

## Mål C-43/21

## Begäran om förhandsavgörande

## Datum för ingivande:

27 januari 2021

## Domstol som begär förhandsavgörande:

Nejvyšší správní soud (Republiken Tjeckien)

## Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

20 januari 2021

## Klagande:

FCC Česká republika, s.r.o.

## Motparter:

Městská část Praha-Ďáblice,

Spolek pro Ďáblice

---

10 As 322/2020–69

...

## Beslut

Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen, Tjeckien) ... har i det mål som anhängiggjorts av klaganden: **a) Městská část Praha-Ďáblice, ... b) Spolek pro Ďáblice** ..., ... mot motparten, **Ministerstvo životního prostředí** (miljöministeriet, Republiken Tjeckien), med: **FCC Česká republika, s.r.o.**, som övrig part, med överklagande av motpartens beslut av den 21 april 2016, ... inom ramen för den övriga partens överklagande av den dom som meddelats av Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag, Republiken Tjeckien) den 16 september 2020, målnummer 10 A 116/2016–143,

## fattat följande beslut:

**I.** Följande fråga **ställs** till Europeiska unionens domstol:

**Ska artikel 3.9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) tolkas så, att begreppet ”väsentlig ändring” av en anläggning även omfattar förlängning av tiden för deponering i avfallsdeponier, även när den godkända maximala ytan eller den totala tillåtna kapaciteten för deponin inte har ändrats?**

...

**Skäl:**

### **I. Saken i målet vid den nationella domstolen**

[1] FCC Česká republika (nedan kallat klaganden), som är övrig part i målet vid den hänskjutande domstolen, är ett tjeckiskt handelsbolag som med stöd av ett tillstånd utfärdat på grundval av zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) (lag nr 76/2002 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, om det samordnade registret över föroreningar och om ändring av vissa andra lagar (lagen om samordnade åtgärder för förebyggande)), driver en avfallsdeponi i stadsdelen Prag – Ďáblice.

[2] Det samordnade tillståndet för driften av avfallsdeponin utfärdades år 2007 och har därefter ändrats vid flera tillfällen, särskilt vid två tillfällen har deponeringstiden förlängts. I slutet av år 2015 begärde klaganden inom ramen för överklagandet att Magistrát hlavního města Prahy (kommunstyrelsen i Prag, Republiken Tjeckien) skulle genomföra en trettonde ändring av det samordnade tillståndet. Begäran framställdes bland annat av den anledningen att den ursprungligen avsedda totala kapaciteten för deponin ännu inte hade utnyttjats fullt ut och enligt det befintliga tillståndet skulle deponeringen upphöra i slutet år 2015. Den 29 december 2015 beslutade Magistrát hlavního města Prahy (kommunstyrelsen i Prag) att ändra det samordnade tillståndet för driften av avfallsdeponier och ändrade slutdatumet för deponering från den 31 december 2015 till den 31 december 2017 och förlängde därmed tiden för deponering med två år. Genom detta beslut ändrades varken deponins totala kapacitet eller dess maximala yta. [orig. s. 2]

[3] De ursprungliga klagandena (den stadsdel i staden Prag där avfallsdeponin befann sig och den förening som upprättats på grundval av 70 § i zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (lag nr 114/1992 om skydd av natur och landskap), det vill säga en förening vars huvudsakliga syfte är att skydda natur och landskap och inom ramen för vilken medborgarna deltar i detta skydd på grundval av den ovannämnda lagen) begärde omprövning av beslutet från Magistrát hlavního města Prahy (kommunstyrelsen i Prag). Kommunstyrelsen avslog emellertid deras begäran med motiveringen att ingen av dessa klagande var part i

förfarandet för ändring av det samordnade tillståndet för deponin. Deras begäran kunde således inte tas upp till sakprövning.

[4] Nämnda klagande överklagade därefter kommunstyrelsens beslut. Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag, nedan kallad stadsdomstolen), biföll talan, ogiltigförklarade det aktuella beslutet och återförvisade ärendet till kommunstyrelsen för omprövning. Av betydelse för bedömningen av huruvida nämnda klagande är parter i förfarandet är huruvida ändringen av det samordnade tillståndet utgjorde en "väsentlig ändring" av den anläggning som drevs av klaganden i överklagandet i den mening som avses i 2 § i) i lagen om samordnade åtgärder för förebyggande. Detta är avgörande för antalet parter i förfarandet, inbegripet frågan huruvida aktörerna får delta i enlighet med 7 § stycke 1 c och e i lagen om samordnade åtgärder för förebyggande. Svaret på denna fråga är även avgörande för om den berörda allmänheten får delta [i förfarandet] enligt zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (lag nr 100/2001 om miljökonsekvensbedömning, nedan kallad lagen om miljökonsekvensbedömning). Om förlängningen av tiden för deponering i förevarande fall utgör en "väsentlig förändring" i den mening som avses i lagen om samordnade åtgärder för förebyggande, ska förfarandet genomföras enligt det så kallade kontrollförfarandet i enlighet med 9b § och följande §§ i lagen om miljökonsekvensbedömning, och dessa klagande måste även enligt denna lag ges möjlighet att delta i förfarandet.

[5] Vid tolkningen av begreppet väsentlig ändring hänvisade stadsdomstolen även till EU-domstolens domar om tolkningen av begreppet "projekt" i den mening som avses i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (nedan kallat direktiv 85/337/EEG), och närmare bestämt domarna i målen Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., C-275/09, EU:C:2011:154, och dom Pro-Braine m.fl., C-1212/11, EU:C:2012:25. Stadsdomstolen angav att omfattningen av ett "projekt" även kan bestämmas ur ett tidsperspektiv och att förlängningen av driften av anläggningen ska förstås som en ändring av "projektets" omfattning. Om det ursprungligen således endast var tillåtet att driva anläggningen under en viss period, bedömdes dess miljöpåverkan inte vid utgången av den tillåtna driftsperioden för anläggningen, eftersom någon "ytterligare påverkan" överhuvudtaget inte förväntades. En förlängning av driftstiden medför en ökad miljöpåverkan. Domstolen har härvid även framfört liknande synpunkter vad gäller tolkningen av lagen om samordnade åtgärder för förebyggande.

[6] Stadsdomstolen fann att omfattningen av en "väsentlig ändring" i den mening som avses i 2 § i) i lagen om samordnade åtgärder för förebyggande inte kunde fastställas enbart med hänsyn till [anläggningens] yta eller kapacitet, utan att det även var nödvändigt att beakta tidsperspektivet. Bedömningen av huruvida förlängningen av tiden för deponering utgjorde en "väsentlig ändring" kräver således inte bara att det prövas huruvida den ursprungligen avsedda kapaciteten för deponering har utnyttjats fullt ut, utan även om [anläggningens] påverkan på människors hälsa och på miljön inte har ändrats till följd av den förlängning av deponeringstiden (som ursprungligen begränsats till ett bestämt

datum genom ett samordnat tillstånd). Varken kommunstyrelsen eller svaranden har emellertid befattat sig med denna fråga.

[7] Klaganden i det aktuella förfarandet överklagade stadsdomstolens avgörande till Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen). Klaganden har hävdat att med hänsyn till den rättspraxis från EU-domstolen som stadsdomstolen har hänvisat till kan inte enbart förlängningen av deponeringstiden med två år anses utgöra en väsentlig ändring i den mening som avses i 2 § i) i lagen om samordnade åtgärder för förebyggande, såvida inte arbeten samtidigt har utförts eller ingrepp har gjorts som ändrar de fysiska förhållandena på platsen. Förlängningen av deponeringstiden har varken ändrat den totala tillåtna ytan för deponin eller den tillåtna mängden deponerat avfall – de två parametrarna har redan godkänts genom processen EIA [environment Impact Assessment – bedömning av inverkan på miljön] och de två parametrarna påverkas inte av beslutet om förlängning av det samordnade tillståndet. Klaganden i överklagandet till den hänskjutande domstolen ansökte om förlängning av deponeringsperioden just för att fylla på deponin till den ursprungligen avsedda kapaciteten (samt att säkerställa deponins stabila form och genomförandet av sanering i ett senare skede). Enligt klaganden i överklagandet innehöll ståndpunkten avseende miljökonsekvensbedömningen med avseende på de aktuella driftsfaserna för deponin endast en vägledande definition av deponeringstiden. För projektets godkännande var bedömningen av deponins yta och kapacitet av väsentlig betydelse. I det samordnade tillståndet angavs datum för när deponeringen skulle upphöra, men detta datum angavs endast för att tillståndet inte formellt skulle utfärdas för obestämd tid. Även om den förlängda [orig. s. 3] driften av deponin hade en inverkan på miljön, var det inte fråga om en ”väsentlig ändring” i den mening som avses i 2 § i) i lagen om samordnade åtgärder för förebyggande.

[8] De ursprungliga klagandena (motparter i överklagandet till den hänskjutande domstolen) anser däremot att stadsdomstolen har avgjort målet på ett korrekt sätt. De har påpekat att deponeringsperioden i det samordnade tillståndet inte har fastställts till den tidpunkt då kapaciteten [i deponin] utnyttjats fullt ut, utan till ett strikt datum, oberoende av huruvida deponins kapacitet utnyttjas fullt ut. Ministerstvo životního prostředí (miljöministeriet) har inte tagit ställning till överklagandet.

## **II. De unionsrättsliga och nationella bestämmelser som är tillämpliga i förevarande fall**

[9] Enligt artikel 3.9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (nedan kallat direktiv 2010/75/EU) avses med *väsentlig ändring*:

*en ändring av art eller funktion, eller en utvidgning, av en anläggning eller förbränningsanläggning, avfallsförbränningsanläggning eller*

*samförbränningsanläggning, som kan ha en betydande negativ inverkan på människors hälsa eller miljön.*

[10] I artikel 20.2 första stycket i direktiv 2010/75/EU anges följande:

*Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ingen väsentlig ändring som planeras av verksamhetsutövaren genomförs utan att tillstånd beviljats i enlighet med detta direktiv.*

[11] Direktiv 2010/75/EU införlivades med den tjeckiska rättsordningen genom lagen om samordnade åtgärder för förebyggande. Enligt 2 § i) i lagen om samordnade åtgärder för förebyggande avses med ”väsentlig ändring”:

*en ändring av anläggningens användning, ändrad driftsmetod eller ändring av anläggningens storlek som kan få betydande negativ inverkan på människors hälsa eller miljön, följande ska alltid anses utgöra en väsentlig ändring:*

*1. ändring av anläggningens användning, ändrad driftsmetod eller ändring av anläggningens storlek om den i sig leder till att de tröskelvärden som fastställs i bilaga 1 till lagen uppnås.*

[12] I enlighet med artikel 7.1 i lagen om samordnade åtgärder för förebyggande är följande aktörer alltid parter i förfarandet för **utfärdande** av samordnat tillstånd:

- a) den som driver anläggningen,*
- b) anläggningens ägare, om denne inte driver anläggningen,*
- c) den kommun inom vars territorium anläggningen är eller ska vara belägen,*

*...*

*e) medborgarsammanslutningar, allmännyttiga organisationer, arbetsgivarorganisationer eller handelskammare som har till syfte att främja och skydda yrkesintressen eller allmänna intressen enligt särskilda bestämmelser i lagstiftningen samt kommuner eller regioner inom vilkas territorium anläggningen kan påverka miljön, om de, inom åtta dagar från dagen för tillkännagivandet av sammanfattningen av den information som ansökan innehåller i enlighet med punkt 8 skriftligen anmäler sig till myndigheter som parter i förfarandet.*

[13] Förfarandet för ändring av det samordnade tillståndet regleras i 19a § i lagen om samordnade åtgärder för förebyggande. I enlighet med [19a §] punkt 4 i lagen om samordnade åtgärder för förebyggande ska, när det *inte rör sig om* en väsentlig ändring av anläggningen, endast de deltagare som anges i 7 § stycke 1 a och b

[orig. s. 4] delta i förfarandet för ändring av det samordnade tillståndet, det vill säga den som driver anläggningen, och ägaren av anläggningen. Beslut om utfärdande och ändringar av det samordnade tillståndet ska antas av krajské úřady (lokala myndigheter, Republiken Tjeckien), det vill säga i huvudstaden Prag av Magistrát hlavního města Prahy (kommunstyrelsen i Prag, Republiken Tjeckien). Ministerstvo životního prostředí (miljöministeriet) (motparten) är behörigt att pröva överklaganden av deras beslut.

[14] Enligt 3 § i lagen om miljökonsekvensbedömning gäller följande definitioner i denna lag:

c) *det berörda territoriet: det territorium där genomförandet av projektet eller förverkligandet av konceptet kan ha en betydande inverkan på miljön och invånarna,*

d) *den berörda regionala eller lokala myndigheten: en regional eller lokal myndighet inom vilken minst en del av det berörda territoriet är beläget,*

(...)

i) *den berörda allmänheten:*

(...)

2. *en privaträttslig juridisk person vars syfte, enligt den konstituerande akten, är att skydda miljön eller folkhälsan och som inte utövar ekonomisk verksamhet eller en annan avlönad verksamhet som huvudsaklig verksamhet och som har bildats minst tre år före dagen för tillkännagivandet av uppgifterna om kontrollförfarandet i enlighet med 9 § stycke 1 eventuellt före den dag då beslutet antogs i enlighet med 7 § stycke 6 eller som minst 200 personer stödjer med sina underskrifter.*

[15] I 9c § stycke 3 i lagen om miljökonsekvensbedömning föreskrivs följande:

*Vid anmälan till den förvaltningsmyndighet vid vilket kontrollförfarandet har inletts genom att en skriftlig förklaring ingetts inom 30 dagar från tillkännagivandet av uppgifterna i enlighet med 9b § stycke 1 blir också följande aktörer parter i förfarandet:*

a) *den berörda regionala eller lokala myndigheten och*

b) *den berörda allmänhet som avses i 3 § i) punkt 2.*

### III. Prövning av tolkningsfrågorna

[16] I förevarande mål vill Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) få klarhet i huruvida begreppet ”väsentlig ändring” av en anläggning enligt artikel 3.9 i direktiv 2010/75/EU ska förstås som en förlängning med två år av

deponeringstiden för en avfallsdeponi, även om den godkända maximala ytan eller den totala tillåtna kapaciteten för deponin inte har ändrats.

[17] För tydlighetens skull ska det tilläggas att även om en stor del av klagandens argumentation i överklagandet syftar till att uttala sig i frågan huruvida förlängningen av deponeringstiden är ett ”projekt” i den mening som avses i lagen om miljökonsekvensbedömning (och direktiv 85/337/EEG), har Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) i förevarande fall inte konkret befattat sig med den frågan. EU-domstolen har emellertid prövat förlängningar av driftstiden för anläggningar som liknar den som är aktuell i förevarande mål, just med avseende på bedömningen av inverkan på miljön. Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) har ställt sin tolkningsfråga för att få klarhet i huruvida en liknande tolkning även gäller när det rör sig om lagstiftning om samordnade åtgärder för förebyggande.

[18] Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) fann av följande skäl att det var nödvändigt att hänskjuta en tolkningsfråga till EU-domstolen.

[19] EU-domstolen har i sin rättspraxis ännu inte uttalat sig om tolkningen av begreppet väsentlig ändring i den mening som avses i direktiv 2010/75/EU (eventuellt i den mening som avses i de direktiv som föregick det).

[20] I målet Brussels Hoofdstedelijk Gewest prövade emellertid EU-domstolen, mot bakgrund av direktiv 85/337/EEG, förlängningen av driftstiden för en flygplats, som inte var kopplad till några arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på den berörda platsen. EU-domstolen slog fast att förlängningen av ett befintligt tillstånd [**orig. s. 5**] inte kan klassificeras som ”projekt” när det inte förekommer några arbeten eller ingrepp (dom av den 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., C-275/09, EU:C:2011:154, punkterna 20, 24 och 38). EU-domstolen har hittills inte avvikit från denna tolkning. EU-domstolen har i sin senaste praxis (om tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt) emellertid understrukt att denna tolkning är nära knuten till ordalydelsen i artikel 1.2 a första strecksatsen i direktiv 85/337, enligt vilken ”projekt” ska anses vara *utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten* (se dom av den 9 september 2020, Friends of the Irish Environment Ltd, C-254/19, EU:C:2020:680, punkt 32 och dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, punkt 62 ). Kravet på ”arbeten” och ”ingrepp” som ändrar de fysiska förhållandena på platsen är således specifik för bedömningen av huruvida en verksamhet är ett ”projekt”.

[21] EU-domstolen bekräftade även ovannämnda vid tolkningen av artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (nedan kallat direktiv 92/43/EEG). Trots att definitionen av begreppet projekt i den mening som avses i direktiv 85/337/EEG är av betydelse

för fastställandet av definitionen av begreppet projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG, krävs emellertid endast i direktiv 85/337/EEG arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen. Begreppet projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG (för vilket det framför allt är av avgörande betydelse att det ”kan påverka [skötseln eller förvaltningen av det skyddade] området på ett betydande sätt” är således vidare än begreppet projekt i den mening som avses i direktiv 85/337/EEG (se dom av den 7 november 2018 i de förenade målen *Coöperatie Mobilisation for the Environment* i *Vereniging Leefmilieu*, C-293/17 och C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, punkterna 59–66).

[22] När det gäller direktiv 2010/75/EU skulle man kunna anta ett liknande synsätt som i direktiv 92/43/EEG. I artikel 3.9 i direktiv 2010/75/EU ges en vid definition av begreppet väsentlig förändring – det kan röra sig om (varje) förändring av *anläggningens art, funktion eller utbyggnad*, under förutsättning att *den kan ha betydande negativa effekter på människors hälsa eller på miljön*. Enligt denna definition krävs det inte uttryckligen att en ”väsentlig ändring” alltid ska innebära fysiska förändringar av anläggningar.

[23] Även om det i förevarande fall inte har skett någon ändring av den godkända maximala ytan eller deponins totala kapacitet, kommer avfallet på grund av att deponeringstiden förlängts, transporteras till deponin under de två följande åren (närmare bestämt kommer deponin således inte att ändras fysiskt, utan förändringarna kommer att falla inom de gränser som tidigare har godkänts). Denna ändring innebär i sig ett ingrepp i miljön. Såsom stadsdomstolen i förevarande fall redan har påpekat tar det samordnade tillståndet i sig hänsyn till deponins negativa inverkan på miljön och villkoren för driften av deponin fastställs för att skydda luftkvaliteten (och för att minska utsläpp) eller grund- och ytvatten. Förlängningen av tiden för deponering kommer således att innebära ett ingrepp i miljön.

[24] Enligt skäl 12 och artikel 1 i direktiv 2010/75 syftar direktivet till att uppnå en hög skyddsnivå för miljön *som helhet*. Det finns således inget skäl till att ändringar som endast består i en förlängning av anläggningens driftstid (det vill säga ändringar som inte påverkar övriga övre gränsvärden för driften av anläggningar) a priori skulle vara uteslutna från definitionen av begreppet väsentlig ändring, även sådana ändringar kan ha en betydande negativ inverkan på människors hälsa eller miljön, såsom krävs enligt definitionen i artikel 3.9 i direktiv 2010/75/EU.

...