



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

8. maj 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2008/98/EF – nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald – indførelse af et integreret system til affaldshåndtering, som sikrer en national egenkapacitet – opførelse af forbrændingsanlæg eller forøgelse af eksisterende anlægs kapacitet – kvalificering af forbrændingsanlæg som »strategiske infrastrukturer og installationer af særlig national interesse« – overholdelse af princippet om »affaldshierarkiet« – direktiv 2001/42/EF – nødvendigheden af at foretage en »miljøvurdering««

I sag C-305/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) ved afgørelse af 28. februar 2018, indgået til Domstolen den 4. maj 2018, i sagen

Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus,

Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps

mod

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Regione Lazio,

Regione Toscana,

Regione Lombardia,

procesdeltagere:

Associazione Mamme per la Salute e l'Ambiente Onlus,

Comitato Donne 29 Agosto,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Toader (refererende dommer), og dommerne A. Rosas og M. Safjan,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus og Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps ved advocati F. Pernazza og A. Ciervo,
- Mamme per la Salute e l'Ambiente Onlus og Comitato Donne 29 Agosto ved avvocatessa C. Auriemma,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Santoro,
- Europa-Kommissionen ved G. Gattinara, M. Noll-Ehlers og F. Thiran, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EUT 2001, L 197, s. 30, herefter »SMV-direktivet«) samt af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3, herefter »affaldsdirektivet«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem miljøbeskyttelsesorganisationerne Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus og Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps, på den ene side, og Presidenza del Consiglio dei Ministri (ministerrådets formand, Italien) m.fl., på den anden side, vedrørende et søgsmål med påstand om annullation af decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati (dekret fra ministerrådets formand vedrørende fastsættelsen af den samlede behandlingskapacitet for forbrændingsanlæg til husholdningsaffald og lignende affald, i brug eller tilladt på nationalt plan, og fastsættelse af forbrænding for genanvendelse af husholdningsaffald og lignende affald) af 10. august 2016 (GURI nr. 233 af 5.10.2016, herefter »dekretet af 10. august 2016«).

Retsforskrifter

EU-retten

SMV-direktivet

3 Følgende fremgår af 4. og 15.-18. betragtning til SMV-direktivet:

»(4) Miljøvurdering er et vigtigt værktøj til integrering af miljøhensyn i udarbejdelsen og vedtagelsen af visse planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet i medlemsstaterne, fordi det herved sikres, at der tages hensyn til en sådan indvirkning af gennemførelsen af planer og programmer under deres udarbejdelse, og inden de vedtages.

[...]

(15) For at gøre beslutningsprocessen mere gennemsigtig og for at sikre, at de oplysninger, der gives med henblik på vurderingen, er omfattende og pålidelige, er det nødvendigt at fastsætte, at myndigheder med relevant ansvar på miljøområdet og offentligheden skal høres under vurderingen af planer og programmer, og at der skal fastsættes rimelige tidsfrister for høring, herunder afgivelse af udtalelser.

(16) Hvor gennemførelsen af en plan eller et program, som er udarbejdet i én medlemsstat, kan få væsentlig indvirkning på miljøet i andre medlemsstater, bør der finde konsultationer sted med de pågældende medlemsstater, og de relevante myndigheder, og offentligheden bør underrettes og have mulighed for at udtale sig.

(17) Der bør tages hensyn til miljørapporten og udtalelserne fra de berørte myndigheder og offentligheden samt til resultaterne af eventuelle grænseoverskridende høringer under udarbejdelsen, og inden planen eller programmet vedtages eller underkastes den lovgivningsmæssige procedure.

(18) Medlemsstaterne bør sikre, at de berørte myndigheder og offentligheden underrettes, og at der stilles relevante oplysninger til rådighed for dem, når en plan eller et program vedtages.«

4 Direktivets artikel 1 med overskriften »Formål« bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.«

5 Nævnte direktivs artikel 2 er affattet således:

»I dette direktiv forstås ved:

- a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne, der medfinansieres af [Unionen], samt ændringer deri:
 - som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og

– som kræves ifølge love og administrative bestemmelser,

- b) »miljøvurdering«: udarbejdelse af en miljørapport, gennemførelse af høringer, hensyntagen til miljørapporten og til resultaterne af høringerne ved beslutningstagning samt underretning om afgørelsen i overensstemmelse med artikel 4-9

[...]«

- 6 Artikel 3 i SMV-direktivet med overskriften »Anvendelsesområde« har følgende ordlyd:

»1. Der skal for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4-9.

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

- a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til [Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40)], eller
- b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i direktiv 92/43/EØF.

[...]«

- 7 Artikel 4, stk. 1, i SMV-direktivet bestemmer:

»Den miljøvurdering, der er omhandlet i artikel 3, gennemføres under udarbejdelsen og inden vedtagelsen af eller indledningen af lovgivningsproceduren for en plan eller et program.«

- 8 Dette direktivs artikel 6 med overskriften »Høringer« bestemmer i stk. 2:

»De [...] omhandlede myndigheder og den [...] omhandlede offentlighed skal tidligt have konkret lejlighed til inden for en passende frist at udtale sig om udkastet til planen eller programmet og den ledsagende miljørapport, inden planen eller programmet vedtages, eller lovgivningsproceduren indledes.«

Affaldsdirektivet

- 9 Følgende fremgår af 6., 8., 28. og 31. betragtning til affaldsdirektivet:

»(6) Det primære mål for enhver affaldspolitik bør være at minimere de negative virkninger af affaldsproduktion og -håndtering for menneskers sundhed og miljøet. Affaldspolitik bør ligeledes sigte mod at reducere brugen af ressourcer og fremme den praktiske anvendelse af affaldshierarkiet.

[...]

(8) Direktiv 2006/12/EF må derfor revideres for at præcisere visse nøglebegreber, såsom definitionerne på affald, nyttiggørelse og bortskaffelse, at skærpe foranstaltningerne til forebyggelse af affald, at indføre en tilgang, hvor produkternes og materialernes fulde livscyklus tages i betragtning og ikke

kun deres affaldsfase, og at fokusere på nedbringelse af miljøbelastningen fra affaldsproduktion og -håndtering, hvorved affaldets økonomiske værdi øges. Desuden bør man fremme nyttiggørelsen af affald og anvendelse af nyttiggjorte materialer for at bevare de naturlige ressourcer. Af hensyn til klarheden og for at gøre teksten lettere at læse bør direktiv 2006/12/EF ophæves og erstattes af et nyt direktiv.

[...]

(28) Dette direktiv bør bidrage til, at EU i højere grad bliver et »genanvendelsessamfund«, der søger at undgå affaldsproduktion og anvender affald som en ressource. Især opfordres der i Fællesskabets sjette miljøhandlingsprogram til foranstaltninger til sikring af kildesortering, indsamling og genanvendelse af prioriterede affaldsstrømme. I tråd hermed og som et middel til at fremme eller forstærke nyttiggørelsespotentialer bør affald indsamles særskilt, hvis det er teknisk, miljømæssigt og økonomisk muligt, før det gennemgår nyttiggørelsesprocesser, der miljømæssigt set giver det bedste samlede resultat. Medlemsstaterne bør tilskynde til, at farlige bestanddele adskilles i affaldsstrømme, hvis det er nødvendigt for at opnå en miljømæssigt forsvarlig håndtering.

[...]

(31) Affaldshierarkiet fastlægger generelt en prioritetsrækkefølge for, hvad der udgør den miljømæssigt bedste overordnede valgmulighed inden for affaldslovgivning og -politik, selv om det kan være nødvendigt at lade særlige affaldsstrømme afvige fra hierarkiet, når det er begrundet af hensyn til bl.a. teknisk anvendelighed, økonomisk levedygtighed og miljøbeskyttelse.«

10 Dette direktivs kapitel I med overskriften »Genstand, anvendelsesområde og definitioner« indeholder direktivets artikel 1-7. Nævnte direktivs artikel 1 er affattet således:

»I dette direktiv fastsættes foranstaltninger, der skal beskytte miljøet og menneskers sundhed ved at forebygge eller mindske de negative følger af affaldsproduktion og -håndtering og ved at mindske de samlede følger af ressourceanvendelse og forbedre effektiviteten af anvendelsen af ressourcer.«

11 Affaldsdirektivets artikel 4 med overskriften »Affaldshierarki« bestemmer:

»1. Følgende affaldshierarki skal tjene som en prioritetsrækkefølge for lovgivning og politikker om affaldsforebyggelse og -håndtering:

- a) forebyggelse
- b) forberedelse med henblik på genbrug
- c) genanvendelse
- d) anden nyttiggørelse, f.eks. energiudnyttelse, og
- e) bortskaffelse.

2. Når medlemsstaterne anvender det i stk. 1 omhandlede affaldshierarki, træffer de foranstaltninger til at fremme de muligheder, der giver det bedste samlede miljøresultat. Det kan i den forbindelse være nødvendigt at lade særlige affaldsstrømme afvige fra hierarkiet, når det er begrundet af hensyn til livscyklus-tankegangen vedrørende de samlede konsekvenser af produktion og håndtering af den type affald.

Medlemsstaterne sikrer, at udarbejdelsen af lovgivning og politik om affald foregår på en helt igennem transparent måde under overholdelse af de nationale regler om høring og inddragelse af borgere og interessenter.

Medlemsstaterne tager hensyn til de generelle principper for beskyttelse af miljøet såsom forsigtighed, bæredygtighed, teknisk anvendelighed, økonomisk levedygtighed og beskyttelse af ressourcer samt til de samlede konsekvenser for miljø, menneskers sundhed, økonomi og samfund, jf. artikel 1 og 13.«

- 12 Dette direktivs kapitel II med overskriften »Generelle krav« indeholder bl.a. direktivets artikel 13 med overskriften »Beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet«, som bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldshåndtering foretages, uden at menneskets sundhed bringes i fare, uden at miljøet skades, og navnlig:

- a) uden at der opstår risiko for hverken vand, luft, jord, planter eller dyr
- b) uden at der forvoldes støj- og lugtgener, og
- c) uden at landskaber eller områder af særlig interesse påføres skade.«

Italiensk ret

- 13 Artikel 35 i decreto legge n° 133 (lovdekret nr. 133) af 12. september 2014 (GURI nr. 212 af 12.9.2014), med ændringer ophøjet til lov nr. 164/2014 (GURI nr. 262 af 11.11.2014) (herefter »lovdekret nr. 133/2014«), bestemmer i stk. 1:

»Formanden for ministerrådet fastsætter inden 90 dage fra ikrafttrædelsen af loven om ophøjelse af dette dekret ved dekret og efter forslag fra ministeren for miljø, natur- og havbeskyttelse, efter at have hørt det stående udvalg for forholdet mellem staten, regionerne og de selvstændige provinser Trento og Bolzano, på nationalt plan den samlede kapacitet til behandling af husholdningsaffald og lignende affald i forbrændingsanlæg, der er i drift eller godkendt på nationalt plan, med udtrykkelig angivelse af hvert anlægs kapacitet og fastsætter antallet af forbrændingsanlæg med energiudnyttelse fra husholdningsaffald og lignende affald, der skal opføres for at dække det tilbageværende behov, idet disse oprettes med henblik på gradvist at genoprette den socioøkonomiske balance mellem forskellige nationale områder, og under overholdelse af formålene om særskilt indsamling og genanvendelse, under hensyn til den regionale planlægning. De således udpegede anlæg udgør strategiske infrastrukturer og installationer af særlig national interesse, som gennemfører et integreret og moderne system for håndtering af husholdningsaffald og lignende affald, sikrer national sikkerhed og egenkapacitet og er med til at forebygge og undgå fremtidige traktatbrudssøgsmål for manglende gennemførelse af de EU-retlige bestemmelser, som finder anvendelse på denne sektor, og reducerer andelen af affald, der ender på deponeringsanlæg.«

- 14 På grundlag af denne bestemmelse blev dekretet af 10. august 2016 vedtaget.

- 15 Artikel 1 i dekretet af 10. august 2016 med overskriften »formål« er affattet således:

»1. I henhold til artikel 35, stk. 1, i [lovdekret nr. 133/2014] er formålet med dette dekret:

- a) at fastlægge den nuværende nationale behandlingskapacitet for anlæg til forbrænding af husholdningsaffald og lignende affald på nationalt plan, der er i drift i november 2015
- b) at fastlægge den potentielle nationale behandlingskapacitet for anlæg til forbrænding af husholdningsaffald og lignende affald, som er tilladte, men som ikke er i drift i november 2015

- c) for makrozoner og regioner at udpege de forbrændingsanlæg med energiudnyttelse af husholdningsaffald og lignende affald, som skal opføres eller opgraderes med henblik på at dække det tilbageværende nationale behov for behandling af nævnte affald.«
- 16 Artikel 3-5 i dekretet af 10. august 2016 indeholder tabeller over tre kategorier af anlæg, dvs. forbrændingsanlæg i drift, med angivelse af den tilladte behandlingskapacitet og af kapaciteten til behandling af husholdningsaffald og lignende affald (tabel A), tilladte forbrændingsanlæg, som ikke er i drift, med angivelse af den potentielle behandlingskapacitet og af den regionale placering (tabel B) og de anlæg, som skal oprettes eller opgraderes, henset til den regionale planlægning (tabel C). For hver af disse tre kategorier angiver de forskellige tabeller ligeledes den samlede nationale behandlingskapacitet for de affaldsforbrændingsanlæg, der er i drift i november 2015 (tabel A), den potentielle nationale behandlingskapacitet for tilladte anlæg, som ikke er i drift på denne samme dato (tabel B), samt de regioner, hvori de anlæg, der er nødvendige for at opfylde de nationale behov, skal opføres eller opgraderes og de tilhørende kapaciteter (tabel C).
- 17 Artikel 6 i dekretet af 10. august 2016 med overskriften »afsluttende bestemmelser« lyder således:
- »1. [...] de i tabel A, B og C udpegede anlæg udgør strategiske infrastrukturer og installationer af betydelig national interesse, og de udgør et integreret og moderne system for håndtering af husholdningsaffald og lignende affald, der sikrer national sikkerhed og egenkapacitet inden for rammerne af den integrerede affaldshåndtering, således som dette kræves i henhold til artikel 16 i [affaldsdirektivet].
2. Med henblik på at sikre national sikkerhed og egenkapacitet, og henset til formålene om gradvist at genoprette balancen den socioøkonomiske balance mellem nationale områder [...] omfordeles forbrændingsanlæggs reducerede behandlingskapacitet for så vidt angår husholdningsaffald og lignende affald som følge af de politikker, der er fastsat i stk. 6, inden for samme makrozone ifølge de generelle kriterier og de udpegelsesprocedurer, der er anført i bilag III.«
- 18 I de tre bilag til dekretet af 10. august 2016 anføres den nærmere fremgangsmåde, som har gjort det muligt at fastsætte de tre kategorier, der er anført i de tre tabeller A, B og C. Nærmere bestemt indeholder bilag I oplysninger om den aktuelle nationale behandlingskapacitet for forbrændingsanlæg til husholdningsaffald og lignende affald, anlæg, som er i drift eller er tilladt, men som ikke er i drift i november 2015. Bilag II angiver de betingelser, hvorefter det tilbageværende behov for forbrænding af husholdningsaffald og lignende affald er blevet fastlagt, med opdeling af beregningen for hver region individuelt. Bilag III præciserer desuden de »generelle kriterier«, der er fastsat i artikel 35, stk. 1, i lovdekret nr. 133/2014, som er anvendt ved fastsættelsen af de anlæg, som skal opføres eller opgraderes med henblik på at opfylde de tilbageværende nationale behov for forbrænding af husholdningsaffald og lignende affald.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 19 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at organisationerne VAS og Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare ved den forelæggende ret, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien), har anlagt et søgsmål med påstand om annullation af dekretet af 10. august 2016, i forbindelse med hvilket de har fremført fem anbringender.
- 20 Disse anbringender kan nærmere bestemt opdeles i to grupper. Den første gruppe omfatter de anbringender, der vedrører tilsidesættelse af princippet om »affaldshierarkiet«, jf. artikel 4 og 13 i affaldsdirektivet, for så vidt som dekretet af 10. august 2016 kvalificerede forbrændingsanlæg som »strategiske infrastrukturer og installationer af særlig national interesse«. Ifølge sagsøgerne i hovedsagen skal affaldsforbrænding imidlertid kun anvendes som en sidste løsning, når det ikke

længere er muligt at anvende teknikker til nyttiggørelse eller genanvendelse. Den anden gruppe anbringender vedrører tilsidesættelse af SMV-direktivet, for så vidt som der ikke forud for vedtagelsen af dette dekret blev foretaget en miljøvurdering af dets indvirkninger.

- 21 Den forelæggende ret har bemærket, at de sagsøgte i hovedsagen under sagens forberedelse har begrænset sig til at fremlægge dokumenter og en rapport, uden herved at vedlægge skriftlige redegørelser eller processkrifter. Det fremgår heraf, at de sagsøgte med henblik på deres forsvar blot har gjort gældende, at den nationale lovgivning er i overensstemmelse med EU-retten.
- 22 Den forelæggende ret finder det dels nødvendigt, at Domstolen foretager en fortolkning af princippet om »affaldshierarkiet«, således som det er fastsat i affaldsdirektivet. Dels er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt den nationale myndighed, uden at foretage en forudgående miljøvurdering, kunne forøge affaldsforbrændingsanlæggenes kapacitet.
- 23 Under disse omstændigheder har Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er artikel 4 og 13 i [affaldsdirektivet], sammenholdt med 6., 8., 28. og 31. betragtning hertil, til hinder for en national primær lovgivning og den hertil knyttede sekundære gennemførelseslovgivning – såsom artikel 35, stk. 1, i [lovdekret nr. 133/2014] og [dekretet af 10. august 2016] – hvorefter det kun er de forbrændingsanlæg, der er nævnt i bilagene til og tabellerne i [dekretet af 10. august 2016], der kvalificeres som strategiske infrastrukturer og installationer af særlig national interesse, der gennemfører et integreret og moderne system for håndtering af [husholdningsaffald] og lignende affald, og som sikrer en national egenkapacitet, når henses til, at lignende anlæg, der behandler affald med henblik på genbrug og genanvendelse, ikke har opnået en tilsvarende anerkendelse af den nationale lovgiver til trods for, at disse to metoder rangerer højere i det i nævnte [affaldsdirektiv] omhandlede affaldshierarki?
- 2) Subsidiært, og såfremt dette ikke er tilfældet, er artikel 4 og 13 i [affaldsdirektivet] til hinder for en national primær lovgivning og den hertil knyttede sekundære gennemførelseslovgivning – såsom artikel 35, stk. 1, i [lovdekret nr. 133/2014] og [dekretet af 10. august 2016] – hvorefter anlæg til forbrænding af kommunalt affald kvalificeres som strategiske infrastrukturer og installationer af særlig national interesse med henblik på dels at forbygge og undgå fremtidige traktatbrudssøgsmål for manglende gennemførelse af de EU-retlige bestemmelser, som finder anvendelse på denne sektor, dels at reducere andelen af affald, der ender på deponeringsanlæg?
- 3) Er artikel [2-4 og 6-12] i [SMV-direktivet], også sammenholdt, til hinder for anvendelsen af en national primær lovgivning og den hertil knyttede sekundære gennemførelseslovgivning – såsom artikel 35, stk. 1, i [lovdekret nr. 133/2014] og [dekretet af 10. august 2016] – hvorefter premierministeren ved dekret kan forøge kapaciteten for eksisterende forbrændingsanlæg og fastsætte antallet, kapaciteten for og den regionale placering af kommende forbrændingsanlæg med energiudnyttelse af [husholdningsaffald] og lignende affald, som i overensstemmelse med formålene om særskilt indsamling og genanvendelse skal opføres for at dække visse tilbageværende behov og for gradvist at genoprette den socioøkonomiske balance mellem forskellige nationale områder, uden at det i den nationale lovgivning foreskrives, at bestemmelserne om strategisk miljøvurdering i [SMV-direktivet] skal finde anvendelse under udarbejdelsen af den plan, som fremgår af nævnte dekret?«
- 24 Ved kendelse af 3. juli 2018, Associazione Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus m.fl. (C-305/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:549), har Domstolens præsident besluttet ikke at efterkomme den forelæggende rets anmodning om at undergive denne sag den fremskyndede procedure i henhold til artikel 23a i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det andet spørgsmål

- 25 Med det første og det andet spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet om »affaldshierarkiet«, som udtrykt i affaldsdirektivets artikel 4, sammenholdt med dette direktivs artikel 13, skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som kvalificerer affaldsforbrændingsanlæg som »strategiske infrastrukturer og installationer af særlig national interesse«.
- 26 Denne rets spørgsmål synes at udspringe af den omstændighed, at en lignende kvalificering ikke er blevet lagt til grund i dekretet af 10. august 2016 i forhold til anlæg beregnet til behandling af affald med henblik på genanvendelse og genbrug, selv om nævnte direktivs artikel 4's overskrift pålægger medlemsstaterne, i deres lovgivning og deres politik på området for affaldsforebyggelse og -håndtering, at anvende et hierarki for behandlingsaktiviteterne.
- 27 Det bemærkes, at det i affaldsdirektivets artikel 4, stk. 1, bestemmes, at »[...] affaldshierarki[et] skal tjene som en prioritetsrækkefølge for lovgivning og politikker om affaldsforebyggelse og -håndtering: a) forebyggelse, b) forberedelse med henblik på genbrug, c) genanvendelse, d) anden nyttiggørelse, f.eks. energiudnyttelse, og e) bortskaffelse«.
- 28 Der kan ikke af denne bestemmelse, der fastsætter et affaldshierarki, der skal anvendes i lovgivning og politikker om affaldsforebyggelse og -håndtering, drages den slutning, at der bør gives førsteprioritet til et system, der tillader affaldsproducenter selv at udføre affaldsbortskaffelsen. Bortskaffelsen af affald figurerer nemlig nederst i dette hierarki (jf. i denne retning dom af 18.12.2014, SETAR, C-551/13, EU:C:2014:2467, præmis 44).
- 29 Det skal tilføjes, at affaldshierarkiet udgør et mål, som overlader medlemsstaterne et skøn, idet det ikke forpligter disse til at vælge en specifik forebyggelses- og håndteringsløsning.
- 30 I henhold til affaldsdirektivets artikel 4, stk. 2, træffer medlemsstaterne således, når de anvender »affaldshierarkiet«, foranstaltninger til at fremme de muligheder, der giver det bedste samlede miljøresultat. Det kan i den forbindelse være nødvendigt at lade særlige affaldsstrømme afvige fra hierarkiet, når det er begrundet af hensyn til livscyklus-tankegangen vedrørende de samlede konsekvenser af produktion og håndtering af den type affald.
- 31 Det skal tilføjes, at medlemsstaterne ifølge affaldsdirektivets artikel 13 træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldshåndtering foretages, uden at menneskets sundhed bringes i fare, uden at miljøet skades, og navnlig uden at der opstår risiko for hverken vand, luft, jord, planter eller dyr.
- 32 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at selv om denne artikel 13 ikke præciserer det konkrete indhold af de foranstaltninger, der skal træffes for at sikre sig, at affaldet således håndteres, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, forholder det sig ikke desto mindre således, at den nævnte artikel binder medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, samtidig med, at den overlader medlemsstaterne et skøn ved afgørelsen af, om sådanne foranstaltninger er nødvendige (dom af 6.4.2017, Kommissionen mod Slovenien, C-153/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:275, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 I det foreliggende tilfælde betyder det forhold, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede kvalificerer affaldsforbrændingsanlæg som »strategiske infrastrukturer og installationer af særlig national interesse«, ikke, at den nationale lovgiver har haft til hensigt ikke at følge de anvisninger, der følger af princippet om »affaldshierarkiet«, således som fastsat i affaldsdirektivet.

- 34 Som sagsøgerne i hovedsagen nemlig har erkendt, finder den nævnte nationale kvalificering nemlig for det første kun anvendelse på disse anlæg.
- 35 Den omstændighed, at en national lovgivning kvalificerer affaldsforbrændingsanlæg som havende »førsteprioritet«, kan ikke betyde, at de dertil hørende behandlingsaktiviteter har samme status, og dermed at de nævnte aktiviteter bliver prioriteret frem for andre aktiviteter vedrørende affaldsforebyggelse- og håndtering.
- 36 For det andet er formålet med en sådan kvalifikation, således som den italienske regering har gjort gældende, at rationalisere og lette godkendelsesprocedurens forløb, for at afhjælpe manglen på et passende nationalt affaldshåndteringssystem, som tidligere konstateret af Domstolen i dom af 26. april 2007, Kommissionen mod Italien (C-135/05, EU:C:2007:250), af 14. juni 2007, Kommissionen mod Italien (C-82/06, ikke trykt i Sml., EU:C:2007:349), af 4. marts 2010, Kommissionen mod Italien (C-297/08, EU:C:2010:115), af 15. oktober 2014, Kommissionen mod Italien (C-323/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2290), af 2. december 2014, Kommissionen mod Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407), og af 16. juli 2015, Kommissionen mod Italien (C-653/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:478).
- 37 I denne henseende bemærkes, således som det følger af artikel 260, stk. 1, TEUF, at såfremt Den Europæiske Unions Domstol fastslår, at en medlemsstat ikke har overholdt en af de forpligtelser, som påhviler den i henhold til traktaterne, skal denne stat gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger.
- 38 Endelig bemærkes, at selv om det tilkommer medlemsstaterne at vælge det mest hensigtsmæssige middel til at overholde princippet om »affaldshierarkiet«, skal disse imidlertid overholde de øvrige bestemmelser i affaldsdirektivet, som fastsætter mere specifikke forpligtelser.
- 39 Henset til ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at princippet om »affaldshierarkiet«, således som udtrykt i affaldsdirektivets artikel 4, sammenholdt med dette direktivs artikel 13, skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der kvalificerer affaldsforbrændingsanlæg som »strategiske infrastrukturer og installationer af særlig national interesse«, for så vidt som denne lovgivning er forenelig med de øvrige bestemmelser i dette direktiv, som fastsætter mere specifikke forpligtelser.

Det tredje spørgsmål

- 40 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om SMV-direktivet skal fortolkes således, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som består af en grundlovgivning og en gennemførelseslovgivning, som fastsætter en forøgelse af kapaciteten for eksisterende affaldsforbrændingsanlæg, og som fastsætter bestemmelse om opførelse af nye anlæg af denne karakter, henhører under begrebet »planer og programmer« som omhandlet i dette direktiv, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet og følgelig skal underlægges en forudgående miljøvurdering.
- 41 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgåelsen, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning har til formål at forøge driftskapaciteten for 40 affaldsforbrændingsanlæg ud af de 42 eksisterende og operationelle anlæg på denne medlemsstats område samt at opføre nye anlæg af denne type. En sådan national lovgivning gennemfører en medlemsstats strategiske valg på området for nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald, såsom beregning af nationale tilbageværende behov opgjort til 1 818 000 ton/år og fordeling af sidstnævnte mellem makrozonerne, forøgelse af de eksisterende anlægs aktiviteter, indtil deres respektive tilladte kapacitet er opbrugt, samt den regionale placering af de nye anlæg.
- 42 Det skal afgøres, om en sådan lovgivning falder inden for SMV-direktivets anvendelsesområde.

- 43 I denne henseende bestemmer direktivets artikel 3, at visse planer eller visse programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal underlægges en miljøvurdering.
- 44 SMV-direktivets artikel 2, litra a), definerer de »planer og programmer«, som direktivet omfatter, som værende dem, der opfylder to kumulative betingelser, nemlig dels betingelsen om, at disse udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, dels betingelsen om, at de kræves ifølge love og administrative bestemmelser.
- 45 Domstolen har fortolket denne bestemmelse således, at planer og programmer, hvis vedtagelse er reguleret ved nationale love og administrative bestemmelser, som fastlægger, hvilke myndigheder der har beføjelse til at vedtage dem, samt proceduren for deres udarbejdelse, skal betragtes som »krævet« i henhold til og med henblik på anvendelsen af SMV-direktivet og således er underlagt en miljøvurdering på de betingelser, som dette direktiv fastsætter (dom af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at dekretet af 10. august 2016 opfylder disse to betingelser, eftersom det blev vedtaget af formanden for ministerrådet på grundlag af artikel 35 i lovdekret nr. 133/2014.
- 47 Det skal tilføjes, at i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), underkastes planer og programmer, som udarbejdes inden for visse sektorer, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1, herefter »VVM-direktivet«), der ophævede direktiv 85/337, og som kan tillades i fremtiden, en systematisk miljøvurdering.
- 48 I denne henseende er affaldshåndtering for det første opført blandt de sektorer, der er anført i denne bestemmelse, således at det første af disse kriterier er opfyldt.
- 49 For det andet er anlæg til bortskaffelse af affald ved forbrænding og enhver ændring eller udvidelse heraf fastsat i punkt 9, 10 og 24 i bilag I til VVM-direktivet samt, når de ikke henhører under de førnævnte kategorier, i punkt 11, litra b), i bilag II til VVM-direktivet.
- 50 Hvad angår spørgsmålet, om en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at begrebet »planer og programmer« vedrører enhver retsakt, der, idet den definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet (dom af 27.10.2016, D'Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, præmis 49, af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 53, og af 7.6.2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 54).
- 51 Med hensyn hertil skal begrebet »betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder« forstås kvalitativt. Mulige strategier for omgåelse af de forpligtelser, der fremgår af SMV-direktivet, skal nemlig undgås, idet de kan materialiseres ved en opdeling af foranstaltninger, hvorved den effektive virkning af dette direktiv reduceres (dom af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 55, og af 7.6.2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 55).
- 52 En sådan fortolkning af begrebet »planer og programmer«, som omfatter ikke blot deres udarbejdelse, men ligeledes ændringer af disse, har til formål at sikre, at bestemmelser, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, underlægges en miljøvurdering (jf. i denne retning dom af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 54 og 58).

- 53 Det tilkommer den forelæggende ret, i lyset af den i denne doms præmis 50-52 nævnte retspraksis, at efterprøve, om en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede fastlægger rammerne for anlægstilladelser til projekter.
- 54 Hvis det antages, at dette er tilfældet, skal det fastslås, at denne lovgivning, hvis formål er anført i denne doms præmis 41, kan have væsentlige indvirkninger på miljøet, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.
- 55 Endvidere gør forøgelsen af driftskapaciteten for affaldsforbrændingsanlæggene, som denne retsinstans antyder, det muligt at betvivle, om de vurderinger, der tidligere var blevet foretaget med henblik på at tillade ibrugtagningen af de eksisterende forbrændingsanlæg, var tilstrækkelige.
- 56 I øvrigt har den omstændighed, at en miljøvurdering som omhandlet i SMV-direktivet foretages efterfølgende, i forbindelse med den regionale planlægning, ingen indvirkning på anvendeligheden af bestemmelserne vedrørende en sådan vurdering. En vurdering af indvirkningen på miljøet, der er gennemført i henhold til VVM-direktivet, kan nemlig ikke fritage fra forpligtelsen til at foretage den miljøvurdering, som kræves efter SMV-direktivet, for at opfylde de miljøaspekter, der er særlige for dette direktiv (dom af 7.6.2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 64).
- 57 Desuden kan den af den italienske regering fremførte indsigelse om, at eftersom den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kun udgør en referenceramme, er den anden betingelse, der er nævnt i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), ikke opfyldt, under alle omstændigheder ikke lægges til grund. Den omstændighed, at en national lovgivning har et vist abstraktionsniveau og forfølger et formål om fornyelse af den eksisterende ramme, illustrerer nemlig dennes program- eller planmæssige dimension og er ikke til hinder for, at den er omfattet af begrebet »planer og programmer« (dom af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 En sådan fortolkning understøttes dels af de krav, der følger af SMV-direktivets artikel 6, sammenholdt med 15.-18. betragtning til direktivet, for så vidt som dette direktiv tilsigter ikke blot at bidrage til beskyttelsen af miljøet, men ligeledes at gøre det muligt for offentligheden at deltage i beslutningsprocessen. Dels gennemføres »miljøvurdering[en] under udarbejdelsen og inden vedtagelsen af eller indledningen af lovgivningsproceduren for en plan eller et program«, således som det fremgår af dette direktivs artikel 4, stk. 1. Ligeledes følger det af nævnte direktivs artikel 6, stk. 2, at miljøvurderingen skal gennemføres så tidligt som muligt, således at resultaterne kan nå at få indflydelse på eventuelle afgørelser. Det er nemlig på dette stadi, at de forskellige alternativer kan analyseres, og der kan træffes strategiske valg (jf. i denne retning dom af 20.10.2011, Seaport (NI) m.fl., C-474/10, EU:C:2011:681, præmis 45, og af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 63).
- 59 Henset til disse elementer, som det tilkommer den forelæggende ret at vurdere realiteten og rækkevidden af, skal det fastslås, at en national lovgivning, som forøger kapaciteten for de eksisterende affaldsforbrændingsanlæg, og som opfører nye anlæg af denne karakter, såsom det i hovedsagen omhandlede anlæg, kan henhøre under begrebet »planer og programmer« som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, som skal underlægges en vurdering af indvirkningen på miljøet.
- 60 Det følger heraf, at det tredje spørgsmål skal besvares med, at SMV-direktivets artikel 2, litra a), artikel 3, stk. 1, og artikel 3, stk. 2, litra a), skal fortolkes således, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som består af en grundlovgivning og en gennemførelseslovgivning, som fastsætter en forøgelse af kapaciteten for eksisterende affaldsforbrændingsanlæg og opførelse af nye anlæg af denne karakter, henhører under begrebet »planer og programmer« som omhandlet i dette direktiv, når den kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og skal følgelig underlægges en forudgående miljøvurdering.

Sagsomkostninger

- ⁶¹ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

- 1) **Princippet om »affaldshierarkiet«, således som udtrykt i artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver, sammenholdt med dette direktivs artikel 13, skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der kvalificerer affaldsforbrændingsanlæg som »strategiske infrastrukturer og installationer af særlig national interesse«, for så vidt som denne lovgivning er forenelig med de øvrige bestemmelser i dette direktiv, som fastsætter mere specifikke forpligtelser.**
- 2) **Artikel 2, litra a), artikel 3, stk. 1, og artikel 3, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som består af en grundlovgivning og en gennemførelseslovgivning, og som fastsætter en forøgelse af kapaciteten for eksisterende affaldsforbrændingsanlæg og opførelse af nye anlæg af denne karakter, henhører under begrebet »planer og programmer« som omhandlet i dette direktiv, når den kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og skal følgelig underlægges en forudgående miljøvurdering.**

Underskrifter