Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 19 april 2012*

”Direktiv 1999/31/EG — Deponering av avfall — Direktiv 85/337/EEG — Bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt — Beslut att tillåta fortsatt drift av en deponi för vilken tillstånd gäller, utan att det genomförts någon miljökonsekvensbedömning — Begreppet tillstånd”

I mål C-121/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Belgien) genom beslut av den 24 februari 2011, som inkom till domstolen den 8 mars 2011, i målet

Pro-Braine ASBL m.fl.

mot

Commune de Braine-le-Château,

ytterligare deltagare i rättegången:

Veolia es treatment SA,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts samt domarna E. Juhász (referent), G. Arestis, T. von Danwitz och D. Sváby,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 december 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Pro-Braine ASBL m.fl., genom J. Sambon, avocat,

— Veolia es treatment SA, genom B. Deltour, avocat,

— Belgiens regering, genom T. Materne och C. Pochet, båda i egenskap av ombud,

— Österrikes regering, genom A. Posch och G. Holley, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

— Europeiska kommissionen, genom P. Oliver, A. Marghelis och M. Verheij, 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 artikel 14 b i rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, s. 1) och artikel 1.2 i 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, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 (EUT L 156, s. 17) (nedan kallat direktiv 85/337).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Pro-Braine ASBL m.fl. (nedan kallad föreningen Pro-Braine) och kommunstyrelsen i Braine-le-Château, avseende nämnda förenings ansökan om ogiltigförklaring av beslutet att tillåta fortsatt drift av anläggningen för slutförvaring av avfall på platsen kallad ”Cour-au-Bois Nord” till dess att det föreliggande tillståndet upphörde att gälla den 27 december 2009, och beslutet att upphäva befintliga driftsvillkor och ersätta dem med nya villkor.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

3 I artikel 1 i direktiv 85/337 föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv skall tillämpas för bedömningen av miljöeffekterna av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön.

2. I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

projekt:

— utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten,

— andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.

…

tillstånd:

den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet.

…”

4 Artikel 4.2 i direktiv 85/337 har följande lydelse:

”Om inte annat följer av artikel 2.3 skall medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma genom

a) granskning från fall till fall,

eller

b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten,

om projektet skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10.

Medlemsstaterna får besluta att tillämpa förfarandena i både a och b.”

5 I bilaga II till direktiv 85/337 finns en uppräkning av de projekt som avses i artikel 4.2 i samma direktiv. I punkt 11, med rubriken ”Andra projekt”, i nämnda bilaga anges i detta avseende bland annat ”[a]nläggningar för bortskaffande av avfall (projekt som inte omfattas av bilaga I).”

6 Bland de projekt som omnämns i nämnda bilaga återfinns även, såsom följer av punkt 13 i samma bilaga, ”[a]lla förändringar eller utvidgningar av projekt som förtecknas i bilaga I eller bilaga II, vilka redan har godkänts, utförts eller håller på att utföras och vilka kan få betydande negativ inverkan på miljön (ändringar eller utvidgningar som inte ingår i bilaga I)”.

7 I artikel 8, med rubriken ”Villkor för tillstånd”, i direktiv 1999/31 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att

a) den behöriga myndigheten inte skall utfärda tillstånd för deponering om inte följande villkor uppfylls:

   i) Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 3.4 och 3.5 skall deponeringsprojektet uppfylla samtliga relevanta krav i detta direktiv, inklusive bilagorna.

   ii) Skötseln av deponin skall anförtros en fysisk person som är tekniskt kompetent att sköta anläggningen. Yrkesmässig och teknisk utveckling samt utbildning av deponihuvudmän och personal skall anordnas.

   iii) Deponin skall drivas så att nödvändiga åtgärder vidtas för att hindra olyckor och begränsa följderna av dem.

   iv) Sökanden skall, på grundval av de metoder som medlemsstaterna skall besluta om innan driften påbörjas, ha vidtagit eller komma att vidta lämpliga åtgärder i form av en ekonomisk säkerhet eller någon motsvarighet för att säkerställa iakttagande av de skyldigheter (inbegripet efterbehandlingsåtgärder) som åligger sökanden enligt det tillstånd som utfärdas i enlighet med bestämmelserna i det här direktivet och att de avslutningsförfaranden som krävs enligt artikel 13 tillämpas. Denna säkerhet eller dess motsvarighet skall bibehållas så länge som detta i enlighet med artikel 13.d är nödvändigt för underhålls- och efterbehandlingsverksamheten på platsen. Medlemsstaterna får, efter eget val, förklara att denna punkt inte skall gälla deponier för inert avfall.

b) deponeringsprojekt är förenligt med den relevanta avfallsplan eller de relevanta avfallsplaner som avses i artikel 7 i direktiv 75/442/EEG,

c) den behöriga myndigheten, innan driften påbörjas, skall inspektera platsen för att försäkra sig om att de relevanta villkoren i tillståndet är uppfyllda. Detta minskar inte på något sätt huvudmannens ansvar enligt villkoren i tillståndet.”

8 Artikel 14, med rubriken ”Befintliga deponier”, i direktiv 1999/31 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att deponier för vilka tillstånd gäller eller som redan är i drift vid tidpunkten för överföring av detta direktiv, inte får fortsätta att vara i drift om inte de åtgärder som anges nedan vidtas så snart som möjligt och senast inom åtta år från den tidpunkt som anges i artikel 18.1.

a) Inom ett år efter den tidpunkt som anges i artikel 18.1 skall huvudmannen för en deponi förbereda och för de behöriga myndigheterna för godkännande lägga fram en omställningsplan för platsen som inbegriper de uppgifter som förtecknas i artikel 8 och alla rättelseåtgärder som huvudmannen anser nödvändiga för att följa kraven i detta direktiv med undantag av kraven i punkt 1 i bilaga I.

b) Sedan omställningsplanen har lagts fram skall de behöriga myndigheterna fatta definitivt beslut om huruvida driften får fortsätta på grundval av nämnda omställningsplan och detta direktiv. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att i enlighet med artiklarna 7.g och 13 så snart som möjligt avsluta deponier för vilka tillstånd till fortsatt verksamhet i enlighet med artikel 8 inte givits.

c) På grundval av den godkända omställningsplanen för platsen skall den behöriga myndigheten tillåta nödvändiga arbeten och ange en övergångsperiod för planens genomförande. Varje befintlig deponi skall överensstämma med kraven i detta direktiv, med undantag av kraven i punkt 1 i bilaga I, senast åtta år efter den dag som anges i artikel 18.1.

…”

Den nationella lagstiftningen

9 I artikel 180 fjärde stycket och följande stycken i dekret av den 11 mars 1999 om miljötillstånd (*Moniteur belge* av den 8 juni 1999), i ändrad lydelse enligt dekret av den 19 september 2002 (*Moniteur belge* av den 27 september 2002) (nedan kallat dekret av den 11 mars 1999), föreskrivs följande:

”… tillstånd som har beviljats för driften av en anläggning för slutförvaring av avfall före ikraftträdandet av detta dekret fortsätter att gälla under den fastställda giltighetstiden, under förutsättning att följande villkor är uppfyllda.

Inom tre månader från ikraftträdandet av detta dekret ska huvudmannen för en anläggning för slutförvaring av avfall som erhållit tillstånd före ikraftträdandet av dekretet, till den behöriga myndigheten inge en omställningsplan för platsen. Denna plan ska innehålla följande uppgifter:

1. En beskrivning av i vilken mån platsen för anläggningen för slutförvaring och tillhörande anläggningar är förenliga med tillämplig lagstiftning och i förekommande fall en beskrivning av de rättelseåtgärder som kommer att vidtas.

2. Uppgifter angående huvudmannens kompetens i yrkesmässigt, tekniskt och ekonomiskt hänseende att driva anläggningen för slutförvaring vidare och fullgöra de skyldigheter som är kopplade till efterbehandlingsverksamheten.

På grundval av den omställningsplan för platsen som ingivits av huvudmannen, fattar den behöriga myndigheten följande beslut:

1. Beslut angående den fortsatta driften av anläggningen för slutförvaring av avfall, med ändring eller i förekommande fall med komplettering av villkoren för driften.

2. Beslut om fullgörandet av skyldigheter rörande efterbehandlingsverksamheten i enlighet med artikel 59a.

3. Fastställande av de åtgärder som är nödvändiga för att så snart som möjligt avsluta anläggningen för slutförvaring av avfall, om tillstånd för fortsatt drift inte har beviljats.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

10 Genom kunglig kungörelse av den 7 mars 1979, vilken ändrades genom kunglig kungörelse av den 27 december 1979, utfärdades tillstånd för drift av anläggningen för slutförvaring av avfall Cour-au-Bois Nord, i kommunen Braine-le-Château, för en period på 30 år, i syfte att icke-giftigt industriellt avfall skulle insamlas.

11 Driftstillståndet ändrades även den 29 september 1988, så att annat avfall skulle kunna mottas på anläggningen, såsom hushållsavfall och inert avfall. Detta innebar att anläggningen klassificerades såsom en deponi i klasserna 2 och 3. Tillståndet att driva anläggningen, i ändrad lydelse, överfördes till efterföljande huvudmän.

12 Den 30 oktober 2002 anmodade avfallsmyndighen i Vallonien (Office wallon des déchets) Biffa Waste Services SA (nedan kallat Biffa Waste Services), som drev anläggningen på platsen Cour-au-Bois Nord, att inge en omställningsplan för anläggningen i enlighet med artikel 180 i dekret av den 11 mars 1999.

13 Under år 2006 köptes Biffa Waste Services upp av koncernen Veolia es treatment SA.

14 Mot bakgrund av den omställningsplan som Biffa Waste Services lade fram beslutade kommunstyrelsen i Braine-le-Château den 14 maj 2008 att bevilja fortsatt drift av den ifrågavarande anläggningen för slutförvaring till den 27 december 2009, samt beslutade att upphäva befintliga driftsvillkor och ersätta dessa med nya villkor.

15 Den 18 juli 2008 väckte föreningen Pro-Braine talan om ogiltigförklaring av beslutet av den 14 maj 2008 vid Conseil d’État.

16 Föreningen Pro-Braine anser att kommunstyrelsen i Braine-le-Château har antagit det ifrågavarande beslutet utan att först ha prövat ansökan om att få driva anläggningen som klassificerats med stöd av bestämmelserna om bedömning av inverkan på miljön, och i synnerhet utan att kräva att en miljökonsekvensbedömning genomförs, och att kommunstyrelsen inte iakttagit de materiella och processuella formkrav som hänger samman med denna bedömning.

17 Enligt föreningen Pro-Braine är beslutet av den 14 maj 2008 rättsstridigt, och den angav följande skäl för sin ståndpunkt. Beslutet att tillåta fortsatt drift, som antogs i enlighet med artikel 180 i dekret av den 11 mars 1999, utgör ett ”tillstånd” i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337, och vidare utgör anläggningar för slutförvaring av avfall i klass 2 sådana anläggningar som avses i punkt 11 b i bilaga II till direktiv 85/337 och för vilka det ska genomföras en miljökonsekvensbedömning i enlighet med artikel 2 i den vallonska regeringens förordning av den 4 juli 2002. Genom sistnämnda beslut fastställdes en förteckning över projekt som ska omfattas av en miljökonsekvensbedömning för klassificerade anläggningar och verksamheter.

18 Conseil d’État har mot bakgrund av det ovanstående beslutat att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Utgör ett definitivt beslut att tillåta fortsatt drift av en deponi för vilken tillstånd gäller eller som redan är i drift, vilket antagits på grundval av artikel 14 b i … direktiv 1999/31 …, ett tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i … direktiv 85/337…?”

Prövning av tolkningsfrågan

19 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida ett definitivt beslut att tillåta fortsatt drift av en befintlig deponi, vilket antagits i enlighet med artikel 14 b i direktiv 1999/31 på grundval av en omställningsplan som huvudmannen lagt fram, utgör ett tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337.

20 Det framgår av ordalydelsen i artikel 14 med rubriken ”Befintliga deponier” i direktiv 1999/31 att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att deponier för vilka tillstånd gäller eller som redan är i drift vid tidpunkten för införlivandet av direktivet, inte får fortsätta att vara i drift om inte de åtgärder som anges i direktivet vidtas.

21 Huvudmännen för sådana deponier ska därför förbereda och för de behöriga myndigheterna för godkännande lägga fram en omställningsplan för de platser där deponierna är belägna. Omställningsplanen ska inbegripa de uppgifter som förtecknas i artikel 8 i direktiv 1999/31 och alla rättelseåtgärder som huvudmännen anser nödvändiga för att följa kraven i detta direktiv med undantag av kraven i punkt 1 i bilaga I.

22 Enligt artikel 14 b i direktiv 1999/31 ska de behöriga myndigheterna sedan omställningsplanen har lagts fram fatta definitivt beslut om huruvida driften får fortsätta på grundval av omställningsplanen och direktivet.

23 Det följer av beslutet om hänskjutande att tillstånd för drift av deponin på platsen Cour-au-Bois Nord gavs genom kunglig kungörelse av den 7 mars 1979, vilken ändrades genom kunglig kungörelse av den 27 december 1979, för en period på 30 år, det vill säga till och med den 27 december 2009. Av handlingarna i målet följer även att deponin, vid tidpunkten för målet i den nationella domstolen, hade varit i drift sedan det ursprungliga tillståndet gavs och att driftstillståndet inte hade upphört att gälla.

24 Huvudmannen för nämnda deponi, Biffa Waste Services, lade den 23 maj 2003 i enlighet med artikel 180 i dekret av den 11 mars 1999 fram en omställningsplan, som uppfyllde kraven i artikel 14 i direktiv 1999/31, för kommunstyrelsen i Braine-le-Château.

25 Mot bakgrund av den omställningsplanen beslutade kommunstyrelsen i Braine-le-Château den 14 maj 2008 att bevilja fortsatt drift av deponin Cour-au-Bois Nord till dess att det föreliggande tillståndet upphörde att gälla den 27 december 2009, samt beslutade att upphäva befintliga driftsvillkor och ersätta dem med nya villkor.

26 Det ska således prövas huruvida ett sådant beslut utgör ett ”tillstånd” i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337.

27 Det ska härvid erinras om att begreppet tillstånd i artikel 1.2 i direktiv 85/337 definieras som ”den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet”. Det kan följaktligen endast föreligga ett ”tillstånd” i den mening som avses i det direktivet om ett ”projekt” ska genomföras.

28 Av definitionen av begreppet projekt i artikel 1.2 i direktiv 85/337 framgår inte om förändringar eller utvidgningar av befintliga projekt i sig kan anses utgöra ”projekt”.

29 Bland annat de anläggningar och platser som anges i bilaga II till direktiv 85/337, till vilken bilaga det hänvisas i artikel 4.2 i samma direktiv, utgör emellertid ”projekt” i den mening som avses i nämnda direktiv. I punkt 11, med rubriken ”Andra projekt”, i nämnda bilaga II omnämns bland annat ”[a]nläggningar för bortskaffande av avfall (projekt som inte omfattas av bilaga I)”. Denna kategori

omfattar anläggningar för slutförvaring. Av punkt 13 i samma bilaga följer att ”[a]lla förändringar eller utvidgningar av projekt som förtecknas i bilaga I eller bilaga II, vilka redan har godkänts, utförts eller håller på att utföras och vilka kan få betydande negativ inverkan på miljön …” anses utgöra projekt.

30 Av dessa bestämmelser följer att alla förändringar eller utvidgningar av en anläggning för slutförvaring, såsom den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, kan utgöra ett ”projekt” i den mening som avses i direktiv 85/337 i den mån som de kan få betydande negativ inverkan på miljön.

31 Domstolen har definierat ordet ”projekt” på så sätt att det avser arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen (dom av den 17 mars 2011 i mål C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., REU 2011, s. I-1753, punkterna 20, 24 och 38).

32 Härav följer att förnyandet av ett befintligt tillstånd avseende driften av en anläggning för slutförvaring inte kan kvalificeras som ”projekt” i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337 när det inte förekommer några arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen.

33 Om följaktligen en ”omställningsplan” som är föremål för ett ”definitivt beslut” som antagits i enlighet med artikel 14 b i direktiv 1999/31 avser förändringar eller utvidgningar, genom arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena, av en sådan anläggning för slutförvaring och omställningsplanen kan få betydande negativ inverkan på miljön, kan nämnda beslut anses utgöra ett ”tillstånd” i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337.

34 Vad beträffar det nationella målet har domstolen inte fått tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma följderna av det beslut som kommunstyrelsen i Braine-le-Château fattade den 14 maj 2008 avseende deponin Cour-au-Bois Nord. En sådan bedömning ankommer det emellertid under alla omständigheter på den nationella domstolen att göra.

35 Det ankommer således på den nationella domstolen att pröva huruvida det definitiva beslut avseende den omställningsplan som lagts fram av den huvudman som är i fråga i det nationella målet enligt artikel 14 b i direktiv 1999/31 innebär att det ges tillstånd att göra förändringar eller utvidgningar av anläggningen eller platsen i fråga, genom arbeten eller ingrepp som förändrar dess fysiska förhållanden, som kan få betydande negativ inverkan på miljön och följaktligen kan anses utgöra ett ”projekt” i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337 och punkt 13 första strecksatsen i bilaga II till det direktivet.

36 Vid bedömningen av den betydande negativa inverkan på miljön inom ramen för nämnda prövning, ska den omständigheten beaktas att den omställningsplan som godkänts genom ett sådant definitivt beslut avser, såsom följer av skäl 26 i direktiv 1999/31, att nödvändiga åtgärder ska vidtas för att anpassa en befintlig deponi till detta direktiv och att nämnda beslut således omfattas av miljöskyddspolitiken.

37 Tolkningsfrågan ska följaktligen besvaras på så sätt att ett definitivt beslut att på grundval av en omställningsplan tillåta fortsatt drift av en befintlig deponi, vilket antagits i enlighet med artikel 14 b i direktiv 1999/31, endast utgör ett ”tillstånd”, i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337, när det ger tillstånd till förändringar eller utvidgningar av anläggningen eller platsen i fråga, genom arbeten eller ingrepp som förändrar anläggningens eller platsens fysiska förhållanden, vilka kan få betydande negativ inverkan på miljön, i den mening som avses i punkt 13 i bilaga II till direktiv 85/337, och följaktligen kan anses utgöra ett ”projekt” i den mening som avses i artikel 1.2 i samma direktiv.

Rättegångskostnader

38 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 (tredje avdelningen) följande:

Ett definitivt beslut att på grundval av en omställningsplan tillåta fortsatt drift av en befintlig deponi, vilket antagits i enlighet med artikel 14 b i rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall, utgör endast ett ”tillstånd”, i den mening som avses i artikel 1.2 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003, när det ger tillstånd till förändringar eller utvidgningar av anläggningen eller platsen i fråga, genom arbeten eller ingrepp som förändrar anläggningens eller platsens fysiska förhållanden, vilka kan få betydande negativ inverkan på miljön, i den mening som avses i punkt 13 i bilaga II till direktiv 85/337, och följaktligen kan anses utgöra ett ”projekt” i den mening som avses i artikel 1.2 i samma direktiv.

Underskrifter