Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 18 april 2013 *

”Direktiv 2001/42/EG — Bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan — Artikel 3.4 och 3.5 — Avgörande av vilken typ av planer som kan antas medföra betydande miljöpåverkan — Detaljplaner ’för innerstadsutveckling’ som enligt nationell lagstiftning undantas från kravet på miljöbedömning — Felaktig bedömning av det kvalitativa villkoret ’innerstadsutveckling’ — Ingen påverkan på detaljplanens giltighet — Menlig inverkan på direktivets ändamålsenliga verkan”

I mål C-463/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tyskland) genom beslut av den 27 juli 2011, som inkom till domstolen den 6 september 2011, i målet

L

mot

M,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen (referent) samt domarna J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan och A. Prechal,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 oktober 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— L, genom G. Rehmann, Rechtsanwalt,

— M, genom D. Weiblen, Rechtsanwalt,

— Tysklands regering, genom T. Henze och K. Petersen, båda i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom G. Karipsiades, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

— Europeiska kommissionen, genom F. Bulst och P. Oliver, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 19 december 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.4 och 3.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, s. 30) (nedan kallat direktivet).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan L och kommunen M. Målet rör giltigheten av en detaljplan som M utarbetat utan att utföra någon miljöbedömning i enlighet med direktivet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

3 Enligt artikel 1 i direktivet är dess syfte 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 direktivet för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

4 I artikel 3 i direktivet anges följande, avseende direktivets räckvidd:

”1. En miljöbedömning, i enlighet med artiklarna 4–9 i detta direktiv skall utföras för planer och program som avses i punkterna 2 till 4 och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

2. Om inte annat följer av punkt 3 skall en miljöbedömning utföras för alla planer och program

a) som utarbetas för … 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, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 (EGT L 73, s. 5)] …

...

3. Planer och program som avses i punkt 2 och i vilka användningen av små områden på lokal nivå fastställs … skall kräva en miljöbedömning endast om medlemsstaten finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

4. Medlemsstaterna skall avgöra om andra planer och program än de som avses i punkt 2 och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

5. Medlemsstaterna skall avgöra om planer eller program som avses i punkterna 3 och 4 ovan kan antas medföra betydande miljöpåverkan antingen genom att undersöka varje enskilt fall eller genom att specificera typer av olika slags planer och program eller genom att kombinera båda dessa tillvägagångssätt. I detta syfte skall medlemsstaterna i samtliga fall ta hänsyn till relevanta kriterier i bilaga II, för att säkerställa att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan omfattas av detta direktiv.

...”

5 I bilaga II till direktivet anges kriterierna för att avgöra huruvida den påverkan som avses i artikel 3.5 i direktivet kan antas vara betydande.

Tysk rätt

6 Bestämmelser om stadsplanering återfinns i tyska plan- och bygglagen (Baugesetzbuch), i den lydelse som offentliggjordes den 23 september 2004 (BGBl. 2004 I, s. 2414), ändrad genom lag av den 22 juli 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1509) (nedan kallad BauGB).

7 I 1 § stycke 6 punkt 7 BauGB föreskrivs att kommunerna vid utarbetandet av stadsutvecklingsplaner (Bauleitpläne) bland annat ska beakta miljöskyddsintressen, däribland naturskydd och landskapsvård.

8 Dessa stadsutvecklingsplaner – som kan utgöras av en markanvändningsplan (Flächennutzungsplan) eller en detaljplan (Bebauungsplan) – ska utarbetas, kompletteras eller ändras enligt ett standardförfarande (2 § och följande paragrafer BauGB), om det inte går att tillämpa det förenklade förfarandet (13 § BauGB) eller, när det gäller detaljplaner för innerstadsutveckling, ett påskyndat förfarande (13 bis § BauGB).

9 Genom lagen om anpassning av plan- och bygglagstiftningen till europeisk rätt (Europarechtsanpassungsgesetz Bau) av den 24 juni 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1359) införlivades direktivet med tysk rätt. Genom denna lag integrerades miljöbedömningen i standardförfarandet för utarbetandet av stadsutvecklingsplaner.

10 Vad beträffar standardförfarandet föreskrivs följande i 2 § styckena 3 och 4 BauGB:

”3) Vid utarbetandet av stadsutvecklingsplaner ska de intressen som är av betydelse för avvägningen [särskilt allmänna och enskilda intressen] fastställas och utvärderas.

4) En miljöbedömning ska genomföras avseende de miljöintressen som avses i 1 § stycke 6 punkt 7 … Miljöbedömningen består i att fastställa den betydande miljöpåverkan som kan antas uppstå och att därefter beskriva och utvärdera denna i en miljörapport ...”

11 Vad beträffar det förenklade förfarandet föreskrivs det i 13 § stycke 3 första meningen BauGB att ”[detta] ska genomföras utan miljöbedömning enligt 2 § stycke 4 …”

12 Vad beträffar det påskyndade förfarandet föreskrivs följande i 13 bis § BauGB:

”1) En detaljplan som avser återställande av mark till användbart skick, förtätning av bebyggelse eller andra åtgärder för innerstadsutveckling (’detaljplan för innerstadsutveckling’ [’Bebauungsplan der Innenentwicklung’]) får utarbetas enligt ett påskyndat förfarande. Detaljplanen får utarbetas enligt ett påskyndat förfarande endast om den fastställer … en markareal som får bebyggas och som sammanlagt omfattar

1. mindre än 20 000 m^2 ...

...

… Det påskyndade förfarandet får inte användas om detaljplanen tillåter projekt för vilka det krävs en miljöbedömning enligt lagen om miljökonsekvensbedömning eller delstatens lagstiftning. Det påskyndade förfarandet får inte heller användas om det finns anledning att anta att det skadar de intressen som ska skyddas enligt 1 § stycke 6 punkt 7.b.

2) I det påskyndade förfarandet

1. ska bestämmelserna avseende det förenklade förfarandet i 13 § styckena 2 och 3 första meningen tillämpas analogt,

…”

13 I 214 § BauGB, vilken hör till avsnittet med rubriken ”Fortsatt giltighet av planer”, anges följande:

”1) Ett åsidosättande av de handläggningsregler och formföreskrifter som föreskrivs i denna lag påverkar giltigheten av en plan för markanvändning och kommunala föreskrifter som antagits med tillämpning av denna lag endast om

1. väsentliga aspekter av de intressen som berörs av planläggningen, vilka kommunen kände till eller borde ha känt till, i strid med 2 § stycke 3 inte har fastställts eller utvärderats på ett korrekt sätt, om denna brist är uppenbar och har påverkat utgången av förfarandet,

…

2 bis) I fråga om detaljplaner som har utarbetats enligt ett påskyndat förfarande enligt 13 bis §, gäller följande bestämmelser utöver dem som föreskrivs i styckena 1 och 2 ovan:

1. Ett åsidosättande av förfarande- och formföreskrifterna och bestämmelserna om förhållandet mellan detaljplanen och planen för markanvändning påverkar inte detaljplanens giltighet, och detta gäller även då åsidosättandet beror på att det [kvalitativa] villkor som avses i 13 bis § punkt 1 första meningen har bedömts på ett felaktigt sätt.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

14 Den 14 september 2005 beslutade M att utarbeta en detaljplan enligt standardförfarandet i 2 § stycke 4 BauGB, avseende ett område med en areal på 37 806 m^2. Syftet var att få till stånd en planläggning utifrån befintlig bebyggelse och att komplettera denna med nya bostadsområden i ytterområdet.

15 I samband med samrådet med allmänheten som följde på beslutet framförde L och andra personer invändningar mot planen, bland annat med åberopande av miljöskyddsskäl.

16 Den 23 april 2008 antog M ett utkast som avsåg ett mindre område och beslutade att utarbeta en detaljplan avseende detta område enligt det påskyndade förfarande som föreskrivs i 13 bis § BauGB.

17 Det framgår av motiveringen till M:s beslut att denna plan inte kan antas medföra någon varaktig negativ miljöpåverkan och att det i planen fastställs en markareal som får bebyggas på sammanlagt cirka 11 800 m^2, vilket understiger den gräns som har fastställts i 13 bis § punkt 1 andra meningen moment 1 BauGB.

18 Den 26 april 2008 gjorde M detaljplanen tillgänglig för allmänheten under en månad, med möjlighet att inge yttranden. Därvid vidhöll L och andra personer sina invändningar och krävde att en miljöbedömning skulle genomföras i enlighet med direktivet.

19 Utan att genomföra någon sådan bedömning antog M den 23 juli 2008 den detaljplan som är föremål för prövning i det nationella målet. Det är fråga om en ”detaljplan för innerstadsutveckling”, antagen i form av kommunala föreskrifter.

20 Den 31 juli 2009 överklagade L talan vid den nationella domstolen och ifrågasatte detaljplanens rättsenlighet. L hävdade bland annat att M inte hade beaktat att kommunen bebyggde områden utanför tätortsbebyggelsen. Det kunde därför inte vara fråga om en sådan detaljplan ”för innerstadsutveckling” som avses i 13 bis § BauGB. M hävdade emellertid att kraven för att kunna tillämpa det påskyndade förfarande i 13 bis § BauGB var uppfyllda.

21 Den nationella domstolen anser att den ifrågavarande detaljplanen inte är en detaljplan ”för innerstadsutveckling” i den mening som avses i 13 bis § punkt 1 BauGB. Därför kunde den inte antas genom ett påskyndat förfarande utan genomförd miljöbedömning, på grund av att en del av den mark som omfattades av planen låg utanför det redan bebyggda området.

22 Den nationella domstolen anser således att när planen antogs, gjordes det en felaktig bedömning av det kvalitativa villkoret i 13 bis § punkt 1 första meningen BauGB. Enligt denna bestämmelse får en detaljplan som avser återställande av mark till användbart skick, förtätning av bebyggelse eller andra åtgärder för innerstadsutveckling utarbetas enligt ett påskyndat förfarande. Enligt 214 § stycke 2 bis punkt 1 BauGB påverkar dock inte denna bedömning planens giltighet.

23 Den nationella domstolen har härvid angett att genom att undanta detaljplaner ”för innerstadsutveckling”, i den mening som avses i 13 bis § punkt 1 BauGB, från kravet på miljöbedömning, har den tyska lagstiftaren använt sig av bemyndigandet i artikel 3.5 i direktivet och skapat detta undantag genom att fastställa en särskild typ av plan, med beaktande av relevanta kriterier i bilaga II till direktivet. Lagstiftaren har samtidigt föreskrivit i 214 § stycke 2 bis punkt 1 BauGB att ett åsidosättande av handläggningsreglerna, genom att kommunen har gjort en oriktig bedömning av det kvalitativa villkoret, inte påverkar giltigheten av den ifrågavarande detaljplanen.

24 Mot denna bakgrund har den nationella domstolen frågat sig huruvida den tyska lagstiftaren, genom att kombinera det påskyndade förfarandet i 13 bis § BauGB med bestämmelsen om fortsatt giltighet för planer i 214 § stycke 2 bis punkt 1 BauGB, har överskridit gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som den har getts enligt artikel 3.5 i direktivet.

25 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Överskrider en medlemsstat gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 3.4 och 3.5 i [direktivet] när den med avseende på en kommuns detaljplaner – i vilka det fastställs hur små områden på lokal nivå ska användas och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt, men vilka inte omfattas av artikel 3.2 i [direktivet] – genom att fastställa en särskild typ av detaljplan, som kännetecknas av en övre gräns vad gäller areal och ett kvalitativt villkor, med beaktande av relevanta kriterier i bilaga II till [direktivet] dels föreskriver att de handläggningsregler om miljöbedömning som vanligtvis gäller vid utarbetande av detaljplaner inte ska gälla, dels föreskriver att ett sådant åsidosättande av dessa handläggningsregler som beror på att kommunen har gjort en oriktig bedömning av det kvalitativa villkoret inte påverkar giltigheten av en detaljplan av denna särskilda typ?”

Prövning av tolkningsfrågan

Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning

26 Utan att uttryckligen framställa någon invändning om rättegångshinder, har den tyska regeringen ställt sig tvivlande till att tolkningsfrågan är relevant för lösningen av det nationella målet.

27 I sitt yttrande har den tyska regeringen hävdat att 214 § stycke 2 bis punkt 1 BauGB ska tolkas restriktivt och troligen inte är tillämplig under sådana omständigheter som de som rådde då den aktuella detaljplanen antogs.

28 EU-domstolen erinrar härvid om att enligt fast rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av omständigheter och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har fastställt och som det inte ankommer på EU-domstolen att pröva riktigheten av. En begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol kan bara avvisas av EU-domstolen då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i målet vid den nationella domstolen eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 12 oktober 2010 i mål C-45/09, Rosenbladt, REU 2010, s. I-9391, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

29 I förevarande fall avser emellertid den hänskjutna frågan tolkningen av artikel 3.4 och 3.5 i direktivet. Det ankommer inte på EU-domstolen, utan enbart på den nationella domstolen, att tolka den nationella rätten (dom av den 28 juni 2012 i mål C-7/11, Caronna, punkt 54) och fastställa i vilken utsträckning som 214 § stycke 2 bis punkt 1 BauGB kan äga tillämplighet i det nationella målet. Beslutet om hänskjutande ger för övrigt inte vid handen att denna nationella bestämmelse inte skulle kunna tillämpas i det aktuella målet.

30 Under dessa förhållanden ska begäran om förhandsavgörande tas upp till prövning.

Prövning i sak

31 Det ska inledningsvis erinras om att det huvudsakliga syftet med direktivet, såsom framgår av artikel 1 däri, är att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska bli föremål för en miljöbedömning, vilken ska företas under utarbetandet av planerna och programmen och därmed innan de antas (dom av den 22 september 2011 i mål C-295/10, Valčiukienė m.fl., REU 2011, s. I-8819, punkt 37, och av den 28 februari 2012 i mål C-41/11, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, punkt 40).

32 Såsom framgår av beslutet om hänskjutande omfattas den detaljplan som är i fråga i det nationella målet av artikel 3.4 i direktivet eller, eventuellt, av artikel 3.3 däri. Enligt dessa bestämmelser ska medlemsstaterna avgöra huruvida de planer som avses kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

33 Enligt artikel 3.5 i direktivet ska medlemsstaterna – antingen genom att undersöka varje enskilt fall eller genom att specificera typer av olika slags planer och program, eller genom att kombinera båda dessa tillvägagångssätt – avgöra huruvida planer kan antas medföra betydande miljöpåverkan, vilket därmed medför ett krav på miljöbedömning enligt direktivet.

34 Vad beträffar detaljplaner har den tyska lagstiftaren fastställt att en miljöbedömning i princip ska utföras när dessa planer utarbetas, men att den särskilda typ av detaljplaner för innerstadsutveckling som uppfyller villkoren i 13 bis § punkt 1 BauGB är undantagna från detta krav.

35 Det är härvid viktigt att framhålla, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 45 i sitt förslag till avgörande, att tolkningsfrågan avser vilka möjliga följder en samlad tillämpning av två sådana nationella bestämmelser som 13 bis § och 214 § stycke 2 bis punkt 1 BauGB kan ha för direktivets ändamålsenliga verkan.

36 Den nationella domstolen har nämligen ställt tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.5 i direktivet, jämförd med artikel 3.4 i samma direktiv, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning – såsom den i det nationella målet aktuella lagstiftningen – som föreskriver att åsidosättandet av ett kvalitativt villkor, som uppställs i den bestämmelse som införlivar detta direktiv för att undanta en särskild typ av detaljplan från skyldigheten att först göra en miljöbedömning enligt direktivet, inte påverkar detaljplanens giltighet.

37 Det ska härvid påpekas att en sådan bestämmelse som 214 § stycke 2 bis punkt 1 BauGB leder till att detaljplaner för vilka en miljöbedömning borde ha utförts enligt de nationella regler som införlivar artikel 3.5 i direktivet är giltiga, trots att de utarbetats utan att någon miljöbedömning gjorts i enlighet med dessa nationella regler.

38 En sådan ordning innebär att artikel 3.1 i direktivet berövas sin ändamålsenliga verkan. I artikel 3.1 föreskrivs att en miljöbedömning ska utföras för planer som avses i artikel 3.3 och 3.4 i direktivet och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

39 Om det är möjligt att tänka sig att en särskild typ av planer som uppfyller det kvalitativa villkoret i 13 bis § punkt 1 BauGB på förhand inte antas medföra någon betydande miljöpåverkan, i det avseendet att detta villkor säkerställer att en sådan plan uppfyller de relevanta kriterierna i bilaga II till direktivet (som artikel 3.5 andra meningen i direktivet hänvisar till), så förlorar emellertid detta villkor sin ändamålsenliga verkan om det kombineras med en sådan bestämmelse som den i 214 § stycke 2 bis punkt 1 BauGB.

40 Genom stadgandet om fortsatt giltighet av detaljplaner som kan antas medföra betydande miljöpåverkan på sätt som avses i direktivet såsom det införlivats i nationell lag, innebär bestämmelsen i BauGB i slutändan att kommunerna har möjlighet att utarbeta sådana planer utan att utföra någon miljöbedömning om planerna uppfyller det kvantitativa villkoret i 13 bis § punkt 1 andra meningen BauGB och om de inte utesluts på grund av något av de skäl som räknas upp i 13 bis § punkt 1 fjärde och femte meningarna BauGB.

41 Under dessa omständigheter har det inte säkerställts att kommunen i alla händelser tar hänsyn till de relevanta kriterierna i bilaga II till direktivet, även om den nationella lagstiftaren haft som avsikt att dessa kriterier ska följas, vilket framgår av att begreppet innerstadsutveckling intagits i lagstiftningen som ett led i den nationella lagstiftarens användning av sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 3.5 i direktivet.

42 Det kan därför konstateras att en sådan nationell bestämmelse som den i 214 § stycke 2 bis punkt 1 BauGB, som antagits för att genomföra artikel 3.5 i direktivet, leder till att detaljplaner undantas från kravet på miljöbedömning även då dessa inte borde undantas. Detta strider mot det syfte som eftersträvas i direktivet och i synnerhet i artikel 3.1, 3.4 och 3.5 däri.

43 Det framgår vidare av EU-domstolens praxis att nationella domstolar – som har att pröva ett överklagande av en sådan plan i den mening som avses i direktivet som innan den antogs borde ha varit föremål för en miljökonsekvensbedömning enligt direktivet – är skyldiga att vidta alla allmänna eller särskilda åtgärder som krävs för att avhjälpa underlåtenheten att göra en sådan bedömning (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne, punkterna 44–46).

44 I det nationella målet ska följaktligen den nationella domstolen – inom ramen för sin behörighet – tillämpa unionsbestämmelserna och säkerställa att dessa bestämmelser ges full verkan genom att underlåta att tillämpa varje bestämmelse i BauGB, däribland 214 § stycke 2 bis punkt 1 däri, som skulle ha föranlett den nationella domstolen att avgöra målet på ett sätt som strider med direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77, Simmenthal, REG 1978, s. 629, punkt 24, svensk specialutgåva, volym 4, s. 75, och av den 26 februari 2013 i mål C-617/10, Åkerberg Fransson, punkt 45).

45 Med hänsyn till vad som redovisats ovan ska den fråga som ställts besvaras enligt följande. Artikel 3.5 i direktivet, jämförd med artikel 3.4 i direktivet, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning – såsom den i det nationella målet aktuella lagstiftningen – som föreskriver att åsidosättandet av ett kvalitativt villkor, som uppställs i den bestämmelse som införlivar detta direktiv för att undanta en särskild typ av detaljplan från skyldigheten att först göra en miljöbedömning enligt direktivet, inte påverkar detaljplanens giltighet.

Rättegångskostnader

46 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 (fjärde avdelningen) följande:

Artikel 3.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, jämförd med artikel 3.4 i direktivet, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning – såsom den i det nationella målet aktuella lagstiftningen – som föreskriver att åsidosättandet av ett kvalitativt villkor, som uppställs i den bestämmelse som införlivar detta direktiv för att undanta en särskild typ av detaljplan från skyldigheten att först göra en miljöbedömning enligt direktivet, inte påverkar detaljplanens giltighet.

Underskrifter