



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 7 juni 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2001/42/EG – Artikel 2 a – Begreppet ’planer och program’ – Artikel 3 – Miljökonsekvensbedömning av vissa planer och program – Fastighetsbildningsområde – Möjlighet att avvika från plan- och byggföreskrifter – Ändring av ’planer och program’”

I mål C-160/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) genom beslut av den 2 februari 2015, som inkom till domstolen den 1 mars 2017, i målet

Raoul Thybaut,

Johnny De Coster,

Frédéric Romain

mot

Région wallonne

ytterligare deltagare i rättegången:

Commune d’Orp-Jauche,

Bodymat SA,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Rosas, C. Toader (referent), A. Prechal och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren V. Giacobbo-Peyronnel,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 november 2017,

* Rättegångsspråk: franska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Raoul Thybaut, genom B. Cambier, F. Hans och J. Sambon, avocats,
- Johnny De Coster och Frédéric Romain, genom B. Cambier och F. Hans, avocats,
- Bodymat SA, genom F. Evrard, M. Scholasse och F. Haumont, avocats,
- Belgiens regering, genom M. Jacobs, L. Van den Broeck och J. Van Holm, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av B. Hendrickx, avocate,
- Danmarks regering, genom J. Nymann-Lindegren, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom C. Hermes, F. Thiran och C. Zadra, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 25 januari 2018 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 planer och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 2001, s. 30) (nedan kallat direktiv 2001/42).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Raoul Thybaut, Johnny De Coster och Frédéric Romain och å andra sidan Région wallonne (regionen Vallonien) angående giltigheten av en förordning som antagits av den regionala regeringen den 3 maj 2012 om fastställande av ett fastighetsbildningsområde i kommunen Orp-Jauche (Belgien) (*Moniteur belge* av den 22 maj 2012, s. 29488) (nedan kallad den överklagade förordningen).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skäl 4 i direktiv 2001/42 anges följande:

”Miljöbedömningar är viktiga för att integrera miljööverväganden vid utarbetande och antagande av vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i medlemsstaterna, eftersom det därigenom säkerställs att sådan påverkan till följd av genomförandet av planer och program beaktas när dessa förbereds och innan de antas.”

- 4 Artikel 1 i direktivet, med rubriken ”Syfte”, har följande lydelse:

”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.”

5 Artikel 2 i samma direktiv har följande lydelse:

”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 [unionen], 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,
- b) *miljöbedömning*: utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samrådet i beslutsprocessen samt bestämmelsen om information om beslutet i enlighet med artiklarna 4–9.

...”

6 I artikel 3 i direktiv 2001/42 föreskrivs följande under rubriken ”Räckvidd”:

”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 [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, 2012, s. 1)] ...

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.

...”

7 Artikel 5 i direktiv 2001/42 har rubriken ”Miljörapport”. I artikel 5.3 föreskrivs följande:

”Relevanta uppgifter som är tillgängliga om planernas och programmens miljöpåverkan och som erhållits på andra beslutsnivåer eller genom annan gemenskapslagstiftning kan användas för att tillhandahålla de uppgifter som avses i bilaga I.”

8 Artikel 6 i direktivet, vilken har rubriken ”Samråd”, har följande lydelse:

”1. Utkastet till plan eller program och den miljörapport som utarbetats enligt artikel 5 skall göras tillgänglig för de myndigheter som avses i punkt 3 nedan och för allmänheten.

2. De myndigheter som avses i punkt 3 nedan och den allmänhet som avses i punkt 4 skall ges möjlighet att på ett tidigt stadium och inom rimlig tid yttra sig om utkastet till plan eller program och den bifogade miljörapporten innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande.

3. Medlemsstaterna skall utse de myndigheter med vilka samråd skall äga rum och som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av den miljöpåverkan som följer av genomförandet av planer och program.
4. Medlemsstaterna skall definiera allmänheten med avseende på punkt 2 och därvid inbegripa den allmänhet som berörs, eller kan antas bli berörd, eller som har ett intresse av beslutsfattandet enligt detta direktiv, inbegripet relevanta ickestatliga organisationer t.ex. sådana som främjar miljöskydd och andra berörda organisationer.
5. De närmare bestämmelserna om information till och samråd med myndigheterna och allmänheten skall beslutas av medlemsstaterna.”
- 9 Artikel 11 i direktiv 2001/42 har rubriken ”Förhållandet till annan gemenskapslagstiftning”. I artikel 11.1 föreskrivs följande:
- ”Miljöbedömningar som utförs enligt detta direktiv påverkar inte tillämpningen av kraven i direktiv 85/337... eller kraven i annan gemenskapslagstiftning.”
- 10 Enligt artikel 4.2 i direktiv 2011/92 (nedan kallat MKB-direktivet) ska medlemsstaterna bestämma om de projekt som redovisas i bilaga II till direktivet ska bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10 i direktivet. Bland de projekt som räknas upp under punkten 10 i denna bilaga, med rubriken ”Infrastrukturprojekt” anges i punkt b ”[p]rojekt för tätortsbebyggelse, inklusive byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser”.

Belgisk lagstiftning

- 11 Artikel 1.3 i code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (den vallonska lagen om fysisk planering, detaljplanering, kulturarvet och energi) (nedan kallad den vallonska lagen om fysisk planering), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet, har följande lydelse:
- ”Fysisk planering och detaljplanering fastställs i följande planer och bestämmelser:
- 1° översiktsplaner,
 - 2° kommunala detaljplaner,
 - 3° regionala plan- och byggföreskrifter,
 - 4° kommunala plan- och byggföreskrifter.”
- 12 I artikel 127 i denna lag föreskrivs följande:
- ”§ 1. ... regeringen eller behörig tjänsteman [ska] utfärda [bygglov] ... i följande fall:
- ...
- 8° När bygglovet avser åtgärder och arbeten som vidtas inom ett fastighetsbildningsområde. Området ska fastställas av regeringen, på initiativ från eller förslag av kommunfullmäktige eller behörig tjänsteman. Kommunfullmäktige ska, förutom i de fall då den föreslagit området, yttra sig inom fyrtiofem dagar från det att den behöriga tjänstemannen ingett begäran. Om inget yttrande avges inom fristen ska ett positivt yttrande anses ha lämnats. Om yttrandet är negativt ska förfarandet avslutas. Området ska gälla för varje plan- och byggprojekt som syftar till att omstrukturera och

utveckla urbana funktioner och som innebär att det är nödvändigt att inrätta, ändra, utvidga eller ta bort vägar och allmänna områden eller att uppföra byggnation som skjuter ut över nämnda vägar och allmänna områden. Förslaget till område och bedömningen av effekterna av plan- och byggprojektet ska offentliggöras i förväg och samråd ska ske med kommunutskottet, om ett sådant finns, enligt de närmare bestämmelser som anges i artikel 4. Kommunstyrelsen ska yttra sig inom sjuttio dagar från mottagandet av den behöriga tjänstemannens begäran. Om inget yttrande lämnas inom fristen ska ett positivt yttrande anses ha lämnats. När projektet har genomförts eller på förslag av kommunfullmäktige eller behörig tjänsteman ska regeringen upphäva eller ändra området. Den förordning genom vilken området upprättas, ändras eller upphävs ska offentliggöras genom kungörelse i *Moniteur belge*.

...

§ 3. Under förutsättning att begäran har offentliggjorts i förväg på så sätt som regeringen närmare bestämt och det obligatoriska samråd som avses i artikel 4 första stycket punkt 3° har genomförts, kan bygglov beviljas för åtgärder och arbeten som avses i § 1, första stycket punkterna 1°, 2°, 4°, 5°, 7° och 8°, som respekterar, strukturerar eller återställer huvudlinjerna i landskapet, med avvikelse från översiktsplanen, en kommunal detaljplan, kommunala plan- och byggföreskrifter eller en vägplan.”

- 13 I artikel 181 första och fjärde styckena i den vallonska lagen om fysisk planering föreskrivs följande:

”Regeringen kan förordna att expropriation gagnar allmännyttan med avseende på fastigheter belägna

...

5° i ett fastighetsbildningsområde,

...

Inom ett fastighetsbildningsområde kan artikel 58 tredje–sjätte styckena tillämpas även om det inte finns någon kommunal detaljplan.”

- 14 Artikel 58 tredje–sjätte styckena i denna lag har följande lydelse:

”Följande organ har befogenhet att expropriera: regionen, provinserna, kommunerna, kommunala självständiga verk, interkommunala sammanslutningar i vars verksamhetsändamål ingår fysisk planering eller bostadsplanering och offentliga inrättningar och organ som i lag eller förordning ges befogenhet att expropriera då samhällsnyttan kräver det.

När expropriation övervägs för att planera ett markområde i avsikt att bevilja tillstånd till avstyckning eller klyvning med sikte på att det ska byggas bostäder eller affärslokaler, får den eller de ägare som till ytan äger mer än hälften av den mark som ingår i detta område begära att tilldelas uppdraget att – inom de frister och på de villkor som bestäms av det organ som exproprierar och under förutsättning att de styrker att de har de nödvändiga resurserna – genomföra de arbeten som denna fysiska planering kräver samt de avstyckningar, klyvningar, omfördelningar eller sammanläggningar som krävs.

Denna begäran ska, vid äventyr av preklusion, inges inom tre månader från offentliggörandet i *Moniteur belge* av den regeringsförordning genom vilken expropriationsplanen godkänns.

När expropriationen syftar till att organisera den fysiska planering av en del av det markområde som har avsatts för särskilda ändamål i enlighet med artikel 49 första stycket punkt 2°, kan ägaren eller ägarna, under de förutsättningar som anges ovan, begära att tilldelas uppdraget att genomföra de arbeten som denna fysiska planering medför.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 15 Den 27 april 2009 antog Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial (den vallonska ministern för bostäder, transporter och regional utveckling, Belgien) en förordning om ett fastighetsbildningsområde i centrum av Orp-le-Petit, en ort i kommunen Orp-Jauche (Belgien). Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien), till vilken tre överklaganden av denna förordning hade ingetts, upphävde förordningen genom dom av den 3 juni 2010.
- 16 Efter det att förordningen hade upphävts gavs en ny plan för det 40 000 m² stora fastighetsbildningsområdet in av Bodymat. Detta företag föreslog att de gamla industribyggnaderna i centrum av Orp-le-Petit skulle "byggas om" till en bygghandel, en livsmedelsaffär och andra mindre kompletterande butiker samt att detta affärskomplex skulle kompletteras med "därtill anknutna bostäder", ett nytt vägnät som skulle kopplas till det befintliga vägnätet och en parkering.
- 17 Det framgår av den överklagade förordningen att förslaget till fastighetsbildningsområde åtföljdes av en miljökonsekvensbedömning som baserades på en undersökning av konsekvenserna som genomförts av ett organ som utför miljöundersökningar och tillhandahåller miljörådgivning.
- 18 Vid en överläggning den 22 december 2010 antog kommunfullmäktige i Orp-Jauche ett beslut om fastställelse av fastighetsbildningsområdet för Orp-le-Petits centrum och översände akten i ärendet till den behöriga tjänstemannen (Belgien) för fortsatt handläggning i enlighet med artikel 127.1 första stycket punkt 8 i den vallonska lagen om fysisk planering.
- 19 Den behöriga tjänstemannen föreslog i yttrande av den 6 juni 2011 att fastighetsbildningsområdet skulle godkännas.
- 20 Den 3 maj 2012 godkände regeringen i Vallonien (Belgien) det berörda fastighetsbildningsområdet genom den nu överklagade förordningen.
- 21 Klagandena i det nationella målet är privatpersoner som bor i närheten av det område som berörs av detta fastighetsbildningsområde. De har överklagat till Conseil d'État och yrkat att den överklagade förordningen ska upphävas. De har gjort gällande att den undersökning av miljökonsekvenserna som gjorts i förevarande fall inte uppfyller kraven i direktiv 2001/42, eftersom den är ofullständig, felaktig och oegentlig. Klagandena anser att ett fastighetsbildningsområde omfattas av begreppet "planer och program" i den mening som avses i detta direktiv och att direktivet inte har införlivats på rätt sätt i belgisk rätt.
- 22 Bodymat, som är intervenient i det nationella målet, har gjort gällande att det enda syftet med ett fastighetsbildningsområde är att fastställa gränserna för ett område och det tillhör inte de instrument som ska bli föremål för en bedömning av miljöpåverkan enligt direktiv 2001/42.
- 23 Den hänskjutande domstolen anser att det, för att den ska kunna pröva huruvida talan i det nationella målet är välgrundad, först måste fastställas vilken beskaffenhet och räckvidd ett fastighetsbildningsområde har.
- 24 Den domstolen anger att en förordning om ett fastighetsbildningsområdes enda funktion är att ett område ska fastställas, det vill säga avgränsningen av ett geografiskt område inom vilket det kan genomföras ett "plan- och byggprojekt som syftar till att omstrukturera och utveckla urbana funktioner och som innebär att det är nödvändigt att inrätta, ändra, utvidga eller ta bort vägar och allmänna områden eller att uppföra byggnation som skjuter ut över nämnda vägar och allmänna områden".

- 25 Den hänskjutande domstolen har även påpekat att ett fastighetsbildningsområde skiljer sig från ett plan- och byggprojekt, även om det krävs att det finns ett plan- och byggprojekt för att ett fastighetsbildningsområde ska godkännas. Ett plan- och byggprojekt kan, efter det att ett fastighetsbildningsområde har godkänts, ändras eller anpassas, men det krävs fortfarande att det görs en miljökonsekvensbedömning enligt relevant lagstiftning på området.
- 26 Efter att ha lämnat dessa upplysningar har den hänskjutande domstolen redogjort för de rättsliga konsekvenserna av att godkänna ett fastighetsbildningsområde. För det första blir en annan myndighet behörig att utfärda bygglov. För det andra föreskrivs det i artikel 127.3 i den vallonska lagen om fysisk planering att de bygglov som utfärdas inom det sålunda avgränsade geografiska området får avvika från översiktsplanen, den kommunala detaljplanen, kommunala plan- och byggföreskrifter eller en vägplan. För det tredje kan regeringen, enligt de närmare bestämmelser som fastställs i den vallonska lagen om fysisk planering, förordna att expropriation gagnar allmännyttan med avseende på fastigheter belägna i ett fastighetsbildningsområde.
- 27 Den hänskjutande domstolen har påpekat att de olägenheter som klagandena i det nationella målet befarar ska uppstå först konkretiseras när ett plan- och byggprojekt genomförs. Den överklagade förordningen medför inte ett direkt tillstånd för detta projekt utan det krävs olika tillstånd för att genomföra detta projekt och i samband med att dessa tillstånd lämnas ska miljökonsekvensbedömningar genomföras. Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att den överklagade förordningen är en nödvändig förutsättning för att projektet ska kunna genomföras. I och med att fastighetsbildningsområdet har godkänts kan nämligen de tillstånd som krävs för det plan- och byggprojekt, som ligger till grund för området, utfärdas enligt ett särskilt förfarande som föreskrivs i den vallonska lagen om fysisk planering.
- 28 Enligt den hänskjutande domstolen innebär godkännandet av ett fastighetsbildningsområde således att rättsläget ändras, så att planläggningen av en stadsdel kan ske enligt ett särskilt förfarande som kan medföra olägenheter för enskilda, såsom klagandena i det nationella målet.
- 29 Den hänskjutande domstolen är samtidigt, men av andra skäl, tveksam till om artikel 127.1 punkt 8 i den vallonska lagen om fysisk planering är förenlig med den belgiska författningen och unionsrätten.
- 30 Under dessa omständigheter beslutade den hänskjutande domstolen att vilandeförklara målet och att, i samma beslut, till Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen, Belgien) och till EU-domstolen, ställa frågan huruvida den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet strider mot den belgiska författningen respektive huruvida fastighetsbildningsområdet utgör en plan eller ett program i den mening som avses i direktiv 2001/42. Den hänskjutande domstolen preciserade dock att den fråga som ställts till EU-domstolen först skulle inges till denna domstol för det fall Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen) fastställde att den belgiska författningen inte hade åsidosatts.
- 31 Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen) meddelade dom den 16 juni 2016 och fastställde att artiklarna 127.1 första stycket punkt 8, 127.3, 181 första stycket punkt 5 och 181 fjärde stycket i den vallonska lagen om fysisk planering inte stred mot den belgiska konstitutionen, under förutsättning att de ”bestämmelser om avvikelser som tillåts enligt artikel 127.3 tolkas restriktivt och [att de] endast tillämpas när det är särskilt motiverat, även om lagstiftaren inte skrivit in i den aktuella bestämmelsen att avvikelser, när det gäller tillstånd som beviljas i samband med ett fastighetsbildningsområde, endast kan medges i undantagsfall.
- 32 Efter det att den domen meddelats ingav Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) den fråga som var avsedd för EU-domstolen.
- 33 Den tolkningsfråga som har ställts till EU-domstolen lyder enligt följande.

”Ska artikel 2 a i [direktiv 2001/42] tolkas så, att begreppet ’plan eller program’ omfattar ett område som föreskrivs i en bestämmelse av lagstiftningskaraktär och godkänns av en regional myndighet och

- vars enda syfte är att avgränsa ett geografiskt område inom vilket ett plan- och byggprojekt kan komma att genomföras, när projektet, som bör ha ett bestämt syfte – i det aktuella fallet att omstrukturera och utveckla urbana funktioner, som innebär att det är nödvändigt att inrätta, ändra, utvidga eller ta bort vägar och allmänna områden eller att uppföra byggnation som skjuter ut över nämnda vägar och allmänna områden – ligger till grund för antagandet av området, och antagandet av området innebär att principen i plan- och byggprojektet godtas, men bygglov ändå senare måste erhållas för plan- och byggprojektet, vilket förutsätter att en bedömning av miljöpåverkan görs,
- som ur förfarandemässig synvinkel innebär att bygglovsansökningar avseende åtgärder eller arbeten som vidtas inom området omfattas av ett undantagsförfarande, varvid de plan- och byggföreskrifter som var tillämpliga avseende den berörda marken innan området antogs fortsättningsvis är tillämpliga, men detta förfarande innebär att det kan vara enklare att beviljas undantag från dem, och
- som omfattas av en presumtion för att expropriationer som genomförs inom ramen för en därtill bifogad expropriationsplan gagnar allmännyttan?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 34 Det ska inledningsvis påpekas att även om tolkningsfrågan endast hänvisar till artikel 2 a i direktiv 2001/42, såsom flera deltagare i förfarandet vid domstolen har gjort gällande, avser begäran om förhandsavgörande såväl frågan huruvida ett sådant fastighetsbildningsområde som är aktuellt i det nationella målet omfattas av begreppet ”planer och program” i den mening som avses i denna bestämmelse, som frågan huruvida en sådan rättsakt ingår bland dem som ska bedömas med avseende på deras miljöpåverkan i den mening som avses i artikel 3 i detta direktiv.
- 35 Den omständigheten att en nationell domstol formellt sett har formulerat sin begäran om förhandsavgörande med hänvisning till vissa unionsbestämmelser utgör inte hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den domstolen alla tolkningsdata som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av om det har hänvisats därtill i frågorna eller inte. Det ankommer på EU-domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punkt 72 och där angiven rättspraxis).
- 36 I artikel 3.2 i direktiv 2001/42 uttrycks regeln att en miljöbedömning ska göras för alla planer och program som avses i bestämmelsen. I undantaget i artikel 3.3 i direktivet anges dock att en sådan bedömning ska göras endast om medlemsstaterna, för de planer och program som där avses, har fastställt att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 april 2013, L, C-463/11, EU:C:2013:247, punkt 32).
- 37 Tolkningsfrågan ska således förstås på så sätt att den avser huruvida artikel 2 a och artikel 3 i direktiv 2001/42 ska tolkas så att ett sådant fastighetsbildningsområde, som det som är aktuellt i det nationella målet, som endast syftar till att avgränsa ett geografiskt område, inom vilket det kan genomföras ett plan- och byggprojekt som syftar till att omstrukturera och utveckla urbana funktioner och som innebär att det är nödvändigt att inrätta, ändra, utvidga eller ta bort vägar och allmänna områden eller att uppföra byggnation som skjuter ut över nämnda vägar och allmänna områden, när

det för att genomföra detta är tillåtet att avvika från vissa plan- och byggföreskrifter, omfattas av begreppet ”planer och program” som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, i den mening som avses i direktivet, med den följderna att en miljökonsekvensbedömning ska göras.

- 38 EU-domstolen erinrar inledningsvis om att det av skäl 4 i direktiv 2001/42 följer att miljöbedömningar är viktiga för att integrera miljööverväganden vid utarbetandet och antagandet av vissa planer och program.
- 39 Vidare anges i artikel 1 i direktivet att syftet med direktivet 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 (dom av den 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punkt 47).
- 40 Slutligen ska bestämmelserna i direktivet om direktivets räckvidd, med beaktande av direktivets syfte, som är att sörja för en hög miljöskyddsnivå, tolkas extensivt. Detta gäller särskilt de bestämmelser i direktivet som innehåller definitioner av de rättsakter som avses i direktivet (dom av den 27 oktober 2016, D’Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 41 Det är mot bakgrund av dessa allmänna överväganden som tolkningsfrågan ska besvaras.
- 42 Enligt definitionen i artikel 2 a i direktiv 2001/42 ska planer och program uppfylla två kumulativa villkor, nämligen dels att de ska 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, dels att de krävs i lagar och andra författningar.
- 43 Domstolen har tolkat denna bestämmelse så att planer och program ska anses ”krävas”, i den mening som avses i och vid tillämpningen av direktiv 2001/42 och således bli föremål för en miljökonsekvensbedömning enligt de villkor som fastställs i direktivet, 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 (dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 31).
- 44 I förevarande fall framgår det av den hänskjutande domstolens redogörelse att den överklagade förordningen har antagits av en regional myndighet på grundval av artikel 127 i den vallonska lagen om fysisk planering.
- 45 Av detta följer att de villkor som anges i punkt 42 i denna dom är uppfyllda.
- 46 Vidare ska enligt artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 planer och program regelmässigt vara föremål för en miljöbedömning om de utarbetas för vissa sektorer och om de anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till MKB-direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juni 2010, Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:355, punkt 43).
- 47 Vad beträffar det första villkoret, följer det av ordalydelsen i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 att denna bestämmelse bland annat avser sektorn för ”fysisk planering eller markanvändning”.
- 48 Det förhållandet att denna bestämmelse hänvisar till såväl fysisk planering som markanvändning visar tydligt att den avsedda sektorn inte är begränsad till markanvändning i strikt mening, det vill säga uppdelningen av marken i områden och fastställandet av vilka verksamheter som är tillåtna inom dessa områden, utan att denna sektor med nödvändighet har en större räckvidd.

- 49 Ett fastighetsbildningsområde, som det som är aktuellt i det nationella målet, omfattas, på grund av dess lydelse och dess ändamål, som är att göra det möjligt att avvika från plan- och byggföreskrifter som avser byggande och fysisk planering, av sektorn för ”fysisk planering eller markanvändning” i den mening som avses i artikel 3.2 a i direktivet.
- 50 När det gäller det andra av de villkor som anges i punkt 46 i denna dom ska EU-domstolen, för att avgöra huruvida förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt anges i en förordning om ett fastighetsbildningsområde, såsom den som är aktuell i det nationella målet, granska innehållet och syftet med denna rättsakt. Därvid ska hänsyn tas till den omfattning som miljöbedömningen av projekten har, såsom den föreskrivs i nämnda direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juni 2010, Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:355, punkt 45).
- 51 Bland de projekt som räknas upp i bilaga II till MKB-direktivet anges, under rubrik 10, infrastrukturprojekt, och i led b under denna rubrik, projekt för tätortsbebyggelse.
- 52 Det följer av lydelsen av artikel 127 i den vallonska lagen om fysisk planering att ett fastighetsbildningsområde, som det i det nationella målet, syftar till att fastställa omkretsen av ett geografiskt område, inom vilket det kan genomföras ett ”plan- och byggprojekt som syftar till att omstrukturera och utveckla urbana funktioner och som innebär att det är nödvändigt att inrätta, ändra, utvidga eller ta bort vägar och allmänna områden eller att uppföra byggnation som skjuter ut över nämnda vägar och allmänna områden”.
- 53 En sådan rättsakt bidrar på grund av sitt innehåll och ändamål till genomförandet av projekt som räknas upp i nämnda bilaga, i och med att den förutsätter att det genomförs infrastrukturprojekt i allmänhet och projekt för tätortsbebyggelse i synnerhet.
- 54 När det gäller frågan huruvida en rättsakt, såsom den överklagade rättsakten, anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt, kan det påpekas att EU-domstolen redan har slagit fast att begreppet ”planer och program” avser 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 (dom av den 27 oktober 2016, D’Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 49 och där angiven rättspraxis).
- 55 Begreppet ”en omfattande samling kriterier och former” ska i detta hänseende förstås kvalitativt och inte kvantitativt. Det finns nämligen anledning att reducera möjligheterna att kringgå de skyldigheter som följer av direktiv 2001/42, exempelvis genom att olika delåtgärder vidtas, vilket minskar direktivets ändamålsenliga verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 2016, D’Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 56 I förevarande fall framgår det av den hänskjutande domstolens redogörelse att även om en förordning om ett fastighetsbildningsområde, såsom den som är aktuell i det nationella målet, inte i sig innehåller några positiva föreskrifter, så ger den möjlighet att avvika från befintliga plan- och byggföreskrifter. Den hänskjutande domstolen har angett att avgränsningen av fastighetsbildningsområdet i den överklagade förordningen i princip innebär ett godkännande av det kommande plan- och byggprojektet, eftersom det är lättare att få till stånd ett undantag från gällande plan- och byggföreskrifter när projektet genomförs. Den hänskjutande domstolen anger i detta hänseende att bygglov som utfärdas för det geografiska område som avgränsas genom fastighetsbildningsområdet enligt artikel 127.3 i den vallonska lagen om fysisk planering och de villkor som där anges får avvika från översiktsplanen, en kommunal detaljplan och kommunala plan- och byggföreskrifter.

- 57 Eftersom översiktsplanen, den kommunala detaljplanen och de kommunala plan- och byggföreskrifterna i sig utgör planer och program i den mening som avses i direktiv 2001/42, ska en förordning om ett fastighetsbildningsområde, såsom den som är aktuell i det nationella målet, i och med att den ändrar den ram som fastställts genom dessa planer, kvalificeras på samma sätt och omfattas av samma rättsliga reglering.
- 58 Även om en sådan rättsakt inte innehåller och inte kan innehålla några positiva föreskrifter, så innebär den en möjlighet att lättare få tillstånd till att avvika från gällande plan- och byggföreskrifter som införs genom den, att det rättsliga systemet ändras och medför att det fastighetsbildningsområde som är aktuellt i det nationella målet omfattas av artiklarna 2 a och 3.2 a i direktiv 2001/42.
- 59 Mot bakgrund av dessa överväganden, varvid det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma om och i vilken mån de avser den berörda rättsakten, anser EU-domstolen att en rättsakt, som den som är aktuell i det nationella målet, omfattas av begreppet ”planer och program” i den mening som avses i artiklarna 2 a, 3.1 och 3.2 i direktiv 2001/42 och att det ska göras en bedömning av dess miljöpåverkan.
- 60 Slutligen har den hänskjutande domstolen angett att även om avgränsningen av fastighetsbildningsområdet i princip innebär att plan- och byggprojektet godkänns, krävs det ändå tillstånd för projektet som medför att en miljökonsekvensbedömning ska göras i den mening som avses i MKB-direktivet.
- 61 EU-domstolen erinrar om att det huvudsakliga syftet med direktiv 2001/42 är att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska bli föremål för en miljöbedömning, vilken ska företas under utarbetandet av planerna och därmed innan de antas (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 och där angiven rättspraxis).
- 62 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 39 i sitt förslag till avgörande framgår det av artikel 6.2 i detta direktiv att miljöbedömningen ska göras så tidigt som möjligt för att slutsatserna i den ska kunna påverka eventuella beslut. Det är nämligen i detta skede som de olika alternativen kan analyseras och strategiska val göras.
- 63 Vidare, även om det i artikel 5.3 i direktiv 2001/42 föreskrivs en möjlighet att använda relevanta uppgifter som erhållits på andra beslutsnivåer eller genom annan unionslagstiftning, så anges det i artikel 11.1 i det direktivet att en miljöbedömning som utförs enligt detta direktiv inte påverkar tillämpningen av kraven i MKB-direktivet.
- 64 Dessutom kan en miljökonsekvensbedömning som utförts enligt MKB-direktivet inte medföra befrielse från skyldigheten att genomföra den miljöbedömning som krävs enligt direktiv 2001/42 i syfte att behandla de miljöaspekter som särskilt anges i det direktivet.
- 65 I den mån en förordning, som den som är aktuell i det nationella målet, såsom anges i punkt 58 i denna dom, innebär att den rättsliga ramen ändras och att det, utan begränsning, ges möjlighet att avvika från plan- och byggbestämmelser för alla projekt som genomförs därefter inom det berörda geografiska området, så kan denna möjlighet medföra betydande miljöpåverkan. Med förbehåll för vad som framkommer vid den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, medför således en ändring av den påverkan som tidigare bedömts att det måste göras en ny miljökonsekvensbedömning.
- 66 Med ett sådant synsätt bibehålls den ändamålsenliga verkan av direktiv 2001/42 genom att det säkerställs att det görs en miljöbedömning av en eventuell betydande påverkan på miljön.

- 67 Av detta följer att tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Artiklarna 2 a, 3.1 och 3.2 a i direktiv 2001/42 ska tolkas så, att en förordning om godkännande av ett fastighetsbildningsområde, vars enda syfte är att avgränsa ett geografiskt område, inom vilket det kan genomföras ett plan- och byggprojekt som syftar till att omstrukturera och utveckla urbana funktioner och som innebär att det är nödvändigt att inrätta, ändra, utvidga eller ta bort vägar och allmänna områden eller att uppföra byggnation som skjuter ut över nämnda vägar och allmänna områden, när det för att genomföra detta är tillåtet att avvika från vissa plan- och byggföreskrifter, på grund av denna möjlighet till undantag, omfattas av begreppet ”planer och program” som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i den mening som avses i detta direktiv, med den följd att en miljöbedömning ska göras.

Rättegångskostnader

- 68 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande 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 (andra avdelningen) följande:

Artiklarna 2 a, 3.1 och 3.2 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 en förordning om godkännande av ett fastighetsbildningsområde, vars enda syfte är att avgränsa ett geografiskt område, inom vilket det kan genomföras ett plan- och byggprojekt som syftar till att omstrukturera och utveckla urbana funktioner och som innebär att det är nödvändigt att inrätta, ändra, utvidga eller ta bort vägar och allmänna områden eller att uppföra byggnation som skjuter ut över nämnda vägar och allmänna områden, när det för att genomföra detta är tillåtet att avvika från vissa plan- och byggföreskrifter, på grund av denna möjlighet till undantag, omfattas av begreppet ”planer och program” som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i den mening som avses i detta direktiv, med den följd att en miljöbedömning ska göras.

Underskrifter