



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT

föredraget den 27 januari 2022¹

Mål C-43/21

FCC Česká republika, s.r.o.

(begäran om förhandsavgörande framställd av Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen, Tjeckien))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2010/75/EU – Industriutsläpp – Samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar – Väsentlig ändring av en anläggning – Förlängning av tiden för deponering av avfall i en deponi”

I. Inledning

1. Hur ska begreppet ”väsentlig ändring” av en anläggning tolkas vid tillämpningen av direktivet om industriutsläpp?² Mer specifikt, ska en förlängning av den period under vilken ytterligare avfall tillförs en avfallsdeponi anses utgöra en väsentlig ändring av deponin om varken den maximalt tillåtna mängden avfall eller deponins sammanlagda kapacitet ändras? Denna fråga ska domstolen besvara i förevarande mål.

2. Begreppet ”väsentlig förändring”, vilket för första gången ska tolkas av domstolen, är betydelsefullt eftersom en väsentlig förändring av en anläggning medför särskilda krav, i synnerhet vad gäller allmänhetens deltagande och rättsligt skydd för tredje man enligt artiklarna 20.2, 24 och 25 i direktivet om industriutsläpp. Vägledning vid denna tolkning skulle kunna hämtas från rättspraxis rörande MKB-direktivet³ och Århuskonventionen⁴, vilken införlivas genom bestämmelserna i direktivet om industriutsläpp, avseende allmänhetens deltagande och om rättsligt skydd.

¹ Originalspråk: tyska.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 2010, s. 17).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2011, s. 1), senast ändrat genom direktiv 2014/52/EU (EUT L 124, 2014, s. 1).

⁴ Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor från 1998 (EUT L 124, 2005, s. 4), antagen genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Folkrätt – Århuskonventionen

3. Eftersom bestämmelserna om allmänhetens deltagande i direktivet om industriutsläpp införlivar Århuskonventionen, ska de relevanta bestämmelserna i denna konvention skildras.

4. Enligt artikel 1 i Århuskonventionen ska konventionen ha följande syfte:

”För att bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande skall varje part garantera rätten att få tillgång till information, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser och rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i enlighet med bestämmelserna i denna konvention.”

5. I artikel 6 i Århuskonventionen fastställs allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter på följande sätt:

”1. Varje part

a) skall tillämpa bestämmelserna i denna artikel i fråga om beslut om huruvida sådana föreslagna verksamheter som anges i bilaga I skall tillåtas,

...

4. Varje part skall sörja för att allmänhetens deltagande sker på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt.

6. Varje part skall kräva att de behöriga myndigheterna, ger den berörda allmänheten möjlighet att så snart informationen blir tillgänglig ta del av all information som är av betydelse för den beslutsprocess som avses i denna artikel och som finns tillgänglig under den tid förfarandet för allmänhetens medverkan pågår, ...

...

10. Varje part skall se till att bestämmelserna i punkterna 2–9 i denna artikel också tillämpas när en myndighet omprövar eller uppdaterar villkoren för den verksamhet som avses i punkt 1.

...”

6. I de resterande punkterna i denna bestämmelse regleras allmänhetens deltagande och bedömningen av miljöpåverkan av verksamheten i detalj.

7. Bilaga I till Århuskonventionen anger de verksamheter som enligt artikel 6.1 a obligatoriskt är föremål för allmänhetens deltagande. I punkt 5 fjärde strecksatsen hänvisas till ”deponier som tar emot mer än 10 ton avfall per dygn eller med en total kapacitet som överstiger 25 000 ton, med undantag för deponier för inert avfall”.

8. Enligt punkt 22 första meningen i bilaga I till Århuskonventionen omfattas "[v]arje förändring eller utökning av verksamheter ... i artikel 6.1 a i denna konvention som i sig uppfyller de kriterier eller gränsvärden som anges i denna bilaga".

B. Unionslagstiftningen – Direktivet om industriutsläpp

9. I skäl 18 i direktivet om industriutsläpp förklaras begreppet väsentlig ändring på följande sätt:

"Ändringar av en anläggning kan medföra högre föroreningsnivåer. Verksamhetsutövarna bör informera den behöriga myndigheten om varje ändring som kan påverka miljön. Väsentliga ändringar av anläggningar som kan medföra betydande negativa effekter för människors hälsa eller miljön bör inte göras utan ett tillstånd som utfärdats i enlighet med detta direktiv."

10. Enligt skäl 27 i direktivet om industriutsläpp införlivar direktivet om industriutsläpp bestämmelserna om allmänhetens deltagande och rättsligt skydd i Århuskonventionen på följande sätt:

"I enlighet med Århuskonventionen ... är effektivt deltagande från allmänhetens sida i beslutsförfarandena nödvändigt om allmänheten ska ha en möjlighet att yttra sig i frågor som kan vara av betydelse för besluten och för att beslutsfattaren ska kunna beakta sådana synpunkter, vilket leder till bättre möjligheter till ansvarsutkrävande och större öppenhet i beslutsförfarandena och bidrar till att öka allmänhetens miljömedvetenhet och stöd för det beslut som fattas. Den berörda allmänheten bör ha tillgång till rättslig prövning så att den vara med och skydda sin rätt att leva i en miljö som tillfredsställer kraven på människors hälsa och välbefinnande."

11. Syftet med direktivet om industriutsläpp fastställs i artikel 1 enligt följande:

"I detta direktiv fastställs bestämmelser om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar som härrör från industriella verksamheter.

Det innehåller också bestämmelser som syftar till att förebygga eller, när det visar sig vara omöjligt, minska utsläppen till luft, vatten och mark och förebygga uppkomst av avfall, så att en hög skyddsnivå kan uppnås för miljön som helhet."

12. I artikel 3.9 i direktivet om industriutsläpp definieras begreppet väsentlig ändring som

"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."

13. I artikel 4.1 i direktivet om industriutsläpp regleras kravet på tillstånd på följande sätt:

"Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ingen anläggning ... drivs utan tillstånd.

..."

14. Avfallsdeponier som tar emot mer än 10 ton avfall per dygn eller med en totalkapacitet på mer än 25 000 ton, med undantag för avfallsdeponier för inert avfall, utgör enligt artikel 3.3 och punkt 5.4 i bilaga I till direktivet om industriutsläpp och artikel 2 g i deponeringsdirektivet⁵ anläggningar i den mening som avses i artikel 4 i direktivet om industriutsläpp.

15. I artikel 20 i direktivet om industriutsläpp föreskrivs följande angående ändringar av anläggningen:

”1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamhetsutövaren underrättar den behöriga myndigheten om alla planerade ändringar av anläggningens art eller funktion, eller en utvidgning av anläggningen, som kan få konsekvenser för miljön. I förekommande fall ska den behöriga myndigheten uppdatera tillståndet.

2. 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.

Ansökan om tillstånd och de behöriga myndigheternas beslut ska avse de delar av anläggningen och de uppgifter som räknas upp i artikel 12 och som kan komma att beröras av den väsentliga ändringen.

3. En ändring av anläggningens art eller funktion eller en utvidgning av anläggningen ska därvid anses vara väsentlig om ändringen eller utvidgningen i sig själv medför att de tröskelvärden för kapacitet som anges i bilaga I uppnås.”

16. Enligt artikel 24.1 b ska den berörda allmänheten på ett tidigt stadium ges tillfälle att på ett effektivt sätt delta i förfarandet för meddelandet av tillstånd för en väsentlig ändring av en anläggning. Medlemmar av den berörda allmänheten kan enligt artikel 25 kräva att få den materiella eller formella giltigheten av ett sådant beslut prövad.

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

17. FCC Česká republika (nedan kallat FCC) är ett tjeckiskt handelsbolag som med stöd av ett tillstånd utfärdat på grundval av genomförandet av direktivet om industriutsläpp driver en avfallsdeponi i stadsdelen Ďáblice i Prag.

18. Det samordnade tillståndet för driften av avfallsdeponin utfärdades år 2007 och har därefter ändrats vid flera tillfällen. Deponeringstiden har särskilt förlängts vid två tillfällen. I slutet av år 2015 ansökte FCC hos kommunstyrelsen i Prag om en trettonde ändring av det samordnade tillståndet, eftersom den ursprungligen avsedda totala kapaciteten för deponin ännu inte hade

⁵ Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, 1999, s. 1) i dess lydelse enligt rådets direktiv 2011/97/EU av den 5 december 2011 om ändring av direktiv 1999/31/EG vad gäller särskilda kriterier för lagring av metalliskt kvicksilver som är att betrakta som avfall (EUT L 328, 2011, s. 49).

utnyttjats fullt ut och deponeringen enligt det befintliga tillståndet skulle upphöra i slutet år 2015. Den 29 december 2015 förlängde kommunstyrelsen deponeringstiden med två år. Genom detta beslut ändrades varken deponins totala kapacitet eller dess maximala yta.⁶

19. Den stadsdel i staden Prag där avfallsdeponin är belägen, och en förening vars huvudsakliga syfte är att skydda natur och landskap och genom vilken medborgarna omfattas av detta skydd, begärde omprövning av kommunstyrelsens beslut. Motparten, Ministerstvo životního prostředí (miljöministeriet), avslog emellertid begäran med motiveringen att de inte var parter i förfarandet för ändring av det samordnade tillståndet för deponin.

20. De båda klagandena överklagade därefter kommunstyrelsens beslut. Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag, Tjeckien), biföll talan, ogiltigförklarade beslutet och återförvisade ärendet till kommunstyrelsen för omprövning. Av betydelse för bedömningen av om klagandena är parter i förfarandet är huruvida ändringen av det samordnade tillståndet utgjorde en "väsentlig ändring" av den anläggning som FCC driver. Avgörande är härvid vem som kan ta del i förfarandet.

21. Městský soud angav att omfattningen av ett projekt kan definieras 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" över huvud taget inte förväntades. En förlängning av driftstiden medför en ökad miljöpåverkan.

22. FCC överklagade denna dom till Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen, Republiken Tjeckien).

23. Nämnda domstol har hänskjutit följande fråga till EU-domstolen:

"Ska artikel 3.9 i direktivet om industriutsläpp 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?"

24. Republiken Tjeckien och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Domstolen har beslutat att inte hålla någon muntlig förhandling.

IV. Rättslig bedömning

25. Den hänskjutande domstolen har framställt sin begäran om förhandsavgörande för att få klarhet i huruvida en förlängning av perioden för lagring av avfall i en deponi utan samtidig ändring av den maximala tillåtna omfattningen eller dess möjliga totala kapacitet utgör en väsentlig ändring av denna anläggning i den mening som avses i direktivet om industriutsläpp.

⁶ Det omtvistade tillståndet finns tillgängligt på internet på <https://ippc.mzp.cz/ippc/ippc.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/ippc/ippc.nsf/215B32AAF47F72E0C1257F32002C2B15/Files/zmena%20IP.pdf>. Ytterligare uppgifter om de tillstånd som meddelats för deponin återfinns här [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).

Enligt uppgifter från kommissionen har deponeringstiden sedan dess förlängts minst en ytterligare gång med två år. Det sista beslutet om en ändring av deponin som medges vara väsentlig fattades däremot år 2009.

26. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den omtvistade deponin ursprungligen beviljades tillstånd enligt direktivet om industriutsläpp. Således – och på grundval av den information som finns tillgänglig på internet⁷ – kan det antas att deponin är tillräckligt stor för att omfattas av direktivets tillämpningsområde, det vill säga att den tar emot mer än 10 ton avfall per dygn eller har en total kapacitet på mer än 25 000 ton.

27. Om den omtvistade förlängningen av lagringsperioden utgör en väsentlig ändring krävs det ett tillstånd enligt artikel 20.2 i direktivet om industriutsläpp. I detta fall måste det förvaltningsrättsliga förfarandet omfatta ett deltagande från allmänheten (artikel 24), och medlemmar av den berörda allmänheten kan begära en domstolsprövning av tillståndet (artikel 25). Verksamhetsutövaren är emellertid enbart skyldig att underrätta den behöriga myndigheten om andra ändringar som kan få konsekvenser för miljön (artikel 20.1).

28. Eftersom den tillståndsgivande myndigheten i förevarande mål inte utgick från att det förelåg någon väsentlig förändring bereddes allmänheten inte möjlighet att delta. För det fall att denna bedömning är korrekt förefaller klagandena inte kunna överklaga det omtvistade tillståndet enligt tjeckisk rätt och begäran om förhandsavgörande innehåller inte heller några indikationer på någon ytterligare behörighet att överklaga enligt unionsrätten. Det måste således klargöras huruvida det omtvistade tillståndet rörde en väsentlig ändring.

29. För att besvara denna fråga ska jag först undersöka definitionen på en väsentlig ändring i artikel 3.9 i direktivet om industriutsläpp (se nedan under A) och därefter i Århuskonventionen (se nedan under B). Den tolkning som därpå framgår ska jag sedan precisera mot bakgrund av omständigheterna i förevarande mål (se nedan under C).

A. Artikel 3.9 i direktivet om industriutsläpp

30. I artikel 3.9 i direktivet om industriutsläpp definieras en väsentlig ändring som en ändring av art eller funktion, eller en utvidgning, av en anläggning som kan ha en betydande negativ inverkan på människors hälsa eller miljön.

31. Den hänskjutande domstolen berör visserligen frågan huruvida rättspraxis avseende MKB-direktivet, enligt vilken förnyandet av ett tillstånd inte kan kräva någon ny miljökonsekvensbedömning när det inte förekommer några arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen,⁸ kan tillämpas vid tolkningen av direktivet om industriutsläpp. Denna rättspraxis grundas dock på definitionen av ”projekt” i artikel 1.2 a i MKB-direktivet,⁹ vilken är snävare än definitionen av ”väsentlig ändring” enligt direktivet om industriutsläpp.

32. Begreppet projekt omfattar enligt artikel 1.2 a i MKB-direktivet utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten samt andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning. Utgångspunkten i direktivet är därför uttryckligen arbeten eller ingrepp.

⁷ Ovan fotnot 6, se även nedan punkterna 54–57.

⁸ Dom av den 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 24), och dom av den 19 april 2012, Pro-Braine m.fl. (C-121/11, EU:C:2012:225, punkt 32).

⁹ Dom av den 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 20 och följande punkter), och dom av den 19 april 2012, Pro-Braine m.fl. (C-121/11, EU:C:2012:225, punkt 31).

33. I definitionen av väsentlig ändring i artikel 3.9 i direktivet om industriutsläpp används däremot abstrakta begrepp, nämligen en ändring av art eller funktion samt en utvidgning av anläggningen. Tolkningen av dessa begrepp är mer vidsträckt.

34. Således kan rättspraxis avseende MKB-direktivet inte vara direkt tillämplig.

35. En förlängning av lagringstiden för ytterligare avfall ändrar dock inte i sig deponins funktion eller art utan att deponins godkända maximala omfattning eller dess möjliga totala kapacitet samtidigt ändras.

36. Nämnda förlängning utvidgar inte heller deponin i geografiskt avseende eller av den planerade omfattningen. Den möjliggör emellertid först en utvidgning av omfattningen av det avfall som faktiskt lagras där, sannolik med ungefär 50 000 ton ytterligare avfall,¹⁰ vilket inte kan lagras där utan förlängningen.

37. Denna förlängning utgör emellertid en utökning i tiden av driften av deponin.¹¹ En sådan ändring i tidsmässigt hänseende omfattas visserligen inte av själva huvudmeningen av begreppet utvidgning. Denna huvudmening torde snarare svara mot begreppet utökning, och detta inte enbart i den tyska språkversionen¹². Trots detta medför begreppet inte att det tvingande är uteslutet att ett tillstånd betraktas som en utökning i tiden av driften av en anläggning.

38. Denna tolkning av begreppet utvidgning är motiverad med beaktande av syftet med direktivet om industriutsläpp. Enligt artikel 1 är syftet att genom samordnade åtgärder förebygga och minska föroreningar som härrör från de verksamheter som anges i bilaga I i luft, vatten och mark, så att en hög skyddsnivå kan uppnås för miljön.¹³ Eftersom syftet med direktivet om industriutsläpp således har getts en vid definition¹⁴ får begreppet väsentlig ändring inte ges en snäv tolkning. Tvärtom krävs det att syftet med en hög skyddsnivå för miljön är avgörande.

39. Detta framgår även av skäl 18 i direktivet om industriutsläpp. Där anges endast att väsentliga ändringar kan medföra betydande negativa effekter för människors hälsa eller för miljön. Det hänvisas inte till ändringar av anläggningens funktion eller art, eller en utvidgning av den. Dessa andra referenspunkter för en ändring som ingår i definitionen i artikel 3.9 i direktivet om industriutsläpp ska således inte tolkas restriktivt, utan ges en extensiv tolkning, nämligen i form av en omfattande belysning av möjliga ändringar.

40. Begränsningen av begreppet väsentlig ändring ska däremot främst sökas i verksamhetens möjliga ytterligare miljöpåverkan. Således ska endast ändringar som i jämförelse med de tidigare förhållandena inte medför någon ytterligare betydande negativ inverkan på människors hälsa eller miljön betraktas som icke-väsentliga. Ändringar som kan ha ytterligare betydande inverkan kräver däremot större uppmärksamhet för att en hög skyddsnivå ska kunna säkerställas.

¹⁰ Sidan 4 i det omtvistade beslutet, ovan fotnot 6.

¹¹ Se redan mitt förslag till avgörande i mål Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, punkt 101).

¹² I både den engelska och den franska språkversionen används begreppet "extension".

¹³ Dom av den 22 januari 2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières och Association OABA (C-473/07, EU:C:2009:30, punkt 25, se även punkt 40), dom av den 26 maj 2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 72), dom av den 15 december 2011, Möller (C-585/10, EU:C:2011:847, punkt 29), samt dom av den 15 januari 2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 108).

¹⁴ Dom av den 22 januari 2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières och Association OABA (C-473/07, EU:C:2009:30, punkt 27), och dom av den 15 december 2011, Möller (C-585/10, EU:C:2011:847, punkt 31).

41. Som slutsats i denna del kan det därför fastslås att själva förlängningen av tiden för deponering av avfall i sig, utan någon samtidig ändring av deponins godkända maximala yta eller totala kapacitet, i bemärkelsen att driften av anläggningen utökas i tiden, kan utgöra en väsentlig ändring enligt artikel 3.9 i direktivet om industriutsläpp om den kan medföra ytterligare betydande negativa effekter för människors hälsa eller miljön.

B. Århuskonventionen

42. Denna tolkning överensstämmer även med Århuskonventionen. Enligt artikel 1 är syftet med konventionen att säkerställa allmänhetens deltagande i beslutsprocesser. I detta syfte föreskrivs vissa regler om allmänhetens deltagande i artikel 6. Dessa regler är enligt nr 5 fjärde strecksatsen i bilaga I till Århuskonventionen tillämpliga på avfallsdeponier som tar emot mer än 10 ton avfall per dygn eller med en totalkapacitet på mer än 25 000 ton.

43. Eftersom direktivet om industriutsläpp enligt skäl 27 syftar till att införliva bestämmelserna i Århuskonventionen om allmänhetens deltagande och begreppet väsentlig ändring är avgörande för räckvidden av allmänhetens deltagande måste konventionen beaktas vid tolkningen av detta begrepp i direktivet.¹⁵

44. Enligt artikel 6.10 i Århuskonventionen ska varje part se till att bestämmelserna om allmänhetens deltagande också tillämpas när en myndighet omprövar eller uppdaterar villkoren för den verksamhet som avses i artikel 6.

45. Den praxis som utvecklats av kommittén för kontroll av efterlevnaden av Århuskonventionen¹⁶, vilken godkänts av parterna i konventionen, inbegripet unionen, innehåller viktig vägledning avseende tolkningen av denna bestämmelse.

46. Efterlevnadskommittén anser att en verksamhets tillåtna längd entydigt utgör ett driftsvillkor för denna verksamhet och även ett viktigt sådant. Således utgör varje ändring av denna period – oavsett om det är frågan om en förkortning eller en förlängning – en omprövning eller uppdatering av villkoren för denna verksamhet i den mening som avses i artikel 6.10 i Århuskonventionen.¹⁷

¹⁵ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 januari 2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 77). Se även, beträffande MKB-direktivet, dom av den 12 maj 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 41), och dom av den 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 34).

¹⁶ Aarhus Convention Compliance Committee (nedan kallad efterlevnadskommittén). Se mitt förslag till avgörande i mål Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, punkt 8) samt förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:422, punkt 101), av generaladvokaten Jääskinen i de förenade målen rådet m.fl./Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2014:310, punkt 114) och i de förenade målen rådet och kommissionen/Stichting Natuur en Milieu och Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P och C-405/12 P, EU:C:2014:309, punkt 23) samt av generaladvokaten Bobek i målet Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, punkt 86) och i målet Stichting Varkens in Nood m.fl. (C-826/18, EU:C:2020:514, punkt 77).

¹⁷ Synpunkter och rekommendationer av den 4 oktober 2018, Stichting Greenpeace Netherlands/Nederländerna (kärnkraftverket Borssele) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, punkt 65), av den 19 augusti 2019, Cummins/Irland (stenbrottet Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, punkt 79), och av den 26 juli 2021, OEKOBUEO m.fl./Tjeckien (kärnkraftverket Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, punkt 97).

47. Enligt artikel 6.10 i Århuskonventionen krävs visserligen enbart att bestämmelserna om allmänhetens deltagande ska tillämpas i tillämpliga delar och när så är lämpligt. Efterlevnadskommittén anser emellertid enbart att undantag från tillämpningen av artikel 6 är lämpliga om en ändring av den tillåtna längden endast gäller en minimal period och uppenbart inte har någon eller endast obetydlig inverkan på miljön.¹⁸

48. Detta uttalande är vid första anblick visserligen mer långtgående än den tolkning som jag har utvecklat av artikel 3.9 i direktivet om industriutsläpp, men även för efterlevnadskommittén utgör den eventuella miljöpåverkan ett centralt avgränsningskriterium.¹⁹

C. Bedömningen av eventuell betydande miljöpåverkan

49. För att tolkningsfrågorna ska kunna besvaras krävs det emellertid en bedömning av eventuell ytterligare betydande miljöpåverkan på grund av det omtvistade tillståndet, eftersom denna påverkan möjliggör en avgränsning mellan ändringar av anläggningen som är väsentliga och sådana som inte är det.

50. En avfallsdeponis miljöpåverkan grundas delvis på lagringen av avfall, vilket Tjeckien framhäver. I synnerhet om deponin är behäftad med konstruktionsfel kan avfallet påverka grundvattnet eller förorena andra ytor vid otillräcklig täckning. Likaså kan olika sorters avfall som felaktigt lagras tillsammans leda till skadliga kemiska reaktioner eller biologiska processer som medför negativ miljöpåverkan. Denna negativa påverkan ändrar sig emellertid inte på grund av en förlängd användning så länge deponins yta och kapacitet samt de nödvändiga åtgärderna för att förhindra viss negativ miljöpåverkan bibehålls. Ur denna synvinkel är det vid blott en förlängning av tillståndet således inte fråga om ytterligare miljöpåverkan.

51. Såsom kommissionen har framhållit medför däremot också själva transporten av avfall till deponin samt eventuell ytterligare bearbetning där ytterligare miljöpåverkan. I detta hänseende ska särskilt trafiken beaktas samt det faktum att en deponi som avslutats i överensstämmelse med gällande bestämmelser sannolikt medför mindre utsläpp i luften, särskilt störande lukter eller damm, på grund av den fullständiga täckningen än en deponi som fortfarande fylls med avfall. Genom förlängningen av lagringen av ytterligare avfall skulle sådan miljöpåverkan på grund av verksamheten i vart fall öka i tidsmässigt hänseende. Den skulle falla under begreppet förorening enligt artikel 3.2 i direktivet om industriutsläpp.

52. Frågan återstår dock att besvara huruvida dessa ytterligare föroreningar kan betraktas som en väsentlig ändring av deponin.

¹⁸ Synpunkter och rekommendationer av den 4 oktober 2018, Stichting Greenpeace Netherlands/Nederländerna (kärnkraftverket Borssele) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, punkt 71), av den 19 augusti 2019, Cummins/Irland (stenbrottet Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, punkt 83), och av den 26 juli 2021, OEKOBUERO m.fl./Tjeckien (kärnkraftverket Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, punkt 104).

¹⁹ Se hänvisningarna i fotnot 18 samt synpunkterna och rekommendationerna av den 12 maj 2011, Global 2000 [Friends of the Earth Austria]/Slovakien (ACCC/C/2009/41, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, kärnkraftverket Mochovce, punkt 57), och av den 4 oktober 2018, Fons de Defensa Ambiental/Spanien (Uniland Cementera) (ACCC/C/2013/99, ECE/MP.PP/C.1/2017/17, punkt 85).

1. Tröskelvärdena

53. I detta hänseende ska det inledningsvis erinras om att det i artikel 20.3 i direktivet om industriutsläpp fastställs vilka ändringar som alltid ska betraktas som väsentliga. Det är därvid frågan om ändringar som i sig själva medför att tröskelvärdena i bilaga I uppnås. En motsvarande bestämmelse återfinns även i bilaga I punkt 22 i Århuskonventionen. Utgångspunkten är att sådana ändringar medför betydande miljöpåverkan.

54. Med avseende på avfallsdeponier krävs det enligt punkt 5.4 i bilaga I till direktivet om industriutsläpp att de kan ta emot mer än 10 ton avfall per dygn eller har en totalkapacitet på minst 25 000 ton, för att de ska uppfylla kraven i artikel 20.3.²⁰

55. Enligt detta kriterium förefaller en påverkan från inlämning och lagring av avfall under en längre period inte vara väsentlig, eftersom det omtvistade tillståndet inte ändrar omfattningen eller deponins totala kapacitet. Mot denna bakgrund anser Tjeckien inte att villkoren i artikel 20.3 i direktivet om industriutsläpp är uppfyllda.

56. Utan det omtvistade tillståndet skulle emellertid inte något ytterligare avfall lagras. Mot denna bakgrund föreslår kommissionen att bedömningen av beslutet om förlängningen av lagringen ska göras på grundval av den restkapacitet som deponin har som omfattas av det ursprungliga tillståndet. Denna restkapacitet kan nämligen endast utnyttjas genom förlängningsbeslutet.

57. Vid tidpunkten för förlängningen av deponin förefaller det fortfarande ha funnits plats för omkring 50 000 ton avfall²¹, en mängd som tydligt överskrider kapacitetsgränsen på 25 000 ton för avfallsdeponier enligt bilaga I punkt 5 fjärde strecksatsen i direktivet om industriutsläpp. Om denna information är korrekt, vilket den nationella domstolen måste pröva, skulle kommissionens uppfattning medföra att utgångspunkten måste vara att det föreligger en väsentlig ändring.

2. Tillämplig rättspraxis

58. Detta övervägande överensstämmer med efterlevnadskommitténs praxis²² och förefaller vid första anblick även kunna grundas på domstolens praxis rörande MKB-direktivet.

59. Emellertid kan den dom från domstolen till vilken kommissionen har hänvisat²³ anses vara mindre relevant än vad man skulle kunna tro. Den förlängning av tillståndet för en gasterminal som undersöktes där var nämligen nödvändig för att byggarbeten skulle kunna inledas, eftersom det tillstånd som tidigare meddelats aldrig hade utnyttjats.

60. En liknande situation förelåg i målet Wells,²⁴ på vilket domstolen grundade nämnda dom. Målet Wells avsåg nämligen ett stembrott som avslutats långt tidigare, vilket inte hade kunnat användas igen utan det omtvistade tillståndet.

²⁰ För tillämpningen av punkt 22 i bilaga I till Århuskonventionen föreskrivs samma tröskelvärden som i punkt 5 fjärde strecksatsen i bilaga I.

²¹ Sidan 4 i det omtvistade beslutet, se fotnot 6.

²² Synpunkter och rekommendationer av den 26 juli 2021, OEKOBUERO m.fl./Tjeckien (kärnkraftverket Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, punkt 99). Se även mitt förslag till avgörande i målet Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, punkt 91 och följande punkter).

²³ Dom av den 9 september 2020, Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, punkterna 43–47).

²⁴ Dom av den 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkterna 45 och 46).

61. Kännetecknande för båda målen är att de aktuella tillstånden på ett grundläggande sätt möjliggjorde ny miljöpåverkan som tidigare inte förelåg.

62. Vid förlängning av tillstånd för att utnyttja befintlig infrastruktur, som inte kräver ytterligare arbete, exempelvis ett drifttillstånd för en flygplats²⁵ eller en avfallsdeponi,²⁶ har domstolen däremot inte krävt någon miljökonsekvensbedömning med allmänhetens deltagande.

63. Följaktligen förefaller domstolen inte anse det vara nödvändigt att genomföra någon miljökonsekvensbedömning om miljökonsekvenserna i stor utsträckning är oförändrade. Domstolen fann uppenbarligen att det inte var relevant att den totala omfattningen av denna miljöpåverkan ökar över tiden genom att den fortsätter.

64. Om man tillämnar denna bedömning från rättspraxis rörande MKB-direktivet på direktivet om industriutsläpp är det således tveksamt om enbart möjligheten att utnyttja den återstående kapaciteten från en befintlig avfallsdeponi som redan erhållit tillstånd och är i drift kan medföra att artikel 20.3 direktivet om industriutsläpp blir tillämplig.

3. *Det ursprungliga tillståndets omfattning*

65. Domstolens praxis rörande MKB-direktivet kan förklaras med hjälp av antaganden om det ursprungliga tillståndets omfattning, vilka ytterst även är vägvisande vid tolkningen av artikel 3.9 i direktivet om industriutsläpp.

66. Om viss miljöpåverkan nämligen redan har varit föremål för en miljökonsekvensbedömning i samband med detta tillstånd så föreligger det i princip inte något behov av att upprepa denna prövning vid en senare förlängning av tillståndet.²⁷ Om en sådan bedömning inte har gjorts i samband med ett tidigare tillstånd så kan det vara nödvändigt att vidta en sådan bedömning i samband med ett senare tillstånd, oberoende av huruvida detta senare tillstånd i sig kräver en miljökonsekvensbedömning.²⁸

67. Stöd för ett sådant tillvägagångssätt återfinns även i efterlevnadskommitténs praxis. Nämnda kommitté tar nämligen även fasta på huruvida allmänheten också informerades om en möjlig framtida förlängning av tillståndet vid det ursprungliga deltagandet och således hade möjlighet att yttra sig om den därmed sammanhängande miljöpåverkan.²⁹

68. Vid en förlängning av drifttillståndet är avgränsningen mellan en normal ändring och en väsentlig ändring i den mening som avses i artikel 3.9 i direktivet om industriutsläpp således beroende av huruvida den längre löptiden kan medföra betydande negativ miljöpåverkan som inte täcks av det ursprungliga tillståndet och således kräver en ny prövning.

²⁵ Dom av den 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 24).

²⁶ Dom av den 19 april 2012, Pro-Braine m.fl. (C-121/11, EU:C:2012:225, punkt 32).

²⁷ Se dom av den 22 september 2011, Valčiukienė m.fl. (C-295/10, EU:C:2011:608, punkterna 61 och 62), och dom av den 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punkt 58), båda avseende Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 2001, s. 30).

²⁸ Dom av den 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 37).

²⁹ Synpunkter och rekommendationer av den 19 augusti 2019, Cummins/Irland (stenbrottet Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, punkt 85).

69. Vad gäller det förevarande målet har Tjeckien och FCC i det nationella förfarandet gjort gällande att den omtvistade förlängningen av tillståndet att lagra avfall redan från början omfattades av tillståndet för deponin. Det avgörande kriteriet för lagringstiden för avfall var inte tillståndets giltighetsperiod, utan den planerade totala kapaciteten.

70. Till stöd för detta argument talar även de uppgifter som har lämnats om att avståendet från en förlängning i praktiskt hänseende förefaller medföra ytterligare behov av ändringar. Den avslutningsplan som krävs enligt artikel 7 g i deponeringsdirektivet måste eventuellt ändras, eftersom utgångspunkten däri är att deponin är helt fylld. Eventuellt skulle deponin till och med behöva fyllas med ett annat material än avfall för att förhindra negativ miljöpåverkan.

71. Situationer där fråga är om en förlängning av ett tillstånd som har meddelats för en viss avgränsad period, föranleder en annan bedömning. Vid det ursprungliga tillståndet skulle man således kunna utgå från en viss maximal driftsperiod.³⁰ Något liknande måste gälla i samband med bibehållandet av en provisorisk eller tillfällig lösning. Även förlängningen av ett äldre tillstånd, för vilket det ännu inte krävdes något deltagande från allmänheten och vars effekter ursprungligen ännu inte var helt kända eller det är osäkert om det är förenligt med nuvarande standarder, torde alltså i princip kunna anses utgöra en väsentlig ändring.

72. Sammanfattningsvis kan det konstateras att ytterligare miljöpåverkan kännetecknas av att den ännu inte har beaktats i samband med ett tidigare tillstånd för verksamheten och det deltagande för allmänheten som genomförts i detta avseende.

73. Slutligen ankommer det emellertid på den nationella domstolen att bedöma dessa konkreta omständigheter.

V. Förslag till avgörande

74. Jag föreslår sammanfattningsvis att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

Artikel 3.9 i direktiv 2010/75 om industriutsläpp ska tolkas så, att begreppet ”väsentlig ändring” av en anläggning även omfattar förlängning av tiden för deponering av avfall i deponier, även när den godkända maximala ytan eller den totala tillåtna kapaciteten för deponin inte har ändrats, om förlängningen av tillståndet kan medföra ytterligare betydande miljöpåverkan. Ytterligare miljöpåverkan kännetecknas av att den ännu inte har beaktats i samband med ett tidigare tillstånd för verksamheten eller i samband med allmänhetens deltagande som organiserats i detta avseende.

³⁰ Se övervakningskommitténs synpunkter och rekommendationer av den 4 oktober 2018, Stichting Greenpeace Netherlands/Nederländerna (kärnkraftverket Borssele) (ACCC/C/2014/104, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, punkterna 65, 66 och 71), och av den 26 juli 2021, OEKOBUEO m.fl./Tjeckien (kärnkraftverket Dukovany) (ACCC/C/2016/143, ECE/MP.PP/C.1/2021/28, punkt 104). Se även synpunkter och rekommendationer av den 19 augusti 2019, Cummins/Irland (stenbrottet Trammon) (ACCC/C/2013/107, ECE/MP.PP/C.1/2019/9, punkt 79).