Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

19. april 2012*

»Direktiv 1999/31/EF — deponering af affald — direktiv 85/337/EØF — vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet — afgørelse om fortsat drift af et godkendt deponeringsanlæg uden at der foreligger en vurdering af indvirkningerne på miljøet — begrebet »tilladelse««

I sag C-121/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (Belgien) ved afgørelse af 24. februar 2011, indgået til Domstolen den 8. marts 2011, i sagen:

Pro-Braine ASBL m.fl.

mod

Commune de Braine-le-Château,

procesdeltager:

Veolia es treatment SA,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne E. Juhász (refererende dommer), G. Arestis, T. von Danwitz og D. Šváby,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. december 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Pro-Braine ASBL m.fl. ved avocat J. Sambon

— Veolia es treatment SA ved avocat B. Deltour

— den belgiske regering ved T. Materne og C. Pochet, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved A. Posch og G. Holley, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved P. Oliver, A. Marghelis og M. Verheij, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: fransk.

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 14, litra b), i Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald (EFT L 182, s. 1) samt af artikel 1, stk. 2, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 (EUT L 156, s. 17, herefter »direktiv 85/337«).

2 Anmodningen er indgivet inden for rammerne af en retssag mellem Pro-Braine ASBL m.fl. (herefter »Pro-Braine-sammenslutningen«) og collège communal de Braine-le-Château, hvorunder førstnævnte har nedlagt påstand om annullation af afgørelsen om at give tilladelse til fortsat drift af det center for teknisk nedgravning, der er beliggende i området ved navn »Cour-au-Bois Nord«, indtil den nuværende godkendelse udløber, dvs. den 27. december 2009, idet de tidligere gældende betingelser for driften ophæves, og der fastsættes nye driftsbetingelser.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

3 Artikel 1 i direktiv 85/337 bestemmer:

»1. Dette direktiv vedrører vurderingen af indvirkningen på miljøet af offentlige og private projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt.

2. I dette direktiv forstås ved:

Projekt:

— gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder

— andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden

[…]

Tilladelse:

Afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet.

[…]«

4 Artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337 har følgende ordlyd:

»Med forbehold af artikel 2, stk. 3, skal medlemsstaterne for projekter, der er opført i bilag II, ved hjælp af

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, eller

b) grænseværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten

afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10.

Medlemsstaterne kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.«

5 I bilag II til direktiv 85/337 opregnes de projekter, der er omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 2. Punkt 11 i dette bilag med overskriften »Andre projekter« nævner i denne forbindelse bl.a. »Anlæg til bortskaffelse af affald (projekter, som ikke er omfattet af bilag I)«.

6 Blandt de projekter, der er omhandlet i dette bilag, nævnes ligeledes, således som det fremgår af bilagets punkt 13, »[æ]ndringer eller udvidelser af projekter i bilag I eller II, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan være til skade for miljøet (ændring eller udvidelse, som ikke er omfattet af bilag I)«.

7 Artikel 8 i direktiv 1999/31 med overskriften »Betingelser for udstedelse af en godkendelse« bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer sådanne foranstaltninger:

a) at den kompetente myndighed kun godkender et deponeringsanlæg, hvis den har vished for:

   i) at projektet opfylder alle de relevante krav i dette direktiv, herunder bilagene, jf. dog artikel 3, stk. 4 og 5

   ii) at ledelsen af deponeringsanlægget varetages af en fysisk person, der er teknisk kompetent til at lede anlægget; at faglig og teknisk oplæring og uddannelse af deponeringsanlæggets operatører og personale er sikret

   iii) at deponeringsanlægget vil blive drevet således, at der træffes de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse af ulykker og begrænsning af følgerne af sådanne ulykker

   iv) at ansøgeren på grundlag af nærmere bestemmelser, der fastsættes af medlemsstaterne, inden deponeringen påbegyndes, har truffet eller vil træffe passende forholdsregler i form af sikkerhedsstillelse eller tilsvarende med henblik på at sikre, at de forpligtelser (herunder foranstaltninger til efterbehandling), som følger af den i henhold til direktivet udstedte godkendelse, opfyldes, og at nedlukningsprocedurerne i artikel 13 følges. Denne sikkerhed eller tilsvarende tilbageholdes, så længe anlægget er genstand for vedligeholdelse og efterbehandling i overensstemmelse med artikel 13, litra d). Medlemsstaterne kan efter eget valg erklære, at dette punkt iv) ikke finder anvendelse på deponeringsanlæg for inert affald

b) at projektet er i overensstemmelse med den eller de relevante affaldshåndteringsplaner, der er nævnt i artikel 7 i direktiv 75/442/EØF

c) at den kompetente myndighed, inden deponeringen påbegyndes, aflægger et kontrolbesøg på anlægget for at sikre sig, at det opfylder de relevante godkendelsesbetingelser. Dette begrænser på ingen måde operatørens ansvar i henhold til godkendelsesbetingelserne.«

8 Artikel 14 i direktiv 1999/31 med overskriften »Bestående deponeringsanlæg« er affattet således:

»Medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at sikre, at deponeringsanlæg, som allerede er godkendt eller i drift på tidspunktet for dette direktivs gennemførelse, kun fortsætter driften, hvis nedennævnte skridt gennemføres snarest muligt og senest otte år efter datoen i artikel 18, stk. 1:

a) [S]enest et år efter datoen i artikel 18, stk. 1, skal operatøren af et deponeringsanlæg udarbejde en overgangsplan for anlægget, som forelægges de kompetente myndigheder til godkendelse, og som omfatter de i artikel 8 nævnte forhold samt eventuelle udbedrende foranstaltninger, som operatøren finder nødvendige for at opfylde kravene i dette direktiv med undtagelse af kravene i bilag I, punkt 1.

b) [E]fter at have fået overgangsplanen forelagt træffer de kompetente myndigheder på grundlag af overgangsplanen og bestemmelserne i dette direktiv endelig afgørelse om, hvorvidt driften kan fortsætte. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at deponeringsanlæg, som ikke har fået tilladelse til fortsat drift i overensstemmelse med artikel 8, nedlukkes snarest muligt i overensstemmelse med artikel 7, litra g), og artikel 13.

c) [P]å grundlag af den godkendte overgangsplan giver de kompetente myndigheder tilladelse til det nødvendige arbejde og fastsætter en overgangsperiode til gennemførelse af planen. Alle bestående deponeringsanlæg skal overholde kravene i dette direktiv med undtagelse af kravene i bilag I, punkt 1, senest otte år efter datoen i artikel 18, stk. 1.

[…]«

Nationale bestemmelser

9 Artikel 180, stk. 4 ff., i dekret af 11. marts 1999 vedrørende miljøtilladelse (*Moniteur belge* af 8.6.1999), som ændret ved dekret af 19. september 2002 (*Moniteur belge* af 27.9.2002, herefter »dekret af 11. marts 1999«), bestemmer:

»[…] tilladelser, der er meddelt før ikrafttrædelsen af nærværende dekret med henblik på driften af et center for teknisk nedgravning, forbliver gyldige i den fastsatte periode på betingelse af, at følgende betingelser overholdes.

Inden for en frist på tre måneder, der regnes fra ikrafttrædelsen af nærværende dekret, skal operatøren af et center for teknisk nedgravning, som har fået tilladelse hertil, inden nærværende dekret trådte i kraft, for de kompetente myndigheder fremlægge en overgangsplan for anlægget, der navnlig skal indeholde følgende oplysninger:

1° en beskrivelse af centret for teknisk nedgravning og dets tilbygningers forenelighed med gældende forskrifter og om nødvendigt en beskrivelse af de ændringer, der bør iværksættes

2° oplysninger om operatørens professionelle, tekniske og finansielle kapacitet til at fortsætte driften af centret for teknisk nedgravning og til at påtage sig efterbehandlingsforpligtelserne.

På baggrund af den overgangsplan for anlægget, som operatøren indgiver, skal den kompetente myndighed

1° træffe afgørelse om fortsat drift af centret for teknisk nedgravning, om nødvendigt ved at betingelserne for driften ændres eller suppleres

2° fastsætte efterbehandlingsbetingelserne i overensstemmelse med artikel 59a

3° fastlægge de nødvendige foranstaltninger med henblik på den hurtigst mulige lukning af centret for teknisk nedgravning, som ikke har fået tilladelse til fortsat drift.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

10 Der blev givet tilladelse til drift af centret for teknisk nedgravning i Cour-au-Bois Nord, der er beliggende i kommunen Braine-le-Château, ved kongeligt dekret af 7. marts 1979, som ændret ved kongeligt dekret af 27. december 1979, for en periode på 30 år med henblik på modtagelse af ikke-giftigt industriaffald.

11 Denne driftstilladelse blev ligeledes ændret den 29. september 1988 for at gøre det muligt for centret at deponere andre typer affald, såsom husholdningsaffald og inert affald, med den følge, at centret blev klassificeret som deponeringsanlæg i klasse 2 og 3. Den ændrede tilladelse til drift af dette anlæg blev overført til de efterfølgende operatører.

12 Den 30. oktober 2002 opfordrede det vallonske affaldskontor Biffa Waste Services SA (herefter »Biffa Waste Services«), der på daværende tidspunkt drev centret i området Cour-au-Bois Nord, til at indgive en overgangsplan for dette område i overensstemmelse med artikel 180 i dekret af 11. marts 1999.

13 I 2006 overtog gruppen Veolia es treatment SA Biffa Waste Services.

14 På grundlag af den overgangsplan, som Biffa Waste Services havde indgivet, gav kommunalbestyrelsen i Braine-le-Château ved afgørelse af 14. maj 2008 tilladelse til fortsat drift af det omhandlede center for teknisk nedgravning til den 27. december 2009, ophævede de eksisterende betingelser for driften og erstattede dem med nye driftsbetingelser.

15 Den 18. juli 2008 anlagde Pro-Baine-sammenslutningen en sag ved Conseil d'État med påstand om annullation af ovennævnte afgørelse af 14. maj 2008.

16 Med sit søgsmål har sagsøgeren i hovedsagen i det væsentlige foreholdt kommunalbestyrelsen i Braine-le-Château, at den vedtog den nævnte afgørelse uden forudgående at undergive ansøgningen om drift af dette klassificerede anlæg ordningen med vurdering af indvirkningerne på miljøet, og navnlig uden at kræve, at der blev gennemført en undersøgelse af indvirkningerne på miljøet, og uden at overholde de materielle og proceduremæssige formaliteter, der er forbundet hermed.

17 Ifølge sagsøgeren i hovedsagen er afgørelsen af 14. maj 2008 retsstridig, da afgørelsen om at fortsætte driften, der blev truffet i henhold til artikel 180 i dekret af 11. marts 1999, udgør en »tilladelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337, og centrene for teknisk nedgravning henhørende under klasse 2 udgør et anlæg, som omhandlet i punkt 11, litra b), i bilag II til direktiv 85/337, der ubetinget skal underkastes en vurdering af indvirkningerne på miljøet i henhold til artikel 2 i den wallonske regerings bekendtgørelse af 4. juli 2002 om fastsættelse af fortegnelsen over projekter, der skal underkastes en vurdering af indvirkningerne på miljøet, og over klassificerede anlæg og aktiviteter.

18 Ud fra disse betragtninger har Conseil d'État besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Udgør den endelige afgørelse om fortsat drift af et godkendt eller allerede operationelt deponeringsanlæg, der er truffet i medfør af artikel 14, litra b), i direktiv 1999/31 […], en »tilladelse« i henhold til artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337 […]?«

Om det præjudicielle spørgsmål

19 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den endelige afgørelse om at give tilladelse til fortsat drift af et bestående deponeringsanlæg, der er truffet med hjemmel i artikel 14, litra b), i direktiv 1999/31 på grundlag af en overgangsplan, som operatøren har fremlagt, udgør en »tilladelse« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337.

20 Det fremgår af ordlyden af artikel 14 i direktiv 1999/31 med overskriften »Bestående deponeringsanlæg«, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger til at sikre, at deponeringsanlæg, som er godkendt eller allerede i drift på tidspunktet for direktivets gennemførelse, kun kan fortsætte driften, hvis operatørerne overholder direktivets forskrifter.

21 Med henblik herpå skal operatørerne af disse deponeringsanlæg udarbejde en overgangsplan for de områder, hvor hvert anlæg er beliggende, som omfatter de elementer, der er opregnet i artikel 8 i direktiv 1999/31, samt udbedrende foranstaltninger, som operatøren finder nødvendige for at opfylde kravene i direktivet med undtagelse af kravene i bilag I, punkt 1, og disse planer skal forelægges den kompetente myndighed til godkendelse.

22 I henhold til artikel 14, litra b), i direktiv 1999/31 skal den kompetente myndighed efter at have fået overgangsplanen forelagt træffe en endelig afgørelse på grundlag af overgangsplanen og direktivet om, hvorvidt driften kan fortsætte.

23 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at der blev givet tilladelse til drift af deponeringsanlægget i området Cour-au-Bois Nord ved kongeligt dekret af 7. marts 1979, som ændret ved kongeligt dekret af 27. december 1979, for en periode på 30 år, dvs. indtil den 27. december 2009. Det fremgår ligeledes af sagsakterne, at dette deponeringsanlæg på tidspunktet for tvisten i hovedsagen var blevet drevet uafbrudt, siden den oprindelige tilladelse blev givet, og at driftstilladelsen ikke var udløbet.

24 Det selskab, der driver det pågældende deponeringsanlæg, Biffa Waste Services, fremlagde den 23. maj 2003 en overgangsplan for kommunalbestyrelsen i Braine-le-Château i henhold til artikel 180 i dekret af 11. marts 1999, der opfyldte forskrifterne i artikel 14 i direktiv 1999/31.

25 På grundlag af denne plan gav kommunalbestyrelsen i Braine-le-Château ved afgørelse af 14. maj 2008 tilladelse til at fortsætte driften af deponeringsanlægget i Cour-au-Bois Nord indtil udløbet af den gældende tilladelse, dvs. den 27. december 2009, ophævede de eksisterende betingelser for driften og erstattede dem med nye betingelser.

26 Det skal således undersøges, om en sådan afgørelse udgør en »tilladelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337.

27 Herved bemærkes, at begrebet »tilladelse« i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337 defineres som en »[a]fgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet«. Der kan således kun foreligge en »tilladelse« i direktivets forstand, såfremt et »projekt« skal gennemføres.

28 I definitionen af begrebet »projekt« i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/377 præciseres ikke, om ændringer eller udvidelser af bestående projekter i sig selv kan anses for »projekter«.

29 Imidlertid er bl.a. de anlæg og områder, der er opregnet i bilag II til direktiv 85/337, hvortil direktivets artikel 4, stk. 2, henviser, »projekter« i direktivets forstand. Punkt 11 i bilag II med overskriften »Andre projekter« nævner i denne forbindelse bl.a. »[a]nlæg til bortskaffelse af affald (projekter, som ikke er omfattet af bilag I)«, hvilken kategori omfatter områder med nedgravning. Punkt 13 i samme bilag medtager under de omhandlede projekter »[æ]ndringer eller udvidelser af projekter i bilag I eller II, som allerede er godkendt, er udført eller er ved at blive udført, når de kan være til skade for miljøet […]«.

30 Det følger af disse bestemmelser, at ændring eller udvidelse af et område med nedgravning som det i hovedsagen omhandlede kan udgøre et »projekt« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 85/337, forudsat at det kan være til skade for miljøet.

31 Som Domstolen har fastslået, sigter udtrykket »projekt« til arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika (dom af 17.3.2011, sag C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl, Sml. I, s. 1753, præmis 20, 24 og 38).

32 Den blotte forlængelse af en eksisterende godkendelse til drift af et område med nedgravning kan således ikke kvalificeres som et »projekt« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337, eftersom der ikke er tale om arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika.

33 I det omfang den »overgangsplan«, der er genstand for en »endelig afgørelse«, som er vedtaget i henhold til artikel 14, litra b), i direktiv 1999/31, vedrører en ændring eller udvidelse ved hjælp af arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika, af et sådant område med nedgravning, og den kan være til skade for miljøet, kan den pågældende afgørelse følgelig anses for en »tilladelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337.

34 Hvad angår hovedsagen råder Domstolen ikke over tilstrækkelige elementer, der gør det muligt for den at bedømme virkningerne af den afgørelse, som kommunalbestyrelsen i Braine-le-Château traf den 14. maj 2008 om deponeringsanlægget i Cour-au-Bois Nord, hvilken bedømmelse under alle omstændigheder tilkommer den forelæggende ret.

35 Det tilkommer således den forelæggende ret at efterprøve, om den endelige afgørelse vedrørende den overgangsplan, som den i hovedsagen berørte operatør fremlagde i henhold til artikel 14, litra b), i direktiv 1999/31, giver tilladelse til en ændring eller udvidelse af det omhandlede anlæg eller område ved hjælp af arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika, der kan være til skade for miljøet og følgelig udgøre et »projekt« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337 og i punkt 13, første led, i bilag II hertil.

36 Ved vurderingen af, om miljøet tilføjes skade, skal der i forbindelse med denne efterprøvelse tages hensyn til den omstændighed, at den overgangsplan, der godkendes ved en sådan endelig afgørelse, har til formål – således som det er anført i 26. betragtning til direktiv 1999/31 – at der træffes de nødvendige foranstaltninger for at tilpasse et bestående deponeringsanlæg til direktivets bestemmelser, og at denne afgørelse således er et led i en miljøbeskyttelsespolitik.

37 Det forelagte spørgsmål skal således besvares med, at den endelige afgørelse om fortsat drift af et bestående deponeringsanlæg, der er truffet i henhold til artikel 14, litra b), i direktiv 1999/31 på grundlag af en overgangsplan, kun udgør en »tilladelse« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337, når denne afgørelse giver tilladelse til en ændring eller udvidelse af anlægget eller området ved hjælp af arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika, der kan være til skade for miljøet som omhandlet i punkt 13 i bilag II til direktiv 85/337, og således udgør et »projekt« som omhandlet i sidstnævnte direktivs artikel 1, stk. 2.

Sagens omkostninger

38 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Den endelige afgørelse om fortsat drift af et bestående deponeringsanlæg, der er truffet i henhold til artikel 14, litra b), i Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald på grundlag af en overgangsplan, udgør kun en »tilladelse« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003, når denne afgørelse giver tilladelse til en ændring eller udvidelse af anlægget eller området ved hjælp af arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika, der kan være til skade for miljøet som omhandlet i punkt 13 i bilag II til direktiv 85/337, og således udgør et »projekt« som omhandlet i sidstnævnte direktivs artikel 1, stk. 2.

Underskrifter