



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL  
SRA. JULIANE KOKOTT  
presentadas el 27 de enero de 2022<sup>1</sup>

**Asunto C-43/21**

**FCC Česká republika s. r. o.**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa)]

«Petición de decisión prejudicial — Directiva 2010/75/UE — Emisiones industriales — Prevención y control integrados de la contaminación — Modificación sustancial de una instalación — Prolongación del período de depósito de residuos en un vertedero»

## I. Introducción

1. ¿Cómo debe interpretarse el concepto de «modificación sustancial» de una instalación a efectos de aplicar la Directiva sobre las emisiones industriales?<sup>2</sup> Más concretamente, ¿debe considerarse que la prolongación del período durante el cual pueden trasladarse residuos adicionales a un vertedero constituye una modificación sustancial del vertedero cuando no se modifican ni las dimensiones máximas autorizadas ni la capacidad total del vertedero? Esta es la cuestión que el Tribunal de Justicia debe responder en el presente procedimiento.

2. La importancia del concepto de «modificación sustancial», que el Tribunal de Justicia ha de interpretar por primera vez, se debe al hecho de que la modificación sustancial de una instalación está sujeta a requisitos específicos, en particular en materia de participación del público y de tutela judicial de terceros, de conformidad con los artículos 20, apartado 2, 24 y 25 de la Directiva sobre las emisiones industriales. A los efectos de dicha interpretación, pueden servir de guía la jurisprudencia referente a la Directiva EIA<sup>3</sup> y el Convenio de Aarhus,<sup>4</sup> que es aplicado mediante las disposiciones de la Directiva sobre las emisiones industriales relativas a la participación del público y a la tutela judicial.

<sup>1</sup> Lengua original: alemán.

<sup>2</sup> Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO 2010, L 334, p. 17).

<sup>3</sup> Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2011, L 26, p. 1), modificada por última vez por la Directiva 2014/52/UE (DO 2014, L 124, p. 1).

<sup>4</sup> Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en 1998 (DO 2005, L 124, p. 4), aprobado mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1).

## II. Marco jurídico

### A. Derecho internacional — Convenio de Aarhus

3. Como las disposiciones relativas a la participación del público en la Directiva sobre las emisiones industriales aplican el Convenio de Aarhus, procede recordar las disposiciones pertinentes de este Convenio.

4. La finalidad del Convenio de Aarhus se desprende de su artículo 1:

«A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio.»

5. El artículo 6 del Convenio de Aarhus trata de la participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas:

«1. Cada Parte:

a) aplicará las disposiciones del presente artículo cuando se trate de autorizar o no actividades propuestas de las enumeradas en el anexo I;

[...]

4. Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.

[...]

6. Cada Parte exigirá a las autoridades públicas competentes que obren de forma que el público interesado pueda consultar [...], en cuanto estén disponibles, todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones a que se refiere el presente artículo que puedan obtenerse en el momento del procedimiento de participación del público [...].

[...]

10. Cada Parte velará por que, cuando una autoridad pública reexamine o actualice las condiciones en que se ejerce una actividad mencionada en el apartado 1, las disposiciones de los apartados 2 a 9 del presente artículo se apliquen *mutatis mutandi* y como corresponda.

[...]»

6. Los restantes apartados de esta disposición regulan los detalles de la participación del público y de la evaluación de las repercusiones de la actividad en el medio ambiente.

7. El anexo I del Convenio de Aarhus recoge las actividades que, con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra a), deben estar sujetas obligatoriamente a la participación del público. En el punto 5, cuarto guion, se mencionan los «vertederos que reciban más de 10 toneladas por día o con una capacidad total de más de 25 000 toneladas, con exclusión de los vertederos de residuos inertes».

8. De conformidad con el anexo I, punto 22, primera frase, del Convenio de Aarhus, «toda modificación o ampliación de las actividades que responda en sí a los criterios o umbrales expresados en el presente anexo se registrará por el artículo 6, apartado 1, letra b), del presente Convenio».

### ***B. Derecho de la Unión — Directiva sobre las emisiones industriales***

9. El considerando 18 de la Directiva sobre las emisiones industriales explica el concepto de modificación sustancial:

«Los cambios en una instalación pueden dar lugar a niveles de contaminación más elevados. Los operadores deberán notificar a las autoridades competentes cualquier cambio previsto que pueda afectar al medio ambiente. No podrá realizarse ningún cambio sustancial en las instalaciones que pueda tener efectos negativos significativos en las personas o el medio ambiente sin el correspondiente permiso concedido con arreglo a la presente Directiva.»

10. Según el considerando 27 de la Directiva sobre las emisiones industriales, las disposiciones relativas a la participación del público y la tutela judicial aplican el Convenio de Aarhus:

«Con arreglo al Convenio de Aarhus [...], es necesaria una participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones para que estos puedan expresarse y para que los responsables tengan en cuenta las opiniones y preocupaciones que puedan resultar relevantes para esas decisiones, aumentando así el grado de responsabilidad y transparencia del proceso de toma de decisiones y contribuyendo a la sensibilización pública respecto a los problemas de medio ambiente y al apoyo a las decisiones tomadas. El público interesado debe tener acceso a la justicia a fin de contribuir a la protección del derecho a vivir en un entorno propicio para la salud y el bienestar personales.»

11. El artículo 1 de la Directiva sobre las emisiones industriales establece el objeto de dicha Directiva:

«La presente Directiva establece normas sobre la prevención y el control integrados de la contaminación procedente de las actividades industriales.

En ella se establecen también normas para evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, y evitar la generación de residuos con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.»

12. El artículo 3, punto 9, de la Directiva sobre las emisiones industriales define concepto de modificación sustancial como «una modificación de las características o el funcionamiento, o una ampliación, de una instalación o una instalación de combustión, una instalación de incineración de residuos o una instalación de coincineración de residuos que pueda tener repercusiones perjudiciales importantes en las personas o el medio ambiente».

13. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las emisiones industriales establece la necesidad de obtener un permiso:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que no puedan explotarse instalaciones [...] sin permiso.

[...]»

14. A tenor del artículo 3, punto 3, y del anexo I, punto 5.4, de la Directiva sobre las emisiones industriales, así como del artículo 2, letra g), de la Directiva relativa al vertido de residuos,<sup>5</sup> son instalaciones en el sentido del artículo 4 de la Directiva sobre las emisiones industriales los vertederos que reciban más de 10 toneladas de residuos por día o que tengan una capacidad total superior a 25 000 toneladas, con exclusión de los vertederos de residuos inertes.

15. El artículo 20 de la Directiva sobre las emisiones industriales se refiere a los cambios efectuados en las instalaciones:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que el titular comunique a la autoridad competente cualquier cambio previsto en el carácter o el funcionamiento de la instalación, o derivado de su ampliación, que pueda tener consecuencias en el medio ambiente. Cuando resulte necesario, la autoridad competente procederá a la actualización del permiso.

2. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que no se lleve a cabo, sin contar con un permiso concedido con arreglo a la presente Directiva, ningún cambio sustancial que el titular se proponga introducir.

La solicitud del permiso y la resolución de la autoridad competente se referirán a las partes de las instalaciones y a los aspectos del artículo 12 a los que ese cambio sustancial pueda afectar.

3. Cualquier modificación de las características o del funcionamiento, o cualquier ampliación de una instalación se considerará sustancial si la modificación o la ampliación alcanza, por sí sola, los umbrales de capacidad establecidos en el anexo I.»

16. A tenor del artículo 24, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre las emisiones industriales, el público interesado debe tener posibilidades reales de participar en una fase temprana en el procedimiento de concesión de un permiso relativo a cualquier cambio sustancial. De conformidad con el artículo 25 de la Directiva, los miembros del público interesado podrán exigir un control de la legalidad de dicho permiso, tanto en cuanto al fondo como en cuanto al procedimiento.

### III. Hechos y petición de decisión prejudicial

17. La sociedad FCC Česká republika es una sociedad mercantil checa, titular de un vertedero en el distrito Praga — Dáblice con arreglo a un permiso expedido en aplicación de la Directiva sobre las emisiones industriales.

<sup>5</sup> Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO 1999, L 182, p. 1), en su versión resultante de la Directiva 2011/97/UE del Consejo, de 5 de diciembre de 2011, que modifica la Directiva 1999/31/CE por lo que respecta a los criterios específicos para el almacenamiento de mercurio metálico considerado residuo (DO 2011, L 328, p. 49).

18. El permiso integrado del vertedero fue concedido en 2007 y, posteriormente, fue objeto de varias modificaciones. En concreto, se prolongó en dos ocasiones el período de depósito de residuos. A finales de 2015, FCC solicitó al Magistrát hlavního města Prahy (Ayuntamiento de la ciudad de Praga, República Checa; en lo sucesivo, «Ayuntamiento») la decimotercera modificación del permiso integrado, pues la capacidad del vertedero planificada inicialmente no había sido todavía plenamente utilizada y, conforme al permiso hasta entonces vigente, el depósito debía cesar a finales de 2015. El 29 de diciembre de 2015, el Ayuntamiento prolongó en dos años más el período de depósito. Con arreglo a esa resolución, no se introdujeron cambios relativos a la capacidad total del vertedero ni a sus dimensiones máximas.<sup>6</sup>

19. Recurrieron la resolución del Ayuntamiento el distrito de la ciudad de Praga en el que se encuentra el vertedero y una asociación cuyo objeto principal es la protección de la naturaleza y del paisaje, y mediante la cual se ejerce la participación de los ciudadanos en dicha protección. El Ministerstvo životního prostředí (Ministerio de Medioambiente) desestimó sus recursos por inadmisibles, puesto que no habían intervenido en el procedimiento de modificación del permiso integrado.

20. Ambos recurrentes en vía administrativa presentaron un recurso contencioso-administrativo contra esta última resolución. El Městský soud v Praze (Tribunal Municipal de Praga, República Checa) estimó el recurso contencioso-administrativo, anuló la resolución de la parte recurrida en esa instancia y le devolvió el asunto para que lo examinara de nuevo. Consideró que, para apreciar si los citados recurrentes podían intervenir en el procedimiento, resultaba esencial determinar si el cambio del permiso integrado suponía una «modificación sustancial» de la instalación explotada por FCC. Consideró que de ello depende quién puede intervenir en el procedimiento.

21. El Městský soud v Praze llegó a la conclusión de que el alcance de un proyecto puede determinarse desde una perspectiva temporal y de que la prolongación del período de explotación de la instalación debe entenderse como un cambio en las dimensiones del proyecto. Si inicialmente la explotación de la instalación se autorizó únicamente para un determinado período, no se examinó su repercusión medioambiental tras la finalización del período autorizado para su explotación, puesto que no se podía prever que surtiera efectos ulteriores. La prolongación del período de explotación implica una prolongación de la repercusión en el medioambiente.

22. FCC interpuso un recurso de casación ante el Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa) contra la sentencia del Městský soud v Praze.

<sup>6</sup> Parece ser que la autorización controvertida se puede consultar en Internet, en la dirección <https://ippc.mzp.cz/ippc/ippc.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/ippc/ippc.nsf/215B32AAF47F72E0C1257F32002C2B15/Files/zmena%20IP.pdf>. Al parecer, en la siguiente dirección cabe acceder a más datos sobre los permisos concedidos al vertedero: [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/$$).

Según la información proporcionada por la Comisión, el período de depósito ha sido prorrogado entre tanto al menos una vez más, por otros dos años. En cambio, según dicha información, en 2009 se decidió acerca de la última modificación del vertedero considerada esencial.

23. En estas circunstancias, el Nejvyšší správní soud plantea al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

¿Debe interpretarse el artículo 3, punto 9, de la [Directiva sobre las emisiones industriales] en el sentido de que el concepto de «modificación sustancial» de una instalación comprende también una prolongación del período de depósito de residuos en un vertedero, aun cuando no se produzca simultáneamente una modificación de las dimensiones máximas autorizadas del vertedero ni de su capacidad potencial total?

24. La República Checa y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas. El Tribunal de Justicia ha prescindido de celebrar una vista.

#### **IV. Apreciación jurídica**

25. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto determinar si una prolongación del período de depósito de residuos en un vertedero, sin modificar a la vez las dimensiones máximas autorizadas del vertedero ni su capacidad potencial total, constituye una modificación sustancial de dicha instalación en el sentido de la Directiva sobre las emisiones industriales.

26. De la petición de decisión prejudicial se desprende que el vertedero controvertido fue inicialmente autorizado de conformidad con la Directiva sobre las emisiones industriales. Por consiguiente, así como a la vista de la información disponible en Internet,<sup>7</sup> procede asumir que el vertedero tiene un tamaño suficiente como para estar comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva, es decir, que recibe más de 10 toneladas de residuos por día o tiene una capacidad total superior a 25 000 toneladas.

27. Si la controvertida prolongación del período de depósito constituye una modificación sustancial, conforme al artículo 20, apartado 2, de la Directiva sobre las emisiones industriales precisará un permiso concedido con arreglo a la Directiva. En ese caso, el procedimiento administrativo debe prever una participación pública (artículo 24) y los miembros del público interesado podrán exigir un control judicial del permiso (artículo 25). En cambio, en el caso de otras modificaciones que puedan tener consecuencias en el medio ambiente, bastará con que el titular las comunique a la autoridad competente (artículo 20, apartado 1).

28. Dado que en el presente caso la autoridad competente para conceder el permiso no consideró que se tratara de una modificación sustancial, no se produjo ninguna participación pública. Si resulta que esta apreciación fue correcta, parece que, según el Derecho checo, los recurrentes no podrían impugnar el permiso controvertido. La petición de decisión prejudicial no contiene elementos que permitan sostener otro tipo de acciones al amparo del Derecho de la Unión. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente debe averiguar si el permiso controvertido se refería a una modificación sustancial.

29. Para responder a esta cuestión, examinaré en primer lugar la definición de modificación sustancial que figura en el artículo 3, punto 9, de la Directiva sobre las emisiones industriales (véase la parte A) y, posteriormente, el Convenio de Aarhus (véase la parte B). A continuación, precisaré la interpretación efectuada de este modo con respecto a las circunstancias del presente caso (véase la parte C).

<sup>7</sup> Citada en la nota 6. Véanse también los puntos 54 a 57 de las presentes conclusiones.

### ***A. Artículo 3, punto 9, de la Directiva sobre las emisiones industriales***

30. El artículo 3, punto 9, de la Directiva sobre las emisiones industriales define la modificación sustancial como una modificación de las características o el funcionamiento, o una ampliación, de una instalación que pueda tener repercusiones perjudiciales importantes en las personas o el medio ambiente.

31. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la jurisprudencia relativa a la Directiva EIA, según la cual, si no hay obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento, la prolongación de una autorización no exige una nueva evaluación de las repercusiones en el medio ambiente,<sup>8</sup> puede extrapolarse a la interpretación de la Directiva sobre las emisiones industriales. Sin embargo, esta jurisprudencia se basa en la definición de proyecto que figura en el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA,<sup>9</sup> que es más restrictiva que la definición de modificación sustancial establecida en la Directiva sobre las emisiones industriales.

32. A tenor del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA, el concepto de proyecto se define como la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras, o como otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo. Por tanto, se refiere expresamente a trabajos o intervenciones.

33. En cambio, la definición de modificación sustancial que figura en el artículo 3, punto 9, de la Directiva sobre las emisiones industriales utiliza términos más abstractos, refiriéndose, en concreto, a una modificación de las características o el funcionamiento, o una ampliación, de una instalación. Estos términos admiten una interpretación más amplia.

34. Por consiguiente, la jurisprudencia relativa a la Directiva EIA no debería trasladarse sin más.

35. No obstante, la mera prolongación del período de depósito de residuos adicionales, cuando no se produce simultáneamente una modificación de las dimensiones máximas autorizadas del vertedero ni de su capacidad potencial total, no modifica las características ni el funcionamiento del vertedero.

36. La prolongación tampoco amplía el vertedero desde un punto de vista físico o en cuanto a las dimensiones previstas. Ahora bien, dicha prolongación permite incrementar la dimensión de los residuos efectivamente depositados, previsiblemente en unas 50 000 toneladas de residuos adicionales<sup>10</sup> que, sin la prolongación, ya no podrían ser depositados en dicho vertedero.

37. En cualquier caso, la prolongación constituye una ampliación en el tiempo de la explotación del vertedero.<sup>11</sup> Ciertamente, este tipo de modificación en el tiempo no forma parte del núcleo del significado literal del concepto de «ampliación». No solo en la versión alemana,<sup>12</sup> dicho núcleo se corresponde más bien al concepto de «aumento de tamaño». Aun así, el significado del concepto en cuestión no excluye necesariamente que la prolongación de un permiso pueda considerarse una ampliación en el tiempo de la explotación de una instalación.

<sup>8</sup> Sentencias de 17 de marzo de 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros (C-275/09, EU:C:2011:154)*, apartado 24, y de 19 de abril de 2012, *Pro-Braine y otros (C-121/11, EU:C:2012:225)*, apartado 32.

<sup>9</sup> Sentencias de 17 de marzo de 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros (C-275/09, EU:C:2011:154)*, apartados 20 y ss., y de 19 de abril de 2012, *Pro-Braine y otros (C-121/11, EU:C:2012:225)*, apartado 31.

<sup>10</sup> Página 4 de la resolución controvertida, citada en la nota 6.

<sup>11</sup> En ese sentido, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972)*, punto 101.

<sup>12</sup> Las versiones inglesa y francesa utilizan ambas el término «extension». [La versión alemana utiliza el término «Erweiterung».]

38. Esta interpretación del concepto de ampliación se ve justificada por el objetivo de la Directiva sobre las emisiones industriales. A tenor de su artículo 1, dicha Directiva tiene como finalidad la prevención y la reducción integradas de la contaminación mediante la aplicación de medidas encaminadas a evitar o a reducir las emisiones de las actividades contempladas en su anexo I, en la atmósfera, en el agua y en el suelo, a fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente.<sup>13</sup> Dado que la finalidad de la Directiva sobre las emisiones industriales se ha definido, por tanto, en términos muy amplios,<sup>14</sup> el concepto de modificación sustancial no puede interpretarse de manera restrictiva. Por el contrario, debe considerarse determinante el objetivo de un nivel elevado de protección del medio ambiente.

39. Así lo pone de relieve también el considerando 18 de la Directiva sobre las emisiones industriales, donde las modificaciones sustanciales son caracterizadas solamente por el hecho de que pueden tener efectos negativos significativos en las personas o el medio ambiente. No se menciona de modo alguno la modificación de las características o del funcionamiento de la instalación ni su ampliación. En consecuencia, estos otros puntos de referencia de lo que es una modificación, mencionados en la definición del artículo 3, punto 9, de la Directiva sobre las emisiones industriales, no deben interpretarse de manera restrictiva, sino en un sentido amplio, a modo de una exposición general de las modificaciones que pueden producirse.

40. En cambio, la delimitación del concepto de modificación sustancial debe buscarse ante todo a partir de las posibles repercusiones adicionales de la actividad en el medio ambiente. En ese sentido, únicamente no serán sustanciales aquellas modificaciones que, en relación con la situación anterior, no puedan tener repercusiones perjudiciales importantes adicionales en las personas o el medio ambiente. En cambio, las modificaciones que pueden tener repercusiones importantes adicionales requieren una mayor atención a fin de garantizar un elevado nivel de protección.

41. Como conclusión parcial procede constatar, por tanto, que la mera prolongación del período de depósito de residuos en un vertedero, aun cuando no se produzca simultáneamente una modificación de las dimensiones máximas autorizadas del vertedero ni de su capacidad potencial total, puede constituir, en tanto que ampliación en el tiempo de la explotación de una instalación, una modificación sustancial en el sentido del artículo 3, punto 9, de la Directiva sobre las emisiones industriales, siempre y cuando pueda tener repercusiones perjudiciales importantes adicionales en las personas o el medio ambiente.

## ***B. Convenio de Aarhus***

42. Esta interpretación también se ajusta al Convenio de Aarhus. A tenor de su artículo 1, dicho Convenio persigue garantizar la participación del público en la toma de decisiones. A tal efecto, el artículo 6 establece determinadas normas relativas a la participación del público. Con arreglo al anexo I, punto 5, cuarto guion, del Convenio de Aarhus, los vertederos de residuos que reciban más de 10 toneladas por día o con una capacidad total de más de 25 000 toneladas están sujetos a dichas normas.

<sup>13</sup> Sentencias de 22 de enero de 2009, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières y Association OABA* (C-473/07, EU:C:2009:30), apartado 25, véase también el apartado 40; de 26 de mayo de 2011, *Stichting Natuur en Milieu y otros* (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348), apartado 72; de 15 de diciembre de 2011, *Møller* (C-585/10, EU:C:2011:847), apartado 29, así como de 15 de enero de 2013, *Križan y otros* (C-416/10, EU:C:2013:8), apartado 108.

<sup>14</sup> Sentencias de 22 de enero de 2009, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières y Association OABA* (C-473/07, EU:C:2009:30), apartado 27, y de 15 de diciembre de 2011, *Møller* (C-585/10, EU:C:2011:847), apartado 31.

43. Habida cuenta de que, según el considerando 27 de la Directiva sobre las emisiones industriales, esta tiene por finalidad la aplicación de las disposiciones del Convenio de Aarhus relativas a la participación del público y de que el concepto de modificación sustancial resulta determinante para el alcance de la participación del público, dicho Convenio debe tenerse en cuenta al interpretar este concepto de la Directiva.<sup>15</sup>

44. Con arreglo al artículo 6, apartado 10, del Convenio de Aarhus, cada parte del Convenio velará por que, cuando una autoridad pública reexamine o actualice las condiciones en que se ejerce una actividad sujeta al artículo 6, las normas relativas a la participación del público se apliquen *mutatis mutandis* y como corresponda.

45. La práctica decisoria del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus,<sup>16</sup> aprobada por las partes del Convenio, incluida la Unión, contiene orientaciones importantes a efectos de la interpretación de esta disposición.

46. El Comité de cumplimiento considera que la duración autorizada de una actividad es claramente una de las condiciones en que se ejerce dicha actividad, siendo además una condición importante. Por consiguiente, entiende que toda modificación de esta duración, ya sea una reducción o una prolongación, constituye un reexamen o una actualización de las condiciones en que se ejerce dicha actividad, en el sentido del artículo 6, apartado 10, del Convenio de Aarhus.<sup>17</sup>

47. Ciertamente, el artículo 6, apartado 10, del Convenio de Aarhus se limita a exigir que las normas relativas a la participación del público se apliquen *mutatis mutandi* y como corresponda. No obstante, el Comité de cumplimiento considera que únicamente corresponde admitir excepciones a la aplicación del artículo 6 cuando la modificación de la duración autorizada se refiera tan solo a un período de tiempo mínimo y carezca manifiestamente de repercusiones en el medio ambiente o estas sean irrelevantes.<sup>18</sup>

48. Si bien esta afirmación es, a primera vista, más amplia que la interpretación que acabo de esbozar del artículo 3, punto 9, de la Directiva sobre las emisiones industriales, no es menos cierto que también para el Comité de cumplimiento las posibles repercusiones en el medio ambiente son un criterio central a los efectos de una delimitación.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> En este sentido, sentencia de 15 de enero de 2013, Križan y otros (C-416/10, EU:C:2013:8), apartado 77. Véanse también, en relación con la Directiva EIA, las sentencias de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), apartado 41, y de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartado 34.

<sup>16</sup> Aarhus Convention Compliance Committee (en lo sucesivo, «Comité de cumplimiento» o, por sus siglas en inglés, «ACCC»). A este respecto, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645), punto 8, así como las conclusiones presentadas por el Abogado General Cruz Villalón en el asunto Gemeinde Altrip y otros (C-72/12, EU:C:2013:422), punto 101; por el Abogado General Jääskinen en los asuntos acumulados Consejo y otros/Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2014:310), punto 114, y en los asuntos acumulados Consejo y Comisión/Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P y C-405/12 P, EU:C:2014:309), punto 23; y por el Abogado General Bobek en el asunto Folk (C-529/15, EU:C:2017:1), punto 86, y en el asunto Stichting Varkens in Nood y otros (C-826/18, EU:C:2020:514), punto 77.

<sup>17</sup> Conclusiones y recomendaciones de 4 de octubre de 2018, Stichting Greenpeace Netherlands/Países Bajos (Central nuclear de Borssele) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, punto 65); de 19 de agosto de 2019, Cummins/Irlanda (Cantera de Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, punto 79), y de 26 de julio de 2021, OEKOBUERO y otros/República Checa (Central nuclear de Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, punto 97).

<sup>18</sup> Conclusiones y recomendaciones de 4 de octubre de 2018, Stichting Greenpeace Netherlands/Países Bajos (Central nuclear de Borssele) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, punto 71); de 19 de agosto de 2019, Cummins/Irlanda (Cantera de Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, punto 83), y de 26 de julio de 2021, OEKOBUERO y otros/República Checa (Central nuclear de Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, punto 104).

<sup>19</sup> Véanse las fuentes citadas en la nota 18, así como las Conclusiones y recomendaciones de 12 de mayo de 2011, Global 2000 [Friends of the Earth Austria]/Eslovaquia (Central nuclear de Mochovce) (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, punto 57), y de 4 de octubre de 2018, Fons de Defensa Ambiental/España (Uniland Cementera) (ACCC/C/2013/99, ECE/MP.PP/C.1/2017/17, punto 85).

### ***C. Evaluación de las posibles repercusiones importantes en el medio ambiente***

49. No obstante, para responder a la cuestión prejudicial planteada es preciso abordar aún la evaluación de las repercusiones importantes adicionales en el medio ambiente a consecuencia de la autorización controvertida, ya que dichas repercusiones permiten distinguir entre modificaciones sustanciales y no sustanciales de una instalación.

50. Como subraya la República Checa, las repercusiones de un vertedero en el medio ambiente se deben, por una parte, al almacenamiento de residuos. Particularmente, si hay defectos en la construcción del vertedero, los residuos pueden afectar a las aguas subterráneas o, en caso de una cubierta insuficiente, contaminar otros terrenos. Asimismo, el almacenamiento conjunto indebido de ciertos tipos de residuos puede dar lugar a reacciones químicas nocivas o a procesos biológicos que impliquen repercusiones perjudiciales en el medio ambiente. Ahora bien, estas repercusiones perjudiciales no cambian debido a una prolongación del período de explotación, siempre y cuando se mantengan inalterados el tamaño y la capacidad del vertedero, así como las medidas necesarias para prevenir determinadas repercusiones perjudiciales en el medio ambiente. Por tanto, desde esta perspectiva, la mera prolongación del permiso no implica repercusiones adicionales en el medio ambiente.

51. En cambio, como destaca la Comisión, el mero traslado de residuos al vertedero y las eventuales operaciones de tratamiento realizadas en este producen repercusiones adicionales en el medio ambiente. A este respecto, cabe pensar en particular en el tráfico, así como en que un vertedero sellado conforme a la *lex artis*, gracias a su cobertura completa, produciría probablemente menos emisiones a la atmósfera, como, en particular, olores molestos o polvo, que un vertedero que todavía esté siendo llenado de residuos. Este tipo de repercusiones en el medio ambiente vinculadas a la explotación aumentan, al menos desde el punto de vista temporal, a causa de la prolongación del período para el depósito de residuos adicionales. Estarían comprendidas en el concepto de contaminación a que se refiere el artículo 3, punto 2, de la Directiva sobre las emisiones industriales.

52. Ahora bien, ¿cómo debe juzgarse si esas repercusiones adicionales en el medio ambiente alcanzan la envergadura de una modificación sustancial del vertedero?

#### ***1. Acerca de los umbrales de capacidad***

53. A este respecto, procede recordar, de inicio, que el artículo 20, apartado 3, de la Directiva sobre las emisiones industriales define aquellas modificaciones que deben considerarse siempre sustanciales. Se trata de las modificaciones que alcancen, por sí solas, los umbrales de capacidad establecidos en el anexo I. Una disposición equivalente figura también en el anexo I, punto 22, del Convenio de Aarhus. Debe asumirse necesariamente que este tipo de modificaciones tienen repercusiones importantes en el medio ambiente.

54. En el caso de los vertederos de residuos, con arreglo al anexo I, punto 5.4, de la Directiva sobre las emisiones industriales, para cumplir el requisito previsto en el citado artículo 20, apartado 3, tendría que aumentarse la capacidad en al menos 10 toneladas de residuos por día o la capacidad total en al menos 25 000 toneladas.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Para la aplicación del anexo I, punto 22, del Convenio de Aarhus se establecen los mismos umbrales en el anexo I, punto 5, cuarto guion.

55. Atendiendo a este criterio, las repercusiones del transporte de entrada y del depósito de residuos durante un período más largo no parecen importantes, puesto que la autorización controvertida no modifica ni las dimensiones ni la capacidad total del vertedero. Por consiguiente, la República Checa entiende que no se cumplen los requisitos del artículo 20, apartado 3, de la Directiva sobre las emisiones industriales.

56. Ahora bien, sin la autorización controvertida no se continuarían depositando más residuos. Por consiguiente, la Comisión propone que la evaluación de la resolución de prolongación del depósito de residuos se base en la capacidad restante del vertedero comprendida en el permiso inicial. En efecto, esta capacidad restante solo ha podido agotarse gracias a la resolución de prolongación.

57. Al parecer, en el momento de la prolongación, en el vertedero aún había espacio para cerca de 50 000 toneladas de residuos,<sup>21</sup> una cantidad claramente superior al umbral de capacidad de 25 000 toneladas previsto para los vertederos de residuos en el anexo I, punto 5, cuarto guion, de la Directiva sobre las emisiones industriales. Si resulta que esta información es correcta, extremo que correspondería comprobar al órgano jurisdiccional nacional, el planteamiento de la Comisión llevaría a apreciar necesariamente la existencia de una modificación sustancial.

## *2. Sobre la práctica decisoria y la jurisprudencia pertinentes*

58. El planteamiento que antecede se ajusta a la práctica decisoria del Comité de cumplimiento<sup>22</sup> y, a primera vista, parece encontrar elementos de apoyo también en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia referente a la Directiva EIA.

59. Sin embargo, la sentencia del Tribunal de Justicia invocada por la Comisión<sup>23</sup> constituye un argumento menos sólido de lo que parece. En efecto, la renovación de la autorización de una terminal de regasificación, examinada en dicho asunto, era un requisito previo para realizar obras por primera vez, al no haberse utilizado nunca la autorización concedida anteriormente.

60. La situación era similar en el asunto Wells,<sup>24</sup> en el que se apoyó el Tribunal de Justicia a la hora de dictar aquella sentencia. En efecto, el asunto Wells versaba sobre una cantera clausurada desde hacía mucho tiempo y que no habría podido ser reabierta sin la autorización controvertida.

61. Así pues, ambos casos se caracterizan por el hecho de que las autorizaciones en cuestión permitían repercusiones en el medio ambiente sustancialmente nuevas y que no existían con anterioridad.

62. En cambio, cuando el Tribunal de Justicia ha examinado la renovación de autorizaciones para utilizar infraestructuras existentes que no impliquen trabajos adicionales, como la autorización de explotación de un aeropuerto<sup>25</sup> o de un vertedero de residuos,<sup>26</sup> no ha exigido una evaluación de las repercusiones en el medio ambiente con participación del público.

<sup>21</sup> Página 4 de la resolución controvertida, citada en la nota 6.

<sup>22</sup> Conclusiones y recomendaciones de 26 de julio de 2021, OEKOBUERO y otros/República Checa (Central nuclear de Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, punto 99). Véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972), puntos 91 y ss.

<sup>23</sup> Sentencia de 9 de septiembre de 2020, Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680), apartados 43 a 47.

<sup>24</sup> Sentencia de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), apartados 45 y 46.

<sup>25</sup> Sentencia de 17 de marzo de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros (C-275/09, EU:C:2011:154), apartado 24.

<sup>26</sup> Sentencia de 19 de abril de 2012, Pro-Braine y otros (C-121/11, EU:C:2012:225), apartado 32.

63. Consecuentemente, parece que, cuando las repercusiones en el medio ambiente se mantienen sin variaciones relevantes, el Tribunal de Justicia no ve la necesidad de proceder a una evaluación de las repercusiones en el medio ambiente. Es manifiesto que el Tribunal de Justicia no ha considerado determinante el hecho de que la continuación de las repercusiones en el medio ambiente implique con el tiempo un aumento del alcance total de tales repercusiones.

64. Por consiguiente, si se trasladan estas valoraciones de la jurisprudencia relativa a la Directiva EIA a la Directiva sobre las emisiones industriales, es dudoso que la mera posibilidad de aprovechar la capacidad restante de un vertedero de residuos ya autorizado y en funcionamiento pueda justificar la aplicación del artículo 20, apartado 3, de la Directiva sobre las emisiones industriales.

### *3. Sobre el alcance de la autorización inicial*

65. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la Directiva EIA se explica por apreciaciones relativas al alcance de la autorización inicial, las cuales, en definitiva, también marcan el camino para interpretar el artículo 3, punto 9, de la Directiva sobre las emisiones industriales.

66. En efecto, cuando determinadas repercusiones en el medio ambiente ya han sido objeto de una evaluación de impacto ambiental en el marco de la autorización inicial, en principio, no será necesario repetir dicha evaluación con ocasión de una posterior prolongación de la autorización.<sup>27</sup> En cambio, en el supuesto de que la evaluación requerida no se hubiera realizado con ocasión de una autorización anterior, puede resultar necesario proceder a la evaluación en el marco de una autorización posterior, con independencia de si dicha autorización posterior, considerada aisladamente, deba ser objeto o no de una evaluación de impacto ambiental.<sup>28</sup>

67. También para este planteamiento existen elementos de apoyo en la práctica decisoria del Comité de cumplimiento. En efecto, dicho Comité ha considerado asimismo determinante si el público fue informado, mediante una participación inicial, de posibles prolongaciones de la autorización en el futuro y, por tanto, si tuvo la posibilidad de expresarse sobre las repercusiones en el medio ambiente vinculadas a tales prolongaciones.<sup>29</sup>

68. Por lo tanto, en el caso de una prolongación del permiso de explotación, la delimitación entre una modificación simple y una modificación sustancial, en el sentido del artículo 3, punto 9, de la Directiva sobre las emisiones industriales, depende de si esta duración más larga de la explotación puede tener repercusiones perjudiciales importantes en el medio ambiente que no estén cubiertas por el permiso inicial y que requieren, por tanto, una nueva evaluación.

<sup>27</sup> Véanse las sentencias de 22 de septiembre de 2011, Valčiukienė y otros (C-295/10, EU:C:2011:608), apartados 61 y 62, y de 10 de septiembre de 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582), apartado 58, ambas acerca de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO 2001, L 197, p. 30).

<sup>28</sup> Sentencia de 17 de marzo de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros (C-275/09, EU:C:2011:154), apartado 37.

<sup>29</sup> Conclusiones y recomendaciones de 19 de agosto de 2019, Cummins/Irlanda (Cantera de Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, punto 85).

69. Por lo que respecta al presente asunto, la República Checa y FCC alegan en el marco del litigio nacional que la prolongación controvertida del permiso para el depósito de residuos ya estaba comprendida desde el principio en el permiso del vertedero. Señalan al efecto que el parámetro determinante para la duración del depósito de residuos no era el período de validez del permiso, sino la capacidad total prevista.

70. Según estas alegaciones, esto se ve corroborado por el hecho de que, en caso de prescindirse de la prolongación, parece que en la práctica sería necesario efectuar otras modificaciones. Posiblemente tendría que modificarse el plan de procedimiento de cierre exigido por el artículo 7, letra g), de la Directiva relativa al vertido de residuos, en la medida en que su punto de partida es un vertedero completamente lleno. Dependiendo de las circunstancias, incluso podría ser necesario rellenar el vertedero con materiales distintos de los residuos a fin de evitar repercusiones perjudiciales en el medio ambiente.

71. No sucede lo mismo en aquellas situaciones que implican la prolongación de un permiso concedido por un período de tiempo determinado y delimitado. Es concebible que, a los efectos del permiso inicial, se parta de un determinado período máximo de explotación.<sup>30</sup> Lo mismo deberá aplicarse a la continuación de situaciones provisionales y de soluciones temporales. También debería considerarse, en principio, una modificación sustancial la prolongación de un permiso antiguo que aún no requería una participación del público, cuyas repercusiones no se conocían en su totalidad desde el principio o cuya compatibilidad con las normas actuales sea dudosa.

72. En resumen, procede constatar que las repercusiones adicionales en el medio ambiente se caracterizan por el hecho de que aún no han sido tomadas en consideración en un previo permiso de actividad ni en la participación del público relativa a dicho permiso.

73. No obstante, corresponde en definitiva al juez nacional apreciar estas circunstancias concretas.

## V. Conclusión

74. En resumen, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial del modo siguiente:

«El artículo 3, punto 9, de la Directiva 2010/75 sobre las emisiones industriales debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «modificación sustancial» de una instalación comprende también una prolongación del período de depósito de residuos en un vertedero, aun cuando no se produzca simultáneamente una modificación de las dimensiones máximas autorizadas del vertedero ni de su capacidad potencial total, si la prolongación del permiso puede tener repercusiones importantes adicionales en el medio ambiente. Las repercusiones adicionales en el medio ambiente se caracterizan por el hecho de que aún no han sido tomadas en consideración en un previo permiso de actividad ni en la participación del público relativa a dicho permiso.»

<sup>30</sup> Véanse las Conclusiones y recomendaciones del Comité de cumplimiento de 4 de octubre de 2018, Stichting Greenpeace Netherlands/Países Bajos (Central nuclear de Borssele) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, puntos 65, 66 y 71), y de 26 de julio de 2021, OEKOBUERO y otros/República Checa (Central nuclear de Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, punto 104). Véanse también las Conclusiones y recomendaciones de 19 de agosto de 2019, Cummins/Irlanda (Cantera de Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, punto 79).