



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 8 maj 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2008/98/EG – Återvinning eller bortskaffande av avfall – Införande av ett integrerat avfallshanteringssystem för att trygga nationell självförsörjning – Uppförande av förbränningsanläggningar eller kapacitetsökning av befintliga anläggningar – Kvalificering av förbränningsanläggningar som ’infrastruktur och anläggningar av överordnat nationellt intresse’ – Iakttagande av principen om ’avfallshierarkin’ – Direktiv 2001/42/EG – Behovet av att göra en ’miljöbedömning’”

I mål C-305/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) genom beslut av den 28 februari 2018, som inkom till domstolen den 4 maj 2018, i målet

Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus,

Movimento Legge Rifiuti Zero per l’Economia Circolare Aps

mot

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

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

Regione Lazio,

Regione Toscana,

Regione Lombardia,

ytterligare deltagare i rättegången:

Associazione Mamme per la Salute e l’Ambiente Onlus,

Comitato Donne 29 Agosto,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Toader (referent) samt domarna A. Rosas och M. Safjan,

* Rättegångsspråk: italienska.

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus och Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps, genom F. Pernazza och A. Ciervo, advokater,
- Mamme per la Salute e l'Ambiente Onlus och le Comitato Donne 29 Agosto, genom C. Auriemma, advokatessa,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av M. Santoro, avvocato dello Stato,
- Europeiska kommissionen, genom G. Gattinara, M. Noll-Ehlers och F. Thiran, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EUT L 197, 2001, s. 30) (nedan kallat direktivet om strategisk miljöbedömning), och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 2008, s. 3) (nedan kallat avfallsdirektivet).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, miljöskyddsorganisationerna Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus och Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps och, å andra sidan, Presidenza del Consiglio dei Ministri (premiärministerns kansli, Italien) m.fl., angående en talan om ogiltigförklaring av decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati (dekret utfärdat av premiärministerns kansli om fastställande av den totala kapaciteten hos anläggningar för förbränning av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall som är i drift eller godkända på nationell nivå samt fastställande av det återstående behov som ska täckas genom uppförande av förbränningsanläggningar för återvinning av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall), av den 10 augusti 2016 (GURI nr 233, av den 5 oktober 2016, nedan kallat dekretet av den 10 augusti 2016).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktivet om strategisk miljöbedömning

3 I skälen 4 och 15–18 i direktivet om strategisk miljöbedömning anges följande:

”(4) 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.

...

(15) För att bidra till en öppnare beslutsprocess och i syfte att säkerställa att de uppgifter som lämnas för bedömningen är uttömmande och tillförlitliga är det nödvändigt att föreskriva att myndigheter med relevant miljöansvar och allmänheten skall höras under bedömningen av planer och program, samt att lämpliga tidsramar fastställs som ger tillräckligt med tid för samråd, inbegripet avgivande av yttranden.

(16) Om genomförandet av en plan eller ett program som utarbetats i en medlemsstat kan antas medföra betydande miljöpåverkan i en annan medlemsstat, bör det föreskrivas att de berörda medlemsstaterna skall samråda med varandra, och att de behöriga myndigheterna och allmänheten skall informeras och ges tillfälle att yttra sig.

(17) Miljörapporten, de yttranden som avgivits av de berörda myndigheterna och allmänheten samt resultatet av gränsöverskridande samråd bör beaktas när planen eller programmet utarbetas och innan de antas eller innan de överlämnas till lagstiftningsförfarande.

(18) Medlemsstaterna bör säkerställa att de berörda myndigheterna och allmänheten informeras när en plan eller ett program antas samt att relevant information görs tillgänglig för dem.”

4 Artikel 1 i detta direktiv, som har 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 nämnda direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med

- 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 direktivet om strategisk miljöbedömning, som har 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 rådets direktiv 85/337/EEG [av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226)] eller

b) som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i direktiv 92/43/EEG.

...”

7 I artikel 4.1 i direktivet om strategisk miljöbedömning anges följande:

”Den miljöbedömning som avses i artikel 3 skall utföras under utarbetandet av en plan eller ett program och innan de antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande.”

8 Artikel 6 i detta direktiv har rubriken ”Samråd”. I punkt 2 i artikeln föreskrivs följande:

”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 genomgår lagstiftningsförfarandet.”

Avfallsdirektivet

9 Skälen 6, 8, 28 och 31 i avfallsdirektivet har följande lydelse:

”(6) Det främsta målet med all avfallspolitik bör vara att minimera de negativa effekterna på människors hälsa och miljön vid generering och hantering av avfall. Avfallspolitiken bör också ha som mål att minska resursanvändningen och främja en praktisk tillämpning av avfallshierarkin.

...

(8) Det är därför nödvändigt att se över direktiv 2006/12/EG för att klargöra centrala begrepp såsom definitionerna av avfall, återvinning och bortskaffande, skärpa de åtgärder som måste vidtas för att förebygga avfall, införa ett tillvägagångssätt som tar hänsyn till produkters och materials hela livscykel och inte enbart till avfallsfasen samt att koncentrera insatserna på att minska miljöpåverkan vid generering och hantering av avfall, så att avfallens ekonomiska värde ökas. Vidare bör återvinning av avfall och användning av återvunnet material uppmuntras för att bevara naturresurser. För tydlighetens skull och för att texten ska bli mer lättläst bör direktiv 2006/12/EG upphävas och ersättas av ett nytt direktiv.

...

(28) Detta direktiv bör bidra till att EU närmar sig ett 'återvinningsamhälle', som strävar efter att undvika avfallsgenerering och använder avfall som en resurs. I gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram uppmanas särskilt till åtgärder för att ombesörja källsortering, insamling och materialåtervinning av prioriterade avfallsflöden. I linje med detta mål, och som ett sätt att underlätta eller förbättra avfallets återvinningspotential, bör avfallet, om det är tekniskt, miljömässigt och ekonomiskt genomförbart, samlas in separat, innan det undergår sådana återvinningsförfaranden som ger bästa miljömässiga resultat. Medlemsstaterna bör verka för att farliga föreningar separeras från avfallsflödena om detta är nödvändigt för en miljöriktig avfallshantering.

...

(31) Genom avfallshierarkin fastställs en prioriteringsordning för vad som allmänt utgör det totalt sett bästa miljöalternativet inom lagstiftning och politik på avfallsområdet, men det kan bli nödvändigt att avvika från en sådan hierarki i fråga om särskilda avfallsflöden, då det är motiverat på grund av bland annat teknisk genomförbarhet, ekonomisk livskraft och miljöskydd."

10 Kapitel I i detta direktiv, som har rubriken "Syfte, tillämpningsområde och definitioner", innehåller artiklarna 1–7. Artikel 1 i nämnda direktiv har följande lydelse:

"I detta direktiv fastställs åtgärder som syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att förebygga eller minska de negativa följderna av generering och hantering av avfall samt minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till stånd en effektivisering av denna användning."

11 I artikel 4 i avfallsdirektivet, som har rubriken "Avfallshierarki", föreskrivs följande:

"1. Följande avfallshierarki ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall:

- a) Förebyggande.
- b) Förberedelse för återanvändning.
- c) Materialåtervinning.
- d) Annan återvinning, t.ex. energiåtervinning.
- e) Bortskaffande.

2. När avfallshierarkin enligt punkt 1 tillämpas, ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att främja de alternativ som ger bäst resultat för miljön som helhet. Detta kan kräva att vissa avfallsflöden avviker från hierarkin, när det är motiverat med hänsyn till livscykelstänkandet vad avser den allmänna påverkan av generering och hantering av sådant avfall.

Medlemsstaterna ska se till att utformningen av avfallslagstiftning och avfallspolitik sker i ett förfarande som medger full insyn och där hänsyn tas till befintliga nationella bestämmelser om samråd med och medverkan av medborgare och berörda parter.

Medlemsstaterna ska ta hänsyn till de allmänna miljöskyddsprinciperna om försiktighet och hållbarhet, teknisk genomförbarhet och ekonomisk livskraft, skydd av resurser samt den allmänna påverkan på miljön, människors hälsa, ekonomi och samhälle i enlighet med artiklarna 1 och 13."

- 12 Kapitel II i detta direktiv, som har rubriken "Allmänna krav" innehåller bland annat artikel 13 i direktivet, vilken har rubriken "skydd för människors hälsa och miljön", och i vilken följande föreskrivs:

"Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, i synnerhet

- a) utan risk för vatten, luft, mark, växter eller djur,
- b) utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt, och
- c) utan att negativt påverka landskapet eller områden av särskilt intresse."

Italiensk rätt

- 13 Artikel 35.1 i decreto legge nr 133 (lagdekret nr 133), av den 12 september 2014 (GURI nr 212 av den 12 september 2014), omvandlat till lag, med ändringar, genom lag nr 164 av den 11 november 2014 (GURI nr 262 av den 11 november 2014) (nedan kallad lagdekret nr 133/2014) har följande lydelse:

"Premiärministerns kansli ska, på förslag av ministern med ansvar för skyddet av miljö, land och hav, och efter samråd med den stående konferensen mellan staten, regionerna och de autonoma provinserna Trento och Bolzano, inom nittio dagar från dagen för ikraftträdandet av den lag som omvandlar detta dekret till lag, i dekret fastställa den totala nationella kapaciteten hos anläggningar för förbränning av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall som är i drift eller godkända på nationell nivå, med angivande av kapaciteten för varje enskild anläggning, och det antal förbränningsanläggningar för energiåtervinning av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall som, i enlighet med målen för separat insamling och återvinning och med beaktande av regionplanen, ska byggas för att täcka det återstående behovet och för att gradvis återställa den socio-ekonomiska jämvikten mellan olika nationella områden. De sålunda identifierade anläggningarna utgör strategisk infrastruktur och anläggningar av överordnat nationellt intresse som genomför ett integrerat och modernt system för hantering av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall, tryggar den nationella självförsörjningen och gör det möjligt att undvika och förebygga ytterligare fördragsbrottsförfaranden för bristfälligt genomförande av de unionsrättsliga bestämmelserna på området och begränsa mängden avfall som går till deponier."

- 14 På grundval av denna bestämmelse antogs dekretet av den 10 augusti 2016.

- 15 Artikel 1 i dekretet av den 10 augusti 2016, som har rubriken "Syfte", har följande lydelse:

"1. Enligt artikel 35.1 i [lagdekret nr 133/2014] har dekretet till syfte att

- a) fastställa den nuvarande nationella behandlingskapaciteten hos anläggningar för förbränning av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall som är i drift i november 2015,
- b) fastställa den potentiella nationella behandlingskapaciteten hos de anläggningar för förbränning av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall som är godkända men som inte är i drift i november 2015,
- c) för varje större region och varje område identifiera antalet anläggningar för förbränning av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall med energiåtervinning som ska byggas eller uppraderas för att täcka det återstående nationella behovet av behandling av sådant avfall."

- 16 Artiklarna 3–5 i dekretet av den 10 augusti 2016 innehåller tabeller över tre kategorier av anläggningar, nämligen förbränningsanläggningar i drift, med angivande av godkänd behandlingskapacitet och kapacitet för behandling av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall (tabell A), godkända anläggningar som inte är i drift, med angivande av potentiell behandlingskapacitet och regional placering (tabell B) och anläggningar som ska byggas eller uppgraderas, med beaktande av regionplanen (tabell C). För var och en av dessa tre kategorier anges i respektive tabell även den totala nationella kapaciteten hos anläggningar för förbränning av avfall som är i drift i november 2015 är (tabell A), den potentiella nationella behandlingskapaciteten hos godkända anläggningar som vid samma tidpunkt inte är i drift (tabell B) och de områden där anläggningar ska byggas eller uppgraderas för att tillgodose det återstående nationella behovet, med angivande av respektive anläggnings kapacitet (tabell C).
- 17 I artikel 6 i dekretet av den 10 augusti 2016, som har rubriken ”Slutbestämmelser”, föreskrivs följande:
- ”1. ... de anläggningar som anges i tabellerna A–C [utgör] strategisk infrastruktur och anläggningar av överordnat nationellt intresse som genomför ett integrerat och modernt system för hantering av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall och tryggar nationell självförsörjning inom ramen för den integrerade avfallshanteringscykeln, enligt kraven i artikel 16 i [avfallsdirektivet].
2. För att trygga nationell säkerhet och självförsörjning och med hänsyn till målsättningen att återställa den socio-ekonomiska jämvikten mellan olika nationella områden ... ska den reducerade behandlingskapaciteten av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall vid förbränningsanläggningar till följd av den politik som föreskrivs i punkt 6 omfördelas inom samma makroregion enligt de allmänna kriterier och förfaranden som anges i bilaga III.”
- 18 I de tre bilagorna till dekretet av den 10 augusti 2016 anges enligt vilka metoder de tre kategorierna i tabellerna A, B och C har fastställts. Bilaga I innehåller närmare bestämt uppgifter om nuvarande nationella behandlingskapacitet hos de anläggningar för förbränning av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall som är i drift, eller är godkända, men som inte var i drift i november 2015. I bilaga II anges de kriterier enligt vilka det återstående behovet av förbränning av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall har fastställts, med en särskild beräkning av denna för varje enskild region. I bilaga III anges dessutom de allmänna kriterier, enligt i artikel 35.1 i lagdekret nr 133/2014, som använts för att fastställa antalet anläggningar som behöver byggas eller uppgraderas för att tillgodose det återstående nationella behovet av förbränning av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 19 Det framgår av beslutet om hänskjutande att föreningarna VAS och Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare, har väckt talan vid den hänskjutande domstolen, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien), om ogiltigförklaring av dekretet av den 10 augusti 2016. Föreningarna har till stöd för sin talan åberopat fem grunder.
- 20 Dessa grunder kan delas upp i två grupper. Den första gruppen avser åsidosättande av principen om ”avfallshierarkin” i artiklarna 4 och 13 i avfallsdirektivet, i den mån dekretet av den 10 augusti 2016 kvalificerar förbränningsanläggningar som ”strategisk infrastruktur och anläggningar av överordnat nationellt intresse”. Enligt sökandena i det nationella målet ska avfall endast förbrännas som en sista utväg, när det inte längre är möjligt att använda sig av återvinnings- eller materialåtervinningsteknik. Den andra gruppen avser åsidosättande av direktivet om strategisk miljöbedömning, i den mån dekretet antogs utan föregående bedömning av dess konsekvenser för miljön.

- 21 Den hänskjutande domstolen har uppgett att motparterna i det nationella målet har nöjt sig med att under handläggningen inge handlingar och en rapport utan att bifoga skriftliga yttranden eller inlagor. Härav framgår att de, till sitt försvar, enbart har gjort gällande att den nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten.
- 22 Den hänskjutande domstolen anser det vara nödvändigt att EU-domstolen bistår den med en tolkning av principen om "avfallshierarkin", i den mening som avses i avfallsdirektivet, men den är även osäker på om den nationella myndigheten hade rätt att, utan föregående miljöbedömning, öka kapaciteten hos anläggningar för förbränning av avfall.
- 23 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) har mot denna bakgrund beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- "1) Utgör artiklarna 4 och 13 i [avfallsdirektivet], jämförda med skälen 6, 8, 28 och 31 däri, hinder för en nationell primärlagstiftning och därtill knutna sekundärrättsliga genomförandebestämmelser – såsom artikel 35.1 i lagdekret nr 133/2014, omvandlat till lag genom lag nr 164/2014, och [dekretet av den 10 augusti 2016] – enligt vilka endast de förbränningsanläggningar som anges i bilagorna till och tabellerna i [dekretet av den 10 augusti 2016] kvalificeras som strategisk infrastruktur och anläggningar av överordnat nationellt intresse som genomför ett integrerat och modernt system för hantering av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall och tryggar nationell självförsörjning, när liknande anläggningar som hanterar avfallet genom återvinning och återanvändning inte har erhållit motsvarande erkännande av den nationella lagstiftaren, trots att de två sistnämnda metoderna rankas högre i den avfallshierarki som avses i [avfallsdirektivet]?"
- 2) I andra hand, för det fall den första frågan besvaras nekande, utgör artiklarna 4 och 13 i [avfallsdirektivet] hinder för en nationell primärlagstiftning och därtill knutna sekundärrättsliga genomförandebestämmelser – såsom artikel 35.1 i [lagdekret nr 133/2014], och [dekretet av den 10 augusti 2016] – enligt vilka anläggningar för förbränning av hushållsavfall kvalificeras som strategisk infrastruktur och anläggningar av överordnat nationellt intresse i syfte att dels undvika och förebygga ytterligare fördragsbrottsförfaranden för bristfälligt genomförande av unionsrättsliga bestämmelser på området, dels begränsa mängden avfall som går till deponier?"
- 3) Utgör artiklarna 2–4 och 6–12 i [direktivet om strategisk miljöbedömning] jämförda med varandra, hinder för att tillämpa en nationell primärlagstiftning och därtill knutna sekundärrättsliga genomförandebestämmelser – såsom artikel 35.1 i [lagdekret nr 133/2014], och [dekretet av den 10 augusti 2016] – enligt vilka premiärministerns kansli, i ett dekret, kan uppgradera kapaciteten hos befintliga förbränningsanläggningar och fastställa antalet, kapaciteten hos och regional placering av förbränningsanläggningar för energiåtervinning av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall, som i enlighet med målen för separat insamling och återvinning ska byggas för att täcka vissa återstående behov och gradvis återställa den socio-ekonomiska jämvikten mellan olika nationella områden, utan att det i den nationella lagstiftningen i fråga föreskrivs att bestämmelserna om strategisk miljöbedömning i [direktivet om strategisk miljöbedömning] ska tillämpas vid utarbetandet av den plan som följer av nämnda dekret från premiärministerns kansli?"
- 24 I beslut av den 3 juli 2018, Associazione Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus m.fl. (C-305/18, ej publicerat, EU:C:2018:549), beslutade domstolens ordförande att avslå den hänskjutande domstolens ansökan om att målet skulle handläggas skyndsamt enligt artikel 23a i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 105.1 i domstolens rättegångsregler.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra frågan

- 25 Den hänskjutande domstolen har ställt de två första frågorna, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i om principen om "avfallshierarkin", i den mening som avses i artikel 4 i avfallsdirektivet, jämförd med artikel 13 i detta direktiv, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, som kvalificerar förbränningsanläggningar för avfall som "strategisk infrastruktur och anläggningar av överordnat nationellt intresse".
- 26 Den hänskjutande domstolens frågor verkar ha uppkommit till följd av att dekretet av den 10 augusti 2016 inte innehåller någon liknande kvalificering i fråga om anläggningar för behandling av avfall för återvinning och återanvändning, trots att rubriken till artikel 4 i nämnda direktiv ålägger medlemsstaterna att i sin lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall tillämpa en prioritetsordning.
- 27 Domstolen påpekar att det i artikel 4.1 i avfallsdirektivet anges att "[f]öljande avfallshierarki ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall: a) Förebyggande. b) Förberedelse för återanvändning. c) Materialåtervinning. d) Annan återvinning, t.ex. energiåtervinning. e) Bortskaffande".
- 28 Det ska härvid framhållas att denna bestämmelse, genom vilken en sådan avfallshierarki införts som ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall, inte medger slutsatsen att man ska prioritera ett system som ger avfallsproducenterna möjlighet att själva ombesörja bortskaffandet av avfallet. Bortskaffandet av avfall hamnar nämligen sist i denna hierarki (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2014, SETAR, C-551/13, EU:C:2014:2467, punkt 44).
- 29 Det ska tilläggas att avfallshierarkin utgör en målsättning som ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning genom att inte ålägga dem att använda sig av en viss förebyggande lösning eller viss typ av avfallshantering.
- 30 I artikel 4.2 i avfallsdirektivet föreskrivs sålunda att medlemsstaterna, när de tillämpar principen om "avfallshierarkin", ska vidta åtgärder för att främja de alternativ som ger bäst resultat för miljön som helhet. Detta kan kräva att vissa avfallsflöden avviker från hierarkin, när det är motiverat med hänsyn till livscykelvärdet vad avser den allmänna påverkan som generering och hantering av sådant avfall ger upphov till.
- 31 Det ska tilläggas att det framgår av artikel 13 i avfallsdirektivet att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, i synnerhet utan risk för vatten, luft, mark, växter eller djur.
- 32 Domstolen har i det avseendet redan slagit fast att även om artikel 13 inte anger det konkreta innehållet i de åtgärder som ska vidtas för att säkerställa att avfall hanteras utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, binder den inte desto mindre medlemsstaten vid den målsättning som ska uppnås samtidigt som den ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra huruvida sådana åtgärder är nödvändiga (dom av den 6 april 2017, kommissionen/Slovenien, C-153/16, ej publicerad, EU:C:2017:275, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 33 I förevarande fall innebär det faktum att en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, kvalificerar förbränningsanläggningar för avfall som "strategisk infrastruktur och anläggningar av ett överordnat nationellt intresse" inte att den nationella lagstiftaren har haft för avsikt att avvika från de krav som följer av principen om "avfallshierarkin", enligt avfallsdirektivet.

- 34 Denna kvalificering är nämligen, vilket sökandena i det nationella målet är eniga om, endast tillämplig på anläggningarna i fråga.
- 35 Det faktum att nationella bestämmelser kvalificerar förbränningsanläggningar för avfall som "prioriterade" betyder inte att hanteringen vid dessa anläggningar omfattas av denna kvalificering och därmed att nämnda hantering skulle ges någon som helst prioritet framför andra åtgärder för förebyggande och hantering av avfall.
- 36 Såsom den italienska regeringen har gjort gällande avser en sådan kvalificering vidare att effektivisera och förenkla godkännandeförfarandet för att kompensera för avsaknaden av ett lämpligt nationellt system för avfallshantering, såsom konstaterats i tidigare domar från domstolen, nämligen dom av den 26 april 2007, kommissionen/Italien (C-135/05, EU:C:2007:250), dom av den 14 juni 2007, kommissionen/Italien (C-82/06, ej publicerad, EU:C:2007:349), dom av den 4 mars 2010, kommissionen/Italien (C-297/08, EU:C:2010:115), dom av den 15 oktober 2014, kommissionen/Italien (C-323/13, ej publicerad, EU:C:2014:2290), dom av den 2 december 2014, kommissionen/Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407), och dom av den 16 juli 2015, kommissionen/Italien (C-653/13, ej publicerad, EU:C:2015:478).
- 37 Det framgår av artikel 260.1 FEUF att, om Europeiska unionens domstol finner att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen, ska denna stat vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom.
- 38 Även om det slutligen ankommer på medlemsstaterna att välja de bästa metoderna för att iaktta principen om "avfallshierarkin", är de trots allt skyldiga att iaktta andra bestämmelser i detta direktiv som föreskriver mer specifika skyldigheter.
- 39 Mot bakgrund av det anförda ska de två första frågorna besvaras enligt följande. Principen om "avfallshierarkin", i den mening som avses i artikel 4 i avfallsdirektivet, jämförd med artikel 13 i detta direktiv, ska tolkas så, att den inte utgör hinder mot en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, som kvalificerar anläggningar för förbränning av avfall som "strategisk infrastruktur och anläggningar av överordnat nationellt intresse", förutsatt att denna lagstiftning är förenlig med andra bestämmelser i detta direktiv som föreskriver mer specifika skyldigheter.

Den tredje frågan

- 40 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i om direktivet om strategisk miljöbedömning ska tolkas så, att en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, bestående i en grundläggande lagstiftning och en genomförandelagstiftning, som ökar kapaciteten hos befintliga anläggningar för förbränning av avfall och som föreskriver att nya sådana anläggningar ska uppföras, omfattas av begreppet "planer och program", i den mening som avses i detta direktiv, som kan antas medföra betydande inverkan på miljön och därför ska föregås av en miljöbedömning.
- 41 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att den nationella lagstiftningen som är i fråga i det nationella målet syftar till att öka driftskapaciteten för 40 av 42 befintliga anläggningar som är i drift i denna medlemsstat och till att uppföra nya sådana anläggningar. Med en sådan nationell lagstiftning genomförs en medlemsstats strategiska val i fråga om återvinning och bortskaffande av avfall, såsom beräkningen av det kvarstående nationella behovet till 1 818 000 ton/år och fördelningen av dessa mellan makroregionerna, ökningen av kapaciteten hos befintliga anläggningar till deras respektive högsta tillåtna kapacitet och den regionala placeringen av nya anläggningar.

- 42 Det ska således avgöras huruvida en sådan lagstiftning omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om strategisk miljöbedömning.
- 43 I det avseendet föreskrivs i artikel 3 i det direktivet att vissa planer eller vissa program som kan antas medföra en betydande påverkan på miljön ska föregås av en miljöbedömning.
- 44 Enligt artikel 2 a i direktivet om strategisk miljöbedömning uppfyller de "planer och program" som avses i denna bestämmelse två kumulativa villkor dels villkoret 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 villkoret att de krävs i lagar eller andra författningar.
- 45 EU-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 direktivet om strategisk miljöbedömning, och följaktligen 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 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 46 Det framgår i förevarande fall av beslutet om hänskjutande att dekretet av den 10 augusti 2016 uppfyller dessa båda villkor, eftersom det har antagits av premiärministerns kansli på grundval av artikel 35 i lagdekret nr 133/2014.
- 47 Det ska tilläggas att enligt artikel 3.2 a i direktivet om strategisk miljöbedömning 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 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) (nedan kallat MKB-direktivet), vilken upphävde direktiv 85/337.
- 48 I det avseendet återfinns avfallshantering, för det första, bland de sektorer som avses i denna bestämmelse, vilket innebär att det första kriteriet är uppfyllt.
- 49 För det andra omfattas anläggningar för bortskaffande av avfall genom förbränning samt ändringar eller utvidgningar av sådana projekt av punkterna 9, 10 och 24 i bilaga I till MKB-direktivet och, när de inte omfattas av någon av dessa kategorier, av punkt 11 b i bilaga II till MKB-direktivet.
- 50 Vad gäller frågan om en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, anger förutsättningarna för framtida tillstånd för projekt, påpekas att det följer av fast rättspraxis 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, dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 53, och dom av den 7 juni 2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 54).
- 51 Begreppet "en omfattande samling kriterier och former" ska i detta hänseende förstås kvalitativt och inte kvantitativt. Det finns nämligen anledning att förhindra eventuella strategier för att kringgå skyldigheterna enligt MKB-direktivet, exempelvis genom en uppdelning i delåtgärder, vilket minskar den ändamålsenliga verkan med direktivet (dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 55, och dom av den 7 juni 2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 55).

- 52 En sådan tolkning av begreppet "planer och program", som inkluderar inte bara utveckling, utan även dess ändring, är avsedd att säkerställa att föreskrifter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan blir föremål för en miljöbedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkterna 54 och 58).
- 53 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av den rättspraxis som det hänvisas till ovan i punkterna 50–52, kontrollera om en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, fastställer ramen för kommande tillstånd för projekt.
- 54 Om så är fallet ska det fastställas huruvida denna lagstiftning, vars syfte det har redogjorts för ovan i punkt 41, kan antas medföra en betydande påverkan på miljön, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 55 Såsom nämnda domstol har angett ger ökningen av driftskapaciteten hos anläggningar för förbränning av avfall dessutom upphov till tvivel i fråga om huruvida de bedömningar som gjordes innan befintliga förbränningsanläggningar gavs tillstånd att tas i bruk var tillräckliga.
- 56 Den omständigheten att en miljöbedömning i den mening som avses i direktivet om strategisk miljöbedömning vidtas senare, i samband med planeringen på regional nivå, påverkar inte tillämpligheten av bestämmelser om sådana bedömningar. En miljökonsekvensbedömning som görs enligt MKB-direktivet kan nämligen inte medföra någon befrielse från skyldigheten att göra den miljöbedömning som krävs enligt direktivet om strategisk miljöbedömning, för att iaktta de miljömässiga aspekter som särskilt föreskrivs i detta direktiv (dom av den 7 juni 2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 64).
- 57 Vidare, och i vilket fall som helst, kan inte den invändning som den italienska regeringen gjort godtas, enligt vilken det andra villkoret i artikel 3.2 a i direktivet om strategisk miljöbedömning inte är uppfyllt eftersom den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet endast utgör en referensram. Den omständigheten att en nationell lagstiftning har en viss abstraktionsnivå och eftersträvar ett mål som avser omvandling av den befintliga ramen illustrerar nämligen dess program- eller planläggningskaraktär och hindrar inte att den innefattas i begreppet "planer och program" (dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 60 och där angiven rättspraxis).
- 58 Denna tolkning bekräftas av kraven i artikel 6 i direktivet om strategisk miljöbedömning, jämförda med skälen 15–18 däri, i den mån detta direktiv har till syfte, inte bara att bidra till miljöskyddet utan även till att möjliggöra för allmänheten att medverka i beslutsprocessen. Det framgår vidare av artikel 4.1 i detta direktiv att "[miljöbedömningen] ... skall utföras under utarbetandet av en plan eller ett program och innan de antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande". På samma sätt framgår det 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 de olika alternativen kan analyseras och de strategiska valen kan göras (se för ett liknande resonemang, dom av den 20 oktober 2011, Seaport (NI) m.fl., C-474/10, EU:C:2011:681, punkt 45, och dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 63).
- 59 Det kan mot bakgrund av dessa omständigheter, som det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma riktigheten och betydelsen av, konstateras att en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, som ökar kapaciteten hos befintliga anläggningar för förbränning av avfall och som föreskriver att nya sådana anläggningar ska uppföras omfattas av begreppet "planer och program", i den mening som avses i artikel 3.1 och 3.2 i direktivet om strategisk miljöbedömning, som ska föregås av en miljöbedömning.

60 Härav följer att den tredje frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 2 a, artikel 3.1 och artikel 3.2 a i direktivet om strategisk miljöbedömning ska tolkas så, att en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, bestående i en grundläggande lagstiftning och en genomförandelagstiftning, som ökar kapaciteten hos befintliga anläggningar för förbränning av avfall och som föreskriver att nya sådana anläggningar ska uppföras, omfattas av begreppet "planer och program" i den mening som avses i detta direktiv, då den kan antas medföra betydande inverkan på miljön och ska därför föregås av en miljöbedömning.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

- 1) **Principen om "avfallshierarkin", i den mening som avses i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, jämförd med artikel 13 i detta direktiv, ska tolkas så, att den inte utgör hinder mot en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, som kvalificerar anläggningar för förbränning av avfall som "strategisk infrastruktur och anläggningar av överordnat nationellt intresse", förutsatt att denna lagstiftning är förenlig med andra bestämmelser i detta direktiv som föreskriver mer specifika skyldigheter.**
- 2) **Artikel 2 a, artikel 3.1 och artikel 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 nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, bestående i en grundläggande lagstiftning och en genomförandelagstiftning, som ökar kapaciteten hos befintliga anläggningar för förbränning av avfall och som föreskriver att nya sådana anläggningar ska uppföras, omfattas av begreppet "planer och program" i den mening som avses i detta direktiv, då den kan antas medföra betydande inverkan på miljön och ska därför föregås av en miljöbedömning.**

Underskrifter