

Zaak C-43/21**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

27 januari 2021

Verwijzende rechter:

Nejvyšší správní soud (Tsjechië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

20 januari 2021

Verzoekende partij:

FCC Česká republika, s.r.o.

Verwerende partijen:

Městská část Praha-Ďáblice,

Spolek pro Ďáblice

10 As 322/2020-69

[OMISSIS]

BESLISSING

De Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië; hierna: „NSS”) [OMISSIS] heeft in de zaak van de verzoekende partijen: **a) Městská část Praha-Ďáblice**, [OMISSIS] **b) Spolek pro Ďáblice** [OMISSIS], tegen de verwerende partij, de **Ministerstvo životního prostředí** (ministerie van Milieubeheer, Tsjechië), [OMISSIS] in tegenwoordigheid van de deelnemende partij, **FCC Česká republika, s.r.o.**, [OMISSIS] naar aanleiding van het bezwaar tegen het besluit van de verwerende partij van 21 april 2016 [OMISSIS], onder kennismeming van het cassatieberoep van de deelnemende partij tegen het vonnis van de Městský soud v Praze (rechter in eerste aanleg Praag, Tsjechië) van 16 september 2020, zaaknummer 10 A 116/2016-143,

beslist:

- I. Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt de hiernavolgende prejudiciële vraag **voorgelegd**:

Moet artikel 3, punt 9, van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) aldus worden uitgelegd dat onder een „belangrijke wijziging” van een installatie ook moet worden verstaan een verlenging van de periode van opslag op een stortplaats, ook al is er geen sprake van een wijziging van de goedgekeurde maximale oppervlakte of van de toegestane totale capaciteit van de betrokken stortplaats?

[OMISSIS]

Motivering

I. Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

[1] Procesdeelnemster FCC Česká republika, s.r.o. (hierna: „verzoekster in cassatie”) is een Tsjechische handelsvennootschap die krachtens een vergunning die is afgegeven overeenkomstig de zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) [wet nr. 76/2002 betreffende de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging en het geïntegreerde verontreinigingsregister en tot wijziging van bepaalde andere wetten (wet geïntegreerde preventie); hierna: „wet geïntegreerde preventie”] een stortplaats exploiteert in de wijk Praag-Ďáblice.

[2] De geïntegreerde vergunning voor de exploitatie van de stortplaats is afgegeven in 2007 en is vervolgens herhaaldelijk gewijzigd – met name is de opslagperiode al tweemaal verlengd. Eind 2015 heeft verzoekster in cassatie de Magistrát hlavního města Prahy (lokale overheid Praag, Tsjechië; hierna: „Magistrát”) verzocht de geïntegreerde vergunning een dertiende keer te wijzigen. Het daartoe strekkende verzoek is onder meer ingediend omdat de oorspronkelijk geplande capaciteit van de stortplaats nog niet volledig was benut en de opslag volgens de bestaande vergunning eind 2015 diende te worden beëindigd. Op 29 december 2015 heeft de Magistrát een besluit tot wijziging van de geïntegreerde vergunning voor de exploitatie van de stortplaats gegeven en de einddatum ervan gewijzigd van 31 december 2015 in 31 december 2017. Hierdoor is de opslagperiode dus met twee jaar verlengd. Het besluit heeft niets veranderd aan de totale capaciteit van de stortplaats of aan de maximale oppervlakte ervan.

[Or. 2]

[3] Het besluit van de Magistrát is aangevochten door de verzoekende partijen [door de Praagse wijk waar de stortplaats was gelegen en door een vereniging die is opgericht krachtens § 70 van de Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (wet nr. 114/1992 betreffende de bescherming van de natuur en het landschap), dat wil zeggen een vereniging die de bescherming van de natuur en

het landschap als hoofddoel heeft en waarin burgers overeenkomstig de genoemde wet aan die bescherming deelnemen]. De verwerende partij heeft hun bezwaren evenwel verworpen omdat geen van de verzoekende partijen als deelnemer betrokken was bij de procedure tot wijziging van de geïntegreerde vergunning. Hun bezwaren waren derhalve niet-ontvankelijk.

[4] Vervolgens hebben de verzoekende partijen beroep tegen het besluit van de verwerende partij ingesteld. De Městský soud v Praze heeft het beroep toegewezen, heeft het besluit van de verwerende partij nietig verklaard en heeft de zaak voor verdere afdoening naar de verwerende partij terugverwezen. Bij de beoordeling of de verzoekende partijen procesdeelnemers zijn, luidt de relevante vraag namelijk of de wijziging van de geïntegreerde vergunning een „belangrijke wijziging” van de door verzoekster in cassatie geëxploiteerde installatie in de zin van § 2, onder i), van de wet geïntegreerde preventie vormde. Daarvan hangt het aantal deelnemers aan de procedure af, en dus ook de toelaatbaarheid van de deelneming van entiteiten krachtens § 7, lid 1, onder c) en e), van de wet geïntegreerde preventie. Voorts is de beslechting van deze kwestie bepalend voor de mate waarin het betrokken publiek aan de procedure kan deelnemen overeenkomstig de zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (wet nr. 100/2001 inzake de milieueffectbeoordeling, hierna: „wet milieueffectbeoordeling”). Indien de verlenging van de opslagperiode in deze zaak een „belangrijke wijziging” in de zin van de wet geïntegreerde preventie is, dient de zogenoemde controleprocedure in de zin van artikel 9b en volgende van de wet milieueffectbeoordeling te worden gevolgd en dienen de verzoekende partijen eveneens krachtens deze wet in de gelegenheid te worden gesteld aan de procedure deel te nemen.

[5] Bij de uitlegging van het begrip „belangrijke wijziging” heeft de Městský soud v Praze tevens verwezen naar de arresten van het Hof betreffende de uitlegging van het begrip „project” in de zin van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: „richtlijn 85/337/EEG”), meer bepaald naar de arresten in de zaken Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a., C-275/09, EU:C:2011:154, en Pro-Braine e.a., C-121/11, EU:C:2012:225. De Městský soud v Praze heeft erop gewezen dat de omvang van een „project” ook in de tijd kan worden gedefinieerd en dat een verlenging van de periode van exploitatie van een installatie moet worden opgevat als wijziging van de omvang van het betrokken „project”. Indien de exploitatie van de installatie aanvankelijk slechts voor een bepaalde periode was toegestaan, zijn de milieueffecten ervan na afloop van de toegestane exploitatieperiode dus niet beoordeeld omdat er in het geheel geen „verdere effecten” werden verwacht. Een verlenging van de exploitatieperiode houdt een langer durende impact op het milieu in. De Městský soud v Praze heeft soortgelijke opmerkingen gemaakt met betrekking tot de uitlegging van de wet geïntegreerde preventie.

[6] De Městský soud v Praze is tot de slotsom gekomen dat de reikwijdte van een „belangrijke wijziging” in de zin van artikel 2, onder i), van de wet

geïntegreerde preventie niet alleen kan worden gedefinieerd vanuit het oogpunt van de ingenomen ruimte of van de capaciteit van de installatie, maar dat ook een tijdsperspectief dient te worden gehanteerd. Bij de beoordeling of de verlenging van de opslagperiode een „belangrijke wijziging” was, dient derhalve niet alleen te worden nagegaan of de oorspronkelijk geplande capaciteit van de stortplaats volledig is benut, maar ook of, juist als gevolg van de verlenging van de opslagperiode (die krachtens de geïntegreerde vergunning oorspronkelijk beperkt was tot een specifieke datum), de gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu zijn veranderd. Hierop zijn de Magistrát en de verwerende partij evenwel niet ingegaan.

[7] Verzoekster in cassatie heeft bij de NSS cassatieberoep tegen het vonnis van de Městský soud v Praze ingesteld. Zij betoogt dat de loutere verlenging van de opslagperiode met twee jaar, gelet op de door de Městský soud v Praze aangehaalde rechtspraak van het Hof, geen belangrijke wijziging in de zin van § 2, onder i), van de wet geïntegreerde preventie kan vormen, tenzij er tegelijkertijd sprake is van bijkomende werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen. De verlenging van de opslagperiode heeft niet geleid tot een verandering van de totale toegestane oppervlakte van de stortplaats of van de toegestane hoeveelheid opgeslagen afval - beide parameters waren reeds eerder goedgekeurd in het kader van de procedure inzake de milieueffectbeoordeling en het besluit tot verlenging van de geïntegreerde vergunning had daarop geen betrekking. Verzoekster in cassatie heeft juist om verlenging van de opslagperiode verzocht om de stortplaats tot de oorspronkelijk geplande capaciteit te kunnen vullen (en om de stabiliteit van de stortplaats en de latere sanering ervan te verzekeren). Volgens verzoekster in cassatie bevatte het standpunt betreffende de milieueffectbeoordeling van het project met betrekking tot de huidige fasen van exploitatie van de stortplaats slechts een indicatieve bepaling van de opslagperiode. Voor de goedkeuring van het project waren de beoordeling van de oppervlakte en de capaciteit van de stortplaats van fundamenteel belang. De geïntegreerde vergunning bevatte een vermelding van de verwachte datum van beëindiging van de opslag, maar deze datum was alleen vermeld om te voorkomen dat de vergunning formeel voor onbepaalde tijd zou worden afgegeven. Zelfs indien de verlengde [Or. 3] exploitatie van de stortplaats gevolgen voor het milieu zou hebben, zou er geen sprake zijn van een „belangrijke wijziging” in de zin van § 2, onder i), van de wet geïntegreerde preventie.

[8] De verzoekende partijen (verwerende partijen in cassatie) zijn daarentegen van mening dat de uitspraak van de Městský soud v Praze in deze zaak correct is. Zij wijzen erop dat de opslagperiode in de geïntegreerde vergunning niet is vastgesteld tot de datum van volledige benutting van de stortplaats maar tot een vaste datum, los van de vraag of de capaciteit van de stortplaats volledig zou worden benut. De Ministerstvo životního prostředí heeft geen standpunt over het ingestelde cassatieberoep ingenomen.

II. Toepasselijke bepalingen van Unierecht en nationaal recht

[9] Volgens artikel 3, punt 9, van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (hierna: „richtlijn 2010/75/EU”), is een „*belangrijke wijziging*”:

een wijziging van de aard of de werking, dan wel een uitbreiding van een installatie, een stookinstallatie, een afvalverbrandingsinstallatie of een afvalmeeverbrandingsinstallatie die significante negatieve effecten kan hebben op de gezondheid van de mens of op het milieu.

[10] In artikel 20, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2010/75/EU is bepaald:

De lidstaten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een door de exploitant beoogde belangrijke wijziging niet geschiedt zonder een vergunning overeenkomstig deze richtlijn.

[11] Richtlijn 2010/75/EU is in Tsjechisch recht omgezet bij de wet geïntegreerde preventie. Overeenkomstig § 2, onder i), van deze wet wordt onder een „*belangrijke wijziging*” verstaan:

een wijziging in het gebruik, de wijze van exploitatie of de omvang van een installatie die significante negatieve effecten kan hebben op de gezondheid van de mens of op het milieu; als belangrijke wijziging wordt steeds beschouwd:

1. een wijziging in het gebruik, de wijze van exploitatie of de omvang van een installatie, indien deze wijziging tot gevolg heeft dat de in bijlage 1 bij de wet vastgestelde drempelwaarden worden bereikt.

[12] Overeenkomstig § 7, lid 1, van de wet geïntegreerde preventie worden de hiernavolgende entiteiten steeds als deelnemers bij de procedure tot **afgifte** van een geïntegreerde vergunning beschouwd:

- a) de exploitant van de installatie,*
- b) de eigenaar van de installatie, indien dit niet de exploitant is,*
- c) de gemeente op het grondgebied waarvan de installatie zich bevindt of zal bevinden,*

[...]

e) burgerverenigingen, organisaties van algemeen nut, verenigingen van werkgevers of economische kamers die zich krachtens een specifieke wettelijke regeling bezighouden met de bevordering en bescherming van beroepsbelangen of openbare belangen, alsook gemeenten of regio's op het grondgebied waarvan de installatie gevolgen kan hebben voor het milieu, indien deze zich binnen 8 dagen na de bekendmaking van de samenvatting

van de overeenkomstig lid 8 in het verzoek vervatte informatie schriftelijk als deelnemer aan de procedure melden bij de vergunningverstrekkende regionale overheden.

[13] De bepalingen van § 19a van de wet geïntegreerde preventie regelen de procedure tot wijziging van een geïntegreerde vergunning. Overeenkomstig § [19a], lid 4, van deze wet nemen alleen de in § 7, lid 1, onder a) en b), [Or. 4] bedoelde deelnemers, dat wil zeggen de exploitant en de eigenaar van de betrokken installatie, deel aan de procedure tot wijziging van een geïntegreerde vergunning, *tenzij* er sprake is van een belangrijke wijziging van de installatie. Tot afgifte en wijziging van een geïntegreerde vergunning wordt besloten door de krajské úřady (regionale overheden). In de hoofdstad Praag is dat de Magistrát. De Ministerstvo životního prostředí (verwerende partij) is bevoegd om te beslissen op bezwaren tegen de besluiten van deze autoriteit.

[14] Overeenkomstig § 3 van de wet milieueffectbeoordeling worden voor de doeleinden van deze wet de hiernavolgende definities gehanteerd:

c) *betrokken grondgebied: het grondgebied dat door de tenuitvoerlegging van het project of de verwezenlijking van het concept in aanzienlijke mate kan worden getroffen, alsmede de bewoners ervan,*

d) *betrokken plaatselijke overheid: de plaatselijke overheid waarvan het gebied het betrokken grondgebied ten minste voor een deel omvat,*

[...]

i) *betrokken publiek:*

[...]

2. een privaatrechtelijke rechtspersoon die volgens de oprichtingsakte van de betrokken entiteit tot doel heeft het milieu of de menselijke gezondheid te beschermen, die geen economische activiteit of bezoldigde beroepsactiviteit als hoofdactiviteit uitoefent, die ten minste 3 jaar vóór de datum van bekendmaking van de informatie over de controleprocedure overeenkomstig § 9b, lid 1, of, in voorkomend geval, vóór de datum van afgifte van het besluit overeenkomstig § 7, lid 6, is opgericht of die ten minste door 200 ondertekenaars wordt ondersteund.

[15] Paragraaf 9c, lid 3, van de wet milieueffectbeoordeling bepaalt:

Indien zij zich binnen 30 dagen na de bekendmaking van de informatie overeenkomstig § 9b, lid 1, melden bij de met de controleprocedure belaste overheidsinstantie door middel van de indiening van een schriftelijke verklaring, worden ook de hiernavolgende entiteiten deelnemer aan de controleprocedure:

a) de betrokken plaatselijke overheid, of

b) het betrokken publiek als bedoeld in § 3, onder i), punt 2.

III. Analyse van de prejudiciële vraag

[16] In de onderhavige zaak vraagt de NSS zich af of onder „belangrijke wijziging” van een installatie in de zin van artikel 3, punt 9, van richtlijn 2010/75/EU ook moet worden verstaan een verlenging met twee jaar van de opslagperiode op een stortplaats, ook al is er geen sprake van een wijziging van de goedgekeurde maximale oppervlakte of van de toegestane totale capaciteit van de stortplaats.

[17] Voor de duidelijkheid zij hieraan toegevoegd dat de NSS in de onderhavige zaak niet specifiek ingaat op de vraag of de verlenging van de opslagperiode een „project” in de zin van de wet milieueffectbeoordeling (en van richtlijn 85/337/EEG) is, hoewel een aanzienlijk deel van de argumenten van verzoekster in cassatie daartoe strekt. Het Hof heeft zich evenwel juist vanuit het oogpunt van de milieueffectbeoordeling gebogen over soortgelijke verlengingen van de exploitatieperiode van installaties als de verlenging die in de onderhavige zaak aan de orde is. Met zijn prejudiciële vraag wenst de NSS te vernemen of een soortgelijke uitlegging ook geldt in het geval van de regeling inzake geïntegreerde preventie.

[18] Om de hieronder uiteengezette redenen heeft de rechtsprekende kamer van de NSS het noodzakelijk geacht om een prejudiciële vraag aan het Hof voor te leggen.

[19] In zijn rechtspraak heeft het Hof zich nog niet uitgesproken over de uitlegging van het begrip „belangrijke wijziging” in de zin van richtlijn 2010/75/EU (of in de zin van de daaraan voorafgaande richtlijnen).

[20] In de zaak die heeft geleid tot het arrest Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. heeft het Hof zich in het licht van richtlijn 85/337/EEG evenwel uitgesproken over de verlenging van de periode van exploitatie van een vliegveld die niet gepaard ging met werken of ingrepen die tot een verandering van de materiële toestand van het terrein zouden leiden. Het Hof heeft geoordeeld dat de verlenging van een bestaande vergunning [Or. 5] bij gebreke van dergelijke werken of ingrepen niet als „project” kan worden aangemerkt (arrest van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a., C-275/09, EU:C:2011:154, punten 20, 24 en 38). Tot op heden is het Hof niet van deze uitlegging afgeweken. In zijn meest recente rechtspraak (over de uitlegging van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten) benadrukt het Hof evenwel dat deze uitlegging nauw verband houdt met de bewoordingen van artikel 1, lid 2, onder a), eerste streepje, van richtlijn 85/337/EEG, volgens welke het begrip „project” ziet op *de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken* (zie arresten

van 9 september 2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, EU:C:2020:680, punt [31], en 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punt [61]). Het vereiste inzake „werken” en „ingrepen” die gepaard gaan met een verandering van de materiële toestand van een bepaalde plaats is derhalve inherent aan de beoordeling of een handeling een „project” is.

[21] Dit is door tevens door het Hof bevestigd in zijn uitlegging van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: „richtlijn 92/43/EEG”). Hoewel de definitie van een „project” in de zin van richtlijn 85/337/EEG van belang is voor de definitie van een „project” in de zin van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG, is evenwel alleen in het geval van richtlijn 85/337/EEG vereist dat sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen. Het begrip „project” in de zin van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG (waarvoor het vooral van wezenlijk belang is dat dit „significante gevolgen kan hebben” voor het beheer van een beschermd gebied) is dus ruimer dan het begrip „project” in de zin van richtlijn 85/337/EEG (zie arrest van 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a., C-293/17 en C-294/17, EU:C:2018:882, punten 59-66).

[22] In het geval van richtlijn 2010/75/EU zou een soortgelijke benadering als die van richtlijn 92/43/EEG kunnen worden gehanteerd. Artikel 3, lid 9, van richtlijn 2010/75/EU geeft een ruime definitie van het begrip „belangrijke wijziging” – het kan gaan om een wijziging, in welke zin ook, *van de aard of de werking, dan wel een uitbreiding van een installatie*, mits deze *significante negatieve effecten kan hebben op de gezondheid van de mens of op het milieu*. Deze definitie vereist niet uitdrukkelijk dat de „belangrijke wijziging” gepaard gaat met een materiële verandering van de installatie.

[23] Hoewel in de onderhavige zaak geen sprake is van een wijziging van de maximaal toegestane oppervlakte of van de totale capaciteit van de stortplaats, zullen als gevolg van de verlenging van de opslagperiode in de twee volgende jaren afvalstoffen bij de stortplaats worden afgeleverd (strikt genomen zal de stortplaats dus niet materieel veranderen en zal er slechts sprake zijn van veranderingen binnen de eerder goedgekeurde grenzen). Deze wijziging impliceert een ingreep in het milieu. Zoals in de onderhavige zaak reeds door de *Městský soud v Praze* is opgemerkt, houdt de geïntegreerde vergunning zelf rekening met de negatieve gevolgen van de stortplaats voor het milieu en stelt zij de voorwaarden voor de exploitatie ervan vast in termen van luchtbescherming (zoals emissiebeperkingen) of grond- en oppervlaktewaterbescherming. Als gevolg van de verlenging van de opslagperiode zal derhalve sprake zijn van een ingreep in het milieu.

[24] Bovendien is het doel van richtlijn 2010/75/EU volgens overweging 12 en artikel 1 ervan een hoog niveau van bescherming van het milieu *in zijn geheel* te bereiken. Er is derhalve geen reden waarom wijzigingen die uitsluitend bestaan in

de verlenging van de exploitatieperiode van een installatie (en die dus geen invloed hebben op de overige maximumwaarden voor de exploitatie van de installatie) a priori moeten worden uitgesloten van de definitie van het begrip „belangrijke wijziging”. Ook dergelijke wijzigingen kunnen significante negatieve effecten hebben op de gezondheid van de mens of op het milieu, zoals vereist door de definitie van artikel 3, lid 9, van richtlijn 2010/75/EU.

[OMISSIS]

WERKDOCUMENT