



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Niende Afdeling)

10. september 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — direktiv 2001/42/EF — vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet — beskyttelsesordning for Ymittosbjergene — ændringsprocedure — anvendeligheden af dette direktiv — plan for arealanvendelse og program for miljøbeskyttelse i storregionen Athen«

I sag C-473/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (Grækenland) ved afgørelse af 19. september 2014, indgået til Domstolen den 20. oktober 2014, i sagen:

Dimos Kropias Attikis

mod

Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis,

har

DOMSTOLEN (Niende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, og dommerne M. Safjan og A. Prechal (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott

— justitssekretær: A. Calot Escobar,

— på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Dimos Kropias Attikis ved dikigoros A. Papakonstantinou

— den græske regering ved A. Alefanti, V. Pelekou og S. Lekkou, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved G. Wilms og M. Patakia, som befuldmægtigede,

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

* Processprog: græsk.

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT L 197, s. 30).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en sag anlagt af Dimos Kropias Attikis (municipalité de Kropias en Attique) mod l'Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis (ministeriet for miljø, energi og klimaforandringer) med påstand om annullation af præsidentdekret nr.°187/2011 af 14. juni 2011 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger for arealet ved Ymittosbjergene, byparkerne i Goudi og Ilissia (FEK D' 187/16.06.2011, herefter »det omtvistede dekret«).

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2001/42

- 3 10. og 19. betragtning til direktiv 2001/29 har følgende ordlyd:
 - »(10) Alle planer og programmer, som udarbejdes for en række sektorer, og som fastsætter en ramme for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der er opført i bilag I og II til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [(EFT L 175, s. 40), som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3. marts 1997 (EFT L 73, s. 5)], [...] kan få væsentlig indvirkning på miljøet og bør som hovedregel underkastes en systematisk miljøvurdering. Når de fastlægger anvendelsen af små områder på lokalt plan [...], bør de kun vurderes, hvis medlemsstaterne fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.
 - [...]
 - (19) Hvor der både efter dette direktiv og efter anden relevant fællesskabslovgivning, som f.eks. Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle [(EFT L 103, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 (EUT 2010 L 20, s. 7)], [Rådets] direktiv 92/43/EØF [af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7)] [...], er pligt til at gennemføre vurderinger af indvirkningen på miljøet, kan medlemsstaterne for at undgå dobbeltvurdering fastsætte koordinerede eller fælles procedurer til opfyldelse af kravene i den relevante fællesskabslovgivning.«
- 4 Ifølge artikel 1 i direktiv 2001/42 har direktivet til formål 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.

5 Artikel 2 i direktiv 2001/42 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

- a) »planer og programmer«: planer og programmer [...] 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
- b) »miljøvurdering«: udarbejdelse af en miljørapport, gennemførelse af høringer, hensyntagen til miljørapporten og til resultaterne af høringerne ved beslutningstagning samt underretning om afgørelsen i overensstemmelse med artikel 4-9

[...]«

6 Nævnte direktivs artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« har følgende ordlyd:

»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.

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

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

[...]«

7 Artikel 11 i direktiv 2001/42 med overskriften »Forbindelser med anden fællesskabslovgivning« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. En miljøvurdering, der gennemføres efter dette direktiv, berører ikke kravene efter direktiv 85/337/EØF eller andre krav efter fællesskabsretten.

2. For planer og programmer, for hvilke der både efter dette direktiv og efter anden fællesskabslovgivning er pligt til at gennemføre en vurdering af indvirkningen på miljøet, kan medlemsstaterne fastsætte koordinerede eller fælles procedurer, som opfylder den relevante fællesskabslovgivnings krav, for bl.a. at undgå dobbeltvurdering.«

Direktiv 92/43

- 8 Artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 bestemmer:

»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.«

- 9 Dette direktivs artikel 7 bestemmer:

»Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409/EØF for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter direktiv 79/409/EØF, hvis denne dato er senere.«

Græsk ret

Tværministeriel afgørelse 107017/2006

- 10 Artikel 1 i tværministeriel afgørelse 107017/2006 af 28. august 2006 (FEK B' 1225/5.9.2006) bestemmer:

»Nærværende bekendtgørelse har til formål at gennemføre bestemmelserne i direktiv [2001/42], således at der inden for rammerne af en afbalanceret udvikling, før planer og programmer vedtages, skal indgå miljømæssige hensyn ved fastsættelsen af de nødvendige foranstaltninger, betingelser og procedurer til at evaluere og vurdere de indvirkninger, de kan få på miljøet, og således at en bæredygtig udvikling og en miljøbeskyttelse på højt niveau derved fremmes.«

- 11 Artikel 3, stk. 1, litra b), i den tværministerielle afgørelse bestemmer:

»1. Med forbehold af stk. 2 gennemføres den strategiske miljøvurdering før vedtagelsen af en plan eller et program eller før indledningen af en lovgivningsprocedure herom, i forbindelse med planer eller programmer af national, regional, amtslig eller lokal karakter, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, herunder navnlig:

[...]

- b) i forbindelse med alle de planer og programmer, som helt eller delvis iværksættes på områder på nationalt niveau i det europæiske økologiske netværk Natura 2000 [lokaliteter af fællesskabsbetydning (herefter »LAF«) og særligt beskyttede områder (herefter »SBO«)], og som kan få væsentlig indvirkning på disse, med undtagelse af forvaltningsplaner og aktionsprogrammer, som er direkte forbundet med eller er nødvendige for forvaltningen og beskyttelsen af disse områder.

Når det skal afgøres, om de planer og programmer, der er anført i ovenstående afsnit, [...] kan få væsentlig indvirkning på områder på nationalt niveau i det europæiske økologiske netværk Natura 2000 [LAF og SBO], og om de følgelig skal underkastes en strategisk miljøvurdering, skal miljøkontrolproceduren som omhandlet i artikel 5, stk. 2, følges.«

12 Artikel 5, stk. 1, i den tværministerielle afgørelse 107017/2006 har følgende ordlyd:

»Enhver plan eller ethvert program anført i artikel 3, stk. 1, litra b), og artikel 3, stk. 2, underkastes en miljøkontrolprocedure med henblik på, at den kompetente myndighed i henhold til stk. 3 på grundlag af de nærmere betingelser i samme artikel kan vurdere, om den pågældende plan eller det pågældende program kan få væsentlig indvirkning på miljøet og derfor skal underkastes en strategisk miljøvurdering [...]«

Regler om arealanvendelse i storregionen Athen

- 13 Ved lov nr. 1515/1985 om en arealanvendelsesplan og et program for miljøbeskyttelse for storregionen Athen, hvis bestemmelser er blevet kodificerede ved præsidentdekret af 14. juni 1999 om lov om generelle regler om byplanlægning, er der fastsat en arealanvendelsesplan for storregionen Athen (herefter »arealanvendelsesplanen«) og et miljøbeskyttelsesprogram.
- 14 I overensstemmelse med artikel 1, stk. 1, i lov nr. 1515/1985 dækker arealanvendelsesplanen over samtlige formål, retningslinjer, programmer og foranstaltninger, der er fastsat i denne lov som nødvendige for organiseringen af arealanvendelsen og byplanlægningen i Athen og Athenområdet i forbindelse med femårsplanerne om økonomisk og social udvikling.
- 15 I overensstemmelse med den nævnte lovs artikel 4, stk. 3, har de præsidentdekreter, som er vedtaget i henhold til bemyndigelse i den nævnte bestemmelse, til formål at supplere, præcisere, afklare og delvist ændre arealanvendelsesplanen og miljøbeskyttelsesprogrammet uden derved at kunne ændre formålene og retningslinjerne.

Lovgivningen om beskyttelsesordning for Ymittosbjergene

- 16 Ymittosbjergene er omfattet af forskellige beskyttelsesordninger i henhold til national ret. En fuldstændig beskyttelsesordning for disse bjerge blev for første gang etableret ved præsidentdekret af 31. august 1978, der indførte to beskyttelsesområder (A og B) og fastlagde de tilladte anvendelser for disse områder.
- 17 Området omkring Ymittosbjergene er desuden på grund af dets bemærkelsesværdige biodiversitet, specielt for så vidt angår planter og vilde fugle, medtaget på listen over LAF i henhold til direktiv 92/43 under betegnelsen »Ymittos – Aisthitiko Dasos Kaisarianis – Limni Vouliagmenis« (GR 3000006), og som SBO i henhold til direktiv 2009/147 under betegnelsen »Oros Ymittos« (kode GR 3000015). De pågældende bjerge er endvidere udpeget som et særligt bevaringsområde i henhold til direktiv 92/43.
- 18 Med henblik på at fremme beskyttelsen af Ymittosbjergene og bringe den relevante tidligere lovgivning i overensstemmelse med bestemmelserne i arealanvendelsesplanen har organet for arealanvendelsesplanlægning og for miljøbeskyttelse i storregionen Athen, der er oprettet i henhold til artikel 5 i lov nr. 1515/1985, indledt proceduren for ændring af præsidentdekretet af 31. august 1978.
- 19 I forbindelse med denne procedure blev der gennemført en undersøgelse, på grundlag af hvilken forretningsudvalget for organet for arealanvendelsesplanlægning og for miljøbeskyttelse i storregionen Athen udarbejdede et projekt, som de berørte kommuner, flere ministerier samt den brede offentlighed efterfølgende blev hørt om. På grundlag af disse høringer blev projektet afsluttet og førte til vedtagelsen af det omtvistede dekret.

20 Af dekretets artikel 1 følger:

»Formålet med nærværende dekret er at sikre effektiv beskyttelse af Ymittosbjergene og de omkringliggende områder ved forvaltning og økologisk bevaring af habitater, planter og dyr, ved udnyttelse af de for Attikaområdet betydningsfulde økologiske aktiviteter, ved beskyttelse af landskabet og ved kontrol af bebyggelsen.«

21 Med artikel 3 i det omtvistede dekret blev der etableret fem beskyttelsesområder, dvs. område A, hvis areal er større end det tidligere område A, som er erklæret for »område for absolut beskyttelse af natur og monumenter«, med henblik på fuldstændig beskyttelse af habitater, planter og dyr og en bæredygtig udnyttelse af Ymittosbjergenes særlige naturlige, geologiske og historiske karakteristika, område B, som er betegnet som »ydre beskyttelsesområde«, og som udgør et område for landbrug, uddannelse og udendørs aktiviteter, kultur og sport, område C, som udgør et område for beskyttelse af arkæologiske fundsteder, område D, udpeget som byparkerne i Goudi og Ilissia, som forbinder bjergenes økosystem med byen, samt område E, et område, som er afsat til særlig jordanvendelse, hvor bl.a. kirkegårde er tilladt under overholdelse af den relevante gældende lovgivning.

22 Artikel 7 i det omtvistede dekret med overskriften »Overgangsbestemmelser« bestemmer, bl.a., at stenbruddene skal rehabiliteres inden for tre år, og at visse anlæg, herunder de eksisterende industrielle og ikke-industrielle anlæg, skal fjernes inden for fem år.

23 Artikel 8 i det nævnte dekret fastsætter bl.a., at de allerede eksisterende lovlige bygninger samt anlæg, som anvendes til beboelse, uddannelse, hospitaler, sanatorier, børnehjem, alderdomshjem, fritidsaktiviteter, sport, kulturelle arrangementer, klostre, telefonmaster, religiøse samlingssteder og kirkegårde, hvis brug ikke er tilladt ifølge bestemmelserne i dette dekret kan forblive, hvor de er, og må repareres uden mulighed for udvidelse.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

24 Symvoulio tis Epikrateias (statsrådet) har bemærket, at henset til argumentationen fremført af Dimos Kropias skal det afgøres, hvorvidt det omtvistede dekret skal ophæves med den begrundelse, at det omhandler en plan eller et program, som er omfattet af direktiv 2001/42, som skulle have været underkastet proceduren for »forudgående miljøkontrol« og/eller proceduren for »strategisk miljøvurdering« i den forstand, hvor de er anvendt i tværministeriel afgørelse nr. 107017/2006, der tilsigter at gennemføre dette direktiv.

25 Denne ret er af den opfattelse, at planer og programmer, der præciserer og gennemfører en allerede eksisterende overordnet plan, fastlægger en generel planlægning, i dette tilfælde arealanvendelsesplanen, som siden ikrafttrædelsen af den tværministerielle afgørelse nr. 107017/2006 selv er underlagt den nævnte procedure for strategisk miljøvurdering. Det er uden betydning, at arealanvendelsesplanen ikke har været genstand for en sådan strategisk miljøvurdering, da denne ministerielle afgørelse endnu ikke var trådt i kraft på tidspunktet for planens vedtagelse.

26 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det fremgår af præmis 42 i dom Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159), at en »miljøvurdering« som omhandlet i artikel 3 i direktiv 2001/42 ikke er påkrævet, hvis retsakten indgår i et hierarki af arealanvendelsesretsakter, idet disse retsakter fastlægger tilstrækkeligt præcise arealanvendelsesbestemmelser og i sig selv har været genstand for en miljøvurdering, og da det med rimelighed kan antages, at der inden for disse rammer er taget tilstrækkeligt hensyn til de interesser, som direktiv 2001/42 tilsigter at sikre.

27 Retten har bemærket, at i overensstemmelse med holdningen hos flertallets af dens medlemmer fastsætter arealanvendelsesplanen, der følger af lov nr. 1515/1985, og som er en eksisterende overordnet plan i forhold til det omtvistede dekret, tilstrækkeligt præcise

arealanvendelsesbestemmelser, således at en »en miljøvurdering« som omhandlet i direktiv 2001/42 ikke er påkrævet forud for vedtagelsen af det nævnte dekret, der præciserer og gennemfører den pågældende arealanvendelsesplan.

- 28 Dette synspunkt kan bl.a. støttes på det faktum, at artikel 4, stk. 3, i lov nr. 1515/1985 fastsætter, at dekreter, som det omtvistede dekret, der er vedtaget på grundlag af denne bestemmelse, kun kan supplere, præcisere, afklare og ændre arealanvendelsesplanen og miljøbeskyttelsesprogrammet uden at kunne ændre formålene og retningslinjerne deri og uden at kunne planlægge nye arbejder eller aktiviteter, som ikke er omfattet af arealanvendelsesplanen, og som ikke har nogen som helst negativ indflydelse på miljøet. Det omtvistede dekret har til formål at indføre en endnu strengere regulering af den eksisterende ordning om beskyttelse af Ymittosbjergene for så vidt angår arealanvendelse og kontrol heraf i overensstemmelse med arealanvendelsesplanen.
- 29 Den forelæggende ret har tilføjet, at ifølge holdningen hos mindretallet af dens medlemmer kan det omtvistede dekret ikke vedtages uden en »miljøvurdering« som omhandlet i artikel 3 i nævnte direktiv 2001/42. Lov nr. 1515/1985 foreskriver nemlig ikke nogen regel om arealanvendelse og derfor med sikkerhed ingen sådan præcis regel, eftersom denne lov kun indeholder generelle bestemmelser om formål og retningslinjer.
- 30 Ifølge dette mindretals holdning skal en plan som den, der er fastsat i det omtvistede dekret, selv om den kun præciserer arealanvendelsesplanen, klart underkastes en miljøvurdering i henhold til selve ordlyden af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42.
- 31 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at såfremt Domstolen, i lighed med stemmeflertallet hos denne forelæggende ret, måtte fastslå, at den plan, som blev vedtaget med det omtvistede dekret, ikke skal underkastes en »miljøvurdering« som omhandlet i direktiv 2001/42, eftersom den præciserer arealanvendelsesplanen, som udgør en højere placeret retskilde, vil der imidlertid for det andet opstå spørgsmålet om, hvorvidt den nævnte vurdering stadig var påkrævet, når arealanvendelsesplanen selv blev vedtaget, uden at en sådan vurdering blev gennemført.
- 32 Den forelæggende ret har bemærket, at ifølge holdningen hos flertallet af dens medlemmer bør dette spørgsmål besvares benægtende med den hovedbegrundelse, at på baggrund af vedtagelsesdatoen er lov nr. 1515/1985, der indeholder arealanvendelsesplanen, hverken omfattet af det tidsmæssige anvendelsesområde for direktiv 2001/42 eller af den lovgivning, som skal gennemføre dette i græsk ret.
- 33 Et mindretal af den forelæggende rets medlemmer finder dog, at flertallets holdning ikke kan tiltrædes, da denne holdning vil begrænse den effektive virkning af direktiv 2001/42 og være i strid med præmis 42 i dom Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159). Spørgsmålet om anvendelse af direktiv 2001/42 med tilbagevirkende kraft opstår desuden ikke, da den foreliggende sag ikke rejser spørgsmålet om, hvorvidt den oprindelige plan blev underkastet en »miljøvurdering« i dette direktivs forstand, men udelukkende, hvorvidt den lovgivning, som præciserer denne plan, skal underkastes en sådan vurdering for så vidt angår de for nyligt vedtagne bestemmelser.
- 34 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at hvis Domstolen skulle besvare dette spørgsmål benægtende, ville der for det tredje opstå spørgsmålet om, hvorvidt vedtagelsen af det omtvistede dekret under alle omstændigheder var underlagt en miljøvurdering i henhold til artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42, eftersom område A, således som dette er afgrænset i samme dekret, omfatter næsten hele det område omkring Ymittosbjergene, som er beskyttet som LAF og SBO.
- 35 Mere specifikt vil der opstå et spørgsmål om, hvorvidt det omtvistede dekret på grundlag af artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42, sammenholdt med artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, udgør en forvaltningsplan, der er nært forbundet med og nødvendig for beskyttelsen af det omhandlede område, hvorefter en miljøvurdering i så fald ikke var påkrævet.

- 36 Ifølge flertallet af den forelæggende rets medlemmer skal dette spørgsmål besvares benægtende, selv om formålet med det omtvistede dekret er beskyttelsen af Ymittosbjergene, og det indfører mere miljøgunstige regler, eftersom det i alle områder fastholder eksisterende aktiviteter og arealanvendelser, hvis miljømæssige konsekvenser aldrig er blevet vurderet, og desuden tillader vedligeholdelse af allerede eksisterende lovlige anlæg som skolers radio- og telefonmaster, plejehjem og kirkegårde.
- 37 Denne holdning er dog blevet bestridt af visse medlemmer af den forelæggende ret, som vurderer, at det omtvistede dekret udgør en forvaltningsplan, der er nært forbundet med og nødvendig for beskyttelsen af det omhandlede område i det omfang, at klassifikationen af Ymittosbjergene i område A indebærer en fuldstændig beskyttelse, som ikke tillader nogen arealanvendelse med undtagelse af anlæg, som er forenelige med eller vurderes at være nødvendige for beskyttelsen af området, som installation af brandslukningsudstyr, brandhaner, skovdrift, etablering af vandrestier og cykelstier samt mindre indgribende foranstaltninger for at forhindre oversvømmelse.
- 38 Den forelæggende ret bemærker endelig, at selv om Domstolen for så vidt angår område A måtte konkludere, at det omtvistede dekret udgør en forvaltningsplan, der er nært forbundet med og er nødvendig for beskyttelsen af området omkring Ymittosbjergene, opstår spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt, at dette dekret kun ophæves delvist, dvs. for så vidt som visse dele af området, som er beskyttet som LAF eller SBO, som omhandlet i dette dekret inkluderes i område B, D og E, hvor en miljøvurdering var påkrævet, men aldrig blev gennemført.
- 39 Et flertal af den forelæggende rets medlemmer vurderer, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende.
- 40 Denne holdning deles ikke af et mindretal af den nævnte rets medlemmer, som vurderer, at når man forsøger at regulere arealanvendelsen eller tilladte aktiviteter i et stort område, som anses for et samlet område, som Ymittosbjergene, skal vurderingen af oplysningerne være ensartet, og miljøvurderingen må ikke være fragmenteret.
- 41 Under disse omstændigheder har Symvoulio tis Epikrateias besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Udgør planen for arealanvendelse i et storbyområde – der fastlægger de generelle målsætninger, retningslinjer og programmer for den territoriale planlægning og byplanlægning for et areal, som er større end byområdet, og som blandt sine generelle målsætninger specifikt angiver beskyttelsen af de omkringliggende bjerge samt forhindrer yderligere byudvikling – en plan, som gør det muligt for den kompetente forvaltningsmyndighed at undlade at gennemføre en strategisk miljøvurdering som omhandlet i artikel 3 i direktiv 2001/42[...] – således som direktivet er fortolket i [præmis 42 i] dom [...] Inter-Environnement Bruxelles m.fl., [C-567/10, EU:C:2012:159] – af en plan, som er blevet vedtaget efterfølgende ved dekret på grundlag af en lovbestemt tilladelse, og som har integreret den ovennævnte plan for arealanvendelse og har etableret beskyttelsesområder for et af de ovennævnte bjerge samt fastsat de heraf tilladte former for brug og aktiviteter med det formål at specificere og gennemføre målsætningerne med beskyttelse af de omhandlede bjerge og forhindre byudvikling?
 - 2) Hvis det foregående spørgsmål besvares bekræftende, og forudsat, at [planen for arealanvendelse på grund af datoen for vedtagelsen heraf] ikke har været undergivet [en] miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42[...], skal en sådan vurdering da gennemføres i forbindelse med vedtagelsen af en [retsakt, der præciserer] ovennævnte plan [...], der [finder sted efter] direktivets [ikrafttræden]?
 - 3) Hvis det andet spørgsmål besvares benægtende, skal et dekret, som indeholder bestemmelser vedrørende beskyttelsesforanstaltninger, tilladte aktiviteter og brug af et område, der er omfattet af den nationale del i [Natura 2000]-nettet som LAF (lokalitet af fællesskabsbetydning), særligt

bevaringsområde og SBO (særligt beskyttet område) – også selv om der med disse bestemmelser indføres en absolut naturbeskyttelsesordning, som kun tillader installation af brandslukningsudstyr, skovdrift og etablering af vandrestier, men det af forarbejderne til disse bestemmelser imidlertid ikke fremgår, at der er blevet taget højde for bevaringsmålsætningerne for disse områder, dvs. de særlige miljøforhold, på baggrund af hvilke de er blevet udvalgt til at indgå i [Natura 2000]-nettet, hvilket indebærer, at der på grundlag af de ovennævnte bestemmelser stadig forekommer brug i det berørte område, som var forenelig med den tidligere beskyttelsesordning, men som nu ikke længere er tilladte – da anses for at være en forvaltningsplan som omhandlet i artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43[...], idet [en] miljøvurdering i henhold til denne artikel, sammenholdt med artikel 3, stk. 2, litra b), i det nævnte direktiv 2001/42[...], ikke var påkrævet inden vedtagelsen heraf?

- 4) Hvis det tredje spørgsmål besvares bekræftende, og forudsat, at der er blevet vedtaget en retsakt vedrørende fysisk planlægning, som omfatter et større sammenhængende geografisk areal, og som principielt i medfør af artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42[...], sammenholdt med artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43[...], kræver, at der gennemføres en [...] miljøvurdering, hvilket dog ikke er sket, og det videre konstateres, at en [...] miljøvurdering udelukkende var påkrævet for visse dele af dette område – som følge af nyligt vedtagne bestemmelser vedrørende brugen og de tilladte aktiviteter, som ikke blot udgør rene forvaltningsplaner – men ikke for hovedparten af disse dele, eftersom den vedtagne foranstaltning for så vidt angår den del, som vedrører de sidstnævnte områder, udgør en forvaltningsplan, for hvilket det i henhold til artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42[...], sammenholdt med artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43[...], ikke er påkrævet, at der foretages en sådan vurdering, er det da muligt i overensstemmelse med direktiv 2001/42/EF at erklære alle de omhandlede bestemmelser for delvist ulovlige og navnlig at annullere den anfægtede foranstaltning for så vidt angår de dele, som vedrører de områder, for hvilke [en] miljøvurdering – ifølge de nye bestemmelser – er påkrævet, med den yderligere konsekvens, at [miljøvurderingen] kun skal finde anvendelse på disse områder og ikke på hele arealet?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første og det andet spørgsmål

- 42 Med de to første spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at vedtagelsen af en retsakt, som indeholder en plan eller et program vedrørende fysisk planlægning og arealanvendelse inden for rammerne af direktiv 2001/42, som ændrer en gældende plan eller et gældende program, kan undtages fra kravet om miljøvurdering i henhold til artikel 3 i dette direktiv med den begrundelse, at denne retsakt har til formål at præcisere og gennemføre en arealanvendelsesplan, som er indført ved en overordnet retsakt, som ikke selv har været genstand for en sådan miljøvurdering.
- 43 Det følger i denne henseende af præmis 42 i dom *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.* (C-567/10, EU:C:2012:159), at målsætningerne med direktiv 2001/42 og nødvendigheden af at opretholde dets effektive virkning i princippet ikke er til hinder for, at en retsakt, som helt eller delvist ophæver en plan eller et program, som er omfattet af dette direktiv, udelukkes fra dette direktivs anvendelsesområde, hvis den ophævede retsakt indgår i et hierarki af arealanvendelsesretsakter, idet disse retsakter fastlægger tilstrækkeligt præcise arealanvendelsesbestemmelser og i sig selv har været genstand for en miljøvurdering, og da det med rimelighed kan antages, at der inden for disse rammer er taget tilstrækkeligt hensyn til de interesser, som direktiv 2001/42 tilsigter at sikre.

- 44 Til forskel fra ophævelsesretsakter bestemmer direktiv 2001/42, særligt dets artikel 2, litra a), udtrykkeligt, at ændringsretsakter til planer og programmer, som netop det anfægtede dekret, er omfattet af dets anvendelsesområde, således som Domstolen i øvrigt har anført det i præmis 36 i dom *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.* (C-567/10, EU:C:2012:159).
- 45 Da det i hovedsagen drejer sig om en ændringsretsakt til planer og programmer, som udtrykkeligt er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2001/42, kan det, henset til målsætningerne med direktiv 2001/42 og nødvendigheden af at opretholde dets effektive virkning, således ikke gøres gældende, at denne retsakt ikke desto mindre kan udelukkes fra anvendelsesområdet for det nævnte direktiv.
- 46 Det er endvidere ubestridt, at de planer og programmer, som det omtvistede dekret indeholder, i princippet er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, idet de i det væsentlige vedrører fysisk planlægning samt arealanvendelse.
- 47 Det følger i øvrigt af denne bestemmelse, sammenholdt med artikel 3, stk. 1, i direktiv 2001/42, at den skal fortolkes således, at den betinger forpligtelsen til at underkaste en bestemt plan eller et bestemt projekt en miljøvurdering af, at planen eller programmet kan få væsentlig indvirkning på miljøet eller med andre ord vil kunne påvirke det berørte område væsentligt. Den undersøgelse, som skal foretages for at afgøre, om denne forudsætning er imødekommet, er nødvendigvis begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt det på grundlag af objektive omstændigheder kan udelukkes, at den pågældende plan eller det pågældende projekt påvirker den berørte lokalitet væsentligt (jf. analogt dom *Sylogos Ellinon Poleodomon kai chorotakton*, C-177/11, EU:C:2012:378).
- 48 Den begrænsning af anvendelsesområdet for direktiv 2001/42, som Domstolen henviser til i præmis 42 i dom *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.* (C-567/10, EU:C:2012:159), vedrører under alle omstændigheder en situation, som er grundlæggende forskellig fra situationen i hovedsagen.
- 49 Denne begrænsning vedrørte nemlig ophævelsesretsakter og kan ikke udvides med henblik på at inkludere retsakter om ændring af planer og programmer, som de i hovedsagen omhandlede.
- 50 Henset til formålet med direktiv 2001/42, som består i at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, skal bestemmelser, der afgrænser direktivets anvendelsesområde, og særligt bestemmelser, der fastsætter definitioner på de retsakter, der er omfattet heraf, imidlertid fortolkes bredt (dom *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.*, C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 37). Enhver undtagelse eller begrænsning af de nævnte bestemmelser skal derfor fortolkes strengt.
- 51 Retsakter, der ændrer planer og programmer, indebærer desuden nødvendigvis en ændring af de retlige referencerammer og kan derfor have indvirkninger på miljøet, i givet fald betydelige, som endnu ikke har været genstand for en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42 (jf. i den retning dom *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.*, C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 39).
- 52 Den omstændighed alene, at ændringerne foretaget ved det omtvistede dekret har til formål at præcisere og gennemføre en arealanvendelsesplan indeholdt i en overordnet retsakt, kan ikke begrunde, at vedtagelsen af sådanne ikke underkastes en sådan vurdering.
- 53 En sådan fortolkning ville nemlig være i strid med målsætningerne i direktiv 2001/42 og bringe den effektive virkning af dette direktiv i fare, idet en sådan fortolkning ville indebære, at en potentielt omfattende kategori af retsakter om ændring af planer og programmer, som kan have betydelige virkninger på miljøet, principielt udelukkes fra dette direktivs anvendelsesområde til trods for, at disse er udtrykkeligt omfattet af artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, litra a), i det nævnte direktiv.

- 54 Dette er så meget desto mere tilfældet, når det drejer sig om en retsakt som det omtvistede dekret, idet det er ubestridt, at de ændringer, som blev indført med sidstnævnte, er væsentlige, og idet den i hovedsagen omhandlede arealanvendelsesplan, dvs. arealanvendelsesplanen for storregionen Athen, selv under antagelse af, at den fastsætter tilstrækkeligt præcise regler, under alle omstændigheder ikke selv har været genstand for en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42.
- 55 Årsagen til den begrænsning af anvendelsesområdet for direktiv 2001/42, hvortil Domstolen har henvist i præmis 42 i dom *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.* (C-567/10, EU:C:2012:159), er at undgå, at den samme plan gøres til genstand for flere miljøvurderinger baseret på samtlige krav i dette direktiv.
- 56 Den omstændighed, at dette direktiv endnu ikke var trådt i kraft, da denne arealanvendelsesplan blev vedtaget, er i denne henseende uden betydning, i betragtning af at dette direktiv gælder for alle ændringsretsakter, som blev vedtaget, mens det nævnte direktiv var gældende.
- 57 Hvad der i øvrigt i hovedsagen forekommer at være af endnu større betydning, er den kendsgerning, at den plan, som det omtvistede dekret specifikt har til formål at ændre, dvs. den plan, som blev indført ved præsidentdekretet af 31. august 1978, tydeligvis ikke har været genstand for en miljøvurdering svarende til den, som kræves i direktiv 2001/42.
- 58 Selv hvis det antages, at de planer og programmer, som er ændret ved det omtvistede dekret, allerede havde været genstand for en vurdering af indvirkningerne på miljøet i henhold til direktiv 85/337 eller »anden fællesskabslovgivning« som omhandlet i artikel 11, stk. 1, i direktiv 2001/42, hvilket det ikke er muligt at afgøre ud fra de for Domstolen fremlagte sagsakter, påhviler det under alle omstændigheder den forelæggende ret at efterprøve, hvorvidt en sådan vurdering kan anses for et udtryk for en koordineret eller fælles procedure som omhandlet i artikel 11, stk. 2, i dette direktiv, og om den allerede dækker alle kravene i direktiv 2001/42, hvorefter der således ikke længere foreligger en pligt til at foretage en ny vurdering som omhandlet i dette direktiv (dom *Valčiukienė m.fl.*, C-295/10, EU:C:2011:608, præmis 62).
- 59 Under hensyntagen til de ovenstående betragtninger skal de to første spørgsmål besvares med, at artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at vedtagelsen af en retsakt, som indeholder en plan eller et program vedrørende fysisk planlægning og arealanvendelse inden for rammerne af direktiv 2001/42, som ændrer en gældende plan eller et gældende program, ikke kan undtages fra kravet om miljøvurdering i henhold til dette direktiv med den begrundelse, at denne retsakt har til formål at præcisere og gennemføre en arealanvendelsesplan, som er blevet indført ved en overordnet retsakt, som ikke selv har været genstand for en sådan miljøvurdering.

Om det tredje og det fjerde spørgsmål

- 60 Henset til besvarelsen af de to første spørgsmål skal det bemærkes, at hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42 ligeledes kræver en miljøvurdering af planer og programmer, som er fastsat ved det omtvistede dekret, er det tredje og det fjerde spørgsmål kun blevet forelagt for det tilfælde, at Domstolen skulle svare, at disse planer og programmer ikke skal gøres til genstand for en sådan vurdering i henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), i dette direktiv.
- 61 Under disse omstændigheder er det ufornuddent at besvare det tredje og det fjerde spørgsmål.

Sagens omkostninger

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

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

Artikel 2, litra a), og 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 skal fortolkes således, at vedtagelsen af en retsakt, som indeholder en plan eller et program vedrørende fysisk planlægning og arealanvendelse inden for rammerne af direktiv 2001/42, som ændrer en gældende plan eller et gældende program, ikke kan undtages fra kravet om miljøvurdering i henhold til dette direktiv med den begrundelse, at denne retsakt har til formål at præcisere og gennemføre en arealanvendelsesplan, som er blevet indført ved en overordnet retsakt, som ikke selv har været genstand for en sådan miljøvurdering.

Underskrifter