



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 22 mars 2012*

”Direktiv 2001/42/EG — Bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan — Begreppet planer och program som ’krävs i lagar och andra författningar’ — Huruvida detta direktiv är tillämpligt på ett förfarande för helt eller delvis upphävande av en plan för markanvändning”

I mål C-567/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Cour constitutionnelle (Belgien) genom beslut av den 25 november 2010, som inkom till domstolen den 3 december 2010, i målet

Inter-Environnement Bruxelles ASBL,

Pétitions-Patrimoine ASBL,

Atelier de Recherche et d’Action Urbaines ASBL

mot

Région de Bruxelles-Capitale,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna A. Prechal, L. Bay Larsen, C. Toader (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 oktober 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Pétitions-Patrimoine ASBL och Atelier de Recherche et d’Action Urbaines ASBL, genom J. Sambon, avocat,
- Belgiens regering, genom T. Materne, i egenskap av ombud, biträdd av J. Sautois, avocate,
- Republiken Tjeckiens regering, genom M. Smolek och D. Hadroušek, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

— Förenade kungarikets regering, genom H. Walker, i egenskap av ombud,
— Europeiska kommissionen, genom P. Oliver och A. Marghelis, båda i egenskap av ombud,
och efter att den 17 november 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, s. 30).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Pétitions-Patrimoine ASBL och Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL, som är ideella föreningar bildade enligt belgisk rätt, å ena sidan, och Région de Bruxelles-Capitale (nedan kallad regionen Bryssel), å andra sidan, och rör en talan om ogiltigförklaring av vissa bestämmelser i beslutet av den 14 maj 2009 om ändring av beslutet av den 13 maj 2004 om ratificering av regionen Bryssels lag om fysisk planering (Code bruxellois de l'aménagement du territoire) (*Moniteur belge* av den 27 maj 2009, s. 38913) (nedan kallat 2009 års beslut).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

Direktiv 2001/42

- 3 Syftena med direktiv 2001/42 framgår bland annat av direktivets artikel 1, i vilken följande föreskrivs:

”Syftet med detta direktiv är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling, genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs i enlighet med detta direktiv för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.”

- 4 Planer och program definieras på följande sätt i artikel 2 a i direktiv 2001/42:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- a) planer och program: planer och program, inklusive dem som samfinansieras av Europeiska gemenskapen, samt ändringar av dem
 - som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och
 - som krävs i lagar och andra författningar,

...”

- 5 I artikel 3 i direktiv 2001/42 definieras direktivets räckvidd. Nämda artikel har följande lydelse:

”1. En miljöbedömning, i enlighet med artiklarna 4–9 i detta direktiv skall utföras för planer och program som avses i punkterna 2 till 4 och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

2. Om inte annat följer av punkt 3 skall en miljöbedömning utföras för alla planer och program.

- a) som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337/EEG ... eller
- b) som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i direktiv 92/43/EEG.

3. Planer och program som avses i punkt 2 och i vilka användningen av små områden på lokal nivå fastställs och mindre ändringar i planer och program som avses i punkt 2 skall kräva en miljöbedömning endast om medlemsstaten finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

4. Medlemsstaterna skall avgöra om andra planer och program än de som avses i punkt 2 och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

5. Medlemsstaterna skall avgöra om planer eller program som avses i punkterna 3 och 4 ovan kan antas medföra betydande miljöpåverkan antingen genom att undersöka varje enskilt fall eller genom att specificera typer av olika slags planer och program eller genom att kombinera båda dessa tillvägagångssätt. I detta syfte skall medlemsstaterna i samtliga fall ta hänsyn till relevanta kriterier i bilaga II, för att säkerställa att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan omfattas av detta direktiv.

...”

6 I artikel 5.1 i direktiv 2001/42 föreskrivs följande:

”Om en miljöbedömning krävs enligt artikel 3.1 skall det utarbetas en miljörapport där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra och rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivs och utvärderas. De uppgifter som skall lämnas för detta ändamål anges i bilaga I.”

7 I bilaga I till detta direktiv, som rör ”Uppgifter som avses i artikel 5.1”, föreskrivs följande med avseende på utarbetandet av miljörapporten:

”Följande uppgifter skall lämnas enligt artikel 5.1 om inte annat följer av artikel 5.2 och 5.3:

...

- b) Väsentliga förhållanden i tillståndet hos miljön och dess sannolika utveckling om planen eller programmet inte genomförs.

...”

Nationell rätt

8 I artikel 13 i regionen Bryssels lag om fysisk planering, i dess lydelse enligt 2009 års beslut (nedan kallad CoBAT), i vilken olika kategorier av planer för regionen Bryssel tas upp, föreskrivs följande:

”Regionens utveckling ... utformas och dess fysiska planering fastställs i följande planer:

1. den regionala utvecklingsplanen,

2. den regionala planen för markanvändning,
 3. de kommunala utvecklingsplanerna,
 4. den särskilda planen för markanvändning.”
- 9 Vad avser antagandet av särskilda planer för markanvändning föreskrivs följande i artikel 40 CoBAT:
- ”Varje kommun i regionen ska, på eget initiativ eller inom den frist som fastställs av regeringen, anta särskilda planer för markanvändning.”

- 10 Vad avser upphävandet av dessa planer föreskrivs följande i artikel 58 CoBAT:
- ”Kommunfullmäktige kan, antingen på eget initiativ eller efter ansökan i enlighet med bestämmelserna i artikel 51, besluta att upphäva en särskild plan för markanvändning i dess helhet eller för en viss del av det område som avses.

Regeringen kan på de villkor som anges i artikel 54 genom motiverat beslut helt eller delvis upphäva en särskild plan för markanvändning.

I ett sådant fall anmodar regeringen kommunfullmäktige att vidta denna åtgärd i enlighet med förevarande avsnitt och fastställer den frist inom vilken kommunfullmäktige ska framlägga beslutet om upphävande av den särskilda planen för markanvändning för godkännande, genomföra samråd med allmänheten och översända hela beslutsunderlaget för godkännande av upphävandebeslutet i enlighet med artikel 61.

För det fall kommunfullmäktige inte efterkommer regeringens anmodan eller inte iakttar fastställda frister, kan regeringen själv upphäva den särskilda planen för markanvändning enligt det förfarande som föreskrivs i förevarande avsnitt.”

- 11 I artikel 59 CoBAT föreskrivs dessutom följande:

”Kommunfullmäktige antar ett förslag till beslut om upphävande av en särskild plan för markanvändning, vilket åtföljs av en plan över det berörda området vid delvist upphävande och en rapport med motivering till varför den särskilda planen för markanvändning ska upphävas i stället för att ändras, och genomför ett samråd med allmänheten. I det fall som avses i artikel 58 sista stycket upprättas rapporten av regeringen.

Detta samråd tillkännages genom anslag och genom ett meddelande i *Moniteur belge* och i åtminstone tre franskspråkiga tidningar och tre nederländskspråkiga tidningar med spridning i regionen i enlighet med regeringens föreskrifter.

Samrådet med allmänheten ska vara 30 dagar. Klagomål och yttranden sänds till kommunstyrelsen inom denna frist och ska bifogas det protokoll som upprättas när samrådet avslutas. Detta protokoll ska upprättas av kommunstyrelsen inom två veckor efter det att fristen för samrådet har löpt ut.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 12 Såsom framgår av begäran om förhandsavgörande anförde sökandena i det nationella målet en grund till stöd för den talan om ogiltigförklaring av vissa bestämmelser i 2009 års beslut som de väckt vid Cour constitutionnelle. Enligt denna grund är artiklarna 58 och 59 CoBAT inte förenliga med direktiv 2001/42 då det enligt dessa artiklar inte är nödvändigt att utarbeta en miljörapport när en särskild plan för markanvändning helt eller delvis upphävs.

- 13 Vad avser upphävandeförfarandet har sökandena i det nationella målet gjort gällande att även om artikel 2 a i direktiv 2001/42 formellt sett enbart avser antaganden och ändringar av markplaner ska detta direktiv, för att behålla sin ändamålsenliga verkan, tolkas så att det även är tillämpligt på upphävanden av sådana planer. I förevarande fall skulle upphävandet av en särskild plan för markanvändning förändra det sammanhang i vilket bygglov beviljas och kunna ändra ramen för beviljande av tillstånd för framtida projekt.
- 14 Sökandena i det nationella målet har dessutom anfört att "planer och program", i den mening som avses i artikel 2 a i nämnda direktiv, som regel är planer och program som föreskrivs i nationella bestämmelser och inte bara de som måste antas enligt dessa bestämmelser. Det skulle enligt dem strida mot syftet med och den ändamålsenliga verkan av direktiv 2001/42 om en rättsakt om upphävande, som har blivit antagen, inte omfattades av direktivet, trots att det inte fanns någon skyldighet att anta rättsakten.
- 15 Regionen Bryssel anser däremot att en markplan, efter det att den har upphävts, inte längre i sig definierar de rättsliga förutsättningarna för att tillåta genomförandet av projekt på det berörda området. Efter det att en särskild plan för markanvändning har upphävts kan den inte längre anses utgöra en plan som utarbetats för sektorn för fysisk planering eller markanvändning, i den mening som avses i direktiv 2001/42. Därtill kommer att nämnda direktiv enligt dess artikel 2 a inte är tillämpligt på upphävanden, som det i princip inte finns någon skyldighet att besluta om.
- 16 Den hänskjutande domstolen har konstaterat att bestämmelserna om förfarandet för utarbetande av särskilda planer för markanvändning, i vilka samråd med allmänheten och med olika myndigheter och instanser samt utarbetandet av en miljörapport föreskrivs, inte är tillämpliga på förfarandet för upphävande av dessa planer.
- 17 Samtidigt som den hänskjutande domstolen har konstaterat att artikel 2 a i direktiv 2001/42 inte avser upphävanden av planer, har den påpekat att det framgår av artikel 3.2 a i nämnda direktiv att en miljöbedömning inte bara ska utföras med avseende på nationella rättsakter i vilka regler för fysisk planering fastställs utan även med avseende på nationella rättsakter i vilka förutsättningar för beviljande av kommande tillstånd anges. En rättsakt som antas av regionen Bryssel och som utgör en del av en rad planer ska därför vara föremål för detta förfarande även när den bara avser upphävande av planer.
- 18 Den hänskjutande domstolen har dessutom anfört att det framgår av förarbetena till direktiv 2001/42 att direktivet enligt artikel 2 a andra strecksatsen endast är avsett att tillämpas på planer och program som krävs i lagar och andra författningar. I förevarande fall förefaller artikel 40 CoBAT kräva att en särskild plan för markanvändning antas för varje kommun i regionen Bryssel. Parterna i det nationella målet är emellertid oense på denna punkt. Den hänskjutande domstolen har dessutom betonat att kommunen i vissa fall kan välja att inte utarbeta en särskild plan för markanvändning.
- 19 Mot bakgrund av att åsikterna om hur direktiv 2001/42 ska tolkas går isär beslutade Cour constitutionnelle att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- "1) Ska definitionen av 'planer och program' i artikel 2 a i direktiv 2001/42 ... tolkas så, att direktivet inte omfattar ett sådant förfarande för att helt eller delvis upphäva en särskild plan för markanvändning som det som föreskrivs i artiklarna 58–63 CoBAT?
- 2) Ska ordet 'krävs' i artikel 2 a i detta direktiv tolkas så, att definitionen av 'planer och program' inte omfattar planer som visserligen föreskrivs i lagar men vars antagande inte är obligatoriskt, såsom de särskilda planer för markanvändning som avses i artikel 40 CoBAT?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

- 20 Först ska noteras att det huvudsakliga målet med direktiv 2001/42, såsom framgår av direktivets första artikel, är att det i samband med utarbetandet och antagandet av planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan genomförs en miljöbedömning (dom av den 17 juni 2010 i de förenade målen C-105/09 och C-110/09, Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie, REU 2010, s. I-5611, punkt 32).
- 21 För det fall en miljöbedömning enligt direktiv 2001/42 krävs uppställer direktivet minimiregler vad avser utarbetandet av en miljörapport, genomförandet av samråd, beaktandet av resultatet av miljöbedömningen och information om det beslut som fattas efter bedömningen (domen i det ovannämnda målet Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie, punkt 33).
- 22 I artikel 2 i direktiv 2001/42, i vilken de i direktivet använda begreppen definieras, föreskrivs att direktivet är tillämpligt på planer och program, samt ändringar av dem, som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och som krävs i lagar och andra författningar.
- 23 Den hänskjutande domstolen har bitt EU-domstolen att tolka artikel 2 a i nämnda direktiv vad avser såväl begreppet upphävande rättsakt (den första frågan) som begreppet planer och program som ”krävs i lagar och andra författningar” (den andra frågan).

Den andra frågan

- 24 Genom sin andra fråga, vilken ska prövas först då den rör själva begreppet planer och program, önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida villkoret i artikel 2 a i direktiv 2001/42, enligt vilket de planer och program som avses i denna bestämmelse är sådana som ”krävs i lagar och andra författningar”, ska tolkas så, att villkoret är tillämpligt på sådana planer och program som de här aktuella markplanerna, vilka föreskrivs i nationell lagstiftning, men som den behöriga myndigheten inte är skyldig att anta.
- 25 Enligt sökandena i det nationella målet skulle en tolkning av denna bestämmelse enligt sin lydelse, vilken innebar att planer och program som endast föreskrivs i lagar och andra författningar inte omfattas av direktiv 2001/42, dels medföra en risk för att markplaner som normalt har en betydande miljöpåverkan på det berörda området inte blir föremål för någon miljöbedömning, dels för att direktivet inte tillämpas på ett enhetligt sätt i medlemsstaternas olika rättsordningar, till följd av de skillnader i lydelse som förekommer bland de nationella bestämmelserna på området.
- 26 Den belgiska och den tjeckiska regeringen samt Förenade kungarikets regering anser däremot att det inte bara följer av lydelsen av artikel 2 a i direktiv 2001/42 utan även av förarbetena till denna bestämmelse att unionslagstiftaren inte avsåg att de administrativa rättsakter och lagstiftningsakter som inte krävs enligt rättsregler skulle vara föremål för miljöbedömning enligt direktivet.
- 27 Enligt Europeiska kommissionen är det så kallade kravkriteriet i nämnda artikel 2 a uppfyllt när en myndighet enligt lag är skyldig att utarbeta eller anta en plan eller ett program. Så förefaller i princip vara fallet med de planer som ska antas av regionen Bryssel.

- 28 Domstolen finner att det inte går att godta en tolkning som innebär att alla planer och program, däribland markplaner, vars antagande regleras i lag i de nationella rättsordningarna, utesluts från tillämpningsområdet för direktiv 2001/42 enbart av det skälet att det inte i samtliga fall finns någon skyldighet att anta rättsakten.
- 29 Den tolkning av artikel 2 a i direktiv 2001/42 som har förordats av ovannämnda regeringar skulle nämligen innebära en avsevärd inskränkning av omfattningen av den i direktivet föreskrivna kontrollen av miljöpåverkan av medlemsstaternas planer och program som rör fysisk planering.
- 30 En sådan tolkning av artikel 2 a i direktiv 2001/42 skulle därmed, genom att påtagligt begränsa nämnda bestämmelses räckvidd, till viss del äventyra direktivets ändamålsenliga verkan med beaktande av dess syfte, vilket är att säkerställa en hög nivå på skyddet av miljön (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 2011 i mål C-295/10, Valčiukienė m.fl., REU 2011, s. I-8819, punkt 42). En sådan tolkning strider således mot direktivets syfte som är att inrätta ett kontrollförfarande med avseende på rättsakter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, i vilka kriterierna och metoderna för markplanering fastställs, och som normalt sett avser många olika projekt, vars genomförande regleras av de bestämmelser och förfaranden som föreskrivs i dessa rättsakter.
- 31 Av detta följer att planer och program ska anses ”krävas”, i den mening som avses i och vid tillämpningen av direktiv 2001/42, när antagandet av den aktuella planen eller programmet regleras i nationella lagar och andra nationella författningar och det i lagarna och författningarna fastställs, dels vilken myndighet som är behörig att anta planen eller programmet, dels förfarandet för planen eller programmets utarbetande.
- 32 Av det ovan anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Begreppet planer och program som ”krävs i lagar och andra författningar” i artikel 2 a i direktiv 2001/42 ska tolkas så, att det även omfattar sådana särskilda markplaner som dem som regleras i den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet.

Den första frågan

- 33 Genom sin första fråga önskar Cour constitutionnelle få klarhet i huruvida ett helt eller delvis upphävande av en plan eller ett program som omfattas av direktiv 2001/42 ska underkastas en sådan miljöbedömning som föreskrivs i artikel 3 i detta direktiv.
- 34 Sökandena i det nationella målet och kommissionen har påpekat att ett upphävande av en plan för markanvändning har både materiella och rättsliga verkningar och därför ska betraktas som en ändring av nämnda plan vilken omfattas av direktiv 2001/42.
- 35 Den belgiska och den tjeckiska regeringen anser däremot att direktivet inte är tillämpligt på ett upphävande av en plan. Detta då direktivet endast gäller ändringar, och ett upphävande inte innebär en definition av de rättsliga förutsättningarna för de markplaneringsprojekt som ska genomföras. Förenade kungarikets regering instämmer men endast vad avser rättsakter som innebär ett totalt upphävande.
- 36 I likhet med den hänskjutande domstolen konstaterar domstolen inledningsvis att direktiv 2001/42 inte uttryckligen gäller upphävanden, utan endast ändringar av planer och program.
- 37 Bestämmelserna i direktiv 2001/42 om direktivets räckvidd ska likväl, med beaktande av direktivets syfte som är att säkerställa en hög nivå på skyddet av miljön, tolkas extensivt. Detta gäller särskilt de bestämmelser i direktivet som innehåller definitioner av i direktivet avsedda rättsakter.

- 38 Det är i detta avseende inte uteslutet att ett delvis eller helt upphävande av en plan eller ett program kan ha en betydande miljöpåverkan. Sådana upphävanden kan nämligen medföra att den tänkta planeringen i de berörda områdena ändras.
- 39 Ett upphävande kan sålunda ha en betydande miljöpåverkan då det, såsom kommissionen och generaladvokaten (i punkterna 40 och 41 i förslaget till avgörande) har gjort gällande, alltid innebär att de rättsliga förutsättningarna ändras, vilket förvanskar den miljöbedömning som i förekommande fall har gjorts enligt det förfarande som avses i direktiv 2001/42.
- 40 Det ska i detta hänseende erinras om att medlemsstaterna när de upprättar en sådan miljörapport som avses i artikel 5.1 i detta direktiv bland annat ska beakta uppgifter avseende ”väsentliga förhållanden i tillståndet hos miljön och dess sannolika utveckling om planen eller programmet inte genomförs”, i den mening som avses i punkt b i bilaga I till direktivet. En kontroll av eventuell framtida miljöpåverkan av ett upphävande av en plan eller ett program ska följaktligen göras i den mån som upphävandet kan ändra det tillstånd hos miljön som undersöktes vid antagandet av den rättsakt som ska upphävas.
- 41 Med hänsyn till vad som kännetecknar rättsakter om upphävande av planer eller program samt till verkningarna av sådana rättsakter, skulle det strida mot de syften som unionslagstiftaren eftersträvar och till viss del kunna äventyra direktiv 2001/42:s ändamålsenliga verkan om dessa rättsakter inte ansågs omfattas av direktivet.
- 42 Detta skulle däremot i princip inte vara fallet om den upphävda rättsakten ingick i en normhierarki med rättsakter avseende fysisk planering, såvida dessa rättsakter innehåller tillräckligt precisa bestämmelser vad avser markanvändning, såvida de själva har varit föremål för en miljöbedömning och såvida de intressen som direktiv 2001/42 syftar till att skydda rimligen kan anses ha beaktats i tillräcklig utsträckning i samband med denna bedömning.
- 43 Av det ovan anförda följer att den första frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 2 a i direktiv 2001/42 ska tolkas så, att direktivet i princip omfattar ett sådant förfarande för att helt eller delvis upphäva en plan för markanvändning som det som föreskrivs i artiklarna 58–63 CoBAT, med följderna att direktivets regler för bedömning av miljöpåverkan gäller för förfarandet.

Rättegångskostnader

- 44 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) Begreppet planer och program som ”krävs i lagar och andra författningar” i artikel 2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan ska tolkas så, att det även omfattar sådana särskilda markplaner som dem som regleras i den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet.**
- 2) Artikel 2 a i direktiv 2001/42 ska tolkas så, att direktivet i princip omfattar ett sådant förfarande för att helt eller delvis upphäva en plan för markanvändning som det som föreskrivs i artiklarna 58–63 i Code bruxellois de l’aménagement du territoire, i dess lydelse enligt beslutet av den 14 maj 2009, med följderna att direktivets regler för bedömning av miljöpåverkan gäller för förfarandet.**

Underskrifter