

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremsat den 4. marts 2010¹

I — Indledning

1. Belgiens Conseil d'État har indgivet to anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet² (herefter »SMV-direktivet«, hvor SMV står for strategisk miljøvurdering). Formålet er at få klarlagt, om de handlingsprogrammer, der skal udarbejdes i henhold til artikel 5 i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget³ (herefter »nitratdirektivet«), kræver en miljøvurdering.

visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet⁴ (herefter »VVM-direktivet«) sikre, at de kompetente myndigheder tager hensyn til alle væsentlige miljøvirkninger af disse projekter, når de træffer beslutninger, der har betydning for projekternes gennemførelse. VVM-direktivet indførte krav om, at der skal foretages en tilsvarende vurdering, inden der gives tilladelse til projekter. Miljøvurderingen i henhold til SMV-direktivet finder derimod sted som led i beslutningsprocedurer, der går forud for procedurerne for godkendelse af de enkelte projekter, men som kan påvirke disse procedurer.

2. SMV-direktivet skal sammen med direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af

3. Nitratdirektivet og de handlingsprogrammer, der skal vedtages på grundlag af dette direktiv, vedrører gødskning af landbrugsarealer. Landbrugerne gødske ikke blot deres jord for at få afgrøderne til at vokse bedre, men også for at skaffe sig af med husdyrenes urin og ekskrementer. Når en bedrift tilfører

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 197, s. 30.

3 — EFT L 375, s. 1, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003 om tilpasning til Rådets afgørelse 1999/468/EF af bestemmelserne vedrørende de udvalg, der bistår Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i retsakter omfattet af proceduren i EF-traktatens artikel 251 (EUT L 284, s. 1).

4 — EFT L 175, s. 40, som ændret ved direktiv 2003/35/EF (EUT L 156, s. 17).

mere husdyrgødning til jorden, end afgrøderne kan optage, resulterer det i overgødskning, der ofte vil skade vandmiljøet.

4. Den foreliggende sag rejser i den forbindelse spørgsmålet om, hvorvidt der inden for rammerne af de handlingsprogrammer, der udarbejdes i henhold til nitratdirektivet, træffes beslutninger, som påvirker efterfølgende anlægstilladelser til projekter på en sådan måde, at handlingsprogrammerne skal underkastes en miljøvurdering. Domstolen skal for første gang tage stilling til centrale punkter i SMV-direktivet, herunder hvad der menes med begreberne plan og program, og under hvilke omstændigheder de fastlægger rammerne for anlægstilladelser til projekter.

»Formålet med dette direktiv er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.«

6. Planer og programmer defineres således i artikel 2, litra a):

»I dette direktiv forstås ved:

a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri

II — Retsforskrifter

A — SMV-direktivet

5. Formålet med SMV-direktivet fremgår navnlig af artikel 1:

— som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og

— som kræves ifølge love og administrative bestemmelser«.

7. Artikel 3 beskriver, hvilke planer og programmer der skal miljøvurderes. Stk. 1-5, der er særlig relevante, har følgende ordlyd:

der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i direktiv 92/43/EØF.

»1. Der skal for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4-9.

3. For planer og programmer som omhandlet i stk. 2, der fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i de pågældende planer og programmer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

4. Medlemsstaterne afgør, om planer og programmer, som ikke falder ind under stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337/EØF, eller

b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at

5. Medlemsstaterne afgør, om de planer eller programmer, som er omhandlet i stk. 3 og 4, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, enten ved at undersøge hvert enkelt tilfælde eller ved at opstille typer af planer og programmer eller ved at kombinere de to metoder. I den forbindelse tager medlemsstaterne i alle tilfælde hensyn til de relevante kriterier, der er nævnt i bilag II, med henblik på at sikre, at planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, er omfattet af dette direktiv. 6. [...]«

8. Kriterierne for bestemmelse af den sand-synlige betydning af den indvirkning på miljøet, der er omhandlet i artikel 3, stk. 5, er angivet i bilag II. Punkt 1, første led, lyder således:

protokol svarer til dem, der findes i SMV-direktivet, og gennemføres ved dette direktiv⁷.

»1. Planernes og programmernes karakteristika, idet der navnlig tages hensyn til:

- i hvilket omfang planen eller programmet kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tilde-
ling af midler

B — Nitratdirektivet

10. Medlemsstaterne skal i henhold til nitratdirektivets artikel 3 udpege visse områder som sårbare zoner for at forhindre, at vand-områder forurenes med nitrater, der stammer fra landbruget. Medlemsstaterne skal ifølge artikel 5 udarbejde handlingsprogrammer for disse zoner:

[...]«

»1. Med henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger udarbejder medlemsstaterne inden to år efter den oprindelige udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, eller inden et år efter enhver senere udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 4, handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner.

9. Der gøres herved opmærksom på, at Unionen siden 2008 har været part i protokollen om strategisk miljøvurdering til FN/ECE Espookonventionen af 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne⁵ (herefter »protokollen om strategisk miljøvurdering«)⁶. Reglerne i denne

2. [...]

⁵ — EUT 2008 L 308, s. 35.

⁶ — Rådets afgørelse 2008/871/EF af 20.10.2008 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af protokollen om strategisk miljøvurdering til FN/ECE Espookonventionen af 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne (EUT L 308, s. 33).

⁷ — Jf. erklæring fra Det Europæiske Fællesskab i overensstemmelse med artikel 23, stk. 5, i protokollen om strategisk miljøvurdering til FN/ECE Espookonventionen af 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne (EUT 2008 L 308, s. 34).

3. I handlingsprogrammerne skal der tages hensyn til:

a) de foreliggende videnskabelige og tekniske data, hovedsagelig om kvælstoftilførsler fra henholdsvis landbrugsvirksomhed og andre kilder

b) miljøbetingelserne i de relevante områder i den pågældende medlemsstat.

4. Handlingsprogrammerne skal gennemføres inden fire år efter deres udarbejdelse og skal bestå af følgende bindende foranstaltninger:

a) foranstaltningerne i bilag III

b) de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandskab, der er overflødiggjort af foranstaltningerne i bilag III.

5. Medlemsstaterne træffer inden for rammerne af handlingsprogrammerne desuden

de supplerende foranstaltninger eller skærpende foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis det allerede fra starten eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at foranstaltningerne i stk. 4 ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i artikel 1. Ved udvælgelsen af disse foranstaltninger tager medlemsstaterne hensyn til, om de er effektive og rentable i forhold til andre mulige forebyggende foranstaltninger.

6. Medlemsstaterne udarbejder og gennemfører passende overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere effektiviteten af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i medfør af denne artikel.

De medlemsstater, som lader artikel 5 gælde for hele deres nationale område, skal overvåge nitratindholdet i vand (overfladevand og grundvand) på udvalgte målesteder, som gør det muligt at fastslå omfanget af nitratforureningen i vandet hidrørende fra landbrugsvirksomhed.

7. Medlemsstaterne skal mindst hvert fjerde år foretage en ny gennemgang af og om fornødent revidere deres handlingsprogrammer, herunder eventuelle supplerende foranstaltninger, der er truffet i henhold til stk. 5. De underretter Kommissionen om ændringer i handlingsprogrammerne.»

C — VVM-direktivet

indvirkning på miljøet. I bilag II, punkt 1, nævnes bl.a. følgende projekter:

11. VVM-direktivet dannede grundlag for den vurderingsforpligtelse, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, litra a), i SMV-direktivet.

»b) Projekter vedrørende inddragning af uopdyrket land eller delvise naturområder til intensiv landbrugsvirksomhed.

12. Ifølge VVM-direktivets artikel 4, stk. 1, skal miljøvirkningerne af de projekter, der er nævnt i bilag I, vurderes. I bilag I, punkt 17, nævnes følgende anlæg til husdyravl:»17.

e) Anlæg til intensiv husdyravl (projekter, som ikke er omfattet af bilag I).«

Anlæg til intensiv fjerkræavl og svineavl med mere end:

14. Artikel 8 foreskriver, hvordan konklusionerne af vurderingen skal anvendes:

a) 85 000 slagtekyllinger, 60 000 høner

»Der skal tages hensyn til de i henhold til artikel 5, 6 og 7 foretagne høringer og indhentede oplysninger i forbindelse med tilladelsesproceduren.«

b) 3 000 slagtesvin (over 30 kg) eller

c) 900 søer.«

D — Direktiv 2003/35

13. De projekter, der er omhandlet i bilag II, skal vurderes, hvis de kan få væsentlig

15. Der skal også henvises til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af

26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse⁸. Artikel 2 indeholder bestemmelser om offentlig deltagelse i planer og programmer. Det fremgår imidlertid af artikel 2, stk. 5, at dette ikke gælder for de i bilag I omhandlede planer og programmer, hvis indvirkning på miljøet allerede undersøges i henhold til SMV-direktivet. De planer og programmer, der er omhandlet i nitratudirektivets artikel 5, stk. 1, er nævnt i bilag I, litra c), til direktiv 2003/35.

E — Naturbeskyttelsesdirektiverne

16. Vurderingsforpligtelsen i artikel 3, stk. 2, litra b), i SMV-direktivet vedrører naturbeskyttelsesreglerne, der er indeholdt i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter⁹ (herefter »habitatdirektivet«) og i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle¹⁰ (herefter »fuglebeskyttelsesdirektivet«). Der skal ifølge disse direktiver udpeges bevaringsområder for visse naturtyper og arter. Artikel 6, stk. 3 og 4,

i habitatdirektivet, der ifølge artikel 7 også gælder for fuglebeskyttelsesområder, indeholder følgende bestemmelser om vurdering og godkendelse af planer og projekter, der kan påvirke disse bevaringsområder væsentligt:

»3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. [...]«

⁸ — Nævnt i fodnote 4.

⁹ — EFT L 206, s. 7, som ændret ved Rådets direktiv 2006/105/EF af 20.11.2006 om tilpasning af direktiv 73/239/EØF, 74/557/EØF og 2002/83/EF vedrørende miljø på grund af Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse (EUT L 363, s. 368).

¹⁰ — EFT L 103, s. 1, som ændret ved direktiv 2006/105.

F — *Belgisk ret*

19. Conseil d'État har på denne baggrund forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

17. Ifølge den forelæggende rets oplysninger vedtog Région wallonne (regionen Vallonien) den 15. februar 2007 en bekendtgørelse om ændring af anden bog i code de l'environnement (miljøloven), som udgør code de l'eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture (vandloven om bæredygtig forvaltning af kvælstof i landbruget)¹¹. Denne bekendtgørelse udgør regionens handlingsprogram i henhold til nitratudirektivets artikel 5.

»1) Er kvælstofforvaltningsprogrammet for de udpegede sårbare zoner, hvis udarbejdelse er foreskrevet i nitratudirektivets artikel 5, stk. 1, en plan eller et program som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), som er udarbejdet inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og fastlægger det rammerne for fremtidige anlægsstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet?

III — Hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

18. Miljøorganisationerne Terre Wallonne og Inter-Environnement Wallonie har anlagt sag ved Conseil d'État med påstand om annullation af regionen Valloniens bekendtgørelse, hvorved regionens handlingsprogram fastsættes i henhold til nitratudirektivets artikel 5. De har bl.a. gjort gældende, at regionen ikke har gennemført den miljøvurdering, der kræves i SMV-direktivet.

2) Er kvælstofforvaltningsprogrammet for de udpegede sårbare zoner, hvis udarbejdelse er foreskrevet i nitratudirektivets artikel 5, stk. 1, en plan eller et program som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b), for hvilken eller hvilket det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af habitatdirektivets artikel 6 eller 7, navnlig når det omhandlede kvælstofforvaltningsprogram finder anvendelse på alle de sårbare zoner, som regionen Vallonien har udpeget?

¹¹ — *Moniteur Belge* nr. 68 af 7.3.2007, s. 11118 ff.

- 3) Er kvælstofforvaltningsprogrammet for de udpegede sårbare zoner, hvis udarbejdelse er foreskrevet i nitratdirektivets artikel 5, stk. 1, en plan eller et program, som ikke falder ind under SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, for hvilke medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 4, skal afgøre, om de kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet i overensstemmelse med stk. 5?»
- i henhold til SMV-direktivets artikel 3. Det drejer sig om planer og programmer:
- som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omfattet af VVM-direktivet [SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), jf. afsnit B nedenfor]

20. Inter-Environnement Wallonie og regionen Vallonien har som parter i hovedsagerne indgivet skriftlige indlæg, og det samme har Kongeriget Belgien, Den Tjekkiske Republik og Kommissionen. Disse procesdeltagere var med undtagelse af Den Tjekkiske Republik til stede under retsmødet den 21. januar 2010.

- hvis sandsynlige indvirkning på bevaringsområder nødvendiggør en vurdering af denne indvirkning i medfør af habitatdirektivet [SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b), jf. afsnit C nedenfor], eller
- som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet (SMV-direktivets artikel 3, stk. 4 og 5, jf. afsnit D nedenfor).

IV — Retlig vurdering

21. Conseil d'États spørgsmål vedrører tre tilfælde, hvor der kræves en miljøvurdering

22. Det er i alle disse tilfælde uklart, om de handlingsprogrammer, der er omhandlet i nitratdirektivets artikel 5, overhovedet er planer eller programmer i SMV-direktivets forstand (jf. afsnit A.1 nedenfor), og om det er nødvendigt at undersøge, om handlingsprogrammer i almindelighed kan have væsentlige miljøvirkninger (jf. afsnit A.2 nedenfor).

A — *Indledende bemærkninger*

miljøvurdering [jf. litra d) nedenfor], hvis målsætning svarer til SMV-direktivets, indikerer i øvrigt også, at lovregler ikke på forhånd er udelukket fra SMV-direktivets anvendelsesområde.

1. Begreberne »planer og programmer«

a) Direktiv 2003/35

23. Belgien har gjort gældende, at regionen Valloniens anfægtede bekendtgørelse er en retsforordning og derfor ikke kan være en plan eller et program i SMV-direktivets forstand. Det skyldes en erkendelse af, at et handlingsprogram som omhandlet i nitratdirektivets artikel 5, og dermed også bekendtgørelsen, nødvendigvis må indeholde regler, der også kan forekomme i love. Ser man alene på ordlyden, er det heller ikke utænkeligt, at begreberne plan og program kan forstås således, at de udelukker love. De kunne betragtes som fremtidige hensigter, der kræver yderligere gennemførelsestiltag, og ikke som regler, der finder umiddelbar anvendelse.

25. Det vægtigste argument for, at de handlingsprogrammer, der er omhandlet i nitratdirektivets artikel 5, er planer eller programmer i SMV-direktivets forstand, findes i et andet direktiv, nemlig direktiv 2003/35, som den forelæggende ret også har henvist til. Dette direktiv vedrører bl.a. muligheden for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet.

26. De handlingsprogrammer, der er omhandlet i nitratdirektivets artikel 5, betegnes i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2003/35 og i bilag I, litra c), hertil udtrykkeligt som planer og programmer.

24. Lovgiver har imidlertid ikke anlagt dette snævre synspunkt. Det fremgår allerede af, at de handlingsprogrammer, der er omhandlet i nitratdirektivets artikel 5, og dermed også den anfægtede bekendtgørelse, betegnes som programmer. Denne betegnelse i nitratdirektivet har det samme indhold som i SMV-direktivet, hvilket bekræftes af direktiv 2003/35 [jf. litra a) nedenfor]. SMV-direktivets formål [jf. litra b) nedenfor] og opbygning [jf. litra c) nedenfor] samt protokollen om strategisk

27. Lovgiver var opmærksom på, at SMV-direktivet også omfatter planer og programmer, og tog derfor højde for sammenfaldet mellem de to direktiver i artikel 2, stk. 5, i direktiv 2003/35, hvori det bestemmes, at kravet i direktiv 2003/35 om, at offentligheden skal inddrages, kun gælder, når den

pågældende plan eller programmet ikke er blevet underkastet en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet.

28. Det ville være ulogisk, hvis lovgiver udtrykkeligt havde betegnet handlingsprogrammer som planer og programmer i direktiv 2003/35 og tilmed havde fastslået, at de kan miljøvurderes i henhold til SMV-direktivet, men ikke havde gjort det muligt at betragte handlingsprogrammer som planer eller programmer i SMV-direktivets forstand, fordi de må forventes at indeholde lovregler.

b) SMV-direktivets formål

29. Inddragelsen af lovforanstaltninger er også i overensstemmelse med SMV-direktivets mål. Formålet med SMV-direktivet er ifølge artikel 1 at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer ved sikring af, at der gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

30. Det skal derfor sikres ved fortolkningen af begrebsparret »planer og projekter«, at

der gennemføres en miljøvurdering af foranstaltninger, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Som det også gælder for VVM-direktivet¹², er det derfor vigtigt at fokusere på, om de pågældende foranstaltninger kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Lovregler kan have en sådan indvirkning, især hvis de gør det muligt at skade miljøet.

31. Det specifikke mål, der forfølges med vurderingen af planer og programmer, fremgår af SMV-direktivets tilblivelse. SMV-direktivet supplerer således VVM-direktivet, der er mere end ti år ældre, og som kræver, at der tages hensyn til projekters miljøvirkninger, når de godkendes.

32. Det har i forbindelse med VVM-direktivets anvendelse vist sig, at der ofte er påvist afgørende miljøvirkninger som led i tidligere planlægningstiltag på det tidspunkt, hvor projekterne skal behandles¹³. Disse virkninger kan ganske vist undersøges nærmere i forbindelse med vurderingen af indvirkningen

12 — Jf. bl.a. dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 32 og 39, af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml. I, s. 5613, præmis 40, af 19.9.2000, sag C-287/98, Linster, Sml. I, s. 6917, præmis 52, af 28.2.2008, sag C-2/07, Abraham m.fl., Sml. I, s. 1197, præmis 32, og af 25.7.2008, sag C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, Sml. I, s. 6097, præmis 33.

13 — Forslag til Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers virkning på miljøet, KOM(96) 511 endelig, s. 6.

på miljøet, men det er ikke længere muligt at tage fuldt hensyn til dem, når planerne skal godkendes. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at undersøge sådanne miljøvirkninger allerede i forbindelse med de forberedende foranstaltninger og at tage dem i betragtning i denne sammenhæng.

vandmiljø, uden at det renses, ville det få væsentlig indvirkning på miljøet.

33. Det kan f.eks. indgå i en overordnet trafikplan, at der skal anlægges en vej inden for en bestemt korridor. Det vil derfor ikke altid blive undersøgt, når der efterfølgende gives anlægstilladelse til det konkrete vejprojekt, om der findes alternative ruter uden for denne korridor, som er mindre belastende for miljøet. Det bør derfor undersøges, allerede når korridoren fastlægges, hvilke miljøvirkninger vejføringen har, og om alternative ruter bør overvejes.

35. Det er derfor kun muligt at tage fuldt hensyn til væsentlige miljøvirkninger, hvis de undersøges i forbindelse med alle forberedende foranstaltninger, der kan resultere i, at de projekter, der iværksættes efterfølgende, får sådanne virkninger. Begreberne plan og program skal i overensstemmelse hermed forstås således, at de også omfatter lovregler.

c) Begreberne planer og programmer sammenholdt med SMV-direktivet

34. Projekttilladelser kan være underlagt forskellige retningslinjer, der har væsentlig indvirkning på miljøet. Det kan fastlægges mere eller mindre nøjagtigt i lokalplanerne, hvor det er muligt at iværksætte bestemte projekter. Regler om, hvordan projekter skal iværksættes, kan dog også have stor betydning for miljøet. Hvis lovgivningen f.eks. gjorde det muligt at lede husdyrgødning fra anlæg til intensiv husdyravl direkte ud i det naturlige

36. Bestemmelserne i SMV-direktivet bekræfter denne fortolkning af begreberne planer og programmer.

37. Ifølge SMV-direktivets artikel 2, litra a), betegner udtrykket »planer og programmer« i dette direktiv planer og programmer, herunder sådanne, som medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri, som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som

udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og som kræves ifølge love og administrative bestemmelser.

VVM-direktivets anvendelsesområde¹⁴. Det er ikke tilfældet i SMV-direktivet, selv om det berører lovgivningsmæssige tiltag langt mere end VVM-direktivet.

38. Begrebsparret defineres ikke som sådan i denne bestemmelse. Det kvalificeres i stedet således, at der med »planer og programmer« i direktivet menes planer og programmer, der opfylder visse yderligere forudsætninger.

39. Det fremgår i hvert fald klart af den første af disse forudsætninger, at den procedure, hvorved regionen Valloniens bekendtgørelse blev vedtaget, ikke er til hinder for, at SMV-direktivet anvendes. Det bestemmes således udtrykkeligt i første led, at planer og programmer kan udarbejdes via en lovgivningsprocedure. Det antyder i øvrigt, at foranstaltninger, der efter deres indhold er af lovgivningsmæssig karakter, også kan betragtes som planer eller programmer.

40. Inter-Environnement Wallonie har i denne sammenhæng med rette understreget, at SMV-direktivet adskiller sig fra VVM-direktivet, som i artikel 1, stk. 5, udtrykkeligt udelukker lovforanstaltninger fra

41. Den anden forudsætning imødegår Belgiens frygt for, at alle mulige love skal underlægges krav om miljøvurdering. Det er klart, at der ikke foreligger noget generelt krav om miljøvurdering af love, når SMV-direktivet ifølge artikel 2, litra a), andet led, kun omfatter planer og projekter, som *kræves* ifølge love og administrative bestemmelser. Vurderingsforpligtelsen gælder derfor ikke for frie politiske beslutninger, der træffes om lovgivningsmæssige tiltag.

42. Det betyder imidlertid ikke, at der ikke skal foretages en miljøvurdering af regionen Valloniens handlingsprogram. Det beror på den reguleringsforpligtelse, der er fastsat i nitratdirektivets artikel 5. Programmet skal indeholde de bindende foranstaltninger, der fremgår af bilagene til direktivet, herunder

¹⁴ — Jf. herved dommen i sagen WWF m.fl., præmis 55 ff., og Linster-dommen, præmis 41 ff., der begge er nævnt i fodnote 12.

regler om udbringning af gødning (artikel 5, stk. 4, og bilag III, punkt 1 og 2)¹⁵.

43. Bestemmelserne om vurderingsforpligtelsen i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), og artikel 3, stk. 4, indikerer endelig også, at love kan anses for planer og programmer. Ifølge disse bestemmelser kan planer og programmer fastlægge rammerne for anlægstilladelser til projekter. Det fremgår af bilag II, punkt 1, første led, at lovgiver i den forbindelse lagde særlig vægt på, i hvilket omfang planen eller programmet kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tildeling af midler. Regler om disse spørgsmål kan efter deres natur være af lovgivningsmæssig karakter.

Unionen har indgået inden for rammerne af FN-ECE, viser også, at miljøvurderinger ikke ligger fjernt fra lovgivningsmæssige foranstaltninger. Det bestemmes i artikel 13, stk. 1, at hver part skal bestræbe sig på at sikre, at miljøhensyn, herunder sundhedshensyn, i passende omfang iagttages og integreres, når den udformer forslag til politikker og lovgivning, der kan få væsentlige virkninger på miljøet, herunder på sundheden. Det drejer sig herved ikke kun om at integrere miljøet på en eller anden måde, men om at tage hensyn til de relevante principper og elementer i denne protokol som fastsat i artikel 13, stk. 2.

45. Denne bestemmelse kan ganske vist ikke forstås således, at den stiller krav om miljøvurdering af lovgivningsinitiativer, men parterne i protokollen, dvs. også Den Europæiske Union, mener tydeligvis, at det er muligt og hensigtsmæssigt at gennemføre en sådan vurdering.

d) Protokollen om strategisk miljøvurdering

44. Protokollen om strategisk miljøvurdering¹⁶, der er en international aftale, som

e) Foreløbig konklusion

¹⁵ — Handlingsprogrammernes lovgivningsmæssige karakter anskueliggøres i dom af 8.3.2001, sag C-266/00, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 2073, af 2.10.2003, sag C-322/00, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 11267, og af 22.9.2005, sag C-221/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 8307, der drejer sig om mangelfuld gennemførelse af nitratdirektivet.

¹⁶ — Jf. punkt 9 ovenfor.

46. Det må heraf konkluderes, at handlingsprogrammer som omhandlet i ni-

tratdirektivets artikel 5 er planer eller programmer i SMV-direktivets forstand, selv om de er af lovgivningsmæssig karakter.

sentlige miljøvirkninger, og at det derfor ikke er nødvendigt at undersøge denne mulighed nærmere¹⁷.

2. Muligheden for, at der forekommer væsentlige miljøvirkninger

47. Det er Kommissionens opfattelse, at forpligtelsen til at gennemføre en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 1, under alle omstændigheder forudsætter, at den pågældende plan eller programmet kan få væsentlig indvirkning på miljøet. SMV-direktivets artikel 3, stk. 1, kunne faktisk forstås således, at forpligtelsen til at gennemføre en miljøvurdering altid betinges af, at der kan forekomme væsentlige miljøvirkninger. Det ville svare til direktivets formål, som ifølge artikel 1 er at sikre, at der gennemføres en miljøvurdering af planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

49. Dette kommer klart til udtryk i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, hvori det fastslås, at der skal gennemføres en miljøvurdering for *alle* planer og programmer, der opfylder betingelserne i litra a) eller b). Det vil ikke være foreneligt med denne bestemmelse, hvis det også kræves, at der kan forekomme væsentlige miljøvirkninger.

50. I det andet tilfælde, hvor der kræves en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b), konkretiseres forudsætningen om, at der skal være tale om væsentlige miljøvirkninger. Her fokuseres der på et særligt aspekt af muligheden for, at der opstår væsentlige miljøvirkninger, nemlig om

48. Hvis man nærlæser de enkelte bestemmelser om vurderingsforpligtelsen, viser det sig imidlertid, at de konkretiserer muligheden for, at der forekommer væ-

17 — Det fremgår umiddelbart også af Kommissionens retningslinjer for gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet, som repræsentanter for medlemsstaterne og for Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Miljø har udarbejdet (punkt 3.21).

der er behov for en vurdering af indvirkningen på lokaliteten i medfør af habitatdirektivets artikel 6. En sådan vurdering af planer eller projekter skal finde sted, såfremt det ikke på baggrund af objektive kriterier kan udelukkes, at de i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et bevaringsområde væsentligt¹⁸. Det er ikke den generelle fare for miljøet, der er vigtigst i den forbindelse, men de bevaringsmålsætninger, der er fastsat for den pågældende lokalitet¹⁹. Det ville derfor være forfejlet at undersøge endnu en gang, om der kan opstå væsentlige miljøvirkninger, ud fra et andet parameter.

51. I forbindelse med vurderingsforpligtelserne i SMV-direktivets artikel 3, stk. 3 og 4, er denne forudsætning imidlertid ikke nærmere præciseret. Det forudsættes i stedet udtrykkeligt, at der kan forekomme væsentlige miljøvirkninger. I disse tilfælde vil Kommissionens antagelse derfor resultere i, at dette kriterium undersøges to gange.

52. Det er kun i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), at der ikke er fastsat betingelser, som åbenbart ville kræve en vurdering af, om der kan forekomme væsentlige miljøvirkninger. Denne forskel i forhold til de andre vurderingsforpligtelser viser dog netop,

at lovgiver i dette tilfælde ikke stillede krav om en særskilt vurdering af, om der kan opstå væsentlige miljøvirkninger. Lovgiver gik i stedet ud fra, at de planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a), under alle omstændigheder må forventes at have væsentlige miljøvirkninger.

53. Denne lovgivningsteknik er i øvrigt også blevet anvendt i VVM-direktivet. De projekter, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, og bilag I, skal altid miljøvurderes, hvorimod de projekter, der er omhandlet i bilag II, kun skal vurderes, hvis de kan få væsentlige miljøvirkninger²⁰.

54. Det er derfor ikke nødvendigt at vurdere særskilt, om der kan forekomme væsentlige miljøvirkninger.

B — *Det første spørgsmål*

55. Conseil d'État ønsker med sit første spørgsmål oplyst, om der i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), kræves en miljøvurdering af regionen Valloniens

18 — Dom af 7.9.2004, sag C-127/02, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, Sml. I, s. 7405, præmis 45, og af 13.12.2007, sag C-418/04, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10947, præmis 238.

19 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt i fodnote 18, præmis 259.

20 — Jf. de domme, der er nævnt i fodnote 12.

handlingsprogram. Ifølge denne bestemmelse skal der med forbehold af stk. 3 gennemføres en miljøvurdering for alle planer og programmer, som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet.

56. Det er ubestridt, at regionen Valloniens bekendtgørelse blev udarbejdet på området for landbrug, eftersom den vedrører håndtering af kvælstofgødning i landbruget. Den vedrører også vandforvaltning, eftersom den har til formål at beskytte vandkvaliteten. Det er desuden klart, at handlingsprogrammet ikke falder ind under de minimis-reglen i SMV-direktivets artikel 3, stk. 3.

57. Procesdeltagerne er imidlertid uenige om, hvorvidt bekendtgørelsen fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet.

58. Belgien har især gjort gældende, at udbringning af gødning ikke er omfattet af kravet om vurdering af indvirkningen på miljøet. Conseil d'État mener derimod, at det

er tænkeligt, at bekendtgørelsen fastlægger rammerne for tilladelser til anlæg til intensiv husdyravl i henhold til bilag I, punkt 17, eller bilag II, punkt 1, litra e), til VVM-direktivet og for projekter vedrørende inddragning af uopdyrket land eller delvise naturområder til intensiv landbrugsvirksomhed i henhold til bilag II, punkt 1, litra b).

59. Et handlingsprogram som omhandlet i nitratdirektivets artikel 5 har uden tvivl betydning for sådanne projekter, eftersom husdyr afgiver urin og ekskrementer, dvs. organisk kvælstofgødning, der skal skaffes af vejen, og det er muligt at gøre brug af kvælstofgødning i forbindelse med inddragning af uopdyrket land eller delvise naturområder til intensiv landbrugsvirksomhed. Det er mindre sikkert, om denne betydning er tilstrækkelig til at fastlægge *rammerne* for de fremtidige anlægstilladelser til disse projekter.

1. Begrebet rammer

60. Begrebet rammer skal sammenholdes med målsætningen om, at der skal tages hensyn til miljøvirkningerne af alle beslutninger, der indeholder retningslinjer for efterfølgende anlægstilladelser til projekter, allerede når disse beslutninger træffes²¹.

21 — Jf. punkt 29 ff. ovenfor.

61. Det er imidlertid ikke klart, hvor meget de retningslinjer, der fastsættes i planer og programmer, skal påvirke konkrete projekter, for at de kan anses for at fastlægge rammerne.

hensyn til miljøvirkningerne. Begrebet rammer er som følge heraf anvendt i en meget bred betydning i SMV-direktivet.

62. Nederlandene og Østrig foreslog under lovgivningsproceduren, at det blev præciseret, at rammerne skulle *fastlægge* stedet for eller arten eller størrelsen af de projekter, hvor der kræves en vurdering af indvirkningen på miljøet²². Der skulle således udstikkes meget specifikke og udtømmende retningslinjer for at udløse en miljøvurdering. Forslaget vandt imidlertid ikke tilslutning, og begrebet rammer blev derfor ikke begrænset på denne måde.

65. Det fremgår særligt tydeligt af et kriterium, som medlemsstaterne anvender, når de i henhold til artikel 3, stk. 5, vurderer, hvor stor indvirkning planer eller programmer forventes at få på miljøet. De skal således tage hensyn til, i hvilket *omfang* planen eller programmet kan danne rammerne for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tildeling²³ af midler (bilag II, punkt 1, første led). Begrebet rammer skal derfor fortolkes bredt. Det skal ikke fastlægges udtømmende og omfatter også påvirkninger, der efterlader et råderum.

63. Den Tjekkiske Republik, der har lagt en lige så snæver opfattelse af dette begreb til grund, forlanger, at planen eller programmet eksplicit eller implicit skal omhandle visse projekter.

64. Planer og programmer kan imidlertid påvirke anlægstilladelser til konkrete projekter på mange forskellige måder og dermed have betydning for, om der tages tilstrækkeligt

66. Belgien har ikke ret i, at opregningen af de forskellige karakteristika i bilag II, punkt 1, første led, er kumulativ, i hvert fald ikke sådan at forstå, at rammerne skal omfatte alle disse karakteristika. Det fremgår kun, at der ved bestemmelsen af, hvor stor indvirkningen på miljøet er, »navnlig« skal tages hensyn til de karakteristika, der er nævnt i alle fem led i bilag II, punkt 1. Når den samlede liste ikke er

22 — Rådets dokument nr. 12967/99 af 17.11.1999, fodnote 10: »by determining their location, nature or size«.

23 — Denne fodnote vedrører ikke den danske version af forslaget til afgørelse.

udtømmende, kan dellisterne imidlertid heller ikke være det. En sådan kumulativ anvendelse af de enkelte karakteristika strider endvidere mod anvendelsen af begrebet omfang i bilag II, punkt 1. Denne formulering indebærer, at de forskellige karakteristika kan være berørt i forskellig grad og muligvis slet ikke vil være berørt. Det er i virkeligheden også den eneste fortolkning, der opfylder formålet om, at alle beslutninger, der træffes forud for en projekttilladelse, skal underkastes en miljøvurdering, hvis de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

67. Det må heraf konkluderes, at en plan eller et program fastlægger rammer, såfremt der træffes beslutninger, som påvirker eventuelle efterfølgende anlægstilladelser til projekter, navnlig med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tildeling af midler.

2. Anvendelsen på handlingsprogrammer

68. Det skal således undersøges, om retningslinjerne i et handlingsprogram som omhandlet i nitratdirektivets artikel 5 kan

påvirke anlægstilladelser til projekter vedrørende intensiv husdyravl i henhold til bilag I, punkt 17, eller bilag II, punkt 1, litra e), til VVM-direktivet eller tilladelser til projekter vedrørende inddragning af uopdyrket land eller delvise naturområder til intensiv landbrugsvirksomhed i henhold til bilag II, punkt 1, litra b).

69. Belgien har afvist dette med henvisning til, at handlingsprogrammernes indhold er fastlagt i nitratdirektivet. Denne indvending ville være berettiget, hvis nitratdirektivet ikke havde givet medlemsstaterne nogen frihed med hensyn til udformningen af handlingsprogrammer. Handlingsprogrammet ville i så fald kun formidle de rammer, der er fastsat i nitratdirektivet. En miljøvurdering kan ikke længere påvirke gennemførelsen af sådanne bindende direktivbestemmelser og burde derfor finde sted, inden direktivet blev vedtaget.

70. Som Kommissionen imidlertid har pointeret, giver nitratdirektivet medlemsstaterne en vis handlefrihed, bl.a. i forbindelse med indførelse af gødningsforbud i bestemte tidsrum. Miljøvurderingen kan medvirke til, at denne frihed udnyttes bedst muligt, ved at forbedre kendskabet til de miljøvirkninger, som forskellige alternative løsninger vil få.

71. Det er heller ikke altid tilstrækkeligt, at medlemsstaterne udarbejder handlingsprogrammerne ud fra de specifikke krav i nitratudirektivet. De er ifølge dette direktivs artikel 5, stk. 5, nødt til at træffe de supplerende foranstaltninger eller skærpende foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis det allerede fra starten eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at foranstaltningerne i nitratudirektivet ikke er tilstrækkelige til at nedbringe vandforurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, og til at forebygge yderligere forurening. Miljøvurderingen kan klarlægge behovet for sådanne foranstaltninger.

72. Ifølge artikel 176 EF (nu artikel 193 TEUF) kan medlemsstaterne sådan set frit træffe strengere beskyttelsesforanstaltninger, når de fastlægger handlingsprogrammer.

73. Nitratudirektivets krav til handlingsprogrammer udelukker derfor ikke, at disse programmer fastlægger rammerne for anlægstilladelser til projekter.

74. Regionen Vallonien har anført, at udbringning af gødning efter gældende national ret ikke er omfattet af anlægstilladelser til projekter vedrørende intensiv husdyravl. Der er tale om forskellige administrative procedurer, som ikke er forbundet med hinanden.

Handlingsprogrammer kan derfor ikke påvirke projekter vedrørende intensiv husdyravl.

75. Dette argument kan jeg ikke tilslutte mig.

76. Et handlingsprogram skal forhindre, at landbruget anvender mere kvælstofgødning, end planterne kan optage, eftersom overskuddet af kvælstof forurener vandmiljøet. Det indeholder derfor hovedsageligt regler om udbringning af kvælstofholdige gødningsstoffer og navnlig om de tilladte mængder og de perioder, hvor de må spredes, og på hvilken måde det må ske. Handlingsprogrammerne kræver imidlertid, at landbrugsbedrifterne råder over tilstrækkelige og egnede anlæg til opbevaring af den gødning, der ophobes i perioder, hvor det er forbudt at sprede den ud på jorden.

77. Ifølge nitratudirektivet fastlægger handlingsprogrammerne allerede hvad angår driftsbetingelser rammerne for tilladelser til inddragning af uopdyrket land eller delvise naturområder til intensiv landbrugsvirksomhed i henhold til bilag II, punkt 1, litra b), til VVM-direktivet. Disse rammer er direkte baseret på de regler om anvendelse af kvælstofgødning, der skal overholdes i forbindelse med udnyttelsen af disse områder.

78. Det må desuden antages, at reglerne om opbevaringskapaciteten også efter de bestemmelser, der gælder i regionen Vallonien, i hvert fald vil påvirke anlægstilladelser til projekter vedrørende intensiv husdyravl. Thi disse anlæg skal være forsynet med tilstrækkelig oplagringskapacitet. Når det kommer til stykket, er dette dog ikke afgørende.

79. Det fremgår således af de EU-retlige bestemmelser, at handlingsprogrammer fastlægger rammerne for anlægstilladelser til de nævnte projekter. VVM-direktivet medfører allerede en vis påvirkning, og Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening²⁴ (herefter »IPPC-direktivet«) indeholder mere vidtgående krav for nogle af de pågældende projekttyper.

80. Ifølge VVM-direktivets artikel 8 skal der i forbindelse med tilladelsesproceduren for projekter, hvis indvirkning på miljøet skal vurderes, tages hensyn til alle konklusioner af denne vurdering. Der kræves under alle omstændigheder en miljøvurdering for de projekter, der er nævnt i bilag I, og i

det foreliggende tilfælde for de anlæg til intensiv husdyravl, der er anført i punkt 17. I forbindelse med vurderingen af et projekt er det ikke blot de direkte virkninger af selve de planlagte arbejder, der skal tages hensyn til, men også de indvirkninger på miljøet, der vil kunne fremkaldes ved brugen og driften af resultaterne af disse arbejder²⁵. Det gælder især for de virkninger, som anlæg til intensiv husdyravl har for vandkvaliteten²⁶. Der skal derfor også tages hensyn til, om den frembragte husdyrgødning kan opbevares og bortskaffes på passende vis, når der gives tilladelser til anlæg til intensiv husdyravl.

81. Når dette tages i betragtning, indebærer de rammer, der er fastlagt i handlingsprogrammet, i hvert fald, at det skal være muligt at drive anlægget i overensstemmelse med bestemmelserne i programmet. Desuden kan tilladelsen næppe afslås med henvisning til vandforurening forårsaget af nitrater fra landbruget, hvis projektet overholder programmets bestemmelser. Visse alternativer, der ifølge handlingsprogrammets målsætning er skadelige for miljøet, vil derfor være udelukket, og andre løsninger, der måske beskytter vandmiljøet bedre, skal ikke undersøges eller indgå i overvejelserne. Dette påvirker rent konkret ikke kun driftsbetingelserne, men kan også have betydning for beliggenheden. Der bør kun gives tilladelse til anlæg

24 — EFT L 257, s. 26, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 166/2006 af 18.1.2006 om oprettelse af et europæisk register over udledning og overførsel af forurenende stoffer og om ændring af Rådets direktiv 91/689/EØF og 96/61/EF (EUT L 33, s. 1). Direktiv 96/61 er i mellemtiden blevet erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15.1.2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (kodificeret udgave) (EUT L 24, s. 8).

25 — Jf. dommen i sagen Abraham m.fl., præmis 43, og i sagen Ecologistas en Acción-CODA, præmis 39, der begge er nævnt i fodnote 12.

26 — Jf. dom af 8.9.2005, sag C-121/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7569, præmis 88.

til intensiv husdyravl på steder, hvor der forefindes tilstrækkelige arealer til udbringning af husdyrgødning.

83. Handlingsprogrammerne fastlægger således rammerne for tilladelser til de anlæg til intensiv husdyravl, der er nævnt i bilag I, punkt 6.6, til IPPC-direktivet, og som hverken er omfattet af bilag I, punkt 17, eller bilag II, punkt 1, litra e), til VVM-direktivet.

84. Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at der i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), skal gennemføres en miljøvurdering af de handlingsprogrammer, der er omhandlet i nitratdirektivets artikel 5.

82. Det forhold, at handlingsprogrammerne fastlægger rammerne for visse anlæg til intensiv husdyravl, forstærkes yderligere af et andet direktiv, nemlig IPPC-direktivet. Dette direktiv omhandler de samme typer anlæg som bilag I, punkt 17, til VVM-direktivet, men tærskelværdierne er noget lavere (jf. bilag I, punkt 6.6, til IPPC-direktivet), hvilket betyder, at det omfatter flere anlæg. Godkendelsen af disse anlæg skal i henhold til IPPC-direktivets artikel 9, stk. 1, og artikel 3, litra a) og b), sikre, at anlæggene drives på en sådan måde, at der træffes alle de nødvendige forebyggende foranstaltninger mod forurening, og at der ikke forårsages nogen væsentlig forurening. Den frembragte husdyrgødning skal udbringes i forbindelse med driften af disse anlæg. Det er i denne sammenhæng ikke nok at tage hensyn til handlingsprogrammet. Det skal også overholdes.

C — Det andet spørgsmål

85. Da det fremgår af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), at handlingsprogrammer skal underkastes en miljøvurdering, er det uden betydning for hovedsagen, om der også består en vurderingsforpligtelse i henhold til litra b)²⁷. Jeg vil derfor kun besvare det andet spørgsmål rent subsidiært.

²⁷ — I praksis skal det dog også ved en vurdering i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), tages i betragtning, om foranstaltningen vedrører bevaringsområder, fordi der muligvis gælder andre parametre for indvirkningen på disse områder. Den foreliggende sag drejer sig imidlertid ikke om vurderingens art.

86. Conseil d'État ønsker med dette spørgsmål oplyst, om der kræves en miljøvurdering af handlingsprogrammer som følge af den indvirkning, som de kan have på de bevaringsområder, der er omhandlet i habitatdirektivet eller fuglebeskyttelsesdirektivet.

87. Det fremgår af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b), at der skal gennemføres en miljøvurdering for alle planer og programmer, for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på bevaringsområder er besluttet, at der kræves en miljøvurdering i medfør af habitatdirektivets artikel 6 eller 7. Ifølge disse bestemmelser vurderes alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne.

88. De handlingsprogrammer, der er omhandlet i nitratudirektivets artikel 5, er ikke direkte forbundet med forvaltningen af bevaringsområder i henhold til habitatdirektivet eller fuglebeskyttelsesdirektivet, og de er heller ikke nødvendige herfor. Der kræves derfor en vurdering af indvirkningen på miljøet, når et handlingsprogram i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke bevaringsområder væsentligt.

89. Det skal herved undersøges, om der er en sandsynlighed eller en risiko for, at den pågældende foranstaltning påvirker den omhandlede lokalitet væsentligt²⁸. Der foreligger navnlig under hensyn til forsigtighedsprincippet en sådan risiko i tilfælde, hvor det ikke på grundlag af objektive kriterier kan udelukkes, at den pågældende plan eller det pågældende projekt påvirker den omhandlede lokalitet væsentligt²⁹.

90. Med hensyn til planlægningsforanstaltninger kræver habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, derfor en vurdering, når disse foranstaltninger kan udøve væsentlig indflydelse på anlægstilladelser til projekter, der kan påvirke de omhandlede bevaringsområder væsentligt³⁰. Der skal imidlertid sondres mellem planer og administrative overvejelser, og planerne skal indebære en sådan grad af præcision, at der kræves en miljømæssig vurdering af deres virkninger³¹.

91. Vurderingsforpligtelsen i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b), vil typisk gælde for planer eller programmer, hvori der indgår konkrete projekter, som kan indvirke på

28 — Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging-dommen, nævnt i fodnote 18, præmis 43, samt dom af 20.10.2005, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9017, præmis 54, og af 4.10.2007, sag C-179/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 8131, præmis 34.

29 — Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging-dommen, nævnt i fodnote 18, præmis 44, samt dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, nævnt i fodnote 28, præmis 54, og i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt i fodnote 18, præmis 254.

30 — Dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, nævnt i fodnote 28, præmis 55.

31 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 28, præmis 41.

bestemte bevaringsområder, f.eks. planlægningen af korridoren for en ny vej, der kan påvirke et bevaringsområde.

uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger³². Dette afgøres ud fra bevaringsmålsætningerne for lokaliteten³³.

92. Det fremgår derimod ikke af nitratdirektivet, at et handlingsprogram som omhandlet i artikel 5 nødvendigvis skal påvirke anlægstilladelser til projekter, der kan få væsentlig indvirkning på bevaringsområder. Selv om et projekt er foreneligt med handlingsprogrammet, betyder det således ikke, at det kan tillades, når det kan få indvirkning på et bevaringsområde. Det afhænger af habitatdirektivet.

95. Hvis det ikke kan afvises, at der vil forekomme sådanne skadelige virkninger, er det kun muligt at give en tilladelse i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, såfremt der ikke findes alternative løsninger, og projektet skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser og på betingelse af, at medlemsstaten har truffet alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes³⁴. Handlingsprogrammerne i nitratdirektivets artikel 5 spiller ingen rolle i den forbindelse.

93. Det kan heller ikke udledes af habitatdirektivet, at handlingsprogrammer har betydning for anlægstilladelser til projekter, der berører bevaringsområder. Artikel 6, stk. 3, andet punktum, og artikel 6, stk. 4, indeholder derimod selvstændige kriterier for godkendelse af planer og projekter, der ikke er direkte forbundet med handlingsprogrammets formål.

96. Til trods herfor kan det dog ikke afvises, at handlingsprogrammer kan bidrage til, at bevaringsområder påvirkes væsentligt.

94. Ifølge habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, giver de kompetente nationale myndigheder først tilladelse til et projekt, når de har opnået vished for, at det ikke har skadelige virkninger for det omhandlede bevaringsområdes integritet. Det er tilfældet, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt

97. *For det første* kan en medlemsstat træffe foranstaltninger i handlingsprogrammer, som ligger ud over, hvad der kræves i

32 — Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging-dommen, nævnt i fodnote 18, præmis 59.

33 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt i fodnote 18, præmis 259.

34 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt i fodnote 18, præmis 260.

nitratdirektivet, med henblik på at påvirke anlægstilladelser til projekter, der berører bevaringsområder.

98. *For det andet* kan bevaringsmålsætningerne for en lokalitet udtrykkeligt eller underforstået være forbundet med handlingsprogrammet, f.eks. for at undgå en eutrofiering af vandområder. Et brugbart handlingsprogram kan være tilstrækkeligt til at opfylde dette formål. Om der findes en sådan forbindelse, kan kun afgøres ved at se på bevaringsmålsætningerne for de bevaringsområder, der er omfattet af handlingsprogrammet.

101. Hvis Domstolen vælger at behandle det andet spørgsmål, bør det derfor besvares med, at der i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b), skal gennemføres en miljøvurdering af et handlingsprogram som omhandlet i nitratdirektivets artikel 5, hvis dette program på grund af bestemmelserne heri, bevaringsmålsætninger for beskyttede områder eller andre bestemmelser i national ret kan bidrage til, at bevaringsområder påvirkes væsentligt.

D — *Det tredje spørgsmål*

99. *For det tredje* kan andre bestemmelser i national ret resultere i, at de tilladelser, der er omhandlet i habitatdirektivets artikel 6 og 7, påvirkes af et handlingsprogram. En sådan forbindelse kan ganske vist være uforenelig med kravene i habitatdirektivet om anlægstilladelser til projekter, men det er ikke utænkeligt, at enkeltpersoner alligevel kan påberåbe sig sådanne bestemmelser.

102. Det tredje spørgsmål vedrører forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering af planer og programmer i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 4. Ifølge denne bestemmelse afgør medlemsstaterne, om planer og programmer, som ikke falder ind under stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

100. Det er kun de kompetente nationale retter, der kan undersøge, om bevaringsmålsætninger for beskyttede områder eller andre bestemmelser i national ret tillægger handlingsprogrammer en sådan virkning.

103. Der er tale om en opsamlingsbestemmelse, som ikke er relevant, når der allerede foreligger en vurderingsforpligtelse. Det er tilfældet her.

104. Hvis Domstolen imidlertid fastslår, at et handlingsprogram ganske vist fastlægger rammerne for projekter, men ingen af disse projekter er nævnt i bilag I eller II til VVM-direktivet, og der ikke skal gennemføres en vurdering af indvirkningen på miljøet i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal den undersøge, om handlingsprogrammet kan få væsentlige miljøvirkninger.

105. Belgien har bestridt, at regionen Valoniens handlingsprogram kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Det har til formål at mindske vandforureningen og medfører derfor en forbedring af miljøet.

106. Jeg har tidligere fremført det synspunkt, at et projekts rent positive indvirkninger på miljøet principielt ikke er relevante i VVM-direktivets forstand. Direktivets formål, som bl.a. er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau (artikel 1), kræver ikke, at der skal foretages en vurdering, blot fordi et projekt kan forbedre miljøtilstanden betydeligt³⁵.

35 — Mit forslag til afgørelse af 30.4.2008 i sagen *Ecologistas en Acción-CODA*, nævnt i fodnote 12, punkt 50. Dom af 6.11.2008, sag C-247/06, *Kommissionen mod Tyskland*, Sml. I, s. 150*, summarisk offentliggørelse, præmis 50, der ikke er særlig klar på dette punkt, skal muligvis også forstås således.

Domstolen var dog ikke enig i dette³⁶. Der er inden for rammerne af SMV-direktivet endnu mere, der taler for, at positive miljøvirkninger også kan anses for væsentlige. Som *Inter-Environnement Wallonie* har påpeget, fremgår det således udtrykkeligt, at miljøvurderingen også skal omfatte positive miljøvirkninger [bilag I, litra f), fodnote 1].

107. Det er imidlertid ikke nødvendigt at afklare dette spørgsmål i den foreliggende sag, eftersom handlingsprogrammer kan have væsentlig negativ indvirkning på miljøet. Selv om de sigter mod at forbedre miljøet, er det ikke en selvfølge, at de kun har positiv indvirkning på miljøet. De bestemmer, i hvilket omfang der kan gives tilladelse til en aktivitet, der kan være skadelig for miljøet, nemlig anvendelsen af kvælstofgødning i landbruget. Fejlagtige handlingsprogrammer kan derfor have væsentlig negativ indvirkning på miljøet.

108. De handlingsprogrammer, der er omhandlet i nitratudirektivets artikel 5, kan således have væsentlig indvirkning på miljøet i overensstemmelse med SMV-direktivets artikel 3, stk. 4.

36 — Dommen i sagen *Ecologistas en Acción-CODA*, nævnt i fodnote 12, præmis 41.

V — Forslag til afgørelse

109. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

»Der skal i henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet gennemføres en miljøvurdering af de handlingsprogrammer, der er omhandlet i artikel 5 i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.«