

Zadeva C-43/21**Predlog za sprejetje predhodne odločbe****Datum vložitve:**

27. januar 2021

Predložitveno sodišče:

Nejvyšší správní soud (Česka republika)

Datum predložitvene odločbe:

20. januar 2021

Vlagatelj kasacijske pritožbe:

FCC Česká republika, s.r.o.

Druha stranka v kasacijskem postopku:

Městská část Praha-Ďáblice,

Spolek pro Ďáblice

10 As 322/2020-69

[...] (ni prevedeno)

S K L E P

Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika) [...] (ni prevedeno) v zadevi vlagatelja: **(a) Městská část Praha-Ďáblice**, [...] (ni prevedeno) **(b) Spolek pro Ďáblice** [...] (ni prevedeno), proti toženi stranki: **Ministerstvo životního prostředí** (Ministrstvo za okolje, Češka), [...] (ni prevedeno) ob sodelovanju udeleženca v postopku: **FCC Česká republika, s.r.o.**, [...] (ni prevedeno) je o pritožbi zoper odločbo druge stranke v kasacijskem postopku z dne 21. aprila 2016 [...] (ni prevedeno), ki obravnava kasacijsko pritožbo udeleženca v postopku zoper sodbo Městský soud Praze (mestno sodišče v Pragi, Češka republika) z dne 16. septembra 2020, zadeva številka 10 A 116/2016-143,

s k l e n i l o:

I. Sodišču Evropske unije **p r e d l o ž i t i** v predhodno odločanje naslednje vprašanje:

Ali je treba člen 3, točka 9, Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celostno preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) razlagati tako, da pojem „znatna sprememba“ obrata zajema tudi podaljšanje obdobja skladiščenja na odlagališču odpadkov, tudi če se hkrati ne spremeni odobrena največja površina in dovoljena skupna zmogljivost odlagališča?

[...] (ni prevedeno)

Obrazložitev

I. Predmet spora

[1] Stranka v postopku, družba FCC Česká republika (v nadaljevanju: vlagatelj v kasacijskem postopku), je češka gospodarska družba, ki na podlagi dovoljenja, izdanega v skladu z zakon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování ao změně některý zákonů (zákon o integrované prevenci) [zakon št. 76/2002 o celostnem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja, o integriranem registru onesnaževanja in o spremembi nekaterih drugih zakonov, v nadaljevanju: zakon o celostnem preprečevanju], upravlja odlagališče odpadkov v okrožju Praga - Dáblice.

[2] Celostno dovoljenje za upravljanje odlagališča odpadkov je bilo izdano leta 2007, nato pa je bilo večkrat spremenjeno – zlasti je bilo obdobje skladiščenja že dvakrat podaljšano. Konec leta 2015 je vlagatelj v kasacijskem postopku pri Magistrát hlavního města Praha (mestni urad glavnega mesta Praga, Češka republika) zaprosil za trinajsto spremembo celostnega dovoljenja. Vloga je bila oddana med drugim zato, ker prvotno načrtovana zmogljivost odlagališča še ni bila v celoti izkoriščena, po obstoječem dovoljenju pa naj bi bilo odlagališče dokončano do konca leta 2015. Magistrát hlavního města Prahy (mestni urad glavnega mesta Praga) je 29. decembra 2015 izdal sklep o spremembi celostnega dovoljenja za upravljanje odlagališča odpadkov in spremenil datum konca skladiščenja z dne 31. decembra 2015 na 31. december 2017, s čimer se je obdobje skladiščenja podaljšalo za dve leti. Z odločbo se ni spremenila skupna zmogljivost odlagališča ali njegova največja površina.

[3] Na odločbo Magistrát hlavního města Prahy (mestni urad glavnega mesta Praga) sta se pritožila vlagatelja [okrožje glavnega mesta Praga, kjer je bilo odlagališče odpadkov, in združenje, ustanovljeno v skladu s členom 70 zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajini (zakon št. 114/1992 o varstvu narave in krajine), to je združenje, katerega glavni namen je varovanje narave in krajine ter v okviru katerega državljani sodelujejo pri tem varstvu na podlagi navedenega zakona)]. Vendar je druga stranka v kasacijskem postopku zavrnila njune pritožbe,

ker nobeden od pritožnikov ni sodeloval v postopku za spremembo celostnega dovoljenja. Njune pritožbe zato niso bile dopustne.

[4] Vlagatelja sta nato vložila pritožbo zoper odločitev druge stranke v kasacijskem postopku. Městský soud v Praze (mestno sodišče v Pragi, v nadaljevanju: mestno sodišče) je pritožbi ugodilo, razveljavilo odločbo druge stranke v kasacijskem postopku in zadevo vrnilo v nadaljnjo obravnavo. Pri presoji, ali sta vlagatelja udeleženca v postopku, je pomembno, ali je sprememba celostnega dovoljenja pomenila „znatno spremembo“ obrata, ki ga upravlja vlagatelj v kasacijskem postopku v smislu člena 2(i) zakona o celostnem preprečevanju. Od tega je potem odvisno število udeležencev v postopku, vključno z dopustnostjo udeležbe subjektov v skladu s členom 7(1)(c) in (e) zakona o celostnem preprečevanju. Poleg tega je od rešitve tega vprašanja odvisen tudi obseg dopustnosti [sodelovanja v postopku] zainteresirane javnosti v skladu z zakon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (zakon št. 100/2001 o presoji vplivov na okolje, v nadaljevanju: zakon o presoji vplivov na okolje). Če je podaljšanje roka skladiščenja v tej zadevi „znatna sprememba“ v smislu zakona o celostnem preprečevanju, potem je treba postopek voditi v obliki tako imenovanega nadzornega postopka v skladu s členom 9b in naslednjimi zakona o presoji vplivov na okolje, pritožniki pa bi morali imeti možnost sodelovanja v postopku tudi na podlagi tega zakona.

[5] Pri razlagi pojma „znatna sprememba“ se je sād miejski (mestno sodišče) sklicevalo tudi na sodbi Sodišča v zvezi z razlago pojma „projekt“ v smislu Direktive Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje 85/337/EGS (v nadaljevanju: Direktiva 85/337/EGS), in sicer sodbi v zadevah Brussels Hoofdstedelijk Gewest in drugi, C-275/09, EU:C:2011:154, in Pro -Braine in drugi, C-121/11, EU:C:2012:225. Sād miejski (mestno sodišče) je navedlo, da je mogoče obseg „projekta“ opredeliti tudi v časovni perspektivi, podaljšanje obratovalnega obdobja obrata pa je treba razumeti kot spremembo obsega „projekta“. Če je bilo torej obratovanje obrata prvotno dovoljeno le za določeno obdobje, potem po izteku dovoljenega obratovalnega obdobja njegov vpliv na okolje ni bil ocenjen, ker „nadaljnji vpliv“ sploh ni bil predviden. Podaljšanje obratovalnega obdobja pomeni podaljšanje vpliva na okolje. Podobno je sodišče navedlo tudi glede razlage zakona o celostnem preprečevanju.

[6] Sād miejski (mestno sodišče) je ugotovilo, da obsega „znatne spremembe“ v skladu s členom 2(i) zakona o celostnem preprečevanju ni mogoče opredeliti samo z vidika zasedenega prostora ali zmogljivosti [obrata], temveč je treba upoštevati tudi časovno perspektivo. Za presojo, ali je bilo podaljšanje obdobja skladiščenja „znatna sprememba“, je treba razmisliti ne le o tem, ali je bila prvotno načrtovana zmogljivost odlagališča v celoti izkoriščena, temveč tudi, ali se ni zaradi podaljšanja obdobja skladiščenja (prvotno omejenega s celostnim dovoljenjem do določenega datuma) spremenil vpliv [obrata] na zdravje ljudi in okolja. Tega pa nista obravnavala niti mestni urad niti druga stranka v kasacijskem postopku.

[7] Vlagatelj v kasacijskem postopku je na Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) vložil kasacijsko pritožbo zoper sodbo sãd miejski (mestno sodišče). Trdi, da glede na sodno prakso Sodišãa, ki jo je navedlo sãd miejski (mestno sodišãe), zgolj podaljšanje obdobja skladišãenja za dve leti ne more predstavljati bistvene spremembe v smislu ãlena 2(i) zakona o celostnem prepreãevanju, ãe niso bila hkrati opravljena dela ali posegi, ki bi spreminjali fiziãno stvarnost obmoãja. S podaljšanjem obdobja skladišãenja se ni spremenila celotna dovoljena površina odlagališãa ali dovoljena koliãina odloženih odpadkov – oba parametra sta bila že prej odobrena v postopku presoje vplivov na okolje [environment impact assessment – ocena vplivov na okolje] in odloãba o podaljšanju celostnega dovoljenja zanje ne velja. Vlagatelj v kasacijskem postopku je vložil predlog za podaljšanje ãasa skladišãenja prav zato, da se odlagališãe napolni do prvotno naãrtovane zmogljivosti (in s tem zagotovita stabilna oblika odlagališãa in poznejša sanacija). Po mnenju vlagatelja v kasacijskem postopku je stališãe glede presoje vplivov projekta na okolje glede na sedanje faze obratovanja odlagališãa vsebovalo le okvirno navedbo obdobja skladišãenja. Za odobritev projekta sta bili bistvenega pomena ocena površine odlagališãa in njegova zmogljivost. V celostnem dovoljenju je bil naveden priãakovani konãni datum skladišãenja, vendar je bil ta datum naveden samo zato, da dovoljenje ne bi bilo uradno izdano za nedoloãen ãas. Tudi ãe bi dolgotrajno obratovanje odlagališãa vplivalo na okolje, ne bi šlo za „znatno spremembo“ v smislu ãlena 2(i) zakona o celostnem prepreãevanju.

[8] Vlagatelja (druga stranka v kasacijskem postopku) pa menita, da je sãd miejski (mestno sodišãe) rešilo zadevo pravilno. Navajata, da celostno dovoljenje ne doloãa obdobje skladišãenja, dokler se zmogljivost [odlagališãa] ne izkoristi v celoti, temveã do natanãno doloãenega datuma, ne glede na to, ali bodo zmogljivosti odlagališãa v celoti izkorišãene. Ministerstvo životnião prostreãi (ministrstvo za okolje) glede kasacijske pritožbe ni zavzelo stališãa.

II. Doloãbe prava Unije in nacionalnega prava, ki se uporabljajo za zadevo

[9] V skladu s ãlenom 3, toãka 9, Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celostno prepreãevanje in nadzorovanje onesnaževanja), v nadaljevanju: Direktiva 2010/75/EU, „znatna sprememba“ pomeni:

spremembo v vrsti ali delovanju obrata ali kurilne naprave, sežigalnice odpadkov ali naprave za sosežig odpadkov, ali njihove razširitve, ki ima lahko znatne negativne vplive na zdravje ljudi ali okolje;

[10] ãlen 20(2), prvi pododstavek, Direktive 2010/75/EU doloãa:

Države ãlanice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da upravljavec ne izvede nobene naãrtovane znatne spremembe brez dovoljenja, izdanega v skladu s to direktivo.

[11] Direktiva 2010/75/EU je bila v češki pravni red prenesena z zakonom o celostnem preprečevanju. V skladu s členom 2(i), zakona o celostnem preprečevanju „znatna sprememba“ pomeni:

spremembo uporabe, spremembo načina obratovanja ali velikosti obrata, ki lahko zelo negativno vpliva na zdravje ljudi ali okolje; za znatno spremembo se vedno štejejo:

1. sprememba uporabe, spremembo načina obratovanja ali spremembo velikosti obrata, če se samo zaradi tega dosežejo mejne vrednosti, določene v prilogi 1 k zakonu.

[12] V skladu s členom 7(1) zakona o celostnem preprečevanju so udeleženci v postopkih za izdajo celostnega dovoljenja vedno:

- (a) upravljavec obrata,
- (b) lastnik obrata, če ta ni upravljavec obrata,
- (c) občina, v kateri je ali bo nameščen obrat,

[...]

(e) združenja državljanov, nepridobitne organizacije, sindikati delodajalcev ali gospodarske zbornice, katerih cilj sta podpora in zaščita poklicnih interesov ali javnih interesov na podlagi posebnih zakonskih določb, pa tudi občine ali regije, v katerih lahko ta obrat vpliva na okolje, če se v 8 dneh od datuma objave povzetka informacij, ki jih vsebuje prijava, v skladu z odstavkom 8 pisno prijavijo pri uradu kot udeleženci postopka.

[13] Določbe člena 19a zakona o celostnem preprečevanju urejajo postopek za spremembo celostnega dovoljenja. Člen 19(4) zakona o celostnem preprečevanju določa, da če *ne gre* za znatno spremembo obrata, v postopku za spremembo celostnega dovoljenja sodelujejo samo udeleženci, navedeni v členu 7(1)(a) in (b), to sta upravljavec in lastnik obrata. O izdaji in spremembi celostnega dovoljenja odločajo krajské úřady (regionalni uradi, Češka republika), v glavnem mestu Praga je to Magistrát hlavního města Prahy (mestni urad v v glavnem mestu Praga, Češka republika). Za obravnavanje pritožb zoper njihove odločbe je pristojno Ministerstvo životního prostředí (ministrstvo za okolje) (druga stranka v postopku).

[14] V skladu s členom 3 zakona o presoji vplivov na okolje so za namene tega zakona sprejete naslednje opredelitve:

- (c) *ustrezno ozemlje pomeni ozemlje, na katerega okolje in prebivalce bi projekt ali zasnova lahko znatno vplivala,*

(d) ustrezna lokalna enota pomeni enoto lokalne samouprave, znotraj katere je vsaj del ustreznega ozemlja,

(...)

(i) ustrezna skupnost pomeni:

(...)

2. pravno osebo zasebnega prava, ki v skladu z ustanovnim aktom deluje na področju varstva okolja ali javnega zdravja in ki, kot glavne dejavnosti, ne opravlja gospodarske ali druge pridobitne dejavnosti, ki je bila ustanovljena vsaj tri leta pred datumom objave informacij o nadzornem postopku, v skladu s členom 9b(1), ali pa pred dnevom izdaje odločbe, v skladu s členom 7(6), ali ki jo s svojimi podpisi podpre najmanj 200 oseb.

[15] Člen 9c(3) zakona o presoji vplivov na okolje določa, da:

V primeru prijave pri upravnem organu, ki vodi nadzorni postopek, s predložitvijo pisne izjave v 30 dneh od datuma objave informacij v skladu s členom 9b(1), udeleženec v nadzornem postopku postane tudi:

(a) ustrezna enota lokalne samouprave ali

(b) ustrezna skupnost iz člena 3(i), točka 2.

III. Analiza vprašanj za predhodno odločanje

[16] V obravnavani zadevi Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) preučuje, ali je treba pojem „znatna sprememba“ obrata, v skladu s členom 3, točka 9, Direktive 2010/75/EU, razumeti kot podaljšanje obdobja skladiščenja na odlagališču odpadkov za dve leti, tudi če ni prišlo hkrati do spremembe odobrene največje površine ali skupne dovoljene zmogljivosti odlagališča.

[17] Zaradi jasnosti je treba dodati, da čeprav se k temu nagiba večji del argumentov vlagatelja v kasacijskem postopku, Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) v tej zadevi ne obravnava posebej vprašanja, ali je podaljšanje obdobja skladiščenja „projekt“ v smislu zakona o presoji vplivov na okolje (in Direktive 85/337/EGS). Vendar je Sodišče obravnavalo podaljšanja obdobja obratovanja obrata, podobna temu, ki je obravnavano v tej zadevi, prav z vidika presoje vplivov na okolje. S predložitvijo vprašanja za predhodno odločanje Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) želi pojasniti, ali se podobna razlaga uporablja tudi za ureditev celostnega preprečevanja.

[18] Iz spodaj navedenih razlogov je senat Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) prepričan, da je treba to vprašanje predložiti Sodišču v predhodno odločanje.

[19] Sodišče v svoji sodni praksi še ni obravnavalo razlage pojma „znatna sprememba“ v smislu Direktive 2010/75/EU (oziroma v smislu predhodnih direktiv).

[20] Vendar je Sodišče v zadevi Bruselj Hoofdstedelijk Gewest presojalo v luči Direktive 85/337/EGS podaljšanje obdobja obratovanja letališča, ki ni vključevalo del ali posegov, s katerimi bi se spreminjala fizična podoba območja. Sodišče je presodilo, da v odsotnosti takšnih del ali posegov podaljšanje veljavnosti obstoječega dovoljenja ni mogoče opredeliti kot „projekt“ (sodba z dne 17. marca 2011, Bruselj Hoofdstedelijk Gewest in drugi, C-275/09, ECLI:EU:C:2011:154, točke 20, 24 in 38). Sodišče doslej ni odstopalo od te razlage. V zadnji sodni praksi (v zvezi z razlago Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje) pa Sodišče poudarja, da je ta razlaga tesno povezana z določbo člena 1(2)(a) prva alineja Direktive 85/337/EGS, v skladu s katero „projekt“ pomeni izvedbo gradbenih del ali drugih instalacij ali shem, (glej sodbo z dne 9. septembra 2020, Friends of the Irish Environment Ltd, C-254/19, ECLI:EU:C:2020:680, točka 32; ali sodbo z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, točka 62). Zahteva po „delih“ in „posegih“, ki spreminjajo fizično stvarnost območja, je torej specifična za presojo, ali je določena dejavnost „projekt“.

[21] To je Sodišče potrdilo tudi pri razlagi člena 6(3) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (v nadaljevanju: Direktiva 92/43/EGS). Čeprav je za opredelitev pojma „projekt“ v smislu člena 6(3) Direktive 92/43/EGS pomembna opredelitev pojma „projekt“ v smislu Direktive 85/337/EGS, vendar le v primeru slednje so zahtevana dela ali posegi, ki spreminjajo fizično stvarnost območja. Pojem „projekt“ v smislu člena 6(3) Direktive 92/43/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str.102), (za katero je bistvenega pomena, da lahko „pomembno vpliva“ na upravljano območje) je zato širši od pojma „projekt“ v smislu Direktive 85/337/EGS (glej sodbo z dne 7. novembra 2018 v združenih zadevah Coöperatie Mobilization for the Environment in Vereniging Leefmilieu, C-293/17 in C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, točke od 59 do 66).

[22] Za Direktivo 2010/75/EU bi lahko uporabili podoben pristop kot za Direktivo 92/43/EGS. Člen 3(9) Direktive 2010/75/ EU uvaja široko opredelitev pojma „znatna sprememba“, ki je lahko (kakršna koli) sprememba *v vrsti ali delovanju obrata ali njegove razširitve, ki ima lahko znatne negativne vplive na zdravje ljudi ali okolje*; Ta opredelitev izrecno ne zahteva, da „znatno spremembo“, vedno spremlja fizična sprememba obrata.

[23] Čeprav v tej zadevi ni prišlo do spremembe največje dovoljene površine ali skupne zmogljivosti odlagališča, se bodo zaradi podaljšanja obdobja skladiščenja odpadki odlagali na odlagališče naslednji dve leti (strogo gledano odlagališče zato ne bo ostalo brez kakršnih koli fizičnih sprememb, ampak bodo te v predhodno

odobrenih mejah). Sama sprememba, o kateri je govora, je povezana s poseganjem v okolje. Kot je v obravnavani zadevi že poudarilo sodišče (mestno sodišče), celostno dovoljenje samo upošteva negativni vpliv odlagališča na okolje in določa pogoje obratovanja odlagališča z vidika varovanja zraka (vključno z zmanjšanjem emisij) oziroma zaščite podtalnice in površinskih voda. Zaradi podaljšanja obdobja skladiščenja se bodo posegi v okolje nadaljevali.

[24] Poleg tega je v skladu z uvodno izjavo 12 Direktive 2020/75/EU in njenim členom 1 namen tega pravnega akta doseči visoko raven varstva okolja kot celote. Zato ni razloga, zakaj bi spremembe, s katerimi se zgolj podaljšuje obratovalno obdobje (tj. spremembe, ki ne vplivajo na preostale največje mejne vrednosti obratovanja obrata), *a priori* izključili iz opredelitve „znatne spremembe“ – tudi take spremembe lahko imajo pomemben negativni učinek na zdravje ljudi ali okolje, kot to določa opredelitev iz člena 3(9) Direktive 2010/75/EU.

[...] (ni prevedeno)