



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 27. januarja 2022¹

Zadeva C-43/21

FCC Česká republika s.r.o.

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Direktiva 2010/75/EU – Industrijske emisije – Celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja – Znatna sprememba obrata – Podaljšanje obdobja odlaganja odpadkov na odlagališču“

I. Uvod

1. Kako je ob uporabi Direktive o industrijskih emisijah² treba razumeti pojem „znatna sprememba“ obrata? Natančneje, ali je treba podaljšanje obdobja, v katerem se lahko na odlagališču odpadkov odlagajo dodatni odpadki, šteti za znatno spremembo odlagališča, če se pri tem ne spremenita ne največji dovoljeni obseg odpadkov ne skupna zmogljivost odlagališča? Na to vprašanje mora odgovoriti Sodišče v tem postopku.

2. Pomen pojma „znatna sprememba“, ki ga mora Sodišče razložiti prvič, je v tem, da za znatno spremembo obrata veljajo posebne zahteve – zlasti glede sodelovanja javnosti in pravnega varstva tretjih oseb v skladu s členom 20(2) ter členoma 24 in 25 Direktive o industrijskih emisijah. Usmeritev pri tej razlagi bi lahko izhajala iz sodne prakse glede Direktive o presoji vplivov na okolje³ in iz Aarhuške konvencije,⁴ ki je bila prenesena z določbami o sodelovanju javnosti in pravnem varstvu.

¹ Jezik izvornika: nemščina.

² Direktiva 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (UL 2010, L 334, str. 17).

³ Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2011, L 26, str. 1), nazadnje spremenjena z Direktivo 2014/52/EU (UL 2014, L 124, str. 1).

⁴ Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah iz leta 1998 (UL 2005, L 124, str. 4), sprejeta s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1).

II. Pravni okvir

A. Mednarodno pravo – Aarhuška konvencija

3. Ker je bila z določbami o sodelovanju javnosti v Direktivi o industrijskih emisijah prenesena Aarhuška konvencija, je treba navesti njene upoštevne določbe.

4. Cilj Aarhuške konvencije izhaja iz člena 1:

„Da bi prispevali k varstvu pravice vsake osebe sedanjih in prihodnjih generacij, da živi v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, vsaka pogodbenica v skladu z določbami te konvencije zagotavlja pravico do dostopa do informacij, do udeležbe javnosti pri odločanju in do dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah.“

5. Člen 6 Aarhuške konvencije ureja udeležbo javnosti pri odločanju o posebnih dejavnostih:

„1. Pogodbenica

(a) pri odločanju o dovoljenju za predlagane dejavnosti, naštete v Prilogi I, uporablja določbe tega člena;

[...]

4. Pogodbenica zagotovi udeležbo javnosti že na začetku odločanja, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost učinkovito sodeluje.

[...]

6. Pogodbenica zahteva od pristojnih organov javne oblasti, da vključeni javnosti [...] omogočijo dostop do vseh informacij, pomembnih za odločanje po tem členu, [...] takoj, ko so na razpolago, da jih lahko preveri [...].

[...]

10. Pogodbenica zagotovi, da se s potrebnimi spremembami, in kadar je to primerno, uporabljajo določbe drugega do devetega odstavka tega člena, kadar organ javne oblasti ponovno prouči ali dopolni pogoje za izvajanje dejavnosti iz prvega odstavka.

[...]“

6. Drugi odstavki tega člena določajo podrobnosti udeležbe javnosti in presojo učinkov dejavnosti na okolje.

7. V Prilogi I Aarhuške konvencije so navedene dejavnosti, pri katerih je v skladu s členom 6(1)(a) obvezna udeležba javnosti. V četrti alineji točke 5 so navedena „odlagališča, ki sprejmejo več kot 10 ton odpadkov na dan ali s skupno zmogljivostjo več kot 25000 ton, razen odlagališč za inertne odpadke“.

8. V Prilogi I, prvi stavek točke 22, Aarhuške konvencije je določeno, da „[č]e sprememba ali razširitev dejavnosti sama po sebi izpolnjuje merila/mejne vrednosti, določene v tej prilogi, se zanjo [uporablja] odstavek 1(a) člena 6 te konvencije“.

B. Pravo Unije - Direktiva o industrijskih emisijah

9. V uvodni izjavi 18 Direktive o industrijskih emisijah je pojasnjen pojem znatne spremembe:

„Spremembe v obratu lahko povzročijo večjo stopnjo onesnaževanja okolja. Upravljavci bi morali pristojni organ obvestiti o vsaki načrtovani spremembi, ki bi lahko vplivala na okolje. Znatnih sprememb obratov, ki imajo lahko znatne negativne vplive na zdravje ljudi ali okolje, ne bi smeli uvajati brez dovoljenja, izdanega v skladu s to direktivo.“

10. V skladu z uvodno izjavo 27 Direktive o industrijskih emisijah določbe o sodelovanju javnosti in pravnem varstvu prenašajo Aarhuško konvencijo:

„V skladu z Aarhuško konvencijo [...] je pri sprejemanju odločitev potrebno učinkovito sodelovanje javnosti, da se omogoči, da javnost izrazi mnenja in skrbi, ki lahko zadevajo te odločitve, nosilec odločitev pa, da jih upošteva ter da se tako poveča odgovornost in transparentnost procesa odločanja in prispeva k zavesti javnosti o okoljskih vprašanjih in podpori sprejetim odločitvam. Člani zadevne javnosti bi morali imeti dostop do pravnega varstva, da bi prispevali k varovanju pravice živeti v okolju, ki je primerno za osebno zdravje in dobro počutje.“

11. Vsebina Direktive o industrijskih emisijah je določena v členu 1:

„Ta direktiva določa pravila o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja okolja, ki je posledica industrijskih dejavnosti.

Ta direktiva določa tudi pravila za preprečevanje ali, če to ni izvedljivo, za zmanjševanje emisij v zrak, vodo in tla ter za preprečevanje nastajanja odpadkov, da bi dosegli visoko stopnjo varstva okolja kot celote.“

V skladu s členom 3, točka 9, Direktive o industrijskih emisijah pojem znatne spremembe

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

13. Člen 4(1) Direktive o industrijskih emisijah ureja obveznost pridobitve dovoljenja:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da noben obrat [...] ne obratuje brez dovoljenja.

[...]“

14. Odlagališča odpadkov, ki sprejmejo več kot 10 ton odpadkov na dan, ali s skupno zmogljivostjo nad 25.000 ton, razen odlagališč za inertne odpadke, so v skladu s členom 3, točka 3, in Prilogo I, točka 5.4, Direktive o industrijskih emisijah in členom 2(g) Direktive

o odlagališčih⁵ obrati v smislu člena 4 Direktive o industrijskih emisijah.

15. Člen 20 Direktive o industrijskih emisijah se nanaša na spremembe obrata:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da upravljavec obvesti pristojni organ o vsaki načrtovani spremembi v vrsti ali delovanju obrata ali razširitvi obrata, ki bi lahko vplivala na okolje. Če je primerno, pristojni organ posodobi dovoljenje.

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

Vloga za dovoljenje in odločitev pristojnega organa zajemata tiste dele obrata in podrobnosti iz člena 12, na katere bi znatna sprememba lahko vplivala.

3. Vsaka sprememba v vrsti ali delovanju obrata ali razširitev obrata se šteje za znatno spremembo, če se z njo samo po sebi dosega pragove zmogljivosti iz Priloge I.“

16. V skladu s členom 24(1)(b) Direktive o industrijskih emisijah mora biti zagotovljeno, da prizadeta javnost dobi zgodnje in učinkovite možnosti sodelovanja v postopku izdaje dovoljenja za vsako večjo spremembo obrata. Člani zadevne javnosti lahko v skladu s členom 25 zahtevajo presojo materialne in postopkovne zakonitosti tega dovoljenja.

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

17. FCC Česká republika je češka gospodarska družba, ki na podlagi dovoljenja v okviru izvajanja Direktive o industrijskih emisijah upravlja z odlagališčem odpadkov v okrožju Praga Ďáblice.

18. Celostno dovoljenje za upravljanje odlagališča je bilo izdano leta 2007 in nato večkrat spremenjeno; zlasti obdobje odlaganja odpadkov je bilo dvakrat podaljšano. Konec leta 2015 je družba FCC pri mestnem uradu glavnega mesta Praga zaprosila za 13. spremembo celostnega dovoljenja, saj naj prvotno načrtovana zmogljivost odlagališča še ne bi bila dosežena, odlaganje pa bi se moralo v skladu z obstoječim dovoljenjem zaključiti konec leta 2015. Mestni urad je 29. decembra 2015 obdobje odlaganja podaljšal za dve leti. Ta odločba ni vplivala na skupno zmogljivost odlagališča in njegovo največjo velikost.⁶

19. Zoper odločbo mestnega urada glavnega mesta Praga sta se pritožili okrožje mesta Praga, kjer je odlagališče, in združenje, katerega glavni namen je varovanje narave in krajine ter v okviru katerega državljani sodelujejo pri tem varstvu. Tožena stranka, Ministerstvo životniho prostredí (ministrstvo za okolje), pa je pritožbo zavrgla kot nedopustno, ker naj pritožnika ne bi sodelovala v postopku za spremembo celostnega dovoljenja.

⁵ Direktiva Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 228), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2011/97/EU z dne 5. decembra 2011 o spremembah Direktive 1999/31/ES v zvezi s posebnimi merili za skladiščenje kovinskega živega srebra, ki se šteje za odpadek (UL 2011, L 328, str. 49).

⁶ Dovoljenje, ki je predmet spora, je na spletu očitno dostopno pod naslovom <https://ippc.mzp.cz/ippc/ippc.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/ippc/ippc.nsf/215B32AAF47F72E0C1257F32002C2B15/Files/zmena%20IP.pdf>. Drugi podatki o dovoljenjih, izdanih za odlagališče, so dostopni na naslovu [https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/\\$\\$OpenDominoDocument.xsp?documentId=4D88556E61533616C1257B82004CE066&action=openDocument](https://www.mzp.cz/ippc/ippc4.nsf/$$OpenDominoDocument.xsp?documentId=4D88556E61533616C1257B82004CE066&action=openDocument).

Komisija navaja, da je bilo obdobje odlaganja od tedaj vsaj še enkrat podaljšano za dve leti. O zadnji spremembi odlagališča, ki velja za znatno, pa je bilo v skladu z njenimi navedbami odločeno v letu 2009.

20. Oba pritožnika sta nato vložila tožbo zoper odločbo tožene stranke. Městský soud v Praze (mestno sodišče v Pragi, Češka republika) je tožbi ugodilo, razveljavilo odločbo mestnega urada in mu zadevo vrnilo v nadaljnje odločanje. Za presojo sodelovanja pritožnikov naj bi bilo namreč bistveno, ali je bila s spremembo celostnega dovoljenja odobrena „znatna sprememba“ obrata, s katerim upravlja družba FCC. Od tega naj bi bilo potem odvisno, kdo je lahko udeležen v postopku.

21. Městský soud (mestno sodišče) je prišlo do zaključka, da je obseg projekta mogoče opredeliti časovno in da je treba podaljšanje obdobja za obratovanje obrata šteti kot spremembo obsega projekta. Če je bilo torej obratovanje obrata sprva dovoljeno le za določeno obdobje, naj njegov vpliv na okolje po izteku dovoljenega trajanja obratovanja ne bi bil presojan, saj z nadaljnjim vplivom sploh ni bilo treba računati. Podaljšanje trajanja obratovanja naj bi pomenilo podaljšanje vplivov na okolje.

22. Družba FCC je zoper sodbo Městský soud (mestno sodišče) vložila kasacijsko pritožbo pri Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika).

23. Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) je zato Sodišču predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 3, točka 9, Direktive o industrijskih emisijah razlagati tako, da pojem ‚znatna sprememba‘ obrata zajema tudi podaljšanje obdobja skladiščenja na odlagališču odpadkov, tudi če se hkrati ne spremeni odobrena največja površina in dovoljena skupna zmogljivost odlagališča?“

24. Češka republika in Evropska komisija sta predložili pisna stališča. Sodišče ni opravilo ustne obravnave.

IV. Pravna presoja

25. V okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe naj bi se razjasnilo, ali podaljšanje obdobja odlaganja odpadkov na odlagališču brez hkratne spremembe njegovega največjega dopustnega obsega ali njegove možne skupne zmogljivosti pomeni znatno spremembo tega obrata v smislu Direktive o industrijskih emisijah.

26. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da je bilo za odlagališče, ki je predmet spora, dovoljenje prvotno izdano v skladu z Direktivo o industrijskih emisijah. Zato – in na podlagi informacij, razpoložljivih na spletu⁷ – je treba izhajati iz tega, da je odlagališče dovolj veliko, da spada na področje uporabe navedene direktive, torej da lahko sprejme več kot 10 ton odpadkov na dan oziroma da ima skupno zmogljivost več kot 25.000 ton.

27. Če gre pri spornem podalšanju obdobja odlaganja za znatno spremembo, je zanj v skladu s členom 20(2) Direktive o industrijskih emisijah treba pridobiti dovoljenje, izdano v skladu s to direktivo. V tem primeru mora biti omogočeno, da v upravnem postopku sodeluje javnost (člen 24), člani zadevne javnosti pa lahko zahtevajo tudi sodno presojo dovoljenja (člen 25). O drugih spremembah, ki lahko vplivajo na okolje, mora upravljavec obvestiti le pristojni organ (člen 20(1)).

⁷ Navedene v opombi 6, glej tudi v nadaljevanju točke od 54 do 57.

28. Ker organ, pristojen za izdajo dovoljenja, v obravnavanem primeru ni izhajal iz znatne spremembe, javnost ni sodelovala. Če je bila ta ocena točna, tožeči stranki očitno na podlagi češkega prava ne moreta izpodbijati spornega dovoljenja, iz predloga za sprejetje predhodne odločbe pa tudi ne izhajajo oporne točke za obstoj pravice do vložitve tožbe v skladu s pravom Unije. Zato mora predložitveno sodišče izvedeti, ali se je sporno dovoljenje nanašalo na znatno spremembo.

29. Za odgovor na to vprašanje bom najprej obravnavala opredelitev znatne spremembe v členu 3, točka 9, Direktive o industrijskih emisijah (točka A) in nato Aarhuško konvencijo (točka B). To razlago bom nato natančneje opredelila ob upoštevanju okoliščin obravnavanega primera (točka C).

A. Člen 3, točka 9, Direktive o industrijskih emisijah

30. V členu 3, točka 9, Direktive o industrijskih emisijah je določeno, da znatna sprememba pomeni spremembo v vrsti ali delovanju obrata ali njegovi razširitvi, ki ima lahko znatne negativne vplive na zdravje ljudi ali okolje.

31. Predložitveno sodišče sicer postavlja vprašanje, ali je na razlago Direktive o industrijskih emisijah mogoče prenesti sodno prakso glede Direktive PVO, v skladu s katero za podaljšanje soglasja za izvedbo ni potrebna ponovna presoja vplivov na okolje, če ne gre za dela ali posege, ki bi spreminjali fizično stvarnost območja.⁸ Ta sodna praksa pa temelji na opredelitvi projekta v členu 1(2)(a) Direktive PVO,⁹ ki je ožja od opredelitve znatne spremembe v Direktivi o industrijskih emisijah.

32. Pojem projekta v skladu s členom 1(2)(a) Direktive PVO pomeni izvedbo gradbenih del ali drugih instalacij ali shem in druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo pridobivanje mineralnih virov. Ta direktiva torej izrecno izhaja iz del ali posegov.

33. Na drugi strani se z opredelitvijo znatne spremembe v členu 3, točka 9, Direktive o industrijskih emisijah uporabljajo abstraktnejši pojmi, namreč sprememba v vrsti ali delovanju obrata ter njegova razširitev. Te pojme je mogoče razlagati širše.

34. Zato se sodna praksa glede Direktive PVO ne bi smela neposredno prenesti.

35. Kljub temu pa samo podaljšanje obdobja odlaganja dodatnih odpadkov brez hkratne spremembe največjega dopustnega obsega odlagališča ali njegove možne skupne zmogljivosti ne spreminja delovanja ali vrste odlagališča.

36. Podaljšanje tudi ne razširja odlagališča v prostorskem pogledu ali predvidenem obsegu. Vendar pa je šele z njim omogočeno povečanje obsega dejansko odloženih odpadkov, predvidoma za približno 50.000 ton dodatnih odpadkov,¹⁰ ki jih brez podaljšanja tam ne bi bilo več mogoče odlagati.

⁸ Sodbi z dne 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest in drugi (C-275/09, EU:C:2011:154, točka 24), in z dne 19. aprila 2012, Pro-Braine in drugi (C-121/11, EU:C:2012:225, točka 32).

⁹ Sodbi z dne 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest in drugi (C-275/09, EU:C:2011:154, točka 20 in naslednje), in z dne 19. aprila 2012, Pro-Braine in drugi (C-121/11, EU:C:2012:225, točka 31).

¹⁰ Str. 4 sporne odločbe, navedene v opombi 6.

37. To podaljšanje vsekakor pomeni časovno razširitev obratovanja odlagališča.¹¹ Taka sprememba v časovnem pogledu sicer ne predstavlja jedra besednega pomena pojma „razširitev“. To jedro verjetno ne samo v nemški jezikovni različici¹² bolj ustreza pojmu „povečanje“. Kljub temu pomen pojma nujno ne izključuje, da je treba podaljšanje dovoljenja šteti za časovno razširitev obratovanja obrata.

38. Ta razlaga pojma razširitve je utemeljena s ciljem Direktive o industrijskih emisijah. V skladu s členom 1 je njen namen celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja okolja z ukrepi za preprečevanje ali zmanjševanje emisij v zrak, vodo in tla iz dejavnosti, navedenih v Prilogi I te direktive, da bi dosegli visoko stopnjo varstva okolja.¹³ Ker je bil s tem namen Direktive o industrijskih emisijah opredeljen široko,¹⁴ se pojem znatne spremembe ne sme razlagati ozko. Odločilen mora namreč biti cilj visoke stopnje varstva okolja.

39. To izhaja tudi iz uvodne izjave 18 Direktive o industrijskih emisijah. Za znatne spremembe je tam navedeno le, da imajo lahko znatne negativne vplive na zdravje ljudi ali okolje. Na tem mestu ni govora o spremembah v vrsti in delovanju obrata ali njegovi razširitvi. Te druge navezne točke spremembe, vsebovane v opredelitvi v členu 3, točka 9, Direktive o industrijskih emisijah, se torej ne smejo razumeti omejevalno, temveč široko, namreč v smislu celovite pojasnitve možnih sprememb.

40. Omejitev pojma znatne spremembe je nasprotno treba iskati zlasti v možnih dodatnih vplivih dejavnosti na okolje. V skladu s tem niso znatne le tiste spremembe, ki v primerjavi s prej obstoječim stanjem nimajo dodatnih znatnih negativnih vplivov na zdravje ljudi ali okolje. Za zagotovitev visoke stopnje varstva pa nasprotno večjo pozornost potrebujejo spremembe, ki lahko imajo dodatne znatne vplive.

41. Kot vmesni predlog torej velja, da samo podaljšanje obdobja odlaganja odpadkov brez hkratne spremembe največjega dopustnega obsega odlagališča ali njegove možne skupne zmogljivosti v smislu časovne razširitve obratovanja obrata lahko pomeni znatno spremembo v skladu s členom 3, točka 9, Direktive o industrijskih emisijah, če ima lahko dodatne znatne negativne vplive na zdravje ljudi ali okolje.

B. Aarhuška konvencija

42. Ta razlaga ustreza tudi Aarhuški konvenciji. V skladu s členom 1 je njen cilj zagotavljanje, da je pri odločanju udeležena javnost. Člen 6 za to določa nekatera pravila o udeležbi javnosti. V skladu s Prilogo I, četrta alinea točke 5, Aarhuške konvencije se ta pravila uporabljajo za odlagališča odpadkov s sprejemno zmogljivostjo več kot 10 t dnevno ali skupno zmogljivostjo več kot 25.000 ton.

¹¹ Glej že moje sklepne predloge v zadevi Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, točka 101).

¹² Tako angleška kot francoska različica uporabljata pojem „extension“.

¹³ Sodbe z dne 22. januarja 2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières in Association OABA (C-473/07, EU:C:2009:30, točka 25, glej tudi točko 40); z dne 26. maja 2011, Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 72); z dne 15. decembra 2011, Møller (C-585/10, EU:C:2011:847, točka 29), ter z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2013:8, točka 108).

¹⁴ Sodbi z dne 22. januarja 2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières in Association OABA (C-473/07, EU:C:2009:30, točka 27), in z dne 15. decembra 2011, Møller (C-585/10, EU:C:2011:847, točka 31).

43. Ker iz uvodne izjave 27 Direktive o industrijskih emisijah izhaja, da je treba prenesti določbe Aarhuške konvencije o udeležbi javnosti in da je pojem znatne spremembe odločilen za obseg sodelovanja javnosti, je treba navedeno konvencijo upoštevati pri razlagi tega pojma zadevne direktive.¹⁵

44. V skladu s členom 6(10) Aarhuške konvencije vsaka pogodbenica zagotovi, da se s potrebnimi spremembami, in kadar je to primerno, uporabljajo določbe o udeležbi javnosti, kadar organ javne oblasti ponovno prouči ali dopolni pogoje za izvajanje dejavnosti, za katero se uporablja člen 6.

45. Stališča Odbora za skladnost z Aarhuško konvencijo,¹⁶ ki so jih pogodbenice, vključno z Unijo, odobrile, vsebujejo pomembne napotke za razlago te določbe.

46. Odbor za skladnost meni, da dopustno trajanje dejavnosti jasno pomeni pogoj za izvajanje te dejavnosti, pri čemer je ta pogoj pomemben. Zato naj bi vsaka sprememba tega trajanja – naj gre za skrajšanje ali podaljšanje – pomenila ponovno proučitev ali dopolnitev pogojev za izvajanje te dejavnosti v smislu člena 6(10) Aarhuške konvencije.¹⁷

47. Člen 6(10) Aarhuške konvencije sicer zahteva uporabo pravil o udeležbi javnosti le po smislu in kadar je to primerno. Vendar pa Odbor za skladnost meni, da so izjeme od uporabe člena 6 primerne le, če se sprememba dopustnega trajanja nanaša na le zelo kratko obdobje in očitno nima nobenih ali pa ima le nepomembne vplive na okolje.¹⁸

48. Ta izjava se sicer na prvi pogled zdi širša od moje razlage člena 3, točka 9, Direktive o industrijskih emisijah, vendar pa so možni vplivi na okolje tudi za Odbor za skladnost osrednje razmejitveno merilo.¹⁹

C. Presoja možnih znatnih vplivov na okolje

49. Za odgovor na vprašanje za predhodno odločanje pa je treba obravnavati še presajo dodatnih znatnih vplivov na okolje na podlagi dovoljenja, ki je predmet spora, kajti ti vplivi omogočajo razmejitve med znatnimi in neznatnimi spremembami obrata.

¹⁵ V tem smislu sodba z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2013:8, točka 77). Glede Direktive PVO glej tudi sodbi z dne 12. maja 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 41), in z dne 16. aprila 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točka 34).

¹⁶ Aarhus Convention Compliance Committee (v nadaljevanju: Odbor za skladnost); v zvezi s tem glej moje sklepne predloge v zadevi Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, točka 8) ter sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:422, točka 101); generalnega pravobranilca N. Jääskinena v združenih zadevah Svet in drugi/Vereniging Milieudefensie in Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (od C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2014:310, točka 114) in v združenih zadevah Svet in Komisija/Stichting Natuur en Milieu in Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P in C-405/12 P, EU:C:2014:309, točka 23) ter generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, točka 86) in v zadevi Stichting Varkens in Nood in drugi (C-826/18, EU:C:2020:514, točka 77).

¹⁷ Ugotovitve in priporočila z dne 4. oktobra 2018, Stichting Greenpeace Netherlands/Nizozemska (jedska elektrarna Borssele) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, točka 65); z dne 19. avgusta 2019, Cummins/Irska (kamnolom Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, točka 79), in z dne 26. julija 2021, OEKOBUERO in drugi/Češka republika (jedska elektrarna Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, točka 97).

¹⁸ Ugotovitve in priporočila z dne 4. oktobra 2018, Stichting Greenpeace Netherlands/Nizozemska (jedska elektrarna Borssele) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, točka 71); z dne 19. avgusta 2019, Cummins/Irska (kamnolom Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, točka 83), in z dne 26. julija 2021, OEKOBUERO in drugi/Češka republika (jedska elektrarna Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, točka 104).

¹⁹ Glej sklice v opombi 18 ter ugotovitve in priporočila z dne 12. maja 2011, Global 2000 [Friends of the Earth Austria]/Slovaška Global 2000 [Friends of the Earth Austria]/Slowakei (jedska elektrarna Mochovce) (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, točka 57), in z dne 4. oktobra 2018, Fons de Defensa Ambiental/Španija (Uniland Cementera) (ACCC/C/2013/99, ECE/MP.PP/C.1/2017/17, točka 85).

50. Vplivi odlagališča odpadkov na okolje so na eni strani posledica skladiščenja odpadkov, kar poudarja Češka republika. Odpadki lahko zlasti v primeru konstrukcijskih pomanjkljivosti odlagališča vplivajo na podtalnico ali pa v primeru nezadostnega prekritja onesnažijo druge površine. Tudi različne vrste odpadkov, nestrokovno skladiščene skupaj, lahko povzročijo škodljive kemijske ali biološke reakcije, ki negativno vplivajo na okolje. Ti negativni vplivi pa se s podaljšanjem trajanja uporabe ne spreminjajo, dokler se ohranjajo površina in zmogljivost odlagališča ter potrebni ukrepi za preprečevanje nekaterih negativnih vplivov na okolje. S tega vidika pri samem podaljšanju dovoljenja ne gre torej za dodatne vplive na okolje.

51. Kakor poudarja Komisija, pa nasprotno že dovoz odpadkov na odlagališče ter morebitni ukrepi predelave tam povzročajo dodatne vplive na okolje: v tem okviru je treba zlasti opozoriti na promet ter na to, da bi odlagališče, ki *de lege artis* ne obratuje več, zaradi popolnega prekritja verjetno prispevalo manj emisij v zrak, zlasti motečih vonjav ali prahu, kot pa odlagališče, ki se še polni z odpadki. Taki vplivi na okolje, ki so posledica obratovanja, bi se s podaljšanjem obdobja za odlaganje dodatnih odpadkov, vsaj v časovnem pogledu, povečali. Zajeti bi bili s pojmom onesnaževanja okolja iz člena 3, točka 2, Direktive o industrijskih emisijah.

52. Toda kako je treba presojati, ali ti dodatni vplivi na okolje dosegajo merilo znatne spremembe odlagališča?

1. Pragovi zmogljivosti

53. V tem pogledu je najprej treba spomniti na to, da člen 20(3) Direktive o industrijskih emisijah določa, katere spremembe vedno štejejo za znatne. Pri tem gre za spremembe, ki same po sebi dosegajo pragove zmogljivosti iz Priloge I. Ustrezno določbo vsebuje tudi Priloga I, točka 22, Aarhuške konvencije. Pri takih spremembah je nujno treba izhajati iz tega, da znatno vplivajo na okolje.

54. Pri odlagališčih odpadkov bi se morala za to, da bi bil izpolnjen pogoj iz člena 20(3) Direktive o industrijskih emisijah, dnevna zmogljivost v skladu s Prilogo I, točka 5.4, te direktive povečati za vsaj 10 ton ali skupna zmogljivost za vsaj 25.000 ton.²⁰

55. Vplivi dovažanja in odlaganja odpadkov v daljšem obdobju se glede na to merilo ne zdijo znatni, saj dovoljenje, ki je predmet spora, v ničemer ne spreminja obsega ali skupne zmogljivosti odlagališča. Češka republika zato zastopa stališče, da pogoji iz člena 20(3) Direktive o industrijskih emisijah niso izpolnjeni.

56. Vendar pa brez dovoljenja, ki je predmet spora, ne bi prišlo do nadaljnega odlaganja odpadkov. Zato Komisija predlaga, da se presoja odločbe o podaljšanju odlaganja opre na preostalo zmogljivost odlagališča, ki jo je vključevalo prvotno dovoljenje. Kajti to preostalo zmogljivost je bilo mogoče izčrpati le na podlagi odločbe o podaljšanju.

57. Kaže, da je bilo v času podaljšanja na odlagališču prostora še za približno 50.000 ton odpadkov,²¹ kar je količina, ki občutno presega prag zmogljivosti 25.000 ton za odlagališča odpadkov v skladu s Prilogo I, četrta alineja točke 5, Direktive o industrijskih emisijah. Če je ta informacija točna, kar bi moralo preveriti nacionalno sodišče, bi stališče Komisije povzročilo, da je nujno treba izhajati iz znatne spremembe.

²⁰ Za uporabo Priloge I, točka 22, Aarhuške konvencije so enake mejne vrednosti določene v Prilogi I, četrta alineja točke 5.

²¹ Stran 4 sporne odločbe, navedene v opombi 6.

2. Upoštevana stališča in sodna praksa

58. To razmišljanje ustreza stališčem Odbora za skladnost²² in ima na prvi pogled očitno tudi podlago v sodni praksi Sodišča glede Direktive PVO.

59. Vendar pa sodba Sodišča, na katero se sklicuje Komisija,²³ ni toliko upoštevana, kot se zdi. Tam obravnavano podaljšanje trajanja soglasja za izgradnjo plinskega terminala je bilo namreč pogoj za to, da so se gradbena dela sploh lahko začela, kajti prej izdano soglasje se ni nikoli uporabilo.

60. Položaj je bil podoben v zadevi Wells,²⁴ na katero se je sklicevalo Sodišče v navedeni sodbi. Zadeva Wells se je namreč nanašala na kamnolom, ki že dolgo časa ni več obratoval in ki se brez soglasja, ki je bilo predmet spora, ne bi mogel začeti ponovno uporabljati.

61. Za oba primera je torej značilno, da sta zadevni soglasji v temelju omogočili nove vplive na okolje, ki jih prej ni bilo.

62. Sodišče nasprotno pri podaljšanju soglasij za uporabo obstoječe infrastrukture, kjer nadaljnja dela niso potrebna, na primer pri soglasju za obratovanje letališča²⁵ ali odlagališča odpadkov²⁶, ni zahtevalo presoje vplivov na okolje s sodelovanjem javnosti.

63. Zato se zdi, da Sodišče v primeru pretežno nespremenjenega nadaljnjega trajanja vplivov na okolje ne vidi potrebe, da bi se morala opraviti presoja vplivov na okolje. Sodišču se očitno ni zdelo pomembno, da se ti vplivi na okolje s svojim nadaljnjim trajanjem v skupnem obsegu s časom povečujejo.

64. Če se te ocene iz sodne prakse glede Direktive PVO prenesejo na Direktivo o industrijskih emisijah, torej obstaja dvom, da lahko zgolj možnost izrabe preostale zmogljivosti odlagališča odpadkov, za katero je dovoljenje že bilo izdano in ki obratuje, utemelji uporabo člena 20(3) Direktive o industrijskih emisijah.

3. Obseg prvotnega dovoljenja

65. Sodno prakso Sodišča glede Direktive PVO je mogoče razložiti z domnevami o obsegu prvotnega soglasja, ki na koncu tudi kažejo pot do razlage člena 3, točka 9, Direktive o industrijskih emisijah.

66. Če so bili namreč določeni vplivi na okolje že v povezavi s tem soglasjem predmet presoje vplivov na okolje, načeloma ni nobene potrebe, da bi se ta presoja ob poznejšem podaljšanju soglasja ponavljala.²⁷ Če pa nasprotno presoja pri prejšnjem soglasju, ki bi morala biti opravljena,

²² Ugotovitve in priporočila z dne 26. julija 2021, OEKOBUERO in drugi/Češka republika (jedrska elektrarna Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, točka 99). Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, točka 91 in naslednje).

²³ Sodba z dne 9. septembra 2020, Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, točke od 43 do 47).

²⁴ Sodba z dne 7. januarja 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, točki 45 in 46).

²⁵ Sodba z dne 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest in drugi (C-275/09, EU:C:2011:154, točka 24).

²⁶ Sodba z dne 19. aprila 2012, Pro-Braine in drugi (C-121/11, EU:C:2012:225, točka 32).

²⁷ Glej sodbi z dne 22. septembra 2011, Valčiukienė in drugi (C-295/10, EU:C:2011:608, točki 61 in 62), in z dne 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, točka 58), obe glede Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 157).

ni bila opravljena, je lahko potrebno, da se ta presoja nadoknadi pri poznejšem soglasju – ne glede na to, ali je pri tem poznejšem soglasju, če gledamo le njega, treba opraviti presojo vplivov na okolje.²⁸

67. Oporne točke v zvezi s tem prav tako izhajajo iz stališč Odbora za skladnost. Ta odbor je namreč upošteval tudi, ali je bila javnost v okviru prvotnega sodelovanja obveščena o možnih podaljšanjih soglasja v prihodnosti in je zato imela priložnost, da poda stališče glede s tem povezanih vplivov na okolje.²⁹

68. Pri podaljšanju dovoljenja za obratovanje je torej razmejitev med neznatno in znatno spremembo v smislu člena 3, točka 9, Direktive o industrijskih emisijah odvisna od tega, ali lahko zaradi daljše veljavnosti pride do znatnih negativnih vplivov na okolje, ki jih prvotno dovoljenje ni zajelo in je zato v zvezi z njimi potrebna ponovna presoja.

69. Češka republika in družba FCC, kar zadeva obravnavani primer, v nacionalnem postopku navajata, da je bilo podaljšanje dovoljenja za odlaganje odpadkov, ki je predmet spora, že od vsega začetka načrtovano v dovoljenju za odlagališče. Odločilni parameter za trajanje odlaganja odpadkov namreč ni bil trajanje veljavnosti dovoljenja, temveč načrtovana skupna zmogljivost.

70. Za to v skladu s temi navedbami govori tudi, da bi nepodaljšanje očitno praktično sprožilo novo potrebo po spremembi. Morda bi bilo treba spremeniti načrt postopkov za zapiranje, ki je potreben v skladu s členom 7(g) Direktive o odlagališčih, saj izhaja iz popolnoma zapolnjenega odlagališča. Morebiti bi ga bilo celo treba popolniti z drugim materialom kot odpadki, da bi se preprečili negativni vplivi na okolje.

71. Drugače bi bilo treba presojati primere, pri katerih gre za podaljšanje dovoljenja, ki je bilo izdano za določeno, zaključeno obdobje. Tako je mogoče, da se je pri prvotnem dovoljenju izhajalo iz določenega najdaljšega trajanja obratovanja.³⁰ Podobno bi morale veljati za nadaljnje trajanje provizorija ali začasne rešitve. Tudi podaljšanje nekega starega dovoljenja, v okviru izdaje katerega še ni bilo potrebno sodelovanje javnosti, katerega vplivi prvotno še niso bili celovito poznani ali katerega združljivost z današnjimi standardi je vprašljiva, bi bilo načelno treba bolj šteti za znatno spremembo.

72. Skupno velja, da je za dodatne vplive na okolje značilno, da še niso bili upoštevani v prejšnjem dovoljenju za dejavnost in v okviru sodelovanja javnosti, izvedenega za to.

73. Za presojo teh konkretnih okoliščin pa je nazadnje pristojno nacionalno sodišče.

²⁸ Sodba z dne 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest in drugi (C-275/09, EU:C:2011:154, točka 37).

²⁹ Ugotovitve in priporočila z dne 19. avgusta 2019, Cummins/Irska (kamnolom Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, točka 85).

³⁰ Glej ugotovitve in priporočila nadzornega odbora z dne 4. oktobra 2018, Stichting Greenpeace Netherlands/Nizozemska (jedrska elektrarna Borssele) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, točke 65, 66 in 71), in z dne 26. julija 2021, OEKOBUEO in drugi/Češka republika (jedrska elektrarna Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, točka 104). Glej tudi ugotovitve in priporočila z dne 19. avgusta 2019, Cummins/Irska (kamnolom Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, točka 79).

V. Predlog

74. Skupno Sodišču zato predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori tako:

Člen 3, točka 9, Direktive 2010/75 o industrijskih emisijah je treba razlagati tako, da je treba pod „znatno spremembo“ obrata razumeti tudi podaljšanje obdobja odlaganja odpadkov na odlagališču brez hkratne spremembe njegovega največjega dopustnega obsega ali njegove možne skupne zmogljivosti, če podaljšanje dovoljenja lahko povzroči dodatne znatne vplive na okolje. Za dodatne vplive na okolje je značilno, da še niso bili upoštevani v prejšnjem dovoljenju za dejavnost in v okviru sodelovanja javnosti, izvedenega za to.