



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 27. ledna 2022¹

Věc C-43/21

FCC Česká republika, s.r.o.

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Nejvyšším správním soudem (Česká republika)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Směrnice 2010/75/EU – Průmyslové emise – Integrovaná prevence a omezování znečištění – Podstatná změna zařízení – Prodloužení doby skládkování odpadu na skládce“

I. Úvod

1. Jak je třeba chápat pojem „podstatná změna“ zařízení při uplatňování směrnice o průmyslových emisích²? Přesněji řečeno, je třeba prodloužení doby, po kterou lze na skládku ukládat další odpad, považovat za podstatnou změnu skládky, pokud se přitom nemění ani maximální povolené množství odpadu ani celková kapacita skládky? To je otázka, kterou má Soudní dvůr zodpovědět v projednávané věci.

2. Význam pojmu „podstatná změna“, který má Soudní dvůr vykládat poprvé, spočívá v tom, že podstatná změna zařízení podléhá zvláštním požadavkům, zejména pokud jde o účast veřejnosti a právní ochranu třetích osob podle čl. 20 odst. 2, jakož i článků 24 a 25 směrnice o průmyslových emisích. Vodítkem pro tento výklad může být judikatura týkající se směrnice EIA³ a Aarhuská úmluva⁴, která byla provedena právní úpravou směrnice o průmyslových emisích upravující účast veřejnosti a právní ochranu.

¹ – Původní jazyk: němčina.

² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (Úř. věst. 2010, L 334, s. 17).

³ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2011, L 26, s. 1), naposledy pozměněná směrnicí 2014/52/EU (Úř. věst. 2014, L 124, s. 1).

⁴ – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí z roku 1998 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 4), přijatá rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1).

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo – Aarhuská úmluva

3. Vzhledem k tomu, že právní úprava upravující účast veřejnosti, která je uvedena ve směrnici o průmyslových emisích, provádí Aarhuskou úmluvu, je třeba připomenout její relevantní ustanovení.

4. Cíl Aarhuské úmluvy vyplývá z jejího článku 1:

„S cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.“

5. Článek 6 Aarhuské úmluvy upravuje účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech:

„1. Každá strana bude

a) uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I;

[...]

4. Každá strana zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.

6. Každá strana bude od příslušných orgánů veřejné správy požadovat, aby byl dotčené veřejnosti umožněn přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování [...] co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné informace, které jsou uvedeny v tomto článku a které jsou dostupné v době procedury účasti veřejnosti na rozhodování, [...]

[...]

10 Pokud orgán veřejné správy přehodnotí nebo zaktualizuje provozní podmínky pro činnost uvedenou v odstavci 1, každá strana zajistí, že budou *mutatis mutandis* uplatněna ustanovení odstavců 2 až 9 tohoto článku v případech, kdy je to vhodné.

[...]“

6. Další odstavce tohoto ustanovení upravují podrobnosti účasti veřejnosti a posuzování vlivů dané činnosti na životní prostředí.

7. Příloha I Aarhuské úmluvy vyjmenovává činnosti, na které se podle čl. 6 odst. 1 písm. a) povinně vztahuje účast veřejnosti. V bodě 5 čtvrté odrážce jsou uvedeny „sklárky přijímající více než 10 tun denně, nebo s celkovou kapacitou přesahující 25 000 tun, s výjimkou skládek inertního odpadu“.

8. Podle přílohy I bodu 22 první věty Aarhuské úmluvy „[j]akékoli změny nebo rozšíření činností, kdy tyto změny samy o sobě splňují kritéria nebo prahové hodnoty stanovené v této příloze, budou podléhat čl. 6 odst. 1 písm. a) úmluvy, [...]“

B. Unijní právo – směrnice o průmyslových emisích

9. Bod 18 odůvodnění směrnice o průmyslových emisích vysvětluje pojem „podstatná změna“:

„Změny stávajícího zařízení mohou být příčinou vyššího stupně znečištění. Provozovatelé by měli oznámit příslušnému orgánu každou plánovanou změnu, která by mohla ovlivnit životní prostředí. Podstatné změny stávajících zařízení, jež by mohly mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví či na životní prostředí, by neměly být učiněny bez povolení uděleného v souladu s touto směrnicí.“

10. Podle bodu 27 odůvodnění směrnice o průmyslových emisích provádějí ustanovení týkající se účasti veřejnosti a právní ochrany Aarhuskou úmluvu:

„V souladu s Aarhuskou úmluvou [...] je nezbytná účinná účast veřejnosti na přijímání rozhodnutí tak, aby měla možnost vyjádřit své názory a obavy, které mohou být pro tato rozhodnutí podstatné, a aby činitelé s rozhodovací pravomocí měli možnost vzít tyto názory a obavy v úvahu, čímž se zvyšuje zodpovědnost a transparentnost rozhodovacího procesu a přispívá se k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k veřejné podpoře učiněných rozhodnutí. Dotčené osoby z řad veřejnosti by měly mít přístup k právní ochraně, a přispívat tak k hájení práva na život v prostředí přiměřeném pro zdraví a blaho člověka.“

11. Předmět směrnice o průmyslových emisích je vymezen v článku 1:

„Tato směrnice stanoví pravidla týkající se integrované prevence a omezování znečištění vznikajícího v důsledku průmyslových činností.“

Stanoví rovněž pravidla, která mají vyloučit, anebo pokud to není proveditelné, snížit emise do ovzduší, vody a půdy a předcházet vzniku odpadů, v zájmu dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.“

12. Článek 3 bod 9 směrnice o průmyslových emisích definuje pojem „podstatná změna“ jako „změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení, spalovacího zařízení, zařízení na spalování odpadu nebo zařízení na spoluspalování odpadu, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí“.

13. Článek 4 odst. 1 směrnice o průmyslových emisích upravuje povinnost mít povolení:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, že žádné zařízení [...] není provozováno bez povolení.“

[...]“

14. Sklárky odpadu, které přijímají více než 10 t odpadu za den nebo mají celkovou kapacitu větší než 25 000 t, s výjimkou skládek inertního odpadu, jsou podle čl. 3 odst. 3 a přílohy I bodu 5.4 směrnice o průmyslových emisích a čl. 2 písm. g) směrnice o skládkách odpadů⁵ zařízeními ve smyslu článku 4 směrnice o průmyslových emisích.

15. Článek 20 směrnice o průmyslových emisích se týká změn zařízení:

„1. Členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, aby provozovatel uvědomil příslušný orgán o jakýchkoli plánovaných změnách povahy, funkce či rozsahu zařízení, jež by mohly mít následky pro životní prostředí. V případě potřeby provede příslušný orgán aktualizaci povolení.

2. Členské státy přijmou nezbytná opatření zajišťující, aby se žádná podstatná změna, kterou provozovatel plánuje, neuskutečnila bez povolení uděleného v souladu s touto směrnicí.

Žádost o povolení a rozhodnutí příslušného orgánu se vztahuje na části zařízení a údaje uvedené v článku 12, které mohou být touto podstatnou změnou ovlivněny.

3. Každá změna povahy, funkce či rozsahu zařízení se považuje za podstatnou, pokud sama o sobě dosahuje kapacitních prahových hodnot stanovených v příloze I.“

16. V řízení o udělování povolení pro podstatné změny zařízení musí být podle čl. 24 odst. 1 písm. b) směrnice o průmyslových emisích zajištěna včasná a účinná možnost účasti dotčené veřejnosti. Osoby z řad dotčené veřejnosti mohou podle článku 25 požadovat přezkum hmotné a procesní zákonnosti těchto povolení.

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

17. FCC Česká republika je česká obchodní společnost, která na základě povolení podle směrnice o průmyslových emisích provozuje skládku odpadů v městské části Praha – Dáblice.

18. Integrované povolení pro provoz sklárky bylo vydáno v roce 2007 a následně bylo několikrát změněno – především byla již dvakrát prodloužena doba skládkování. FCC ke konci roku 2015 požádala Magistrát hlavního města Prahy o třináctou změnu integrovaného povolení, protože původní plánovaná kapacita sklárky nebyla dosud naplněna a skládkování mělo být podle stávajícího povolení na konci roku 2015 ukončeno. Magistrát dne 29. prosince 2015 prodloužil dobu skládkování o dva roky. Celková kapacita sklárky a její maximální rozměry zůstaly tímto rozhodnutím nedotčeny⁶.

⁵ – Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů (Úř. věst. 1999, L 182, s. 1; Zvl. vyd. 15/04, s. 228), ve znění směrnice Rady 2011/97/EU ze dne 5. prosince 2011, kterou se mění směrnice 1999/31/ES, pokud jde o zvláštní kritéria pro skladování kovové rtuti považované za odpad (Úř. věst. 2011, L 328, s. 49).

⁶ – Sporné povolení je patrně dostupné na internetu pod následujícím odkazem <https://ippc.mzp.cz/ippc/ippc.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/ippc/ippc.nsf/215B32AAF47F72E0C1257F32002C2B15/Files/zmena%20IP.pdf>. Další informace o povoleních vydaných pro tuto skládku lze nalézt na následující adrese [https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/\\$\\$](https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/$$)

[OpenDominoDocument.xsp?documentId=4D88556E61533616C1257B82004CE066&action=openDocument](https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/$$).

Podle Komise byla doba skládkování od té doby prodloužena ještě minimálně jednou o dva roky. O poslední změně sklárky, která byla uznána za podstatnou, bylo podle ní naopak rozhodnuto v roce 2009.

19. Proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy se odvolala městská část hlavního města Prahy, v níž se skládka nachází, a spolek, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny a kterým se realizuje účast občanů na této ochraně. Žalované Ministerstvo životního prostředí nicméně toto odvolání zamítlo jako nepřípustné, protože žádný z uvedených subjektů nebyl účastníkem řízení o změně integrovaného povolení.

20. Oba subjekty, které podaly odvolání, následně napadly rozhodnutí žalovaného žalobou. Městský soud v Praze (Česká republika) žalobě vyhověl, rozhodnutí magistrátu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Pro posouzení účastenství subjektů, které podaly odvolání, je totiž podle uvedeného soudu zásadní, zda změnou integrovaného povolení byla schválena „podstatná změna“ zařízení provozovaného společností FCC. Od toho se pak odvíjí, kdo se může řízení účastnit.

21. Městský soud dovodil, že rozsah záměru může být definován i časově a prodloužení doby provozu zařízení je třeba chápat jako změnu rozsahu záměru. Pokud totiž byl provoz zařízení původně povolen jen na určité období, jeho vliv na životní prostředí po skončení povolené doby jeho provozu nebyl posuzován, neboť se s dalším vlivem nepočítalo. Prodloužení doby provozu znamená prodloužení zásahu do životního prostředí.

22. Společnost FCC podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu (Česká republika).

23. Nejvyšší správní soud České republiky se proto obrátil na Soudní dvůr s následující otázkou:

„Má být čl. 3 bod 9 směrnice o průmyslových emisích vykládán tak, že se ‚podstatnou změnou‘ zařízení rozumí i prodloužení doby skládkování na skládce odpadu, aniž by se současně měnily maximální schválené rozměry skládky nebo její celková možná kapacita?“

24. Česká republika a Evropská komise předložily písemná vyjádření. Od ústní části řízení Soudní dvůr upustil.

IV. Právní posouzení

25. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce má vyjasnit, zda prodloužení doby skládkování na skládce odpadu, aniž by se současně měnily maximální schválené rozměry skládky nebo její celková možná kapacita, představuje podstatnou změnu tohoto zařízení ve smyslu směrnice o průmyslových emisích.

26. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že sporná skládka byla původně povolena podle směrnice o průmyslových emisích. Proto, a na základě informací dostupných na internetu⁷, je třeba vycházet z toho, že je skládka dostatečně velká, aby spadala do rozsahu působnosti směrnice, že tedy přijímá více než 10 tun odpadu za den nebo má celkovou kapacitu větší než 25 000 tun.

27. Pokud se v případě sporného prodloužení doby skládkování jedná o podstatnou změnu, vyžaduje podle čl. 20 odst. 2 směrnice o průmyslových emisích povolení podle této směrnice. V tom případě musí správní řízení zahrnovat účast veřejnosti (článek 24) a osoby z řad dotčené

⁷ – Citovaných v poznámce pod čarou 6, viz rovněž níže body 54 až 57.

veřejnosti mohou požadovat přezkum povolení soudem (článek 25). Naproti tomu o ostatních změnách, jež by mohly mít následky pro životní prostředí, musí provozovatel pouze uvědomit příslušný orgán (čl. 20 odst. 1).

28. Vzhledem k tomu, že povolovací orgán ve věci v původním řízení vycházel z toho, že se nejedná o podstatnou změnu, účast veřejnosti zajištěna nebyla. Pokud bylo toto posouzení správné, žalobci podle českého práva zjevně nemohou sporné povolení napadnout a k právu podat žalobu podle unijního práva se v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nic neuvádí. Předkládající soud proto musí zjistit, zda se sporné povolení týkalo podstatné změny.

29. Za účelem odpovědi na tuto otázku se budu nejprve zabývat definicí podstatné změny, která je uvedena v čl. 3 bodě 9 směrnice o průmyslových emisích (k tomu níže část A), a poté Aarhouskou úmluvou (k tomu níže část B). Takto provedený výklad poté upřesním s ohledem na okolnosti projednávaného případu (k tomu níže část C).

A. Článek 3 bod 9 směrnice o průmyslových emisích

30. Článek 3 bod 9 směrnice o průmyslových emisích definuje podstatnou změnu jako změnu v povaze, funkci či rozsahu zařízení, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí.

31. Předkládající soud si sice klade otázku, zda lze judikaturu týkající se směrnice EIA, podle níž prodloužení povolení, které nesouvisí s pracemi nebo zásahy měnícími fyzický stav daného místa, nevyžaduje opětovné posouzení vlivů na životní prostředí⁸, použít i pro výklad směrnice o průmyslových emisích. Tato judikatura je však založena na definici záměru uvedené v čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA⁹, která je užší než definice podstatné změny uvedená ve směrnici o průmyslových emisích.

32. Pojem „záměr“ zahrnuje podle čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA provádění stavebních prací nebo výstavbu jiných zařízení nebo děl a jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin. Týká se tedy výslovně prací nebo zásahů.

33. Naproti tomu definice podstatné změny uvedená v čl. 3 bodě 9 směrnice o průmyslových emisích používá abstraktnější pojmy, jako je změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení. Tyto pojmy lze vykládat volněji.

34. K přímému přenesení judikatury týkající se směrnice EIA by proto nemělo dojít.

35. Nicméně pouhé prodloužení doby ukládání dalšího odpadu, aniž by se současně měnily maximální schválené rozměry skládky nebo její celková možná kapacita, nemění funkci nebo povahu skládky.

⁸ – Rozsudky ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 24), a ze dne 19. dubna 2012, Pro-Braine a další (C-121/11, EU:C:2012:225, bod 32).

⁹ – Rozsudky ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 20 a násl.), a ze dne 19. dubna 2012, Pro-Braine a další (C-121/11, EU:C:2012:225, bod 31).

36. Prodloužení skládku rovněž nerozšiřuje z územního hlediska, nebo pokud jde o plánovanou kapacitu. Umožňuje však zvýšení množství skutečně uloženého odpadu, pravděpodobně o přibližně 50 000 tun dalšího odpadu¹⁰, který by zde bez tohoto prodloužení již nemohl být uložen.

37. Toto prodloužení v každém případě představuje časové rozšíření provozu skládky¹¹. Takováto časová změna sice není podstatou doslovného významu pojmu „změna rozsahu“. Tato podstata by nejen v německém jazykovém znění¹² mohla odpovídat spíše pojmu „zvětšení“. Význam tohoto pojmu nicméně nutně nevylučuje, aby bylo prodloužení povolení považováno za časové rozšíření provozu zařízení.

38. Tento výklad pojmu „změna rozsahu“ je odůvodněn cílem směrnice o průmyslových emisích. Podle článku 1 je jejím účelem integrovaná prevence a omezování znečištění prostřednictvím opatření, která mají vyloučit anebo snížit emise z činností uvedených v její příloze I do ovzduší, vody a půdy v zájmu dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí¹³. Vzhledem k tomu, že účel směrnice o průmyslových emisích byl tedy definován široce¹⁴, nelze pojem „podstatná změna“ vykládat restriktivně. Naopak rozhodujícím musí být cíl vysoké úrovně ochrany životního prostředí.

39. To dokládá i bod 18 odůvodnění směrnice o průmyslových emisích. Podstatné změny jsou v něm charakterizovány pouze tím, že by mohly mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví či na životní prostředí. Změna v povaze, funkci či rozsahu zařízení v něm zmíněna není. Tyto ostatní referenční body změny obsažené v definici, která je uvedena v čl. 3 bodě 9 směrnice o průmyslových emisích, proto musí být chápány nikoli restriktivně, nýbrž široce, a to ve smyslu komplexního vysvětlení možných změn.

40. Omezení pojmu „podstatná změna“ je naopak nutno hledat především v možných dodatečných účincích dané činnosti na životní prostředí. Pouze změny, které oproti dřívějšímu stavu nemohou mít žádné dodatečné významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí, tedy nejsou podstatné. Změny, které mohou mít dodatečné významné účinky, proto naopak vyžadují větší pozornost, aby byla zajištěna vysoká úroveň ochrany.

41. Jako dílčí závěr je proto nutno konstatovat, že pouhé prodloužení doby skládkování na skládce odpadu, aniž by se současně měnily maximální schválené rozměry skládky nebo její celková možná kapacita, ve smyslu časového prodloužení provozu zařízení, může být podstatnou změnou ve smyslu čl. 3 bodu 9 směrnice o průmyslových emisích, pokud toto prodloužení může mít dodatečné významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí.

¹⁰ – Strana 4 sporného rozhodnutí, citovaného v poznámce pod čarou 6.

¹¹ – Viz již mé stanovisko ve věci Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, bod 101).

¹² – Anglická a francouzská verze používají výraz „extension“.

¹³ – Rozsudky ze dne 22. ledna 2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières a Association OABA (C-473/07, EU:C:2009:30, bod 25, viz také bod 40), ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 72), ze dne 15. prosince 2011, Møller (C-585/10, EU:C:2011:847, bod 29), jakož i ze dne 15. ledna 2013, Križan a další (C-416/10, EU:C:2013:8, bod 108).

¹⁴ – Rozsudky ze dne 22. ledna 2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières a Association OABA (C-473/07, EU:C:2009:30, bod 27), a ze dne 15. prosince 2011, Møller (C-585/10, EU:C:2011:847, bod 31).

B. Aarhuská úmluva

42. Tento výklad je rovněž v souladu s Aarhuskou úmluvou. Jejím cílem je podle článku 1 zajistit účast veřejnosti na rozhodování. Článek 6 za tímto účelem stanoví určitá pravidla pro účast veřejnosti. Sklárky přijímající více než 10 tun denně nebo s celkovou kapacitou přesahující 25 000 tun podléhají podle přílohy I bodu 5 čtvrté odrážky Aarhuské úmluvy těmto pravidlům.

43. Vzhledem k tomu, že podle bodu 27 odůvodnění směrnice o průmyslových emisích má tato směrnice za cíl provést ustanovení Aarhuské úmluvy o účasti veřejnosti a že pojem „podstatná změna“ je, pokud jde o rozsah účasti veřejnosti, rozhodující, musí být uvedena úmluva při výkladu tohoto pojmu zohledněna¹⁵.

44. Článek 6 odst. 10 Aarhuské úmluvy stanoví, že pokud orgán veřejné správy přehodnotí nebo zaktualizuje provozní podmínky pro činnost, na kterou se vztahuje článek 6, každá smluvní strana zajistí, že budou *mutatis mutandis* uplatněna ustanovení upravující účast veřejnosti v případech, kdy je to vhodné.

45. Rozhodovací praxe Výboru pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy¹⁶, schválená smluvními stranami, včetně Unie, obsahuje důležitá vodítka pro výklad tohoto ustanovení.

46. Výbor pro dohled má za to, že povolená doba trvání činnosti jednoznačně představuje podmínku pro provozování této činnosti, a to důležitou. Jakákoli změna této doby, ať už zkrácení nebo prodloužení, proto představuje přehodnocení nebo aktualizaci provozních podmínek pro tuto činnost ve smyslu čl. 6 odst. 10 Aarhuské úmluvy¹⁷.

47. Článek 6 odst. 10 Aarhuské úmluvy sice vyžaduje použití pravidel týkajících se účasti veřejnosti pouze *mutatis mutandis* v případech, kdy je to vhodné. Výbor pro dohled má však za to, že výjimky z použití článku 6 jsou namíste pouze, pokud ke změně povolené doby provozu dochází jen na minimální dobu a pokud zjevně nemá žádné nebo jen zanedbatelné účinky na životní prostředí¹⁸.

¹⁵ – V tomto smyslu rozsudek ze dne 15. ledna 2013, Križan a další (C-416/10, EU:C:2013:8, bod 77). Pokud jde o směrnici EIA, viz rovněž rozsudky ze dne 12. května 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 41), a ze dne 16. dubna 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 34).

¹⁶ – Aarhus Convention Compliance Committee (dále jen „Výbor pro dohled“); v této souvislosti viz mé stanovisko ve věci Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, bod 8), jakož i stanoviska generálního advokáta P. Cruz Villalóna ve věci Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:422, bod 101), generálního advokáta N. Jääskina ve spojených věcech Rada a další v. Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P až C-403/12 P, EU:C:2014:310, bod 114) a ve spojených věcech Rada a Komise v. Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P a C-405/12 P, EU:C:2014:309, bod 23), jakož i stanoviska generálního advokáta M. Bobka ve věci Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, bod 86) a ve věci Stichting Varkens in Nood a další (C-826/18, EU:C:2020:514, bod 77).

¹⁷ – Zjištění a doporučení ze dne 4. října 2018, Stichting Greenpeace Netherlands v. Nizozemsko (Jaderná elektrárna Borssele) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, bod 65), ze dne 19. srpna 2019, Cummins v. Irsko (Kamenolom Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, bod 79), a ze dne 26. července 2021, OEKOBUERO a další v. Česká republika (Jaderná elektrárna Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, bod 97).

¹⁸ – Zjištění a doporučení ze dne 4. října 2018, Stichting Greenpeace Netherlands v. Nizozemsko (Jaderná elektrárna Borssele) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, bod 71), ze dne 19. srpna 2019, Cummins v. Irsko (Kamenolom Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, bod 83), a ze dne 26. července 2021, OEKOBUERO a další v. Česká republika (Jaderná elektrárna Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, bod 104).

48. Tento výrok je sice na první pohled širší než výklad čl. 3 bodu 9 směrnice o průmyslových emisích, který jsem podala, nicméně i pro Výbor pro dohled jsou možné účinky na životní prostředí ústředním rozlišovacím kritériem¹⁹.

C. Posouzení možných významných účinků na životní prostředí

49. Za účelem zodpovězení předběžné otázky je však třeba se ještě zabývat posouzením dodatečných významných účinků na životní prostředí vyplývajících ze sporného povolení, neboť tyto účinky umožňují rozlišit mezi podstatnými a nepodstatnými změnami zařízení.

50. Účinky skládky dopadu na životní prostředí spočívají na straně jedné ve skladování odpadu, což zdůrazňuje Česká republika. Zejména v případě konstrukčních vad skládky mohou odpady negativně ovlivňovat podzemní vody nebo v případě nedostatečného zakrytí znečišťovat ostatní plochy. Rovněž mohou nesprávně společně skladované druhy odpadů vést ke škodlivým chemickým reakcím nebo biologickým procesům, které jsou spojeny s nepříznivými účinky na životní prostředí. Tyto nepříznivé účinky se ale na základě prodloužení doby používání nemění, dokud je zachována plocha a kapacita skládky, jakož i nezbytná opatření k zabránění určitým nepříznivým účinkům na životní prostředí. Z tohoto pohledu se tedy v případě pouhého prodloužení povolení nejedná o dodatečné účinky na životní prostředí.

51. Jak naopak zdůrazňuje Komise, již i jen dovážení odpadů na skládku, jakož i případná opatření na místě související se zpracováním vyvolávají dodatečné účinky na životní prostředí: v této souvislosti je třeba vzít v úvahu zejména dopravu, jakož i skutečnost, že *de lege artis* uzavřená skládka by z důvodu úplného přikrytí pravděpodobně vypouštěla do ovzduší méně emisí, zejména obtěžujících zápachů nebo prachu, než skládka, která je i nadále plněna odpadem. Takovéto účinky na životní prostředí spojené s provozem by se v důsledku prodloužení doby ukládání dalšího odpadu přinejmenším z časového hlediska zvýšily. Tyto účinky by spadaly pod pojem „znečištění životního prostředí“ ve smyslu čl. 3 bodu 2 směrnice o průmyslových emisích.

52. Jak je však třeba posoudit, zda tyto dodatečné účinky na životní prostředí dosahují úrovně podstatné změny skládky?

1. Ke kapacitním prahovým hodnotám

53. V této souvislosti je třeba nejprve připomenout, že čl. 20 odst. 3 směrnice o průmyslových emisích stanoví, které změny musí být vždy považovány za podstatné. Jedná se přitom o změny, které samy o sobě dosahují kapacitních prahových hodnot stanovených v příloze I. Odpovídající ustanovení lze nalézt rovněž v příloze I bodě 22 Aarhuské úmluvy. Takovéto změny musí být považovány za změny, které mají významné účinky na životní prostředí.

54. Pokud jde o skládky, podle přílohy I bodu 5.4 směrnice o průmyslových emisích by se musela zvýšit denní kapacita minimálně o 10 tun nebo celková kapacita o minimálně 25 000 tun, aby byly splněny požadavky čl. 20 odst. 3²⁰.

¹⁹ – Viz odkazy uvedené v poznámce pod čarou 18, jakož i zjištění a doporučení ze dne 12. května 2011, Global 2000 [Friends of the Earth Austria] v. Slovensko (jaderná elektrárna Mochovce) (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, bod 57), a ze dne 4. října 2018, Fons de Defensa Ambiental v. Španělsko (Uniland Cementera) (ACCC/C/2013/99, ECE/MP.PP/C.1/2017/17, bod 85).

²⁰ – Pro použití přílohy I bodu 22 Aarhuské úmluvy jsou v příloze I bodě 5 čtvrté odrážce stanoveny stejné prahové hodnoty.

55. Účinky dovozu a ukládání odpadu během delšího časového období se podle tohoto kritéria nejeví jako relevantní, protože sporné povolení nic nemění na rozměrech nebo celkové kapacitě skládky. Česká republika proto zastává názor, že podmínky čl. 20 odst. 3 směrnice o průmyslových emisích nejsou splněny.

56. Bez sporného povolení by ovšem nedošlo k dalšímu ukládání odpadu. Komise proto navrhuje vycházet při posuzování rozhodnutí o prodloužení ukládání ze zbývající volné kapacity skládky, která byla zahrnuta v původním povolení. Tato zbývající volná kapacita totiž mohla být využita pouze na základě rozhodnutí o prodloužení.

57. Zdá se, že v době, kdy bylo rozhodnuto o prodloužení, byl na skládce ještě prostor pro přibližně 50 000 tun odpadu²¹, tedy pro množství, které jasně přesahuje kapacitní prahovou hodnotu 25 000 tun pro skládky odpadů podle přílohy I bodu 5 čtvrté odrážky směrnice o průmyslových emisích. Je-li tato informace správná, což by musel ověřit vnitrostátní soud, vedl by názor Komise k tomu, že by bylo nutno vycházet z existence podstatné změny.

2. K relevantní rozhodovací praxi a judikatuře

58. Tato úvaha je v souladu s rozhodovací praxí Výboru pro dohled²² a na první pohled se zdá, že rovněž nachází oporu v judikatuře Soudního dvora týkající se směrnice EIA.

59. Nicméně rozsudek Soudního dvora dovolávaný Komisí²³ je méně relevantní, než se jeví. Obnovení povolení plynového terminálu, které bylo předmětem přezkumu uvedeného rozsudku, bylo totiž podmínkou teprve pro provedení stavebních prací, protože dříve udělené povolení nebylo nikdy využito.

60. Situace byla podobná ve věci Wells²⁴, o kterou se v uvedeném rozsudku opíral Soudní dvůr. Věc Wells se totiž týkala již dlouho uzavřeného kamenolomu, který by bez sporného povolení nemohl být znovu využíván.

61. Oba případy se tedy vyznačují tím, že dotčená povolení umožnila zásadně nové účinky na životní prostředí, které předtím neexistovaly.

62. V případě prodloužení povolení pro používání existující infrastruktury, která nevyžadovala žádné další práce, například při povolení k provozu letiště²⁵ nebo skládky odpadu²⁶, naproti tomu Soudní dvůr posouzení vlivů na životní prostředí za účasti veřejnosti nepožadoval.

63. Zdá se tedy, že v případě z velké části nezměněného přetrvávání účinků na životní prostředí Soudní dvůr nepovažuje za nutné provést posouzení vlivů na životní prostředí. Skutečnost, že se tyto účinky na životní prostředí v důsledku svého přetrvávání v průběhu času celkově zvyšují, Soudní dvůr zjevně nepovažoval za rozhodující.

²¹ – Strana 4 sporného rozhodnutí, citovaného v poznámce pod čarou 6.

²² – Zjištění a doporučení ze dne 26. července 2021, OEKOBUERO a další v. Česká republika (jaderná elektrárna Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, bod 99). Viz rovněž mé stanovisko ve věci Inter-Environnement Wallonie und Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, bod 91 a násl.).

²³ – Rozsudek ze dne 9. září 2020, Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, body 43 až 47).

²⁴ – Rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, body 45 a 46).

²⁵ – Rozsudek ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 24).

²⁶ – Rozsudek ze dne 19. dubna 2012, Pro-Braine a další (C-121/11, EU:C:2012:225, bod 32).

64. Přeneseme-li tyto závěry vyplývající z judikatury týkající se směrnice EIA na směrnici o průmyslových emisích, lze tedy pochybovat o tom, že pouhá možnost využití zbývajících volné kapacity skládky, která již byla povolena a je v provozu, může odůvodnit použití čl. 20 odst. 3 směrnice o průmyslových emisích.

3. K rozsahu původního povolení

65. Judikaturu Soudního dvora týkající se směrnice EIA lze vysvětlit předpoklady týkajícími se rozsahu původního povolení, které v konečném důsledku rovněž vedou k výkladu čl. 3 bodu 9 směrnice o průmyslových emisích.

66. Pokud již totiž byly určité vlivy na životní prostředí v souvislosti s tímto povolením předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, není v zásadě nezbytné zopakovat toto posouzení při pozdějším prodloužení tohoto povolení²⁷. Pokud naopak bylo v případě dřívějšího povolení požadované posouzení opomenuto, může být nezbytné provést toto posouzení při pozdějším povolení bez ohledu na to, zda toto pozdější povolení, posuzované samostatně, vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí²⁸.

67. Pro to rovněž existují vodítka v rozhodovací praxi Výboru pro dohled. Tento Výbor totiž vycházel rovněž z toho, zda veřejnost byla při původní účasti informována o možných prodlouženích povolení v budoucnu, a zda tedy měla možnost se vyjádřit k souvisejícím dopadům na životní prostředí²⁹.

68. V případě prodloužení povolení k provozu tedy vymezení mezi prostou změnou a podstatnou změnou ve smyslu čl. 3 bodu 9 směrnice o průmyslových emisích závisí na tom, zda v důsledku delší doby provozu mohou vzniknout významné nepříznivé účinky na životní prostředí, které nebyly zahrnuty do původního povolení, a vyžadují proto nové posouzení.

69. Pokud jde o projednávaný případ, Česká republika a FCC v rámci vnitrostátního řízení tvrdí, že sporné prodloužení povolení pro ukládání odpadů bylo již od počátku zahrnuto do povolení skládky. Rozhodujícím parametrem pro dobu ukládání odpadu totiž nebyla doba platnosti povolení, nýbrž plánovaná celková kapacita.

70. Podle této argumentace tomu nasvědčuje i skutečnost, že vzdání se prodloužení by zřejmě prakticky vyvolalo potřebu dalších změn. Plán postupu uzavírání, který požaduje čl. 7 písm. g) směrnice o skládkách odpadů, by pravděpodobně musel být pozměněn, protože vychází ze zcela zaplněné skládky. Místo odpadu by dokonce možná bylo nutné naplnit skládku jiným materiálem, aby se zabránilo nepříznivým účinkům na životní prostředí.

²⁷ – Viz rozsudky ze dne 22. září 2011, Valčiukienė a další (C-295/10, EU:C:2011:608, body 61 a 62), a ze dne 10. září 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, bod 58), oba v souvislosti se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (Úř. věst. 2001, L 197, s. 30).

²⁸ – Rozsudek ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 37).

²⁹ – Zjištění a doporučení ze dne 19. srpna 2019, Cummins v. Irsko (kamenolom Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, bod 85).

71. Jinak by bylo nutno posuzovat případy, v nichž se jedná o prodloužení povolení, které bylo uděleno na určitou ukončenou dobu. Je tedy možné, že původní povolení vycházelo z určité maximální doby provozu³⁰. Obdobné by mělo platit pro pokračování určitého provizoria nebo dočasného řešení. Rovněž prodloužení starého povolení, které ještě nevyžadovalo účast veřejnosti, jehož dopady ještě nebyly zcela známy nebo jehož slučitelnost s dnešními standardy je pochybná, by bylo nutno v zásadě považovat spíše za podstatnou změnu.

72. Souhrnně je třeba konstatovat, že dodatečné účinky na životní prostředí se vyznačují tím, že ještě nebyly zohledněny v některém dřívějším povolení činnosti a v souvislosti s ním zajištěné účasti veřejnosti.

73. Posouzení těchto konkrétních okolností však v konečném důsledku přísluší vnitrostátnímu soudu.

V. Závěry

74. Souhrnně tedy Soudnímu dvoru navrhuji, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl takto:

„Článek 3 bod 9 směrnice 2010/75 o průmyslových emisích musí být vykládán v tom smyslu, že ‚podstatnou změnou‘ zařízení se rozumí i prodloužení doby skládkování na skládce odpadu, aniž by se současně měnily maximální schválené rozměry skládky nebo její celková možná kapacita, pokud prodloužení povolení může vést k dodatečným významným účinkům na životní prostředí. Dodatečné účinky na životní prostředí se vyznačují tím, že ještě nebyly zohledněny v některém dřívějším povolení činnosti a v souvislosti s ním zajištěné účasti veřejnosti.“

³⁰ – Viz zjištění a doporučení Výboru pro dohled ze dne 4. října 2018, Stichting Greenpeace Netherlands v. Nizozemsko (jaderná elektrárna Borssele) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, bod 65, 66 a 71), a ze dne 26. července 2021, OEKOBUERO a další v. Česká republika (jaderná elektrárna Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, bod 104). Viz rovněž zjištění a doporučení ze dne 19. srpna 2019, Cummins v. Irsko (kamenolom Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, bod 79).