Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 2 czerwca 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2010/75/UE – Artykuł 3 ust. 9 – Zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich zmniejszanie – Procedura zmiany pozwolenia – Udział zainteresowanej społeczności – Pojęcie „istotnej zmiany" instalacji – Wydłużenie okresu eksploatacji składowiska

W sprawie C-43/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny, Czechy) postanowieniem z dnia 20 stycznia 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 stycznia 2021 r., w postępowaniu:

FCC Česká republika, s.r.o.

przeciwko

Ministerstvo životního prostředí,

Městská část Ďáblice,

Spolek pro Ďáblice,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: C. Lycourgos, prezes izby, S. Rodin, J.-C. Bonichot (sprawozdawca), L.S. Rossi i O. Spineanu Matei, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu rządu czeskiego – L. Dvořáková, M. Smolek i J. Vláčil, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: czeski.

– w imieniu Komisji Europejskiej – M. Noll-Ehlers, P. Ondrůšek i C. Valero, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 27 stycznia 2022 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 3 ust. 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. 2010, L 334, s. 17).

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między FCC Česká republika, s.r.o. a Ministerstvo životního prostředí (ministerstwem środowiska, Czechy), Městská část Praha-Ďáblice (dzielnicą Praha-Ďáblice, Czechy) i Spolek pro Ďáblice w przedmiocie decyzji z dnia 29 grudnia 2015 r. zmieniającej udzielone tej spółce pozwolenie na eksploatację składowiska Praha-Ďáblice w celu przesunięcia końcowej daty okresu składowania odpadów z dnia 31 grudnia 2015 r. na dzień 31 grudnia 2017 r.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motyw 2 dyrektywy 2010/75 ma następujące brzmienie:

„W celu zapobiegania zanieczyszczeniom wynikającym z działalności przemysłowej, ich redukcji i w możliwie najszerszym zakresie wyeliminowania zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci« oraz zasadą zapobiegania zanieczyszczeniom należy ustalić ogólne ramy kontroli głównych rodzajów działalności przemysłowej, przyznając pierwszeństwo interwencji u źródła oraz zapewniając rozsądną gospodarkę zasobami naturalnymi i biorąc pod uwagę, w razie potrzeby, sytuację gospodarczą i szczególne lokalne cechy miejsca, w którym prowadzona jest działalność przemysłowa”.

4 Motyw 5 tej dyrektywy stanowi:

„W celu zapewnienia zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, każda z instalacji powinna być eksploatowana wyłącznie wtedy, gdy posiada pozwolenie […]”.

5 Motyw 18 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Zmiany w instalacjach mogą powodować wzrost poziomu zanieczyszczenia. Operatorzy powinni powiadamiać właściwe organy o każdej planowanej zmianie, która mogłaby mieć wpływ na środowisko. Bez pozwolenia udzielonego zgodnie z niniejszą dyrektywą nie powinno się dokonywać w instalacjach istotnych zmian, które mogą mieć znaczący negatywny wpływ na zdrowie ludzi lub na środowisko”.

6 Motyw 27 tej dyrektywy stanowi:

„Zgodnie Konwencją z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska [(Dz.U. 2005, L 124, s. 4), zawartej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1)] skuteczny udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym jest niezbędny do umożliwienia mu wyrażenia opinii i obaw, które mogą mieć znaczenie dla podejmowanych decyzji, oraz do umożliwienia decydentom uwzględnienia tych opinii i obaw, co przyczyni się do zwiększenia odpowiedzialności i przejrzystości procesu decyzyjnego oraz wniesie wkład w zwiększenie publicznej świadomości w zakresie kwestii dotyczących środowiska i poparcia dla podjętych decyzji. […]”.

7 Zgodnie z art. 3 pkt 9 dyrektywy 2010/75 „»istotna zmiana« oznacza zmianę charakteru lub sposobu funkcjonowania, lub rozbudowę instalacji lub obiektu energetycznego spalania, spalarni odpadów lub współspalarni odpadów, która może mieć znaczący negatywny wpływ na zdrowie ludzi lub na środowisko”.

8 Artykuł 4 tej dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia środków niezbędnych do zapewnienia, aby żadna instalacja ani obiekt energetycznego spalania, spalarnia odpadów ani współspalania odpadów nie były eksploatowane bez pozwolenia.

9 Artykuł 10 rzeczonej dyrektywy, zatytułowany „Zakres”, stanowi:

„Niniejszy rozdział ma zastosowanie do rodzajów działalności wymienionych w załączniku I oraz, w stosownych przypadkach, osiągających wartości progowe przepustowości określone w tym załączniku”.

10 Artykuł 12 tej dyrektywy, zatytułowany „Wnioski o pozwolenia”, ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby wniosek o pozwolenie zawierał opis:

a) instalacji i jej działania;

b) surowców i materiałów pomocniczych, innych substancji i rodzajów energii, wykorzystywanych lub wytwarzanych przez instalację;

c) źródeł emisji z instalacji;

d) stanu terenu, na którym położona jest instalacja;

e) w stosownych przypadkach, sprawozdania bazowego zgodnie z art. 22 ust. 2;

f) charakteru i ilości przewidywalnych emisji z instalacji do każdego komponentu środowiska, jak również określenie znaczącego wpływu emisji na środowisko;

g) proponowanej technologii i innych technik służących zapobieganiu lub, jeżeli to niemożliwe, ograniczaniu emisji z instalacji;

h) środków mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów, przygotowanie do ponownego wykorzystania odpadów, ich recykling oraz prowadzenie odzysku odpadów wytwarzanych przez instalację;

i) dalszych środków planowanych w celu zapewnienia zgodności z ogólnymi zasadami dotyczącymi podstawowych obowiązków operatora, jak przewidziano w art. 11;

j) środków planowanych w celu monitorowania emisji do środowiska;

k) głównych alternatyw proponowanej technologii, technik i środków opracowanych w zarysie przez wnioskodawcę.

Wniosek o pozwolenie zawiera także nietechniczne streszczenie szczegółowych informacji, o których mowa w akapicie pierwszym.

2. W przypadku gdy informacje dostarczone zgodnie z wymogami przewidzianymi w dyrektywie 85/337/EWG lub sprawozdanie dotyczące bezpieczeństwa opracowane zgodnie z dyrektywą 96/82/WE, lub inne informacje opracowane w odpowiedzi na inne przepisy spełniają którykolwiek z wymogów określonych w ust. 1, informacja ta może zostać uwzględniona we wniosku lub do niego załączona”.

11 Artykuł 14 dyrektywy 2010/75, zatytułowany „Warunki pozwolenia”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby pozwolenie obejmowało wszystkie środki niezbędne do spełnienia wymogów art. 11 i 18.

Środki te obejmują przynajmniej:

a) dopuszczalne wielkości emisji substancji zanieczyszczających wymienionych w załączniku II oraz innych substancji zanieczyszczających, które mogą być emitowane z danej instalacji w znaczących ilościach, z uwzględnieniem ich właściwości i potencjału w zakresie przenoszenia zanieczyszczeń z jednego komponentu środowiska do innego;

b) odpowiednie wymogi zapewniające ochronę gleby i wód podziemnych oraz środki dotyczące monitorowania i gospodarki odpadami wytwarzanymi przez instalację;

c) odpowiednie wymogi dotyczące mechanizmów monitorowania emisji, określające:
   (i) metodę, częstotliwość pomiarów i procedurę dokonywania oceny; oraz
   (ii) w przypadku gdy zastosowanie ma art. 15 ust. 3 lit. b) – że wyniki monitorowania emisji są dostępne dla tych samych okresów i warunków referencyjnych, co dla poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami;

d) obowiązek regularnego, co najmniej raz w roku, dostarczania właściwemu organowi:
   (i) informacji na podstawie wyników monitorowania emisji, o którym mowa w lit. c), oraz innych wymaganych danych umożliwiających właściwemu organowi weryfikację zgodności z warunkami pozwolenia; oraz
   (ii) w przypadku gdy zastosowanie ma art. 15 ust. 3 lit. b) – podsumowania tych wyników monitorowania emisji umożliwiającego porównanie z poziomami emisji powiązanymi z najlepszymi dostępnymi technikami;

e) odpowiednie wymogi dotyczące regularnego utrzymywania i nadzorowania podjętych środków zapobiegania emisjom do gleby i wód podziemnych zgodnie z lit. b) oraz odpowiednie wymogi dotyczące okresowego monitorowania gleby i wód podziemnych pod kątem substancji stwarzających zagrożenie, które mogą znajdować się na terenie instalacji i z uwzględnieniem możliwości skażenia gleby i wód podziemnych na terenie instalacji;

f) środki odnoszące się do warunków innych niż normalne warunki eksploatacji, takich jak rozruch i wyłączenie, wycieki, niesprawność, chwilowe przestoje i ostateczne zaprzestanie eksploatacji;

g) przepisy dotyczące minimalizacji zanieczyszczeń o dużym zasięgu i zanieczyszczeń o charakterze transgranicznym;

h) warunki dla oceny zgodności z dopuszczalnymi wartościami emisji lub odniesienie do mających zastosowanie wymogów wymienionych w innym miejscu.

2. Na użytek ust. 1 lit. a) dopuszczalne wielkości emisji mogą zostać uzupełnione lub zastąpione równoważnymi parametrami lub środkami technicznymi zapewniającymi równoważny poziom ochrony środowiska.

[…]”.

12 Artykuł 20 tej dyrektywy, zatytułowany „Zmiany wprowadzane w instalacjach przez operatorów”, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby operator informował właściwe organy o każdej planowanej zmianie w charakterze lub funkcjonowaniu instalacji lub jej rozbudowie, która to zmiana lub rozbudowa może mieć wpływ na środowisko. W stosownych przypadkach właściwe organy uaktualniają pozwolenie.

2. Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, aby operator nie przeprowadzał żadnych planowanych przez siebie istotnych zmian bez pozwolenia udzielonego zgodnie z niniejszą dyrektywą.

Wniosek o pozwolenie i decyzja właściwych organów obejmują te części instalacji i szczegóły wymienione w art. 12, na które taka istotna zmiana może mieć wpływ.

3. Każdą zmianę w charakterze lub funkcjonowaniu instalacji lub jej rozbudowę uważa się za istotną zmianę, jeżeli taka zmiana lub rozbudowa sama w sobie osiąga wartości progowe przepustowości określone w załączniku I”.

13 Artykuł 24 ust. 1 wskazanej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają zainteresowanej społeczności możliwość wczesnego i skutecznego udziału w następujących procedurach:

[…]

b) udzielaniu pozwolenia na jakąkolwiek istotną zmianę;

[…]”.

14 Artykuł 25 tej dyrektywy, zatytułowany „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości”, ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym, członkowie zainteresowanej społeczności mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, w celu zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, działań lub zaniechań objętych art. 24, jeżeli spełniony jest jeden z następujących warunków:

a) mają wystarczający interes;

b) powołują się na naruszenie prawa, w przypadku gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego.

2. Państwa członkowskie określają, na jakim etapie mogą być kwestionowane decyzje, działania lub zaniechania.

3. Państwa członkowskie określają, co stanowi wystarczający interes lub naruszenie prawa, zgodnie z celem udzielenia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W tym celu interes wszelkich organizacji pozarządowych promujących ochronę środowiska i spełniających wszelkie wymogi prawa krajowego uważa się za wystarczający do celów ust. 1 lit. a).

Takie organizacje uważa się również za mające prawa, które mogą zostać naruszone, do celów ust. 1 lit. b).

4. Ustępy 1, 2 i 3 nie wykluczają możliwości wstępnej procedury odwoławczej przed organem administracyjnym oraz nie mają wpływu na wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed wszczęciem sądowych procedur odwoławczych [postępowań w przedmiocie skargi], w przypadku gdy taki wymóg istnieje w prawie krajowym.

Każda taka procedura musi być uczciwa, sprawiedliwa, przeprowadzana bez zbędnej zwłoki i niezbyt droga.

5. Państwa członkowskie zapewniają publiczne udostępnianie praktycznych informacji dotyczących dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych”.

Prawo czeskie

Ustawa o zintegrowanym zapobieganiu

15 Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) [ustawa nr 76/2002 o zintegrowanym zapobieganiu zanieczyszczeniom i ich kontroli, o zintegrowanym rejestrze zanieczyszczeń i o zmianie niektórych ustaw (ustawa o zintegrowanym zapobieganiu)],

w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych analizowanych w postępowaniu głównym, dokonująca transpozycji dyrektywy 2010/75 do czeskiego porządku prawnego, w § 2 lit. i) definiuje „istotną zmianę" w następujący sposób:

„zmianę dotyczącą użytkowania, zmianę sposobu eksploatacji lub zmianę rozmiaru instalacji, która może mieć znaczący negatywny wpływ na zdrowie ludzi lub na środowisko; za istotną zmianę zawsze uznaje się:

1. zmianę dotyczącą użytkowania, zmianę sposobu eksploatacji lub zmianę rozmiaru instalacji, jeżeli sama w sobie skutkuje ona osiągnięciem wartości progowych określonych w załączniku nr 1 do ustawy […]".

16 Zgodnie z § 7 ust. 1 ustawy o zintegrowanym zapobieganiu zanieczyszczeniom uczestnikami postępowania o wydanie pozwolenia zintegrowanego są zawsze:

„a) operator instalacji,

b) właściciel instalacji, jeżeli nie jest operatorem instalacji,

c) gmina, na terytorium której znajduje się albo ma się znajdować instalacja,

[…]

e) zrzeszenia obywateli, organizacje pożytku publicznego, związki pracodawców lub izby gospodarcze, których przedmiotem działalności jest wspieranie i ochrona interesów zawodowych lub interesów publicznych na podstawie szczególnych przepisów prawa, a także gminy lub regiony, na których terytorium ta instalacja może oddziaływać na środowisko, jeżeli w terminie 8 dni od dnia obwieszczenia streszczenia informacji zawartych we wniosku zgodnie z § 8 zgłoszą się do urzędu na piśmie jako uczestnicy postępowania".

17 Przepisy § 19a ustawy o zintegrowanym zapobieganiu regulują postępowanie w przedmiocie zmiany pozwolenia zintegrowanego. Zgodnie z §19a ust. 4 tej ustawy, w przypadku gdy nie chodzi o istotną zmianę instalacji, w postępowaniu w przedmiocie zmiany pozwolenia zintegrowanego udział biorą wyłącznie „uczestnicy" wskazani w § 7 ust. 1 lit. a) i b) rzeczonej ustawy, a mianowicie operator i właściciel instalacji. O wydaniu i zmianach pozwolenia zintegrowanego decydują urzędy regionalne, a więc w mieście stołecznym Praga – Magistrát hlavního města Prahy (urząd miasta stołecznego Pragi). Do rozpatrywania odwołań od ich decyzji właściwe jest ministerstwo środowiska.

Ustawa o ocenie oddziaływania na środowisko

18 Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (ustawa nr 100/2001 o ocenie oddziaływania na środowisko), w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych analizowanych w postępowaniu głównym, dokonuje transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. 2012, L 26, s. 1).

19 Zgodnie z § 3 ustawy nr 100/2001, w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych analizowanych w postępowaniu głównym, na potrzeby tej ustawy przyjmuje się następujące definicje:

„[…]

c) odnośne terytorium oznacza terytorium, na którego środowisko i mieszkańców mogłoby istotnie oddziaływać przeprowadzenie przedsięwzięcia lub realizacja koncepcji,

d) odnośna jednostka samorządu terytorialnego oznacza jednostkę samorządu terytorialnego, w której okręgu znajduje się co najmniej część odnośnego terytorium,

[…]

i) odnośna społeczność oznacza:

[…]

2. osobę prawną prawa prywatnego, której przedmiotem działania jest zgodnie z jej aktem założycielskim ochrona środowiska lub zdrowia publicznego i która nie prowadzi działalności gospodarczej ani innej działalności zarobkowej jako działalności głównej, która powstała co najmniej na 3 lata przed dniem obwieszczenia informacji o postępowaniu kontrolnym zgodnie z § 9b ust. 1, ewentualnie przed dniem wydania decyzji zgodnie z § 7 ust. 6, albo którą swoimi podpisami popiera co najmniej 200 osób”.

20 Paragraf 9c wspomnianej ustawy ma następujące brzmienie:

„W razie zgłoszenia się organowi administracyjnemu prowadzącemu postępowanie kontrolne poprzez złożenie pisemnego oświadczenia w terminie 30 dni od dnia obwieszenia informacji zgodnie z § 9b ust. 1, uczestnikiem postępowania kontrolnego staje się również:

a) odnośna jednostka samorządu terytorialnego, lub

b) odnośna społeczność, o której mowa w § 3 lit. i) pkt 2”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

21 Spółka FCC Česká republika prowadzi składowisko odpadów w okręgu Praha-Ďáblice w oparciu o pozwolenie wydane w 2007 r. na podstawie ustawy o zintegrowanym zapobieganiu. Pozwolenie to było kilkakrotnie zmieniane – w szczególności już dwukrotnie wydłużano okres składowania odpadów. Pod koniec 2015 r. spółka FCC Česká republika zwróciła się do urzędu miasta stołecznego Pragi, czyli do właściwego organu, z wnioskiem o trzecie już przesunięcie przewidywanej daty zakończenia eksploatacji, wyznaczonej na dzień 31 grudnia 2015 r. Decyzją z dnia 29 grudnia tego samego roku wspomniany organ administracyjny uwzględnił ten wniosek i odroczył datę zakończenia składowania odpadów do dnia 31 grudnia 2017 r.

22 Dzielnica Praha-Ďáblice i Spolek pro Ďáblice, stowarzyszenie działające na rzecz ochrony środowiska naturalnego, odwołały się od tej decyzji w trybie administracyjnym do ministerstwa środowiska, które odrzuciło to odwołanie jako niedopuszczalne ze względu na to, że podmioty, które je wniosły, nie były stronami procedury zmiany pozwolenia zintegrowanego.

23 Podmioty te zaskarżyły decyzję ministerstwa środowiska odrzucającą ich odwołanie przed Městský soud v Praze (sądem miejskim w Pradze, Czechy), który uchylił ją ze względu na to, że przedłużenie pozwolenia na składowanie odpadów stanowiło „istotną zmianę" w rozumieniu § 2 lit. i) ustawy o zintegrowanym zapobieganiu, która skutkowała przyznaniem społeczeństwu prawa udziału w postępowaniu zgodnie z dyrektywą 2010/75.

24 Spółka FCC Česká republika wniosła skargę od wyroku Městský soud v Praze (sądu miejskiego w Pradze) do Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego, Czechy), czyli do sądu odsyłającego. Utrzymuje ona, że w świetle przytoczonego przez Městský soud v Praze (sąd miejski w Pradze) orzecznictwa Trybunału istotnej zmiany w rozumieniu § 2 lit. i) ustawy o zintegrowanym zapobieganiu nie może stanowić samo wydłużenie okresu składowania o dwa lata, o ile jednocześnie nie dochodzi do przeprowadzenia prac lub ingerencji zmieniających fizyczny stan danego miejsca.

25 Przedłużenie pozwolenia nie zmieniło ani rozmiarów składowiska, ani jego całkowitej zdolności do składowania odpadów. To właśnie w celu wypełnienia składowiska aż do osiągnięcia dozwolonej pojemności spółka FCC Česká republika złożyła wniosek o przedłużenie okresu składowania odpadów. Wreszcie, mimo że przedłużenie pozwolenia miało wywrzeć skutki dla środowiska naturalnego, to w ocenie spółki FCC Česká republika nie chodziło tu o „istotną zmianę" w rozumieniu § 2 lit. i) ustawy o zintegrowanym zapobieganiu.

26 Sąd odsyłający wskazuje, że Trybunał dotychczas nie wypowiedział się jeszcze w przedmiocie wykładni pojęcia „istotnej zmiany" w rozumieniu dyrektywy 2010/75.

27 Chociaż w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym nie doszło do zmiany ani maksymalnych dozwolonych rozmiarów, ani całkowitej pojemności składowiska, to sąd ten wskazuje, że przedłużenie składowania odpadów będzie jednak skutkowało tym, że odpady będą przywożone na składowisko przez okres dwóch kolejnych lat. Sąd odsyłający zwraca także uwagę, że zgodnie z motywem 12 i art. 1 dyrektywy 2010/75 celem tego aktu prawnego jest uzyskanie wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości. W jego ocenie nic nie stoi zatem na przeszkodzie temu, by przedłużenie eksploatacji instalacji mogło stanowić „istotną zmianę" w zakresie, w jakim przedłużenie to może mieć negatywny wpływ na zdrowie ludzi lub środowisko w rozumieniu art. 3 pkt 9 tej dyrektywy.

28 W tych okolicznościach Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 3 pkt 9 dyrektywy 2010/75[…] należy interpretować w ten sposób, że przez pojęcie »istotnej zmiany« instalacji rozumieć należy także wydłużenie okresu składowania na składowisku odpadów, nawet jeśli jednocześnie nie dochodzi do zmiany zatwierdzonej maksymalnej powierzchni ani dopuszczalnej całkowitej pojemności składowiska?".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

29 Poprzez swe pytanie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 3 pkt 9 dyrektywy 2010/75 należy interpretować w ten sposób, że samo wydłużenie okresu składowania odpadów bez zmiany maksymalnych dopuszczalnych rozmiarów instalacji ani jej całkowitej pojemności stanowi „istotną zmianę" w rozumieniu tego przepisu.

30 Na wstępie należy zaznaczyć, że składowiska przeznaczone do odbioru powyżej 10 ton odpadów dziennie lub o pojemności przekraczającej 25 000 ton należą do rodzajów działalności wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy, które, jako objęte zakresem stosowania rozdziału II rzeczonej dyrektywy na mocy jej art. 10, podlegają obowiązkowi uzyskania pozwolenia na podstawie art. 4 dyrektywy 2010/75. To samo tyczy się każdej „istotnej zmiany" instalacji na podstawie art. 20 ust. 2 wspomnianej dyrektywy.

31 W przypadku gdy wymagane jest pozwolenie, po pierwsze, art. 24 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2010/75 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia zainteresowanej społeczności, w odpowiednim czasie, rzeczywistej możliwości udziału w procedurze wydawania takiego pozwolenia, a po drugie, art. 25 tej dyrektywy przyznaje członkom tej społeczności prawo wystąpienia na drogę sądową, w szczególności w celu zakwestionowania tego pozwolenia, jeżeli mają oni wystarczający interes prawny.

32 W myśl art. 3 pkt 9 dyrektywy 2010/75 „istotna zmiana" instalacji oznacza „zmianę charakteru lub sposobu funkcjonowania, lub rozbudowę instalacji lub obiektu energetycznego spalania, spalarni odpadów lub współspalarni odpadów, która może mieć znaczący negatywny wpływ na zdrowie ludzi lub na środowisko".

33 Z samego brzmienia tego art. 3 pkt 9 wynika, że zmianę należy zakwalifikować jako „istotną", jeśli spełnione są dwie przesłanki, z których pierwsza odnosi się do treści zmiany, a druga do jej potencjalnych konsekwencji.

34 Te dwie przesłanki muszą być spełnione łącznie. Zmiana charakteru lub sposobu funkcjonowania czy rozbudowa instalacji nie jest bowiem „istotna" w rozumieniu art. 3 pkt 9 dyrektywy 2010/75, jeżeli nie może ona mieć znaczącego negatywnego wpływu na zdrowie ludzi lub na środowisko. I odwrotnie: aby daną zmianę uznać za „istotną" w rozumieniu tej dyrektywy, nie wystarczy, że zmiana ta może mieć znaczący negatywny wpływ na zdrowie ludzi lub środowisko. Gdyby tak było, prawodawca Unii nie uściśliłby, że istotna zmiana polega na zmianie charakteru lub sposobu funkcjonowania instalacji bądź na jej rozbudowie.

35 Jeśli chodzi o pierwszą przesłankę odnoszącą się do treści istotnej zmiany, art. 3 pkt 9 dyrektywy 2010/75 definiuje ją w sposób alternatywny jako „zmianę charakteru lub sposobu funkcjonowania, lub rozbudowę instalacji".

36 W tym względzie należy zaznaczyć w pierwszej kolejności, że samo wydłużenie okresu składowania odpadów nie zmienia jako takie obszaru, jaki zajmuje instalacja, ani jej pojemności przewidzianej w pierwotnym pozwoleniu, a zatem nie stanowi „rozbudowy" instalacji. Sąd odsyłający wyjaśnił zresztą, że wydłużenie okresu składowania odpadów, o którym mowa w postępowaniu głównym, nie miało wiązać się z jednoczesną zmianą maksymalnych dozwolonych rozmiarów składowiska ani jego całkowitej pojemności.

37 Należy dodać, że przepis ten definiuje „istotną zmianę” jako „zmianę […] instalacji”. Sformułowanie to jest tym bardziej istotne, że dyrektywa 2010/75 ma na celu uregulowanie „rodzajów działalności przemysłowej, które powodują zanieczyszczenia”, co wynika w szczególności z definicji jej zakresu stosowania zawartej w art. 2 tej dyrektywy i z tytułu załącznika I do owej dyrektywy, w którym wymieniono rodzaje działalności podlegające wymogowi uzyskania pozwolenia na podstawie rozdziału II. Samo wydłużenie okresu składowania odpadów nie stanowi jednak zmiany instalacji ani w odniesieniu do jego charakteru, ani sposobu funkcjonowania.

38 W drugiej kolejności, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 35 opinii, samo wydłużenie okresu składowania odpadów nie zmienia również funkcjonowania ani charakteru składowiska.

39 Wykładnię tę potwierdza kontekst, w jakim umieszczono art. 3 pkt 9 dyrektywy 2010/75.

40 W tym względzie należy zaznaczyć, że w żadnym z przepisów dyrektywy 2010/75 nie wymieniono czasu eksploatacji jako cechy charakterystycznej instalacji, która musi zostać określona w treści pozwolenia.

41 Ponieważ dyrektywa 2010/75 nie wymaga, aby w pierwotnym pozwoleniu wskazany został okres eksploatacji, nie można jej interpretować w ten sposób, że wymaga ona, aby samo wydłużenie tego okresu było przedmiotem nowego pozwolenia.

42 Wobec powyższego samo wydłużenie okresu składowania odpadów nie stanowi ani zmiany charakteru czy sposobu funkcjonowania, ani rozbudowy instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 9 dyrektywy 2010/75. W konsekwencji takie wydłużenie nie spełnia pierwszej z dwóch przypomnianych w pkt 32 i 33 niniejszego wyroku przesłanek kumulatywnych, od których przepis ten uzależnia możliwość uznania za „istotną zmianę”.

43 W związku z tym nie ma potrzeby badania, czy spełniona jest druga przesłanka „istotnej zmiany”, sprowadzająca się do wymogu, aby owa zmiana mogła mieć znaczący negatywny wpływ na zdrowie ludzi lub na środowisko.

44 Wynika z tego, że wydłużenie okresu składowania odpadów nie stanowi „istotnej zmiany” w rozumieniu art. 3 pkt 9 dyrektywy 2010/75. W związku z tym art. 20 ust. 2 akapit pierwszy tej dyrektywy nie wymaga państw członkowskich nakładania na operatora składowiska obowiązku ubiegania się o nowe pozwolenie, jeżeli zamierza on jedynie wydłużyć okres składowania odpadów w granicach całkowitej pojemności składowiska, która została już objęta pozwoleniem.

45 W świetle powyższych uwag na przedstawione pytanie należy odpowiedzieć, że art. 3 pkt 9 dyrektywy 2010/75 należy interpretować w ten sposób, że samo wydłużenie okresu składowania odpadów bez zmiany maksymalnych dopuszczalnych rozmiarów instalacji ani jej całkowitej pojemności nie stanowi „istotnej zmiany” w rozumieniu tego przepisu.

W przedmiocie kosztów

46 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 3 pkt 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) należy interpretować w ten sposób, że samo wydłużenie okresu składowania odpadów bez zmiany maksymalnych dopuszczalnych rozmiarów instalacji ani jej całkowitej pojemności nie stanowi „istotnej zmiany" w rozumieniu tego przepisu.

Podpisy