



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 – Bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan – Regional stadsplaneringsförordning avseende EU-kvarteren i Bryssel (Belgien)”

I mål C-671/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) genom beslut av den 14 december 2016, som inkom till domstolen den 29 december 2016, i målet

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,

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:

- Inter-Environnement Bryssel ASBL, Groupe d’animation du quartier européen de la ville de Bryssel ASBL, Association du quartier Léopold ASBL, Brusselse Raad voor het Leefmilieu ASBL samt Picard och Weytsman, genom J. Sambon, avocat,
- Belgiens regering, genom M. Jacobs, L. Van den Broeck och J. Van Holm, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av P. Coenraets och L. Thommès, avocats,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlácil och L. Dvořáková, samtliga i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom J. Nymann-Lindegren, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom F. Thiran och C. Zadra, båda 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 planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 2001, s. 30) (nedan kallat SMB-direktivet).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan 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, vilka är förenade i ”Coordination Bruxelles-Europe”, samt Pierre Picard och David Weytsman, å ena sidan, och Région de Bruxelles-Capitale (Belgien), å andra sidan. Målet rör giltigheten av nämnda huvudstadsregions förordning av den 12 december 2013 om godkännande av den regionala förordningen om områdesindelad stadsplanering och de handlingar som krävs för att ansöka om förhandsbesked eller bygglov avseende området kring rue de la Loi och dess omgivning (Moniteur belge av den 30 januari 2014, s. 8390) (nedan kallad den angripna förordningen).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skäl 4 i SMB-direktivet 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 I artikel 1 i SMB-direktivet, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”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 SMB-direktivet 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 SMB-direktivet, med rubriken ”Räckvidd”, föreskrivs följande:

”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)]

...”

7 Artikel 5 i SMB-direktivet har rubriken ”Miljörapport”. I punkt 3 i den artikeln anges 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 I artikel 6 i SMB-direktivet, med rubriken ”Samråd”, föreskrivs följande:

”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 SMB-direktivet har rubriken ”Förhållandet till annan gemenskapslagstiftning”. I punkt 1 i den artikeln anges följande:

”Miljöbedömningar som utförs enligt detta direktiv påverkar inte tillämpningen av kraven i direktiv [2011/92] eller kraven i annan gemenskapslagstiftning.”

- 10 Enligt artikel 4.2 i direktiv 2011/92 (nedan kallat BIM-direktivet) ska medlemsstaterna bestämma om de projekt som redovisas i bilaga II till detta direktiv ska bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10 i direktivet. Bland de projekt som omfattas av rubrik 10 i denna bilaga, med rubriken ”Infrastrukturprojekt”, förekommer, i punkt b, ”Projekt för tätortsbebyggelse, inklusive byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser”.

Belgisk rätt

- 11 Såsom framgår av artikel 1 andra stycket i Code bruxellois de l’aménagement du territoire (Bryssels lag om fysisk planering) av den 9 april 2004 (*Moniteur belge* av den 26 maj 2004, s. 40738) (nedan kallad lagen om fysisk planering), syftar lagen bland annat till att införliva SMB-direktivet med belgisk rätt.

- 12 I lagen om fysisk planering görs åtskillnad mellan instrument för utveckling och fysisk planering, å ena sidan, och instrument för stadsplanering, å andra sidan. De förstnämnda omfattas av avdelning II i lagen, med rubriken ”Planläggning”, medan de sistnämnda omfattas av avdelning III i lagen, med rubriken ”Stadsplaneringsförfordningar”.

- 13 Vad beträffar instrumenten för utveckling och fysisk planering, föreskrivs följande i artikel 13 i lagen om fysisk planering:

”Huvudstadsregionen Bryssels 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, ...”

- 14 Vad beträffar instrumenten för stadsplanering, anges följande i artikel 87 i denna lag:

”Huvudstadsregionen Bryssels stadsplanering fastställs i följande förordningar:

1. de regionala stadsplaneringsförfordningarna,
2. de kommunala stadsplaneringsförfordningarna.”

- 15 Förfarandet för utarbetande av de planer som avses i artikel 13 i lagen om fysisk planering omfattar upprättande av en miljörapport, såsom framgår av artiklarna 18.1, 25.1, 33 första stycket och 43.1 i lagen.
- 16 I artikel 88 och följande artiklar i lagen om fysisk planering, vilka innehåller en beskrivning av förfarandet för utarbetande av de förordningar som avses i artikel 87 i lagen, föreskrivs däremot inget liknande förfarande med miljökonsekvensbedömning för nämnda förordningar.
- 17 I artikel 88 i nämnda lag föreskrivs följande:

”Regeringen kan utfärda en eller flera regionala stadsplaneringsförordningar med bestämmelser för att säkerställa bland annat att

- 1° byggnader, anläggningar och deras omgivningar uppfyller kriterier om sundhet, bevarande, hållfasthet och skönhet samt att de är säkra, i synnerhet att de har ett brand- och översvämningsskydd,
- 2° byggnader uppfyller kriterier om termisk och akustisk kvalitet, energibesparing och energiåtervinning,
- 3° vägnätet, dess tillfartsvägar och omgivningar uppfyller kriterier om bevarande, hälsa, säkerhet, framkomlighet och estetik,
- 4° fastigheter betjänas av anläggningar av allmänintresse, i synnerhet för försörjning av vatten, gas, el, värme, telekommunikation och för avfallshantering,
- 5° bostäder uppfyller miniminormer för beboelighet,
- 6° boendekvalitet och långsam trafik befrämjas, i synnerhet genom att uppkomsten av oljud, damm och utsläpp i samband med vägarbeten hindras,
- 7° personer med nedsatt rörlighet har tillträde till bebyggda eller obebyggda fastigheter eller delar av dessa fastigheter som är tillgängliga för allmänheten, samt till anläggningar och vägnätet,
- 8° egendom som allmänheten har tillgång till kan nyttjas på ett säkert sätt.

Dessa förordningar kan bland annat avse byggnader och anläggningar ovan och under jord, skyltar, anordningar för reklam och affischering, antenner, rörledningar, inhägnader, upplag, obebyggd mark, planteringar, ändringar av markens utformning samt iordningställande av platser för biltrafik och bilparkeringar på annat ställe än på allmän väg.

Tillämpningen av dessa stadsplaneringsförordningar får inte innebära avvikelse från de föreskrifter som gäller för det stora vägnätet.

Dessa stadsplaneringsförordningar är tillämpliga inom hela regionen eller en del av denna region vars gränser fastställs i förordningarna.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 18 Den 24 april 2008 godkände Huvudstadsregionen Bryssels regering slutgiltigt en översiktsplan för EU-kvarteren i staden Bryssel (nedan kallade EU-kvarteren). Avsikten var att göra nämnda kvarter till ett tätbebyggt och blandat stadsområde, som sammanför internationella arbetsplatser, bostäder samt kulturella aktiviteter och rekreationsaktiviteter som är tillgängliga för alla.

- 19 Den 16 december 2010 antog denna regering riktlinjerna för ”Projektet stadsområdet Loi”, vilka utgjorde en vägledning för planer som inte är rättsligt bindande, samtidigt med en förordning om genomförande – genom en särskild plan för markanvändning som ska godkännas av kommunfullmäktige i staden Bryssel – av projektet avseende en stadsutveckling för rue de la Loi och dess omgivningar, i EU-kvarteren.
- 20 Den 15 december 2011 godkände Huvudstadsregionen Bryssels regering ett första förslag till en regional förordning om områdesindelad stadsplanering (nedan kallad RFOS) avseende det område som nämns i föregående punkt. En offentlig enkät, som gjordes mellan den 19 mars och den 18 april 2012, föranledde klagomål och yttranden – särskilt från Coordination Bruxelles-Europe – genom vilka det bland annat anmärktes att det saknades en miljökonsekvensbedömning. Den 19 juli 2012 antog denna regering ett meddelande för att inleda en konsekvensbedömning avseende det första RFOS-förslaget.
- 21 Efter denna bedömning godkände nämnda regering, den 28 februari 2013, ett andra RFOS-förslag som också var föremål för samråd, som i sin tur föranledde klagomål och yttranden från bland annat Coordination Bruxelles-Europe.
- 22 Den 12 december 2013 godkände huvudstadsregionen Bryssels regering den aktuella RFOS genom den angripna förordningen.
- 23 Den 31 mars 2014 väckte klagandena i det nationella målet talan vid Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) om ogiltigförklaring av denna förordning. De hävdade bland annat att nämnda regering, genom att inte göra en miljöbedömning enligt SMB-direktivet, hade åsidosatt de förfaranden som föreskrivs i detta direktiv. I synnerhet uppfyllde konsekvensbedömningen inte kraven enligt nämnda direktiv.
- 24 Klagandena i det nationella målet har genom sin talan anfört att det i belgisk rätt görs åtskillnad mellan åtgärder som avser fysisk planering och åtgärder som avser stadsplanering, medan det endast är beträffande de förstnämnda som det föreskrivs en miljökonsekvensbedömning. SMB-direktivet avser emellertid ”planer och program” utan att det görs en sådan åtskillnad.
- 25 Huvudstadsregionen Bryssels regering har till sitt försvar gjort gällande att den angripna förordningen varken utgör en plan eller ett program, i den mening som avses i detta direktiv, och att de processuella skyldigheter som anges i direktivet följaktligen inte gäller när en sådan förordning antas.
- 26 Den hänskjutande domstolen har angett att frågan huruvida den talan som väckts vid den eventuellt är välgrundad är avhängig av huruvida nämnda förordning omfattas av begreppet planer och program, i den mening som avses i SMB-direktivet.
- 27 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 2 a i [SMB-direktivet] tolkas så, att den i begreppet ’planer och program’ innefattar en stadsplaneringsförordning som antagits av en regional myndighet och som

- omfattar kartor 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 och deras höjd,
- även föreskriver särskilda markplaneringsbestämmelser avseende områden i byggnadernas omnejd, samt innehåller 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 avser omvandling av det aktuella stadsområdet, och
- fastställer bestämmelser om vilka handlingar som ska inges vid en ansökan om stadsplaneringsgodkännande för att bedömas med avseende på miljöpåverkan på stadsområdet?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 28 Domstolen konstaterar inledningsvis att även om tolkningsfrågan endast hänför sig till artikel 2 i SMB-direktivet, såsom flera av deltagarna i förfarandet vid domstolen har gjort gällande, syftar begäran om förhandsavgörande både till att fastställa huruvida en RFOS, såsom den som är aktuell i det nationella målet, omfattas av begreppet planer och program, i den mening som avses i denna bestämmelse, och till att klargöra huruvida en sådan förordning hör till dem som ska vara föremål för en miljökonsekvensbedömning, i den mening som avses i artikel 3 i detta direktiv.
- 29 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 (se dom av den 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, punkt 72 och där angiven rättspraxis).
- 30 Det framgår, i detta sammanhang, av artikel 3 i SMB-direktivet att denna bestämmelse ska tolkas på så sätt att skyldigheten att genomföra en miljöbedömning avseende en viss plan eller ett visst projekt förutsätter att planen eller projektet, som avses med denna bestämmelse, kan antas medföra betydande miljöpåverkan.
- 31 Den fråga som den hänskjutande domstolen har ställt ska följaktligen förstås så, att den domstolen önskar få klarhet i huruvida artikel 2 a och artikel 3 i SMB-direktivet ska tolkas på så sätt att en RFOS, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som innehåller vissa föreskrifter om genomförande av fastighetsprojekt, omfattas av begreppet planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, i den mening som avses i detta direktiv, och följaktligen ska vara föremål för en miljökonsekvensbedömning.
- 32 Det ska inledningsvis erinras om att, såsom framgår av skäl 4 i SMB-direktivet, miljöbedömningar är viktiga för att integrera miljööverväganden vid utarbetande och antagande av vissa planer och program.
- 33 Vidare är syftet med detta direktiv, enligt dess artikel 1, 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 nämnda 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).
- 34 Slutligen ska, med beaktande av syftet med samma direktiv, som består i att säkerställa en sådan hög nivå på skyddet av miljön, de bestämmelser som avgränsar dess tillämpningsområde tolkas extensivt. Det gäller särskilt de bestämmelser som innehåller definitioner av de rättsakter som avses med direktivet (dom av den 27 oktober 2016, D'Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 35 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som tolkningsfrågan ska besvaras.

Artikel 2 a i SMB-direktivet

- 36 I artikel 2 a i SMB-direktivet definieras planer och program, som avses med bestämmelsen, som sådana som uppfyller två kumulativa villkor. De ska nämligen dels ha utarbetats och/eller antagits av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller ha utarbetats av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande, dels krävas i lagar eller andra författningar.
- 37 Domstolen har tolkat denna bestämmelse på så sätt att planer och program ska anses ”krävas”, i den mening som avses i och vid tillämpningen av SMB-direktivet, och följaktligen ska vara föremål för en miljökonsekvensbedömning under de villkor som fastställs i direktivet, när antagandet av den aktuella planen eller programmet regleras i nationella lagar eller andra nationella författningar i vilka det fastställs dels vilken myndighet som är behörig att anta planen eller programmet, dels förfarandet för planens eller programmets utarbetande (dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 31).
- 38 Med beaktande av SMB-direktivets syfte, som består i att säkerställa en hög miljöskyddsnivå, skulle direktivets ändamålsenliga verkan nämligen äventyras, om planer och program som det inte var obligatoriskt att anta uteslöts från direktivets tillämpningsområde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, punkterna 28 och 30).
- 39 I förevarande fall framgår det av den hänskjutande domstolens konstateranden att den angripna förordningen har antagits av en regional myndighet på grundval av artikel 88 och följande artiklar i lagen om fysisk planering.
- 40 Av detta följer att de villkor som anges i punkt 36 ovan är uppfyllda.

Artikel 3 i SMB-direktivet

- 41 Enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet ska 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 BIM-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).
- 42 Det framgår, såvitt avser det första villkoret, av lydelsen av artikel 3.2 a i SMB-direktivet att denna bestämmelse bland annat avser sektorn för ”fysisk planering eller markanvändning”.
- 43 Den omständigheten att denna bestämmelse hänför sig till både ”fysisk planering” och ”markanvändning” visar således klart, såsom Europeiska kommissionen har gjort gällande, att den sektor som avses inte endast omfattar markanvändning i strikt mening, nämligen indelning av territoriet i områden och fastställande av de verksamheter som tillåts inom dessa områden, utan den är nödvändigtvis vidare än så.
- 44 Det framgår av artikel 88 i lagen om fysisk planering att en regional stadsplaneringsförordning bland annat avser byggnader och deras omgivningar i förhållande till bland annat vägnätet, bevarande, säkerhet, hälsa, energi, akustik, avfallshantering och estetik.
- 45 En sådan förordning omfattas följaktligen av sektorn för ”fysisk planering eller markanvändning”, i den mening som avses i artikel 3.2 a i SMB-direktivet.

- 46 Såvitt avser det andra villkoret ska – för att avgöra huruvida en regional stadsplaneringsförordning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till BIM-direktivet – förordningens innehåll och syfte granskas. Därvid ska hänsyn tas till vad miljöbedömningen av projekten ska omfatta enligt 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).
- 47 Vad först avser de projekt som anges i bilagorna I och II till BIM-direktivet, ska det erinras om att under rubrik 10 i sistnämnda bilaga, förekommer infrastrukturprojekt, vilka i punkt b under denna rubrik omfattar projekt för tätortsbebyggelse.
- 48 Det ska påpekas att den angripna rättsakten innehåller bestämmelser som gäller för alla byggnader, det vill säga fastigheter oavsett slag, och deras omgivningar, inbegripet ”öppna områden” och ”vägområden”, oavsett om de är privata eller tillgängliga för allmänheten.
- 49 Rättsakten omfattar kartor som inte endast fastställer dess geografiska tillämpningsområde, utan även avgränsar olika delområden inom vilka olika bestämmelser ska tillämpas beträffande uppförande av byggnationer och deras höjd.
- 50 Rättsakten innehåller i synnerhet bestämmelser om bland annat byggnadernas antal, uppförande och storlek samt markåtgång, öppna områden, inklusive planteringar inom dessa områden, uppsamling av regnvatten, inklusive uppförande av dagvattenbassänger och återvinningscisterner, utformning av byggnader i förhållande till byggnadernas möjliga användning, livslängd och rivning, biotopkoefficienten, det vill säga förhållandet mellan de ytor som kan användas ekologiskt och markens areal, takläggning, bland annat med hänsyn till landskap och växtlighet.
- 51 Vad beträffar syftet med den angripna rättsakten, eftersträvar denna ett mål som avser omvandling av stadsområdet till ett ”tätbebyggt och blandat stadsområde” för ”utvecklingen av hela EU-kvarteret”. I synnerhet innehåller rättsakten ett kapitel med rubriken ”Bestämmelser om de handlingar som krävs för att ansöka om förhandsbesked eller bygglov”. Kapitlet omfattar således inte endast materiella regler som ska tillämpas vid beviljande av tillstånd, utan även förfaranderegler om de handlingar som krävs för att ansöka om förhandsbesked eller bygglov.
- 52 Av detta följer att en förordning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, genom sitt innehåll och syfte bidrar till att genomföra de projekt som anges i nämnda bilaga.
- 53 Vad därefter avser frågan huruvida den angripna rättsakten anger förutsättningarna för kommande tillstånd för sådana projekt har domstolen tidigare 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).
- 54 Syftet med denna tolkning av begreppet ”planer och program” är, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 23 i sitt förslag till avgörande, att säkerställa att föreskrifter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan blir föremål för en miljöbedömning.
- 55 Såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 25 och 26 i sitt förslag till avgörande ska begreppet ”omfattande samling kriterier och former” följaktligen tolkas kvalitativt och inte kvantitativt. Det finns nämligen anledning att hindra eventuella strategier för att kringgå skyldigheterna enligt SMB-direktivet, exempelvis genom en uppdelning i delåtgärder, vilket minskar den ändamålsenliga verkan med direktivet (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 Det framgår av lydelsen av den angripna rättsakten att denna bland annat innehåller föreskrifter om planering avseende områden i byggnadernas omnejd och andra öppna områden, vägområden, gårdsplaner och trädgårdar, inhägnader, byggnaders anslutning till nät och avlopp, uppsamling av regnvatten och olika egenskaper hänförliga till byggnader, däribland byggnadernas omvandlingsbara och varaktiga karaktär, vissa av byggnadernas yttre aspekter och möjligheten att nå dem med fordon.
- 57 Med beaktande av det sätt på vilket kriterierna och formerna anges i en sådan rättsakt kan de, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 30 i sitt förslag till avgörande, antas medföra betydande miljöpåverkan i tätortsbebyggelse.
- 58 Sådana kriterier och former kan nämligen, såsom kommissionen har understrukit, antas medföra påverkan på belysning, vind, stadsbild, luftkvalitet, biologisk mångfald, vattenförvaltning, byggnaders hållbarhet och, mer allmänt, utsläpp i det aktuella området. Såsom anges i ingressen till den angripna rättsakten kan höga byggnaders storlek och utplacering i synnerhet antas ge upphov till oönskade effekter i fråga om skugga och vind.
- 59 Det kan mot bakgrund av dessa omständigheter, som det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma riktigheten och betydelsen av, anses att en sådan rättsakt som den som är aktuell i det nationella målet omfattas av begreppet ”planer och program”, i den mening som avses i artikel 3.1 och 3.2 i SMB-direktivet, som ska vara föremål för en miljökonsekvensbedömning.
- 60 En sådan slutsats påverkas inte av den belgiska regeringens invändning angående den aktuella lagstiftningens generella dimension. Förutom att det av själva lydelsen av artikel 2 a första strecksatsen i SMB-direktivet framgår att begreppet ”planer och program” kan omfatta normativa rättsakter som antagits genom lagar eller andra författningar, innehåller direktivet nämligen inte några särskilda bestämmelser om politiska riktlinjer eller generella regleringar som skulle kräva en avgränsning i förhållande till planer och program, i den mening som avses i direktivet. Den omständigheten att en RFOS, såsom den som är aktuell i det nationella målet, innehåller generella bestämmelser, har en viss abstraktionsnivå och eftersträvar ett mål som avser omvandling av stadsområdet illustrerar för övrigt dess program- eller planläggningskaraktär och hindrar inte att den innefattas i begreppet planer och program (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 2016, D’Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, punkterna 52 och 53).

Eventuella kumulativa bedömningar av miljöpåverkan

- 61 Den hänskjutande domstolen har angett att senare ansökningar om bygglov, för vilka den RFOS som är aktuell i det nationella målet innehåller bestämmelser om vilka handlingar som ska inges, kommer att bli föremål en miljökonsekvensbedömning.
- 62 Det ska erinras om att det huvudsakliga målet med SMB-direktivet består i att ”planer och program” som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska bli föremål för en miljöbedömning, vilken ska företas under utarbetandet av planerna och programmen 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).
- 63 Det framgår av artikel 6.2 i detta direktiv att det förutsätts att miljöbedömningen görs så snart det är möjligt för att dess slutsatser fortfarande ska kunna påverka eventuella beslut. Det är nämligen på detta stadium som alternativets olika delar kan analyseras och de strategiska valen kan göras.
- 64 Även om det enligt artikel 5.3 i SMB-direktivet är möjligt att använda sig av relevanta uppgifter som erhållits på andra beslutsnivåer eller genom annan unionslagstiftning, preciseras i artikel 11.1 i detta direktiv att en miljöbedömning som görs enligt det direktivet inte påverkar tillämpningen av kraven i BIM-direktivet.

- 65 En miljökonsekvensbedömning som görs enligt BIM-direktivet kan inte heller medföra någon befrielse från skyldigheten att göra den miljöbedömning som krävs enligt SMB-direktivet, för att iaktta de miljömässiga aspekter som särskilt föreskrivs i detta direktiv.
- 66 Den omständigheten, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, att senare ansökningar om bygglov kommer att bli föremål för ett förfarande för konsekvensbedömning enligt BIM-direktivet kan således inte påverka nödvändigheten av att göra en miljöbedömning av en plan eller ett program som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3.2 a i SMB-direktivet och som anger förutsättningarna för kommande tillstånd för dessa byggprojekt, såvida inte planen eller projektet redan har varit föremål för en konsekvensbedömning, i den mening som avses i punkt 42 i domen av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159).
- 67 Mot bakgrund av det anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artiklarna 2 a, 3.1 och 3.2 a i SMB-direktivet ska tolkas på så sätt att en regional stadsplaneringsförordning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som innehåller vissa föreskrifter om genomförande av fastighetsprojekt, omfattas av begreppet planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, i den mening som avses i detta direktiv, och följaktligen ska vara föremål för en miljökonsekvensbedömning.

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 på så sätt att en regional stadsplaneringsförordning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som innehåller vissa föreskrifter om genomförande av fastighetsprojekt, omfattas av begreppet planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, i den mening som avses i detta direktiv, och följaktligen ska vara föremål för en miljökonsekvensbedömning.

Ilešič

Rosas

Toader

Prechal

Jarašiūnas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 juni 2018.

A. Calot Escobar
justitiesekreterare

M. Ilešič
ordförande på andra avdelningen