



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
av den 25 januari 2018¹

Mål C-671/16

**Inter-Environnement Bruxelles ASBL,
Groupe d'Animation du Quartier Européen de la Ville de Bruxelles ASBL,
Association du Quartier Léopold ASBL,
Brusselse Raad voor het Leefmilieu ASBL,
Pierre Picard,
David Weytsman
mot
Région de Bruxelles-Capitale**

(begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2001/42/EG – Miljökonsekvensbedömning av vissa planer och program – Planer och program – Definition – Förordning om områdesindelad stadsplanering”

I. Inledning

1. Begreppsparet ”planer och program” har central betydelse när tillämpningsområdet för direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan² (nedan kallat SMB-direktivet, SMB står för strategisk miljöbedömning) fastställs. Domstolen preciserade visserligen nyligen tolkningen av detta begrepp,³ men såsom även är fallet i målet Thybaut m.fl. (C-160/17), i vilket jag också presenterar mitt förslag till avgörande i dag, finns det fortfarande frågor som måste besvaras i detta sammanhang.

2. Föremålet för tvisten är en förordning om områdesindelad stadsplanering som innehåller vissa krav på utförandet av byggprojekt i EU-kvarteren i Bryssel. Särskilt Konungariket Belgien har dock utnyttjat förevarande mål för att genomdriva att SMB-direktivet inte ska tillämpas på allmänna bestämmelser som liknar lagar.

¹ Originalspråk: tyska.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 (EGT L 197, 2001, s. 30).

³ Dom av den 27 oktober 2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 49).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

3. Syftet med SMB-direktivet framgår särskilt av artikel 1:

”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 i artikel 2 a i SMB-direktivet:

”I detta direktiv avses med

- 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 det nationella målet är särskilt skyldigheten att utföra en strategisk miljöbedömning enligt artikel 3.2 a av intresse:

”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 [MKB-direktivet⁴] ...”

B. Nationell rätt

6. Artiklarna 88 och 89 i Code bruxellois de l'aménagement du territoire (Bryssels lag om fysisk planering) reglerar föremålet för och antagande av förordningar om stadsplanering.

III. Bakgrund och tolkningsfrågorna

7. Begäran om förhandsavgörande grundar sig på en talan som väckts av Inter-Environnement Bruxelles m.fl. mot det dekret som regeringen i huvudstadsregionen Bryssel (Belgien) utfärdade den 12 december 2013 om godkännande av den regionala förordningen om områdesindelad stadsplanering och utarbetande av handlingar för ansökan om intyg och tillstånd för stadsplanering för området Rue de la Loi och dess omgivning.

⁴ 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 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 (EUT L 124, 2014, s. 1).

8. I de regionala förordningarna om "områdesindelad" stadsplanering fastställs huvudsakligen de bestämmelser som är tillämpliga i en viss stadsdel (ett område) för bebyggelsen (höjd, mått, placering utmed gatan, bebyggd yta, tak, antenner), ytor utan byggnader (minsta yta, utformning) samt (offentliga) öppna platser. Dessa bestämmelser ersätter för stadsdelen i fråga de allmänna bestämmelserna i den regionala (grund)förordningen om stadsplanering.

9. Den 12 december 2013 antog regeringen den förordning som är omtvistad i det aktuella fallet.

10. Samma dag antog regeringen också ett dekret avseende genomförande av förslaget om att fastställa stadsplaneringen för Rue de la Loi och dess omgivning i EU-kvarteren genom en särskild plan för markanvändning. I detta regleras bland annat fördelningen mellan bostäder, kontor, butiker, hotell och gemensamma och offentliga inrättningar. Det avser också vägar, parkeringsmöjligheter och tillfarter till området. Detta beslut blev föremål för en talan om ogiltigförklaring, vilken ogillades genom ett annat beslut av Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) av den 14 december 2016.

11. Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) har därför hänskjutit följande fråga till domstolen:

"Ska artikel 2 a i SMB-direktivet tolkas så, att begreppet 'planer och program' innefattar en stadsplaneringsförordning som antagits av en regional myndighet och som

- omfattar en karta som fastställer dess geografiska tillämpningsområde, vilket är begränsat till ett enda stadsområde, och inom detta tillämpningsområde avgränsar olika delområden inom vilka olika bestämmelser ska tillämpas beträffande uppförande av byggnader samt deras höjd,
- även föreskriver särskilda markplaneringsbestämmelser avseende områden i byggnadernas omnejd, samt precisa angivelser beträffande den geografiska tillämpningen av vissa bestämmelser, som den fastställer med beaktande av gatorna, de raka linjer som korsar dessa gator och avstånden i förhållande till anpassningen av dessa gator,
- eftersträvar ett mål som utgörs av en omvandling av det aktuella området, och
- fastställer bestämmelser avseende vilka handlingar som vid en ansökan om stadsplaneringsgodkännande ska inges för att bedömas med avseende på miljöpåverkan på området?"

12. Inter-Environnement Bruxelles m.fl., Konungariket Belgien, Republiken Tjeckien samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Med undantag av Republiken Tjeckien deltog dessa parter, tillsammans med Konungariket Danmark, vid den muntliga förhandlingen den 30 november 2017, som avsåg både förevarande mål och mål C-160/17, Thybaut m.fl.

IV. Bedömning

13. Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) vill få klarhet i huruvida den omtvistade förordningen om områdesindelad stadsplanering ska anses utgöra en plan eller ett program enligt artikel 2 a i SMB-direktivet.

14. Jag ska till att börja med kortfattat behandla "definitionen" av planer och program i artikel 2 a i SMB-direktivet och därefter gå in på EU-domstolens tolkning av begreppsparat. Detta kan ge vägledning när det gäller att pröva huruvida den omtvistade stadsplaneringsförordningen enligt artikel 2 a i SMB-direktivet ska anses utgöra en plan eller ett program. Slutligen ska jag behandla de invändningar som särskilt Konungariket Belgien har framfört mot EU-domstolens praxis.

A. Artikel 2 a i SMB-direktivet

15. Enligt artikel 2 a i SMB-direktivet avser uttrycket ”planer och program” planer och program och ändringar av dessa som *för det första* utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och *för det andra* ska utarbetas i enlighet med lagar och andra författningar.

16. Dessa båda villkor är inte omtvistade i det aktuella fallet. Stadsplaneringsförordningen antogs av en regional myndighet, nämligen av regeringen i huvudstadsregionen Bryssel. Vad beträffar det andra villkoret så finns det i begäran om förhandsavgörande visserligen inget som tyder på en skyldighet att anta en stadsplaneringsförordning, men det räcker i detta avseende att en åtgärd regleras i nationella lagar och andra författningar i vilka de myndigheter som är behöriga i detta avseende och förfarandet för planen eller programmets utarbetande fastställs.⁵ I artiklarna 88 och 89 i Bryssels lag om fysisk planering som återges i begäran om förhandsavgörande finns motsvarande bestämmelser om stadsplaneringsförordningar.

17. Den omtvistade stadsplaneringsförordningen uppfyller följaktligen kraven i artikel 2 a i SMB-direktivet.

B. Tolkningen av begreppsparet ”planer och program” mot bakgrund av domen i målet D’Oultremont

18. Conseil d’États (Högsta förvaltningsdomstolen) fråga gäller i själva verket inte artikel 2 a i SMB-direktivet, utan huruvida det finns ytterligare kriterier som har betydelse för frågan huruvida en åtgärd som den omtvistade förordningen om områdesindelad stadsplanering utgör en plan eller ett program.

19. Utgångspunkten för svaret på denna fråga är att miljöbedömningen, vilket skäl 4 i SMB-direktivet visar, är ett viktigt verktyg för att integrera miljöaspekter när vissa planer och program utarbetas och antas.⁶ När begreppsparet ”planer och program” avgränsas från andra åtgärder som inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktivet måste också hänsyn tas till det väsentliga syfte som anges i artikel 1, nämligen att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska bli föremål för en miljöbedömning.⁷ Bestämmelserna i detta direktiv om direktivets räckvidd ska, 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.⁸

5 Dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 31).

6 Dom av den 27 oktober 2016, D’Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 38).

7 Dom av den 27 oktober 2016, D’Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 39).

8 Dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 37), dom av den 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punkt 50), och dom av den 27 oktober 2016, D’Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 40).

20. Hittillsvarande rättspraxis har huvudsakligen avsett planer och program för vilka en miljöbedömning enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet kommit i fråga. Enligt denna ska en miljöbedömning utföras för alla planer och program 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 MKB-direktivet. Dessutom kan en ram för godkännande av projekt som inte omfattas av MKB-direktivet behövas enligt artikel 3.4 i SMB-direktivet.⁹

21. Att en ram inrättas för efterföljande avgöranden är karakteristiskt för åtgärder som ingår i en hierarki av bestämmelser. Bestämmelserna konkretiseras härvid allt mer ju närmare man kommer det slutgiltiga avgörandet beträffande det enskilda fallet, till exempel i samband med byggnadstillstånd. Samtidigt begränsas dock ett eventuellt utrymme för skönsmässig bedömning i regel redan genom åtgärder av högre rang, och när det gäller byggnadstillstånd till exempel genom bestämmelser om möjlig bebyggelse eller användning av vissa ytor. I denna hierarkiska modell ska SMB-direktivet säkerställa att beslut som kan antas medföra betydande miljöpåverkan inte fattas förrän denna påverkan har bedömts.¹⁰

22. Domstolens avgörande i målet D'Oultremont ska ses mot denna bakgrund: Enligt detta avser begreppsparet "planer och program" "alla rättsakter som – genom att regler och förfaranden för kontroll som är tillämpliga inom den aktuella sektorn definieras – fastställer en omfattande samling kriterier och former för utfärdande av tillstånd och genomförande av ett eller flera projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan".¹¹

23. Denna tolkning av begreppsparet "planer och program" i domen i målet D'Oultremont ska dels i en hierarki av bestämmelser säkerställa miljöbedömningen av riktlinjer som kan medföra betydande miljöpåverkan, dels emellertid också i enlighet med en *de minimis*-regel förhindra att redan en isolerad definition av enskilda kriterier eller former gör en miljöbedömning nödvändig.

24. Danmark har därför framhållit att det för en omfattande samling kriterier och former för utfärdande av tillstånd krävs ett stort antal definitioner och att dessa dessutom måste ha en viss betydelse.

25. Ett *kvantitativt* tillvägagångssätt som koncentreras på antalet definitioner är emellertid inte övertygande. Domstolen har nämligen också understrukit att det finns anledning att reducera möjligheterna att kringgå de skyldigheter som följer av SMB-direktivet, exempelvis genom att olika delåtgärder vidtas, vilket minskar den ändamålsenliga verkan med direktivet.¹²

26. En konkretisering av kriteriet "omfattande samling" bör följaktligen göras *kvalitativt* utifrån det syfte som särskilt anges i artikel 1 i SMB-direktivet, nämligen att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska bli föremål för en miljöbedömning.¹³

9 Jag vill dock för fullständighetens skull erinra om att det finns åtminstone ytterligare en skyldighet att företa en miljöbedömning av planer och program som inte är beroende av en ram för godkännande av projekt, nämligen artikel 3.2 b i SMB-direktivet. Enligt denna bestämmelse ska planer och program bedömas som omfattas av den särskilda miljökonsekvensbedömningen enligt artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114), som bara rör en del av miljökonsekvenserna.

10 Förslag till rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs inverkan på miljön (KOM(96) 0511 slutlig, s. 6.) Se mitt förslag till avgörande i de förenade målen Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:120, punkterna 31 och 32) och mitt förslag till avgörande i dag i målet Thybaut m.fl. (C-160/17, punkt 37).

11 Dom av den 27 oktober 2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 49).

12 Dom av den 27 oktober 2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 48).

13 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, C-41/11 (EU:C:2012:103, punkt 40), dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 30), och dom av den 27 oktober 2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 39).

27. Definition av kriterier och former för utfärdande av tillstånd och genomförande av projekt som troligtvis medför betydande miljöpåverkan ska därför anses som en omfattande samling och således som en plan eller ett program, om projektens miljöpåverkan är ett resultat av kriterierna och formerna i fråga. Om de definierade kriterierna och formerna däremot inte kan orsaka någon betydande miljöpåverkan föreligger inte en omfattande samling och därmed inte heller en plan eller ett program.

28. Vid bedömningen av huruvida en plan eller ett program i den mening som avses i artikel 2 a i SMB-direktivet föreligger ska man följaktligen undersöka om definitionerna av åtgärderna i fråga kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

C. Tillämpning av kriterierna för "planer och program"

29. I det nationella målet skulle Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) ha att bedöma huruvida den omtvistade förordningen om områdesindelad stadsplanering uppfyller kriterierna ovan.

30. Vid denna bedömning torde det ha betydelse att förordningen om områdesindelad stadsplanering enligt begäran om förhandsavgörande i synnerhet omfattar bestämmelser om platsen för byggnaderna och deras höjd och specifika bestämmelser om utformningen av områdena runt byggnaden, och i sin helhet syftar till att omvandla det aktuella området. Beroende på hur kriterierna och formerna har definierats kan de medföra betydande påverkan på stadsmiljön, till exempel på det lokala klimatet och den biologiska mångfalden i området.

31. Däremot framgår det inte vid en första anblick i vad mån bestämmelser om vilka handlingar som ska inges vid en ansökan om stadsplaneringsgodkännande för att bedömas med avseende på miljöpåverkan kan medföra påverkan på miljön.

D. Konungariket Belgiens invändningar

32. Konungariket Belgien har emellertid invänt att den omtvistade förordningen om områdesindelad stadsplanering inte kan utgöra en "plan eller ett program", eftersom det är fråga om en allmän bestämmelse av lagstiftningskaraktär.

33. Det kan faktiskt inte uteslutas att också en lag som har föreslagits av en medlemsstats regering och som antas av parlamentet uppfyller alla krav som anges i artikel 2 a i SMB-direktivet. Även en lag regleras nämligen i nationella bestämmelser, närmare bestämt i respektive författning som definierar de behöriga "myndigheterna" och förfarandet för utarbetande.

34. Det bör dock erinras om att EU-domstolen helt riktigt inte kategoriskt har uteslutit lagstiftningsåtgärder från begreppsparet "planer och program" eller att det finns en överensstämmelse med kategorierna i Århuskonventionen¹⁴ och.¹⁵ Dels ingår lagstiftningsåtgärder nämligen uttryckligen i definitionen i artikel 2 a första strecksatsen i SMB-direktivet,¹⁶ dels skiljer sig SMB-direktivet från Århuskonventionen och Kievprotokollet. Direktivet innehåller nämligen inte några särskilda bestämmelser om politiska riktlinjer eller allmänna bestämmelser som skulle kräva en avgränsning i förhållande till "planer och program".¹⁷

14 1998 års konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (EUT L 124, 2005, s. 4). Antogs genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1).

15 Protokoll om strategiska miljöbedömningar om strategiska miljöbedömningar till FN/ECE:s Esbokonvention från 1991 om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (EUT L 308, 2008, s. 35). Antogs genom rådets beslut 2008/871/EG av den 20 oktober 2008 (EUT L 308, 2008, s. 33).

16 Dom av den 17 juni 2010, Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:355, punkt 47), och dom av den 27 oktober 2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 52).

17 Dom av den 27 oktober 2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 53).

35. Konungariket Belgiens försök att tolka begreppsparet ”planer och program” klart snävare än i domen D’Oultremont kan inte heller godtas.

36. Medlemsstaten skulle följaktligen i första hand vilja innefatta konkreta program för förvaltningen genom vilka myndigheterna sätter upp bestämda mål och definierar de medel som ska användas och den tidsmässiga ramen.

37. Mot detta kan anföras att begreppsparet ”planer och program” inte innehåller bara program, utan också planer. De senare kan på sin höjd integreras mycket indirekt i Konungariket Belgiens programinriktade strategi, eftersom den i regel ska styra inte bara myndigheternas agerande, utan framför allt privata aktörers projekt, även om det sker indirekt genom villkoren för godkännande. Detta framgår i synnerhet också av artikel 3.2 a och 3.4 i SMB-direktivet. Föremålet för båda varianterna av skyldighet att göra en miljöbedömning är inte i första hand program, utan ramen för godkännande av projekt. SMB-direktivet har nämligen bland annat till syfte att säkerställa en miljöbedömning av de planeringskrav som gäller för projekt som omfattas av MKB-direktivet.¹⁸

38. Slutligen har Konungariket Belgien betonat den rättsosäkerhet som blir resultatet av EU-domstolens praxis, eftersom den omfattar ett stort antal allmänna bestämmelser som har antagits utan en miljöbedömning sedan fristen för införlivande av SMB-direktivet löpte ut.

39. Denna osäkerhet dämpas dock åtminstone till en del genom domen i målet Association France Nature Environnement som meddelades förra året och enligt vilken nationella domstolar under vissa bestämda villkor får låta verkningar av åtgärder som har antagits i strid med SMB-direktivet bestå tillfälligt.¹⁹

40. Det kan därför sammanfattningsvis konstateras att Konungariket Belgiens invändningar inte kan godtas.

41. Jag vill dock påpeka att domstolens praxis eventuellt har utökat tillämpningsområdet för SMB-direktivet mer än lagstiftaren avsett och medlemsstaterna kunnat förutse. Detta följer enligt min uppfattning emellertid inte av definitionen av begreppsparet ”planer och program”, utan av tolkningen av kriteriet enligt artikel 2 a andra strecksatsen, enligt vilken dessa ska utarbetas i enlighet med bestämmelser i lagar och andra författningar.

42. Det ska som sagt i stället räcka att en åtgärd regleras i nationella lagar och andra nationella författningar i vilka de behöriga myndigheterna och förfarandet för utarbetande definieras.²⁰ Det krävs därför inte någon, ganska sällsynt, skyldighet att anta åtgärderna i fråga, utan det räcker att de ställs till förfogande som verktyg. Härigenom utökas skyldigheten att företa en miljöbedömning avsevärt. Såsom jag har förklarat ovan strider denna tolkning, som utgår från det berättigade syftet med en omfattande miljöbedömning²¹, mot lagstiftarens tydliga avsikt.²² Supreme Court (Högsta domstolen) i Förenade kungariket har kritiserat denna tolkning i skarpa ordalag,²³ men utan att begära ett förhandsavgörande beträffande detta från domstolen.

43. Denna rättspraxis har dock inte ifrågasatts vare sig i begäran om förhandsavgörande eller av parterna i målet. Domstolen bör därför inte ta upp den och pröva den på eget initiativ i förevarande mål, utan reservera frågan för ett lämpligare fall.

¹⁸ Se hänvisningarna i fotnot 10.

¹⁹ Dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603).

²⁰ Dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C567/10, EU:C:2012:159, punkt 31).

²¹ Dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 30).

²² Förslag till avgörande Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2011:755, punkterna 18 och 19).

²³ R (on the application of Heathrow Hub Limited and another) v Secretary of State for Transport and another [2014] UKSC 3, punkterna 175–189.

V. Förslag till avgörande

44. Jag föreslår därför att EU-domstolen besvarar tolkningsfrågorna enligt följande:

Vid bedömningen av huruvida en plan eller ett program i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs inverkan på miljön föreligger ska man undersöka om definitionerna av åtgärderna i fråga kan antas medföra betydande miljöpåverkan.