceduren for ændring af en integreret tilladelse. I henhold til [§ 19a], stk. 4, i lov om integreret forebyggelse, hvis det *ikke drejer sig om en væsentlig ændring af anlægget*, er det kun de deltagere, der er nævnt i § 7, stk. 1, litra a) og b), **[org. s. 4]** dvs. operatører og ejere af anlægget, der deltager i proceduren for ændring af en integreret tilladelse. Det er regionskontorerne i hovedstaden Prag er det Magistrát hlavního města Prahy (Prags byråd) der træffer afgørelse om udstedelse og ændring af en integreret tilladelse. Ministerstvo životního prostředí (miljøministeriet) (sagsøgte) har kompetence til at behandle klager over kontorerens afgørelser.

[14] I henhold til § 3 i lov om vurdering af miljøpåvirkninger vedtages følgende definitioner, der finder anvendelse:

c) et berørt område, er det område, hvis miljø og indbyggere kan blive væsentligt påvirket ved gennemførelsen af projektet,

d) en relevant lokal myndighed er en lokal myndighedsenhed, inden for hvilken mindst én del af området er beliggende,

[...]

et berørt samfund er:

[...]

2. en juridisk privat person, hvis virksomheds genstand i overensstemmelse med stiftelsesdokumentet er beskyttelsen af miljøet eller folkesundheden, og som ikke driver erhvervsmæssig virksomhed eller en anden erhvervsmæssig aktivitet som hovedaktivitet, der blev etableret mindst 3 år før datoen for meddelelse om kontrolproceduren i overensstemmelse med § 9b, stk. 1, eller inden datoen for afgørelsen i henhold til § 7, stk. 6, eller støttet af mindst 200 personer med deres underskrifter.

[15] § 9c, stk. 3, i lov om vurdering af miljøpåvirkninger bestemmer:

I tilfælde af henvendelse til det administrative organ, der gennemfører kontrol, ved indgivelse af en skriftlig erklæring inden for 30 dage fra datoen for offentliggørelsen af oplysningerne i overensstemmelse med § 9b, stk. 1, bliver deltagere i kontrolproceduren også:

a) en relevant lokal myndighed eller

b) det berørte samfund, der er omtalt i § 3, litra i), nr. 2.

III. Bedømmelse

[16] I den foreliggende sag har Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) vurderet, hvorvidt begrebet »væsentlig ændring« af et anlæg i henhold til direktivets artikel 3, nr. 9, skal forstås som forlængelse af deponeringsperioden på et affaldsdeponeringsanlæg med to år, selvom der ikke samtidig er nogen ændring i det godkendte maksimale areal eller den samlede tilladte kapacitet af anlægget.

[17] Af hensyn til klarheden skal det tilføjes, at selvom en stor del af appellansens anbringender sigter mod dette, behandler Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ikke specifikt spørgsmålet om, hvorvidt forlængelsen af deponeringsperioden er et »projekt« som omhandlet i loven om vurdering af miljøpåvirkninger (og direktiv 85/337/EØF) i den foreliggende sag. Domstolen har imidlertid behandlet spørgsmålet om forlængelser af driftsperioder af anlæg svarende til det i den foreliggende sag netop ud fra en miljøkonsekvensvurdering. Med sit præjudicielle spørgsmål ønsker Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) nærmere bestemt oplyst, om en lignende fortolkning også finder anvendelse på reguleringen af integreret forebyggelse.

[18] Af nedenstående årsager har Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) fundet, at det er nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.

[19] Domstolen har i sin retspraksis endnu ikke behandlet fortolkningen af begrebet »væsentlig ændring« som omhandlet i direktiv 2010/75/EU (eventuelt som omhandlet i foregående direktiver).

[20] I sagen Bruxelles Hoofdstedelijk Gewest har Domstolen i lyset af direktiv 85/337/EØF behandlet et spørgsmål om forlængelse af en eksisterende godkendelse til drift af en lufthavn, som ikke omfattede arbejder eller fysiske indgreb, der ændrer områdets fysiske karakteristika. Domstolen fastslog, at forlængelse af en sådan eksisterende godkendelse [org. s. 5] ikke kunne klassificeres som et »projekt«, såfremt der ikke var tale om arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika (dom af 17.3.2011, Bruxelles Hoofdstedelijk Gewest m.fl., C-275/09, ECLI:EU:C:2011:154, præmis 20, 24 og 38). Indtil videre har Domstolen ikke fraveget denne fortolkning. I den seneste retspraksis (om fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet) har Domstolen dog understreget, at denne fortolkning er tæt knyttet til ordlyden af artikel 1, stk. 2, litra a), første led, direktiv 85/337/EØF, hvorefter begrebet »projekt« sigter til *gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder* (se dom af 9.9.2020, Friends of the Irish Environment Ltd, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680, præmis 32; eller dom af 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, ECLI: EU:C:2019:622, præmis 62). Kravet om, at der enten skal foreligge »arbejder« eller »indgreb, der ændrer områdets fysiske karakteristika« er dermed specifikt for vurderingen af, om en given aktivitet er et »projekt«.

[21] Domstolen har også fastslået ovenstående ved at foretage en fortolkning af artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (herefter »direktiv 92/43/EØF«). Skønt for at definere begrebet »projekt« i betydningen af artikel 6, stk. 3, direktiv 92/43/EØF, er definitionen af begrebet »projekt« i direktiv 85/337/EØF af relevans, men kun i sidstnævnte tilfælde kræves der, at der foreligger arbejder eller indgreb, der ændrer områdets fysiske karakteristika. Begrebet »projekt« som defineret i artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43/EØF (for hvilket det først og fremmest er væsentligt, at det »væsentligt kan påvirke« lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne) er derfor bredere end begrebet »projekt« som defineret i direktiv 85/337/EØF (se dom af 7.11.2018 i forenede sager Coöperatie Mobilization for the Environment og Vereniging Leefmilieu, C-293/17 og C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, præmis 59-66).

[22] For direktiv 2010/75/EU kunne der anvendes en lignende tilgang som for direktiv 92/43/EØF. Artikel 3, stk. 9, i direktiv 2010/75/EU indfører en bred definition af begrebet »væsentlig ændring«, som er (enhver) *ændring af et anlægs art eller funktionsmåde eller en udvidelse af et anlæg* forudsat, at dette *kan få negativ og betydelig indvirkning på menneskers sundhed eller miljøet*. Denne definition kræver ikke eksplicit, at en »væsentlig ændring« altid ledsages af en fysisk ændring af anlægget.

[23] Selv om der i den foreliggende sag ikke er nogen ændring i det maksimale tilladte areal eller deponeringsanlæggets samlede kapacitet, som følge af forlængelsen af deponeringsperioden, vil affaldet blive leveret til affaldsdeponeringsanlægget i yderligere to år (strengt taget vil anlægget derfor

ikke forblive uden fysiske ændringer, men disse ændringer vil være inden for de tidligere godkendte grænser). Den omtalte ændring vil påvirke miljøet. Som byretten allerede har påpeget i den foreliggende sag, tager den integrerede tilladelse i sig selv hensyn til affaldsdeponeringsanlæggets negative indvirkning på miljøet og fastsætter driftsbetingelserne for anlægget ud fra luftbeskyttelsesperspektivet (inklusive emissionsreduktion) eller beskyttelse af grund- og overfladevand. Som et resultat af forlængelsen af deponeringsperioden vil indvirkningen på miljøet fortsætte.

[24] I henhold til 12. betragtning og artikel 1 i direktiv 2020/75/EU er formålet med denne retsakt at opnå et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed. Der er derfor ingen grund til, at ændringer, der blot forlænger anlæggets driftsperiode (dvs. ændringer, der ikke påvirker de øvrige maksimale driftsgrænser for anlægget), på forhånd skulle udelukkes fra definitionen »væsentlig ændring« - også sådanne ændringer kan have en væsentlig negativ indvirkning på menneskers sundhed eller miljøet som krævet i definitionen i artikel 3, stk. 9, i direktiv 2010/75/EU.

[Udelades]